

Andreas Busch

Die deutsch-deutsche Währungsunion: Politisches Votum trotz ökonomischer Bedenken

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die Wirtschafts- und Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, die zum 1. Juli 1990 in Kraft getreten ist.¹ Dieser wirtschaftlichen Vereinigung, die eine zentrale Rolle im deutschen Einigungsprozeß spielte, folgte die staatliche Vereinigung nur wenige Monate nach.

Ich möchte zunächst kurz auf die wirtschaftliche Lage in der DDR eingehen, wie sie sich zu Beginn des Jahres 1990 darstellte und einige Gründe für den ökonomischen Niedergang der DDR aufzeigen. In der Gegenüberstellung mit einigen Kennziffern der Bundesrepublik wird der enorme wirtschaftliche Unterschied zwischen beiden Teilen Deutschlands deutlich. Dann werden die beiden Hauptmodelle für eine wirtschaftspolitische Anpassungsstrategie, die in der politischen und wirtschaftswissenschaftlichen Debatte eine Rolle spielten, geschildert. Sie implizieren unterschiedliche ökonomische, politische und distributive Folgen, die in der politischen Auseinandersetzung um die richtige Vorgehensweise die Positionen der Parteien beeinflussten. Unter Rückgriff auf theoretische Modelle wird schließlich der Versuch gemacht, die Entscheidung für eine rasche Währungsunion aufgrund der damit verbundenen politischen Konsequenzen zu erklären. Ein Exkurs zur Autonomie der Bundesbank sowie ein Vergleich der Währungsunion mit der Währungsreform des Jahres 1948 bilden den Schluß.

1. Die wirtschaftliche Lage der DDR

Die Wirtschaft der DDR galt lange Zeit als relativ erfolgreich, nicht nur verglichen mit den anderen Ökonomien des Ostblocks. Die DDR-Führung reklamierte für ihr Land sogar wiederholt einen Platz unter den zehn wirtschaftlich führenden Ländern der Welt (z.B. Mittag 1988). Und auch westliche Beobachter fanden lobende Worte: „Nicht nur aus der Sicht der SED-Führung ist die

politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in der DDR seit Beginn der siebziger Jahre — trotz der Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und trotz einiger Rückschläge vor allem im kulturellen Bereich — erfolgreich gewesen. Mit Recht kann die SED, wie auf dem XI. Parteitag 1986 geschehen, eine Erfolgsbilanz vorlegen.“ (Glaeßner 1988: 11). In der Tat wiesen die offiziellen Statistiken der DDR bei den in westlichen Ökonomien zur Begutachtung von wirtschaftlichem Erfolg gemeinhin herangezogenen Indikatoren wie Wachstum des Sozialprodukts, Entwicklung der Beschäftigung, Preissteigerungsrate oder Saldo des Staatshaushaltes durchaus positive Ergebnisse auf (Sachverständigenrat 1990: Ziff. 11).

Dennoch zeigt sich seit dem politischen Umbruch in der DDR im Herbst 1989 ein rasanter wirtschaftlicher Niedergang, der an vielen Stellen einem Zusammenbruch gleicht und deutlich macht, daß viele der für gültig gehaltenen statistischen Daten falsch gewesen sein müssen und die wirklichen Mißstände geschickt verdeckt haben. Die Krise des politischen Systems der DDR war somit wahrscheinlich zu einem erheblichen Teil eine wirtschaftliche Krise. Einige Ursachen für diese Krise, die sich im Verlauf der letzten zehn Jahre rapide verschärfte, möchte ich kurz darlegen.

Der Übergang in der DDR-Führung von der „Ära Ulbricht“ zur „Ära Honecker“ Anfang der siebziger Jahre wurde auch von einem wirtschaftlichen Strategiewechsel begleitet. Die 1963 begonnene Experimentierphase des „Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ (NÖS), in der die zentrale Lenkung der Wirtschaft zugunsten eines Systems ökonomischer Anreize und stärkerer Eigenständigkeit der Betriebe zurückgedrängt und zudem eine starke Strukturpolitik zur Steigerung der Investitionen in den „führenden Industriezweigen“ betrieben worden war, wurde beendet. Sie hatte nicht zu den erhofften Erfolgen geführt. Es kam zu einer Zentralisierung der Entscheidungen und Verstärkung der staatlichen Lenkung (DIW 1984: 37-48). Statt des Vorrangs für Investitionen legte man nun, auch bedingt durch die mit der ersten Phase der Entspannungspolitik begonnene politische Öffnung gegenüber dem Westen, den Schwerpunkt auf den Konsum. Der VIII. Parteitag der SED erklärte im Jahr 1971 die Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung zur „Hauptaufgabe“. Entsprechend wurden Beschlüsse zur Ankurbelung der Konsumgüterproduktion gefaßt und ehrgeizige sozialpolitische Programme, besonders zur Förderung des Wohnungsbaus, durchgeführt.

Doch die Wachstumsziele des Fünfjahresplanes 1976-1980 wurden nicht erreicht. Die beiden Ölpreisschocks der siebziger Jahre führten zu einer rapiden Verschlechterung der Außenhandelsituation der DDR: immer größere Teile der Exporterlöse mußten zur Bezahlung der Öllieferungen der UdSSR eingesetzt werden, und die Hartwährungsverschuldung gegenüber dem Westen verdoppelte sich zwischen 1975 und 1980 auf 10 Mrd. Dollar (Haendcke-Hoppe 1989: 643). Die Priorität der Fünfjahresplanperiode 1981-1985 lag deshalb

auf einer Strategie zum Abbau der West-Verschuldung. Die Vertrauenskrise bei den westlichen Banken nach der Zahlungsunfähigkeit Polens und Rumäniens im Jahr 1981 spitzte die Situation für die DDR zu: sie bekam keine neuen Kredite und verfolgte nun eine Strategie der Westexporte um jeden Preis bei gleichzeitiger scharfer Drosselung der Hartwährungsimporte. Versorgungsengpässe im Inland und eine weitere Wachstumsabschwächung waren die Folge, doch sie wurden in Kauf genommen zur Erhaltung der eigenen (und, wie die Ergebnisse zeigen, nur vermeintlichen) Unabhängigkeit. Die DDR war ohnehin nicht sehr stark in die Weltwirtschaft integriert, sie trieb Handel auf bilateraler Basis mit den sozialistischen Ländern und verfolgte ansonsten das Konzept weitgehender Autarkie („ökonomische Unangreifbarkeit“, vgl. Haendcke-Hoppe 1989: 645), um von Pressionsversuchen, vor allem des Westens, unabhängig zu sein. Das führte zum Beispiel dazu, daß in der DDR noch 50 % des Weltsortiments der metallverarbeitenden Industrie selbst hergestellt wurden (zum Vergleich: in der Bundesrepublik beträgt die entsprechende Quote 17 %, der Rest wird importiert (Hoffmann 1990)). Ökonomisch gesehen bedeutete dies natürlich vor allem einen Verzicht auf die kostensenkenden Effekte der internationalen Arbeitsteilung, der sich schädlich auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken mußte.

Dieses Autarkiestreben wurde angesichts der Krise nun auch auf die Energiewirtschaft angewandt, was zu absurden Ergebnissen führte: Mineralöl wurde durch heimische Braunkohle ersetzt, deren Produktion erheblich gesteigert wurde. Die Einfuhr von Mineralöl blieb jedoch in den achtziger Jahren bei rd. 23 Mio. t pro Jahr, während der Inlandsverbrauch durch drastische Sparmaßnahmen gegenüber dem Maximum von 18 Mio. t (1978) auf etwa 11 Mio. t gesenkt werden konnte. Den Überschuß verwendete die DDR dazu, Mineralölprodukte und Rohöl in den Westen zu verkaufen, um damit in einer Zeit hoher Ölpreise die Handelsbilanz ins Positive zu wenden (Cornelsen 1990: 75). In welchem Umfang das geschah, verdeutlichen folgende Zahlen: betrug der Anteil des Exports von Mineralölprodukten an der Gesamtausfuhr der DDR im Zeitraum 1971-1975 nur 3,4 % und in der nächsten Fünfjahresplanperiode 9,0 %, so betrug er im Jahr 1982 28,7 % (bei ständig steigender Gesamtausfuhr) (DIW 1984: 401, Tabelle 52). Wirtschaftlich gesehen war dies ein Armutszeugnis, da die DDR damit die Exportcharakteristika eines Entwicklungslandes zeigte. Zudem bedeutete es eine Verschleierung der wirtschaftlichen Misere auf Kosten der Umwelt, für die die Folgen des vermehrten Braunkohleverbrauchs verheerend waren.

Umso schlimmer war, daß die Erlöse nicht in produktiver Weise eingesetzt wurden: fast die gesamte Zunahme des Nationaleinkommens wurde zur Verbesserung der Leistungsbilanz eingesetzt: stieg das *produzierte* Nationaleinkommen im jährlichen Durchschnitt 1981-1985 um 4,3 %, so stieg das *verwendete* Nationaleinkommen in dieser Zeit nur um 0,2 %. Innerhalb dieses begrenzten Rahmens versuchte man aber, den Verbrauch der Bevölkerung so

weit wie möglich abzuschirmen: er stieg um 2,2 %, die gesellschaftliche Konsumtion (Wohnungsbauprogramme!) um 0,9 %. Preissubventionen sollten den privaten Konsum von den negativen Entwicklungen abschirmen und die Unzufriedenheit in Grenzen halten: 19,4 % des Staatshaushaltes wurden im Jahr 1986 allein für Preissubventionen ausgegeben (1980: 10,5 %).² Diese „Wohltaaten“ erzwangen aber Einsparungen an anderer Stelle, nämlich bei den Investitionen: hier sanken die Ausgaben um jahresdurchschnittlich 5,3 % (Cornelsen 1990: 77). Das Sinken des Ölpreises Mitte der achtziger Jahre und die deshalb vorgenommene weitere Drosselung der Importe spitzten die Wirtschaftskrise der DDR schließlich zu und führten zu einer immer größeren Abweichung vom Wachstumspfad des Fünfjahresplanes.

Der Anteil der Investitionen im produzierenden Bereich am verwendeten Nationaleinkommen war seit 1970 ständig zurückgegangen (1970: 16,1 %, 1975: 14,8 %, 1980: 12,4 %, 1985: 8,1 %) und führte schließlich zu einem völlig veralteten Kapitalstock (Cornelsen 1990: 77). Damit verbunden war ein weiteres Absinken der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der DDR. Ein Beispiel für das Ausmaß des Produktivitätsrückstandes ist die Tatsache, daß die DDR zuletzt 4,40 Ost-Mark aufwenden mußte, um im Export 1 DM zu Erlösen (Kromphardt/Bruno 1990: 312). Noch 1980 waren dafür nur 2,40 Ost-Mark nötig gewesen (DIW-Wochenbericht 14/1990: 173).

Die Wirtschaftsstrategie der politischen Führung der DDR kann also nur als völliger Fehlschlag betrachtet werden. Der Versuch, durch vermehrte Umleitung von Mitteln in den Konsum die Legitimation des Regimes zu erhalten und zu sichern, entzog dem Land mittelfristig seine wirtschaftliche Basis. Der Versuch, das Scheitern der Strategie zu verdecken, führte schließlich zu rücksichtsloser Ausbeutung der natürlichen Lebensgrundlagen und Unterhöhlung des Anlagevermögens der Volkswirtschaft. Zudem blieb die Erhöhung des Lebensstandards trotz dieser Bemühungen hinter den Erwartungen der DDR-Bevölkerung zurück: die Lebensbedingungen in der DDR wurden zu einem der wesentlichen Kritikpunkte am bestehenden System.

Der Rückstand der DDR-Volkswirtschaft gegenüber der BRD ist dadurch heute beträchtlich. Schätzungen gehen davon aus, daß etwa 85 % der Industrieanlagen auf dem Stand des Westens von 1965 oder früher sind.³ Einige Zahlen zum Vergleich zum Alter des Kapitalstocks in DDR und BRD:⁴

	DDR	BRD
jünger als 5 Jahre	27 %	40 %
älter als 10 Jahre	50 %	30 %
älter als 20 Jahre	21 %	5 %

Entsprechend unterschiedlich ist auch die wirtschaftliche Struktur der beiden Länder: die Abschirmung von der Konkurrenz des Weltmarktes konser-

vierte alte Strukturen in der DDR. Die sektoralen Anteile dort entsprechen denen der BRD von 1967 mit einem im Vergleich zu heute deutlich höheren Anteil von Beschäftigten in der Warenproduktion (Produzierendes Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft) (58 % vs. 45 %) und weitaus geringerer Beschäftigung im Dienstleistungssektor (25 % vs. 36 %, wobei dies schon die aufgeblähte Staatsverwaltung einschließt!)(Gerstenberger 1990: 15).

Diese Zahlen können nur ungefähr andeuten, wie groß die wirtschaftlichen Unterschiede in nahezu jeder Hinsicht zwischen den beiden Teilen Deutschlands sind. Ihr Ausgleich ist eine gigantische Aufgabe. Wenn man sich die Probleme vor Augen führt, die der (wesentlich geringere) Strukturwandel der letzten 15 Jahre in den meisten OECD-Ländern verursacht hat, kann man das Ausmaß der Probleme für die DDR wohl kaum überschätzen.

II. Währungspolitische Modelle:

Konvertibilitätslösung vs. sofortige Währungsunion

Die nach dem politischen Umbruch in der DDR immer lauter werdende Forderung nach einer deutschen Vereinigung machte früh klar, daß Schritte zu einer wirtschaftlichen Angleichung würden unternommen werden müssen. Die nach der Grenzöffnung im November 1989 noch anschwellende Fluchtwelle⁵ erhöhte den perzipierten politischen Handlungsdruck, da der Exitus zumeist junger und gut qualifizierter Bürger aus der DDR dieser zum wirtschaftlichen Aufbau dringend benötigte Ressourcen entzog und zudem für die Bundesrepublik in finanzieller und sozialer Hinsicht eine beträchtliche Belastung bedeutete. Die Notwendigkeit eines politischen Zeichens, daß eine Verbesserung der Situation in der DDR bald stattfinden würde, wurde deutlich. Die Diskussion konzentrierte sich auf Maßnahmen im monetären Sektor, von denen man sich die größte Symbolwirkung versprach. Zudem war das Versagen der Binnenwährung Ost-Mark eklatant und trug viel zur Unzufriedenheit der DDR-Bürger bei.

Grundsätzlich wurden zwei verschiedene Modelle diskutiert:

- das Modell einer konvertiblen eigenen Währung für die DDR (im Gegensatz zur nicht konvertiblen Ost-Mark) und
- eine sofortige Währungsunion, d.h. die Einführung der D-Mark als Währung in der DDR.

Prinzipiell kann man sagen, daß es Argumente sowohl für die Konvertibilitätslösung als auch für die einer Währungsunion gibt. Beide müssen sich auch nicht ausschließen – sie unterscheiden sich vielleicht nur im Zeithorizont. Angesichts der inzwischen überwältigenden politischen Mehrheit für eine deutsche Vereinigung bestanden über das *Endziel einer Währungsunion* nicht

mehr viele Differenzen. Konzepte, die für die DDR die „Stunde der Genossenschaften“ gekommen sahen⁶ oder einen „Dritten Weg“ vorschlugen, um einen „echten“ Sozialismus aufzubauen, erwiesen sich als nicht mehrheitsfähige Träumereien. In der ökonomischen und politischen Diskussion wurde deshalb hauptsächlich debattiert, ob man eine Konvertibilität als *Vorstufe* zu einer Währungsunion einführen solle. Damit erhielte man sich das wirtschaftspolitische Instrument eines veränderbaren Wechselkurses, das als Puffer zur Abfederung der extremen Produktivitätsunterschiede zwischen DDR und BRD zumindest solange dienen könnte, bis diese Unterschiede verringert worden sind.

Die bei der Entscheidung über diese Frage zu beachtenden Zusammenhänge sind so komplex, daß es nicht weiter wundert, daß es unterschiedliche Meinungen in der ökonomischen Fachwelt gibt. Die Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungen sind umfassend diskutiert worden (z.B. Leibfritz/Thanner 1990; Götz-Coenenberg 1990). An dieser Stelle möchte ich nur kurz die wesentlichen Eigenschaften und Unterschiede der beiden Modelle (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) in Form von zwei Szenarien zusammenfassen (siehe auch Tabelle 1). Dabei sollen nicht nur ökonomische Unterschiede beachtet werden. Da die Entscheidung über die Währungsfrage auch eine erhebliche Entscheidung über das Ausmaß der staatlichen Souveränität der DDR darstellte, war sie auch im politischen Bereich umstritten. Zudem gibt es Unterschiede im Hinblick auf die Verteilungswirkungen. Es spricht viel dafür, daß es gerade nichtökonomische Argumente waren, die für die Regierung den Ausschlag für eine rasche Währungsunion gaben.

Der Weg einer sofortigen *Währungsunion* ist als „crash programme“ (OECD 1990: 47) und als „der ‚harte‘ Weg“ (Götz-Coenenberg 1990: 26) beschrieben worden. Für vorbereitende Maßnahmen einer Wirtschafts- wie Preisreform und sonstige Liberalisierungen bleibt keine Zeit. Auf diese Weise werden die Betriebe der DDR schlagartig der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt, was bei den riesigen Technologie- und Produktivitätsrückständen (s.o.), der Unerfahrenheit mit den Funktionsweisen einer Marktwirtschaft und der Präferenz der DDR-Bürger für Waren aus dem Westen die Gefahr des Zusammenbruchs weiter Teile der DDR-Wirtschaft mit sich bringt. Auch Märkte im Bereich des RGW, mit dem die DDR 70 % ihres Außenhandels abwickelte, gehen verloren — die RGW-Länder sind aufgrund ihrer chronischen Devisenknappheit nicht in der Lage, DDR-Waren gegen DM zu kaufen. Rasche Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe ist zu befürchten, massive finanzielle Hilfe aus der Bundesrepublik nötig, um die zu gründende Arbeitslosen-, Renten- und Sozialversicherung zu stützen. Außerdem kann eine rasche Währungsunion inflationäre Wirkungen haben. Diese könnten nach dem Modell der potentialorientierten Geldpolitik dann entstehen, wenn die Ausweitung der DM-Geldmenge stärker ist als der Zuwachs des Produktionspotentials — bei einem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft recht wahrscheinlich.

Auf der anderen Seite erzwingt eine Währungsunion sofortige und weitreichende Wirtschaftsreformen in der DDR, die faktisch auf eine Übernahme der Regelungen der Bundesrepublik hinauslaufen. Die DDR verzichtet somit auf ihre Souveränität in wesentlichen Teilen, sie bekommt „geld- und währungspolitisch [...] den Status eines Bundeslandes.“ (Pohl 1990: 10). In politischer Hinsicht wird somit klar, daß die Reformen in der DDR und der Trend zur staatlichen Einheit mit der Bundesrepublik unumkehrbar sind.

Der Weg einer *Konvertibilitätslösung* ist demgegenüber ein „sanfterer“ Weg, er schafft Zeit für die (unabwendbaren) Strukturänderungen zur Anpassung an die Weltmarktumstände. Auch dieser Weg macht Reformen nötig: etwa die Abschaffung der Devisenbewirtschaftung und eine Liberalisierung der Binnenwirtschaft (Preisreform!), damit die neue Währung alle Geldfunktionen erfüllen kann. Das Instrument eines (zunächst relativ niedrigen) Wechselkurses bietet aber im Gegensatz zur Währungsunion-Lösung einen gewissen „Schutzwall“ für die DDR-Wirtschaft: importierte Waren werden verteuert, Exporte aus der DDR hingegen verbilligt, wodurch DDR-Waren ein relativ sicheres Absatzgebiet haben. Die bei der Umstrukturierung notwendige Arbeitslosigkeit wird wahrscheinlich in wesentlich geringerem Maße und jedenfalls über einen längeren Zeitraum gestreckt eintreten. Auch im Hinblick auf einen anderen Aspekt des Arbeitsmarktes hat diese Lösung Vorteile: im Falle von Arbeitskämpfen und Lohnsteigerungen, die über die Produktivitätssteigerungen hinausgehen, bietet der Wechselkurs eine Möglichkeit, die außenwirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit von der inländischen Preisentwicklung abzukoppeln.

Die DDR bleibt bei dieser Lösung in weitaus größerem Maße souverän als bei der sofortigen Währungsunion, sie hat die Möglichkeit, den Wechselkurs zur Abpufferung der Anpassungsschwierigkeiten einzusetzen und eigene (und andere als Bonner) Prioritäten in der Wirtschaftspolitik zu setzen. Selbst im Fall eines fixen Wechselkurses ist sie geld- und währungspolitisch etwa mit Österreich zu vergleichen, das seit 15 Jahren die Beibehaltung eines fixen Wechselkurses zur DM zum Anker seiner Geldpolitik gemacht hat, aber dennoch binnenwirtschaftlich eine andere Strategie als die Bundesrepublik verfolgte (Scharpf 1987). Angesichts der großen Umstrukturierungsaufgabe besteht allerdings auch die Gefahr, daß die notwendigen Änderungen in der DDR innenpolitisch nur schwer durchzusetzen sind und der Reformprozeß verschleppt wird. Die Bundesrepublik müßte eventuell über lange Zeit finanzielle Hilfestellung geben.

Ein weiteres Hauptproblem in der gegebenen Situation ist die offene Grenze zur Bundesrepublik und die Gefahr der Abwanderung vor allem qualifizierter Arbeitskräfte, die in der DDR dringend gebraucht werden. Diese Gefahr besteht zwar auch bei der Währungsunions-Lösung, doch wahrscheinlich in weit größerem Maße bei einer Konvertibilitäts-Lösung, da hier Arbeitnehmer, die in der Bundesrepublik eine Arbeit finden, ihr Realeinkommen vervielfachen

können, zumindest, wenn sie in der DDR wohnen bleiben und zur Arbeit pendeln.

Mehrere Vorschläge sind zur Lösung dieses Problems gemacht worden. Der weitestreichende war der des SPD-Abgeordneten Andreas v. Bülow, der eine fünfjährige Zuzugssperre für DDR-Bürger in die Bundesrepublik verlangte.⁷ Dies wurde allerdings als ein Wiederaufrichten der Mauer, diesmal von Westen her, zurückgewiesen. Einen anderen Ansatz verfolgte die SPD der DDR, die im Koalitionsabkommen mit der CDU vorschlug, Anteilsscheine am Volksvermögen (über die Treuhandanstalt) mit einem bis zu 80prozentigen Preisabschlag an DDR-Bürger zu verkaufen. Diese Anteilsscheine sollten auf 5 Jahre nicht handelbar sein und bei Übersiedlung in die Bundesrepublik zurückveräußert werden müssen. Da innerhalb dieser Zeitspanne eine signifikante Verbesserung der Wirtschaftslage der DDR erwartet werden kann, würden die Anteilsscheine beträchtlich im Wert steigen und ihren Inhabern so einen Anreiz zum Verbleiben in der DDR bieten.⁸

Auch viele Ökonomen haben darauf hingewiesen, daß die Bildung von Eigentum einen starken Anreiz zum Verbleib in der DDR bietet, und deshalb die Übertragung von Wohnungseigentum an die Bewohner gefordert (Leibfritz / Thanner 1990). Dies solle gegen Zahlung von Miete für die Dauer von zehn Jahren geschehen. Bei Aussiedlung solle der Besitzanspruch verfallen. Kleinbetriebe sollten an die Belegschaft übergehen, die VEB in Aktiengesellschaften verwandelt und 50 % der Aktien an die Belegschaften ausgegeben werden (Gros / Steinherr 1990).

Zusammenfassend kann man wohl sagen, daß das Modell einer sofortigen Währungsunion den Vereinigungsprozeß beschleunigt und politisch dem „Paradigma der ‚Einheit‘“ (Götz-Coenenberg 1990: 13) folgt. Auch die günstige außenpolitische Situation, in der die Sowjetunion keine Einwände gegen die staatliche Vereinigung Deutschlands hat, spricht für diese Lösung. Sie ermöglicht zudem rasche Wohlfahrtsgewinne für die DDR-Bürger, da ihre Sparguthaben real bedeutend aufgewertet werden und die Kaufkraft ihrer Einkommen beträchtlich steigt. Das gesamte Weltmarktangebot steht günstig zur Verfügung. Allerdings werden dabei Verteilungsasymmetrien auftreten: Güter des Grundbedarfs werden erheblich teurer, Güter des gehobenen Bedarfs billiger werden — das ist zunächst eine Folge der Aufhebung der Preissubventionen. Profitieren werden davon jene Teile der Bevölkerung, die an sicheren Arbeitsplätzen rasch steigende Einkommen erzielen können. Haushalte mit niedrigen Einkommen, etwa diejenigen, die der wirtschaftliche Anpassungsschock zu Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern macht, werden sogar Kaufkraftverluste, d.h. Realeinkommenseinbußen hinnehmen müssen (Müller-Krumholz 1990: 294).

Die Konvertibilitätslösung beschleunigt dagegen den Vereinigungsprozeß nicht so stark, sie folgt mehr dem „Paradigma des ‚Zusammenwachsens‘“ (Götz-Coenenberg 1990: 13) oder einem partizipatorischen Politikbild, in dem

auf eine Bevormundung der DDR durch die Bundesrepublik weitgehend verzichtet wird. Der Umbauprozess wird zeitlich gestreckt, um Zeit zur Anpassung zu geben. Dies ist gewissermaßen die „solidarischere“ Lösung, auch weil sie den Verzicht auf rasche Wohlfahrtsgewinne verlangt: das Weltmarktangebot steht zwar zur Verfügung, ist jedoch erheblich teurer als die einheimische Produktion.

Tabelle 1: Eigenschaften der währungspolitischen Modelle

	Konvertibilitätslösung	sofortige Währungsunion
ökonomisch	— Anpassungsdruck wird abgemildert — Kaufkraft kommt v.a. dem inländischen Güterangebot zugute — Wechselkurs entkoppelt inl. Preisentwicklung von Konkurrenzfähigkeit — allmähliche Angleichung verhindert extrem hohe Arbeitslosigkeit — Gefahr der Verschleppung der Wirtschaftsreformen — Gefahr der Abwanderung höher qualifizierter Arbeitnehmer	— Reformen (Preisreform etc.) werden sofort erzwungen — sofortige Konkurrenz des Weltmarktes ohne Zeit zur Anpassung — Gefahr des Zusammenbruchs weiter Teile der DDR-Wirtschaft — Verlust der RGW-Märkte — Gefahr sehr hoher Arbeitslosigkeit — Liquiditätsprobleme für Unternehmen
politisch	— DDR kann sich selbst helfen — wirtschaftspol. Souveränität der DDR bleibt erhalten — evtl. langandauernde Hilfe auf der BRD nötig — keine Beschleunigung der politischen Vereinigung	— starke Signalwirkung — DDR gibt geld- und wirtschaftspolitische Souveränität auf, Verhinderung eines „eigenen Weges“ — sofortige, massive Hilfe aus BRD nötig
Verteilungswirkungen	— Verzicht auf sofortige Wohlfahrtsgewinne — ausländische Güter sind erhältlich, aber teuer — geringes Anfangsniveau bei Löhnen etc., dafür Möglichkeit rascher Steigerungen bei positiver wirtschaftlicher Entwicklung — solidarische Lastenteilung, relative Verluste sozial Starker zugunsten sozial Schwacher	— sofortige Wohlfahrtsgewinne durch reale Aufwertung von Sparguthaben etc. — sofortiger günstiger Zugang zum Weltgüterangebot — Verluste für sozial Schwache und Arbeitslose, Gewinne für sozial Starke

Die beiden währungspolitischen Optionen unterscheiden sich also, wie man sehen kann, nicht nur in ihren wirtschaftlichen Implikationen (wobei beide Vor- und Nachteile haben), sondern auch in ihren politischen und distributiven Wirkungen. Es ist von daher klar, daß von politischer Seite aus unterschiedliche Präferenzen zu erwarten waren.

III. Die Debatte um die Währungsunion: Positionen und Positionsänderungen

In der politischen Arena wurde der Vorschlag zu einer raschen Währungsunion mit der DDR zuerst von der finanzpolitischen Sprecherin der SPD im Bundestag, Ingrid Matthäus-Maier, in einem Zeitungsartikel Mitte Januar gemacht (Matthäus-Maier 1990).⁹ Doch stieß dieser Vorschlag im Finanz- und Wirtschaftsministerium nicht auf große Gegenliebe, da man ein solches Vorgehen für überhastet und der wirtschaftlichen Entwicklung in DDR und Bundesrepublik abträglich hielt. Im Bundestag sprach sich Wirtschaftsminister Haussmann am 26. Januar 1990 gegen die Darstellung der sofortigen Währungsunion als „Allheilmittel“ aus und forderte für die Reformen in der DDR „Nüchternheit und Realitätssinn“: „...bevor die Wirtschaft in der DDR von unten her nicht wieder Tritt gefaßt hat, wäre eine Währungsunion nicht nur für die DDR, sondern auch für unsere stabile D-Mark mehr Schaden als Nutzen. Der Mantel einer Währungsunion setzt eben eine gekräftigte Wirtschaft voraus.“¹⁰ Am 6. Februar legte Haussmann ein Drei-Stufen-Konzept vor, das eine Wirtschafts- und Währungsunion zwischen DDR und Bundesrepublik bis Anfang 1993, dem Vollendungsdatum des EG-Binnenmarktes möglich machen sollte (PA 11/90: 2).¹¹

In einer ersten Stufe sollten marktwirtschaftliche Reformen in der DDR sowie eine beschränkte Konvertibilität der Ost-Mark eingeführt werden, die unter anderem durch Kredithilfen und eine Stabilisierungsanleihe von Seiten der Bundesrepublik unterstützt werden sollten. In einer zweiten Phase sollten dann die Freigabe aller Preise sowie die volle Konvertibilität der DDR-Währung und in der dritten Phase die wirtschaftspolitische Konvergenz und schließliche Übernahme der D-Mark in der DDR als gemeinsame Einheitswährung verwirklicht werden. Haussmann trat mithin für eine Konvertibilitätslösung ein mit einem festen, aber veränderbaren Wechselkurs der Ost-Mark, der durch eine spürbare Abwertung ermöglicht werden sollte.

Doch dieses Modell war bereits einen Tag später obsolet: Bundeskanzler Kohl schlug am 7. Februar 1990 der DDR-Regierung sofortige Verhandlungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion vor, ohne vorher auch nur das Kabinett zu unterrichten (PA 11/90: 1; PA 44/90: 2). Die Fachminister Waigel und Haussmann schwenkten auf diese Linie ein und stellten ihre Bedenken

hinteran. Das rasche Anstreben der Währungsunion wurde mit folgenden Argumenten begründet:¹²

Zum einen erfordere die wachsende Krise in der DDR mit Streiks und anhaltender Abwanderung Handeln aus Bonn und ein deutliches Signal der Hoffnung an die Bevölkerung der DDR, zum anderen sei die Währungsunion die Voraussetzung für das Ingangkommen westlicher Investitionen in der DDR. Politisch mache die Währungsunion und der sie begründende Staatsvertrag den politischen Einigungsprozeß unumkehrbar. Zudem steige durch die Übernahme von Gesetzen und Regelungen der Bundesrepublik der Druck zur politischen Vereinigung, was ein Ausnutzen der historischen Chance zur deutschen Einheit erleichtere.

Änderte die Bundesregierung ihre Haltung in Richtung auf eine Befürwortung der Währungsunion, so bot die SPD-Opposition¹³ ein gespaltenes Bild: während zunächst von ihrer finanzpolitischen Sprecherin der erste Vorschlag zu einer sofortigen Währungsunion stammte (s.o.), kam später aus ihren Reihen auch die vehementeste Kritik an dieser Vorgehensweise, die SPD-Kanzlerkandidat Lafontaine als „eminente Fehlentscheidung“ bezeichnete (SPIEGEL 22/1990: 28).

Als Motiv für die Währungsunion wurde, ähnlich wie bei der Bundesregierung, die wirtschaftliche Krise und die Abwanderung aus der DDR genannt. Man erhoffte sich vor allem eine Beschleunigung des Umbaus der DDR-Wirtschaft von der Währungsunion (Matthäus-Maier 1990; 1990a). Auf politischer Ebene sollte damit *genau das Gegenteil* dessen erreicht werden, was sich die Regierung erhoffte, nämlich eine Verlangsamung des Einigungsprozesses: „Dadurch würde der Druck gemildert, die Einheit auch auf der politisch schwierigeren staatsrechtlichen Ebene überstürzt vorzunehmen.“ (Matthäus-Maier 1990a: 65).

Die von Lafontaine vertretene Gegenposition innerhalb der SPD lehnte die Währungsunion ab, da sie in ihrer Folge extreme wirtschaftliche Lasten für die DDR befürchtete. Zunächst sollten ein Sozialversicherungssystem, ein Tarifvertragssystem und eine Finanzverwaltung aufgebaut werden, sodann sei Konvertibilität der Ost-Mark herzustellen, um sich des Instruments der außenwirtschaftlichen Anpassung nicht zu begeben.

Während es zwischen den politischen Parteien also zunächst eine breite Übereinstimmung hinsichtlich des Ziels einer raschen Währungsunion gab, überwogen bei den Äußerungen des „ökonomischen Sachverständs“ und der Politikberatung von Anfang an Skepsis und Ablehnung gegenüber dem Projekt. Einer Konvertibilitätslösung und einer Abmilderung des Anpassungsschocks wurde deutlich der Vorrang gegeben.

Die Bundesbank hatte sich zunächst deutlich gegen eine rasche Währungsunion ausgesprochen. Bundesbankpräsident Pöhl hatte noch am 6. Februar ein solches Vorgehen als „verfrüht“ und die dahingehenden Vorschläge als „sehr phantastisch“ bezeichnet (vgl. PA 11/90: 1f.). Nachdem die Entscheidung, der

DDR eine Währungsunion anzubieten, gefallen war, unterstützte Pöhl sie loyal,¹⁴ betonte jedoch die alleinige Verantwortung der Bundesregierung für die Folgen der Entscheidung: „Die Entscheidung selbst ist eine politische Entscheidung der Bundesregierung, die auch von der Bundesregierung zu verantworten ist.“ (PA 12/90: 1). Dennoch distanzieren sich in der Folgezeit einzelne Mitglieder des Zentralbankrates von dem Konzept einer raschen Währungsunion und üben deutliche Kritik: dies sei „überstürzt“ und „der falsche Weg“ (Nölling, PA 25: 4f.), man solle „auf Zeit spielen“ und die Währungsunion in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren anpeilen (Hesse, Frankfurter Rundschau, 20.2.90), oder sie betonten ihre Präferenz für die „Krönungstheorie“¹⁵ (Storch, PA 26: 6f.). Auch wenn von diesen Kritikern die Notwendigkeit eines ‚Befreiungsschlages‘ der Bundesbank zurückgewiesen wurde, wurde doch mehrfach betont, daß die Bundesbank eine Bedrohung der Preisstabilität nicht zulassen und auf eine solche Gefahr mit einer streng restriktiven Geld- und Kreditpolitik antworten werde (Schlesinger, PA 32: 1f.).

Die etablierten Institutionen der ökonomischen Politikberatung, wie etwa der Sachverständigenrat, oder wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute wie das Institut für Weltwirtschaft wurden in den Entscheidungsprozeß (ähnlich wie die Bundesbank) *überhaupt nicht einbezogen*. Das Sondergutachten des Sachverständigenrates sprach sich gegen eine sofortige Währungsunion aus und votierte für eine Konvertibilitätslösung mit einer Bindung der DDR-Währung an die D-Mark sowie vorübergehende Devisenverkehrsbeschränkungen (Sachverständigenrat 1990: Ziff. 32-40). Auch warnte der Sachverständigenrat in einem (später veröffentlichten) Brief den Bundeskanzler vor einer raschen Währungsunion mit ihren negativen Folgen und sprach sich nochmals für eine Konvertibilitätslösung aus.¹⁶ Skeptische Stellungnahmen und Prognosen zur zukünftigen Wirtschaftsentwicklung wurden von führenden Ökonomen wie etwa DIW-Präsident Hoffmann (Hoffmann 1990), Horst Siebert, dem Präsidenten des Instituts für Weltwirtschaft (vgl. PA 23/90: 7f.; PA 28/90: 5f.), Sachverständigenratsmitglied Rüdiger Pohl (Pohl 1990; 1990a) und anderen (z.B. Collier 1990) abgegeben:

Arbeitslosenquoten von bis zu einem Drittel der Beschäftigten (2,5-3 Mio. Arbeitslose) würden nicht nur schädliche Folgen für die DDR haben, sondern auch langdauernde Zahlungen aus der Bundesrepublik erforderlich machen. Preissteigerungen für Güter des Grundbedarfs würden zu Realeinkommensenkungen führen und soziale Probleme und Spannungen mit sich bringen. „Die Kohle- und Stahlkrise im Ruhrgebiet und an der Saar, die Werftenkrise an Nord- und Ostsee oder die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in den sogenannten Zonenrandgebieten sind alle Bagatelprobleme im Vergleich zu dem, was mit der kurzfristigen Vereinigung der beiden deutschen Staaten an wirtschaftlichen Strukturproblemen und damit möglicherweise verbundener politischer Instabilität auf uns zukäme.“ (Hoffmann 1990: 15).

Angesichts der nach diesen Einschätzungen (die ja ursprünglich auch von den Bonner Fachministerien geteilt worden waren) vermutlich negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer sofortigen Währungsunion, die darüber hinaus nicht auf das Gebiet der DDR beschränkt bleiben würden, stellt sich die Frage nach den Motiven, die die Bundesregierung dazu bewogen haben, dennoch diesen Weg einzuschlagen.

IV. Motive für das Handeln der Regierung

Theorien zur Erklärung des Handelns von Politikern und Parteien in der Regierung bieten zwei Hauptansätze (Budge/Keman 1990: 10ff.; Alesina 1989: 59f.):

Zum einen die in der Tradition der „Ökonomischen Theorie der Politik“ (Downs) und der ‚rational choice‘-Annahmen stehende These, nach der Politiker und Parteien ausschließlich versuchen, Ämter zu erlangen (office-seeking) und dazu ihre Popularität zu steigern suchen, um auf dem „Wählerstimmenmarkt“ möglichst gut abzuschneiden; zum anderen die These des ‚policy pursuit‘, nach der Politiker vor allem die Ideologie oder Programmatik ihrer Parteien bzw. Wählerschaft durchsetzen wollen.

Diese beiden Ansätze müssen sich nicht ausschließen, sondern können sich auch gegenseitig ergänzen: ein klares programmatisches Profil kann die Wahlaussichten einer Partei erhöhen bzw. für sie identitätsbildend wirken, zum anderen kann das Innehaben von Ämtern die Durchsetzung bestimmter Programmpunkte erleichtern (v.a. wenn diese zwischen den Parteien umstritten sind).

Die Einführung der raschen Währungsunion mit der DDR war ein Schritt, bei dem für die bundesdeutsche Regierung beide Motive zusammenkamen: sie erhöhten die Popularität des Regierungschefs und seiner Partei und sie ermöglichten die Durchsetzung für sie zentraler Programmpunkte. Eventuelle negative ökonomische Konsequenzen schienen dagegen wohl akzeptabel.

1. Die Popularität der Währungsunion und die ökonomischen Erwartungen der Bürger

Zu Beginn des Jahres 1990 schienen die Aussichten der Konservativen in der DDR, die Volkskammerwahlen zu gewinnen, recht gering. Neben der organisatorischen Zersplitterung in drei miteinander konkurrierende Gruppierungen (CDU, DA, DSU) stellte vor allem die jahrzehntelange Blockpartei-Vergangenheit der CDU eine große Belastung dar. Erwartungen auf einen Wahlsieg der SPD wurden gestützt durch die Veröffentlichung von Meinungs-

umfragen wie derjenigen des Leipziger Instituts für Jugendforschung, die Anfang Februar folgende Stimmenanteile für die Parteien angab: SPD 59 %, PDS 12 %, CDU 11 %, Neues Forum 4 %, LDPD 3 %. Am 5. Februar kam es unter Führung des CDU-Vorsitzenden Bundeskanzler Kohl zur Einigung der konservativen Gruppierungen auf das Wahlbündnis „Allianz für Deutschland“, zwei Tage später, am 7. Februar 1990 unterbreitete der Kanzler sein Angebot einer raschen Wirtschafts- und Währungsunion. Die D-Mark wurde zum Wahlkampfeschlager der „Allianz“.

Der Vorschlag einer raschen Währungsunion erwies sich bei den Bürgern der DDR als *außerordentlich populär* — die positiven Erwartungen waren kaum durch ökonomische Zweifel getrübt. Die Zustimmung zur Einführung der D-Mark war in der DDR sogar noch etwas höher als die Zustimmung zur deutschen Vereinigung selbst — sie lag im März und April 1990 bei über 90 %.¹⁷ Selbst 67 % der PDS-Anhänger fanden die DM-Einführung „gut“, am höchsten war die Zustimmung bei den Anhängern der konservativen „Allianz“.

Als Hauptvorteile der Vereinigung versprach man sich in der DDR einen besseren Lebensstandard (39,7 %) und einen wirtschaftlichen Aufschwung (25,1 %).¹⁸ Daß die Währungsunion und die Vereinigung aber auch wirtschaftliche Anpassungsprobleme mit sich bringen würde, war ebenfalls den meisten DDR-Bürgern klar. Als Hauptnachteile erwarteten 40,5 % von ihnen Arbeitslosigkeit und 27,8 % Sozialabbau. Doch die Erwartungen waren zeitlich gestaffelt.

Zunächst erwarteten 41 % von ihnen eher Nachteile und nur 17,4 % Vorteile, langfristige Nachteile sahen jedoch nur 4,8 %, während 54,8 % langfristig eher Vorteile erwarteten. In der Bundesrepublik war man insgesamt etwas pessimistischer, aber ebenfalls langfristig zuversichtlich.

Erwartungen zur Vereinigung	DDR	BRD ¹⁹
zunächst		
eher Vorteile	17,4 %	12,0 %
Vor- und Nachteile	37,4 %	37,0 %
eher Nachteile	41,0 %	48,0 %
langfristig		
eher Vorteile	54,8 %	46,0 %
Vor- und Nachteile	38,9 %	38,0 %
eher Nachteile	4,9 %	11,0 %

Eine Vorstellung über die sehr rasche Geschwindigkeit, mit der die DDR-Bürger die Anpassung und Überwindung der Schwierigkeiten erwarten, kann man bekommen, wenn man die eben genannten Zahlen mit den *persönlichen Erwartungen für das Jahr 1991*, also die Zeit ein Jahr nach Einführung der

Währungsunion, vergleicht: 49,6 % erwarten eine Verbesserung und nur 14 % eine Verschlechterung ihrer persönlichen Situation. Überdurchschnittlich gute Erwartungen hatten dabei die Anhänger der Allianz, durchschnittliche die der SPD und der Liberalen und überdurchschnittlich *schlechte* Erwartungen hatten die Anhänger der PDS.

In der Bundesrepublik werden hauptsächlich folgende Nachteile von der Vereinigung erwartet: Steuererhöhungen (41 %), eine allgemeine Belastung der Wirtschaft (18 %) und die Gefährdung von Arbeitsplätzen (16 %).

2. Durchsetzung zentraler Programmpunkte

Neben dem Popularitäts- (und späteren Wahl-)gewinn in der DDR hatte der Vorschlag der raschen Wirtschafts- und Währungsunion noch einen großen Vorteil für die Partei des Bundeskanzlers, die CDU: sie ermöglichte ihr die Durchsetzung zentraler, für sie identitätsbildender Programmpunkte.

Zu den Hauptelementen der CDU-Programmatik kann man, nach einer Analyse ihrer Wahlprogramme, folgende Politikziele zählen (Klingemann 1987: 296f.): „adherence to christian values, democratic constitutionalism, liberal social order, social market economy, European unity, and reunification of Germany.“ Aufgrund der politischen Implikationen der ökonomischen Regelungen einer Währungsunion (siehe Tabelle 1) konnte die CDU mit diesem Schritt zumindest die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in der DDR sicherstellen — was für sie umso wichtiger ist, als der Erfolg dieses Konzeptes in der Bundesrepublik für die Union eine wichtige identitätsstiftende Ressource darstellt und sie sich außerdem in diesem Programmpunkt sowohl von SPD als auch von der FDP markant unterscheidet (Klingemann 1987: 310). Gerade in Anbetracht eines erwarteten Wahlsieges der DDR-SPD mußte die CDU Interesse daran haben, der DDR keine zu großen Abweichungen vom Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell der Bundesrepublik zuzulassen, um eine staatliche Einigung zu erleichtern. Die Übernahme weiterer Teile des bundesdeutschen Regelungsapparates stellte dies sicher.

Die Einschränkung der staatlichen Souveränität der DDR beschleunigte die Entwicklung hin zur deutschen staatlichen Einheit. Damit rückte ein weiterer zentraler Punkt der Unions-Programmatik, die Vollendung der deutschen Einheit, in greifbare Nähe.

V. Exkurs: Gefährdete Autonomie der Bundesbank?

Die Dissonanzen und Konflikte zwischen Bundesbank und Bundesregierung bei der Entscheidung über die Währungsunion und den Umtausch waren beträchtlich. Denn trotz der Beteuerungen des Zentralbankrates vom 31.5.1990, die Bundesbank sei „von Anfang an an den Verhandlungen mit der DDR über einen Staatsvertrag intensiv beteiligt gewesen“ und „die entscheidende Forderung der Bundesbank [...] [sei] erfüllt worden“ (PA 45/1990: 2), bleibt die Tatsache, daß die *Entscheidung als solche* zu Verhandlungen über die Währungsunion über den Kopf der Bundesbank hinweg getroffen worden ist. Ist deshalb die Autonomie der Bundesbank eingeschränkt worden oder für die Zukunft gefährdet?

Der Vorschlag zu Verhandlungen über eine Währungsunion wurde vom Bundeskanzler *ohne vorherige Kabinettsberatung* gemacht, so daß das Bundesbankgesetz, das in § 13 Abs. 3 die Hinzuziehung des Bundesbankpräsidenten bei „Beratungen über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung“ verlangt (zit. nach Deutsche Bundesbank 1987: 113) formell gewahrt blieb, aber sicherlich nicht seinem Geiste nach. Auch ist die Bundesbank in Währungsfragen, wie etwa Paritätsfestlegungen oder der Ausdehnung des Währungsgebietes, nicht zuständig — sie sind Sache der Regierung. Konflikte zwischen den beiden Akteuren waren in der Zeit des Systems von Bretton Woods, der Zeit fester Wechselkurse, nicht selten (siehe dazu Sturm 1990: 264ff.). Die Rolle der Bundesbank war allerdings nach dem Übergang zum System flexibler Wechselkurse im Jahr 1973 mit Hinsicht auf die Außenwirtschaft erheblich gestärkt worden, da sie nun ihre Devisenmarktinterventionen nach eigenem Ermessen vornehmen konnte. Eine Ausdehnung des Währungsgebietes fällt aber klar in die Zuständigkeit der Bundesregierung und stellt somit keine Einschränkung der Autonomie der Bundesbank dar.

Diese Autonomie beruht ohnehin mehr auf einem übergreifenden politischen Konsens, in diesem Bereich nicht zu intervenieren und die Geldpolitik, der Einwirkung gesellschaftlicher Kräfte entzogen, der „Kontre-Regierung“ (Wildenmann) Bundesbank zu überlassen. Denn das Bundesbankgesetz und damit deren Unabhängigkeit könnte prinzipiell ja mit einfacher Mehrheit geändert werden. Und das Beispiel Österreichs zeigt, daß auch eine formell unabhängige Zentralbank unter den Einfluß der Regierung kommen kann. In der Bundesrepublik ist dies bisher jedoch nie ernsthaft versucht worden.

Die Beziehungen zwischen der Regierung Kohl und der Bundesbank waren allerdings bereits vor der Diskussion um die Währungsunion nicht die besten, da die Bundesbank bei relevanten Entscheidungen schon mehrfach übergangen wurde, so etwa beim deutsch-französischen Abkommen über ökonomische Zusammenarbeit (Sturm 1989: 7f.). Zudem zeigt die vergleichende Forschung, daß der politische Einfluß auf legal unabhängige Notenbanken am

ehsten über personalpolitische Maßnahmen erfolgt (Caesar 1982: 572; Sturm 1989, 1990). Ein Potential für solche Eingriffe bietet sich in der momentanen Situation in besonderem Maße, da wichtige personalpolitische Entscheidungen anstehen. So werden die fünf Länder der DDR wahrscheinlich die Präsidenten ihrer Landeszentralbanken in den Zentralbankrat entsenden. Zudem ist zu erwarten, daß die Zahl der Mitglieder des Direktoriums der Bundesbank erhöht wird (Heemann 1990). Gemeinsam mit einigen ohnehin anstehenden Umbesetzungen im Zentralbankrat ergeben sich so beträchtliche Möglichkeiten zur personalpolitischen Einflußnahme auf das Entscheidungszentrum der deutschen Geldpolitik.

In formeller Hinsicht sind die Rechte der Bundesbank also bei der Entscheidung über die Währungsunion nicht verletzt worden. Gefahren drohen jedoch von anderer Seite: die Bundesbank könnte gezwungen werden, zwischen der Unterstützung der schwierigen nationalen Aufgabe einer wirtschaftlichen Integration Deutschlands (mit hoher Arbeitslosigkeit, Unternehmenszusammenbrüchen und inflationären Gefahren) durch eine akkommodierende Geldpolitik und der kompromißlosen Verfolgung des Ziels der Preisstabilität vermittels einer restriktiven Geldpolitik zu wählen.

VI. Währungsreform 1948 und Währungsunion 1990: entscheidende Unterschiede

In mancher Hinsicht ähnelte die Situation der DDR zu Beginn des Jahres 1990 der Situation Deutschlands 1948: in beiden Fällen existierten Strukturen einer Zentralverwaltungswirtschaft mit Produktionsplanung, Preiskontrollen etc., zudem gab es eine zurückgestaute Inflation. Für das Gebiet der späteren Bundesrepublik wurden die wirtschaftlichen Probleme damals durch Wirtschaftsreformen gelöst, deren einschneidendste Maßnahme die Währungsreform vom Juni 1948 war.²⁰

In der Diskussion um Reformen in der DDR wurde der Vergleich mit der Situation 1948 häufig gezogen: der Mythos der Währungsreform, die oft als Voraussetzung und Initialzündung des deutschen „Wirtschaftswunders“ gesehen wird, sollte dabei in den Dienst des Vorhabens der Währungsunion gestellt werden.²¹

Nicht zuletzt die Bundesregierung zog diesen Vergleich und versicherte sich dabei, wohl in legitimatorischer Absicht, der Unterstützung des Vaters des „Wirtschaftswunders“, Ludwig Erhards, indem sie in einer Informationschrift einen Artikel aus dem Jahre 1953 abdruckte (Presse- und Informationsamt 1990: 15). Erhard hatte sich darin mit den „Wirtschaftliche[n] Probleme[n] der Wiedervereinigung“ auseinandergesetzt und die in einer solchen

Situation entstehenden Probleme mit denen des Jahres 1948 verglichen. Als erste Maßnahme, so Erhard, werde sich „eine Währungsneuordnung in der Sowjetzone, d. h. eine Einbeziehung in unser Währungssystem, als unerlässlich erweisen.“ (ebd.). Das starke Gefälle zwischen beiden Teilen Deutschlands in wirtschaftlicher Hinsicht, vor allem bei der Produktivität, werde dadurch zwar schonungslos offengelegt, doch sei er sicher, daß der „unumgänglich notwendige Angleichungsprozeß umso rascher und erfolgreicher vor sich gehen wird, je inniger von Anbeginn an die Verflechtung dieser beiden Wirtschaftsgebiete sein wird“ (ebd.: 16).

Doch abgesehen davon, daß der Produktivitätsabstand (und damit die Anpassungsprobleme) zwischen den beiden deutschen Staaten seit 1953 um ein vielfaches größer geworden ist, sind auch viele Rahmenbedingungen so grundlegend anders, daß trotz fehlender Kriegszerstörungen die ökonomischen Schwierigkeiten für die DDR heute größer anzusetzen sind als für das Währungsgebiet der D-Mark im Jahre 1948 und die Erfolgsaussichten geringer scheinen. Einige Hauptunterschiede seien hier genannt:

- Die Währungsreform 1948 betraf nur die *internen* Wirtschaftsbeziehungen im Währungsgebiet, da nach außen feste, doch adjustierbare Wechselkurse galten: so wurde gegenüber dem Dollar bereits im Jahre 1949 eine Abwertung von 4,00 DM auf 4,20 DM vorgenommen. Im Fall der Währungsunion ist eine solche Anpassung nicht mehr möglich, die Daten für die Außenbeziehungen werden ein für alle Mal festgelegt.
- Die Bundesrepublik verfolgte nach 1948 für lange Zeit eine Strategie der *Unterbewertung* der DM, d. h. einer niedrigeren Bewertung als es der Kaufkraftparität entsprochen hätte. Dadurch ergab sich implizit eine Subventionierung von Exporten und eine Verteuerung von Importen, was eine Strategie des außengeleiteten Wachstums erleichterte. Ähnliche Strategien verfolgten andere „Wirtschaftswunderländer“ wie Japan und Südkorea (Götz-Coenenberg 1990: 34). Für die DDR bedeutet die Währungsunion mit der Bundesrepublik demgegenüber eine *reale Aufwertung* in einem extremen Maße.
- Ein weiterer Unterschied ist die offene Grenze der DDR zur Bundesrepublik, die ihr wirtschaftlich weit überlegen ist und zu der es einen beträchtlichen Wohlstandsunterschied gibt. Das Produktivitätsgefälle zwischen beiden Gebieten ist zu einem großen Teil durch die schlechtere Kapitalausstattung der Arbeitsplätze auf dem Gebiet der DDR bedingt, wodurch ein *Abwanderungsdruck* in Richtung Westen entsteht. Die Bundesrepublik hatte es dagegen nach der Währungsreform für 15 Jahre mit einer enormen *Zuwanderung* von Arbeitskräften aus dem Osten zu tun. Das dadurch entstehende hohe Arbeitskräfteangebot führte, gemeinsam mit der „Produktivitätsillusion“ (Riese) der deutschen Gewerkschaften, zu einer moderaten Lohnpolitik. Für die DDR besteht hingegen die Gefahr, daß aufgrund des

sektorial knappen Arbeitskräfteangebots und des Lohngefälles zur Bundesrepublik beträchtliche, das Produktivitätswachstum übersteigende Lohnerhöhungen durchgesetzt werden können, mit negativen Konsequenzen für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung.

- Schließlich sind Elemente einer „marktwirtschaftlichen Infrastruktur“ im weiteren Sinne (Rechtsordnung, Erfahrungen, Verhaltensweisen) auf dem Gebiet der DDR nach 55 Jahren nationalsozialistischer und sozialistischer Kommandowirtschaft in einem weitaus geringeren Maße vorhanden als dies 1948 der Fall war. Die Einführung einer Marktwirtschaft, so die Beurteilung der OECD, „represents a much greater challenge for the GDR economy and requires greater structural and behavioural adjustments than was the case shortly after the end of the second World War in the Federal Republic.“ (OECD 1990: 49).

VII. Schluß

Die Entscheidung des Bundeskanzlers, der DDR eine rasche Wirtschafts- und Währungsunion anzubieten, bot für seine Partei die Chance, ihre Popularität zu erhöhen und zudem zentrale programmatische Ziele durchzusetzen. Erleichtert wurde die Entscheidung dadurch, daß sie allein durch die Regierung zu treffen war, ohne daß die Notwendigkeit bestanden hätte, sich mit anderen Akteuren, wie etwa der Bundesbank, einigen zu müssen. Die Exekutive hatte fast völlig freie Hand. In politischer Hinsicht hatte die Regierung ebenfalls leichtes Spiel: die Opposition war in ihrer Haltung gespalten zwischen Zustimmung und Ablehnung, aus ihren Reihen war zudem der Vorschlag zunächst gekommen.²² Außerdem verfügte sie zu Beginn des Verhandlungsprozesses nicht über Mittel, die Währungsunion zu blockieren. Als sie kurz vor der Verabschiedung des ersten Staatsvertrags die Mehrheit im Bundesrat erlangte, konnte sie das Vorhaben wegen ihrer Zerstrittenheit und der Angst, als Gegner der Einheit dargestellt zu werden, nicht mehr stoppen.

Auch andere Akteure in der Öffentlichkeit wie Arbeitgeber und Gewerkschaften leisteten keinen größeren Widerstand gegen das Vorhaben. Von Unternehmerseite wurde zwar betont, es gebe „keine Zauberformel, die den Wohlstand in der DDR quasi über Nacht auf das Niveau hierzulande heben könnte.“ (Necker 1990: 65). Es wurde auf die harschen wirtschaftlichen Konsequenzen der Entscheidung hingewiesen.²³ Doch von einer Kampagne gegen die Währungsunion konnte keine Rede sein.

Auch die Gewerkschaften sprachen sich für die Währungsunion aus, wenn auch erst nach einigen Nachhutgefechten von Anhängern des „Dritten Weges“. Doch schließlich setzten sich die Pragmatiker durch. Man besann sich auf das eigene Interesse an der Verhinderung eines Billiglohnlandes DDR und trat für einen Umtauschkurs von 1:1 ein (v. Beyme 1990; Küchle/Müller 1990).

Der Widerstand der akademischen Ökonomen hatte keine große Öffentlichkeitswirksamkeit, trotz publizistischer Anstrengungen von seiten mehrerer bekannter Wirtschaftswissenschaftler. Doch von politischer Seite wurde auf die politische Ausnahmesituation verwiesen und den Ökonomen entgegengehalten, sie sollten „sich jetzt nicht hinter den warmen akademischen Ofen zurückziehen“, sondern die Entscheidung der Politik anerkennen und „als neues Datum in den ‚Datenkranz‘ aufnehmen“.²⁴ Mit besonders in Auftrag gegebenen Gutachten sollte die Regierungsposition untermauert werden (Institut der deutschen Wirtschaft 1990).

Die Bundesbank konnte zwar zur Stützung ihrer Bedenken im Hinblick auf die Währungsunion und die Regelung des Umtauschsatzes ihre hohe Reputation als Ressource benutzen, war jedoch gleichzeitig durch ihre Loyalitätspflicht und ihren Mangel an Vetomacht eingeschränkt. Ob sie diese „Niederlage“ jedoch akzeptiert, bleibt abzuwarten. Durch eine eventuelle restriktive Geldpolitik könnten die ökonomischen Schwierigkeiten der deutschen Einigung noch weiter verschärft werden.

Anmerkungen

- 1 Der „Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“ ist abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung Nr. 63/1990 vom 18. Mai 1990.
- 2 Eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt 1990: 77.
- 3 Götz-Coenenberg 1990: 20f.
- 4 Zahlenangaben für die DDR nach Becher 1990: 687 sowie Siebert in: Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln (künftig zitiert als: PA) 29: 5, für die Bundesrepublik nach Statistisches Jahrbuch 1989: 565. Siehe auch F. Heinrich: Das schwere DDR-Erbe: Ein veralteter Kapitalstock, in: Handelsblatt, 30./31.3.1990.
- 5 Im letzten Quartal 1989 kamen 240 000 DDR-Bürger in die Bundesrepublik, im Januar und Februar 1990 74 000 bzw. 64 000 (OECD 1990: 47f.).
- 6 So Iring Fetscher in: Heine u.a. 1990: 229-234.
- 7 Vgl. Der Tagesspiegel, 20.5.1990, S.2.
- 8 „Grundsätze der Koalitionsvereinbarung zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, dem DA, den Liberalen (DFP, BFD, F.D.P.) und der SPD vom 12. April 1990“, S.29a und 29b. Vgl. auch Handelsblatt, 17.4.1990.
- 9 Von seiten der DDR wurde der erste Vorschlag in diese Richtung Anfang Februar auf Initiative des damaligen Dresdner Oberbürgermeisters Berghofer von einer Arbeitsgruppe am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos gemacht, an dem auch Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Modrow teilnahmen. Ein Umtauschkurs von 4:1 wurde dabei ins Auge gefasst (Süddeutsche Zeitung, 7.2.1990: 27).
- 10 Zit. nach DAS PARLAMENT 6/1990, S. 1f.
- 11 Ein ähnliches Stufenmodell mit vergleichbarem Zeithorizont schlug auch BDI-Präsident Necker vor (Necker 1990).
- 12 Vgl. dazu die Reden bei der Verabschiedung des ersten Staatsvertrags in Bundestag und Bundesrat, abgedruckt in: Bulletin 66/90 sowie den Artikel von Finanzminister Waigel in: PA 20/1990: 1ff.

- 13 Ich beschränke mich hierbei aus Platzgründen auf die Darstellung der Position der SPD.
- 14 Nach § 12 des Bundesbankgesetzes ist die Bundesbank „verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.“
- 15 Dieser Ausdruck stammt aus der Diskussion um eine europäische Währungsunion: während hierbei die „Monetaristen“ (nicht zu verwechseln mit der wirtschaftspolitischen Schule gleichen Namens) für eine baldige Einheitswährung eintreten, die nach ihrer Meinung die wirtschaftliche Konvergenz der beteiligten Länder beschleunigen würde, treten die Anhänger der „Krönungstheorie“ dafür ein, zunächst mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen eine Konvergenz herbeizuführen und diese dann mit einer gemeinsamen Währung zu „krönen“. Die Bundesbank hat in der europäischen Diskussion stets die letztere Position vertreten.
- 16 FAZ, 15.2.1990, S. 19.
- 17 Alle Zahlen stammen von der Forschungsgruppe Wahlen, Mannheim.
- 18 Die folgenden Daten beziehen sich jeweils auf den Mai 1990.
- 19 Zahlen für Juni 1990.
- 20 Nur am Rande sei angemerkt, daß die Währungsreform 1948 den Auslöser für die erste Berlin-Blockade darstellte und die Entwicklung hin zur Etablierung zweier deutscher Staaten einleitete. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine monetäre Vereinigung, die der staatlichen vorausgeht, besonders passend.
- 21 Zur Durchführung und den Folgen der Währungsreform 1948 siehe Hampe 1989, zur Diskussion um den Stellenwert der Währungsreform für den bundesdeutschen Wirtschaftsaufschwung besonders den Beitrag von Buchheim.
- 22 Sicher nicht ohne Hintergedanken erkannte Finanzminister Waigel die Urheberschaft der SPD für den Vorschlag in der Ratifizierungsdebatte vor dem Bundesrat am 22. Mai 1990 noch einmal ausdrücklich an (Bulletin 66/90: 562).
- 23 Vgl. etwa PA 27/90: 4ff. sowie 34/90: 6.
- 24 So Wirtschafts-Staatssekretär Schlecht in einem im Handelsblatt abgedruckten Brief an Sachverständigenrat, Wissenschaftlichen Beirat beim Wirtschaftsministerium und die großen Konjunkturforschungsinstitute.

Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto, 1989: Politics and business cycles in industrial democracies, in: Economic Policy 8 (April 1989), 55-98.
- Becher, Jürgen, 1990: Das Ringen um die Wirtschaftsreform in der DDR, in: Deutschland-Archiv 5/1990, 687-696.
- Beyme, Klaus von, 1990: Aspekte der Gewerkschaftsentwicklung in einem geeinten Deutschland — Historische Chancen oder strukturelle Sackgassen?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/6 / 1990, 332-340.
- Budge, Ian/Keman, Hans, 1990: Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States, Oxford.
- Budge, Ian, u.a. (eds.), 1987: Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies, Cambridge.
- Caesar, Rolf, 1981: Der Handlungsspielraum von Notenbanken. Theoretische Analyse und internationaler Vergleich, Baden-Baden.
- Collier, Irwin, 1990: Zur Diskussion der deutschen Währungsunion: Wäre die Einführung einer „negativen“ Einkommenssteuer der bessere Weg?, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Informationen aus der Forschung, 6/1990.

- Cornelsen, Doris, 1989: Die Volkswirtschaft der DDR: Wirtschaftssystem — Entwicklung — Probleme, in: Weidenfeld / Zimmermann 1989: 258-275.
- Cornelsen, Doris, 1990: Die Wirtschaft der DDR in der Honecker-Ära, in: DIW-Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 1 / 1990, 70-79.
- Deutsche Bundesbank, 1987: Die Deutsche Bundesbank. Geldpolitische Aufgaben und Instrumente, Frankfurt/Main.
- Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln (zit. als: PA), Frankfurt/Main.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 1984: Handbuch DDR-Wirtschaft, Reinbek.
- Fischer Weltalmanach, 1990: Sonderband DDR, Frankfurt/Main.
- Gerstenberger, W., 1990: Das zukünftige Produktionspotential der DDR — ein Versuch zur Reduzierung der Unsicherheiten, in: ifo-Schnelldienst 7 / 1990, 13-22.
- Glaeßner, Gert-Joachim (Hrsg.), 1988: Die DDR in der Ära Honecker, Opladen.
- Götz-Coenenberg, Roland, 1990: Währungsintegration in Deutschland: Alternativen und Konsequenzen [= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 20-1990], Köln.
- Gros, Daniel / Steinherr, Alfred, 1990: Currency Union and Economic Reform in the GDR: a comprehensive one-step approach, in: German Unification in European Perspective, CEPS Working Document No. 49, Brüssel.
- Haendcke-Hoppe, Maria, 1989: Die Außenwirtschaftsbeziehungen der DDR und der inner-deutsche Handel, in: Weidenfeld / Zimmermann 1989, 639-652.
- Hampe, Peter (Hrsg.), 1989: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Rückblicke und Ausblicke, München.
- Hankel, Wilhelm, 1990: Eine Mark für Deutschland, Bonn.
- Heemann, Karen, 1990: Frankfurter Umbau, in: Wirtschaftswoche Nr. 25, 15.6.1990, 14-15.
- Heine, Michael, u.a. (Hrsg.), 1990: Die Zukunft der DDR-Wirtschaft, Reinbek.
- Hoffmann, Lutz, 1990: Wider die ökonomische Vernunft. Eine rasche wirtschaftliche Vereinigung mit der Bundesrepublik erschwert den Aufholprozeß der DDR, in: FAZ, 10.2.1990, 15.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1990: Sozialverträgliche Ausgestaltung der deutsch-deutschen Währungsunion — Gutachten im Auftrag des Landes Niedersachsen, Köln, 12. März 1990.
- Klingemann, Hans-Dieter, 1987: Electoral programmes in West-Germany 1949-1980: explorations in the nature of political controversy, in: Budge u.a. 1987, 294-323.
- Kromphardt, Jürgen / Bruno, Gesa, 1990: Vorteile und Risiken der Währungsunion, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/6 / 1990, 309-315.
- Küchle, Hartmut / Müller, Gernot, 1990: Währungsunion zwischen Bundesrepublik und DDR. Chancen und Risiken für beide, in: WSI-Mitteilungen 5 / 1990, 256-265.
- Leibfritz, Willi / Thanner, Benedikt, 1990: Chancen und Risiken einer Wirtschafts- und Währungsunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR, in: ifo-schnelldienst 7/90, 7-12.
- Matthäus-Maier, Ingrid, 1990: Signal zum Bleiben. Eine Währungsunion könnte den Umbau der DDR-Wirtschaft beschleunigen, in: DIE ZEIT, Nr.4, 19.1.1990, S. 23.
- Matthäus-Maier, Ingrid, 1990a: Für eine Währungsunion schon in diesem Jahr, in: Wirtschaftsdienst II / 1990, 63-65.
- Mittag, Günter, 1988: Was des Volkes Hände schaffen, kommt in unserem Staat dem Volk auch zugute, in: Neues Deutschland, 15.12.1988, S. 5, zit. nach: Cordt Schwartau / Heinz Vortmann, Die materiellen Lebensbedingungen in der DDR, in: Weidenfeld / Zimmermann 1989, 292-307: 306.

- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt.
- Müller-Krumholz, Karin, 1990: Realeinkommensverluste in der DDR nach Einführung der Währungsunion wahrscheinlich, in: DIW-Wochenbericht 21 / 90, S. 294.
- Necker, Tyll, 1990: Ein Fünf-Stufen-Plan für die Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst II / 1990, 65-68.
- OECD, 1990: OECD Economic Surveys. Germany 1989 / 1990, Paris.
- Pohl, Rüdiger, 1990: Die Preisreform ist der erste Schritt zur Währungsunion, in: Wirtschaftsdienst II / 1990, 72-75.
- Pohl, Rüdiger, 1990a: Zehn-Punkte-Programm zur deutsch-deutschen Währungsunion. Dokumentiert in: Frankfurter Rundschau, 12.3.1990, S. 10.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1990: Artikel 23 des Grundgesetzes. Der rasche, sichere und zuverlässige Weg des Verfassungsrechts zur deutschen Einheit, Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, 20.1.1990: Sondergutachten „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“, Bundestags-Drucksache II / 6301, 24.1.1990.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt / New York.
- Statistisches Bundesamt, 1990: DDR 1990. Zahlen und Fakten, Stuttgart.
- Sturm, Roland, 1989: The Role of the Bundesbank in German Politics, in: West European Politics (1989), 1-11.
- Sturm, Roland, 1990: Die Politik der Deutschen Bundesbank, in: Klaus v. Beyme, Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 255-282.
- Weidenfeld, Werner / Zimmermann, Hartmut (Hrsg.), 1989: Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1989: Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR, Bonn, 16. Dezember 1989.