

Die Währungsunion — Eine Entscheidung mit Folgen

Von Lutz Hoffmann*

Zusammenfassung

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob die Währungsunion zwischen der BRD und der DDR im Jahre 1990 den Grundstein für die heutigen wirtschaftlichen Probleme Ostdeutschlands gelegt hat. Zunächst werden auf dem Hintergrund historischer Erfahrungen die grundlegenden währungspolitischen Konzepte mit ihren Vor- und Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft dargestellt. Auf dieser Basis werden die unterschiedlichen Vorschläge beurteilt, die in den Wochen bis Mitte Februar 1990 zur ökonomischen Annäherung der DDR an die BRD gemacht wurden. Die Diskussion über den richtigen Weg kam jedoch mit dem politisch begründeten Angebot von Bundeskanzler Helmut Kohl, die DM in der DDR kurzfristig einzuführen, zu einem schnellen Ende. Diese Entscheidung erwies sich als schwere Hypothek für den Aufschwung im Osten. Da es ökonomisch sinnvolle Alternativen gegeben hätte, die auch einer späteren politischen Einigung der beiden deutschen Staaten nicht im Wege gestanden haben dürften, muss die Entscheidung der Bundesregierung als ein Votum wider die ökonomische Vernunft gewertet werden.

Nach dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 setzte in Ost- und Westdeutschland eine Diskussion über den in der DDR anzustrebenden wirtschaftspolitischen Reformprozess ein. Dabei spielte die Frage nach dem zukünftigen Währungssystem eine prominente Rolle. Die Debatte wurde äußerst kontrovers geführt. Schon bald zeichneten sich zwei Lager ab. Das eine bestand aus den Befürwortern der raschen Einführung einer deutsch-deutschen Währungsunion und das andere aus deren überzeugten Gegnern. Im ersten Lager standen vorwiegend Politiker, während sich im zweiten die einschlägigen Fachleute aus Wissenschaft, Bundesbank, Fachressorts und Verbänden zusammenfanden. Gesiegt hat — wie häufig in derartigen Konfliktsituationen — das Lager der Politiker. Haben sich ihre Erwartungen erfüllt? War die Entscheidung für die Währungsunion politisch unausweichlich? Wäre Ostdeutschland mit einem anderen Währungssystem besser gefahren?

Vor dem Hintergrund dieser Fragen werden im Folgenden die in der seinerzeitigen Auseinandersetzung vorgebrachten Argumente für und wider die Währungsunion und deren Alternativen einander gegenüber gestellt und bewertet. Dabei wird auch der Versuch unternommen, einschätzende Antworten auf diese und weitere Fragen zu formulieren. Eindeutig werden sich die Fragen wohl nie beantworten lassen. Das Experiment „Wahl eines Währungssystems“ ist nun mal nicht wiederholbar.

1. Währungspolitische Konzepte und Fakten

Bei der Wahl eines Währungssystems spielen vor allem zwei Kriterien eine Rolle: Das System muss eine Politik der monetären Stabilität (Vermeidung von Inflation und Deflation) ermöglichen und es sollte einen Preis der Währung (Wechselkurs) gewährleisten, der mit der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft gegenüber ihren wichtigsten Handelspartnern korrespondiert.

1.1 Erfahrungen mit unterschiedlichen Wechselkurssystemen

Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges bis Anfang der 70er Jahre herrschte ein internationales Währungssystem, das die Währungen der wichtigsten Handelsnationen durch feste Wechselkurse eng miteinander verband. Gleichzeitig war das Stabilitätsbewusstsein in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Beides erwies sich als schwer miteinander vereinbar. Länder mit überdurchschnittlich hoher Inflation, wie etwa Großbritannien, tendierten zu hohen Leistungsbilanzdefiziten, die sie zu häufigen wirtschaftspolitischen Bremsaktionen (stop and go policy) zwangen. Für Länder mit überdurchschnittlich hohem Stabilitätsbewusstsein, wie etwa die Bundes-

* Präsident des DIW von 1989–1999. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, D-14191 Berlin; e-mail: lhoffmann@diw.de

republik, war das Währungssystem ungünstig, weil sie durch die festen Wechselkurse Inflation importierten und daher nicht das Stabilitätsniveau realisieren konnten, das sie für wünschenswert hielten. Gleichzeitig tendierten die Währungen dieser Länder zur Unterbewertung, weshalb sie hohe Leistungsbilanzüberschüsse erzielten und Kapital exportierten, womit Investitionen und wirtschaftliches Wachstum im Ausland finanziert wurden. Je mehr die nationalen Inflationsraten auseinander drifteten, umso weniger entsprachen die fixierten Wechselkurse der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder. Das so genannte Bretton-Woods-System fester Kurse wurde daher 1973 durch ein System flexibler Wechselkurse abgelöst.

In einem System flexibler Kurse bestimmen im Idealfall allein die Marktkräfte den Wechselkurs und seine Veränderungen. Jedes Land kann die Stabilität oder Inflation herbeiführen bzw. zulassen, die es für angemessen hält, ohne dass dadurch die inländische Wirtschaft wechselkursbedingte Wettbewerbsvor- oder nachteile erlangt. Diese Freiheit hat aber ihren Preis. Die Erfahrung zeigt, dass flexible Kurse stark schwanken können, was die unternehmerische Kalkulationsbasis in außenwirtschaftlichen Beziehungen beeinträchtigt. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Politiker sich vor unbequemen Strukturanpassungen drücken und lieber die Flucht in die Inflation antreten. Dadurch werden Preissignale geschwächt und die Allokation der Ressourcen verzerrt, was negative Auswirkungen auf Einkommen, Wachstum und Beschäftigung hat. Schließlich neigen Politiker dazu, die Auswirkungen einer inflationären Politik auf den Devisenmärkten in der Gestalt eines sinkenden Wechselkurses nicht akzeptieren zu wollen und daher auf die Zentralbank Druck auszuüben, dass sie auf den Devisenmärkten zur Kursstützung interveniert oder Kapitalmarktkontrollen einführt. Falls die Zentralbank dem politischen Druck nachgibt, wird die Währung tendenziell überbewertet und der Wechselkurs entspricht nicht mehr der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft. Steigende Leistungsbilanzdefizite — wie bei festen Wechselkursen — sind die Folge, was zur Zahlungsbilanzkrise führen kann, wenn das Ausland nicht mehr bereit ist, die Leistungsbilanzdefizite durch Kapitaltransfer zu finanzieren.

Die Erfahrungen mit festen und flexiblen Wechselkursen haben deutlich gemacht, dass für sich genommen weder das eine noch das andere Währungssystem problemlos ist. Es lag daher nahe Hybridsysteme zu entwickeln, die Vor- und Nachteile der beiden Systeme zu einem vernünftigen Ausgleich bringen. Ein solches System war das Europäische Währungssystem (EWS), in dem die Wechselkurse innerhalb gewisser Schwankungsbreiten fixiert waren. Ein anderes ist das System gleitender Ab- oder Aufwertungen (crawling peg), bei dem der Wechselkurs entsprechend der Differenz von Inlandsinflation zur Auslandsinflation mit Vorankündigung laufend angepasst wird. Dadurch bleibt der um die Inflationsratendifferenz

bereinigte so genannte reale Wechselkurs konstant und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft unverändert. Dieses System hat z. B. Polen im Rahmen seines Transformationsprozesses zur Anwendung gebracht.

Hybridsysteme sind aber nicht der einzige Ausweg aus dem Dilemma. Man kann die Nachteile fester oder flexibler Wechselkurse auch durch flankierende Vereinbarungen und Maßnahmen in den Griff zu bekommen versuchen. Das geht aber nur, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass sich alle Beteiligten daran halten, und das erfordert den Wettbewerbsverhältnissen gerecht werdende Ausgangsbedingungen sowie wirksame Sanktionsmechanismen für den Fall nachhaltiger Verletzung der getroffenen Vereinbarungen oder Aufgabe der nationalen Entscheidungssouveränität. Den ersten Weg ist die Europäische Währungsunion (EWU) mit dem Vertrag von Maastricht und den Folgeabkommen gegangen. Die EWU ist gewissermaßen die Extremform eines Systems fester Wechselkurse, die nicht mehr — wie noch im Bretton-Woods-System — gelegentlich revidiert werden können. Der zweite Weg, Aufgabe der nationalen Entscheidungssouveränität, wurde in der DDR mit der deutschen Vereinigung beschritten.

1.2 Geldüberhang und Wettbewerbsfähigkeit der DDR

In der Diskussion über das in der DDR zu etablierende Währungssystem standen zunächst auch die beiden Kriterien monetäre Stabilität und internationale Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Hinsichtlich der monetären Frage wurde davon ausgegangen, dass ein Kaufkraftüberhang vorlag, weil die Geldbestände stärker zugenommen hatten als das Güterangebot. Durch die fixierten Güterpreise war eine zurückgestaute Inflation entstanden, die nach den Worten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „... sich in einem Geldüberhang und in Warteschlangen auf den Gütermärkten, das heißt in einem Zwangssparen der Bevölkerung ...“ (SR, IV, Ziffer 33) äußerte. Das Ausmaß des Geldüberhangs dürfte erheblich gewesen sein. Nach Berechnungen des DIW (WB 6/90, S. 68) lag die Relation liquider Bestände (Bargeld und täglich fällige Spareinlagen) zu den Nettogeldeinnahmen in der DDR bei 1,03 im Vergleich zu einem Wert von 0,6 in der Bundesrepublik.

Die DDR wickelte den größten Teil ihres Außenhandels mit den seinerzeitigen Ostblockstaaten ab. Da mit dem Einsetzen der Transformation das Handelssystem des Ostblocks zusammenbrach, war für die Beurteilung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Wirtschaft, der Handel mit dem Westen, insbesondere der Bundesrepublik, massgeblich. Berechnungen von DDR-Ökonomen zum innerdeutschen Handel für das Jahr 1989 hatten ergeben, dass die im Export der DDR erzielbaren DM-Erlö-

se im Durchschnitt nur 23 % der Herstellungskosten ausmachten (Hoffmann, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.2.1990, S.15). Um bei freiem grenzüberschreitendem Güterhandel kostendeckende Preise zu erzielen, hätten also die ostdeutschen Anbieter die Möglichkeit haben müssen, ihre DM-Erlöse zu einem Wechselkurs von 4,4 Mark der DDR pro DM umzutauschen.

Eine andere Berechnung von Schmieding (1990) kam zu tendenziell ähnlichen Ergebnissen. Er verglich für den innerdeutschen Handel die Exportpreise von Lieferungen der DDR mit den Importpreisen auf der Basis von Einheitswerten. Die Relation ist ein Ausdruck für die Terms of Trade. Bei einer Relation von 1 erzielten die DDR und die Bundesrepublik gleiche Erlöse pro Mengeneinheit. War die Relation geringer, dann waren die ostdeutschen Anbieter bei einem Wechselkurs von 1:1 weniger wettbewerbsfähig als ihre westdeutschen Handelspartner und umgekehrt. Die Berechnungen ergaben im Durchschnitt eine Relation von 0,36. Das bedeutete, dass die ostdeutschen Anbieter unter Marktbedingungen nur bei einem Wechselkurs von 2,8 Mark pro DM wettbewerbsfähig gewesen wären. Es ist wichtig zu betonen, dass beiden Berechnungen tatsächlich stattgefunden Handelsströme zu Grunde lagen. In den Zahlen wurden also nicht nur Kostenunterschiede, sondern auch Qualitätsdifferenzen bereits berücksichtigt. Das häufig vorgebrachte Argument, die DDR sei schon allein aus Qualitätsgründen in nichts wettbewerbsfähig gewesen, weshalb auch ein geringer Wechselkurs nichts an dem massiven Produktionsrückgang nach Einführung der DM geändert hätte, erscheint also wenig stichhaltig.

2. Die währungspolitischen Vorschläge

Die Debatte über das zukünftige Währungssystem der DDR verlief anfangs in den üblichen ökonomischen Denkbahnen. Es gab sowohl Befürworter flexibler als auch solche fester Wechselkurse. Angesichts des befürchteten Geldüberhangs herrschte allerdings Einigkeit darüber, dass die institutionellen Voraussetzungen für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik rasch geschaffen werden müssten.

2.1 Geldpolitik und Abbau des Geldüberhangs

In seinem Sondergutachten vom 20. Januar 1990 hatte der Sachverständigenrat unter Ziffer 32 drei grundlegende Ziele einer Reform des Geld- und Währungswesens der DDR formuliert:

- Herstellung stabiler Währungsverhältnisse durch eine unabhängige Notenbank,
- Aufbau eines zweistufigen Bankensystems und monetärer Märkte zur Allokation des Kapitals,

- Konvertibilität der Währung bei einheitlichem Wechselkurs.

Zur Zeit der Planwirtschaft nahm die Staatsbank als Notenbank sämtliche Bankenfunktionen wahr. Beim Übergang zur Marktwirtschaft war es erforderlich, den Tätigkeitsbereich der Staatsbank auf die üblichen Aufgaben der Geldpolitik zu beschränken und gleichzeitig ein effizientes Geschäftsbankensystem aufzubauen. Das war unstrittig. Weniger einhellig waren die Meinungen darüber, wie man am besten den Geldüberhang abbauen könne, damit nicht anfänglich ein großer Inflationsschub aufträte, der sich leicht in einer Lohn-Preis-Spirale fortsetzen könnte. Der nächstliegende Schritt wäre eine Währungsreform gewesen, wie sie im Juni 1948 in Westdeutschland durchgeführt wurde. Sie wurde jedoch schon bald mehrheitlich abgelehnt. Die Begründungen waren bisweilen etwas merkwürdig. So schrieb der Sachverständigenrat in seinem Sondergutachten (Ziffer 34): „Zu bedenken ist schließlich auch, dass ein Geldschnitt als ein Akt zu verstehen ist, der den Vermögensverlust der Geldbesitzer eindeutig mit der Misswirtschaft der Vergangenheit in Verbindung bringt.“ — so als hätte es gute Geldbesitzer und böse Misswirtschaftler gegeben, die beide nichts mit einander zu tun hatten.

Statt einer Währungsreform wurde für den Abbau des Geldüberhangs Folgendes vorgesehen:

- Eine Preisliberalisierung mit Abbau der Preissubventionen, was ohnehin nötig war. Die Preise der handelbaren Güter hätten sich dadurch den je nach Wechselkurs entsprechend höheren westdeutschen Preisen angepasst. Bei den nicht-handelbaren Gütern hätte der Wegfall der Subventionen die Preise gleichfalls anziehen lassen. Das insgesamt höhere Preisniveau hätte die Kaufkraft der Geldeinkommen deutlich reduziert.
- Verkauf von Staatsvermögen (Unternehmensbeteiligungen, Wohnungs- und Bodeneigentum) an die Bevölkerung sowie Ausgabe von Staatsanleihen zu attraktiven Zinsen. Das DIW (WB 6/90, S. 68) schlug vor, die Erlöse zur Ablösung der Staatsschulden bei der Staatsbank, die das Geld dann stilllegen sollte, zu verwenden.
- Stilllegung der aus der Abwicklung des Devisenfonds der DDR eingenommenen Markbeträge.

Völlig ungewiss blieb bei diesen Vorschlägen, ob und in welchem Ausmaß die ostdeutsche Bevölkerung überhaupt bereit gewesen wäre, Anteile des maroden Staatsvermögens zu erwerben und staatliche Anleihen zu zeichnen.

Im Hinblick auf die Gestaltung der Geldpolitik der unabhängigen Notenbank gingen die meisten Beobachter von einem Festkurssystem aus. Dementsprechend wurde gefordert, „dass die DDR-Notenbank ihre Geldmenge gerade so steuert, dass der Wechselkurs konstant bleibt.“

(Siebert, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.2.90, S.13). Der Sachverständigenrat plädierte für eine Orientierung an der Geldwertstabilität (Ziffer 39 des Sondergutachtens), was mit der Wechselkursstabilität nicht notwendig identisch ist, wie unter anderem die Erfahrung der osteuropäischen Länder zeigt. Für den Fall eines festen Wechselkurses lehnte Siebert eine Kursstabilisierung durch die Bundesbank jedoch ab, weil dadurch implizit die Geldmenge und das Preisniveau in der Bundesrepublik und Europa definiert werde, was allerdings wegen der geringen wirtschaftlichen Größe der DDR wenig plausibel erscheint. Gleichzeitig schlug er aber als Alternative vor, dass „...die DDR sehr schnell die Geldmengenpolitik für die Ost-Mark verbindlich nach Frankfurt abgeben...“ kann. Die Ost-Mark sollte dann gegenüber der West-Mark floaten. Der Devisenmarkt würde den Wechselkurs bestimmen.

2.2 Fester oder flexibler Wechselkurs?

In der Frage des Wechselkurssystems war die Mehrheit für einen festen Wechselkurs, allerdings plädierten einige für einen temporär flexiblen Kurs. Befürworter flexibler Wechselkurse als Übergangslösung waren neben Siebert unter anderen die Mannheimer Ökonomen Vaubel und Paulsen, der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Zu einer richtigen Diskussion dieser wichtigen Frage kam es allerdings gar nicht, da die Politik aus wahltaktischen Gründen mit dem Angebot der D-Mark an die Bürger der DDR vorpreschte und damit die Debatte in den Bereich akademischer Gedankenspielerien verwies.

Nach den Vorstellungen des DIHT sollte im Rahmen eines Dreistufenplanes zunächst einmal der Kurs der DDR-Mark freigegeben werden. Im zweiten Schritt sollte die DDR die notwendigen Reformen vornehmen, das heißt, ihr Wirtschafts- Sozial- und Finanzsystem an das der Bundesrepublik angleichen. Im dritten Schritt sei dann ein enger Währungsverbund vorstellbar. Den Zeitpunkt für eine Währungsunion sah der DIHT erst dann gekommen, wenn es auch in der Europäischen Gemeinschaft so weit sei (Neue Zürcher Zeitung vom 10.2.90). Im Unterschied dazu präsentierte der BDI-Präsident Necker bereits am 23.1.1990 einen Fünfstufenplan, bei dem allerdings erst auf der vierten Stufe flexible Wechselkurse für kurze Zeit eingeführt werden sollten. Die Währungsunion sollte am 31.12.1992 erreicht werden (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.1.1990).

Wie lange das System eines flexiblen Wechselkurses auf der Zeitachse Bestand haben sollte, blieb bei allen anderen Beiträgen offen. In dem Bericht der Neuen Zürcher Zeitung über den DIHT-Vorschlag ist von „einigen Wochen“ die Rede, was im Hinblick auf die umfangreichen Reformen, die in dieser Zeit vonstatten gehen sollten, völlig unrealistisch war. Bei Vaubel und Paulsen sollten in der

Phase flexibler Wechselkurse die Preise freigegeben werden und ihr langfristiges Gleichgewicht finden, der Außenhandel vollständig liberalisiert und das Volkseigentum privatisiert werden. Schon allein wegen der Privatisierung wäre das ein Zeitraum von mehreren Jahren gewesen.

Die Mannheimer Ökonomen sahen — wie auch Siebert — vor, dass in der DDR neben der Ost-Mark die D-Mark als Parallelwährung zirkulieren könnte. Die Frage blieb dann, wie die ostdeutsche Bevölkerung D-Mark hätte erwerben sollen. Für Vaubel und Paulsen wäre das nur auf dem Devisenmarkt möglich gewesen, wo westdeutsche Investoren Ost-Mark für Investitionen in der DDR erwerben würden. Siebert wollte auch die Bundesbank ins Geschäft bringen, die zu einem „unteren Kurs“, der dann auch gleich als Mindestkurs im Zeitpunkt der endgültigen Umstellung gelten sollte, jederzeit Ost-Mark gegen D-Mark tauscht.

Der Sachverständigenrat hat gleichfalls die Möglichkeit der Einführung vorübergehend flexibler Wechselkurse erwogen, die Idee aber gleich wieder verworfen. Er befürchtete, dass bei flexiblen Kursen „... wegen der hohen Unsicherheit über die weitere Entwicklung...“ (Sondergutachten Ziffer 39) große Kursschwankungen auftreten würden. Die Anpassung der Preise handelbarer Güter an die Weltmarktpreise würde dadurch erschwert. Der Sachverständigenrat sprach sich daher dafür aus, „... von einem festen Wechselkurs auszugehen und diesen als Fixpunkt zu verwenden, an dem sich Änderungen der Marktpreise, die Löhne eingeschlossen, orientieren können.“ (Sondergutachten Ziffer 39). Über die Höhe des Kurses schwieg sich der Rat allerdings aus.

Die Angleichung der inländischen Güterpreise an die Weltmarktpreise, aber auch die Findung eines gleichgewichtigen Wechselkurses erfordern weit gehende Konvertibilität der Währung. Es bestand daher Einigkeit darüber, dass die Devisenbewirtschaftung möglichst bald abgebaut werden musste. Allerdings bestanden Befürchtungen, dass es bei sofortiger Einführung vollständiger Konvertibilität wegen der herrschenden Unsicherheit zu Kapitalflucht kommen könnte. Außerdem, so wurde befürchtet, würden die Freigabe des Reiseverkehrs, der Nachholbedarf der Bevölkerung an westlichen Konsumgütern und der Bedarf der Unternehmen an westlichen Investitionsgütern zu einer starken Nachfrage nach Devisen führen, wodurch eine Zahlungsbilanzkrise entstehen könnte. Der Sachverständigenrat empfahl daher die Beibehaltung von Konvertibilitätsbeschränkungen für Kapitalexporte.

Offensichtlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Höhe des gewählten Wechselkurses und dem Ausmaß, in dem Konvertibilität hergestellt werden kann. Ist der Wechselkurs (Preis der Inlandswährung) hoch, dann sind die inländischen Anbieter im Vergleich zum Ausland wenig wettbewerbsfähig. Die Leistungsbilanz tendiert zum Defizit, weil zunehmend mehr importiert und

weniger exportiert wird. Je weniger das Ausland bereit ist, die wachsenden Leistungsbilanzdefizite durch Kapitaltransfer zu finanzieren, umso mehr gerät die Währung unter Druck. Ab einem bestimmten Punkt ist dann der Wechselkurs nicht mehr zu halten oder es müssen Devisenbeschränkungen eingeführt werden. Wenn man ein hohes Maß an Konvertibilität will, was unter ordnungs- und allokatonspolitischen Gesichtspunkten vernünftig ist, dann sollte man also den Wechselkurs eher etwas unterbewertet ansetzen.

3. Die Entscheidung für die Währungsunion

Alle diese Überlegungen waren hinfällig, als Bundeskanzler Helmut Kohl am 7. Februar 1990, nur drei Monate nach dem Fall der Mauer, der Modrow-Regierung die Einführung der D-Mark als gesetzliches Zahlungsmittel auf dem Territorium der DDR anbot. Einen Tag zuvor noch hatte Bundeswirtschaftsminister Haussmann — ähnlich wie der DIHT — einen Dreistufenplan vorgeschlagen, an dessen Ende die Währungsunion stehen könnte. Bundesbankpräsident Pöhl hatte sich gleichfalls am 6. Februar mit der Wirtschaftsministerin der DDR, Frau Luft, und dem Staatsbankpräsidenten, Herrn Kaminski, getroffen, um währungspolitische Fragen beim Zusammengehen der beiden deutschen Staaten zu erörtern. Als Ergebnis erklärte Pöhl die Einführung einer Währungsunion als verfrüht. Er mahnte die Politiker zur Besonnenheit. Nach Presseberichten bezeichnete er die Währungsunion als eine „sehr phantastische Idee“ (Wirtschaftswoche vom 16.2.1990). Was hatte den Bundeskanzler zu seinem ungewöhnlichen Alleingang gegen den Rat von Wirtschaftsminister, Bundesbankpräsident und vielen Fachleute getrieben?¹

3.1 Das Primat der Politik

Die Entscheidung des Bundeskanzlers für die Währungsunion hatte vor allem politische Gründe. Mit der Erkenntnis der politischen Bedeutung dieses Schritts stand der Kanzler nicht allein. Als der Kanzler Ende Januar noch zögerte, hatte sich die SPD-Abgeordnete Matthäus-Maier das Thema Währungsunion mit einem Artikel in der Wochenzeitung „Die Zeit“ vom 19. Januar 1990 bereits auf die Fahne geheftet. Die Ost-CDU machte gleichfalls kräftig Druck. Damit war die Währungsunion Wahlkampfthema. Mit politisch sicherem Instinkt erkannte der Kanzler die einzigartige Chance, die zunächst keineswegs guten Aussichten seiner Partei bei den bevorstehenden Volkskammerwahlen am 18. März 1990 durch das Angebot der D-Mark entscheidend zu verbessern. Eine am 6. Februar bekannt gewordene Umfrage des Leipziger Zentralinstituts für Jugendforschung mit Unterstützung des Instituts für Marktforschung signalisierte einen großen Vorsprung der SPD mit einem Stimmenanteil von

59 % gegenüber nur 11 % der CDU, knapp hinter der PDS (12 %) (Chronik 1990, S. 63). Was den ostdeutschen Wählern nicht bewusst war und mangels einschlägiger eigener Erfahrungen auch nicht sein konnte, war das mit der Einführung der D-Mark verbundene hohe Risiko für Arbeitsplätze und Produktion.

Die offizielle Begründung für den Kanzlervorschlag war das Bestreben, die nach dem Fall der Mauer einsetzende starke Ost-West-Wanderung einzudämmen. Bei längerem Anhalten drohte diese Wanderung nicht nur die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zu verschärfen, sondern auch auf dem Wohnungsmarkt zusätzlich Engpässe zu schaffen, was beides in einem Jahr, an dessen Ende bundesdeutsche Wahlen stattfinden würden, unerwünscht sein musste. Die Angst vor den Wanderungen zieht sich auch wie ein roter Faden durch ein internes Papier des CDU-Abgeordneten und ehemaligen CDU-Generalsekretärs Professor Biedenkopf (Deutsch-Deutsche Währungsunion: Voraussetzung für die Erneuerung der DDR-Volkswirtschaft) vom 7. Februar 1990, das die Entscheidung für die Währungsunion wesentlich mitbestimmt haben dürfte. Der Slogan der Demonstranten in Leipzig und Dresden „Kommt die D-Mark nicht zu uns, gehen wir zur D-Mark“ mag in der Tat Anlass zu der Vermutung gegeben haben, die Inaussichtstellung der D-Mark für das Gebiet der DDR würde den Wanderungsstrom zum Erliegen bringen.

Ein weiteres Ziel, das der Bundeskanzler mit der deutschen Währungsunion verfolgte, war die Beschleunigung des deutschen Vereinigungsprozesses. Durch die Schaffung nur schwer rückgängig zu machender wirtschaftlicher Fakten sollte verhindert werden, dass sich der politische Prozess in die Länge zöge. Angesichts der wirtschaftlichen Instabilität und der halbherzigen Reformen in der Sowjetunion war dieses Kalkül verständlich.

Die Entscheidung für die Währungsunion und die Art und Weise ihres Zustandekommens machten viererlei deutlich: Erstens den Handlungszwang, in dem sich der Bundeskanzler angesichts von Schreckensmeldungen aus den eigenen Reihen über den angeblich bevorstehenden Kollaps der DDR-Wirtschaft zu befinden vermeinte; zweitens die enge Verknüpfung von Parteipolitik und Vereinigungspolitik; drittens die grundlegende Fehleinschätzung der wirtschaftlichen Konsequenzen der Währungsunion und viertens das Hinwegsetzen über die fachliche Autorität von Wirtschaftsministerium, Sachverständigenrat und Bundesbank.

Die Fehleinschätzung ist am klarsten in dem genannten Biedenkopf-Papier formuliert. Dort heißt es auf Seite 15: „Wahrscheinlich ist, dass die Produktion zunächst rasch sinken wird. Dieser Prozess wird jedoch nur von kurzer

¹ Die folgenden Ausführungen lehnen sich eng an Kapitel 1 von Hoffmann (1993) an.

Dauer sein. Denn mit der Währungsunion werden zugleich Gegenkräfte freigesetzt und wirksam. Sie gehen vom neuen Mittelstand aus, von der schnellen Erhöhung der Produktivität durch Investitionen und von der Verbesserung der Versorgung bestehender Produktionen mit Vorprodukten, — um nur einige Ursachen zu nennen. Angesichts der außerordentlich günstigen Bedingungen, die mit der Anlehnung der DDR-Volkswirtschaft an die der Bundesrepublik gegeben sind, wird es nicht mehr als ein bis zwei Jahre dauern, bis das gegenwärtige Niveau wieder erreicht sein wird. Durch schnellere Anpassung der Rahmenbedingungen lässt sich dieser Zeitraum eher weiter verkürzen.“

3.2 Das Urteil der Fachwelt

Die wirtschaftswissenschaftliche Fachwelt war überwiegend kritisch gegenüber dem Vorschlag der Währungsunion. Bereits am 8. Februar hat das DIW (WB 6/90) nachdrücklich auf die Risiken der Währungsunion hingewiesen und die für den Fall zweier Währungen notwendigen politischen Schritte und zu erwartenden Konsequenzen ausführlich beschrieben. Am 9. Februar folgte der Sachverständigenrat mit einem offenen Brief an den Bundeskanzler, in dem die Währungsunion als „das falsche Mittel“ bezeichnet wurde. Allerdings gab es auch Gegenstimmen. So plädierte Wilhelm Hankel im Handelsblatt unter der Überschrift „Kein Bedarf für zwei Währungen“ für die Priorität der Politik gegenüber der Ökonomie, so als ob auf längere Sicht erfolgreiche Politik ohne vernünftige Ökonomie gemacht werden könnte. Das Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung argumentierte in seiner Februar-Ausgabe der „Argumente zur Wirtschaftspolitik“, dass die Risiken der deutschen Währungsunion beherrschbar seien. Die Aussage, dass die Währungsunion zu viereinhalb bis fünf Millionen Arbeitslosen im vereinten Deutschland führen könnte (Lutz Hoffmann, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 2. 1990), wurde als „weder richtig noch hilfreich“ bezeichnet.

Am meisten beachtet wurde wohl der offene Brief des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an den Bundeskanzler vom 9. Februar, in dem er seine „Vorbehalte gegen eine rasche währungspolitische Integration“ zum Ausdruck brachte. Die Argumente des Sachverständigenrates waren erstens, dass die Währungsunion das falsche Mittel sei, dem Strom von Übersiedlern Einhalt zu gebieten, zweitens durch eine rasche Währungsunion die Produktion und Beschäftigung in der DDR beeinträchtigt würde, drittens, eine der Preisreform voraussetzende Währungsunion erhöhte Ineffizienzen im Gütertausch der DDR verursachen würde, und viertens, die Währungsunion in der DDR Illusionen auf Gesundung ohne eigene wirtschaftspolitische Anstrengung wecken könne.

Mit dem letzten Punkt hatte der Sachverständigenrat das wohl größte Risiko der Währungsunion angesprochen, dass nämlich in der DDR die Illusion sich verfestigen könnte, mit der Einführung der D-Mark würde auch der westdeutsche Wohlstand rasch erreicht. Zwar haben nahezu alle Fachleute immer wieder betont, dass eine Lohnentwicklung in der DDR, die sich von der Produktivitätsentwicklung abkoppelt, verheerende Folgen für Produktion und Arbeitsplätze haben würde, aber die Politiker haben diese Gesetzmäßigkeit eines marktwirtschaftlichen Systems nicht vermittelt. Zur Verbreitung dieser Illusion hat sicher auch das viel zitierte Kanzlerwort in der Ansprache zum Inkrafttreten des Staatsvertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten am 1. Juli 1990 beigetragen: „Es wird niemandem schlechter gehen als zuvor — dafür vielen besser. Nur die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bietet die Chance, ja die Gewähr dafür, dass sich die Lebensbedingungen rasch und durchgreifend bessern. Durch eine gemeinsame Anstrengung wird es uns gelingen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Thüringen schon bald wieder in blühende Landschaften zu verwandeln, in denen es sich zu leben und zu arbeiten lohnt.“

4. Die Auseinandersetzung über den Umtauschkurs

Nachdem die Grundsatzentscheidung für die Währungsunion gefallen und mit der Regierung der DDR beschlossen worden war, entstand eine heftige Debatte über den Umtauschkurs von Mark in D-Mark. Dabei schwankten die Vorschläge für den Umtauschkurs zwischen 1:4 bis 5 und 1:1. Die Vorstellung von einem Kurs von 1:4 und mehr lehnte sich an die oben genannten Berechnungen zum innerdeutschen Handel an. Daraus wurde geschlossen, dass ein gleichgewichtiger Wechselkurs für laufende Transaktionen zwischen den beiden Währungen etwa in diesem Verhältnis hätte liegen müssen. Es entstand der Eindruck, dass die Wahl des Umtauschkurses beim Übergang zur Währungsunion mit der Wahl eines Wechselkurses bei der Herstellung der Konvertibilität der Mark vergleichbar wäre. Durch die Wahl eines Umtauschkurses in der Größenordnung von 1:4 könne man die Bedenken der Fachleute gegen eine Währungsunion weitgehend ausräumen. Dies war leider ein Irrtum.

Tatsächlich sind ein gleichgewichtiger Wechselkurs und der Umtauschkurs beim Übergang zur Währungsunion nicht ohne weiteres vergleichbar. Ein Wechselkurs rechnet dauerhaft Schulden und Guthaben ebenso wie alle Preise und Löhne und damit auch Unternehmenserträge und -kosten von einer Währung in die andere um. Beim Umtauschkurs hat die Umrechnung nur für die Schulden

und Guthaben Bestand. Anfänglich unterschiedliche Preise gleichen sich je nach der Wettbewerbsintensität auf den einzelnen Märkten mehr oder weniger rasch einander an. Hier gibt es also nichts umzurechnen. Für die Preise der Produktionsfaktoren, insbesondere Arbeit, gilt auf mittlere Sicht das Gleiche wie für Waren. Zwar ist bei den Löhnen der Verhandlungsprozess der Tarifpartner zwischengeschaltet, aber die Angst vor Wanderungsbewegungen einerseits und die Schwierigkeit der Gewerkschaften, in einem einheitlichen Wirtschaftsraum stark unterschiedliche Löhne für gleiche Arbeit gegenüber den Mitgliedern zu vertreten, entwickeln, wie die Erfahrung gezeigt hat, eine rasche Angleichungsdynamik.

4.1 Umtauschkurs und Löhne

Ein Umtauschkurs für die Löhne, der niedriger als 1:1 gelegen hätte, war schon angesichts des in der DDR herrschenden niedrigen Lohnniveaus wenig realistisch. Bei einem durchschnittlichen Brutto-Arbeitseinkommen von etwa 1 300 Mark wäre selbst bei einem Umtauschkurs von 1:2, wie ihn die Bundesbank Anfang April 1990 vorschlug, das DM-Einkommen der meisten ostdeutschen Beschäftigten auf oder unter das Sozialhilfeniveau abgesunken. Es ist daher wohl kaum anzunehmen, dass Wolfram Engels Recht hatte, wenn er meinte, dass die Arbeiter in der DDR „eine Umstellung zwischen 1:1 und 1:2 als Lohnerhöhung empfinden, weil in ihren Köpfen das Wertverhältnis von Ost- und Westmark zwischen 1:3 und 1:10 liegt“ (Wirtschaftswoche vom 16.2.1990). Dass die Arbeiter in der DDR nicht so dachten, wurde klar, als der Vorschlag der Bundesbank durch eine Indiskretion vorzeitig bekannt wurde. Die Berliner Allgemeine sprach von „Psychoterror“, und die Berliner Zeitung kommentierte „Der zur Wahl ausgelegte Speck wird wieder eingesammelt“. Die Zentrale der DDR-CDU musste sich nach Presseberichten (Frankfurter Rundschau vom 4.4.1990) gegen den Vorwurf wehren, sie habe die Bevölkerung der DDR verschaukelt. Der Generalsekretär der DDR-CDU, Martin Kirchner, bezeichnete das vorgeschlagene Verfahren als „unzumutbar und unaushaltbar“ (Chronik 1990, S. 81). Die Bundesbank beeilte sich daher, klarzustellen, dass sie für die Löhne vor der Umstellung im Verhältnis 2:1 deutliche Erhöhungen vorgesehen hätte, die insbesondere dem mit dem Abbau der Verbrauchersubventionen verbundenen Preisanstieg Rechnung tragen sollten.

Im Grunde beinhaltete der Bundesbankvorschlag für die Löhne also doch ein Umstellungsverhältnis in der Größenordnung von 1:1, wie es letztlich auch nicht anders sein konnte. Den Grund, weshalb die Bundesbank den in der Öffentlichkeit zunächst nicht verstandenen komplizierten Umweg wählte, erläuterte Schlesinger sinngemäß wie folgt: Würden die Löhne 1:1 umgestellt und die unrealistischen Preisstrukturen erst nach der Geldumstellung

entzerrt, so bestünde die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale. Mit anderen Worten, kräftige Preiserhöhungen riefen deutliche Lohnerhöhungen hervor, die wiederum die Preise trieben. Diese Gefahr gelte es zu verhindern. Der Irrtum, dem die Bundesbank hierbei unterlag, bestand in der Erwartung, dass die Lohnentwicklung in Ostdeutschland sich an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten orientieren würde. Tatsächlich hat sich die Lohnentwicklung von Kostenaspekten ebenso abgekoppelt wie von Produktivitätsgesichtspunkten. Sie wurde ausschließlich getrieben durch die Maxime, die Tariflohndifferenz zwischen West- und Ostdeutschland so rasch wie möglich zu beseitigen.

4.2 Umtauschkurs und Inflation

Während sich also die hitzige Diskussion über den Umtauschkurs der Löhne als viel Wind um nichts herausstellte, hatte die Frage des Umtauschkurses für Guthaben und Verbindlichkeiten erhebliche Bedeutung. Hierfür hatte die Bundesbank grundsätzlich ebenfalls einen Umtauschkurs von 1:2 empfohlen. Eine Ausnahme waren Spareinlagen bis zur Höhe von 2 000 DDR Mark pro Kopf. Diese sollten im Verhältnis 1:1 umgetauscht werden. Für vor 1976 Geborene wurden 4 000 Mark und für vor 1931 Geborene 6 000 Mark als Grenze für einen 1:1 Umtausch festgelegt.

Bei der Wahl eines generellen Umtauschkurses von 1:1 wurden vor allem drei Probleme gesehen. Das eine betraf die Inflationsgefahr, die sich durch die Umwandlung von kurzfristigen Einlagen und Bargeld ergeben könnte. Das Zweite war die Verschuldung des Staates, die sich durch die Übernahme der Staatsschulden der DDR erhöhen würde. Das Dritte betraf die Überschuldung der Unternehmen bei einem Umtauschkurs ihrer Verbindlichkeiten von 1:1.

Die mit der Währungsunion verbundene Ausweitung der Geldmenge M 3 (Bargeld, Sichteinlagen, Termineinlagen bis vier Jahre und Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist) wurde auf gut 12 % geschätzt. Das wäre bei dem erwarteten Zuwachs an Produktionspotential von etwa 10 % nicht bedenklich gewesen. Unklarheit herrschte darüber, ob der Nachholbedarf bei Konsumgütern zu einem raschen Entsparen führen und damit die Nachfrage aufblähen würde. Während die einen dies erwarteten, vermuteten andere, dass die Spargelder eher in höher verzinsliche Anlageformen, wie Sparbriefe, Pfandbriefe, Bundesanleihen etc., die nicht zur Geldmenge zählen, umgewandelt werden würden. Dadurch hätte sich de facto die Geldmengenerweiterung auf vielleicht 10 % reduziert (Deutsche Bank, S. 32). Wie auch immer, die Umstellung hätte vielleicht einen einmaligen zusätzlichen Inflationschub von 1 bis 2 Prozentpunkten ergeben, aber sicher keine mittelfristige Inflationsgefahr bedeutet. Insofern war, was die Inflation anbetrifft, auch diese Diskussion etwas überzogen.

4.3 Umtauschkurs und Verteilung der Schuldenlast

Für die Unternehmen bedeutete ein Umtauschkurs von Aktiva und Passiva im Verhältnis von 1:2 eine Halbierung ihrer sehr hohen Nettoverschuldung. Das war ein Schritt in die richtige Richtung, weil die ohnehin sehr schlechte Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen durch einen marktgerechten Kapitaldienst zusätzlich belastet wurde. In der DDR hatte der von den Unternehmen zu zahlende Zins bei lediglich 3,5% gelegen, während unter Marktbedingungen mehr als das Doppelte bezahlt werden musste. Von verschiedener Seite wurde daher gefordert, die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Unternehmen durch eine völlige Entlastung von den Schulden zu verbessern. Begründet wurde dies damit, dass die Schulden den Unternehmen vom DDR-Staat völlig willkürlich zugeordnet worden waren. Sie standen in keinem Verhältnis zu der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation der Unternehmen.

Gegen eine weiter gehende Schuldenentlastung wehrte sich insbesondere der Bundesfinanzminister. In der Aussprache im Deutschen Bundestag zum Vertrag über die Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion der beiden deutschen Staaten am 23. Mai 1990 sagte der Finanzminister: „Wer allerdings eine völlige Befreiung aller Betriebe von allen Schulden verlangt, muss wissen, dass dies eine zusätzliche Ausgleichsforderung in der Bilanz von mehr als 120 Milliarden DM beansprucht“ (Texte a, 1990, S. 303). Diese Ausgleichsforderungen entstehen dadurch, dass die Forderungen der Kreditinstitute gegenüber den Unternehmen heruntergefahren werden, während ihre Verbindlichkeiten gegenüber Sparern und sonstigen Einlegern auf Grund des günstigeren Umtauschkurses wesentlich höher bleiben. In der Bilanz müssen daher Ausgleichsforderungen eingesetzt werden, die letztendlich aus dem Bundeshaushalt bedient werden müssen.

Eine marktwirtschaftlich vernünftige Lösung war die Beibehaltung verhältnismäßig hoher Unternehmensschulden sicher nicht. Sie führte dazu, dass viele Unternehmen weniger wettbewerbsfähig waren und auch bei den privaten Banken einen schlechten Stand als Kreditnehmer hatten. Die Treuhandanstalt musste daher mehr zuschießen als bei völliger Schuldenentlastung nötig gewesen wäre. Diese Aufwendungen erhöhen die Schuldenlast der Treuhandanstalt, die letztlich auch vom Staat übernommen werden muss. Insofern hat die Strategie des Finanzministers nicht zu geringeren Staatsschulden geführt. Sie hat lediglich den Handlungsspielraum der Unternehmen eingengt und sie damit stärker von Treuhandentscheidungen abhängig gemacht als nötig gewesen wäre. Sie hat sicher auch — zumindest anfänglich — die Privatisierung erschwert, da durch die Schuldenbelastung sowohl die Wettbewerbsfähigkeit als auch der Kapitalwert der Unternehmen sich schlechter darstellten.

Bei dem gewählten Umtauschkurs von 1:2 errechneten sich Ausgleichsforderungen in der Größenordnung von 20 bis 25 Milliarden DM. Allerdings wurde damit gerechnet, dass dieser Betrag überschritten wird, wenn die Geldinstitute gemäß Anlage I zum Staatsvertrag ihre Vermögensbestände entsprechend den Bewertungsvorschriften des Handelsgesetzbuches neu bewerteten. Rein technisch galten die Ausgleichsforderungen zunächst gegen einen Ausgleichsfonds, der von der DDR zur Durchführung der Währungsumstellung errichtet werden sollte. Dieser Ausgleichsfonds hatte wiederum in entsprechender Höhe Forderungen gegen die DDR. Mit dem Beitritt der DDR zum Staatsgebiet der Bundesrepublik wurden daraus Forderungen gegenüber der Bundesrepublik. Die Forderungen sind zum Drei-Monats-FIBOR verzinslich und sollten ab 1. Juni 1995 jährlich in Höhe von 2,5% des Nennwertes getilgt werden (Deutsche Bank, 1990, S. 31).

Um die Akzeptanz der Umstellung der Sparguthaben von mehr als DM 2000 im Verhältnis von 1:2 zu gewährleisten, wurde in Artikel 10 des Staatsvertrages folgende Ziffer 6 aufgenommen: „Nach einer Bestandsaufnahme des volkseigenen Vermögens und seiner Ertragsfähigkeit sowie nach seiner vorrangigen Nutzung für die Struktur- und Anpassung der Wirtschaft und für die Sanierung des Staatshaushalts wird die Deutsche Demokratische Republik nach Möglichkeit vorsehen, dass den Sparern zu einem späteren Zeitpunkt für den bei der Umstellung 2:1 reduzierten Betrag ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt werden kann.“ Dieser Passus hat heute nur noch Erinnerungswert und verdeutlicht lediglich die damals noch weit verbreitete Illusion, die Aufbaukosten für die Wirtschaft der DDR könnten weitgehend aus den Privatisierungserlösen finanziert werden.

5. Die Keine-Alternative-Legende

Die meisten Fachleute hatten einen mehr oder weniger starken Einbruch von Produktion und Beschäftigung in Ostdeutschland als Folge der Währungsunion vorausgesagt. Die tatsächliche Entwicklung hat dann aber alle Voraussagen noch weit in den Schatten gestellt. Das konnte auch die Politik bald nicht mehr übersehen. Daher wurde argumentiert, dass es zur Währungsunion keine Alternative gegeben habe. Das wurde teils politisch und teils ökonomisch begründet. Die politische Begründung wurde von Bundeskanzler Helmut Kohl selbst in seiner Replik auf die Kritik Pöhl gegeben, der vor dem Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments von einer „Katastrophe“ gesprochen hatte, die ihn nicht überrascht habe. Der Kanzler konterte am 20. März 1991 mit der Bemerkung, dass es ohne die Währungsunion keine wirtschaftliche Grundlage für die Verhandlungen zur Deutschen Einheit mit der Sowjetunion gegeben hätte. Er habe seine Gespräche mit Präsident Gorbatschow im Kauka-

sus gut zwei Wochen nach Vollzug der Währungsunion abschließen können (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1991).

5.1 Wurden Alternativen geprüft?

Man muss es dem Kanzler zugestehen, dass er die Beurteilung der politischen Möglichkeiten selbst vornehmen musste, wobei allerdings die Frage offen bleibt, ob andere Möglichkeiten überhaupt sondiert wurden. Vermutlich hatte Wolfram Engels Recht, als er am 31.5.1991 in der Wirtschaftswoche schrieb: „Soweit es bekannt ist, hat die Regierung überhaupt keinen Rat von außenstehenden Fachleuten eingeholt. Es sieht so aus, als habe sie nicht mal ihre eigenen Fachleute gehört.“

Politische Zusammenschlüsse ohne Währungsunion hat es jedenfalls in der Vergangenheit durchaus gegeben. Im britischen Commonwealth beispielsweise hatte die Britische Krone lange Zeit weit gehende Souveränitätsrechte über die Innen- und Außenpolitik der Mitgliedsländer. Bürger dieser Länder verfügten über einen britischen Pass, der ihnen auch das Niederlassungsrecht in Großbritannien gewährte. Die Wanderungskosten waren zwar wegen der großen räumlichen Entfernung zu den Kolonien sehr hoch, aber angesichts ihres großen Bevölkerungsvolumens genügte schon die Wanderungsbereitschaft kleinster Bruchteile der Bevölkerung, um einen aus der Sicht Englands sehr großen Wanderungsstrom auszulösen. Die Sprachbarriere existierte auch hier vielfach nicht, da in zahlreichen (ehemaligen) Kolonien die englische Sprache vorherrschte. Die großen Wohlstandsdifferenzen zwischen Großbritannien und vielen seiner Kolonien haben dann auch erhebliche Wanderungsbewegungen ins Vereinigte Königreich ausgelöst, aber sie wurden verkräftet. Sollte Westdeutschland wirklich nicht in der Lage gewesen sein, die Zuwanderung der eigenen Landsleute aus Ostdeutschland gleichermaßen zu verkräften?

Bei der Suche nach politischen Lösungsmöglichkeiten hätte man auch an eine vertragliche Regelung denken können, die — wie im Falle Hongkongs — die volle wirtschaftliche und politische Vereinigung zu einem späteren Zeitpunkt in einem völkerrechtlich bindenden Vertrag festlegt. Es gibt keine Gründe, weshalb dazu die Sowjetunion ihre Zustimmung hätte verweigern sollen. Nachdem sicher war, dass die SED bei der Wahl am 18. März 1990 die Macht verlieren und eine frei gewählte demokratische Partei die Regierung übernehmen würde, hätte darin auch kein unkalkulierbares Risiko für die Stabilität einer solchen Vereinbarung und das wirtschaftliche Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten bestanden. Der Zwang, die politische Vergangenheit selbständig bewältigen zu müssen, hätte in der DDR voraussichtlich sehr viel mehr Eigeninitiative und Kräfte mobilisiert als mit dem Überstülpen westdeutscher politischer Strukturen und Wirtschaftsmacht bislang gelungen ist.

5.2 Protektionismus und Inflation unausweichlich?

Professor Hans Willgerodt nennt in einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 13. April 1991 die Aussage, dass die Kosten der Anpassung Ostdeutschlands an marktwirtschaftliche Verhältnisse geringer ausgefallen wären, wenn die Währungs- und Wirtschaftsunion nicht übereilt vollzogen worden wäre (Lutz Hoffmann, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 1991), eine „ökonomische Dolchstoßlegende“. Für ihn gab es nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch keine Alternative. Sein zentrales Argument ist, dass man ohne Währungsunion „Handels- und Steuerschranken zum Schutze der östlichen Produktion vor der Konkurrenz von Westwaren“ hätte einführen müssen. Damit wären alle wohl bekannten Nachteile hochprotektionierter Volkswirtschaften verbunden gewesen. Die monopolistischen Kombinate hätten weiter bestehen können und zufließendes Kapital wäre in die protektionistisch geschützten Bereiche geflossen und daher fehlgeleitet worden. Es wären Arbeitsplätze entstanden, die sich nach einer späteren Liberalisierung nicht hätten halten lassen.

Diese Argumentation ist aus verschiedenen Gründen nicht überzeugend. Erstens kommt es bei handelsbeschränkenden Maßnahmen immer auf das Ausmaß und den jeweils geltenden Wechselkurs an. Die Bundesrepublik hat in der Phase ihres höchsten Wachstums, den 50er und 60er Jahren, zum Teil noch erhebliche Handelschranken, vor allem in der Form von Zöllen gehabt, allerdings auch eine unterbewertete Währung. Dennoch ist es richtig, dass Handelsschranken der eigenen Wirtschaft mehr schaden als nutzen und nach Möglichkeit vermieden werden sollen. Man hätte daher, falls die Mark fortbestanden hätte, vernünftigerweise in das Vertragswerk mit der DDR ein Freihandelsabkommen zwischen den beiden deutschen Staaten aufnehmen müssen. Das wäre bei einem angemessenen Wechselkurs auch vertretbar gewesen, weil dadurch das Verhältnis der Preise ostdeutscher Erzeugnisse zu denen westlicher Produkte sich drastisch reduziert hätte. Bei einer Umstellung der Preisrelationen ostdeutscher Produkte zu westdeutschen im Verhältnis von 1:3 oder 1:4 wäre der erste Ansturm auf Westprodukte sehr viel schwächer ausgefallen und eher zum Erliegen gekommen als es dann mit erheblicher zeitlicher Verzögerung ohnehin geschah.

Sicher hätte die Einfuhr teurer Westwaren zu einem Preisauftrieb in Ostdeutschland geführt. Ob es dadurch zu der von Willgerodt befürchteten Inflation gekommen wäre, hätte wesentlich von der Geldpolitik und der Lohnpolitik abgehungen. Über die Geldpolitik gab es ja bereits Gespräche zwischen den beiden Zentralbanken, die zu einer Vereinbarung im Hinblick auf eine stabilitätsorientierte Geldpolitik hätten führen können. Schließlich haben auch andere ehemals sozialistische Länder, wie beispielsweise die tschechische Republik, das Inflations-

problem gut in den Griff bekommen. Warum hätte das in der DDR nicht gelingen sollen?

Bei getrennten Wirtschaftsräumen hätte es für die westdeutschen Gewerkschaften wohl kaum einen Anlass gegeben, auf rasche Angleichung der Löhne zu drängen. Ohne einen einheitlichen Arbeitsmarkt hätten auch keine Marktkräfte dies bewirkt. Man kann sicher sein, dass die Arbeitnehmer in Ostdeutschland ohne den Rückhalt des westdeutschen Sozialsystems in ihren lohnpolitischen Forderungen zurückhaltender gewesen wären. Die Unternehmen ihrerseits hätten ohne die Rückversicherung des Westens lohnpolitischen Forderungen mehr Widerstand entgegengesetzt als tatsächlich geschehen. Schließlich hätte eine inflationäre Lohnpolitik die DDR-Mark unter Abwertungsdruck und damit in Konflikt mit der Notenbank gebracht. Kurzum, für das Schlechtwetterzenario hoher Handelsbarrieren, einer Lohn-Preisspirale, toleriert von einer permissiven Geldpolitik, und infolgedessen ausbleibender Investitionen gibt es keine Zwangsläufigkeit. Durch vertragliche Vereinbarungen hätte man dem Schlimmsten vorbeugen können.

5.3 Größerer Anreiz zu investieren

Man mag einwenden, dass es trotz eines niedrig angesetzten Wechselkurses zu einem hohen Importüberschuss der DDR hätte kommen können. Das ist vorstellbar, wäre aber nicht problematisch gewesen. Es hätte den Wettbewerbsdruck auf die ostdeutschen Anbieter verstärkt, was nur von Vorteil gewesen wäre, ohne sie gleich in den Konkurs zu treiben. Man kann davon ausgehen, dass bei einer vertraglichen Vereinbarung zwischen den beiden deutschen Staaten, an dessen Ende die Vereinigung gestanden hätte, sehr viel mehr westdeutsches und internationales Kapital nach Ostdeutschland geflossen wäre. Der Anreiz zu investieren wäre angesichts des enormen Lohnkostenvorsprungs, den Ostdeutschland

dann in D-Mark oder Dollar gerechnet im internationalen Wettbewerb gehabt hätte, sehr viel größer gewesen. Die gewaltigen Steuergeschenke und Subventionen an Investoren hätte sich die Bundesregierung weitgehend sparen können. Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine zügige Privatisierungspolitik gewesen, die ja bereits mit der noch unter der Modrow-Regierung gegründeten Treuhandanstalt angelegt war. Auch dies hätte in einem Staatsvertrag festgelegt werden können. Und was hätte den westdeutschen Staat gehindert, im Hinblick auf die spätere Vereinigung den Aufbau der Infrastruktur in Ostdeutschland mit hoher Intensität zu betreiben? Vielleicht hätte man sogar die Chance gehabt, dies alles ohne das komplizierte und zeitraubende westdeutsche Regulierungssystem durchzuführen.

6. Fazit

Jede Rekonstruktion von Alternativen einer historischen Entwicklung ist problematisch. Das Zusammenwirken der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte ist so komplex, dass selbst ex-post-Prognosen mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Insofern kann niemand das Recht für sich beanspruchen, zuverlässig beurteilen zu können, was bei einer anderen Entscheidung über den Weg der deutschen Vereinigung tatsächlich geschehen wäre. Dennoch ist unübersehbar, dass die Entscheidung für die rasche Währungsunion eine Entscheidung wider die ökonomische Vernunft war. Auch ist die Behauptung, es habe keine Alternative gegeben, nicht akzeptabel. Bei Lichte besehen ist dies der verständliche Versuch, eine schwierige politische Entscheidung mit unerwartet schlechtem Ausgang im Nachhinein als unvermeidlich darzustellen. Die Behauptung wirft uns zurück in einen Geschichts determinismus, der auch Bestandteil der Ideologie des untergegangenen Systems war und den wir eigentlich überwunden zu haben glaubten.

Literaturverzeichnis²

- Biedenkopf*, Kurt (1990): Deutsch-Deutsche Währungsunion: Voraussetzung für die Erneuerung der DDR-Volkswirtschaft. Unveröffentlichtes Papier vom 7. Februar 1990
- Deutsche Bank* (1990): Volkswirtschaftliche Abteilung: DDR Wirtschafts- und Währungsunion. Frankfurt, Juni 1990
- Christ*, Peter und Ralf *Neubauer* (1991): Kolonie im eigenen Land, Rowohlt, Berlin.
- Chronik* (1990): Spittmann, Ilse und Gisela Helwig (Hrsg.): Chronik der Ereignisse in der DDR. Edition Deutschland Archiv, Köln.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung* (1990): Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 30/Februar 1990
- Hoffmann*, Lutz (1993): Warten auf den Aufschwung — eine ostdeutsche Bilanz, Transfer-Verlag, Regensburg.
- Institut für Internationale Politik und Wirtschaft* (IPW) (1990): Gutachten zu einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion der DDR mit der BRD. März 1990.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1990/91.
- Schmieding*, Holger (1990): Währungsunion und Wettbewerbsfähigkeit in der DDR-Industrie. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 413, März 1990.
- Texte a* (1990): Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe III/ Band 8 a.
- WB (6/90): *Flassbeck*, Heiner, Lutz *Hoffmann* und Rüdiger *Pohl*: Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik. Stellungnahme einer deutsch-deutschen Arbeitsgruppe, in: DIW-Wochenbericht Nr.6, 65–71.

² Die Quellen von Zeitungsartikeln sind im Text angegeben.

Summary

Currency Union — A Decision with Consequences

This paper attempts to answer whether the currency union between the FRG and the GDR in 1990 is responsible for laying the foundations of the economic problems currently faced by east Germany. It presents various basic concepts of currency regimes, along with their benefits and costs upon the competitiveness of the east German economy. In this way, the various proposals made regarding the economic rapprochement of the GDR and the FRG up until the middle of February 1990 are assessed. The discussion concerning the correct method quickly came to an end with Helmut Kohl's offer of introducing the DM into the GDR. This decision later proved itself to be a heavy burden for the recovery in the East. There were economically sensible alternatives available, which would have allowed political unification to take place later on. As a result, the decisions made by the federal government can only be judged as being economically unsound.