

JOACHIM HEINZMANN

Strukturwandel altindustrialisierter Regionen in den neuen Bundesländern

Bedingungen und Probleme*

Kurzfassung

Der Strukturwandel altindustrialisierter Regionen in den neuen Bundesländern ist Teil des übergeordneten Prozesses der Transformation eines Gesellschaftssystems in ein anderes. Dabei wird eine hinreichend regionale Differenzierung in der Anwendung strukturpolitischer Instrumentarien erforderlich. Von Wichtigkeit ist dabei, in welche Richtung Umstrukturierungsprozesse in einzelnen Regionen geführt werden sollten und über welche endogenen Potenzen diese Region verfügt.

Für den Ballungsraum Leipzig-Bitterfeld-Halle werden Ursachen der sektoralen und regionalen Strukturkrise diskutiert. Die Ansätze eines Konzepts des Strukturwandels werden in der wesentlich höheren Reaktionsfähigkeit des Produktmarktes, des Arbeitsmarktes und des Infrastrukturbereiches gesehen. Die Bestimmung langfristiger tragfähiger Entwicklungsfunktionen für die großen Städte und ihr Umland, die Revitalisierung endogener innovativer Potenzen der Regionen nehmen dabei einen wichtigen Platz ein.

Abschließend werden einige Gedanken zum Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft bei der Anwendung von Förderinstrumenten im Rahmen der regionalen Strukturpolitik dargelegt.

Bei der Analyse und Bewertung der Bedingungen und Probleme für den notwendigen strukturellen Wandel in den altindustrialisierten Regionen der neuen deutschen Bundesländer gelangt man sehr schnell zu der Frage: Dominieren Problemstellungen des Strukturwandels altindustrialisierter Gebiete und stellt der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft eine zu berücksichtigende Rahmenbedingung dar oder handelt es sich nicht um einen umfassenden Prozeß der Transformation eines Gesellschafts- und

Wirtschaftssystems in ein anderes, der flächendeckend die neuen Bundesländer erfaßt und in dem die altindustrialisierten Regionen nur der Spezialfall sind?

Es zeigt sich immer deutlicher, daß letzteres das Dominante ist. Wenn dem so ist, so müssen vorrangig politische und wirtschaftspolitische Konzepte und Instrumentarien das tragende Gerüst darstellen, in das sich regionalpolitische und raumordnerische Handlungskonzepte einordnen.

Häufig werden in jüngster Zeit für den Ballungsraum Leipzig-Halle Vergleiche zum Strukturwandel im Ruhrgebiet herangezogen. Die Aussagekraft eines solchen Vergleichs sollte aber doch wohl sehr stark eingeschränkt werden. Im Ruhrgebiet basierte die Krisenhaftigkeit auf einzelnen Branchen und deren räumlicher Konzentration im Ruhrgebiet. Hier aber handelt es sich um eine flächenhafte Wirtschaftskrise, die die gesamte Wirtschaft der neuen Bundesländer erfaßt und die durch regionale Sonderstrukturen verstärkt und modifiziert wird.

Die Erfordernisse und Bedingungen für einen Strukturwandel altindustrialisierter Gebiete in den neuen Bundesländern leiten sich also nicht schlechthin aus der regionalen Konzentration einzelner Problem- und Krisenbranchen ab, sondern sie sind Bestandteil eines übergeordneten Prozesses der völligen Umgestaltung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Grundstrukturen. Konzepte und Instrumentarien müssen daher auch diesen Rahmenbedingungen adäquat sein. So müssen Erfahrungen der alten Bundesrepublik im Bereich der Regional-, Umwelt- und Wirtschaftsförderungspolitik konsequent genutzt werden. Das allein aber ist nicht ausreichend, es sind vielmehr neue, problemspezifische Lösungen erforderlich.

Die Integration der ehemaligen DDR-Wirtschaft in ein einheitliches deutsches Wirtschaftsgefüge ist ein Prozeß historischen Ausmaßes, der die vollständige Überführung eines zentralistisch geführten Wirtschaftssystems in eines der sozialen Marktwirtschaft in all seinen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen

Strukturformen beinhaltet. Im wirtschaftlichen Bereich ist das mit grundlegenden Veränderungen regionaler, sektoraler und betriebsgrößenmäßiger Dimensionen verbunden. Die Kompliziertheit dieses Vorgangs wird durch den ungeheuren zeitlichen Druck und seine gleichzeitige Einbettung in den internationalen Prozeß der europäischen Integration zusätzlich erhöht. Dieser Vielschichtigkeit des Prozesses muß die Regionalpolitik mit bewährten, aber mehr wohl noch mit neuen Konzepten begegnen. Damit wird aber auch deutlich, daß die Lösung des Problems vordergründig eine politische Aufgabe darstellt, die allein mit marktwirtschaftlichen Mitteln nicht zu fassen ist. Es erscheint naiv, zu glauben, der Markt allein könne das Problem lösen, zumal die wirtschaftenden Einheiten der neuen Länder sehr verzerrten Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind. Gefragt ist ein politisches Konzept, das auf staatlicher Strukturpolitik und Markt basiert. Die vielfältigen Diskussionen in jüngster Zeit um die Finanzkrise in den neuen Ländern lassen aber nur ein sehr zögerliches praktisches Eingehen auf diese Erkenntnis erkennen.

Erneuerung, Modernisierung oder Anpassung der ehemaligen DDR-Wirtschaft implizieren eine erstrangige regionalpolitische Zielstellung im Maßstab ganz Deutschlands und Europas, bedingen die Notwendigkeit einer hinreichenden regionalen Differenzierung der strukturpolitischen Mittel. Bereits ein kurzer Blick auf die gegenwärtigen wirtschaftlichen Strukturen der fünf neuen deutschen Bundesländer läßt erkennen, daß ihre Anpassungsfähigkeit wie auch die einiger ihrer internen Regionen an die gesamtwirtschaftliche Strukturentwicklung sehr unterschiedlich ist. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die verschiedenartigen Förderinstrumente dieser regionalen Differenziertheit Rechnung tragen sollten. Regionale Strukturwandlungskonzepte und Einsatz regionalspezifischer Fördermittel aus öffentlicher Hand müssen in Übereinstimmung gebracht werden. Es erhebt sich dabei allerdings die Frage, ob die bisher für die Bundesrepublik typische Eingrenzung staatlicher Vorleistungen vor allem auf die öffentliche Infrastruktur der Situation adäquat ist. Die Anreize müssen so erweitert werden, daß auch die Wirtschaft, daß auch privates Kapital sich an Infrastrukturinvestitionen beteiligen, um in kurzer Zeit nicht nur Anschlußqualität, sondern Zukunftsvorlauf zu schaffen. Auch muß sich offensichtlich die öffentliche Hand an Investitionen zur Beseitigung überdimensionierter Umweltaltlasten beteiligen.

Als besonders kompliziert und konfliktreich erweist sich der Strukturwandel und wirtschaftliche Anpassungsprozeß für die altindustrialisierten, z.T. monostrukturierten Gebiete in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Im allgemeinen sind Erneuerung und Strukturanpassung altindustrialisierter Gebiete ein ständiges Ziel politischen Handelns. Sie sind ein internationales Phänomen mit generalisierbaren Merkmalen, zugleich aber mit regional und strukturell individuellen Erscheinungen. Lösungsansätze sind daher stets im Spannungsfeld der Verwertung verallgemeinernder theoretischer Erkenntnis und regionaler Spezifik und Empirie zu suchen. Letzteres trifft für die ehemaligen DDR-Regionen in besonderem Maße zu.

Regionalpolitische Konzepte zum Strukturwandel und zur Anpassung altindustrialisierter Gebiete der ehemaligen DDR an den gesamtdeutschen und europäischen Entwicklungsstandard sind mit sehr vielen Fragen konfrontiert. Zwei seien herausgegriffen, die von besonderem Gewicht erscheinen:

– In welche Richtung, von welchen Leitideen aus sollten Umstrukturierungsprozesse in der Industrie und gewerblichen Wirtschaft, in der Landwirtschaft, besonders aber auch im Dienstleistungssektor geführt werden, um individuell für jede Teilregion deren spezifische wirtschaftliche, soziale und ökolo-

gische Bedingungen zu berücksichtigen und um sie im Rahmen der EG international wettbewerbsfähig zu machen?

- Über welche spezifischen innovativen Potenzen verfügen die einzelnen Regionen, wie können sie mobilisiert werden, welcher Nebenbedingungen bedarf es, um sie zur regionalen Wirkung zu bringen? Die Innovationsfähigkeit und das Innovationspotential sind die entscheidenden Wettbewerbsfaktoren, um strukturelle Anpassungsschwierigkeiten altindustrieller Gebiete zu überwinden. Zeitverluste in der Aktivierung dieses Potentials sind irreversibel.

Ursachen der sektoralen und regionalen Strukturkrise

Die Ursachen für die sektorale und regionale Strukturkrise der neuen Bundesländer sind zweifellos sehr vielfältig; die generell im sozialistischen Wirtschaftsmodell zu suchenden seien hier ausgespart. Eine einseitige sektorale Strukturpolitik hat zu nicht unerheblichen negativen regionalen Struktureffekten geführt. Dazu nur wenige Beispiele:

- Die zentralistische sektorale Strukturpolitik förderte wohl diejenigen Branchen, die auch im internationalen Maßstab durch wissenschaftlich-technische Innovationen hohe Wachstumsraten verzeichnen (vgl. Tab. 1),

aber:

- o innerhalb der Branchen entsprach die Produktpalette und die Qualität der Produkte meist nicht dem internationalen Standard;
- o durch die Autarkiepolitik waren qualitativ hochwertige Produkte auf den Export orientiert und hatten keine produktivitätssteigernde Breitenwirkung nach innen;
- o durch die Schaffung von Branchenmonopolen in Form der großen Kombinate wurde der Wettbewerb ausgeschaltet;
- o eine völlig überzentralisierte Kapital- und Investitionskonzentration auf nur ca. 20 % der Kombinatbetriebe führte zum technologischen Rückstand der überwiegenden Zahl von Betrieben und damit zu regionalen Produktivitätsdisparitäten.

Tabelle 1:

Rangfolge der Industriezweige nach ihrem Wachstum der industriellen Bruttoproduktion 1980–1989 (1980 = 100)

1. Datenverarbeitungs- u. Büromaschinenindustrie	301
2. Elektronische Industrie	296
3. Bau technologischer Spezialausrüstungen	250
4. Feinmechanische und optische Industrie	244
5. Bau von Bergbaausrüstungen	216
Industrie insgesamt	133
Leichtindustrie	129
Energie- und Brennstoffindustrie	125
Chemische Industrie	124
Textilindustrie	123
Lebensmittelindustrie	115
Metallurgie	114
Baumaterialienindustrie	110

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR 1990, S. 159

- Die aus der historischen Entwicklung gegebene Standortkonzentration von Problembranchen (Chemie, Metallurgie, Bergbau, Kohle, Textilindustrie) in den industriellen Ballungsgebieten des Südens, der fehlende Technologieerneuerungsschub in den verarbeitenden Industrien und eine insgesamt fehlende

regionale Strukturpolitik – z.B. im Sinne eines zielgerichteten wirtschaftlichen Strukturwandels dieser Ballungsgebiete – führten zu deren massivem Zurückbleiben im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und zur Vergeudung ihnen innewohnender endogener Kräfte.

Ein Vergleich der ehemaligen Bezirke nach dem Wachstum der industriellen Bruttoproduktion zeigt, daß mit Frankfurt/Oder, Gera und Erfurt Gebiete dominieren, in denen überdurchschnittlich hoch in den Branchen Elektronik, wissenschaftlicher Gerätebau investiert wurde, die traditionellen Industriegebiete in Sachsen und Sachsen-Anhalt aber am Ende dieser Rangfolge stehen (vgl. Abb. 1).

- Die aus den ersten beiden Ursachenkomplexen ersichtliche verfehlte Investitions- und Regionalpolitik findet ihren Niederschlag in der katastrophalen Umweltsituation dieser vernachlässigten Gebiete.

Abbildung 1:
Index der industriellen Bruttoproduktion
nach Bezirken (1970 = 100 %)

	50	100	150	200	250	300 %
Leipzig	131	160	191			
Halle	134	166	205			
Chemnitz	134	166	225			
Schwerin	147	183	230			
Magdeburg	138	175	232			
Rostock	136	173	234			
DDR	137	174	235			
Dresden	131	170	236			
Potsdam	139	179	237			
Berlin	131	162	244			
Neubrandenburg	153	193	245			
Cottbus	151	184	255			
Suhl	141	185	259			
Erfurt	141	186	276			
Gera	148	203	308			
Frankfurt	152	212	319			
	1	2	3			

1: 1975/1970
2: 1980/1970
3: 1988/1970

Quelle: Statist. Jahrbuch der DDR 1989

In dem ca. 6 200 m² großen Gebiet des Ballungsraums Leipzig – Bitterfeld – Halle – Merseburg wohnen etwa 2,1 Mio. Einwohner. Es ist ein Gebiet sehr hoher Industriedichte und zugleich die Region mit der höchsten Umweltbelastung in der ehemaligen DDR. Allein der ehemalige Bezirk Halle war mit 30 % Emission von Luftschadstoffen, 31 % Gewässerbelastung und 50 % toxischer Abfälle und Schadstoffe daran beteiligt.

Das Produktionsprofil der Industrie ist einerseits durch eine stark Verbundcharakter tragende Grundstoffindustrie des Braunkohlenbergbaus, der Braunkohlenveredlung, Energieerzeugung und Grundchemie in ehemaligen Großkombinaten gekennzeichnet (vgl. Abb. 2); andererseits ist in den Großstädten Leipzig und Halle sowie einer Anzahl von Mittelstädten ein relativ breites Produktionssortiment der verarbeitenden Industrie lokalisiert.

In der chemischen Industrie z.B. war der Raum Halle – Bitterfeld – Merseburg mit etwa einem Drittel an der Gesamtchemieproduktion der ehemaligen DDR beteiligt. Von den 1989 über 150 000 Beschäftigten arbeiteten allein ca. 100 000 in den vier großen Kombinaten Leuna, Buna, Bitterfeld und Piesteritz. Charakteristisch ist, daß die gesamte organische Chemie auf Braunkohleneinsatz basierte, was einerseits zu den bekannten hohen Umweltbelastungen führte, sie andererseits aber nicht konkurrenzfähig zur Petrochemie machte. Obgleich die chemische Industrie überproportional zur Erwirtschaftung von Nationaleinkommen beitrug, war der Rückfluß in Form von Investitionen unterdimensioniert. Überalterung und schlechter Zustand der Produktions- und baulichen Anlagen waren die Folge.

Ein notwendiger Strukturwandel sollte trotz dieser Lage nicht von einem völligen Ausstieg aus der Chemie ausgehen. Das würde zu einem wirtschaftlichen Zusammenbruch einer ganzen Region, zu nicht übersehbarer Massenarbeitslosigkeit führen, die Gefahr des Abwanderns von Know-how für die notwendige Altlastensanierung heraufgeschworen. Deshalb können Sanierungskonzepte auch nicht allein auf den betriebswirtschaftlichen Kriterien der Treuhandanstalt basieren.

Ansätze für ein Konzept des Strukturwandels

Der genannte Verbundcharakter bedingt, daß nicht isoliert einzelne Bereiche herausgebrochen und meistbietend verkauft werden können, ohne daß der Rest gefährdet wird. Das erfordert als Konsequenz ein unternehmenübergreifendes Strukturwandlungs- und Sanierungskonzept. Es müßte u.a. die Schließung unwirtschaftlicher und ökologisch nicht tragbarer Bereiche, die Ausgliederung von Dienstleistungsfunktionen (z.B. Bauabteilungen, Rationalisierungsmittelbau), die Sanierung verbleibender Bereiche, die Aufnahme neuer, innovativer Produktionen einschließen. Zugleich wäre Fläche und Raum zu schaffen für mittelständische Zulieferbetriebe, Dienstleistungsunternehmen und für Industrieansiedlung. Der Anreiz für Neuinvestoren liegt in der relativ guten infrastrukturellen Erschließung, dem vorhandenen Arbeitskräftepotential und der standörtlichen Lagegunst. Von Vorteil für die neuen Unternehmen ist die Nutzung der im Einigungsvertrag eröffneten Möglichkeit, sie von der Altlastensanierung freizustellen, d.h. sie übernehmen alle öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus dem Betreiben der Anlage ergeben, die Treuhand aber übernimmt die Verpflichtungen aus der Altlastensanierung.

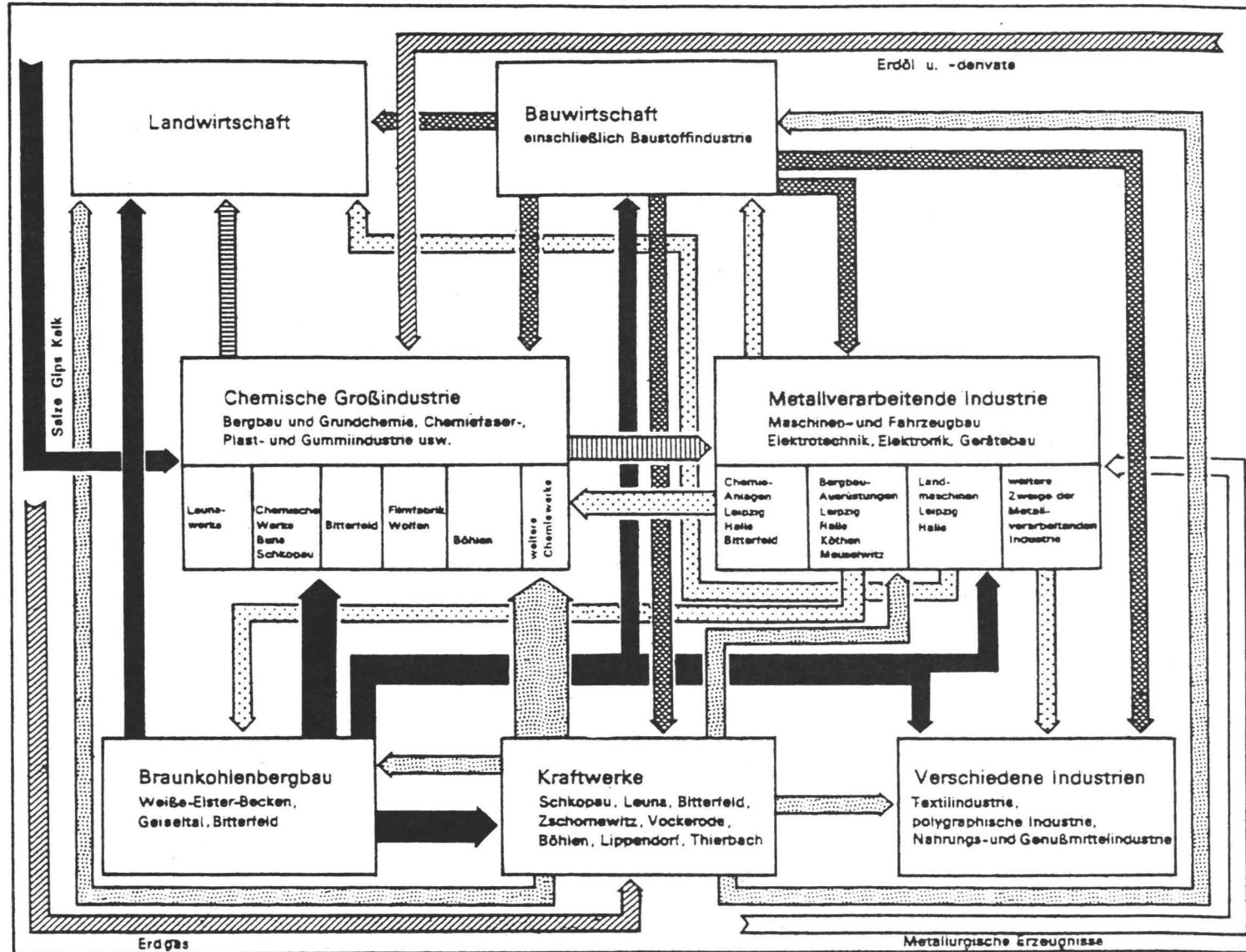
Bezüglich der Altlastensanierung muß aber wohl generell gesagt werden, daß dazu ein vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu bildender Sonderfonds erforderlich erscheint. Es ist absolut auszuschließen, daß das erforderliche Flächenrecycling sich selbst tragen kann.

Anzustreben ist ebenfalls die Bildung von Umwelt- und regionalen Förderungsgesellschaften als Kombination aus öffentlicher Hand und Privatwirtschaft.

Wesentlich erhöhte Reaktionsfähigkeit des Produktmarktes

Ein entscheidender regionalpolitischer Ansatz dafür ist in der Förderung und Erschließung des technologischen Innovationspo-

Abbildung 2:
Schema des Produktionsverbundes



tentials zu sehen. Die industriellen Ballungsgebiete, z.B. im Land Sachsen, verfügen über solche Potenzen, u.a. in dem relativ dichten Netz von Universitäten und Hochschulen; über 37 % aller Beschäftigten in Forschung und Entwicklung der ehemaligen Kombinate ist in Sachsen tätig, ca. 27 % der vorwiegend technisch und technologisch orientierten Forschungskapazitäten der ehemaligen Akademie der Wissenschaften sind in Sachsen lokalisiert. Aber es fehlte bisher – und es gibt ihn bisher nur in ersten Ansätzen – ein gerichteter Technologietransfer von diesen Forschungszentren in die Unternehmen der Wirtschaft. Bewährte Formen – wie Technologie- und Gründerzentren – in unmittelbarer sachlicher und räumlicher Nähe zu Hochschulen, Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen fehlen und damit auch deren Spin-off-Prozesse gegenüber dem klein- und mittelständischen Gewerbe in der Region. Die Förderung einer solchen Art regionalen Innovationspotentials stellt sich als eigenständiges Handlungsfeld dar. Da sich ein klein- und mittelständisches Unternehmertum erst wieder neu herausbildet, könnten Technologietransferzentren an den Universitäten, evtl. auch bei den ehemaligen Akademieinstituten, eine besondere Rolle spielen. Da die Effizienz solcher Transferzentren auch von einer gewissen Strukturanpassung zwischen der sendenden und empfangenden Seite mitbestimmt wird, erscheint ihre Einpassung in regionale Strukturentwicklungskonzepte zweckmäßig.

Auf eine sehr aktuelle Gefahr sei hingewiesen. Bei der Entflechtung und Privatisierung der ehemaligen Kombinate werden gegenwärtig häufig die F/E-Abteilungen aufgelöst, eingespielte Entwicklungsteams fallen auseinander. In ähnlicher Weise sind Forschungsinstitute ehemaliger Akademien von Auflösung bedroht. Damit aber werden die eigentlichen endogenen Kräfte, die in der Lage wären, Basis für ein neuzuordnendes Innovationspotential zu sein, zerstört. Allein durch einen West-Ost-Technologietransfer ohne ein kreatives Humankapital in den neuen Bundesländern ist ein qualitativer Strukturwandel nicht möglich.

Die Erhöhung der Reaktionsfähigkeit des Produktmarktes hängt auch von einer spürbaren Diversifizierung des Produktionsprofils ab, ein Prozeß, der ebenfalls besonders im Zusammenhang mit der Bildung von Klein- und Mittelunternehmen gesehen werden sollte.

Die altindustrialisierten Ballungsgebiete um Leipzig/Halle, Dresden und Chemnitz weisen eine sehr vielfältige breite Branchenstruktur auf. Das bietet vorteilhafte Ansätze und Voraussetzungen für den Strukturwandel. Besonders die Großstadregionen mit ihrer relativ hohen Bevölkerungsdichte und der relativ ausgebauten Verkehrsinfrastruktur sind auch für konsumorientierte und unternehmensbezogene Dienstleistungen chancenreiche Standorte.

Wesentlich erhöhte Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Der zweifellos zu erwartende Aufschwung in der Breite des Wirtschaftsprofils muß einhergehen mit der Förderung eines breiten Ausbildungsangebots, soll er längerfristig stabil sein. Besonders in den sächsischen Altindustrieregionen sind dafür gezielte Fördermaßnahmen erforderlich, sind das doch die Gebiete mit den ungünstigsten demographischen Bedingungen, mit den höchsten Abwanderungsraten vorwiegend der jüngeren arbeitsfähigen Jahrgänge in den 80er Jahren. Das Bild wird noch ungünstiger, berücksichtigt man die hohen Abwanderungen der jüngsten Zeit. Viele Kreise im sächsischen Raum werden besonders in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit einem absoluten Fehlen an Bevölkerung im Lehrlingsalter konfrontiert sein. Eine hohe

Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes bedingt aber die Bindung des heranwachsenden Ausbildungspotentials in seiner Region.

Eine sozial verträgliche Umgestaltung der Wirtschaft, speziell in den hier zur Debatte stehenden Räumen, muß die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Förderung von Investitionen und Neugründungen vordergründig zum Ziel haben. Bekanntlich greift eine solche Politik i.d.R. nicht kurzfristig. Für einen Übergangszeitraum – und das sollte auch bei der Aufstellung von regionalen Entwicklungsplänen Berücksichtigung finden – spielen weitere Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, wie Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Einrichtung von Beschäftigungsgesellschaften u.ä., eine große Rolle. Eine gezielte Konzentration dieser Möglichkeiten auf Maßnahmen im Bereich Infrastruktur, Umweltsanierung, Flächenrecycling u.ä. kann auch zu einer regionalen Imageaufbesserung beitragen.

Wesentlich erhöhte Reaktionsfähigkeit im Infrastrukturbereich

Neben der vielerorts bereits umfassend begründeten Notwendigkeit einer quantitativen und qualitativen Erneuerung aller kommunikativen Infrastrukturbereiche ist es der Aufbau einer modernen wirtschaftsnahen und der sozialen Infrastruktur sowie der Umweltinfrastruktur, der in den industriellen Ballungsgebieten einer besonderen Förderung bedarf. Es sind bekanntlich die sog. "weichen" Standortfaktoren, die Image und Anziehungskraft einer Region zunehmend bestimmen. In diesem Bereich liegen besondere Barrieren und Defizite. Überdurchschnittlich schlechte ökologische Bedingungen kulminieren gerade in den Gebieten, deren Strukturwandel allein aus inneren Kräften nur schwer realisierbar erscheint, z.B. die Braunkohle-Chemie-Energie-Gebiete von Böhlen/Espenhain, Bitterfeld und Leuna/Merseburg. Deshalb sind schnelle Anhebung der Lebensqualität, Umweltsanierung, Investitionsanreiz im Produktions- wie im Dienstleistungsbereich gegenseitig voneinander abhängige Größen, die auch in dieser Einheit einem regionalen Entwicklungskonzept und den entsprechenden Förderinstrumenten Rechnung tragen müssen. Wachstumsorientiertes Investitionsgeschehen muß mit einer spürbaren Verbesserung der Umweltsituation einhergehen.

Es ist eine allgemein akzeptierte Erkenntnis, daß ohne schnelle Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur kein wirtschaftlicher Aufschwung erreichbar ist. Außer für die Telekommunikation ist bisher kein Konzept erkennbar. Insbesondere sind m.E. sonderrechtliche Bestimmungen für Infrastrukturinvestitionen erforderlich, um nicht durch das perfektionierte Planungs- und Genehmigungsrecht der Bundesrepublik zeitliche Verzögerungen eintreten zu lassen.

Eine dominante Stellung dieser drei Bereiche – Produktmarkt, Arbeitsmarkt und Infrastruktur – im Rahmen eines notwendigen wirtschaftlichen und ökologischen Strukturwandels wird auch durch die Aussagen einer Studie des Instituts für Europäische Unternehmensführung in München über die "Standortqualität der DDR-Region im internationalen Vergleich" bestätigt. Die darin bewerteten strategischen Vor- und Nachteile der ehemaligen DDR-Region im internationalen Wettbewerb gelten für die mitteldeutschen Ballungsgebiete im besonderen. Nach einem bestimmten Punktsystem wurde mit 69 % der maximal erreichbaren Punktezahl diese Standortqualität mit "gut" beurteilt. Zu den am höchsten dotierten Merkmalen zählen: das Angebot an Arbeitskräften (u.a. durch die strukturbedingten Freisetzungen), die Binnennachfrage, die sich mittelfristig stabilisieren wird, und auch – vielleicht etwas überraschend – die Rechtssicherheit durch die Übernahme der bundesrepublikanischen Rechtsverfassung. Mit "noch gut" werden Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer, Qualifikation (allerdings mit Nachbesserungsbedarf) und Diffe-

renzierung der Produktionsstruktur beurteilt. Die letzten Plätze nehmen Telekommunikation, Infrastruktur, Umweltaltlasten ein.

Schritte auf dem Weg zu einem regionalen Strukturkonzept

1. In einer ersten Phase müssen für die großen Städte und ihr Umland die langfristig tragfähigen Entwicklungsfunktionen bestimmt werden. Das erscheint deshalb so notwendig, weil von ihnen die damit verbundene Ausstrahlung auf die Region initiiert werden muß.
So wird in Sachsen für Dresden die Funktion als Landeshauptstadt eine Entwicklungsspezifik auslösen, die sich z.B. von Leipzig und Chemnitz unterscheiden, die bei allen Gegensteuerungsversuchen einen Sog für landesregierungsnahe Einrichtungen nach Dresden zur Folge haben, die auch aufwertend für Dresden als Kunst- und Kulturstadt wirken wird. Das aber hätte Konsequenzen für Dresden als Industriestandort mit der exponierten Lage im Elbtalkessel.
Oder das Beispiel Leipzig: Seine Hauptfunktion muß in der eines Wirtschaftszentrums, verbunden mit der Messe- und Handelsfunktion, gesehen werden, was eine Revitalisierung des Images als Standort für Banken, Versicherungen, Unternehmenszentralen u.ä. bedeutet.
Diese Funktionsbestimmungen sind in der jetzigen Zeit auch deshalb von so hohem Gewicht, weil sich daran Umschulungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsprogramme für große Bevölkerungszahlen orientieren müssen.
2. Für jede Region (Land, regionale Planungsregionen usw.) gilt es, das eigene endogene Kräftepotential genau zu bestimmen und sowohl mit regionsinternen Kräften als auch durch den gezielten Einsatz regionsexterner Fördermittel zu mobilisieren. Ausgangspunkt dafür ist die allgemein anerkannte Prognose, daß für die 90er Jahre Wissenschaft und Technologie als Faktoren ökonomischer und sozialer Entwicklung dominieren werden gegenüber Kapital und Arbeit. Zumindest für eine zeitlich im Moment nicht klar begrenzbare Übergangsperiode werden aber in den altindustrialisierten Gebieten Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens Kapital und Arbeit ebenfalls eine große Rolle spielen.

Eine ganz zentrale Problematik ist die notwendige enge Verkopplung von wirtschaftlichem Strukturwandel – Innovationsschub – ökologischem Umbau. Das sächsisch-thüringische Industriegebiet muß als ökologisches Krisengebiet charakterisiert werden. Daraus folgt auch mit Logik, daß der notwendige und auch zu erwartende industrielle Strukturwandel, verbunden mit dem erforderlichen Technologiewandel, auch einen immensen endogenen Bedarf an Umwelttechnologie und Umweltsanierung auslöst, der – anknüpfend an das vorhandene industrielle Potential – zu einem beträchtlichen Innovationsschub führen sollte.

Es muß ein explizites Ziel eines Strukturwandelkonzepts sein, Umweltschutzmaßnahmen, z.B. auch mittels ABM, für die jetzige kritische Übergangsphase als Beitrag zur Wirtschaftsbelebung zur Wirkung zu bringen, längerfristig darüber hinaus daraus einen innovativen Wirtschaftsbereich zu gestalten. Insbesondere das ansässige F/E-Potential und die Produktionskapazitäten im Maschinenbau und anderen Zweigen der verarbeitenden Industrie bieten dafür Ansätze (Chemieanlagenbau, Pumpen- und Verdichterbau, Entstaubungsanlagenbau u.a.).

Förderinstrumente

Diese Entwicklungen zu initiieren und zu stimulieren, bedarf es offensichtlich spezieller Instrumente. Dazu seien thesenhaft einige wenige Gedanken dargelegt, die sich insbesondere auf das Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft im Rahmen regionaler Strukturpolitik beziehen.

1. Die unternehmensbezogene Investitionsförderung durch den Bund sollte zusammengeführt werden mit einem regionalen Wirtschaftsentwicklungsprogramm für die mitteldeutsche Industrieregion. Regionale Strukturförderung, einschließlich Förderung durch die EG im Rahmen ihrer Regionalpolitik zur Förderung von "Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung", verheißen dann einen besonderen Effekt, wenn sie in einen gesamtwirtschaftlichen räumlichen Handlungsrahmen eingepaßt sind. Dieser regionale Rahmen sollte ein Gebiet umfassen, das etwa durch die Städte Leipzig – Bitterfeld – Halle – Gera – Zwickau – Chemnitz eingegrenzt wird und damit übergreifenden Anteil an den drei Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hat.
2. Die regionale Verbundplanung dürfte eine entscheidende Voraussetzung dafür sein, regionalpolitische Entwicklungsziele zu realisieren. Die Bildung regionaler Entwicklungsgesellschaften im interkommunalen Verbund, die sowohl öffentlich als auch privat oder gemischt existieren können, an denen sich Bund und Länder in geeigneter Form beteiligen können, gewinnt dabei besondere Bedeutung. In vielen Fällen erscheint es sinnvoll, wenn Planungs- und Vollzugsfunktionen sowie Investitionsmittelbeschaffung miteinander verbunden werden. Die Rolle regionaler Planungsverbände sollte auch darin gesehen werden, regionale Wirtschaftskreisläufe zu fördern.

Folgt man dem Gedanken einer regionalen Verbundplanung, bedeutet ihr adäquater Instrumentarien und Mechanismen, um Staat, Wirtschaft und Wissenschaft zielgerichtet zusammenzuführen. Eine "ständige Regionalkonferenz", getragen durch die private Wirtschaft, Parteien, Vertreter öffentlicher Körperschaften und der Wissenschaft, könnte in einer solchen Art wirksam werden, als Initiator und öffentlicher Kontrolleur fungieren und zugleich als Rahmen für eine regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaft, für regionale Planungsverbände u.ä. dienen.

Zur Umsetzung von Maßnahmen des Strukturwandels und der Umweltsanierung wäre deren Verankerung bei den Länderregierungen und den kommunalen Gebietskörperschaften zu erwägen. Die Gewährung von Fördermitteln könnte damit an den Zusammenschluß in kommunalen oder regionalen Verbänden gebunden werden.

3. Speziell in den Bereichen der Infrastrukturinvestitionen und Umweltsanierung erscheinen in den neuen Bundesländern, speziell in dem industriellen Ballungsgebiet, neue Formen des Zusammenspiels von öffentlicher und privater regionaler Strukturförderung notwendig.
- Selbstverständlich ist die Infrastrukturpolitik generell eine staatliche Aufgabe. Die überdurchschnittlich hohe funktionelle, räumliche und zeitliche Verflechtung von Infrastrukturinvestitionen für das Verkehrs- und Kommunikationssystem, für Ver- und Entsorgung, für wirtschaftsnahe Dienstleistungen und für Erschließung und Bereitstellung von Gewerbeflächen verlangen aber nach einem regionalen Infrastrukturkonzept, an dessen Realisierung sich die private Wirtschaft beteiligen sollte und das ihre Kapitalbeteiligung daran speziell stimulieren sollte. Angesichts der sich mittelfristig nicht

grundsätzlich verändernden Finanzlage der Kommunen können sie die für den Strukturwandel eine Bedingung darstellenden Infrastrukturmaßnahmen nicht im erforderlichen Umfang durchführen. Hier sollten neben der Aufstockung der Bundesmittel für die Gemeinden die Vergabemodalitäten des Kreditprogramms für die Kommunen erweitert und private Investoren und Betreiberunternehmen verstärkt einbezogen werden.

- Für die Investitionshaushalte der Gemeinden ist in absehbarer Zeit nur ein geringer Zufluß aus gemeindlichen Steuern, aus Gebühren und den anteiligen Finanzaufweisungen aus Steuereinkommen zu erwarten. Daher bedarf es neuer Lösungen und Instrumente, um die kommunalen Eigenanteile an den Investitionsfinanzierungsprogrammen aufzubringen und für die Gemeinden finanzierbar zu gestalten.
- Da die staatlichen Förderprogramme, einschließlich des "Kreditprogramms zur Förderung kommunaler Investitionen im Gebiet der ehemaligen DDR", hohe kommunale Eigenbeteiligung erfordern, die sie aber gegenwärtig nicht realisieren können, sollte überlegt werden, diese Mittel durch den freien Markt bzw. private Investoren vorfinanzieren zu lassen und für die Gemeinden realistische Refinanzierungszeiträume festzulegen.
- In umgekehrter Weise erscheint es notwendig, daß Umweltsanierung in ausgewählten Fällen, z.B. den Folgelasten aus Braunkohlenbergbau und Großchemie, auch mit Mitteln der öffentlichen Hand mitgetragen wird, da das Verursacherprin-

zip durch die teilweise Auflösung der verursachenden Betriebe allein nicht ausreichend erscheint, hohe Altlastensanierungsaufwendungen aber potentielle Investoren zur Zurrückhaltung veranlassen.

4. Die Investitionsbereitschaft von Unternehmen wird bekanntlich nicht nur von den zu erwartenden, berechenbaren Kosten, sondern auch von zu erwartenden Unsicherheiten und Risiken bestimmt. Fehlende Informationen, besonders im ökologischen Bereich, fördern das Vorsichtsprinzip. Es erscheint daher dringend notwendig, im Zusammenspiel von öffentlichen Körperschaften, Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen durch Erfassung und Gefährdungsabschätzung eine hohe Transparenz dieser Risikofaktoren zu erreichen und in den Sanierungs- und Entwicklungsplänen Kostenabschätzungen und Finanzierungsmöglichkeiten auszuweisen.

Anmerkung

- * Vortrag, gehalten auf der 4. Sitzung der RAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 7./8. März 1991 in Halle.

*Prof. Dr. Joachim Heinzmann
Zwickauer Straße 120/905
O-7030 Leipzig*