

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Die Diskussion um die Deutsch-Deutsche Währungsunion vor 25 Jahren - Was waren die Alternativen?

Referat beim Kocheler Kreis am 9. Januar 2015

In diesem Jahr werden es im Juli 25 Jahre her sein, dass schwer gepanzerte Fahrzeuge die Grenze zur damals noch existierenden DDR überquerten. Die Invasion, die zum Untergang der DDR führen sollte, hatte begonnen. Die eingesetzte Waffe war besonders tückisch. Sie bestand im wesentlichen aus kunstvoll bedrucktem Papier. Die Sicherheitsorgane der DDR leisteten Beihilfe, in dem sie die Transporte begleiteten.

Am 1. Juli 1990 trat die deutsch-deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion in Kraft. Auch heute noch ist immer wieder zu hören, dass die Bundesrepublik sich darauf nicht eingelassen hätte, wenn sie den wahren Zustand der Wirtschaft der DDR gekannt hätte, ich meine nicht, dass das richtig ist.

Dass man sich über die Problematik einer Währungsunion im klaren war, zeigt sich schon darin, dass die Mehrheit der Ökonomen und Experten in der Bundesrepublik, so zum Beispiel der Sachverständigenrat und die Bundesbank, strikt gegen eine Währungsunion in absehbarer Zeit waren. Auch die Bundesregierung sah das zunächst so.

Es war eine kleine Gruppe von Wirtschaftspolitikern der SPD, die sehr früh die Notwendigkeit einer Währungsunion sahen. Dazu gehörten Klaus von Dohnanyi, Ingrid Matthäus-Maier, Wolfgang Roth und ich, damals Finanzsenator in Hamburg. So kam die Forderung nach einer baldigen Währungsunion zunächst im wesentlichen aus der SPD.

Am 7. Februar 1990 waren Wolfgang Roth, Ingrid Matthäus-Maier und ich bei Bundesbankpräsident Pöhl in Frankfurt verabredet. Wir wollten ihn für eine Währungsunion gewinnen. Kurzfristig wurde der Termin nach Bonn verlegt. Wir hatten keine allzu großen Erwartungen, da Pöhl am Vorabend noch öffentlich eine Währungsuni-

on abgelehnt hatte, wobei er davon ausging, dass auch die Bundesregierung keine Währungsunion wollte. Der Termin verzögerte sich. Schließlich erschien ein eher ärgerlicher Bundesbankpräsident, der meinte, wir könnten uns weitere Überzeugungsversuche sparen. Der Bundeskanzler habe ihm gerade mitgeteilt, dass es eine Währungsunion geben werde.

Man kann auch heute noch darüber spekulieren, was diesen plötzlichen Sinneswandel der Bundesregierung bewirkt hat. Sicher gab es hierfür mehrere Argumente. Gravierend war die massive Übersiedlerwelle, welche einerseits die Funktionsfähigkeit der DDR in Frage stellte und andererseits zu einer massiven Belastung in der Bundesrepublik geworden war. „Nur eine Währungsunion eröffnet schnell Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung der DDR“, zitiert mich der Spiegel am 12.2.1990. Dazu kam die Sorge, dass ein Kollaps der DDR-Wirtschaft zu unkalkulierbaren Risiken auch für die Bundesrepublik führen würde. Der damalige Ministerpräsident der DDR, Modrow hatte dies wohl in sehr dramatischer Weise dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Späth vorgetragen, der daraufhin Bundeskanzler Kohl von der Notwendigkeit einer Währungsunion überzeugt haben soll. Wahrscheinlich hat aber auch die für den 18. März 1990 vorgesehene Volkskammerwahl eine Rolle gespielt, bei der die SPD mit der Forderung nach einer Währungsunion aufzutreten drohte, die einfach abzulehnen für die CDU schwierig gewesen wäre.

Die Volkskammerwahl am 18. März 1990 führte zur Regierung de Maizière, mit der die Bundesregierung einen Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion aushandelte, der am 1. Juli 1990 in Kraft trat. Bei der Verabschiedung gab es noch einige Komplikationen. Durch den Wahlsieg der SPD in Niedersachsen im Mai 1990 verfügte die Bundesregierung im Bundesrat nicht mehr über die Mehrheit. Nachdem das Projekt „Währungsunion“ nun nicht mehr eines der SPD, sondern eher der CDU war, wollte der Kanzlerkandidat der SPD, Oskar Lafontaine, den Staatsvertrag im Bundestag ablehnen, im Bundesrat allerdings laufen lassen. Die überwiegende Mehrheit der Bundestagsfraktion der SPD folgte ihm nicht und stimmte dem Staatsvertrag zu.

Die damals Verantwortlichen waren sich über die Risiken der Währungsunion durchaus im klaren, sahen aber letztlich keine verantwortbare Alternative, auch wenn man sich über Details sicher streiten konnte.

Dies wird deutlich, wenn man noch einmal die Alternativen betrachtet. Damals wurden insbesondere drei Grundmodelle diskutiert :

Das Entwicklungsländermodell, in dem der Wechselkurs für die DDR so ungünstig festgelegt werden sollte, dass er ihr einen Wettbewerbsvorteil im internationalen Handel verschafft und ins Gewicht fallende Stützungsmaßnahmen für die Mark Ost unnötig gewesen wären. Ein solcher Wechselkurs hätte etwa bei einer DM West zu fünf Mark Ost liegen müssen. Der Anpassungszeitraum hätte 10 bis 15 Jahre betragen.

Das Währungsstützungsmodell, in dem bei der Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit auch die schnell erzielbaren Produktivitätsfortschritte und eine Veränderung der Außenhandelsstruktur einbezogen werden sollte. Ein so bestimmter Kurs hätte eher bei einer DM West zu zwei Mark Ost gelegen. Ein solcher Kurs hätte alle ökonomischen Transaktionen umfassen sollen, er hätte für eine gewisse Übergangszeit von mindestens ein bis drei Jahren der Stützung bedurft. Da es hier keine künstliche Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit gegeben hätte, wäre die Anpassungsdauer bei fünf bis sieben Jahren gewesen.

Die Währungsunion. Die vorhandenen Bestände in Mark Ost sollten mit einem Grundbetrag eins zu eins umgetauscht werden. Damals ging man allerdings noch davon aus, dass die den Grundbetrag übersteigenden Vermögensbestände zum Erwerb vorhandenen Staatsbesitzes benutzt oder für die nächsten fünf Jahre stillgelegt werden. Die Subventionierung der Preise bzw. die Abgabenbelastung derselben sollte durch eine Mehrwertsteuer ersetzt, die so korrigierten Preise eins zu eins umgestellt und dann, von Ausnahmebereichen abgesehen, dem Markt überlassen werden. Die Einkommen sollten im Verhältnis eins zu eins umgestellt und in der neuen gemeinsamen Währung (DM West) ausgezahlt werden. Der mit dieser Lösung verbundene Anpassungsdruck wurde schon damals als sehr hoch eingeschätzt.

Ausgestaltung der Alternativen

		Entwicklungs- ländermodell	Währungsstüt- zungsmodell	Währungsuni- on
Wechselkurs	Relation	1 : 5	1 : 2	1 : 1
Nettoeinkommen	Relation	1 : 11,9	1 : 4,7	1 : 2,4
Anpassungszeit	Jahre	10 bis 15	5 bis 7	1 bis 3

Bei der Bewertung dieser Modelle ging es insbesondere darum, die Abwanderungsanreize zu mindern, schließlich wollte niemand die Mauer, nun vom Westen aus, wieder in Betrieb nehmen. Hierfür kam es auf die Relation der Einkommen in der DDR zu denen in der Bundesrepublik an. Die Löhne und Gehälter je Beschäftigten betragen in jeweiligen Währungsbeträgen gerechnet im Durchschnitt in der DDR brutto 33 % und netto 42 % derjenigen in der Bundesrepublik.

Die Relation der Netto-Einkommen in der DDR zu denen der Bundesrepublik betragen

- Beim Entwicklungsländermodell eins zu 11,9
- Beim Währungsstützungsmodell eins zu 4,7
- Bei der Währungsunion eins zu 2,4.

Schon aus diesem Grund schied das Entwicklungsländermodell aus. Niemand würde sich mit der Perspektive eines Einkommens, das für mehrere Jahre bei einem Zwölftel desjenigen liegt, das man durch Übersiedlung sofort erreichen könnte, im Land halten lassen.

Das Währungsstützungsmodell, das die Mehrzahl der Experten in Ost und West unterstützt hatten, war als Startmodell durchaus geeignet. Ein Wechselkurs von eins zu zwei wäre durchaus möglich gewesen, obwohl man damals im Westen eher von eins zu vier oder gar eins zu fünf ausging. Diese Relation ging auf eine DDR-Kennziffer zurück, welche den Aufwand in Mark Ost für die Erzielung einer DM West im

Westhandel darstellte (genauer: 4,40 Mark Ost, um 1 DM West zu erzielen). Der Aufwand war hier mit den DDR-Preisen bewertet, die durch hohe Abgabenbelastung der Preise im Inland und nicht weltmarktgerechte Importpreise verzerrt waren. Hätte man stattdessen Kosten nach westlichen Maßstäben zugrunde gelegt, hätte sich ein Aufwand von etwas über 2 Mark Ost ergeben. Im übrigen bezog sich diese Kennziffer nur auf den Westhandel, das heißt auf etwa 7 % des Bruttoinlandsprodukts. Das Währungsstützungsmodell war daher durchaus im Einklang mit den ökonomischen Grundgegebenheiten des Außenhandels mit dem Westen.

Das Währungsstützungsmodell barg aber viele unkalkulierbare Risiken. Für die Reaktion der Bürger der DDR wäre es einerseits auf die Verlässlichkeit der Kursgarantie, andererseits auf die erwartete Einkommenshöhe angekommen. Diese beiden Gesichtspunkte zeigten aber in verschiedene Richtungen: Blieben die Einkommen bei etwa einem Fünftel, wäre die Finanzierung der Kursgarantie kein Problem gewesen, allerdings hätte es dann weiterhin erhebliche Anreize zur Abwanderung gegeben. Stiegen die Einkommen in der DDR, was wahrscheinlich gewesen wäre, hätte die Bundesrepublik mit erheblichen Kosten der Kursgarantie rechnen müssen.

Ein weiteres Risiko lag in der Frage, ob es unter dem Schutzschirm einer eigenständigen, durch Kursgarantie gesicherten DDR-Wirtschaft zu der überfälligen Strukturanpassung kommen würde. Dabei wäre es darauf angekommen, dass der Strukturwandel nicht von falschen Preissignalen geleitet wird. Ein Lohnniveau in der DDR, das bei einem Fünftel desjenigen in der Bundesrepublik gelegen hätte, und selbst wenn es dann nur die Hälfte gewesen wäre, wäre in jedem Falle ein falsches Signal gewesen und hätte zu falschen Investitionen führen können, selbst wenn es zunächst den damaligen Produktivitätsverhältnissen entsprach. Man rechnete damals damit, dass sich diese bei Erhöhung der Motivation der Arbeitnehmer, bei Einführung westlicher Technologie und bei modernen Investitionen schnell verändern würden. In diesem Falle wären Lohnerhöhungen und/oder Wechselkurs-Veränderungen die sofortige Folge gewesen. Leistungsbilanzprobleme, die ja auch hätten finanziert werden müssen, wären dann erschwerend dazu gekommen.

Unter rein ökonomischen Gesichtspunkten war damit das Währungsstützungsmodell nur der vermeintlich sicherste Weg. Die damit verbundenen Kosten für die Bundes-

republik konnten erheblich sein, sowohl hinsichtlich der Kosten der Stützung, als auch hinsichtlich der Kosten der Unterbringung von Übersiedlern. Und es war mehr als zweifelhaft, dass es gelingen würde, mit einem solchen Modell genug Vertrauen in die Zukunft zu schaffen und die Reformen der Wirtschaft ausreichend schnell voranzutreiben.

Deshalb war es letztlich weniger risikoreich, die Risiken einer Währungsunion einzugehen. Dass diese erheblich sein würden, war von den Verfechtern des Währungsstützungsmodells immer wieder vorgetragen worden. Zu erwarten war eine Zunahme der Arbeitslosigkeit, da der Wirtschaftsraum der DDR für einige Branchen, z. Bsp. die Automobilindustrie, einfach zu klein war. Auch für Wirtschaftszweige, welche die DDR aus Autarkiegründen gehätschelt hatte, konnte es keine Zukunft geben. Es waren aber auch neue Arbeitsplätze in den Dienstleistungen, z. Bsp. im Handel oder Tourismus, vorstellbar. Klar war, dass der Druck zu Strukturwandel und Modernisierung erheblich sein würde. Mit erheblichen Problemen war auch in den öffentlichen Haushalten zu rechnen, die bis dahin im wesentlichen von den Unternehmen und letztlich über die Preise finanziert worden waren. Entscheidend war aber die Vorstellung, dass man mit einer Währungsunion eine Diskrepanz zwischen Lohnhöhe und Produktivität vermeiden und zugleich die Übersiedlung in die Bundesrepublik bremsen könne. Dabei gab es sowohl einen gewissen Optimismus über die Erschließung erheblicher Produktivitätsreserven durch die Anreizwirkung des Marktes, als auch über eine an der Produktivitätsentwicklung orientierte Lohnpolitik. Allerdings waren sich die Ökonomen unter den Befürwortern der Währungsunion auch darüber im klaren, dass es noch lange erhebliche Unterschiede im Lebensstandard von Ost und West geben würde, so wie diese ja auch in der alten Bundesrepublik existierten.

Nachdem die Entscheidung für die Währungsunion im Grundsatz getroffen war, gab es noch eine Diskussion um die Umtausch- und Umstellungskurse. Bisherige Verfechter des Währungsstützungsmodells schlugen nun einen Kurs von 1: 2 vor. So fasste der Zentralbankrat einen entsprechenden Beschluss. Heraus kam ein Kompromiss, der Umstellungskurs für die laufenden Zahlungen wurde schon mit Rücksicht auf die Einnahmenseite der umlagefinanzierten Sozialsysteme mit 1 : 1 festgelegt. Der Umtauschkurs für die Geldvermögen wurde zu einem nach Alter differenzierten Grundbetrag auf 1: 1 (Erwachsene bis 4000 M, Kinder unter 14 Jahren bis

2000 M, Alte ab 60 Jahren bis 6000 M) für den Rest auf 1:2 und für Gebietsfremde auf 1: 3 festgelegt.

Die Erwartungen der DDR-Bürger in die Einführung der DM, aber auch die oben skizzierten Erwartungen der Verfechter der Währungsunion sind vielfältig enttäuscht worden, wozu auch das spätere Verhalten der DDR-Bürger beigetragen hat. Der erwartete Nachfrageschub setzte ein, er richtete sich im Wesentlichen auf Westwaren und bescherte der westdeutschen Produktion einen richtigen Boom. Der RGW-Handel brach zusammen. Leipzig wollte nun seine Straßenbahnen nicht mehr in der Tschechoslowakei kaufen und war arg verwundert, dass die Tschechen daraufhin ihre Aufträge für Eisenbahnwaggons zurückzogen. Die westdeutschen Tarifparteien dominierten bald die ostdeutschen Tarifverhandlungen. Die westdeutschen Arbeitgeber leisteten keinen Widerstand gegen ostdeutsche Lohnabschlüsse, die weit über der Produktivität lagen. Ein gravierender Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit war die Folge. Die Politik der Treuhand war wenig hilfreich bei Erhalt und Sanierung ostdeutscher Firmen. Eine Kompensation durch Unternehmensgründungen erfolgte nur zögerlich. Das Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ erwies sich als erhebliches Investitionshemmnis. Die Investitionsförderung durch Sonderabschreibungen begünstigte westdeutsche Unternehmen. Erschwerend kam dazu, dass DDR-Bürger in vierzig Jahren DDR keine Fähigkeiten und Motivation zum Unternehmer erworben hatten. Diese Aufzählung ließe sich fortsetzen. Letztlich hat alles viel länger gedauert, als wir damals meinten. Und doch zeigt eine Reise durch die frühere DDR, was alles erreicht wurde.

Fragt man aber heute, fünfundzwanzig Jahre später, ob das Währungsstützungsmodell zu einem besseren Ergebnis geführt hätte, scheint mir die Antwort klar. Es hätte nur durchgehalten werden können, wenn die DDR weiterexistierte. Vielleicht wäre es möglich gewesen, den Zusammenbruch des Handels im RGW-Raum zu verzögern. Der Strukturwandel in der DDR wäre langsamer verlaufen, die Diskrepanz von Produktivitäts- zu Lohnentwicklung größer geworden. Die Währungsstützung, aber auch die Sozialprobleme in der DDR hätten die Bundesrepublik viel Geld gekostet. Aber derartige Fragen lassen sich im Nachhinein ohnehin nicht beantworten. Eines sollte man aber zum Abschluss festhalten:

Es war keineswegs selbstverständlich, dass die Revolution des November 1989 auch zur Deutschen Einheit führen würde. Auf deutscher Seite hat die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet. Die Deutsche Einheit war aber ein Geschenk, mit dem meine Generation nicht mehr gerechnet hatte.