

Streit, Manfred E.

Article — Digitized Version

Ordnungspolitische Defizite der deutschen Vereinigung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Streit, Manfred E. (1991) : Ordnungspolitische Defizite der deutschen Vereinigung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 4, pp. 172-180

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136744>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Manfred E. Streit

Ordnungspolitische Defizite der deutschen Vereinigung

In der äußerst schwierigen wirtschaftlichen Lage Ostdeutschlands haben wirtschaftspolitische Mängel ein besonderes Gewicht. Professor Manfred E. Streit beklagt eine Reihe von ordnungspolitischen Defiziten bei der deutschen Vereinigung und eine unzureichende Aufklärung der Menschen in den neuen Bundesländern über die Wirkungsweise der sozialen Marktwirtschaft.

Die Kurzatmigkeit, mit der in der deutschen Vereinigung und damit in der tiefgreifenden Umgestaltung von Wirtschaft, Gesellschaft und staatlichen Institutionen in Ostdeutschland polemisiert, gehandelt und auf Erfolg wie Mißerfolg geradezu gelauret wird, ist zwar politisch verständlich, sachlich hält sie jedoch einer Prüfung nicht stand. Zunächst sei daran erinnert,

- daß zur Jahresmitte 1991 gerade 17 Monate vergangen sein werden, seit die Bundesregierung der DDR die Übernahme der D-Mark unter der Bedingung einer Wirtschafts- und Sozialunion anbot;
- daß diese Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vertraglich – also lediglich auf dem Papier – ein Jahr alt sein wird;
- daß neun Monate vergangen sein werden, seit die staatliche Integration Ostdeutschlands, die sich sehr schnell als unumgänglich erwies, mit dem Zweiten Staatsvertrag (Einigungsvertrag) begonnen wurde.

Im immer wieder versuchten Vergleich mit der Währungsreform vom 20. Juni 1948 befänden wir uns also – zeitlich gesehen – etwa Anfang Juni 1949. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Arbeitslosenquote schon mehr als verdoppelt bei weiter steigender Tendenz. Anfang 1950, also gut 18 Monate später – was nunmehr Anfang nächsten Jahres wäre –, sollte sie sogar mit mehr als 14% viermal so hoch sein wie am Tage der Währungsreform.

Prof. Dr. Manfred E. Streit, 52, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung Wirtschaftspolitik, an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Für Ostdeutschland entspräche diese Quote rund 1,2 Mill. Arbeitslosen. Diese Zahl war schon im Februar dieses Jahres überschritten, wenn die Kurzarbeit als das gewertet wird, was sie zu einem beträchtlichen Teil ist, nämlich verdeckte Arbeitslosigkeit. Bereits im vergangenen November ging der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung davon aus, daß etwa dreieinhalb Millionen der bisherigen Arbeitsplätze – das sind rund 40% – in den neuen Bundesländern aufgegeben werden müßten. Schon deshalb ist es unverständlich, wenn politisch Verantwortliche wie der Bundeswirtschaftsminister sich nunmehr überrascht zeigen. Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium hat die Schwierigkeiten, die mit der Wirtschafts- und Währungsunion verbunden sein werden, schon vor deren Verwirklichung mit denen des Besteigens der Eigernordwand im Winter verglichen. Dieser Einschätzung lagen Informationen über den desolaten Zustand der DDR zugrunde, die auch den politisch Verantwortlichen zugänglich waren.

Vergleich mit der Währungsreform

Kann nun die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt Ostdeutschlands als Symptom dafür gewertet werden, daß die Schwierigkeiten dort größer sind als in der westdeutschen Wirtschaft nach der Währungsreform? Selbst wenn der historische Vergleich in vielerlei Hinsicht hinken muß, ist die Frage zu bejahen. Sowohl die interne Verfassung der Wirtschaft Ostdeutschlands als auch das wirtschaftliche Umfeld sind im Hinblick auf eine zügige Integration in das marktwirtschaftliche Geschehen der Europäischen Gemeinschaft und der Weltwirtschaft äußerst ungünstig. Wesentliche Gründe hierfür können wiederum durch einen Vergleich mit der Lage Westdeutsch-

lands nach 1948 erschlossen werden¹. So dürfte vor allem von Bedeutung sein,

□ daß die Bürger der späteren Bundesrepublik in einem in Schutt und Asche liegenden Europa lebten und darüber hinaus von ihren Nachbarn zunächst wirtschaftlich und politisch isoliert waren. Demgegenüber stehen die Bürger Ostdeutschlands im Sog eines beträchtlichen Wohlstandsunterschiedes zu ihren westlichen Landsleuten und unter der Last einer im realen Sozialismus total heruntergewirtschafteten, von der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung völlig abgekoppelten Volkswirtschaft, die inzwischen auch noch ihre Liefermöglichkeiten in die RGW-Länder verloren hat;

□ daß die meisten Bürger nach dem Zweiten Weltkrieg kaum noch etwas zu verlieren hatten, der Schleier der Ungewißheit vor dem, was sie vielleicht erreichen würden, besonders dicht war. Demgegenüber haben die Bürger Ostdeutschlands etwas zu verlieren, nämlich nur zu häufig die über viele Jahre erworbene wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung, so wenig das aus der Perspektive einer modernen westlichen Wirtschaft und Gesellschaft auch sein mag;

□ daß am Beginn der wirtschaftlichen Nachkriegszeit im Westen wie im Osten jegliche sozialpolitische Absicherung fehlte und die Arbeitsmarktposition der Gewerkschaften noch schwach war. Demgegenüber sehen die Bürger Ostdeutschlands nicht nur das verlorengehen, was nicht wenige von ihnen als sozialistische Errungenschaft mißdeuten und gesichert haben möchten, sondern sie kommen auch in den Genuß einer in Westdeutschland über Jahrzehnte mit den wirtschaftlichen Möglichkeiten gewachsenen Vielfalt sozialer Sicherungen, die ihren eigenen Finanzierungsmöglichkeiten zur Zeit überhaupt nicht entspricht und die wesentlich mehr die Beharrung stärkende Elemente enthält, als mit dem unumgänglichen und weitreichenden Strukturwandel in Ostdeutschland vereinbar sein dürfte;

□ daß nach 1948 in Westdeutschland ein breiter, wenn auch weitgehend verarmter Mittelstand existierte, der noch durch Flüchtlinge aus den ehemals ostdeutschen Gebieten verstärkt wurde, und der seinen früheren Lebensstandard mit hoher Leistungsmotivation und Eigeninitiative wieder erreichen wollte. Demgegenüber müssen viele Bürger Ostdeutschlands nach Jahrzehnten der Bevormundung in einer sozialistischen Kommandowirtschaft mit ihren fehlenden Leistungsanreizen die Be-

deutung von und die Fähigkeit zur Initiative häufig erst mühsam erlernen;

□ daß in Westdeutschland in der Wiederaufbauperiode bereits mit Reparaturinvestitionen eine exportfähige Produktion relativ schnell möglich war, da in der kurzen nationalsozialistischen Zwangsherrschaft noch kein nennenswertes Problem der Wiedereingliederung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung entstanden war. Demgegenüber kann in Ostdeutschland eine Exportbasis nur durch radikalen Strukturwandel erschlossen werden;

□ daß in Westdeutschland die Wiedereingliederung in die internationale Arbeitsteilung, wenn nötig, mit Wechselkursänderungen abgedeckt werden konnte, obgleich dies, von der relativ geringeren Paritätsänderung im Sog der Pfundabwertung vom September 1949 abgesehen, nicht erforderlich war. Demgegenüber besteht für die Wirtschaft der neuen Bundesländer durch die Union mit dem Hartwährungsland Bundesrepublik diese Möglichkeit nicht;

□ daß es in Westdeutschland nach der Aufhebung der Bewirtschaftung des Mangels gegen vielseitigen Widerstand möglich war, zu einem beträchtlichen Teil an eine marktwirtschaftliche, privatrechtliche Tradition wieder anzuknüpfen, die von der nationalsozialistischen Planwirtschaft lediglich unterbrochen, aber nicht ausgelöscht worden war. Demgegenüber haben 40 Jahre Sozialismus in Ostdeutschland von dieser Tradition kaum noch etwas übriggelassen, so daß das Denken und Handeln in einer Privatrechtsgesellschaft für unsere östlichen Mitbürger völlig ungewohnt sein dürfte;

□ daß mit der Beseitigung der Zwangswirtschaft in den Westzonen Deutschlands die Dispositionsfreiheit über das nach dem Krieg und nach den wenig ins Gewicht fallenden Eingriffen der Alliierten verbliebene Privateigentum an Produktionsmitteln sofort gegeben war. Demgegenüber sind in Ostdeutschland die Eigentumsverhältnisse unter Berücksichtigung alter Rechte in einem Umfang ungeklärt, der sich – zusammen mit dem sozialistischen Erbe einer Konzentration des Produktivvermögens in staatlicher Hand – für einen zügigen Übergang zur Marktwirtschaft als noch größeres Hindernis erweist, als dies ohnehin befürchtet wurde;

□ daß der Wiederaufbau nach 1948 in Westdeutschland von einer staatlichen Verwaltung mitgetragen werden konnte, die trotz zwischenzeitlicher nationalsozialistischer Rechtsbeugung noch relativ leicht an rechtsstaatliche Traditionen wieder anknüpfen konnte. Demgegenüber muß solches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland erst erlernt werden und das auch noch durch sofortige Anwendung einer Unmenge von Gesetzen und Vor-

¹ M. E. Streit: Ordnungspolitische Überlegungen zur Systemkrise in der DDR, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 12, S. 600-604; N. Kloten: Transformation einer Marktwirtschaft – Die Erfahrungen mit der DDR, in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, 1991, Nr. 1, S. 1-8.

schriften, in die westdeutsche Verwaltungen über Jahrzehnte „hineinwachsen“ konnten.

Die kurz umrissenen diagnostischen Kernvermutungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bevölkerung Ostdeutschlands dürfte hinsichtlich der Anpassung ihrer Verhaltensweisen und der Aktivierung von Fähigkeiten, die zur Behauptung in einem marktwirtschaftlichen System unumgänglich sind, mehr Schwierigkeiten haben und deshalb mehr Zeit benötigen als gemeinhin angenommen wurde.
- Die soziale Absicherung, die durch die Gleichbehandlung im geeinten Deutschland geboten ist, steht zur Zeit in keinem Verhältnis zu dem Entwicklungsstand und dem Umstrukturierungsbedarf in Ostdeutschland und läßt den ohnehin nur zu häufig bestehenden Konflikt zwischen marktwirtschaftlichen Notwendigkeiten und sozialstaatlichen Entlastungen besonders groß werden.
- Weder die Eigentumsordnung noch die sonstigen ordnungspolitischen Vorbedingungen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft lassen sich in Ostdeutschland materiell und administrativ so zügig realisieren, wie dies zur raschen Entfaltung marktwirtschaftlicher Dynamik wünschenswert wäre.

Ordnungspolitische Defizite

In dieser äußerst schwierigen Ausgangslage haben wirtschaftspolitische Mängel ein besonderes Gewicht. Nicht wenige der Mängel, die sich nun kostentreibend und entwicklungshemmend bemerkbar machen, sind keineswegs Folge fehlender Sachkenntnis, sondern Ergebnis der Erpreßbarkeit politischer Entscheidungsträger in der durch Parteienkonkurrenz und Druck von Interessenverbänden gekennzeichneten Demokratie. Kurz: Die gesamtdeutsche Wahl vom Dezember 1990, die vorangegangenen Wahlen in der DDR und die danach anstehenden Wahlen in den alten Bundesländern zusammen mit den auf Terrainsicherung bedachten Interessenverbänden haben ihre kostspieligen Spuren hinterlassen.

Die Schwierigkeiten, die sich für die Wirtschaftspolitik bei der Integration der neuen Bundesländer ergeben, sind jedoch nur zu einem eher kleineren Teil unmittelbare Folge von Mängeln in den Staatsverträgen, vor allem im Einigungsvertrag. Zu den neuen wirtschaftspolitischen Vorgaben kommen Interventionen und ihre institutionellen Folgen, die in den alten Bundesländern entwickelt wurden und die sich eine extrem unterentwickelte Region – nichts anderes ist Ostdeutschland zur Zeit – im Grunde gar nicht „leisten“ kann. Wie noch zu zeigen sein wird, ist dieses Problem in der Regel auch nicht durch Transferzahlungen von West nach Ost zu lösen. Vielmehr wird die

Integration Ostdeutschlands zu einem extrem schwierigen Balanceakt zwischen sozialstaatlich unvermeidlichen Transfers und klaren, notwendig mit Härten verbundenen Signalen und Anreizen zur wirtschaftlichen Erneuerung. Ob der Balanceakt gelingt oder ob es zu einer lange währenden Regionalkrise kommt, ist primär eine Frage der Anfälligkeit der Wirtschaftspolitik für problemüberkleisternde Opportunismen.

Die Privatisierung

Als besonders großes Hindernis für die zügige Umwandlung des sogenannten Volkseigentums in privates Eigentum an Produktionsmitteln gilt der in Art. 41 des Einigungsvertrages enthaltene und mit einer Ausnahmeregelung versehene Vorrang der Rückerstattung an vormalige Eigentümer vor deren Entschädigung. Eine generelle Entschädigung hätte vermutlich nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Grundgesetz verstoßen. Sie hätte damit begründet werden können, daß in dieser Ausnahmesituation dem Individualinteresse ein geringeres Gewicht beizumessen ist als dem überragenden Gemeinschaftsinteresse an einem möglichst schnellen Beginn eines dynamischen Integrationsprozesses.

Die in Art. 41 II Einigungsvertrag enthaltene Ausnahme vom Restitutionsprinzip war nicht nur von vornherein ordnungspolitisch bedenklich. Sie erwies sich auch rechtlich als viel zu unbestimmt, um durch die ohnehin überforderten ostdeutschen Verwaltungen handhabbar zu sein. Was im Sinne der Ausnahme Verwendungen von Grundstücken oder Gebäuden „für dringende, näher festzulegende Investitionszwecke“ sind, kann von Verwaltungen (Landräten bzw. Bürgermeistern) nicht zweifelsfrei entschieden werden. Der Hinweis auf zu schaffende oder zu sichernde Arbeitsplätze liefert ebensowenig ein operationales Kriterium für ein Abweichen von der Rückerstattung wie das Erfordernis, die Investition habe „volkswirtschaftlich förderungswürdig“ zu sein. Wenn dann noch gefordert wird, der Investor habe „einen die wesentlichen Merkmale des Vorhabens aufzeigenden Plan vorzulegen und sich der Durchführung des Vorhabens auf dieser Basis zu verpflichten“, sind seine Abhängigkeit von behördlichem Wohlwollen und die Nähe zu staatlichen Investitionskontrollen unübersehbar².

Inzwischen wurde die blockierende Wirkung dieser Regelung zwar erkannt und eine Beschleunigung des Verfahrens – auch für ganze Unternehmen – angestrebt. Die entsprechende Neuregelung dürfte dennoch wenig bewirken, weil im Falle von Grundstücken der Ausnah-

² M. Wohlgemuth: Ordnungspolitische Anmerkungen zum „Einigungsvertrag“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 10, S. 507-511.

metatbestand selbst – der Investitionszweck – kaum an Operationalität und Rechtssicherheit gewonnen hat. Ferner sind Ausnahmen den Überprüfungsmöglichkeiten ausgesetzt, die sich aus dem Rechtsschutz der alten Eigentümer ergeben. Das bedeutet aber, daß die Rechtslage eher noch komplizierter und für potentielle Investoren abschreckender sein dürfte als zuvor. Nach diesem Befund ist es gerade der Versuch, Ausnahmen vom Restitutionsprinzip zu machen, der die Schwierigkeiten vermehrt, die ohnehin bei der Neuordnung des sogenannten Volkseigentums bestehen. Diese Schwierigkeiten sind in erster Linie bei der Personalausstattung, der Kompetenz und zumindest teilweise auch der Motivation der öffentlichen Verwaltung zu suchen.

All das spricht für eine flexiblere, leichter administrierbare Neuregelung. In diese Richtung zielt der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft³. Er beinhaltet in stärkerem Maße als die bisherigen Versuche die Devise „soviel Restitution wie möglich und soviel Entschädigung wie nötig“. In der Sache bedeutet das im wesentlichen,

- ☐ daß sämtliche Enteignungen – auch die von 1945 bis 1949 – Bestand haben und nach einem speziellen Gesetz entschädigt werden sollen;
- ☐ daß in den Fällen, in denen kein gesamtwirtschaftliches Interesse entgegensteht, die Entschädigung – ohne Rechtsanspruch – durch Rückgabe erfolgen soll;
- ☐ daß eine materielle Gleichbehandlung von Geld- und Sachentschädigung – wo nötig – durch Ausgleichslasten gewährleistet werden soll.

Keine Patentlösung

Allerdings ist auch diese stärkere Hinwendung zum Entschädigungsprinzip nicht unproblematisch. Die Übertragung an Investitionswillige wäre in das Ermessen von Behörden gestellt. Alteigentümern bliebe als Rechtsbehelf nur die Überprüfung auf Ermessensmißbrauch. Ob dies Manipulationen mit dem Ziel eines bereichernden Erwerbs von Grundstücken, etwa durch alte „Seilschaften“, genügend vorbeugt, kann bezweifelt werden. Gerade die noch schwachen Verwaltungsstrukturen dürften derartiges eigentumsrechtliches Freibeutertum begünstigen.

Deutlich dürfte inzwischen sein: Eine Patentlösung gibt es bei der angestrebten Abwägung von eigentumsrechtlichen Grundsätzen und gesamtwirtschaftlichen

Zielen nicht. Darüber hinaus ist kritisch zu fragen, ob die Blockade von Grundstücken und von Unternehmensvermögen nicht allmählich überbetont und genutzt wird, um von anderen Schwierigkeiten abzulenken. Bekannt werden in der Regel nur strittige Eigentumsfälle, vor allem, wenn sie besonders bizarr sind. Unerwähnt bleibt, in wievielen Fällen die Restitution unstrittig ist, aber dadurch blockiert wird, daß die erforderlichen Verwaltungsakte verschleppt werden oder zur Zeit mangels Personal schlicht undurchführbar sind. Ebenso wenig ist bekannt, in welchem Umfang z.B. bau- und sanierungswillige Eigentümer nicht beginnen können, weil sie keine Baugenehmigung erhalten, die wiederum mangels Bebauungsplan nicht erteilt werden kann. So gesehen steht zu befürchten, daß beträchtliche Summen der geplanten Fördermaßnahmen wegen „Staatsversagens“ in den administrativen Stau geraten werden.

Ebenfalls erkennbar dürfte sein, daß der Treuhandanstalt mit den bisherigen Eigentumsregelungen kaum genug geholfen wird. Wenn aber beträchtliche Teile des Produktionsvermögens, vor allem Grundstücke als häufig einzig werthaltige Aktiva von Unternehmen, infolge der Eigentumsregeln blockiert bleiben, erhöht sich auch die Gefahr, daß die kurzfristigen sozial- und regionalpolitischen Rücksichtnahmen Vorrang erhalten. Der Druck auf die Treuhandanstalt dürfte dann zunehmen, eine sozialverträgliche Sanierung zu versuchen. Unter dem Buchungstitel „Überlebens- und Sanierungshilfen im Vorlauf zu geplanter Privatisierung“ lassen sich aber Unsummen verwirtschaften, um nicht zu sagen verwursteln.

Der Druck, über den Fortbestand von Unternehmen politisch und nach dem subventionsträchtigen „Prinzip Hoffnung“ zu entscheiden, dürfte sich noch erhöhen. Was nämlich mit fortschreitender Zeit im Besitz der Treuhandanstalt verbleibt, sind solche Unternehmen, für die offensichtlich kein Käufer gefunden werden kann. Für sie ist die Vermutung grundsätzlich berechtigt, daß nur noch eine zügige Stillegung den Weg für Neues freimacht. Jedenfalls ist es äußerst unwahrscheinlich, daß die Treuhandanstalt gerade da Erfolg haben wird, wo private Investoren keine Hoffnung haben. Nichts spricht auch dafür zu vermuten, der traurige Rest des Treuhandvermögens würde besser von den neuen Bundesländern verwertet. Vielmehr besteht bei einer solchen Rückverstaatlichung die Gefahr, daß sich die Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer eine industrielle Altlast aufbürden, die das an öffentlichen Mitteln an sich zieht, was für einen wirtschaftlichen Neubeginn dringend benötigt wird. Wie schwer eine solche Altlast wiegt, kann am Beispiel des jahrzehntelangen, subventionsverschlingenden Niedergangs der saarländischen Montanindustrie studiert werden, wie überhaupt der Fall der Wiedereingliederung des

³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, Gutachten vom 15./16. Februar 1991, Bonn 1991.

Saarlandes – en miniature – viele Lehrstücke von falscher und kostspieliger Integrationspolitik enthält.

Inzwischen wurde die Einflußnahme der neuen Bundesländer auf die Treuhand bereits erheblich verstärkt. Auch die Stoßrichtung ist erwartungsgemäß deutlich: Der Vorrang der Privatisierung wird zugunsten einer erhaltungsorientierten Sanierung zurückgenommen. Dies geschieht – wie wiederum zu erwarten war – ohne zeitliche und betragsgemäße Begrenzung von damit notwendig verbundenen staatlichen Hilfen. Der Grundsatz, daß Subventionen und äquivalente Unternehmenshilfen nur befristet und nach dem Betrage abnehmend gewährt werden sollten, wird noch nicht einmal erwähnt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat wohl vergeblich durch konkrete Vorschläge an diesen Grundsatz erinnert⁴. Ohne eine solche allgemeinverbindliche Regelung werden jedoch Subventionsfässer ohne Deckel und Boden aufgestellt.

Eine weitere Blockadewirkung ergibt sich für die Privatisierung nach den bisherigen Erfahrungen aus dem im wesentlichen fortgeltenden Kommunalvermögensgesetz der früheren DDR vom 6. 7. 1990. Darauf gestützt haben Gemeinden mit der Begründung einer Wahrnehmung von „kommunalen Aufgaben oder kommunalen Dienstleistungen“ für mehr als eine Million Objekte Ansprüche auf kostenlose Zuweisung des sogenannten volkseigenen Vermögens geltend gemacht. Die Ansprüche an die Außenstellen der Treuhandstelle machen selbst vor Kinos, Buchhandlungen und Bäckereien nicht halt.

Abgesehen von offenkundigen Überdehnungen dieses Anspruchsrechts kommt in dem Verhalten der Gemeinden auch das Bestreben zum Ausdruck, sich an dem prahlen Aufgaben- und Dienstleistungskatalog westdeutscher Vorbilder zu orientieren. Dort wurde jedoch die, wenn auch ungern eingestandene, Erfahrung gemacht, daß private Unternehmen eine Reihe von kommunalen Aktivitäten preisgünstiger wahrnehmen können. Um so wichtiger ist es, daß die noch wenig handlungsfähigen Gemeinden in Ostdeutschland sich nicht übernehmen und damit zugleich den Privatisierungsprozeß und seine Anstoßeffekte für das örtliche Baugewerbe und andere Vorleistungsanbieter blockieren. Aber auch auf längere Sicht wäre es wünschenswert, wenn bereits im Ansatz einer zukünftigen Pfründenwirtschaft von Kommunalpolitikern vorgebeugt würde, wie sie aus vielen Gemeinden in Westdeutschland sattem bekannt ist. Dazu bedarf es strenger Richtlinien für die Außenstellen der Treuhandanstalt, aber auch entsprechender Signale durch die Lan-

desregierungen bei der Ausarbeitung und Ausfüllung von Gemeindeverfassungen.

Ein schlagzeilenträchtiges Beispiel für die Verknüpfung von Mängeln im Einigungsvertrag mit marktwidrigen sozialpolitischen Praktiken in den alten Bundesländern lieferte der Versuch des Bundesarbeitsministers, Art. 33 II des Einigungsvertrages in die Tat umzusetzen. Bekanntlich sollten die Arzneimittelpreise in den neuen Bundesländern auf 45% der Preise im Westen gedrückt werden, „zur Vermeidung von Defiziten bei den Arzneimittelausgaben der Krankenversicherung“. Die damit angestrebte Marktsplattung sprach nicht nur allen vollmundig vorgetragenen Lobpreisungen der Marktwirtschaft im Vorfeld der Vereinigung hohn. Sie gehörte auch zur Kategorie maximalen wirtschaftspolitischen Unfugs, der schon für Studienanfänger leicht verständlich ist. Der später erzielte Kompromiß war symptomatisch für die Persionen eines politisierten Systems gesetzlicher Krankenkassen, aus denen sich alle – Ärzte, Pharmahersteller, Apotheker und Patienten – in kollektiver Unvernunft, aber aus individueller Sicht nur zu vernünftig, großzügig bedienen. Die Patienten in den neuen Bundesländern mußten zugleich schmerzlich erfahren, was es für die vermeintlich sozialpolitisch Begünstigten bedeutet, wenn zu diesem Zweck administrierte Preise unter Marktniveau gedrückt werden. Für die verantwortlichen Sozialpolitiker war die wohl vergebliche Lektion entsprechend: Marktfremde, gedrückte Preise haben unerwünschte Angebotsreaktionen zur Folge. Wer Gruppen sozialpolitisch begünstigen möchte, tut gut daran, dies durch direkte Transferzahlungen zu tun, so ungern das der Finanzminister aus vordergründiger Haushaltsspektive auch sehen mag.

Das Wohnungswesen

Die beiden Lektionen gelten auch für die Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern, selbst wenn sie in den alten Bundesländern bislang nicht gelernt wurden. Die auf extrem niedrigem Niveau festgesetzten Mieten (bis zuletzt Stand 1936) im fast vollständig verstaatlichten Wohnungswesen der neuen Bundesländer erlauben keine Substanzerhaltung mit den inzwischen hinreichend bekannten Folgen für die Realisierungsmöglichkeiten des ehemals garantierten „Rechts auf Wohnraum“. Die letzte Regierung der DDR hatte noch die Absicht bekundet, mit der stufenweisen Anhebung des Mietniveaus ab 1991 zu beginnen. Die Bundesregierung hat das Vorhaben nur sehr zögernd in Angriff genommen. Soziale Rücksichten, Verwaltungsengpässe, aber auch die Angst vor Reallohnwirkungen einer Mieterhöhung, die die Abwanderung weiter anreizen könnten, dürften eine Rolle gespielt haben.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands – Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1990.

Soweit mit Niedrigstmieten Abwanderungen vorgebeugt werden soll, kommt dies einer Zwangssubventionierung der Anbieter von Arbeitsleistungen zu Lasten der Wohnungswirtschaft gleich. Deren durchaus marktgerechte Reaktion – keine Reparaturen und Sanierungsmaßnahmen – hat ihrerseits wiederum negative Rückwirkungen auf Investitionen und Beschäftigung im Bau- und Ausbaugewerbe. Die Kostenklemme, in der sich die kommunalen Wohnungswirtschaften befinden, wird noch dadurch drückender, daß zugleich ihre Beschaffungskosten, z.B. für Energie, kräftig gestiegen sind. Da auch hier Belastungsgrenzen für die Mieter fixiert sind, droht den Wohnungswirtschaften Zahlungsunfähigkeit. Notverkäufe bringen wenig und sind zudem durch ungeklärte Eigentumsrechte behindert. Hinzu kommt die abschreckende Wirkung, die Unsicherheiten über die zukünftige Wohnungspolitik auf den privaten Mietwohnungsbau haben, von Grundstücksproblemen einmal ganz abgesehen.

Dem sozialpolitischen Ziel wäre ohne negative Nebenwirkungen auf Bausubstanz und Bautätigkeit am besten durch Gewährung von Wohngeld entsprochen. Dabei wäre aber auch dem Umstand Rechnung zu tragen, daß es keinen ersichtlichen Grund dafür gibt, warum der Anteil der Mieten am Nettoeinkommen der privaten Haushalte in Ostdeutschland mittelfristig geringer sein sollte als in den alten Bundesländern. Auch eine preisgünstige Teilprivatisierung kommunalen Wohnungsvermögens käme z.B. in Betracht. Aber in der Wohnungswirtschaft Ostdeutschlands machen sich bereits jetzt die Voreingenommenheiten in der Wohnungspolitik der alten Bundesländer bemerkbar. Im übrigen bleibt nur zu hoffen, daß das völlig unwirtschaftliche und sozialpolitisch wenig treffsichere Instrument des sozialen Wohnungsbaus nicht aus vordergründigem politischen Kalkül heraus in den neuen Bundesländern verstärkt zum Einsatz kommt. Am wenigsten dürfte den Bürgern damit geholfen sein, daß die Wohnraumversorgung zur „öffentlichen Aufgabe“ erklärt wird, wie dies z.B. durch den Präsidenten des Mieterbundes geschah. Solche Parolen sind nur geeignet, von ökonomischen Wahrheiten abzulenken, die nicht nur den Bürgern Ostdeutschlands nahegebracht werden sollten. Zu diesen gehört, daß Wohnungen Investitionen sind, die sich rentieren müssen, wenn es zu Ersatz- und Neuinvestitionen kommen soll.

Ein Problemfeld, bei dem ein Konflikt zwischen sozialstaatlichen Vorgaben auftritt, die in den alten Bundesländern gelten, und dem, was in den neuen Bundesländern tragfähig erscheint, sind die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen. Sie beinhalten z.B. schwer abschätzbare Leistungsverpflichtungen für Erwerber von Unternehmen und behindern deshalb die Privatisierung durch die Treu-

handanstalt. Gemeint sind vor allem die Pflicht zur Übernahme des Personals nach § 613 a BGB, die Sozialplanpflichten beim Abbau von Personal, die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes durch einzelne Betriebe sowie Kündigungsschutzabkommen, die zum Teil auch tarifvertraglich vereinbart wurden.

Die Arbeitsmarktverfassung

Für den potentiellen Erwerber eines Unternehmens haben solche Verpflichtungen den Charakter von Altlasten. Die Treuhandanstalt behandelt sie im Einzelfall auch so und mindert dementsprechend die Kaufpreisforderung. Dennoch stellen die Entlassungen und das Ausbilden von Sozialplänen gerade unter den generell ungünstigen Bedingungen in den neuen Bundesländern ein schwer abschätzbares Risiko dar. Sie lassen ein Attraktivitätsgefälle zugunsten von Neugründungen entstehen, soweit diesen nicht andere Hemmnisse (z.B. auf dem Grundstücksmarkt) entgegenstehen. Zumindest begünstigen sie eine abwartende Haltung bei potentiellen Erwerbern.

Für die Treuhand bedeutet dies, daß sie wegen verlängerter Veräußerungsfristen unter Umständen einen Substanzverzehr hinnehmen muß und gegebenenfalls erst durch die Stilllegung den werthaltigen Rest von Unternehmen frei bekommt. Zu vermeiden wäre dies nur, wenn die Treuhand selbst die Sanierung durchführte. Würde sie diese Aufgabe aber übernehmen, so wäre sie in der Regel nicht nur überfordert, sondern würde sich auch in stärkerem Maße der Einflußnahme von außen aussetzen. Vieles spricht dafür, daß der Erwerber grundsätzlich der bessere Sanierer ist.

Die angesprochenen Regelungen bewirken einen Konflikt zwischen dem Interesse der unmittelbar Betroffenen an hohen Abfindungen oder an Verlängerung des Arbeitsplatzschutzes und der zügigeren, unumgänglichen Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Man kann es auch anders ausdrücken: Die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen sind – volkswirtschaftlich gesehen – am ehesten tragbar, wenn – wie in den alten Bundesländern – die Umstrukturierung die Ausnahme, nicht jedoch die Regel ist. Würden dementsprechend z.B. der § 613 a BGB – wie in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen – vorübergehend ausgesetzt und die Sozialpläne stärker an dem Leistungsvermögen des jeweiligen Unternehmens – nicht der Treuhandanstalt insgesamt – orientiert, wäre wohl kurzfristig mit mehr Freisetzen, aber auch mit einer schnelleren Konsolidierung der verbleibenden Arbeitsplätze zu rechnen.

Mit dem Blick auf die Freisetzen und ihre Folgen für die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, die Sozial-

beiträge sowie die Steuereinnahmen wird immer wieder dafür geworben, zusätzliche Zeit zur Umstrukturierung durch Subventionierung zu „kaufen“. Was vielleicht kurzfristig billiger und sozialverträglicher erscheint, sieht nach allen Erfahrungen mit Erhaltungssubventionen mittelfristig anders aus. Die Mittel, die für sie ausgegeben werden, stehen volkswirtschaftlich nicht mehr für Investitionen in zukunftssträchtige Arbeitsplätze zur Verfügung. Der hinausgezögerte Arbeitsplatzverlust ist volkswirtschaftlich teurer als der sofortige. Ob die Erwartung einer nur hinausgezögerten Arbeitslosigkeit für davon Betroffene weniger bedrückend ist als die sofortige, verbunden mit dem Anreiz zur Umorientierung, die zudem mit Qualifikationshilfen flankiert werden kann, ist zumindest zweifelhaft.

Zur Arbeitsmarktverfassung gehört auch, wenn nicht sogar vor allem, die privilegierte Stellung, die den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden durch das Grundgesetz eingeräumt wird. Im Hinblick auf die Integration Ostdeutschlands haben sie eine besondere Verantwortung zu tragen, wenn sie der ihnen gewährten Autonomie gerecht werden wollen. An ihnen ist es, einen tragfähigen Kompromiß zwischen den Arbeitseinkommen zu finden, die Arbeitnehmer – vor allem die qualifizierten von ihnen – zum Bleiben bewegen können, und jenen Einkommen, die der Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsergebnisse entsprechen⁵.

Zur Zeit ist die Kluft zwischen Bleibelöhnen und Wettbewerbslöhnen nicht nur in der Regel unüberbrückbar groß, sondern auch der Bedarf an Lohndifferenzierung und an Lohnflexibilität nach unten wesentlich höher als das, was die Gewerkschaften in Westdeutschland zu tolerieren bereit sind. Das bedeutet jedoch, daß Deutschland nicht als einheitliches Tarifgebiet betrachtet werden kann, ohne damit die Schwierigkeiten in die Nähe der Unüberwindbarkeit zu bringen.

Diese Einsicht ist auch durchaus bei einigen Gewerkschaften erkennbar. Als arbeitsmarktpolitische Konsequenz sind Tarifverträge, die einen stufenweisen Abbau des Lohn- und Gehaltsgefälles zwischen West- und Ostdeutschland beinhalten, Schritte in die richtige Richtung. Auf diese Weise wird den Beschäftigten eine Perspektive geboten, die für das Bleiben bedeutsam sein dürfte. Für die Unternehmen werden die Erwartungen hinsichtlich einer Entwicklung eines wichtigen Kostenfaktors in einer kritischen Phase stabilisiert. Ferner wird kurzfristiger Kostendruck zumindest über eine mittlere Frist verteilt.

Wünschenswert wäre es ferner,

☐ wenn Öffnungsklauseln Betriebsvereinbarungen erlaubten, aufgrund derer vorläufig niedrigere Löhne als die

Tariflöhne gezahlt werden könnten; das kann durchaus im Interesse der Beschäftigten liegen, die auf diese Weise zur Überwindung unternehmensspezifischer Anpassungsschwierigkeiten und damit zur Sicherung ihrer Arbeitsplätze beitragen könnten;

☐ wenn niedrigere Festlöhne mit erfolgsabhängigen Nachschlägen versehen würden; das kann aufgrund der Unsicherheit über die Geschwindigkeit der marktlichen Integration der einzelnen Unternehmen durchaus sowohl im Interesse der Unternehmensleitung als auch der Beschäftigten liegen;

☐ wenn der Bundesarbeitsminister sich hinsichtlich der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen größte Zurückhaltung auferlegen würde; vor allem im Hinblick darauf, daß in Ostdeutschland in besonderem Maße auf die Beschäftigungswirkung auch kleinerer Neugründungen vertraut werden muß, wäre mehr Marktkonformität durchaus gegenüber einem Schutz der Tarifverträge vor Außenseiterkonkurrenz vorzuziehen.

Eine tarifpolitische Gefahrenquelle ersten Ranges stellt der öffentliche Dienst dar. Mangels starker ökonomischer Bindung und aufgrund der Art der Arbeitsanforderungen ist die Forderung „gleicher Lohn für gleiche Leistung“ hier besonders eingängig. Das macht es den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes leicht, eine Vorreiterrolle hinsichtlich des Drucks zur Lohnangleichung in Deutschland bei insgesamt kräftig steigendem Niveau zu übernehmen. Ob Lehren aus der folgenschweren Klunker-Runde der siebziger Jahre gezogen werden, ist ebenso wenig sicher wie eine mittelfristig orientierte Tarifpolitik für den öffentlichen Dienst Ostdeutschlands.

Defizite in der politischen Pädagogik

Bei weitem nicht alle ordnungspolitisch bedeutsamen Problemfelder konnten bei der gebotenen Kürze beleuchtet werden. Einzugehen wäre beispielsweise auch auf Probleme, die sich aus der Finanzverfassung ergeben; dazu gehört nicht nur die merkwürdige Übergangsregelung bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen alten und neuen Bundesländern, sondern auch, als steuersystematische Altlast, die sich in den neuen Bundesländern noch ungünstiger auswirkende Abhängigkeit der kommunalen Einnahmen von gewerblicher Tätigkeit. Ebenso wäre auf die Gefahren einzugehen, die sich für die neu zu ordnende Landwirtschaft Ostdeutschlands ergeben, wenn es zu einer strukturellen Anpassung an die Bedingungen der verfehlten, international unhaltbar gewordenen europäischen Agrarpolitik käme. Ferner müßte die Rolle der

⁵ Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis): Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland, Schriftenreihe, Bd. 22, Bad Homburg 1990.

Bundespost bei der Beseitigung der extremen Engpässe in der Kommunikationsinfrastruktur Ostdeutschlands auf privatwirtschaftliche Ergänzungs- oder Ersatzmöglichkeiten geprüft werden. Als letztes Beispiel sei die Energiewirtschaft erwähnt, bei der mit der Neuordnung des Stromverbundes Chancen für mehr Wettbewerb bereits endgültig verpaßt wurden. Weitere Felder, auf denen der Druck westdeutscher Interessengruppen einer auf mehr Markt und Wettbewerb setzenden, beispielgebenden Integrationsstrategie für die ostdeutschen Länder entgegensteht, ließen sich hinzufügen.

Abschließend soll jedoch auf einen Aspekt der Integration Ostdeutschlands eingegangen werden, bei dem der Vergleich mit der Politik nach der Währungsreform besonders ungünstig ausfällt. Es war eines der unbestrittenen Verdienste Ludwig Erhards, bei aller Sensibilität für soziale Belange den Bürgern auch mit überzeugenden Worten Mut gemacht zu haben für einen mit Härten verbundenen marktwirtschaftlichen Neubeginn. Wird damit die Argumentation von Politikern und Medienvertretern im vergangenen Jahr verglichen, ist ein Defizit an politischer Pädagogik kaum zu übersehen. Bei der Diskussion um die beiden Staatsverträge und die Politik danach standen die Sozialverträglichkeit der Regelungen und eine dilettantische sowie polemische Diskussion über die „Kosten“ der Vereinigung im Vordergrund. Demgegenüber wurden einer vierzig Jahre bevormundeten Bevölkerung und den für sie Verhandelnden die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen nur unzulänglich vermittelt, innerhalb derer ihren Hoffnungen und Befürchtungen Rechnung getragen werden kann. Überschattet von den Wahlterminen wurde vielmehr einerseits eine Anspruchshaltung begünstigt und andererseits über Finanzierungsnöte lamentiert.

Mangelnde Aufklärung

Was über die reine Deklamation von Segnungen der sozialen Marktwirtschaft hinaus nur zu häufig fehlte, war eine Erörterung der Wirkungsweisen und Erfolgsbedingungen in den konkreten Anwendungsfällen. Dazu gehört nicht zuletzt,

- ☐ daß die verdeckte Arbeitslosigkeit bei der Sanierung von Unternehmen in der Regel zur offenen Arbeitslosigkeit werden muß, wenn die verbleibenden Arbeitsplätze nicht gefährdet werden sollen;
- ☐ daß sozialpolitische Maßnahmen lediglich dazu dienen, den unumgänglichen und für viele harten Wandel der Beschäftigungsstruktur zu erleichtern, nicht jedoch sie davor zu bewahren;
- ☐ daß die Treuhandanstalt die undankbare, aber unverzichtbare und politisch unterstützungsbedürftige Auf-

gabe hat, das in großem Umfang und in kurzer Zeit zu tun, was sonst im anonymen Wettbewerbsprozeß geschieht, nämlich unwirtschaftliche Unternehmen zu identifizieren und stillzulegen, wenn sich kein Sanierer findet;

☐ daß die praktisch in Form eines jahrzehntelangen Selbstbetrugs unterdrückte Knappheit von Wohnraum und Energie ebenso fühlbar werden muß wie die ökonomische Haltlosigkeit eines Rechtes auf Wohnraum, ganz zu schweigen von den ordnungspolitischen Bedenken gegenüber einem solchen Staatsziel;

☐ daß mit der Freiheit von staatlicher Bevormundung notwendig Verantwortung für das eigene Handeln verbunden ist, dieses Handeln aber auch durch ein funktionsfähiges Rechts- und Verwaltungssystem möglich sein muß.

Es ist zwar verständlich, wenn die Bürger der neuen Bundesländer Schwierigkeiten haben, Privatinitiative zu entfalten, um im weiten wie im engen Sinne unternehmerisch zu handeln. Mehr als vier Jahrzehnte staatlicher Gängelung und systematischer Unterdrückung individualistischer Lebensstile sind nicht folgenlos geblieben. Um so unverständlicher und gedankenloser ist es, wenn Politiker wie Medienvertreter lediglich auf die unbestreitbaren Härten der Umstrukturierung sowie die wohlfahrtsstaatliche Fürsorge fixiert sind und es an Aufklärung darüber fehlen lassen, zu welchem, vom realen Sozialismus völlig verschiedenen ökonomischen Selbstverständnis die Bürger in den neuen Bundesländern finden müssen. In dieser unzureichenden Aufklärung kommen nicht nur ein Zurückschrecken vor der Rolle des Überbringers unpopulärer Nachrichten und eine Überschätzung der wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zum Ausdruck. Vielmehr dürfte die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowohl für die politische Funktionselite und die Medienvertreter als auch für die Bürger der alten Bundesländer in erster Linie unreflektierte Alltagserfahrung sein.

Gefahren des Populismus

Was die Bürger Ostdeutschlands häufig als Arroganz beklagen, ist in vielen Fällen eher Unverständnis für ihre Situation aufgrund mangelnden Ordnungsdenkens. Hier schlägt sich nur das nieder, was in den alten Bundesländern zunehmend beobachtet werden konnte: Die Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung einschließlich der Chancen und Risiken eigenverantwortlichen Gebrauchs der wirtschaftlichen Freiheitsrechte bleiben unreflektiert. Sie gelten als selbstverständlich. Der Wirtschaftspolitik wird in erster Linie die Aufgabe angeschlossen, das ökonomisch Notwendige – wo opportun – mit dem Schmerzmittel der Subvention bzw. des Trans-

fers zu überdecken oder durch staatliche Behinderung der Marktkräfte zu verschleppen. So populistisch und wohlfahrtsstaatlich ist die Aufgabe im Falle Ostdeutschlands nicht zu lösen, bei aller Betroffenheit über die mit der Umstrukturierung verbundenen Härten. Würde dies dennoch versucht, müßte mit langem wirtschaftlichen Siechtum sowie Auszehrung durch Abwanderung der Qualifizierten und Tüchtigen gerechnet werden.

Zusammen mit dem eilig verabschiedeten Nachschlag, genannt „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“, steht den Gebietskörperschaften in Ostdeutschland inzwischen ein beträchtliches Finanzvolumen zur Ver-

fügung. Der Wust von Einzelprogrammen der verschiedenen Bundesministerien ist insgesamt selbst für die Initiatoren nicht mehr überschaubar und soll von einer ohnehin überforderten Verwaltungsbürokratie in Ostdeutschland abgerufen und realisiert werden. Es ist zu hoffen, daß die verantwortlichen Politiker nunmehr statt weiter zu klagen, die von ihnen Vertretenen zu bemeiden und mit der Treuhandanstalt zu rechten, ihre Energien in die Umsetzung der Programme investieren und mit der lange vermißten Aufklärung über das ökonomisch Unumgängliche beginnen. Die Steuerzahler in Ostdeutschland und noch viel mehr die in Westdeutschland haben ein Recht darauf.

Carsten Kühl

Finanzierung der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern

*Die Sanierung der Altlasten im Umweltbereich gehört mit zu den drängendsten Aufgaben in den neuen Bundesländern. Wie hoch sind die Kosten der Sanierung?
Wer sollte sie tragen?*

Die steigende Arbeitslosigkeit, der katastrophale Zustand der natürlichen Umwelt und die unzureichende Finanzausstattung der Gebietskörperschaften zählen zu den drängendsten Problemen, die sich gegenwärtig in den sechs neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) abzeichnen. Dabei bestehen Interdependenzen: Kommt es infolge umweltschädlicher Produktionsverfahren zu Betriebsstillegungen oder verhindern kostenaufwendige, sanierungsbedürftige Altschäden Investitionen in den neuen Bundesländern, dann wird der Abwärtstrend auf dem Arbeitsmarkt noch verstärkt. Andererseits werden umweltverträgliche Produktionskonversionen und notwendige Sanierungsverfahren durch die unzureichende Finanzausstattung der Betriebe und der öffentlichen Gebietskörperschaften behindert. Dieses Dilemma soll im folgenden am Beispiel der Altlastensanierung analysiert werden.

Der Begriff Altlasten hat sich in der umweltpolitischen Diskussion als terminus technicus für ganz bestimmte Ar-

ten von Umweltschäden herausgebildet. Altlasten sind Bodenverunreinigungen auf Altablagerungen und Altstandorten. Zur ersten Kategorie gehören vor allem verlassene und stillgelegte Deponieplätze sowie wilde Ablagerungen von Abfällen. Zu den Altstandorten zählt man insbesondere Standorte ehemaliger Industrie- und Gewerbebetriebe, die in der Vergangenheit gefährliche Stoffe oder Gegenstände hergestellt, behandelt, gelagert oder abgelagert haben¹. Bei Altlasten muß immer eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt vorliegen. Solange sich der Gefahrenverdacht nicht bestätigt hat, spricht man von altlastverdächtigen Flächen.

Über Ausmaß und Kosten der notwendigen Altlastensanierung in den neuen Bundesländern liegen bisher nur erste, grobe Zahlenangaben vor, weil sowohl Erfassung als auch Gefährdungsabschätzung der Verdachtsflächen noch am Anfang stehen. Die Tabelle enthält eine Über-

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/4104 vom 1. 3. 1989: Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der Fraktion der SPD, S. 2 f. Sogenannte Rüstungsaltlasten – darunter versteht man Bodenverunreinigungen, die Kriegsfolgelasten sind, und solche Kontaminationen, die nach 1945 infolge militärischer Nutzungen auf Truppenübungsplätzen, Kasernengeländen und in Munitionslägern entstanden sind – werden aus den weiteren Betrachtungen ausgenommen.

Carsten Kühl, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.