

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Bodo B. Gemper

Die Deutsche Mark und die Soziale Marktwirtschaft

Die Währungsreform als Beginn  
einer schöpferischen Symbiose vor 50 Jahren

Gernot Gutmann

Die Währungsreform in Ostdeutschland  
und die Entwicklung des Geld- und Bankenwesens  
in der DDR

Walter Heering

Acht Jahre deutsche Währungsunion

Ein Beitrag wider die Legendenbildung im Vereinigungsprozeß

Jürgen von Hagen

Von der Deutschen Mark zum Euro

B 24/98

5. Juni 1998

Bodo B. Gemper, Dr. rer. pol., Lic. rer. pol., geb. 1936; 1967–1970 Wissenschaftlicher Referent im Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften (WWI); Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, Universität – Gesamthochschule Siegen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Marktwirtschaft und Soziale Verantwortung, Köln 1973; (Hrsg.) Symbiose oder Konflikt? Föderalismus – Demokratie – Marktwirtschaft, Hamburg 1989; (Hrsg.) James Buchanan: Prospects For Economic Theory In The 1990s And Beyond, Netphen–Siegen 1993; (Hrsg.) Politik in der Krise. Überfordert das deutsche und das europäische Einigungswerk Bürger und Politiker?, Siegen 1993; Wirtschaftspolitik. Ordnungspolitische Grundlagen, Heidelberg 1994.

Gernot Gutmann, Dr. rer. pol., Dr. rer. pol. h.c., geb. 1929; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg; seit 1971 Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln.

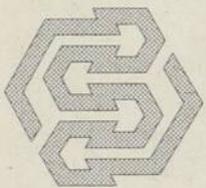
Veröffentlichungen u. a.: Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungspolitische Einführung, Stuttgart 1993<sup>5</sup>; zahlreiche Beiträge zu volkswirtschaftlichen Themen.

Walter Heering, Dr. rer. pol., geb. 1948; Wirtschaftswissenschaftler; seit 1994 Wissenschaftlicher Assistent beim Forschungsverbund SED-Staat an der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Geld, Liquiditätsprämie und Kapitalgüternachfrage. Studien zur entscheidungstheoretischen Fundierung einer Monetären Theorie der Produktion, Regensburg 1991; (zus. mit Klaus Schroeder) Transformationsprozesse in ostdeutschen Unternehmen. Akteursbezogene Studien zur ökonomischen und sozialen Entwicklung in den neuen Bundesländern, Berlin 1995.

Jürgen von Hagen, Dr. rer. pol., geb. 1955; 1987–1992 Assistant Professor und Associate Professor of Business Economics and Public Policy, Indiana University School of Business; 1992–1996 Ordinarius für Volkswirtschaft an der Universität Mannheim; seit 1996 Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Jeffrey Frieden und Barry Eichengreen) Monetary and Fiscal Policy in an Integrated Europe, Heidelberg – New York 1995; (zus. mit Barry Eichengreen) Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union, American Economic Review, 86 (May 1996).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die Deutsche Mark und die Soziale Marktwirtschaft

Die Währungsreform als Beginn einer schöpferischen Symbiose vor 50 Jahren

---

## Wegbereitung der Sozialen Marktwirtschaft

---

Die Hintergründe der Stabilität der Deutschen Mark und des Erfolges der Sozialen Marktwirtschaft zu beleuchten, ist auch nach einem halben Jahrhundert nicht allein aus historischem Interesse, sondern ebenso aus aktuellem Anlaß von vitaler Bedeutung: der Erneuerung der marktwirtschaftlichen Stabilitätsstrukturen sowie ihrer Weiterführung in das europäische Einigungswerk – um dabei Gegenwärtiges aus Vergangenen zu begreifen. Diese beiden Zeitebenen vom Denken in europäischer Dimension bei gleichzeitiger Erinnerung an die Jahre des Wiederaufbaues in Deutschland zu einer Einheit zu verbinden, weist die Richtung des Weges in die Zukunft.

Wiewohl 1949 das Geburtsjahr der Bundesrepublik Deutschland ist, erfolgte ihre politische Grundlegung als freiheitlich-demokratischer Rechts- und Industriestaat schon im Jahre 1948 mit dem Akt der Währungs- und Wirtschaftsreform in den westlichen Besatzungszonen. Die intellektuelle Saat für eine sozialverpflichtete neue deutsche Wirtschaftsordnung wurde indes schon in den Jahren 1943/44 gelegt, als Ludwig Erhard noch mitten in der Kriegszeit in seiner Denkschrift „Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung“<sup>1</sup> führende Persönlichkeiten des Widerstandes mit seinen Überlegungen vertraut machte, wie der Übergang von der Kriegs- zu einer angestrebten Friedenswirtschaft bewerkstelligt werden könnte.

Ludwig Erhards Wirken ordnet sich ein in den Kreis weiterer Wegbereiter einer freiheitlichen Staats- und Wirtschaftsordnung in Deutschland für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie alle hatten klare Ziele vor Augen, beispielsweise das Ziel der Beseitigung der Kollektivwirtschaft, das der

ehemalige Oberbürgermeister der Universitäts- und Messestadt Leipzig, Karl Goerdeler, bereits im Jahre 1941 proklamierte. Auch in Jena sowie in Freiburg im Breisgau wirkten Persönlichkeiten, die sich um die politische Realisierung des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaatsgedankens und der dazu gehörigen Wirtschaftsverfassung einer sozialverpflichteten Marktwirtschaft, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht worden sind, in höchstem Maße verdient gemacht haben. Es waren „die Jenaer Wegbereiter der Freiburger Schule“<sup>2</sup> und alle diejenigen Persönlichkeiten, die im „Freiburger Kreis“<sup>3</sup> ihre Vorstellungen darauf konzentrierten, nach einem Friedensschluß einen Wiederaufbau Deutschlands zu ermöglichen. So flossen die in einer Denkschrift für eine neue „Gemeinschaftsordnung“ von Professoren der Universität Freiburg i. Br. und von Pfarrern der Bekennenden Kirche niedergelegten Gedanken in die Vorstellungen ein, die in der Arbeitsgemeinschaft des Ökonomen Erwin von Beckerath entwickelt wurden, mit dem politischen Ziel einer Neugestaltung Deutschlands. Was in diesem Zirkel „damals gedacht, erörtert und niedergeschrieben ...“ wurde, „bildete ... einen Vertrauenskreis für Weiterdenkende, befreite nicht plötzlich von überkommenen Vorstellungen, leitete aber einen Entwicklungsprozeß ein, der zu einer neuen Gestalt des Staates und der kirchlichen Ökumene führte“<sup>4</sup>.

Der Mitbegründer der Freiburger Schule und des Ordo-Liberalismus Franz Böhm, einer der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft und Mitkämpfer Ludwig Erhards, begriff das Ausmaß des Problembereichs in seiner Dimension schon sehr früh, dem sich Rechtswissenschaft und National-

1 Vgl. Ludwig Erhard, *Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung*. Faksimiledruck der Denkschrift von 1943/44, Berlin 1997.

2 Vgl. Bodo B. Gemper, *Die Jenaer Wegbereiter der Freiburger Schule*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* (Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn), 4 (1983) 18, S. 34–37.

3 Vgl. Dagmar Rübsam/Hans Schadek (Hrsg.), *Der „Freiburger Kreis“*. Widerstand und Nachkriegsplanung 1933–1945. Katalog einer Ausstellung, mit einer Einführung von Ernst Schulin, Freiburg i. Br. 1990.

4 Bernd Martin/Hans Ulrich Nübel/Hans Schadek, *Vorwort*, in: ebd., S. 5.

ökonomie stellten: „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung.“<sup>5</sup>

Nachdem Erhard davon überzeugt war, daß Deutschland den Krieg verlieren mußte, hatte er – in seinem ordnungspolitischen Denken wie Wilhelm Röpke seiner Zeit weit voraus – eine neue, sozialverpflichtete Wirtschaftsordnung für das Nachkriegs-Deutschland entworfen. Sein Streben war von der Idee getragen, daß sich Frieden in Freiheit am wirkungsvollsten in einem Staat entfalten könne, in dem rechtsstaatliche Grundsätze und marktwirtschaftliche Prinzipien das Handeln der Bürger leiten. Den „Durchbruch zur Sozialen Marktwirtschaft“ schaffte Ludwig Erhard dann im Jahre 1948. Für ihn „und seine Mitstreiter hatte . . . ein mutiger und riskanter Plan endgültige Gestalt angenommen: Den von den (West-)Alliierten festgesetzten Tag der Währungsstellung (dazu zu benutzen) . . ., mit einigen kühnen Eröffnungsschlägen das Bewirtschaftungssystem entschlossen aufzubrechen“<sup>6</sup>. Rückblickend hatte er damit eine „historische Weichenstellung“ vollzogen<sup>7</sup>.

---

## Geld in einer arbeitsteiligen Wirtschaft

---

Ludwig Erhards ökonomische Vernunft riet ihm, daß nur der freie Austausch von Gütern und Dienstleistungen, der auf einer arbeitsteiligen Wirtschaft beruht, die Grundlage für den angestrebten Wohlstand der Menschen sein könne. Folglich war für ihn primäres ordnungspolitisches Ziel Freiheit, um mit dem Beginn der Friedenswirtschaft in Westdeutschland sofort den Markt zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in Erzeugung und Verteilung einzusetzen, also so schnell wie möglich den Leistungs- bzw. Preiswettbewerb als Steuerungsprinzip des Produktionsprozesses und der Verteilung der Produktionsergebnisse zuneh-

5 Franz Böhm, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart u. a. 1937.

6 Ekkehard Birnstiel, Durchbruch zur Sozialen Marktwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag, in: Bodo B. Gemper (Hrsg.), Symbiose oder Konflikt? Föderalismus – Demokratie – Marktwirtschaft. Ordnungspolitische Gedanken aus der Siegerländer Werkstatt, Hamburg 1989, S. 103.

7 Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Bewertungen und Ausblicke. Eine Festschrift zum hundertsten Geburtstag von Ludwig Erhard, Bonn 1997.

mend zur Wirkung gelangen zu lassen. „Wohlstand durch Wettbewerb“ war für Erhard der Weg, um sein programmatisches Ziel „Wohlstand für alle“ zu erreichen.

Offene Märkte entfalten ihre volle Wirkung in einer Geldwirtschaft aber nur, wenn eine wertstabile Währung die Tauschprozesse dieses wirtschaftlichen Kreislaufs – national wie grenzüberschreitend – vermittelt. Nur dann führt der Mechanismus des Marktes die Produktionsfaktoren an die Stätten ihrer rentabelsten Verwendung und Gewinnerwartungen, Investitionsneigung und soziales Klima werden nicht von Inflationsfolgen beeinträchtigt. Auch kommt das erwerbswirtschaftliche Prinzip erst bei Geldwertstabilität voll zur Geltung: Dort zu produzieren und zu kaufen, wo es am preiswertesten ist, und dort zu verkaufen, wo die besten Preise erzielt werden. Wohlstandsgewinn wird durch marktwirtschaftliche Freizügigkeit, Erwerbsstreben und wertstabiles Geld erzielt.

Unter dem Primat der Währungspolitik, den das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland dem Bund in Artikel 73 Ziff. 4 einräumt, setzte Ludwig Erhard die Deutsche Mark mutig dem eisigen Wind des Wettbewerbs mit anderen Währungen aus. Dermaßen gehärtet, konnte sich diese neue deutsche Währung in der verhältnismäßig kurzen Zeit von einem Jahrzehnt „vom Besatzungschild zum Weltstar“<sup>8</sup> mit voller Konvertibilität entfalten. In der Tat hat selten „in der Welt eine Währung eine so steile und stolze Karriere gemacht wie die Deutsche Mark, die D-Mark“. . . . In ihr spiegelt sich nicht nur die ganze Vielfalt des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Geschehens im Deutschland der Nachkriegszeit, sie ist auch als Star auf der monetären Weltbühne von internationalen Einflüssen geprägt worden.“<sup>9</sup>

Eine funktionsfähige Wettbewerbswirtschaft mit einer wertstabilen Währung ersetzt komplizierte und konfliktreiche Sozialpolitik – ist sie doch allein ob ihrer Effizienz schon sozial, da sie vielen mehr gewährt, als es unter Bedingungen inflatorischer Geldwertminderung möglich wäre. Auch kann das erwerbswirtschaftliche Prinzip nur bei stabilem Geldwert voll zur Geltung kommen. Nur wertstabiles Geld läßt den Steuerungsmechanismus des Marktes optimal funktionieren und die Signale diskretionärer, d. h. der Ermessensentscheidung der Regierung unterworfenen Geld- und

8 Hans Roeser, Die D-Mark. Vom Besatzungschild zum Weltstar. Eine deutsche Wirtschaftsgeschichte der Gegenwart, Frankfurt a. M. 1978.

9 Ebd., S. 5.

Finanzpolitik in marktwirksame Impulse umsetzen, um die Investitions- und Konsumneigung in Perioden wirtschaftskonjunktureller Überhitzung dosiert zu verringern und in solchen wirtschaftskonjunktureller Unterkühlung wirksam zu beleben. Mit anderen Worten: Stabilitätspolitik muß nach Maß betrieben werden, ohne Störungen des Marktes durch Interventionismen und gesamtwirtschaftliche Steuerung zu riskieren.

---

## Zur Vorgeschichte der Geldreform 1948

---

Erinnert sei hier an das Detmolder Memorandum zur Währungslage in Deutschland. Es ist der erste offizielle Beitrag auf deutscher Seite zur Währungsreform aus Sicht „der Länder und Provinzen der britischen Zone für die Gesundung des deutschen Geldwesens und die Regulierung der inneren Kriegsschuld“. Federführend verfaßt von Rudolf von Ritter, Hermann Höpker-Aschoff, Fritz Butschkau, Wilhelm Kitz und Gerhard Weisser entfaltete dieses Memorandum 1948 allerdings keine politische Wirkung.

Eine für die Neuordnung von Finanzen und Währung entscheidende Vereinbarung war diejenige zwischen dem britischen Außenminister Ernest Bevin und dem US-amerikanischen Außenminister James Francis Byrnes. Sie bestätigten in New York am 2. Dezember 1946 das Abkommen ihrer Militärgouverneure in Deutschland vom 5. September des gleichen Jahres, das die britische und amerikanische Besatzungszone mit Wirkung vom 1. Januar 1947 zu einem Vereinigten Wirtschaftsgebiet – zur sogenannten Bi-Zone – erklärte. Schon am 25. Juni folgte die Konstituierung des Wirtschaftsrates dieses Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Frankfurt am Main, in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum Wandel der amerikanischen Außenpolitik zugunsten deutscher Interessen, verkündet durch eine Direktive der Amerikaner am 17. Juli 1947. Diesen Wendepunkt markiert bereits die Rede Byrnes' am 6. September 1946 in Stuttgart: „Die Vereinigten Staaten sind fest davon überzeugt, daß Deutschland als Wirtschaftseinheit verwaltet werden muß und daß die Zonenschranken, soweit das Wirtschaftsleben davon betroffen ist, völlig fallen müssen.“ Und er schließt seine Grundsatzrede mit dem Satz: „Das amerikanische Volk wünscht, dem deutschen Volke seine eigene Regierungsgewalt zurückzugeben. Das amerikani-

sche Volk will dem deutschen Volk helfen, seinen Weg zu einem ehrenvollen Platze unter den freien und friedliebenden Nationen der Welt zurückzufinden.“<sup>10</sup> Deutschland in die Marshallplan-Hilfe für die europäischen Länder einzubeziehen, war ein weiterer Schritt am 7. September 1947, diesem Land wieder aufzuhelfen.

Auf Beschluß des Wirtschaftsrates vom 23. Juli 1947 und seines Finanzausschusses vom 2./3. September 1947 wurde in Bad Homburg bei der Verwaltung für Finanzen eine Sachverständigengruppe („Special-Bureau“) unter Leitung von Ludwig Erhard mit der Vorbereitung der Währungsreform betraut. Besser als „Sonderstelle Geld und Kredit“ bekannt, legten ihre Mitglieder Anfang 1948 als offiziellen deutschen Vorschlag für eine Währungsreform einen Plan vor. Die von den Westalliierten sorgfältig vorbereitete und verfügte Währungsreform ging allerdings über diesen „Homburger Plan“ hinweg, der erst am 30. Juni 1948 publiziert wurde. Auf der Grundlage des Colm-Dodge-Goldsmith-Berichtes des Jahres 1946 präsentierten die Westalliierten<sup>11</sup> ihre „Umriss der Geldreform“, die sich weitgehend gegen die Vorstellungen der Deutschen durchsetzten, die im „Homburger Plan“ vorgestellt worden waren.

Ein entscheidendes Datum sollte der 27. Januar 1948 werden, als die Amerikaner Dr. Johannes Semler „wegen seiner mißglückten und verletzenden Kritik über die angeblich schäbige ‚Getreideversorgung‘ in ihrer Besatzungszone“<sup>12</sup> das Vertrauen entzogen und ihn als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft beim Wirtschaftsrat der Bi-Zone von seinen Aufgaben entbanden. Sie entschlossen sich, Ludwig Erhard zu berufen. Auch sei daran erinnert, daß wenige Tage zuvor, am 23./24. Januar 1948, sich unter dem Vorsitz von Professor Franz Böhm in Königstein im Taunus das erste unabhängige Gremium zur Beratung einer politischen Instanz konstituiert hatte, das in Deutschland nach 1945 institutionell einen festen Platz fand: der „Wissenschaftliche Beirat der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“, nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland „beim Bundesministerium für Wirtschaft“.

---

10 United States Department of State, Documents on Germany 1944–1985, Washington, D.C. o. J., S. 91–99 (hier S. 93, 99).

11 Die Sowjets waren am 20. März 1948 aus dem Alliierten Kontrollrat ausgezogen.

12 E. Birnstiel (Anm. 6), S. 101.

---

## Weg zur Währungsreform in den Westzonen

---

Obwohl also bei der Vorbereitung zur Währungsreform in Deutschland auch deutsche Konzepte vorgelegen haben, setzten sich die Amerikaner mit ihren Vorstellungen durch, wie es auch zuvor bei der Neuordnung der Weltwirtschaftsbeziehungen auf der Konferenz im nordamerikanischen Bretton Woods schon der Fall gewesen war. Denn bei der Ausarbeitung eines zeitgemäßen „internationalen Währungssystems mit größerer Elastizität, als sie der Goldstandard besessen hatte“<sup>13</sup>, sowie bei der Errichtung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank war man im Juli des Jahres 1944 überwiegend dem von der amerikanischen Regierung durch Harry D. White vertretenen Projekt gefolgt<sup>14</sup>.

Das am 1. März 1948 durch Gesetz der amerikanischen und der britischen Militärregierung initiierte „Zentralbanksystem war ein Kompromiß zwischen amerikanischen und britischen Auffassungen, in den auch deutsche Vorstellungen eingingen“<sup>15</sup>.

Bildete 1944 „Bretton Woods ... einen historischen Punkt in der Entwicklung zur modernen internationalen Währungsordnung“<sup>16</sup>, so sollte die Währungsreform 1948 in Deutschland, obwohl ebenfalls von den Amerikanern dominiert, doch ein deutscher Stabilitätsbeitrag werden.

---

### Währungsreform: Stunde der Wahrheit

---

Auftakt zur Währungsreform am 20./21. Juni 1948 war das Zusammentreten der zu Mitgliedern des Währungsausschusses des Wirtschaftsrates der Bi-Zone ernannten Sachverständigen für Währungs- und Wirtschaftsfragen mit Beteiligung von Vertretern aus den Ländern der französischen Zone unter Aufsicht der US-Militärregierung zu einem Konklave am 20. April 1948 in der Kaserne Rothwesten nördlich von Kassel. Den Mitgliedern dieser Klausurtagung war die Aufgabe übertragen worden, die bereits im Jahre 1946 in den USA kon-

zipierte unerläßliche Währungsumstellung operativ und administrativ zu planen.

Die von Ludwig Erhard maßgeblich im selben Jahr geprägten „Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ gaben „der Freigabe aus der Bewirtschaftung“ den Vorzug vor behördlicher Festsetzung. Sie waren eine deutliche ordnungspolitische Weichenstellung in Richtung Marktwirtschaft, um die „behördliche Macht zu überwinden und im Bereich der Wirtschaft überhaupt mit ihr zu brechen“. Erhards Ziel war, „dem Grundsatz des Leistungswettbewerbs Geltung zu verschaffen“<sup>17</sup>. „Mit Erhards Wagnis wurde Wirtschafts- und Sozialpolitik wieder eine Sache der Deutschen selbst und war endlich der Inkonsequenz und Gängelei alliierter Besatzungspolitik erfolgreich ‚entschlüpft‘.“<sup>18</sup>

Wie Erhard den Motor der Marktwirtschaft anwarf und das gewaltige Räderwerk der Marktwirtschaft durch Eigenmächtigkeit und Kompetenzüberschreitung gegenüber alliierten Bewirtschaftungsmaßnahmen praktisch aus dem Nichts in Gang setzte, war ein geniales Meisterstück politischer Durchsetzungsfähigkeit: „Denke ich daran zurück, so komme ich mir noch heute wie der Reiter über den Bodensee vor“, beschrieb Ludwig Erhard sein Handeln rückblickend an seinem 80. Geburtstag<sup>19</sup>. Wie Erhard nachträglich General Lucius D. Clay, den Chef der amerikanischen Militärregierung, „der ihm anfänglich vorwirft, alliierte Bewirtschaftungsmaßnahmen ohne Erlaubnis des Bipartite Control Board abgeändert zu haben“, von der Richtigkeit seiner Entscheidungen überzeugt, beschreibt Ekkehard Birnstiel<sup>20</sup>. Hierzu sei auch auf die „Chronologie zur Finanzgeschichte 1945–1969“ verwiesen<sup>21</sup>.

Mit dem Stichtag der Währungsreform am 21. Juni 1948 trat aufgrund gleichlautender Gesetze der drei westlichen Militärregierungen das Währungsgesetz<sup>22</sup> in Kraft, das gemäß § 1 an die Stelle der Reichsmark-Währung die Deutsche Mark-Währung treten ließ. Kernbereich der Währungsreform war die Ausgabe von 60 DM Bargeld pro Kopf in

17 E. Birnstiel (Anm. 6), S. 103.

18 Ebd., S. 104.

19 Zit. in: Karl Hohmann (Hrsg.), Ludwig Erhard, Erbe und Auftrag, Düsseldorf u. a. 1977, S. 296.

20 Vgl. E. Birnstiel (Anm. 6), S. 104.

21 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Chronologie zur Finanzgeschichte 1945–1969. Daten und Erläuterungen, Schriftenreihe zur Finanzgeschichte, Bd. 2, Bonn 1993.

22 Vgl. u. a. Verordnung Nr. 92 der Militärregierung – Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, in der das Gesetz Nr. 51 der Militärregierung (Währung) geändert wurde. Verordnungsblatt für die britische Zone Nr. 15/1947, S. 111 f.

13 Otto Veit, Grundriß der Währungspolitik, Frankfurt a. M. 1969<sup>3</sup>, S. 718.

14 Vgl. ebd., S. 719.

15 Deutsche Bundesbank, Der Zentralbankrat vor fünfzig Jahren, in: Monatsbericht, 50 (1998) 3, S. 18.

16 O. Veit (Anm. 13), S. 719.

zwei Raten zu 40 und 20 DM am 20. Juni sowie im August/September 1948. Hinzu kamen 60 DM Geschäftsbetrag für Arbeitgeber je Beschäftigtem. Renten, Mieten, Löhne und Pachtzinsen wurden im Verhältnis 1 : 1 umgestellt, Schuldverhältnisse 10 : 1. Auf Reichsmark lautende Guthaben mußten bis zum 26. Juni bei einer Abwicklungsbank eingezahlt oder angemeldet werden. Der Umstellungskurs war 10 : 1. Er wurde ab 7. Oktober 1948 auf 10 : 0,65 verschlechtert, wobei jedoch im Altspargesetz Härten dieser Regelung abgemildert wurden. Dieses Gesetz legte am 14. Juli 1953 für bereits am 1. Januar 1940 bestehende „Altsparguthaben“ von natürlichen Personen eine Gesamtentschädigung von 20 Prozent fest.

Der von den Alliierten herbeigeführte harte Währungsschnitt und der von Ludwig Erhard mit sehr großem Geschick aus ordnungspolitischem Gespür an die Währungsreform angeknüpfte Beginn seiner Politik der Sozialen Marktwirtschaft, die „Maßhalten als volkswirtschaftliches Gebot“ betrachtete, leitete eine beispiellose Ära deutscher Wirtschaftspolitik ein. Sie wurde und wird nicht zu Unrecht auch in den Augen des ausländischen Betrachters als „Wirtschaftswunder“ mit Anerkennung bedacht.

---

## Unabhängigkeit der Notenbank

---

Neben dem drastischen, von den Westalliierten dirigierten Währungsschnitt und der konsequent von Erhard verfolgten Wirtschaftspolitik ist die gesetzlich verankerte Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank „von Weisungen der Bundesregierung“ (§ 12 Gesetz über die Deutsche Bundesbank) ein weiteres „Geheimnis“ deutscher Stabilitätspolitik. Hiermit wurde die bereits im Jahre 1922 mit dem sog. Autonomie-Gesetz aufgehobene Weisungsbefugnis des Reichskanzlers im Bankgesetz vom 30. August 1924 in § 1 als Prinzip der politischen Unabhängigkeit verankert und fand, nachdem es in der Zeit des Nationalsozialismus nicht befolgt wurde, in Westdeutschland wieder Geltung: Nachdem zwischen dem 1. und 25. März 1948 in den Westzonen die Bank deutscher Länder in einem zweistufigen System mit selbständigen Landeszentralbanken errichtet worden war, gewann der Gedanke der Unabhängigkeit erneut Bedeutung, um nach Errichtung der Deutschen Bundesbank im Jahre 1957 nachhaltig Früchte zu tragen.

Acht Jahre währte das politische Ringen um die Stellung der künftigen deutschen Währungsbank als eine von der Politik der Bundesregierung unabhängige Notenbank, die die Bank deutscher Länder ablösen sollte. So versuchte Bundeskanzler Konrad Adenauer beharrlich, sich Einflußmöglichkeiten auf die Zentralbank zu sichern. Die „Gürzenich-Affäre um die Unabhängigkeit der Notenbank“ war ausgelöst worden, als sich Adenauer in einer Rede auf der 7. Generalversammlung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie gegen eine Diskonterhöhung der Bank deutscher Länder aussprach – war diese doch für ihn in einem Wahljahr politisch inopportun, da konjunkturdämpfend. In der dadurch ausgelösten Grundsatzdiskussion obsiegt die Befürworter der Unabhängigkeit, unterstützt von den Bundesministern der Finanzen und für Wirtschaft, Fritz Schäffer und Ludwig Erhard, beide Mitglieder des Kabinetts Adenauer. Konrad Adenauer versuchte, die Bundesbankpolitik auf die Politik der Bundesregierung, deren Richtlinien nach Artikel 65 Grundgesetz der Bundeskanzler bestimmt und zu verantworten hat, zu verpflichten.

In dieser kontrovers geführten Diskussion um die Beantwortung der Frage nach der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Notenbank gegenüber der Politik und um die Legitimation einer Autonomie der Währungsbank obsiegt der Stabilitätsgedanke: „Denn wichtiger als alle anderen noch so guten Gründe ist die Sicherheit der Währung die oberste Voraussetzung für die Aufrechterhaltung einer Marktwirtschaft und damit letzten Endes einer freiheitlichen Verfassung der Gesellschaft und des Staates.“<sup>23</sup> Die organisatorisch mit Blick auf eine anvisierte föderalistische Staatsstruktur nach dem Vorbild des US-amerikanischen Federal Reserve Systems konzipierte Zentrale Notenbank der Bundesrepublik Deutschland genießt „ein relatives Höchstmaß an Unabhängigkeit“<sup>24</sup>. Damit wurden rechtsstaatlich „Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten des Parlaments“ begrenzt und „bestimmte, für das Gemeinwesen erhebliche Entscheidungen einem Sachverständigengremium vorbehalten und insofern bewußt gegen parlamentarischen Einfluß abgeschirmt“. Mit anderen Worten: Es wurde „ein wesentlicher Politikbereich bei einem unabhängigen Sachverständigengremium verselbständigt, also staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer parlamentarischer Verantwortung gelöst, um das

23 Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 18. Oktober 1956, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, BT-Drucksache 2781, S. 24.

24 O. Veit (Anm. 13), S. 198.

Währungswesen dem Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen“<sup>25</sup>.

## Grundsolide Finanzpolitik

Nicht nur die Wirtschaftspolitik, auch die Finanzpolitik in jenen Gründungsjahren der Bundesrepublik Deutschland zeichnete sich durch hochgradige Solidität aus. Sie hat im „Juliusturm“ finanzhistorisch legendäre Idealisierung erfahren. Der erste Bundesminister der Finanzen, Fritz Schäffer, hatte im Jahre 1954 ein Sonderkonto errichtet, auf dem zurückgestellte Besatzungs- und Stationierungskosten der Westalliierten sowie bislang noch nicht abgerufene Teilbeträge des neuen Verteidigungshaushalts „geparkt“ wurden. Wie erinnerlich, war der Vertrag über die Errichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) am 30. August 1954 in der französischen Nationalversammlung nicht gebilligt worden. Die im Bundeshaushalt für diesen Zweck veranschlagten Ausgaben waren also vorerst nicht erforderlich. Verzögerungen beim Aufbau der Bundeswehr, wie auch von den Westalliierten zur Deckung der Besatzungskosten noch nicht abgerufene Gelder ließen Haushaltsüberschüsse anwachsen, die der Wirtschaftsjournalist und spätere Generalbevollmächtigte der Dresdner Bank, Kurt Richebächer, in Anspielung an den Festungsturm der Spandauer Zitadelle als „Juliusturm“ bezeichnete. In ihm hatte das Deutsche Reich nach dem deutsch-französischen Krieg 1870/71 120 Millionen Mark gemünzten Goldes aus französischer Kriegsentschädigung als „Kriegsschatz“ des Reiches gehortet.

Daß vorhandenes Geld sinnlich macht, beweist das Ringen von Bundesfinanzminister Schäffer mit dem Parlament, das in zähen, wiederholt vorgetragenen Attacken die von ihm errichtete Finanzfeste bereits 1956 bezwungen und deren Schatz bald unter Beihilfe des „18er Ausschusses“ der Unionsfraktion, volkstümlich unter „Kuchen-Ausschuß“ bekannt, verteilt hatte. Die „Erstürmung“ und das schließliche „Schleifen des Juliusturms“ beschreibt Christoph Henzler<sup>26</sup>.

25 Paul Kirchhof, Der demokratische Rechtsstaat – die Staatsform der Zugehörigen, in: Josef Hensel/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, Die Einheit Deutschlands, Festigung und Übergang, Heidelberg 1997, S. 977.

26 Vgl. Christoph Henzler, Fritz Schäffer. Der erste bayerische Nachkriegs-Ministerpräsident und erste Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1967. Eine Bio-

## Wegweisung zu Freiheit und Stabilität

In den elf Monaten zwischen dem 20./21. Juni 1948, der Währungsreform, und dem 23. Mai 1949, dem Inkrafttreten des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, hat sich in Westdeutschland frei von Dogmatismus „eine wirklich organische und harmonische Ordnung“<sup>27</sup> im Sinne Ludwig Erhards formieren können, die „nur in einem durch freien Leistungswettbewerb und freie Preisbildung gesteuerten Markt zu gewährleisten“<sup>28</sup> war – völlig frei von dirigistischen Zwängen. Diese Selbstbeschränkung durch Rahmensetzung, wie sie das Grundgesetz auszeichnet, öffnete wirtschaftlichem Handeln den größtmöglichen Freiheitsraum, den die Verfassung einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung seinen Bürgern zubilligen kann.

Die zukunftsweisenden ordnungspolitischen Weichenstellungen für die Bundesrepublik Deutschland erfolgten also bereits im vorkonstitutionellen Raume. Denn mit dem Akt der Währungsreform durch die Westalliierten hatte Ludwig Erhard der neuen deutschen Währung auch eine ihre Stabilität begründende komplementäre freiheitliche Wirtschaftsordnung an die Seite gegeben. Durch die von ihm durchgesetzte, nicht nur zügige, sondern auch weitreichende Aufhebung der Bewirtschaftung bei gleichzeitiger deutlicher Beschränkung des Staates auf eine Rolle als Hüter des Leistungswettbewerbs hatte er die Weichen nicht nur für eine marktwirtschaftliche Ordnung, sondern zugleich auch seine „Wirtschaftspolitik auf den Grundsatz der Freiheit und Freizügigkeit gestellt“<sup>29</sup>. Erhards Leitsätze lauteten:

- Der Freigabe aus der Bewirtschaftung ist vor ihrer Beibehaltung der Vorzug zu geben.
- Der Freigabe der Preise ist vor der behördlichen Festsetzung der Vorzug zu geben.
- Dem Grundsatz des Leistungswettbewerbs ist Geltung zu verschaffen.
- Der Kreditpolitik ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

graphische Studie, Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 3, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München 1994, S. 505–535.

27 Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, Düsseldorf u. a. 1964<sup>8</sup>, S. 170.

28 Ebd.

29 Ebd., S. 170 f.

- Mit der Lockerung der Bewirtschaftung und der Preisbildung muß eine entsprechende Lockerung der Lohnbildung einhergehen<sup>30</sup>.

Durch diesen resoluten Schritt aus der Bewirtschaftung und amtlichen Preisregulierung heraus – und weil die Marktwirtschaft auch sehr schnell funktionierte –, sahen die Mütter und Väter des Grundgesetzes, die gerade für die sich abzeichnende westdeutsche Staatsbildung eine Verfassung entwarfen, keinen Grund, spezielle, eine Wirtschaftsordnung installierende Grundsätze verfassungsrechtlich in der entstehenden neuen Verfassung zu verankern. Allerdings wurde das Grundgesetz ohnehin als Provisorium betrachtet, wobei eine Festlegung auf Grundsätze für eine Wirtschaftsordnung, falls erforderlich, der Verfassung des wiedervereinigten Deutschland vorbehalten blieb. Die Schöpfer des Grundgesetzes beließen es daher bei den Grundsätzen für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung, die sie aus der Weimarer Verfassung in das neue Grundgesetz übertrugen und die sie wegen der fundamentalen Bedeutung der Grundrechte für die Freiheit des Bürgers auch an den Beginn des Grundgesetzentwurfs stellten. Dieser Grundrechtskatalog läßt den Geist unseres Grundgesetzes auch als Rahmen für die Verfassung einer offenen Industriegesellschaft erkennen:

- Vertragsfreiheit als Ausdruck freier Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2),
- Gewerbefreiheit im Rahmen allgemeiner Berufsfreiheit (Artikel 12),
- Freizügigkeit (Artikel 11),
- Gleichberechtigung (Artikel 3),
- Meinungsfreiheit (Artikel 5),
- Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Artikel 9),
- Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10),
- Recht auf Eigentum und dessen zugleich dem Wohle der Allgemeinheit verpflichtender Gebrauch (Artikel 14).

Mit der Anerkennung des Koalitionsrechts und der Tarifautonomie wurde überdies „eine grundlegende verfassungspolitische Entscheidung für einen wesentlichen Teil unserer gesellschaftlichen Ordnung, nämlich für die Ordnung des Arbeitsle-

bens, getroffen“<sup>31</sup>. Gegenüber Erhards privatwirtschaftlicher Ordnung erwiesen sich die zunächst dirigistischen Vorstellungen der Gewerkschaften allerdings als Kontrastprogramm. Sie riefen für den 12. November 1948 als „Demonstration des gewerkschaftlichen Willens“ sogar zu einer 24stündigen Arbeitsruhe auf, um ihren Forderungen plakativ Nachdruck zu verleihen, beispielsweise:

- amtliche Verkündung des wirtschaftlichen Notstandes;
- befristete außerordentliche Maßnahmen, wie Einsetzung eines Preisbeauftragten mit besonderen Vollmachten, Erlass eines Preis-, Kontroll- und Wuchergesetzes, erweiterte Vollmachten und Verpflichtungen für Polizei und Behörden zur wirksamen Bekämpfung von Preiswucher, Warenhortung und illegalem Warenhandel, schnelle Aburteilung von Verstößen gegen diese Gesetze in einem besonderen Verfahren;
- Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der vollen Erfassung und Bewirtschaftung im Ernährungssektor;
- Planung und Lenkung im gewerblich-industriellen Sektor;
- Überführung der Grundstoffindustrien und Kreditinstitute in Gemeinwirtschaft;
- Demokratisierung der Wirtschaft und gleichberechtigte Mitwirkung der Gewerkschaften in allen Organen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung.

Die Soziale Marktwirtschaft und die Deutsche Mark sollten nun für zwei Jahrzehnte ihr gemeinsames Werk aufbauen. Dann begann die deutsche Wirtschaftspolitik allmählich an Konzeptionstreue einzubüßen und die Zahl der Verstöße gegen die Spielregeln der Marktwirtschaft nahmen zu. Es blieb mehr und mehr der Deutschen Bundesbank überlassen, zu versuchen, diese ordnungspolitischen Fehlentwicklungen durch stabilitätspolitische Strenge auszugleichen. Ein Charakteristikum der Aufgabenerfüllung der deutschen Notenbank, die seit ihrer Errichtung schon als Bank deutscher Länder „Weisungsunabhängigkeit und Zusammenarbeit mit der Zentralregierung gleichermaßen für

30 Vgl. Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. Juni 1948. Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Nr. 12, Frankfurt a. M., 7. Juli 1948, S. 60.

31 Heinrich Deist, Die Gewerkschaften als Ordnungsfaktor, in: Kurt Nimitz/Richard Becker (Hrsg.), Gewerkschaft – Wirtschaft – Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen, Festschrift für Ludwig Rosenberg zur Vollendung des 60. Lebensjahres, Köln 1963, S. 256.

nötig“ hält<sup>32</sup>, erlaubte es ihr, die unerlässlich zu erbringenden Stabilitätsleistungen sowie die notwendige Stabilitätsdisziplin auf dem Wege ihrer Politik einzufordern und damit eine Stabilitätskultur zu begründen.

---

## Marktwirtschaft und soziale Verantwortung

---

„Die marktwirtschaftliche Ordnung zu einer bewußt gestalteten öffentlichen Form zu machen“<sup>33</sup>, die „in eine übergreifende Lebensordnung“<sup>34</sup> integriert ist, bedeutet nach Alfred Müller-Armack „eine bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft“<sup>35</sup>. Was heißt aber sozial in einer Marktwirtschaft? Aus der Sicht Ludwig Erhards ist Soziale Marktwirtschaft in erster Linie *Ordnungspolitik*, und zwar zunächst „Konstituierung von Marktwirtschaft“<sup>36</sup> – eine Politik jedoch, die in ihrer gereiften Form darüber hinaus „in den Rang einer Alternative zur herkömmlichen Sozialpolitik“ erhoben wird<sup>37</sup>. So gesehen ist „Soziale Marktwirtschaft ‚sozial‘, indem sie alles unternimmt, was die Marktwirtschaft dauerhaft sichert“<sup>38</sup>. Allerdings setzt der Erhalt des Sozialen in der Marktwirtschaft Stabilität im allgemeinen sowie Stabilität des Geldwertes im besonderen voraus, weil inflatorische Geldwertminderung verhängnisvoll und per se unsozial ist, denn inflatorisch überhöhte Preise stören beispielsweise den Mechanismus des Marktes nicht nur bei der Steuerung der Produktionsfaktoren an die Stätten ihrer rentabelsten Verwendung, sondern sie verfälschen auch die am Markt erzielten Ergebnisse der Produktion und der Verteilung. Es werden dabei weder wirtschaftlich gerechtfertigte noch sozial erwünschte Umverteilungseffekte und damit soziale Konflikte ausgelöst<sup>39</sup>.

Die unsozialen Folgen der Geldentwertung ließen es Erhard daher geboten erscheinen, die Marktwirtschaft bewußt als soziale Veranstaltung zu konstituieren, die nicht allein zu sozialer Partnerschaft der Tarifparteien, sondern in gleichem Maße auch zur Stabilität der Währung verpflichtet. Des unschätzbaren Wertes sozialer Partnerschaft war sich Ludwig Erhard sehr bewußt, weil nur „aus der Zusammenarbeit . . . das gegenseitige Verstehen, der Blick für die Notwendigkeiten und für die Zweckmäßigkeiten unseres gemeinsamen Handelns“ wächst<sup>40</sup>. Er nahm zu Recht für sich in Anspruch, daß er sich „immer wieder redlich bemühte, ein gutes Verhältnis zu den Gewerkschaften zu finden, weil . . . in einem geordneten Staatswesen, in einem freiheitlichen Rechtsstaat dazu gehört, daß die Gewerkschaften das rechte Verhältnis zum Staat finden“<sup>41</sup>.

Das konstruktiv-kritische Verhältnis, das Gewerkschaftsführer wie Hans Böckler, der erste Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, und Regierungsmitglieder wie Konrad Adenauer, der erste Bundeskanzler, und Ludwig Erhard, der erste Bundesminister für Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, einander näherbrachte, war ein zuverlässiges Band. Es charakterisierte die sozialen Beziehungen und festigte damit die demokratischen Strukturelemente der sich entfaltenden freiheitlichen Ordnung in Westdeutschland.

Während die Sozialdemokraten in ihrem Godesberger Programm im Jahre 1959 das Ordnungsbild der Sozialen Marktwirtschaft übernommen hatten<sup>42</sup>, ist es insbesondere den DGB-Gewerkschaften beispielsweise in Konfliktfällen immer wieder schwer geworden, sich mit unserer Wirtschaftsordnung zu versöhnen. Auch die neuerliche Formel „sozial regulierte Marktwirtschaft“<sup>43</sup> erweist sich eher als Palliativum gegenüber „einem ungebändigten Kapitalismus“, das den Weg in den Sozialstaat verbreitern soll, sowie als Wahrnehmung

---

40 Ludwig Erhard, Ansprache auf dem Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes in München am 12. Oktober 1949, in: Ludwig Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf u. a., 1962, S. 111 bzw. DGB (Hrsg.), *Protokoll, Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, München, 12.–14. Oktober 1949, Köln 1950, S. 125.

41 L. Erhard (Anm. 39), S. 133.

42 Vgl. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der SPD in Bad Godesberg vom 13.–15. November 1959.

43 Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, *Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, beschlossen auf dem 5. Außerordentlichen Bundeskongreß vom 13.–16. November 1996 in Dresden, Düsseldorf 1996, S. 21.

32 Deutsche Bundesbank (Anm. 15), S. 25.

33 Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947, S. 84.

34 Ebd., S. 88.

35 Ebd.

36 Horst Friedrich Wünsche, *Ludwig Erhards Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft*, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Adjektivlose oder Soziale Marktwirtschaft?*, Bonn 1993, S. 51.

37 Ebd., S. 52.

38 Horst Friedrich Wünsche, *Die Marktwirtschaft als umfassende soziale Ordnung*, in: Gerhard Schwarz (Hrsg.), *Das Soziale der Marktwirtschaft*, Zürich 1990, S. 29.

39 Vgl. Ludwig Erhard, *Bundestagsreden*, herausgegeben von Rainer Barzel, Bonn 1972, S. 5 (hier die vom 21. April 1948).

eines gewerkschaftlich, „übergreifenden Gestaltungsauftrages“<sup>44</sup>, um dem Leitbild Ludwig Erhards ein arbeitnehmerorientiertes Kolorit zu verleihen. Dieses erscheint umso unverständlicher, je mehr man sich vergegenwärtigt, daß es gerade die freiheitliche, am Markte orientierte Wettbewerbsordnung ist, die den größten gewerkschaftlichen Freiheits- und Gestaltungsraum eröffnet und diesen in einem demokratischen Rechtsstaat garantiert, „denn nur in einer dynamischen Wirtschaft, die sich immer wieder frei entfaltet und täglich neu gestaltet, hat auch die Gewerkschaft eine volle Betätigungsmöglichkeit“<sup>45</sup>. Zudem war die Idee einer gesamtwirtschaftlichen Steuerung – der Globalsteuerung –, die der erste sozialdemokratische Bundesminister für Wirtschaft, Karl Schiller, zur Leitregel seiner Politik in der Sozialen Marktwirtschaft erhob – nämlich „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig“<sup>46</sup> –, gewerkschaftlichen Ursprungs. Denn auf dem 2. Ordentlichen Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes hatte bereits im Jahre 1952 der Leiter der Hauptabteilung Wirtschaft und Mitglied im Bundesvorstand des DGB, Hans vom Hoff, in Berlin formuliert: „Wir müssen soviel Planung haben, wie notwendig ist, aber auch soviel Freiheit, wie möglich ist.“<sup>47</sup> Gleichwohl wurde in den „Grundforderungen der Gewerkschaften nach stärkerer Planung und Lenkung sowie durchgreifender Demokratisierung“ an gleicher Stelle die Bedeutung unterstrichen, die der „Lenkung und Planung“ zukomme, damit „eine ökonomische Inanspruchnahme der deutschen Wirtschaft planvoll durchgeführt“ werden könne<sup>48</sup>.

Bei allen Unterschieden ordnungspolitischer Grundhaltung haben sich in den Aufbaujahren zwischen CDU/CSU-geführter Regierung und Gewerkschaften doch einvernehmliche Beziehungen auf den Gebieten der Wirtschafts- und der Sozialpolitik entwickeln können. Das Leitbild Erhards – die Soziale Marktwirtschaft – wurde in

44 Ebd., S. 2.

45 Ludwig Erhard, Gewerkschaften in einer freiheitlichen Ordnung, Ansprache am 7. September 1959 auf dem DGB-Bundeskongreß in Stuttgart, in: L. Erhard (Anm. 40), S. 437.

46 Hans-Rudolf Peters, Anmerkungen zu Karl A. Schillers Wirtschaftspolitischer Konzeption der globalgesteuerten Marktwirtschaft, in: Heiko Körner u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift für Karl Schiller, Bern 1976, S. 158.

47 Hans vom Hoff, Die gewerkschaftlichen Aufgaben in der Wirtschaft, in: DGB (Hrsg.), 2. Ordentlicher Bundeskongreß, Berlin, 13.–17. Oktober 1952, Protokoll, Düsseldorf 1952, S. 242 f.

48 Vgl. im einzelnen die „Wirtschaftspolitischen Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes“ im Protokoll des Gründungskongresses (Anm. 40), S. 318–326.

Westdeutschland als umfassende Wirtschafts- und Sozialordnung begriffen<sup>49</sup>, innerhalb derer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als Sozialpartner frei von staatlichen Eingriffen selbstverantwortlich die Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsbeziehungen gestalten, um einen sachlichen Interessenausgleich bemüht, zum Nutzen des übergeordneten Gemeinwohls. Erhard hat dem in seiner Wirtschaftspolitik der sozialen Partnerschaft stets Rechnung getragen<sup>50</sup>.

Rückblickend gewürdigt, erweisen sich die gegensätzlichen Vorstellungen von der Kraft des Marktes als schöpferische Gegensätze, die politisch konstruktiv ausgetragen wurden. So konnte Hans Böckler noch kurz vor seinem Tode am 16. Februar 1951 in einer entscheidenden Aussprache mit Konrad Adenauer am 25. Januar 1951 den Grundstein zur Verwirklichung der Mitbestimmung legen.

Die Vermögenskonzentration, die die Gewerkschaften seit der Währungsreform beklagen, hatte in den fünfziger und sechziger Jahren dazu geführt, neben den Zielen für eine Einkommenspolitik auch solche für eine Vermögenspolitik zu definieren. Es wurden entsprechende Pläne formuliert, um durch eine verstärkte Vermögensbildung in breiten Bevölkerungsschichten eine gleichmäßigere personelle Einkommens- und Vermögensverteilung zu erreichen. Da die Gewerkschaften im Gegensatz zu den Vorstellungen der Arbeitgeber ihr strategisches Verteilungsinstrumentarium bis heute primär in offensiver Lohnpolitik sehen, verhinderten Meinungsverschiedenheiten innerhalb des DGB bisher eine „große Lösung“ einer gesetzlich geregelten Zuführung von Teilen des Vermögenszuwachses der Unternehmen in Sozialkapitalfonds. Eine ausgereifte, à fond durchdachte gewerkschaftliche Konzeption eines Sozial-Kapital-Planes hatte im Jahre 1957 der Direktor des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, Bruno Gleitze, entwickelt. Und die von Georg Leber geführte Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden handelte mit den Arbeitgebern der Bauwirtschaft Anfang der sechziger Jahre einen Tarifvertrag zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer aus – ein Konzept, das als Modell für das erste Vermögensbildungsgesetz des Jahres 1964 diente (Leber-Plan). Allerdings war eine staatlich subventionierte Sparförderung Gegenstand dieser Vermögenspolitik, mithin also nicht eine direkte Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivvermögen, wie es der Gleitze-Plan vorsah.

49 Vgl. H. F. Wünsche (Anm. 38), S. 24 ff.

50 Vgl. L. Erhard (Anm. 45), S. 437.

Diese Überlegungen zu einer Vermögensbeteiligung auf tarifvertraglicher Basis, welche den Arbeitnehmern eine Wahlfreiheit bei der Anlage dieser Leistungen garantiert – wie sie bereits 1976 von den Arbeitgebern angeregt wurden –, konnten in der Tarifpraxis bisher nicht in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Aus Sicht der Arbeitgeber hat sich allerdings der vermögenswirksame Tarifvertrag im Rahmen des 936-Mark-Gesetzes (ursprünglich 312-Mark- bzw. 624-Mark-Gesetz) als ein verteilungspolitisches Instrument in der Sozialen Marktwirtschaft erwiesen, um eine verstärkte Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu erzielen.

---

## Ausblick

---

Was ist heute und in Zukunft zu tun? Das, was sich in Deutschland im Zeichen einer ebenso mutigen wie verantwortungsbewußten Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards an Stabilität im Wandel „vollzogen hat, war alles *andere* als ein *Wunder*. Es war nur die Konsequenz der ehrlichen Anstrengung eines ganzen Volkes, das nach freiheitlichen Prinzipien die Möglichkeit eingeräumt erhalten hat, menschliche Initiative, menschliche Energien wieder anwenden zu dürfen.“<sup>51</sup>

Ist allerdings heute angesichts der unüberschaubar gewordenen Regulierungen und Subventionen das

Bewußtsein dafür noch lebendig, „daß die bestehende freiheitliche Ordnung keine Selbstverständlichkeit ist, sondern in einer langen Geschichte zäh erkämpft wurde“, wie es vor 25 Jahren Kurt H. Biedenkopf konstatierte<sup>52</sup>? Die Schlußfolgerung aus einer heutigen Situationsanalyse müßte wohl lauten: „Ein Entscheid, mit dem die Marktwirtschaft wieder zum Grundprinzip der sozialen Ordnung gemacht würde, wäre heute ein ebenso radikaler Reformschritt, wie ihn Ludwig Erhard 1948 mit der Beseitigung der Bewirtschaftung in Westdeutschland vornahm“<sup>53</sup>. Rückzug des Staates aus allen Bereichen der Wirtschaftsförderung, entschiedene Privatisierung und soziale Sicherung auf einer mit der Marktwirtschaft konformen Grundlage.

Wir wissen also, was wir tun sollten, um die fast verlorene ordnungspolitische Orientierung am Leistungsgedanken wiederzuerlangen und „innerhalb unserer Sozialordnung der individuellen Verantwortung (wieder, B.B.G.) breiteren Raum zu geben“<sup>54</sup>. Erinnern wir uns daher sowohl bei der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als auch bei der viel diskutierten Globalisierung – an Ludwig Erhards Entschlossenheit, seinen Mut und seine ökonomische Gestaltungsfähigkeit – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen unserer Zeit.

---

52 Kurt H. Biedenkopf, Die gesellschaftliche Verantwortung des Unternehmers in der Marktwirtschaft, in: Bodo B. Gemper (Hrsg.), Marktwirtschaft und Soziale Verantwortung, Köln 1973, S. 142.

53 H. F. Wünsche (Anm. 49), S. 27.

54 L. Erhard (Anm. 39), S. 170.

51 L. Erhard (Anm. 27), S. 157.

# Die Währungsreform in Ostdeutschland und die Entwicklung des Geld- und Bankenwesens in der DDR

## I. Zur Vorgeschichte

Die Geldpolitik der nationalsozialistischen Regierung vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs war vor allem darauf gerichtet, die Kriegsausgaben finanzieren zu können. Die Militärausgaben des Deutschen Reiches von 1939 bis 1945 beliefen sich auf rund 510 Mrd. RM. Ein kleinerer Teil davon wurde durch Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen des Reiches sowie durch Kontributionen und Naturalieferungen der von den Deutschen besetzten Gebiete sowie durch „Matrikularbeiträge“ der verbündeten Länder gedeckt, der größere Teil jedoch durch Neuverschuldung des Staates<sup>1</sup>. Diese erfolgte dadurch, daß die Kapitalammelstellen – also Banken, Sparkassen und Versicherungen – Schuldtitel des Reiches erwarben und dafür diesem die entsprechenden Finanzierungsmittel zuführten. Wenn sich auch diese teilweise Neuschöpfung von Geld im Wege der Kreditgewährung zu einem Teil deshalb nicht in einer Vergrößerung des gesamten Geldumlaufs auswirkte, weil dem Kundeneinlagen entgegenstanden, die mit einer Befristung von bis zu einem Jahr festgelegt wurden, ergab sich per Saldo dennoch eine beträchtliche Aufblähung der Geldmenge. Möller<sup>2</sup> geht von dem Umstand aus, daß das Geldvolumen – etwa in der heutigen Abgrenzung des Geldmengenaggregats M3<sup>3</sup> – Ende 1944 letztmalig erfaßt und mit einem Betrag von fast 250 Mrd.

RM beziffert worden war. Davon entfielen etwa 53 Mrd. RM auf den Bargeldumlauf, 196 Mrd. RM bestanden in Form von Buchgeld, also als Sicht-, Termin- und Spareinlagen des Publikums bei den Geldinstituten. Von Ende 1944 bis zur Kapitulation Deutschlands seien schätzungsweise nochmals 20 Mrd. RM hinzugekommen, so daß sich das Geldvolumen am Ende des Krieges auf rund 270 Mrd. RM belaufen habe.

Dieser potentiellen Kaufkraft in Gesamtdeutschland stand aber infolge der Kriegseinwirkungen keineswegs ein personelles und sachliches Produktionspotential gegenüber, das ausgereicht hätte, die Güternachfrage befriedigen zu können. Man hatte es also mit einem gewaltigen Kaufkraftüberhang über das Güterangebot zu tun. Eine Währungsreform war daher unausweichlich, wenn das Geld seine ökonomischen Funktionen wieder ordnungsgemäß ausüben sollte und wenn man verhindern wollte, daß sich nach einer – wie in Westdeutschland geschehen – Freigabe der Preisbildung eine immense Preisanpassungsinflation entwickeln würde, oder wenn man bei – wie in Ostdeutschland praktiziert – staatlich fixierten Preisen nicht schon von Anfang an mit einer erheblichen zurückgestauten Inflation (Kassenhaltungsinflation) konfrontiert sein wollte.

Entsprechend dem Potsdamer Abkommen<sup>4</sup> hätte diese Währungsreform eigentlich für alle vier Besatzungszonen der Siegermächte gemeinsam erfolgen müssen, denn das besetzte Deutschland sollte als wirtschaftliche Einheit erhalten bleiben und darüber hinaus wollte man jede Art wirtschaftlicher Macht zerschlagen. Eine solche einheitliche Währungsreform wäre jedoch im Grunde schon deshalb schwer möglich gewesen, weil das Geld und das System der Banken in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung – wie sie die drei Westmächte letztlich für Deutschland zu

1 Vgl. Friedrich-Wilhelm Henning, *Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 2, *Das industrialisierte Deutschland 1914–1992*<sup>8</sup>, Paderborn u. a., S. 180 f.

2 Vgl. Hans Möller, *Die Währungsreform von 1948 und die Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse*, in: Peter Hampe (Hrsg.), *Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft: Rückblicke und Ausblicke*, München 1989, S. 72 f.

3 Die Geldmenge M3, in der Abgrenzung der Deutschen Bundesbank umfaßt: Bargeld und Sichteinlagen inländischer Nichtbanken bei inländischen Kreditinstituten (ohne Bank-zu-Bank-Einlagen, ohne Sichteinlagen von Ausländern, ohne Kassenbestände der Kreditinstitute) plus Termineinlagen inländischer Nichtbanken mit Befristung unter vier Jahren bei inländischen Kreditinstituten plus Spareinlagen inländischer

Nichtbanken mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten bei inländischen Kreditinstituten.

4 Formuliert auf der Konferenz von Potsdam vom 17. Juli bis 2. August 1945.

implementieren tendierten – und in einer zentralverwaltungsverwaltungswirtschaftlichen (planwirtschaftlichen) Ordnung – wie sie in der Sowjetunion bestand und die diese zumindest auf den von ihr besetzten Teil Deutschlands übertragen wollte – zum Teil völlig andere Aufgaben haben. Hinzu kam, daß der inzwischen ausgebrochene Ost-West-Konflikt zwischen den Siegermächten eine gemeinsame Währungsreform ab Herbst 1947 praktisch nicht mehr möglich machte.

Es wäre jedoch durchaus möglich gewesen, eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion bei der Durchführung getrennter Währungsreformen anzustreben. „Es hätte nur der zeitlichen Abstimmung beider Währungsreformtermine bedurft, um den unerwünschten Effekt einer Überschwemmung des bei der Reform nachziehenden Gebietes mit wertlosen alten Noten zu verhindern. Ein gemeinsamer Termin für getrennte Währungsreformen hätte aber zwangsläufig Berlin berücksichtigen müssen, und gerade die Berlin-Frage machte eine Einigung unmöglich.“<sup>5</sup> Man hätte nämlich ganz Berlin entweder in das westliche oder in das östliche Währungsgebiet eingliedern, es als selbständiges Währungsgebiet ausgliedern oder es – wie dann später geschehen – aufspalten und jeweils einen Teil einem der beiden Währungsgebiete zuordnen müssen. Letzteres war aber in jener Zeit noch nicht von allen Besatzungsmächten intendiert. Als dann die Sowjetunion im Frühjahr 1948 aus dem Alliierten Kontrollrat über Berlin auszog und scharfe Kontrollen der Zufahrtswege nach Berlin verhängte, wurde schnell klar, daß weitere Verhandlungen über eine gemeinsame Währungsreform unter Einschluß Berlins erfolglos bleiben würden.

Da es die Durchführung des Marshall-Plans notwendig machte, die drei westlichen Besatzungszonen wirtschaftlich und politisch zu stabilisieren, war vor allem den USA daran gelegen, mit der Durchführung einer Währungsreform nicht lange warten zu müssen. So kam es dann in West und Ost zu getrennten Währungsreformen, was zweifellos die politische Teilung Berlins und Deutschlands noch vor der Gründung einer westdeutschen Regierung beförderte. Daß erst dadurch jedoch auch die im Potsdamer Abkommen angestrebte Einheitlichkeit des deutschen Wirtschaftssystems zerstört worden ist, wie vielfach angenommen wird, ist sicherlich nicht zutreffend. Dies wurde nämlich schon vorher eingeleitet, indem die

<sup>5</sup> Eckhard Wandel, Zur Vorgeschichte der Währungsreform von 1948, in: P. Hampe (Anm. 2), S. 49.

Sowjetunion zu verhindern suchte, daß in dem von ihr besetzten Teil Deutschlands ein marktwirtschaftliches System entstehen würde. An der von ihr veranlaßten Schließung privater deutscher Großbanken und der Gründung von staatlichen Provinzialbanken sowie von Kommunalbanken<sup>6</sup>, an der auf ihr Betreiben hin beginnenden „Bodenreform“ mit deren Enteignungen – die mittels von Verordnungen der damaligen fünf Länder- bzw. Provinzialregierungen vorgenommen wurde – sowie an der Gründung von Sowjetischen Aktiengesellschaften (SAG) und der Eingliederung der ostdeutschen Großindustrie in diese<sup>7</sup> war dies unzweifelhaft erkennbar.

In der einschlägigen Literatur der DDR wurde der Vorgang der getrennt durchgeführten Währungsreformen in Ost und West später wie folgt kommentiert: „Am 20. Juni 1948 führten die imperialistischen Besatzungsmächte in den Westzonen eine separate Währungsreform durch. Sie war der wichtigste ökonomische Schritt auf dem Wege zur westdeutschen Staatsbildung. Die imperialistische Reaktion beschleunigte damit die Trennung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Westzonen und der sowjetischen Besatzungszone. Die Sowjetunion hatte sich in ihrem Bestreben, die Entwicklung der Friedenswirtschaft auf der Grundlage des Potsdamer Abkommens zu sichern, um eine gesamtdeutsche Währungsreform bemüht und vor einer Währungsspaltung eindringlich gewarnt. Jetzt mußte sie Gegenmaßnahmen ergreifen, um die sowjetische Besatzungszone vor wirtschaftlichem Schaden zu bewahren.“<sup>8</sup>

Nach der separaten Währungsreform vom 20. Juni 1948 in den Westzonen wurde vom 24. bis 28. Juni des gleichen Jahres in der sowjetischen Besatzungszone und in Berlin (Ost) die Währungsumstellung durchgeführt. Grundlagen hierfür waren der SMAD – Befehl Nr. 111 vom 23. Juni 1948 und die Verordnung der deutschen Wirtschaftskommission (DWK) vom 21. Juni 1948<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Vgl. Befehl der Sowjetischen Militäradministration (SMAD-Befehl) Nr. 01 vom 31. Juli 1945.

<sup>7</sup> Vgl. SMAD-Befehl Nr. 167 vom 5. Juni 1946.

<sup>8</sup> Willi Ehlert/Diethelm Hunstock/Karlheinz Tannert (Hrsg.), Geldzirkulation und Kredit in der sozialistischen Planwirtschaft, Berlin (DDR) 1976, S. 391.

<sup>9</sup> Die DWK war eine durch SMAD-Befehl Nr. 138 vom 27. Juni 1947 konstituierte zentrale deutsche Verwaltungsinstanz mit Zentralverwaltungen für Industrie, Finanzen, Verkehr, Handel und Versorgung, Arbeit und Sozialfürsorge, Land- und Forstwirtschaft, Brennstoffindustrie und Energie, Interzonen- und Außenhandel sowie Statistik.

## II. Kollektivierung des Bankensystems

Geld und Geldrechnung müssen in einem System administrativ-zentraler Wirtschaftsplanung – dessen Implementierung die Sowjetunion im von ihr besetzten Teil Deutschlands anstrebte und Zug um Zug realisierte – neben den generellen Geldfunktionen eines Tauschmittels, eines Zahlungsmittels, einer allgemeinen Recheneinheit und eines Wertspeichers vor allem auch die Funktion eines Instruments der Planerfüllungskontrolle übernehmen. Deshalb war es unumgänglich, auch das System der Banken, in welchem Geld entsteht und wieder vernichtet wird, so auszugestalten, daß dieses Bankensystem geeignet war, seine Rolle zu spielen, die ihm im Rahmen einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs zukam. Diese Umgestaltung des Bankensystems „vollzog sich in zwei Perioden, die zeitlich allerdings nicht scharf voneinander abzugrenzen sind“<sup>10</sup>: In einer ersten Phase, die unmittelbar nach Kriegsende begann, kam es schwerpunktmäßig zur weitgehenden Kollektivierung der Banken, wohingegen die Art und Weise des Geld- und Kreditverkehrs selbst zunächst noch nicht berührt wurde. Erst ab dem Frühjahr 1949 – also nach der Währungsreform – hat man dann in einer zweiten Phase einen grundsätzlichen Wandel des Geldwesens eingeleitet.

Unmittelbar nach Kriegsende wurden in der sowjetischen Besatzungszone und in Groß-Berlin auf Befehl der Besatzungsmacht<sup>11</sup> alle Kreditinstitute zunächst geschlossen. Die in den Banktresoren ruhenden Bargeldbestände und Wertpapiere fielen in die Hand der sowjetischen Truppen. Die Gebäude und Einrichtungen der geschlossenen Banken sowie deren Geschäftsunterlagen wurden deutschen Verwaltungsstellen, den späteren Länderregierungen in Ostdeutschland, zugewiesen und von diesen willkürlich als „Nazi- und Kriegsverbrecher-Eigentum“ beschlagnahmt<sup>12</sup>. In der späteren DDR-Literatur wurde dies wie folgt begründet: „Die Banken und Sparkassen des ehemaligen Deutschen Reiches waren eine Hauptstütze des monopolistischen Finanzkapitals. Sie hatten den größten Teil der ihnen überlassenen

Mittel zur Finanzierung des faschistischen Raubkrieges zur Verfügung gestellt... Die Entmachtung des Finanzkapitals in Übereinstimmung mit dem Potsdamer Abkommen und der friedliche demokratische Neuaufbau erforderten, die imperialistischen Banken zu schließen und neue demokratische Geld- und Kreditinstitute zu schaffen. Das war der erste Schritt zur Entwicklung des demokratischen und später sozialistischen Bankwesens.“<sup>13</sup> Die Einlagenbestände bei den geschlossenen Banken wurden blockiert, Ein- und Auszahlungen auf die und von den Konten durften nicht mehr erfolgen. Eine Ausnahme hiervon ergab sich insofern, als bis zur Währungsreform im Juni 1948 auf Sparguthaben von weniger als 3 000 RM noch 300 RM und in Ausnahmefällen bis 400 RM an „Kleinsparer“ ausbezahlt wurden.

Der Neuaufbau des Bankensystems begann dann Mitte 1945 mit der Gründung von „Provinzialbanken“ in den fünf Ländern der sowjetischen Besatzungszone als Anstalten des öffentlichen Rechts und im Besitz dieser Länder<sup>14</sup>, die in den größeren Orten Filialen errichteten. Als weitere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gründeten einige kreisfreie Städte Sparkassen, die meist die Gebäude und Einrichtungen der geschlossenen Sparkassen übernahmen, aber nicht deren Rechtsnachfolger waren. Den zunächst ebenfalls geschlossenen Genossenschaftsbanken wurde durch SMAD-Befehle<sup>15</sup> die Wiederaufnahme ihrer Geschäftstätigkeit mit dem früheren Mitgliederbestand erlaubt, sie mußten jedoch die alten Guthaben weiterhin blockieren. In Groß-Berlin entstanden unter Viermächte-Kontrolle das „Berliner Stadtkontor“, die „Berliner Sparkasse“ und die „Berliner Volksbank“.

Im Februar 1947 begann auch der Aufbau eines Zentralbanksystems mit der Gründung von fünf „Emissions- und Girobanken“ als Anstalten des öffentlichen Rechts im Besitz der fünf Länder<sup>16</sup>, deren organisatorische Spitze im Mai 1948 mit der Gründung der „Deutschen Emissions- und Girobank“ als Clearingstelle entstand<sup>17</sup>. Gleichzeitig wurden die „Provinzialbanken“ in „Landeskreditbanken“ als Banken für die Kreditvergabe umgewandelt. Mit SMAD-Befehl Nr. 122 vom 20. Juli 1948 – also kurz vor der Währungsreform in Ostdeutschland – wurde die kurz zuvor geschaffene „Deutsche Emissions- und Girobank“ in die

10 Gerhard Abeken, Das Geld- und Bankwesen in der sowjetischen Besatzungszone und im Sowjetsektor Berlins von 1945 bis 1954, Bonner Berichte aus Mittel- und Ostdeutschland, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn 1955, S. 5.

11 Vgl. SMAD-Befehl Nr. 01 vom 23. Juli 1945.

12 Vgl. G. Abeken (Anm. 10), S. 5.

13 W. Ehlert/D. Hunstock/K. Tannert (Anm. 8), S. 387 f.

14 Vgl. SMAD-Befehl (Anm. 11).

15 Vgl. SMAD-Befehle Nr. 146 vom 20. November 1945 und Nr. 14 vom 15. Januar 1946.

16 Vgl. SMAD-Befehl Nr. 37 vom 19. Februar 1947.

17 Vgl. SMAD-Befehl Nr. 64 vom 21. Mai 1948.

„Deutsche Notenbank“ umgewandelt, die das alleinige Recht zur Ausgabe von Banknoten erhielt. Damit war die erste Phase der Neugestaltung des Bankensystems unter sowjetischer Regie abgeschlossen.

### III. Währungsreform

Rechtliche Grundlagen der Währungsreform vom 24. bis 28. Juni 1948 im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands waren eine Verordnung der Deutschen Wirtschaftskommission vom 21. Juni 1948 und die hierzu erlassenen Durchführungsbestimmungen, die voll mit der Besatzungsmacht abgestimmt waren, sowie der SMAD-Befehl Nr. 111 vom 23. Juni 1948. Guthaben und Kredite der inzwischen gegründeten „volkseigenen“ Betriebe, der öffentlichen Verwaltungen und neuen Organisationen wurden – da sie nach dem 8. Mai 1945 entstanden waren – von der Währungsreform nicht berührt. Die entsprechenden Beträge wurden im Verhältnis 1 : 1 auf die neue Währung umgestellt. Man vertrat den Standpunkt, daß nur noch der Bargeldumlauf und die privaten Guthaben, die nach dem 8. Mai 1945 bei den Banken entstanden waren, sowie die Altguthaben, die schon vor dem 8. Mai bestanden und blockiert waren, neu geregelt werden mußten – dies obwohl die sowjetische Besatzungsmacht dem am 8. Mai 1945 schon vorhandenen Bargeldbestand aus den erbeuteten Kassenbeständen der Banken und den Notenreserven der früheren Reichsbank sowie durch Neudruck von Besatzungsgeld zusätzliches Bargeld hinzugefügt hatte, und obwohl die ebenfalls nach dem 8. Mai 1945 entstandenen Guthaben der „volkseigenen“ Betriebe gar nicht abgewertet wurden.

Den früher für ganz Deutschland gültigen Reichsbanknoten wurde zunächst ein Kupon aufgeklebt. Darüber unterrichtete Marschall Sokolowski, der sowjetische Oberkommandierende, den amerikanischen Oberkommandierenden, General Clay, in einem Schreiben vom 22. Juni 1948. Es heißt dort: „Hence at the present moment we are not distributing new banknotes, and we are obliged to accomplish the reform on the basis of Reichsmarks and Rentenmarks of the old type with special coupons affixed to them.“<sup>18</sup> Barbeträge bis zu 70 RM pro Person und Sparguthaben bis zu 100 RM wurden im Regelfall 1 : 1 in DM Ost umgetauscht, Sparbeträge bis 1000 RM im Verhältnis 5 : 1.

Bei privaten Guthaben, die bei den neuen Banken gehalten wurden, ging man ganz einfach von der Fiktion aus, „daß sie zu einem mehr oder weniger großen Teil aus Einzahlungen alten Bargeldbesitzes entstanden seien“<sup>19</sup>. Sie wurden deshalb grundsätzlich im Verhältnis von 10 : 1 umgestellt, wobei es für kleinere Sparguthaben gewisse Vergünstigungen gab. „Die hierbei sich bietende Gelegenheit, das private Unternehmertum, Kirchen und sonstige unerwünschte Organisationen erheblich zu schwächen, wurden weidlich ausgenutzt.“<sup>20</sup> Aufgenommene Kredite freilich – also Schulden gegenüber den Banken – wurden nicht umgewertet, blieben also in voller Höhe in der neuen Währung bestehen.

Für die vor dem 8. Mai 1945 entstandenen Einlagen bei den Banken, also den sogenannten Altguthaben, galt ebenfalls ein Umtauschsatz von 10 : 1, wobei jedoch geprüft wurde, ob Beträge über 3 000 RM „rechtmäßig“ erworben worden waren. Die Feststellung des rechtmäßigen Erwerbs vollzog sich nach besonderen, von der Deutschen Wirtschaftskommission erlassenen Richtlinien<sup>21</sup>. Bei Beträgen über 5 000 RM wurden häufig einfach Kriegs- oder Schwarzmarktgewinne unterstellt und sie wurden eingezogen, denn Einkommen von Kriegsgewinnlern und durch Spekulationen erzielte Gewinne galten als nicht rechtmäßig erworben und wurden konfisziert<sup>22</sup>. Ferner konnte über die umgetauschten Altguthaben nicht frei verfügt werden, sondern sie dienten nur zum Erwerb einer Altguthaben – Anleihe, die ab 1949 mit drei Prozent pro Jahr verzinst wurde und ab 1959 in 25 gleichen Jahresbeträgen getilgt werden sollte. Geldbeträge im Besitz von nicht volkseigenen Betrieben wurden bis zur Höhe eines wöchentlichen Umsatzes und der Lohnrückstände 1 : 1 in neues Geld umgetauscht.

Hinsichtlich der Schuldverhältnisse galt das Folgende: Die bis zum 8. Mai 1945 entstandene innere Staatsschuld Deutschlands und alle Auslandsschulden sowie die Schuldverpflichtungen der geschlossenen Banken wurden durch die Währungsreform nicht berührt. Das Gleiche galt – von noch zu erwähnenden Ausnahmen abgesehen – für die übrigen innerdeutschen Schuld- und Vertragsverpflichtungen, die nach dem 8. Mai und vor der Durchführung der Währungsreform entstanden waren<sup>23</sup>.

19 G. Abeken (Anm. 10), S. 9.

20 Ebd.

21 Vgl. Verordnung der Deutschen Wirtschaftskommission über die Währungsreform in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands vom 21. Juni 1948, Abschn. V/12/b.

22 Vgl. ebd., Abschn. V/12/c.

23 Vgl. ebd., Abschn. VI/16–21.

18 Schreiben abgedruckt in: P. Hampe (Anm. 2), S. 131 f.

Die Umwertung der Bankeinlagen und die grundsätzliche Nichtumwertung der Schuldverhältnisse führten bei den Kreditinstituten teils zu Umwertungsgewinnen und teils zu Umwertungsverlusten. „Bilanzmäßig ergaben sich durch die Art der differenzierten Umwertung der verschiedenartigen Konten bei Landeskredit- und Genossenschaftsbanken Umwertungsgewinne (rd. 64 und rd. 36 Millionen DM), während Emissions- und Girobanken mit rund 992 Millionen DM und Sparkassen mit 383 Millionen DM größere Verluste erlitten.“<sup>24</sup> Die Umwertungsgewinne der Genossenschaftsbanken wurden über die Landeskreditbanken zusammen mit deren eigenen Umwertungsgewinnen auf die „Deutsche Notenbank“ übertragen, die sie zu einem teilweisen Ausgleich des Umwertungsverlustes der Sparkassen verwendete. Die „Deutsche Notenbank“ übernahm auch den Umwertungsverlust der Emissions- und Girobanken sowie der sonstigen Kreditinstitute, so daß sich alle Umwertungsverluste des Bankensystems bei ihr konzentrierten. Insgesamt ist dadurch der „Deutschen Notenbank“ ein Verlust von 365 Millionen DM Ost entstanden, zu dessen Deckung ihr „Ausgleichsforderungen“ gegenüber der öffentlichen Hand in Form von Schatzanweisungen und Bürgschaften der Länder übergeben wurden, die man dann im Laufe einiger Jahre getilgt hat. Weitere 4,17 Mrd. DM Ost „Ausgleichsforderungen“, die zum Zweck der Deckung der Erstausrüstung mit neuem Bargeld an die Banken gegeben worden waren, wurden hingegen offenbar nicht getilgt<sup>25</sup>.

Die erwähnten Ausnahmen von der Nichtumwertung von Schulden waren die folgenden:

- Kredite, welche den Bauernhöfen aufgrund der Bodenreform gewährt worden waren, wurden 5 : 1 umgewertet;
- Versicherungspolizen, welche in dem vor der Währungsreform bereits bezahlten Teil umgewertet worden waren, wurden im Verhältnis 3 : 1 umgewertet;
- hinterlegte Beträge, welche sich bei öffentlichen Verwaltungen und Banken sowie bei Gewerkschaften und anderen „demokratischen“ Verbänden befanden und ihren Inhabern nach der Umwertung ausbezahlt werden sollten, wurden 10 : 1 umgewertet.

24 G. Abeken (Anm. 10), S. 12.

25 Vgl. ders., Artikel: Geld- und Kreditwesen in Mitteldeutschland, in: Walter Hofmann (Hrsg.), Handbuch des gesamten Kreditwesens, Frankfurt/M. 1965<sup>7</sup>, S. 723.

Ferner wurde bestimmt, daß veranlagte Steuern, deren Fälligkeitstermin erst nach der Durchführung der Währungsreform lag, sowie alle Steuer rückstände in der festgesetzten Höhe in neuem Geld, also in DM Ost, zu entrichten, daß aber bereits vor der Währungsreform geleistete Steuervorauszahlungen im Verhältnis von 10 : 1 umzuwerten seien<sup>26</sup>.

---

#### IV. Anpassung des Geld- und Bankwesens an das System der zentralen Wirtschaftsplanung

---

In der Zeit nach der Währungsreform hat sich die Bankenorganisation und das Geldwesen in der sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR grundlegend gewandelt. Sie wurden Zug um Zug so umgestaltet, daß Geld und Banken jene Aufgaben erfüllen sollten, die sie im Rahmen einer planwirtschaftlichen Ordnung nach sowjetischem Muster hatten. Dies lief parallel zum Aufbau eines Systems der administrativ-zentralen Planung der güterwirtschaftlichen Wirtschaftsprozesse (materielle Planung), der bereits 1945/46 begann, aber ab 1948 forciert betrieben wurde. Ein erster, von der DWK unter sowjetischer Anleitung erarbeiteter längerfristiger Plan wurde für die Jahre 1949/50 aufgestellt und in zwei Jahrespläne unterteilt. Dem folgte der konsequente Aufbau einer hierarchisch gegliederten Organisation der staatlichen Planung des Wirtschaftsprozesses.

Im Rahmen eines solchen planwirtschaftlichen Systems hat das Geld eine wichtige Funktion als Instrument der Kontrolle über die Planerfüllung in den Betrieben. Hierauf wird noch zurückzukommen sein. Damit aber das Geld diese Aufgabe erfüllen konnte, war es unerläßlich, den Geldfluß in der Volkswirtschaft zu planen und den Banken damit die Möglichkeit zu nehmen, eigenständige, planwidrige Geld- und Kreditgeschäfte zu betreiben, sondern sie als Einrichtungen zu konzipieren, die voll im Dienst der Planung und der Planerfüllungskontrolle stehen. Da jedoch in der Zeit bis zum Ende der DDR häufig kleinere und größere Veränderungen im Aufbau und in der Kompetenzverteilung der Planungsorganisation für die materielle volkswirtschaftliche Planung vorgenommen wurden, mußte man auch immer wieder versuchen, durch erneute Umgestaltung des Bankensy-

26 Vgl. Verordnung der Deutschen Wirtschaftskommission (Anm. 21), Abschn. VI/18-20.

stems, des Kreditwesens und der Zahlungsmodalitäten diesen Veränderungen gerecht zu werden.

Nach Abschluß dieser mehrfachen Umgestaltungen im Organisationsaufbau setzte sich das Bankensystem der DDR aus den folgenden Teilbereichen zusammen:

- Spitzeninstitut und verantwortliche Einrichtung für die monetäre Planung war die „Staatsbank der DDR“. Ihr waren nachgeordnet die Bereiche Postsparkasse Postscheckämter, Reichsbahnkasse und Reichsbahnspar-kasse;
- die „Deutsche Handelsbank AG“ sowie die „Deutsche Außenhandelsbank AG“ mit ihren Filialen, die den Zahlungsverkehr mit dem Ausland abzuwickeln hatten;
- die „Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft“ mit ihrer Untergliederung und die ihr unterstellten Kombinatbankfilialen;
- die der „Deutschen Notenbank“ unterstellten Industriebankfilialen mit deren Zweigstellen;
- der Verband der Genossenschaftskassen für Handwerk und Gewerbe mit den einzelnen Genossenschaftskassen sowie
- die Stadt- und Kreissparkassen.

Die Funktion des Geldes als Instrument der Planerfüllungskontrolle machte es erforderlich, nicht nur die Geldentstehung und Geldvernichtung im Bankensystem, sondern auch den gesamten Zahlungsverkehr so auszugestalten, daß das Geld diese Funktion grundsätzlich wahrnehmen konnte. Dies konnte jedoch nur dann der Fall sein, wenn es gelang, die Geldbewegungen zwischen den Betrieben und ihren Lieferanten und Abnehmern sowie zwischen ihnen und den Banken – mithin auch die Kreditaufnahme und die Kredittilgung – planend in den Griff zu bekommen und zu verhindern, daß die Wirtschaftseinheiten im Besitz von Geldbeständen waren, die sich der Kenntnis der Planungsinstanzen entzogen. Es wurde daher per Gesetz<sup>27</sup> eine strikte Trennung zwischen der Sphäre des Bargeldes und des Buchgeldes herbeigeführt; es wurde bestimmt, daß

- die Betriebe ihren Zahlungsverkehr nur über Konten und das Gironetz der Banken abwickeln durften;

- zu diesem Zweck Kontoführungspflicht der Betriebe bei jeweils ganz bestimmten Banken bestand;
- Bargeldzahlungen lediglich für Löhne und Prämienzahlungen und darüber hinaus nur für Bagatellfälle vorgenommen werden durften und
- ein Kreditvergabemonopol für die Banken einzurichten sei. Gegenseitige Kreditgewährung der Betriebe war untersagt.

Die Absicht war dabei, ein System monetärer Pläne so zu entwickeln, daß diese Pläne selbst und der aus ihnen hervorgehende Geldfluß ein Spiegelbild der geplanten güterwirtschaftlichen Produktions- und Austauschpläne darstellte, so daß die Beobachtung der tatsächlichen Geldbewegungen und deren Vergleich mit den geplanten erkennen ließ, ob die dahinter liegenden güterwirtschaftlichen Pläne erfüllt wurden oder nicht (Kontrolle durch die Mark). Man sprach daher von der Notwendigkeit einer „Einheit von materieller und finanzieller Planung“. Daß es sich dabei freilich um ein äußerst kompliziertes Problem handelte – das in der Praxis nie zureichend gelöst werden konnte –, dessen war man sich bewußt<sup>28</sup>. Die Wirksamkeit der Kontrollfunktion des Geldes war daher in der Praxis entsprechend eingeschränkt.

Die Sphäre des Bargeldes war – sieht man von den schon erwähnten Bagatellfällen der Zahlung ab – im Wesentlichen auf die Einkommenserzielung und -verwendung der privaten Haushalte beschränkt. Um zu verhindern, daß planwidrige Bargeldbestände von den Haushalten aus in den Verfügungsbereich der Betriebe gelangten, die es diesen dann ermöglichen würden, außerplanmäßige Aktivitäten zu finanzieren (z. B. Schwarzmarktumsätze), versuchte man, in Planbilanzen der Geldeinnahmen und Geldausgaben der Bevölkerung die Bargeldströme im voraus so zu disponieren, daß der „Kauffonds“ der Bevölkerung – also deren verbrauchswirksame Geldausgaben – und der „Warenfonds“ – das war die Wertsumme der den privaten Haushalten angebotenen Konsumgüter auf der Grundlage der staatlich fixierten Güterpreise – angeglichen waren. Nur so konnte ja die den privaten Haushalten verfügbare Kaufkraft in Bargeld absorbiert und über die Handelsorgane wieder in den Bankensektor zurückgeleitet werden. Dies hätte freilich eine dem Kauffonds der Bevölkerung adäquate Warenbereitstellung vorausgesetzt. „Dabei geht es nicht schlechthin um

<sup>27</sup> Vgl. Gesetz über die Regelung des Zahlungsverkehrs vom 20. April 1950.

<sup>28</sup> Vgl. Autorenkollektiv, Sozialistische Finanzwirtschaft, Hochschullehrerbuch, Berlin (DDR) 1981, S. 59 ff.

eine dem Kauffonds entsprechende Warendecke, sondern um die planmäßige Sicherung eines Warenangebots, das sowohl hinsichtlich der Quantität als auch der Struktur (Sortiment), Qualität und des Zeitpunkts der Bereitstellung den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht.“<sup>29</sup>

Aber genau dies ist meist nicht erreicht worden. So wurde in einem Bericht der Deutschen Notenbank vom 17. Oktober 1966 festgestellt, daß im Konsumgüterbinnenhandel fast eine Milliarde Mark Nationaleinkommen in „nicht bewegten Beständen“ festlag, wobei der größte Teil dieser „überlagerten Bestände“ älter als ein Jahr war. „Trotz zahlreicher Beschlüsse der Regierung zu Bestandsproblemen und der Bereitstellung von Mitteln des Handelsrisikos (200 bis 250 Mio. MDN<sup>30</sup> pro Jahr) für eine prophylaktische Verhinderung der Entstehung von Altbeständen ist es nicht gelungen, eine kontinuierliche Verbesserung der Bestandsstruktur zu erreichen.“<sup>31</sup> Es wurden daher in regelmäßigen Abständen Sonderaktionen notwendig. Dazu gehörten Preisabschläge für bestimmte Produkte, um Ladenhüter los zu werden. Doch hatte dies oft nicht die gewünschte Wirkung. So heißt es in einer Analyse der „Deutschen Notenbank“: „Z. B. führt die am 11. 7. 1966 durchgeführte Preissenkung bei Damenstrümpfen zwar

29 W. Ehlert/D. Hunstock/K. Tannert (Anm. 8), S. 254.

30 MDN = Mark der Deutschen Notenbank.

31 Deutsche Notenbank, Bericht über die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im sozialistischen Konsumgüterhandel im III. Quartal 1966 vom 17. Oktober 1966. Aktenbestand des Büros Günter Mittag in der „Stiftung der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR“ (SAPMO) im Bundesarchiv, Fundstelle SAPMO, Fundsignatur DY 30 IV A 2/2.021/689.

zu einem erhöhten Umsatz, aber nicht zu einer entscheidenden Bestandsreduzierung bis zum Jahresende 1966. Aus diesem Grunde sollen die bis Jahresende nicht abgesetzten überlagerten Bestände lt. Entscheidung des Hauptdirektors GHD Textilwaren in die zentrale Warenreserve übernommen werden.“<sup>32</sup>

Es kam auf diese Weise zu ungeplanten Geldbeständen bei der Bevölkerung: teils in der Form von Bargeld, teils – durch Einzahlungen auf Spargirokonten bei den Banken – in der Form von Buchgeld. So wurde in einer Analyse der Deutschen Notenbank vom 8. April 1965 festgestellt, daß insbesondere durch überplanmäßige Geldeinnahmen der Bevölkerung infolge höherer als der geplanten Prämienzahlungen für Planerfüllung sowie infolge von Steigerungen der Geldeinnahmen der Bauern – die mit einem Plus von 16 Prozent über der Steigerung der Arbeitsproduktivität von 4 Prozent lagen – überplanmäßige Nettoeinnahmen bei den privaten Haushalten zustande gekommen waren, denen kein entsprechend gewünschtes Warenangebot gegenüberstand: „Die überplanmäßigen Geldeinnahmen von rd. Mio. 245 MDN führten zur Bildung außerplanmäßiger Sparfonds der Bevölkerung.“<sup>33</sup> Es entwickelte sich also schon frühzeitig ein Kaufkraftüberhang und damit wieder jene Art einer zurückgestauten Inflation, die man doch durch die Währungsreform vom Juni 1948 glaubte beseitigt zu haben.

32 Ebd.

33 Deutsche Notenbank, Analyse des Bargeldumlaufs bei der Bevölkerung, den Betrieben und Organisationen im I. Quartal 1965 vom 8. April 1965, Fundstelle und Fundsignatur ebd.

# Acht Jahre deutsche Währungsunion

## Ein Beitrag wider die Legendenbildung im Vereinigungsprozeß

Am 1. Juli 1990 wurde gemäß Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 18. Mai 1990 die gesamtdeutsche „Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion“ in Kraft gesetzt und das Währungsgebiet der DM auf die DDR ausgedehnt. Mit Ausnahme der Privatisierungen durch die Treuhandanstalt hat kaum ein Aspekt der Vereinigungspolitik die Deutschen in Ost und West so bewegt wie die Entscheidung, die wirtschaftliche und monetäre Einheit der beiden, über vierzig Jahre getrennten deutschen Teilstaaten schnellstmöglich zu vollziehen. Nicht nur Bevölkerung, Politik und Publizistik waren in dieser Frage gespalten; ungewöhnlich heftig waren auch die Meinungsverschiedenheiten unter den Wirtschaftsexperten quer durch alle politischen Lager und wissenschaftlichen Anschauungen; bis heute dauert die Diskussion an.

Im folgenden geht es weniger um organisatorisch-technische Details der Währungsumstellung in der DDR, zumal es dazu bereits eine Anzahl hervorragender Publikationen gibt<sup>1</sup>. Planung, Organisation und Durchführung oblagen der Bundesbank, die ihre Aufgabe insgesamt mit Bravour erfüllt hat; das wird auch von den schärfsten Kritikern konzediert. Statt dessen werden in diesem Beitrag die Hintergründe der Grundsatzentscheidungen zu dieser Maßnahme sowie einige ihrer Implikationen beleuchtet.

---

### I. Stand des Vereinigungs- und Transformationsprozesses in Ostdeutschland: Bilanzierungsversuche

---

Folgt man der Berichterstattung über Ostdeutschland, so gewinnt man überwiegend den Eindruck,

daß es sich bei dem 1990 begonnenen Experiment im ganzen um ein fehlgeschlagenes Projekt handelt<sup>2</sup>; selbst zurückhaltende Kritiker befürchten angesichts aktueller Entwicklungen ein Umkippen des Prozesses. Helmut Schmidt hat jüngst im Leitartikel einer renommierten Wochenzeitung das „Wegbrechen des Ostens“ diagnostiziert<sup>3</sup>: Das Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland sei 1997 erstmals geringer als in Westdeutschland<sup>4</sup>. Symptomatisch ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt: Im Durchschnitt des letzten Jahres betrug die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den neuen Ländern 1,363 Millionen, was einer Arbeitslosenquote von 17,6 Prozent entspricht; darüber hinaus befanden sich 468 000 Personen in Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung; die sogenannte „Stille Reserve“, wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf weitere 390 000 geschätzt. Mehr als 2,2 Millionen Ostdeutsche (das sind 14,4 Prozent der Wohnbevölkerung oder 28,5 Prozent des Erwerbspotentials) sind somit entgegen ihren Wünschen ohne (reguläre) Beschäftigungsmöglichkeit.

Nach wie vor fließen jährlich dreistellige Milliardensummen aus öffentlichen Kassen von West nach Ost, auch wenn die Rückflüsse in Form von Steuern etc. berücksichtigt werden. Ein sich selbst tragender „Aufschwung Ost“ scheint noch immer nicht in Sicht; zwischen ostdeutscher Binnennachfrage und Binnenproduktion klafft bis heute eine beträchtliche Lücke, die 1996 ca. 35 Prozent betrug. Nicht zuletzt scheint sich auch der Graben zwischen Ost- und Westdeutschen zu verbreitern; die Zusammengehörigkeitseuphorie der ersten Stunde hat – glaubt man diversen Meinungsumfragen – spürbar abgenommen.

---

1 Vgl. u. a. Peter Bofinger, *The German Monetary Unification (GMU): Covering Marks to D-Marks*, in: *Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis*, 72 (1990) 4; Erik Gawel, *Die deutsch-deutsche Währungsunion. Verlauf und geldpolitische Konsequenzen*, Baden-Baden 1994; H. Jörg Thieme, *Währungsunion in Deutschland: Konsequenzen für die Geldpolitik*, in: Gernot Gutmann/Ulrich Wagner (Hrsg.), *Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung. Eine Zwischenbilanz*, Stuttgart u. a. 1994.

2 Vgl. Rudolf Hickel/Jan Prieue, *Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung*, Frankfurt am Main 1994, S. 11.

3 Helmut Schmidt, *Der Osten bricht weg*, in: *Die Zeit* vom 12. März 1998, S. 1.

4 Das Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen stieg von 1996 auf 1997 im früheren Bundesgebiet um 2,2 Prozent, in den neuen Ländern und Berlin-Ost dagegen nur um 1,6 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt, 1998).

Man könnte nun freilich leicht die Gegenrechnung aufmachen und anhand einer Vielzahl statistischer Indikatoren belegen, daß der ostdeutsche Um- und Aufbauprozeß im ganzen ein Resultat aufweist, das sich – gemessen an den Ausgangsbedingungen und dem kurzen Zeitraum – durchaus sehen lassen kann. Von einer solchen Bestandsaufnahme sei hier aus Platzgründen abgesehen<sup>5</sup>. Die große Bedeutung, die der ostdeutschen Beschäftigungssituation für den Vereinigungs- und Transformationsprozeß wie für die allgemeine Stimmungslage zukommt, läßt es gleichwohl ratsam erscheinen, auf einen Aspekt gesondert hinzuweisen, der in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion bislang wenig Beachtung gefunden hat: Entgegen dem Eindruck, den ein eingengter Blick auf die Arbeitslosenzahlen vermittelt, läßt sich nämlich feststellen, daß das Verhältnis von tatsächlich Erwerbstätigen und Wohnbevölkerung in Ostdeutschland dem Westniveau in etwa entspricht (1997 waren 41,7 Prozent der Ostdeutschen und 41,2 Prozent der Westdeutschen erwerbstätig). Die weitaus höhere Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland rührt insoweit zu einem erheblichen Teil aus einem relativ höheren Arbeitsangebot<sup>6</sup>. Darüber hinaus ist die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die Beschäftigung im Osten seit 1992 stark zurückgegangen, obschon sie noch immer außerordentlich hoch ist. Beides deutet darauf hin, daß sich die Beschäftigungslage im Osten allmählich „normalisiert“.

Um nicht mißverstanden zu werden: „normal“ bedeutet natürlich nicht „gut“, und mit dem obigen Argument soll niemandem das Recht abgesprochen werden, sich um einen Arbeitsplatz zu bemühen. Richtig ist auch, daß Aggregatzahlen immer erhebliche sektorale, regionale und individuelle Unterschiede verbergen; aber diese gab es

5 Vgl. dazu u. a. Fred Klinger, Der Transformationsschock. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen nach der „Wende“, in: Ralf Altenhof/Eckhard Jesse (Hrsg.), Das wiedervereinigte Deutschland. Zwischenbilanz und Perspektiven, Düsseldorf 1995; Manfred Wegner, Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96; Karl Heinrich Oppenländer (Hrsg.), Wiedervereinigung nach sechs Jahren: Erfolge, Defizite, Zukunftsperspektiven im Transformationsprozeß, Berlin – München 1997; Ullrich Heilemann/Hermann Rappen, Sieben Jahre deutsche Einheit: Rückblick und Perspektiven in fiskalischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40–41/97.

6 Bereinigt man die Arbeitslosenquote um diesen Effekt, d. h. legt man die westdeutsche Erwerbsquote zugrunde, so ergibt sich für 1997 im Osten (rein rechnerisch) ein Wert von 8,8 Prozent; die tatsächliche ostdeutsche Arbeitslosenquote betrug dagegen 17,6 Prozent, die westdeutsche 9,9 Prozent (eigene Berechnungen aus Angaben des Statistischen Bundesamtes, 1998).

auch in der DDR, und es gibt sie ebenfalls in den alten Bundesländern. Entscheidend scheint mir indes folgendes zu sein: Je nach Optik vermitteln alle Daten über die wirtschaftliche und soziale Situation in Ostdeutschland offenbar die Vorstellung von einem halbvollen oder halbleeren Glas. Beide Blickwinkel sind legitim: Der Blick nach vorn sagt uns, welche immense Aufgabe noch auf uns wartet; der Blick zurück indes lehrt, welche gewaltige Stück Weges bereits zurückgelegt wurde. Ferner: Auch wenn aktuelle Lage und zukünftige Perspektiven bei genauerem, unvoreingenommenem Hinsehen weit weniger schwarz erscheinen als häufig gezeichnet, kann man jedenfalls kaum bestreiten, daß die Entwicklung bislang wenig befriedigend verlaufen ist, insbesondere, wenn man sie am Optimismus des Jahres 1990 mißt. Das wirft zwangsläufig die Frage nach der geeigneten Eile auf, an der Erfolg oder Mißerfolg der Vereinigungspolitik gemessen werden können.

Es gibt eine Fülle von Erklärungen für den derzeitigen Stand des Transformationsprozesses in Ostdeutschland, die hier im einzelnen nicht erörtert werden können. Von vielen Kritikern wird aber behauptet, daß der frühe Vollzug der Währungsunion als eine Art wirtschaftspolitischer Sündenfall die entscheidende Ursache für die Misere darstelle. Es kann nicht verwundern, daß die PDS auf diese Weise versucht, ihre eigenen Altlasten zu entsorgen; in einer Denkschrift der Partei heißt es demgemäß: „Im Grunde sind die ökonomischen und sozialen Probleme, mit denen – sichtbar in Ostdeutschland – die deutsche Einheit belastet wurde und belastet ist, zum überwiegenden Teil eine Folge der Währungsunion in der praktizierten Form.“<sup>7</sup>

Eine ähnliche Kritik kommt indes auch aus dem Westen, wobei zuweilen nachgerade ein argumentativer Salto mortale vollführt wird: „Von vielen wird die Erblast des vielfach kritisch beschriebenen DDR-Wirtschaftssystems als Hauptproblem angesehen. Aber diese Sichtweise ist apologetisch und lenkt von den nach 1989 eingetretenen Fehlentwicklungen ab. Aus ökonomischer Sicht dürfte die entscheidende Ursache aller Probleme die schnelle Währungsunion mit den allein aus politischen Gründen gewählten Umtauschsätzen (Mark in D-Mark) sein. Dies führte zu einer faktischen Aufwertung der in Ostdeutschland verwendeten Währung um mehr als das Dreifache, die den ökonomischen Fundamentaldaten diametral wider-

7 Zit. nach Michael Jürgs, Die Treuhändler. Wie Helden und Halunken die DDR verkauften, München – Leipzig 1997, S. 155.

sprach. Eine derartige Aufwertung, praktisch ohne jegliche Schutzmaßnahmen, würde auch die blühendste Ökonomie ruinieren. Gleichwohl gab es nach unserer Auffassung keine politisch gangbare, halbwegs durchsetzbare und ökonomisch bessere Alternative. Ein folgenreicher, grundlegender Widerspruch zwischen Ökonomie und Politik hatte sich herausgebildet, der zugunsten der Politik gelöst wurde.“<sup>8</sup>

## II. Erfolge und Mißerfolge der Vereinigungspolitik: Maßstäbe

Für die Bewertung der ostdeutschen Transformation werden (meist implizit) ganz verschiedene Kriterien zugrunde gelegt. Man kann z.B. die reale Situation 1989/90 mit der heutigen vergleichen, oder man kann die reale Entwicklung nach 1989/90 an den damals vorherrschenden Erwartungen messen. Beide Perspektiven sind zweifellos interessant und, soweit operationalisierbar, gewiß auch relevant; nicht zuletzt durch sie werden die *individuellen* Beurteilungen geprägt. Für eine Bewertung der *politischen* Entscheidungen im Zuge der Vereinigung sind beide Kriterien jedoch wenig brauchbar. Das erste impliziert, daß die Ausgangssituation hätte konserviert werden können; das ist indes in der Regel nicht möglich und im vorliegenden Fall wohl auch kaum wünschenswert. Das zweite Kriterium unterstellt, daß Erwartungen stets eine Beziehung zur Realität aufweisen.

Für eine faire Beurteilung der deutschen Währungsunion sind demgegenüber zwei getrennte Fragen zu beantworten:

1. Gab es *rückblickend* eine Entscheidungsalternative, die nach dem heutigen Kenntnisstand zu günstigeren Ergebnissen geführt hätte? War die Entscheidung insoweit richtig oder falsch?

2. Gab es *ex ante*, beim damals vorliegenden Informationsstand, eine bessere Alternative? War die Entscheidung also vernünftig oder unvernünftig?

Die bloße Tatsache, daß die Währungsunion nicht zu den erhofften Resultaten geführt hat, ist – für sich genommen – noch kein hinreichender Grund, die Entscheidung zu kritisieren. Zu Recht hat Hans Willgerodt schon im April 1991 festgestellt: „Mit Unvollkommenheiten war . . . zu rechnen; sie haben auch in der Zeit Ludwig Erhards mitge-

spielt. Es gibt keine völlig fehlerfreie Wirtschaftspolitik. . . . Daß heute die Bedingungen für eine Reform teilweise weniger günstig sind als zur Zeit Erhards, kann den Vorwurf nicht begründen, die Einführung der D-Mark und die Wirtschaftsunion der neuen Länder mit der alten Bundesrepublik seien eine Fehlentscheidung und die Kosten dieser Vereinigung zu hoch gewesen. Kosten sind der Verzicht auf Alternativen. Das gilt auch für wirtschaftspolitische Alternativen. Erst der Nachweis, daß ein anderer Weg zu einem besseren Ergebnis geführt hätte, entwertet die getroffene Entscheidung.“<sup>9</sup> *Meine These lautet, daß die Entscheidung der Bundesregierung im Februar 1990, der DDR eine Wirtschafts- und Währungsunion anzubieten, nicht nur vernünftig, sondern auch richtig war!*

Der ganze Streit wäre freilich überflüssig, wenn es zu der getroffenen Entscheidung keine Alternative gegeben hätte. Obwohl mitunter dieser Eindruck erweckt zu werden scheint, wird das ernsthaft wohl niemand behaupten. Selbstredend gab es Alternativen, im Grundsätzlichen wie im Detail. Man würde die Verantwortung (aber auch das Verdienst) der politischen Entscheidungsträger schmälern, wollte man dies bestreiten.

Eine Reihe weiterer Aspekte sind für die Bewertung zu beachten: Erstens sollte man sich vergegenwärtigen, daß die Retrospektive an einer fast zwangsläufigen doppelten Informationsverzerrung leidet. Einerseits mag man sich von heute allgemein bekannten Tatbeständen kaum noch vorstellen, daß sie zum Zeitpunkt der Entscheidung zumindest in ihrer vollen Tragweite nicht erkennbar waren (man denke etwa an die große Unsicherheit über den wirtschaftlichen Zustand der DDR), und andererseits werden Informationen und Fakten, die damals tatsächlich entscheidend waren, heute teilweise kaum mehr bedacht (insbesondere die Dramatik der in wenigen Monaten ablaufenden Ereignisse). Zweitens basieren politische Entscheidungen in Demokratien fast immer auf einem Kompromiß unterschiedlicher, häufig auch widerstreitender Interessen; das gilt ebenso für die Entscheidungen im Vereinigungsprozeß und erklärt, warum es zuweilen auch zu inkonsistenten, ja widersinnigen Entscheidungen kommen konnte. Vielfach unterschätzt wird insbesondere der Part, den ostdeutsche Interessenvertreter gespielt haben<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Hans Willgerodt, Gegen eine Dolchstoßlegende, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 1991, S. 13.

<sup>10</sup> Vgl. Jürgen Gros, Entscheidung ohne Alternative? Die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik im deutschen Vereinigungsprozeß 1989/90, Mainz 1994, S. 178 f.; Wolfgang Seibel, Nicht-intendierte wirtschaftliche Folgen politischen

<sup>8</sup> R. Hickel/J. Priewe (Anm. 2), S. 29.

Drittens muß bei den Entscheidungen die strategische Dimension berücksichtigt werden. Für alle beteiligten Akteure gab es zu jedem Zeitpunkt verschiedene Handlungsmöglichkeiten, deren Wahrnehmung nicht zuletzt von der bundesdeutschen Politik abhingen. Eine ihrer Hauptaufgaben bestand darin, die Handlungsweisen in berechenbare und möglichst konfliktfreie Bahnen zu lenken. Sie hat diese Aufgabe im großen und ganzen meisterhaft bewältigt, viele Negativszenarien sind gerade wegen dieser Umsicht nicht eingetreten. Nichts ist verfehlter, als im Nachhinein den Vorwurf zu erheben, politische Alternativen seien angesichts „irrealer“ (weil sich nicht bestätigender) Befürchtungen verspielt worden. Und ein letzter – vierter – Punkt: Die Entscheidungen zur Währungsunion sind gefallen, und der Streit über nicht ergriffene Alternativen natürlich letztlich hypothetisch; die ganze Frage scheint insoweit für viele gänzlich müßig zu sein<sup>11</sup>. So leicht sollte man es sich indes nicht machen – allein schon deswegen nicht, weil der Mythos des Kontrafaktischen („verpaßte Chancen“) stets eine wesentliche Quelle der Legendenbildung war und ist<sup>12</sup>.

### III. Währungsunion im geteilten Deutschland: Akteure und Drehbuch

Für die Polarisierung für und wider die Währungsunion unter Wirtschaftswissenschaftlern gab es verschiedene Gründe:

Zum ersten dominiert(e) innerhalb der herrschenden ökonomischen Lehrmeinung seit langem die sogenannte „Krönungstheorie“, derzufolge der wirtschaftliche Integrationsprozeß zweier Staaten durch eine gemeinsame Währung eher vollendet denn eingeleitet werden sollte<sup>13</sup>.

Zum zweiten gab es für eine Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft zwischen einem hochentwickelten kapitalistischen Marktsystem und einer im ganzen eher ineffizienten sozialistischen Planwirtschaft (obschon „in Transformation“) keinen

Handelns. Die Transformationspolitik des Bundes in Ostdeutschland seit 1990, in: ders./Arthur Benz (Hrsg.), Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen 1995, S. 223 f.

11 Vgl. u. a. E. Gawel (Anm. 1), S. 290.

12 Vgl. Hans-Rudolf Peters, Transformation der Wirtschaftsordnung in Ostdeutschland, in: WiSt – wirtschaftswissenschaftliches Studium, 21 (1992) 9, S. 447.

13 Vgl. H. J. Thieme (Anm. 1), S. 138.

historischen Präzedenzfall; auch die Wissenschaft konnte keine geeigneten theoretischen Konzepte anbieten. Angesichts dieser Sachlage konnte die Meinungsvielfalt unter den Experten kaum verwundern. Nur so wird auch plausibel, warum sehr schnell die westdeutsche Währungsreform von 1948 nachgerade zum Mythos avancieren konnte. Politik kommt ohne Symbole eben nur schwer aus; zumal in gesellschaftlichen Umbruchsituationen brauchen Menschen positive Leitideen, um die Risiken und Kosten eines abrupten Wandels verkraften zu können. Bei aller zutreffenden Kritik an der bemühten Parallelität zum Jahr 1948 scheint die Wissenschaft (zumal die ökonomische) diesen psychologischen Zusammenhang nur wenig begriffen zu haben<sup>14</sup>.

Zum dritten gab es eine Fülle von Imponderabilien bezüglich der Ausgangslage in der DDR wie auch der möglichen Konsequenzen einer Währungsunion. Die meisten Wirkungen konnten zwar anhand des Instrumentariums der Ökonomik in ihrer qualitativen Ausrichtung zutreffend prognostiziert werden; in diesem Sinne wurde keiner der entscheidenden Zusammenhänge vernachlässigt. Welches quantitative Gewicht aber den einzelnen Effekten angesichts der ungenügenden Daten- und Informationslage, der letztlich nicht vorhersagbaren Reaktionen der Wirtschaftssubjekte wie auch der vielfältigen Interdependenzen tatsächlich zukommen würde, konnte nur abgewartet werden.

Hat die (ökonomische) Vernunft angesichts dieser Sachlage versagt, war sie durch die entstandene Gemengelage überfordert? Oder war es umgekehrt die Politik, die sich durch Mißachtung wissenschaftlicher Expertise zu Fehleinschätzungen und (aus welchen Gründen auch immer) zu falschen Maßnahmen verleiten ließ? Beide Behauptungen gehen am Kern vorbei.

Zunächst einmal: Trotz des Fehlens einer geschlossenen Transformationskonzeption (vielleicht auch gerade deswegen) gab es seitens der Wirtschaftswissenschaft eine Fülle z. T. sehr dezidierter Meinungen und Vorschläge; einen Königsweg hatte

14 Tatsächlich war die westdeutsche Situation 1948 teils günstiger, teils ungünstiger als die ostdeutsche 1990, berücksichtigt man materielle und mentale Bedingungen. Vgl. Dieter Lösch, Marktwirtschaft für die DDR? Chancen und Probleme der Systemtransformation, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990) 1; Holger Schmieding, Deutschlands Weg zur Marktwirtschaft: Die westdeutsche Währungsreform von 1948 und die gesamtdeutsche Währungsunion von 1990 im Vergleich, in: Ordo, 42 (1991); Norbert Klotten, Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaft in eine Marktwirtschaft. Die Erfahrungen mit der DDR, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 1 vom 4. Januar 1991, S. 4.

freilich niemand anzubieten<sup>15</sup>. Damit allerdings fiel die Qual der Wahl der Politik zu. Sie konnte nicht allen Empfehlungen und Bedenken gerecht werden, vielmehr mußte sie sich für ein Vorgehen entscheiden, und die Bundesregierung (z. T. mit massiver Unterstützung einzelner Oppositionsvertreter) traf diese Entscheidung mit großer Entschlossenheit, aner kennenswerter Souveränität und bemerkenswertem Weitblick. Nur oberflächliche Beobachter können den Eindruck gewinnen, daß dabei wirtschaftswissenschaftlicher Sachverstand keine Beachtung gefunden hätte.

Die Bundesregierung war sich durchaus der Risiken des eingeschlagenen Weges bewußt; sie war sich aber ebenfalls darüber im klaren, daß außergewöhnliche Umstände auch außergewöhnliche Maßnahmen erheischen. In seiner Regierungserklärung zum Besuch der Modrow-Regierung in Bonn erläuterte Helmut Kohl am 15. Februar 1990: „Über eines kann kein Zweifel bestehen: In einer politisch und wirtschaftlich normalen Situation wäre der Weg ein anderer gewesen, und zwar derjenige schrittweiser Reformen und Anpassungen mit der gemeinsamen Währung erst zu einem späteren Zeitpunkt. Vor diesem Hintergrund ... gibt es kritische Stimmen von Experten. Auch der Wirtschaftssachverständigenrat hat sich in dieser Weise geäußert. Wir nehmen die Argumente ernst. Und dennoch sage ich: Wir entscheiden uns für den eben skizzierten Weg. ... In einer solchen Situation geht es um mehr als um Ökonomie, so wichtig Ökonomie ist. Es geht jetzt darum, ein klares Signal der Hoffnung und der Ermutigung für die Menschen in der DDR zu setzen.“<sup>16</sup>

Daß dies gegen das Votum der Expertenmehrheit geschah, kann nur behaupten, wer die Vorbehalte offizieller Politikberatungsinstanzen (insbesondere

15 Heinz-Peter Spahn hat in diesem Zusammenhang auf die verbreitete Illusion des Vorhandenseins „einer machbaren Alternative, die zu besseren Resultaten führen soll“ hingewiesen. „Aber es hat nicht notwendigerweise etwas mit der beschworenen ‚Krise der Wirtschaftswissenschaft‘ zu tun, wenn sich für einige Probleme eben keine überzeugenden Lösungen aufzeigen lassen. Eine nüchterne und sachgerechte Analyse kann durchaus zu der Schlußfolgerung führen, daß zumindest kurzfristig kein Weg aus dem Problem herausführt; ökonomische Theorie kann hier nur zu einem besseren Verständnis der Situation beitragen. ... Damit ist schließlich zu fragen, ob die sofortige Währungsunion unter allen schlechten Lösungen nicht doch noch die beste ist.“ Heinz-Peter Spahn, *Der Preis der Einheit. Bemerkungen zu einer Währungsunion*, in: Michael Heine/Hansjörg Herr/Andreas Westphal/Ulrich Busch/Rudolf Mondelaers (Hrsg.), *Die Zukunft der DDR-Wirtschaft*, Reinbek b. Hamburg 1990, S. 171, 175.

16 Zit. nach Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Texte zur Deutschlandpolitik*, Reihe III/Band 8a – 1990, Bonn 1991, S. 115.

des Sachverständigenrates<sup>17</sup>, aber auch der Bundesbank<sup>18</sup>, der bei der Grundsatzentscheidung über die Währungsunion lediglich beratende Funktion zukam) zum einzigen Gradmesser ökonomischen Sachverständes stilisiert, was ironischerweise viele, die sich darauf berufen, ansonsten vehement ablehnen würden. Ihrem Gesetzauftrag gemäß mußte man erwarten, daß sie eher auf die enormen Risiken für die Bundesrepublik abstellen würden: der Bundesbankpräsident auf die Geld- und Währungsrisiken, der Sachverständigenrat auf die fiskalischen Risiken.

Tatsächlich erweist sich das Spektrum der ökonomischen Meinungsäußerungen als weitaus ausgewogener, als es gewöhnlich dargestellt wird. Einige prominente SPD-Politiker z. B. sahen schon früh, daß es zur schnellstmöglichen Währungsunion mit der DDR keine realistische Alternative gab; darunter Klaus von Dohnanyi, Ingrid Matthäus-Maier und Wolfgang Roth<sup>19</sup>. Als Befürworter unter den Fachökonomien sind u. a. zu nennen<sup>20</sup>: Kurt Biedenkopf, Wolfram Engels, Wilhelm Hankel, Erhard Kantzenbach, Norbert Kloten, Claus Köhler, Jürgen Kromphardt, Hans-Jürgen Krupp, Hans

17 Seine Bedenken hat der Sachverständigenrat in einem Brief an den Bundeskanzler vom 9. Februar 1990 geäußert (abgedr. in: *Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, BT-Drucksache 11/8472, Bonn 1990, S. 306 ff.).

18 Ebenfalls am 9. Februar 1990 hat Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl seine Einwände auf einer Bundespressekonferenz vorgetragen (abgedr. in: Wilhelm Nölling [Hrsg.], *Wiedervereinigung – Chancen ohne Ende? Dokumentation von Antworten auf eine einmalige Herausforderung*, Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa, Nr. 7, Hamburg 1990, S. 54 ff.).

19 Vgl. Klaus von Dohnanyi, *Das Deutsche Wagnis*, München 1990, S. 135 ff.; Ingrid Matthäus-Maier, *Signal zum Bleiben*, in: *Die Zeit* vom 19. Januar 1990, S. 23; Ingrid Matthäus-Maier/Wolfgang Roth, *Erklärung der SPD im Deutschen Bundestag*, Nr. 256 vom 2. Februar 1990.

20 Vgl. Kurt H. Biedenkopf, *Deutsch-deutsche Währungsunion: Voraussetzung für die Erneuerung der DDR-Volkswirtschaft* (zugleich Stellungnahme zum Sondergutachten des Sachverständigenrates), in: ders., *Offene Grenze, offener Markt. Voraussetzungen für die Erneuerung der DDR-Volkswirtschaft*, Wiesbaden 1990, S. 9 ff.; Wolfram Engels, *Die Gesamtdeutsche Mark*, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 49 vom 1. Dezember 1989; Wilhelm Hankel, *Plädoyer für eine monetäre Einheit*, in: *Handelsblatt* vom 13. Februar 1990; Erhard Kantzenbach, *Ein Umstellungskurs von 2 : 1 oder 1 : 1*, in: *Wirtschaftsdienst*, 70 (1990) 4, S. 166; N. Kloten (Anm. 14), S. 2; Claus Köhler, *Eine Deutsche Wirtschafts- und Währungsunion*. Thesenpapier vom 4. Februar 1990, abgedr. in: W. Nölling (Anm. 18), S. 19 ff.; Jürgen Kromphardt, *Über eine Währungsunion zur Wirtschaftsunion*, in: *Wirtschaftsdienst*, 70 (1990) 3, S. 128 ff.; Hans-Jürgen Krupp, *Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR*. Thesenpapier vom 7. Februar 1990, abgedr. in: W. Nölling (Anm. 18), S. 25 ff.; Hans Willgerodt, *Probleme der deutsch-deutschen Wirtschafts- und Währungsunion*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 39 (1990) 3, S. 311 ff.

Willgerodt sowie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft<sup>21</sup>; selbst einige DDR-Ökonomen konnten sich den Pro-Argumenten nicht verschließen<sup>22</sup>, obwohl dort unter den politischen Akteuren (mit Ausnahme der am 5. Februar von Ost-CDU, DSU und DA begründeten „Allianz für Deutschland“) wie auch unter Wissenschaftlern prinzipiell eine eher ablehnende Haltung vorherrschend gewesen sein dürfte<sup>23</sup>. Von einem eindeutigen Votum der Fachleute gegen die Einführung der Währungsunion kann jedenfalls keine Rede sein.

#### IV. Staatsbankrott und Übersiedler: politischer Prolog zur Währungsunion

Als im Spätsommer 1989 eine breite Fluchtwelle aus der DDR hauptsächlich über die ČSSR und Ungarn ihren Weg in den Westen suchte, war dies ein deutliches Symptom für die wachsende Perspektivlosigkeit der DDR-Gesellschaft, für den inneren Zerfall des SED-Staates und für die zunehmende Machtlosigkeit seiner Staats- und Parteiführung. Dem Nachfolger Honeckers als Generalsekretär des ZK der SED, Egon Krenz, mußte schnell klar geworden sein, daß nur eine Lockerung der Ausreisebedingungen die Situation zumindest mittelfristig entschärfen konnte, sofern dies überhaupt noch möglich sein sollte; das allerdings barg hohe Risiken, die man sich von seiten der Bundesrepublik angemessen entgelten lassen wollte. Erstmals in einem Telefonat am 26. Oktober 1989 kündigte Egon Krenz gegenüber Helmut Kohl die Einführung eines neuen Reisegesetzes an, verwies jedoch in diesem Zusammenhang zugleich auf zusätzliche ökonomische Belastungen der DDR, für die man eine Kompensation erwarte<sup>24</sup>.

21 Vgl. J. Gros (Anm. 10), S. 99.

22 So etwa Wissenschaftler des Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft Berlin; vgl. Eveline Kolloch, Voraussetzungen und Wirkungen einer Währungsunion, in: Autorenkollektiv des IPW, Deutsche Wirtschaftseinheit – Ziel und Weg, Berlin 1990, S. 79 ff., sowie IPW-Gutachten zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion der DDR mit der BRD, Berlin, März 1990.

23 Vgl. E. Gawel (Anm. 1), S. 149; Isolde Stark, Wirtschaftspolitische Vorstellungen der DDR-Opposition 1989, in: Deutschland Archiv, 28 (1995) 11, S. 1193.

24 Vgl. Walter Heering, Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Modrow und ihre Nachwirkungen, in: Bernhard Marquardt (Hrsg.), Zwischen Reformdruck und Machtsicherungsstrategien. Zur Wirtschaftspolitik der Regierungen Modrow, Bochum 1998, für eine detailliertere Darstellung der folgenden Zusammenhänge und Belege.

Die chaotische Form jedoch, in der die innerdeutsche Grenze (einschließlich der Berliner Mauer) am Abend des 9. November 1989 für die anstürmenden Massen freigegeben werden mußte, verärgerte nicht nur die sowjetischen Genossen, sondern brachte die SED auch gegenüber der Bundesrepublik in die Rückhand; die ursprünglich nur als Übergangslösung mit Wirkung vom 10. November vorgesehene Regelung konnte ohne massive Gewaltanwendung nicht mehr zurückgenommen werden. Mit diesen taktischen Fehlleistungen hätte die SED indes durchaus leben können; entscheidend für sie war letztlich, daß die Sowjetunion die Bestandsgarantie für die staatliche Eigenständigkeit der DDR aufrecht erhielt. Unter dieser Voraussetzung bedeutete der anschwellende Übersiedlerstrom viel eher einen Druck auf die Bundesregierung als auf die DDR-Regierung, die durchaus glauben konnte, auf diese Weise umfangreiche Wirtschaftshilfen von seiten der Bundesrepublik erzwingen zu können. Mit Kohls Zehn-Punkte-Programm reagierte die Bundesregierung am 28. November konsequent, indem sie behutsame Weichenstellungen in Richtung auf eine Vereinigung beider Staaten vornahm. Der Besuch Kohls und Genschers am 10. Februar 1990 in Moskau brachte dann den entscheidenden Durchbruch.

Bereits zwei Tage nach der Veröffentlichung der Modrow-Initiative „Für Deutschland, einig Vaterland“ deutete sich der Umschwung an. Am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos trafen Kohl und Modrow am 3. Februar 1990 zu einem persönlichen Gespräch zusammen. „Der Spiegel“ berichtete: „Modrow beklagte einen ‚dramatischen Verfall der Staatlichkeit‘. Scharenweise erschienen Polizeieinheiten nicht mehr zum Dienst. Ganze Verwaltungen lägen lahm. Die Nationale Volksarmee zerbrösele. Vor allem aber sei sein Land wirtschaftlich am Ende. Die Produktion sacke ab. Immer mehr müßte importiert werden. Doch dafür sei kein Geld da. Die Kreditwürdigkeit der DDR nehme ab, Zahlungsunfähigkeit drohe. ‚Bei uns ist es aus‘, erklärte der DDR-Premier dem Bonner Kanzler. ‚Wir sind am Ende. Unser Geld reicht noch bis Mitte des Jahres‘.“<sup>25</sup>

Auf derselben Tagung referierte Wolfgang Berghofer, Oberbürgermeister von Dresden: „Streiks, befristete Arbeitsniederlegungen und desolates Arbeitsverhalten verschlechtern die ökonomische Situation besorgniserregend. Die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Wirtschaft sinkt. Die Folge ist,

25 „Milliarden auf Jahre hinaus“, in: Der Spiegel, Nr. 7 vom 12. Februar 1990, S. 25.

daß unvermindert täglich 2 000–3 000 Menschen die DDR verlassen und in die BRD gehen. Neben politischen Ursachen bestimmt in wachsendem Maße mangelndes Vertrauen in die Perspektiven der Wirtschaft die Entscheidung wegzugehen. . . . Wir sind nicht in der Lage, diesen Arbeitskräfteschwund . . . auszugleichen. Wo von zehn Fachleuten sechs fehlen, haben die restlichen vier keine Chancen mehr. Wenn diese Situation nicht schnellstens überwunden wird, führt sie zum politischen und wirtschaftlichen Kollaps in der DDR. Verknappung, Zusammenbruch der Versorgung, Streiks und damit weiterer wirtschaftlicher Zerfall könnten dann Auslöser für unkontrollierbare Gewalt und Radikalismus werden<sup>26</sup>. Und als Hilfsmaßnahme schlug er vor: „Der schnellste Weg besteht darin, die DDR-Mark zu einem festzulegenden Kurs in DM umzutauschen“<sup>26</sup>.

Für Kohl waren diese Hilferufe ein eindeutiges Signal, die Gangart zu beschleunigen und nun auch unkonventionelle Maßnahmen in Erwägung zu ziehen<sup>27</sup>. Im engsten Beraterkreis war bereits seit Mitte Dezember 1989 über eine rasche Währungsunion mit Ostdeutschland diskutiert worden<sup>28</sup>, und auch die Finanzexpertin der SPD, Ingrid Matthäus-Maier, hatte diesen Vorschlag in einem „Zeit“-Artikel am 19. Januar gemacht<sup>29</sup>. Trotz bestehender Vorbehalte griff der Kanzler nun diese Idee auf; am 7. Februar beschloß das Bundeskabinett, der DDR-Regierung anzubieten, unverzüglich in Verhandlungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion einzutreten; anlässlich des Besuchs der DDR-Regierungsdelegation in Bonn am 13. Februar wurde Modrow das Angebot unterbreitet<sup>30</sup>.

---

## V. Hintergründe und Alternativen: Währungsunion – erster Akt

---

Was bewog den Bundeskanzler zu einem derart waghalsig erscheinenden Angebot? Es wäre gewiß

26 Zit. nach M. Jürgs (Anm. 7), S. 62 f.

27 Gleichzeitig zeigte sich auf Demonstrationen ein wachsendes Übergewicht zugunsten der deutschen Einheit, wie Umfragen des Zentralinstituts für Jugendforschung an der Universität Leipzig belegen; vgl. Peter Förster/Günter Roski, DDR zwischen Wende und Wahl. Meinungsforscher analysieren den Umbruch, Berlin 1990, S. 53.

28 Vgl. Karl-Rudolf Korte, unter Mitarbeit von Jürgen Gros und Thomas Lillig, Die Chance genutzt? Die Politik zur Einheit Deutschland, Frankfurt a. M. – New York 1994, S. 157.

29 Vgl. I. Matthäus-Maier (Anm. 19).

30 Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Anm. 16), S. 53 f.

naiv, zu bestreiten, daß persönlicher Ehrgeiz und (wahl-)politische Taktik eine Rolle gespielt haben<sup>31</sup>. Auch solche Motive sind in Demokratien legitim und keineswegs per se ein Indiz für irrationale Entscheidungen; ihr wissenschaftlicher Erklärungsgehalt ist insoweit meist auch sehr gering<sup>32</sup>. Auch von marktideologischen Scheuklappen<sup>33</sup> kann angesichts der Tatsache, daß gerade orthodoxe, marktliberale Ökonomen eher ein schrittweises Vorgehen präferiert hätten, nicht ernsthaft die Rede sein. Betrachten wir zunächst die Problemlage, vor die sich die DDR Anfang 1990 gestellt sah.

Augenscheinlich war, daß der Lebensstandard (im weitesten Sinne) für ein vermeintlich hochentwickeltes Industrieland extrem niedrig lag, begründet durch die ineffiziente Wirtschaftsweise mit veraltetem und/oder marodem Kapitalstock in den Wirtschaftsbetrieben ebenso wie hinsichtlich der gesamten öffentlichen Infrastruktur. Insbesondere im Vergleich mit der Bundesrepublik war dieser Rückstand deutlich spürbar und den DDR-Bürgern stets bewußt gewesen; nach Öffnung der Grenzen jedoch wurde das Wohlstandsgefälle für viele zur nachgerade traumatischen Erfahrung. Zudem schienen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu zerfallen. Disziplinlosigkeit und individuell-egoistische Vorteilssuche (nicht zuletzt von Funktionären des Systems, die über entsprechende Informationen und Möglichkeiten verfügten) drohten überhandzunehmen; die alte Ordnung zerfiel zusehends, und eine neue war nicht in Sicht. Mangelndes Vertrauen herrschte in die Fähigkeit und/oder den Willen der alten und neuen politischen Kräfte, den Reformprozeß fortzusetzen, wirtschaftliche und politische Stabilität herzustellen sowie das Wohlstandsniveau spürbar anzuheben. Spiegelbildlich dazu wuchs das Mißtrauen gegenüber den alten Kräften, den Reformprozeß stoppen und den Status quo ante wieder herstellen zu wollen und zu können. Schließlich – und letztlich entscheidend – lag die Lösung für all diese Probleme zum Greifen nahe, gleichsam vor der Haustür, war für jeden

31 „Diese ‚ökonomisch wahnsinnige‘, rein ‚politische‘ Entscheidung, wie der damalige Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl resignierend feststellte, (entsprach) nicht verantwortungsbewußter Vereinigungspolitik . . . , sondern primär wahlpolitischem Kalkül.“ So Fritz Vilmar/Wolfgang Dümcke, Kritische Zwischenbilanz der Vereinigungspolitik. Eine unerledigte Aufgabe der Politikwissenschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 40.

32 Vgl. Karl-Hans Hartwig/Ingo Pies, Das Finanzmanagement der deutschen Einheit: eine politökonomische Betrachtung, in: G. Gutmann/U. Wagner (Anm. 1), S. 169.

33 Vgl. insbes. R. Hickel/J. Prieue (Anm. 2), S. 11 f., 30.

Bürger nunmehr jederzeit und ohne die früheren Risiken erreichbar.

Erforderlich war demnach eine möglichst rasche materielle Besserstellung der DDR-Bevölkerung, die direkt (via Transfers) oder indirekt (via Kapital und Know-how) allein durch den Westen, insbesondere die Bundesrepublik realisiert werden konnte<sup>34</sup>. Ein bloßer Finanztransfer im Sinne einer „Bleibeprämie“ wäre indes kaum ausreichend und aus Sicht der Bundesrepublik auch nicht akzeptabel gewesen; erforderlich waren vor allem Maßnahmen, die den Menschen das nötige Vertrauen in die Zukunft geben konnten, um ihnen eine Lebensperspektive zu Hause zu eröffnen. Alle Vorschläge, die damals gemacht wurden, müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie die Möglichkeit boten, Kapital (und Know-how) anzuziehen und die drohende Entvölkerung zu stoppen.

### 1. Währungspolitische Alternativen

Die Notwendigkeit eines Kapitalimports setzte den währungspolitischen Optionen der DDR-Regierung ohnehin enge Grenzen<sup>35</sup>. Das Land mußte für ausländische Anleger als Produktionsstandort attraktiv werden; Zögerlichkeit und Halbherzigkeit, mit der die Modrow-Regierung dieser Aufgabe nachzukommen versuchte, sprechen für eine gewaltige Fehleinschätzung sowohl des Zeithorizontes als auch der ökonomischen Substanz der DDR<sup>36</sup>. Neben einer vertrauenswürdigen Rechtsordnung war eine stabile und wenigstens teilkonvertierbare Währung unabdingbar. Um diese zu gewährleisten, hätte die DDR-Mark (oder im Zuge einer Währungsreform ein neues Geldmedium) entweder am freien Markt zu einem flexiblen Wechselkurs handelbar werden oder sich

mit einem Festkurs an eine Außenwährung binden müssen; nach Lage der Dinge ging es dabei in den einschlägigen Diskussionen nahezu ausschließlich um die DM.

Der erste Weg wäre mit hohen Risiken verbunden gewesen, die weitgehend unkalkulierbar waren; Investoren hätten daher neben der normalen Verzinsung und einer Risikoprämie für die mehr oder minder unreifen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auch noch eine Kursrisikoprämie zu kalkulieren gehabt; die Investitionschancen in der DDR hätten schon außerordentlich gut sein müssen, um diese Risikozuschläge bedienen zu können. Was immer die Einschätzungen damals gewesen sein mögen – rückblickend jedenfalls scheint klar zu sein, daß solche Ertragschancen ohne eine Vielzahl materieller und immaterieller Verbesserungen, die ihrerseits enormes Kapital erforderten, nie vorhanden waren, auch wenn man konzedieren wollte, daß einige potentielle Chancen nachträglich durch eine ungeschickte Wirtschaftspolitik verspielt worden sein mögen; diese Einschätzung entspricht im übrigen auch den Erfahrungen in sämtlichen Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks. Flexible Wechselkurse für die DDR-Währung wurden daher auch von kaum einem Ökonomen in Ost und West ernsthaft in Erwägung gezogen.

Im Falle eines festen Wechselkurses hätte entweder die DDR alleine die Kosten der Kurspflege übernehmen müssen, sofern sie ihre währungspolitische Autonomie hätte wahren wollen, oder aber diese aufgeben müssen. Zu ersterem wäre sie – auch angesichts der bereits bestehenden Auslandsverschuldung von 13 bis 21 Milliarden US-Dollar<sup>37</sup> – nicht in der Lage gewesen – ganz abgesehen davon, daß einer Währung, die jederzeit durch die DDR-Regierung auf- oder abgewertet hätte werden können, von Investoren kaum größeres Vertrauen entgegengebracht worden wäre als einer floatenden DDR-Mark. Die Vorstellungen der DDR-Regierung, vieler DDR-Ökonomen, aber auch einiger Wissenschaftler im Westen liefen insoweit darauf hinaus, daß die Bundesbank (oder ein Konsortium internationaler Zentralbanken) die Konvertierbarkeit der DDR-Mark garantieren solle<sup>38</sup>, was aber ohne gleichzeitige Übertragung der währungspolitischen Kompetenz von keiner seriösen Zentralbank der Welt hätte akzeptiert

34 Diese Erkenntnis wurde von allen Gruppen in der DDR geteilt. Vgl. Erhard Kantzenbach, Ökonomische Probleme der deutschen Vereinigung. Anmerkungen zur jüngsten Wirtschaftsgeschichte, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35 (1990), S. 309. Ausgehend von dem im Auftrag von Krenz im Oktober 1989 erstellten „Schürer-Papier“ (vgl. Deutschland Archiv, 25 [1992] 10) bildete sie seitdem auch die Ratio der SED-Politik.

35 Vgl. dazu u. a. Hans Willgerodt, Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes vom 12. 3. 1990. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Heft 84, Köln 1990; Andreas Busch, Die deutsch-deutsche Währungsunion: Politisches Votum trotz ökonomischer Bedenken, in: Ulrike Liebert/Wolfgang Merkel (Hrsg.), Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme – Strategien – Kontroversen, Opladen 1991; Wilhelm Hankel, Eine Mark und ein Markt für Deutschland. Ordnungspolitische Aspekte der deutschen Währungsunion, in: Andreas Westphal/Hansjörg Herr/Michael Heine/Ulrich Busch (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung, Frankfurt a. M. – New York 1991.

36 Vgl. W. Heering (Anm. 24).

37 Vgl. Armin Volze, Ein großer Bluff? Die Westverschuldung der DDR, in: Deutschland Archiv, 29 (1996) 5.

38 Vgl. Hans-Joachim Dubrowsky, Die schnelle Währungsunion – Schock oder Hoffnungsträger, in: Neues Deutschland vom 23. Februar 1990, S. 5.

werden können. Wenn man – was noch am ehesten plausibel erschien – annimmt, daß die Bundesbank in die Rolle des Währungshüters für die DDR geschlüpft wäre, dann wäre das Resultat de facto ebenso eine Währungsunion gewesen; zum Abbau inflationären Potentials („Geldüberhang“) hätte dann die DDR aber selber einen geeigneten Währungsschnitt („Währungsreform“) durchführen müssen. Analytisch stellt sich die vollzogene Variante der Währungsunion denn auch als simultane Durchführung eines Währungsschnittes bezüglich der DDR-Mark (differenzierte Umstellungssätze) und einer Anbindung dieser, so reformierten Währung an die DM zum generellen Wechselkurs 1 : 1 dar.

Alle diese Überlegungen mußten indes vergebens sein, wenn es nicht gelingen würde, die Bevölkerung und insbesondere die Arbeitskräfte, deren durchschnittlich recht gute Qualifikation als einer der wenigen Aktivposten der DDR-Wirtschaft angesehen werden kann, im Lande zu halten; in diesem Falle wäre jeglichem potentiellen Kapitalimport gleichsam die Geschäftsgrundlage entzogen gewesen. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß dieses Problem mit einer weiterbestehenden DDR-Währung, ganz gleich in welcher Variante, besser zu lösen gewesen wäre als mit der gewählten Währungsunion. Im Gegenteil: jede dieser Alternativen hätte nur Sinn gehabt, wenn eine dramatische Reallohnsenkung realisiert worden wäre.

## 2. Das strategische Dilemma

Hier liegt der eigentlich neuralgische Punkt aller Alternativvorschläge zur Währungsunion. Denn um Vertrauen mußte nicht nur bei potentiellen Investoren, sondern auch bei der eigenen Bevölkerung erworben werden. In diesem komplizierten Sachverhalt war zugleich eine erhebliche Unsicherheit der Ostdeutschen gegenüber der Verlässlichkeit bundesdeutscher Politik im Spiele; Diskussionen und Auseinandersetzungen innerhalb der Bundesrepublik nährten Befürchtungen, die Bundesdeutschen könnten sich entschließen, die DDR ihrem eigenen Schicksal zu überlassen. Schließlich gab es auch drastische Unwägbarkeiten der internationalen Lage, nicht zuletzt hinsichtlich der Haltung der Sowjetunion. Alle diese Faktoren wirkten tendenziell verstärkend auf die Migrationsneigung. In dieser Situation bedurfte es einer *force majeure*, die fähig war, dieses Dilemma (spieltheoretisch gesprochen ein klassisches „Gefangenendilemma“) aufzulösen; nach Lage der Dinge konnte nur die Bundesregierung diese Rolle übernehmen. Politische Akteure in der DDR konnten mit ihren diversen Versuchen (die mehrfachen Aufforderungen

des Runden Tisches in Berlin, der Aufruf „Für unser Land“ vom 26. November 1989, Demonstrationen der sogenannten „Hierbleiber“ etc.) keinen entscheidenden Erfolg verbuchen, weil sie außer moralischen Appellen – häufig in linksintellektueller Manier mit erhobenem Zeigefinger vorgetragen<sup>39</sup> – wenig anzubieten hatten und, wenn auch ungewollt, den alten Kräften zuarbeiteten.

Aus Sicht der mikroökonomischen Migrationsforschung hätte das materielle Lebensniveau in der DDR im Durchschnitt schon beträchtlich über dem der Bundesrepublik liegen müssen, um die vielfältigen politischen Unsicherheiten und Risiken kompensieren und die Bürgerinnen und Bürger zum Bleiben bewegen zu können. Bedenkt man dies, so erscheint es eher erstaunlich, daß der Strom der Übersiedler aus der DDR in die Bundesrepublik nicht noch breiter war. Das deutet darauf hin, daß hier massive, aber angesichts der Situation stark paralysierte, Mobilitätshemmnisse wirkten, die sich hauptsächlich aus den vielfältigen sozialen und kulturellen Bindungen in der angestammten Heimat erklären dürften.

Schlicht absurd erscheinen vor diesem Hintergrund die Vorstellungen und Vorschläge, den Übersiedlerstrom durch Abbau der „Wanderungsanreize“ seitens der Bundesrepublik (Begrüßungsgeld, Eingliederungshilfen etc.) bremsen zu wollen. Diese Faktoren dürften angesichts der Gesamtsituation bestenfalls einen marginalen

39 U. a. Monika Maron hat sich mit deutlichen Worten gegen diese neue Art der Bevormundung verwahrt: „Diesmal ist nicht die Regierung vom Volk enttäuscht, diesmal sind es die Dichter. Kaum ist der heroische Akt der Revolution vorbei, müssen sie feststellen, daß das Volk für die falschen, weil nicht ihre, der Dichter Ziele, auf die Straße gegangen ist. ... Was treibt Menschen, deren Beruf das Denken ist, einen Staat mit dieser Geschichte, dazu mit einer ruinierten Wirtschaft und einer demoralisierten Bevölkerung, zum Hort der eigenen Utopie zu erklären? Und, was schwerer wiegt, woher nehmen sie das Recht, jene, die ihrer absurden Logik nicht folgen wollen, nationalistischer, sogar rechtsradikaler Motive zu verdächtigen?“ Monika Maron, Das neue Elend der Intellektuellen, in: die tageszeitung vom 6. Februar 1990, S. 7. Als geradezu widerwärtig muß man die herablassende Arroganz wohlsituerter westdeutscher Linksintellektueller bezeichnen, die den DDR-Bürgerinnen und Bürgern das Streben (auch) nach materiellem Wohlstand verübelten; auf diese Anmaßung fand Helga Schubert die passende Antwort: „Ich möchte nicht den nächsten Sozialismus-Testlauf in diesem wirtschaftlich ruinierten Land absolvieren, während einige gebildete westeuropäische Zuschauer in Norditalien unter einer Pinie lagern, ihren Grappa trinken, mir Ratschläge geben und mich bedauern, daß ich es in ihren Augen wieder nicht richtig angestellt habe, ihre Utopie zu verwirklichen.“ Helga Schubert, Die stille Liebe zur Heimat. Rede auf der Gründungsversammlung der „Deutschen Gesellschaft“ am 13. Januar in der Ost-Berliner Nikolaikirche, in: Deutschland Archiv, 23 (1990) 3, S. 481.

Effekt gehabt haben; ihre Wirkung lag wohl eher im Symbolischen. Um eine wirksame Barriere gegen die Übersiedler zu errichten, hätte die Bundesregierung schon sehr viel drastischere Maßnahmen ergreifen müssen; dazu war aus guten Gründen niemand bereit. Selbst wenn man einmal annimmt, daß eine konzertierte Aktion aller politischen Akteure in der Bundesrepublik in der Lage gewesen wäre, die Ungeduld der ostdeutschen Landsleute effektiv zu bremsen, so wäre das Ergebnis wohl wenig erfreulich gewesen: Enttäuschung, Frustration und Verbitterung hätten unweigerlich zu einer Stärkung der alten Kräfte und damit zu einem empfindlichen Rückschlag im Reformprozeß geführt.

Entscheidend ist, daß zur Beurteilung der Übersiedlerproblematik im Frühjahr 1990 neben dem Wohlstandsgefälle die Differenz in den politischen Verhältnissen zwischen Ost- und Westdeutschland einzubeziehen war, wodurch sich das Gewicht der („normalerweise“ dominierenden) Einkommens- und Beschäftigungsfaktoren ganz entscheidend relativieren mußte<sup>40</sup>. Nur vergleichsweise wenige Wirtschaftswissenschaftler haben dies in ihrer Argumentation berücksichtigt<sup>41</sup>. Viele waren daher auch gar nicht in der Lage, den eminent politökonomischen Charakter des Vorschlages der Bundesregierung zu erfassen: Es bedurfte mehr als der Zusage mehr oder minder großzügiger Wirtschaftshilfen; gefordert war ein entschiedener, auch (aber keinesfalls nur) symbolischer Akt von außen, und die Teilnehmer an Demonstrationen und Versammlungen in der DDR selbst hatten wiederholt deutlich gemacht, worin ein solcher eigentlich nur bestehen konnte. Wenn der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin, Lutz Hoffmann, im Februar 1990 kritisierte, daß die Politik sich und die ökonomische Vernunft dem Druck der Straße gebeugt hätte<sup>42</sup>, so ist das nur ein Beispiel von vielen, die

40 „Der Übersiedlerstrom ist nicht nur Ausdruck des aktuellen Einkommens- und Versorgungsgefälles zwischen der Bundesrepublik und der DDR, sondern (mehr noch?) eines Vertrauensgefälles.“ Hans-Eckart Scharrer, Schocktherapie statt Gradualismus, in: Wirtschaftsdienst, 70 (1990) 2, S. 75.

41 Darin besteht im Kern Biedenkopfs Kritik am Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 20. Januar 1990: „Das Gutachten geht von Annahmen zum politischen und wirtschaftlichen Handlungsvermögen der DDR, ihrer Bürger und ihrer politischen Kräfte aus, die schon zum Zeitpunkt seiner Erstellung nicht der Realität der DDR entsprachen. Durch die jüngsten politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sind sie endgültig überholt.“ K. H. Biedenkopf (Anm. 20), S. 10.

42 Vgl. Lutz Hoffmann, Wider die ökonomische Vernunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Februar 1990, S. 15.

belegen, daß Ökonomen sich mitunter schwertun, die strategische Dimension politischer Entscheidungen zu begreifen.

Das Angebot zu einer Währungsunion war zunächst ein Akt der Selbstbindung seitens der Bundesregierung, am Willen zur Vereinigung festzuhalten und damit auch die unmittelbare Verantwortung für den politischen und wirtschaftlichen Reformprozeß zu übernehmen; als Gegenleistung wurde von der DDR-Regierung gefordert, unverzüglich die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Übertragung der DM auf das Wirtschaftsgebiet der DDR zu schaffen. Erst das Junktim zwischen Währungsunion und Wirtschaftsreform gab dem bundesdeutschen Vorschlag seinen Sinn und trug den Befürchtungen vieler Kritiker Rechnung<sup>43</sup>. Letztere hatten insofern natürlich recht, als das Problem der DDR nicht primär in ihrer Währung lag; daraus jedoch zu folgern, daß eine Währungsunion mit der DDR (die fälschlicherweise auf eine radikale Variante einer Währungsreform reduziert wurde) nicht notwendig gewesen wäre, heißt die Funktion zu verkennen, die dieser Maßnahme als Vehikel zur Durchsetzung konsequenter Wirtschaftsreformen in der DDR zukam.

Nach Ankündigung und Implementierung der Entscheidung zugunsten einer Währungsunion erhielt denn auch das Übersiedlerproblem eine zunehmend „normale“ Qualität; gerade die oben genannten sozial-kulturellen Migrationsschwellen können erklären, warum die Ost-West-Wanderungen trotz weiterbestehendem erheblichem Wohlstandsgefälle und schwindender Beschäftigungsmöglichkeiten sich recht schnell normalisierten<sup>44</sup>. Im Januar 1990 betrug die Zahl der Übersiedler rd. 74 000, nachdem im Dezember 1989 mit einer Größenordnung von 43 000 gegenüber 133 000 im November eine gewisse Stabilisierung eingetreten war, was u. a. mit einem – freilich schnell verspielten – Vertrauensvorschuß an die neue Regierung unter Hans Modrow zusammenhängen dürfte. Hätte sich diese Entwicklung fortgesetzt, so wäre im Verlauf des Jahres 1990 mit Übersiedlerzahlen in der Größenordnung von einer Million – und damit von etwa sechs Prozent der DDR-Bevölkerung, insbesondere ihrer aktivsten Teile – zu rechnen gewesen; tatsächlich waren es „nur“ 395 000, davon allein 199 000 im ersten Quartal und

43 Vgl. H. Willgerodt (Anm. 35), S. 8; Anm. 20.

44 Vgl. George A. Akerlof/Andrew K. Rose/Janet L. Yellen/Helga Hessenius, East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity, (1991) 1, S. 53.

257 000 im ersten Halbjahr. Mit dem Angebot der Währungsunion durch die Bundesregierung und seiner Annahme durch die am 18. März erstmals demokratisch gewählte DDR-Regierung unter Lothar de Maizière sanken die Übersiedlerzahlen fortlaufend und erreichten im Juni, dem Monat vor Einführung der Währungsunion, einen Wert von 11 000<sup>45</sup>.

Natürlich konnte niemand ernsthaft erwarten, daß sich der Erfolg der Maßnahme sofort und vollständig einstellen würde; vielmehr durfte lediglich mit einem sukzessiven, aber signifikanten Rückgang, mittelfristig jedoch mit dem praktischen Verschwinden des Übersiedlerdruckes gerechnet werden. Genau dieses Verlaufsmuster ist eingetreten<sup>46</sup>. Nicht nachvollziehbar ist daher, wie man in Kenntnis dieser Tatsachen zu der Folgerung kommen kann, daß sich der „vielfach . . . vorgetragene Legitimationsversuch, die rasche Währungsunion sei unabdingbar gewesen, um den Übersiedlerstrom einzudämmen. . . angesichts der vorliegenden Statistiken als unhaltbar (erweist): Der ‚Übersiedlerstrom‘ ist durch den vorübergehenden ‚DM-Strom‘ in die DDR keineswegs gebremst worden.“<sup>47</sup>

Die Alternativen zu einer raschen Währungsunion basieren zum großen Teil auf der Prämisse, ein „behutsamerer“ Transformationsprozeß sei im Prinzip die bessere Strategie, weil erfolgreicher und/oder weniger schmerzhaft. Ob dies zutrifft, mag man angesichts der Erfahrungen in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas bezweifeln: Weder theoretisch noch empirisch scheint mir diese Frage abschließend geklärt. Daß Länder, die über keine mit Ostdeutschland auch nur annähernd vergleichbare Unterstützung verfügen, meistens schließlich doch keine andere Wahl geblieben ist bzw. bleibt, als zu einer eher graduistischen Strategie überzugehen, weil die Bevölkerung sonst überfordert wäre, läßt die Entwicklung dort durchaus vermuten. Damit wird der Anpassungsprozeß zeitlich und organisatorisch gestreckt

und die unmittelbaren Transformationskosten werden vermutlich gesenkt; es steht aber zu vermuten, daß es diese Vorteile nicht umsonst gibt, daß also die Gesamtkosten (kumulierte Wohlfahrtsverluste) letztlich höher ausfallen als bei einer möglichst umfassenden und raschen Umstellung.

---

## VI. Diskussionen über den Umstellungskurs: Währungsunion – zweiter Akt

---

War man vor allem auf ostdeutscher Seite stillschweigend davon ausgegangen, daß bei der Währungsunion ein einheitlicher Umstellungskurs der DDR-Mark gegenüber der DM von 1 : 1 angewendet würde<sup>48</sup>, so sorgte der Bundesbankvorschlag eines Kurses von 2 : 1 für eingie Irritation und Empörung; damit war die zweite Phase der Diskussion um die Währungsunion eröffnet<sup>49</sup>. Da es keinen im echten Sinne marktbestimmten Wechselkurs zwischen den beiden Währungen gab, mußten entsprechende Berechnungen vorgenommen werden, für die verschiedene Grundlagen existierten; eine politische Entscheidung war daher gefordert. Umzustellen waren Stromgrößen (laufende kontraktuell und gesetzlich bestimmte Zahlungen) und Bestandsgrößen (Guthaben und Schulden), wobei nicht weniger als drei sehr unterschiedliche Ziele möglichst in Übereinstimmung gebracht werden sollten<sup>50</sup>. Es sollte

1. der Umstellungskurs den (in Mark der DDR) bestehenden Geldüberhang beseitigen;
2. die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Wirtschaft (insbesondere der Industrie) nicht zusätzlich geschwächt werden;
3. das Einkommens- und Vermögensniveau der Ostdeutschen nicht allzusehr abgesenkt werden.

Es war klar, daß alle diese Ziele mit einem einzigen Umstellungssatz nicht unter einen Hut zu bringen waren; verschiedene differenzierte Modelle wurden erörtert. Für die Bundesregierung selbst hatte diese Frage offenbar keine deutliche Priorität; viel würde ohnehin davon abhängen, wie man nach vollzogener Ausweitung des Währungsgebietes der DM mit einer Reihe von Detailfragen

---

48 Siehe dazu die Forderungen von Hans Modrow am 20. Februar sowie von Lothar de Maizière am 19. April 1990; vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Anm. 16), S. 126, 173 f.

49 Vgl. E. Kantzenbach (Anm. 20).

50 Vgl. H. J. Thieme (Anm. 1), S. 138 ff.

45 Vgl. J. Gros (Anm. 21), S. 47.

46 Der Gesamtsaldo (Binnen- und Auslandswanderungen) aus Fortzügen und Zuzügen aus bzw. nach Ostdeutschland (einschl. Ost-Berlin) entwickelte sich zwischen 1989 und 1992 in Halbjahreszahlen (jeweils Tsd. Personen) wie folgt: 1989: - 43; - 330; 1990: - 241; - 174; 1991: - 68; - 80; 1992: - 17; + 19. In der ersten Hälfte 1992 war der Saldo nur noch geringfügig negativ, und seit der zweiten Hälfte 1992 ist der Wanderungssaldo beständig positiv, d.h. migrationsbedingt wächst die ostdeutsche Bevölkerung seither wieder. Vgl. Hans-Uwe Bach/Thomas Jung Hammon/Manfred Otto, Neue Bundesländer: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt, IAB Werkstattberichte, fortflfd.

47 F. Vilmar/W. Dümcke (Anm. 31), S. 40.

würde umgehen können. Ausgehend vom primär strategischen Charakter der Entscheidung zur Währungsunion kam allenfalls dem letzten der drei Ziele noch eine gewisse Bedeutung zu: Der Umstellungssatz mußte so gewählt werden, daß die Bürgerinnen und Bürger der DDR sich fair behandelt fühlten und nicht der Eindruck entstehen konnte, ihre Lebensleistung würde im Vergleich zu der Westdeutscher geringer geschätzt; das sprach für einen Umstellungskurs, der nahe bei 1 : 1 lag, was im übrigen auch in etwa mit den einschlägigen Schätzungen der Kaufkraftparitäten korrespondierte<sup>51</sup>. Unbestritten war, daß bei der ganzen Aktion die ökonomischen Risiken nicht unkalkulierbar werden durften; zwei Argumente machten es der Regierung leichter, sich für die präferierte Generallinie zu entscheiden:

Der vorhandene Geldüberhang in der DDR wurde gemeinhin als vergleichsweise gering veranschlagt; eine gravierende Entwertung disponibler Guthaben durch einen entsprechenden Währungsschnitt mußte insoweit nicht stattfinden. Da man das Produktionspotential Ostdeutschlands zu optimistisch einschätzte und die bestehenden Guthaben ostdeutscher Nichtbanken gegenüber der Bundesbank zu niedrig ausgewiesen wurden, kam es durch die Währungsumstellung gleichwohl zu einem leichten inflationären Impuls, der sich indes kaum spürbar auswirkte und von der Bundesbank auch schnell neutralisiert werden konnte – freilich nur mittels einer restriktiveren Geldpolitik. Von der monetären Seite her erwiesen sich die Risiken der Währungsunion damit als hinreichend beherrschbar.

In weit geringerem Maße galt das hinsichtlich der realwirtschaftlichen Faktoren. Damalige Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Produktivität der DDR lagen bei ca. 50 Prozent<sup>52</sup>, ihr durchschnittliches Arbeitseinkommen betrug ca. 35 Prozent des westdeutschen Niveaus; erwartet wurde daher

51 Vgl. Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, München 1991, S. 36 ff.

52 Das Institut für Weltwirtschaft in Kiel schätzte den Wert allerdings lediglich auf etwa ein Drittel; vgl. Horst Siebert, Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie, Stuttgart 1992, S. 20. Was immer der „wahre“ Wert Ende der achtziger Jahre gewesen sein mag, gewaltig unterschätzt wurde der Entwertungseffekt, den allein schon der Übergang zu neuen Regelmechanismen (u. a. ein völlig verändertes Preissystem) für die laufende Produktion, den Kapitalstock wie auch das Humanvermögen zwangsläufig auslösen mußten; vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 51), S. 131 f., 207 ff.; Walter Heering/Klaus Schroeder, Transformationsprozesse in ostdeutschen Unternehmen. Akteursbezogene Studien zur ökonomischen und sozialen Entwicklung in den neuen Bundesländern, Berlin 1995, S. 154; F. Klinger (Anm. 5), S. 164 ff.

mehrheitlich, daß die Lohnstückkosten in Ostdeutschland nach einer 1 : 1-Umstellung von Löhnen und Gehältern im Durchschnitt nicht höher sein würden als in Westdeutschland. Zudem hoffte man offensichtlich, daß der günstige Umstellungskurs zumindest zunächst zu einer Zurückhaltung bezüglich weiterer Einkommensforderungen führen würde. Diese Hoffnung hat sich nicht bestätigt<sup>53</sup>; im Nachhinein erweist sie sich auch als wenig realistisch. Die entscheidende Frage ist hier ebenfalls, was die Politik dagegen hätte tun können; ein von vielen angemahnter niedrigerer Umstellungskurs von 2 : 1 bis 5 : 1 hätte vermutlich nur zu höheren Nachforderungen und somit insgesamt zu einer noch stärkeren Lohndynamik geführt<sup>54</sup>. Um politisch gegenzuhalten, hätten sehr viel einschneidendere Maßnahmen – etwa eine zeitweilige Aussetzung der Tarifautonomie für Ostdeutschland – ergriffen werden müssen; sie wären ordnungspolitisch problematisch und wohl auch nicht durchsetzbar gewesen.

Die schließlich gewählten Umstellungsmodalitäten von DDR-Mark zu DM waren ein Kompromiß zwischen der Forderung der DDR-Seite nach einem generellen 1 : 1-Umstellungssatz und den Vorbehalten seitens der Bundesministerien für Wirtschaft und Finanzen, der Bundesbank sowie vieler anderer Experten, die eher für eine generelle 2 : 1-Relation plädiert hatten<sup>55</sup>. Durch Anwendung eines differenzierten Umstellungskurses von 1 : 1 für Stromgrößen (Löhne und Gehälter, Renten, Mieten etc.), 2 : 1 für alle Schulden und 1 : 1, 2 : 1 bzw. 3 : 1 für unterschiedliche Guthaben (nach Höhe, Inhaber und Zeitpunkt der Entstehung) errechnet sich ein durchschnittlicher Satz von 1,8 : 1<sup>56</sup>, der beiden Seiten einigermaßen gerecht wurde. Aus der unterschiedlichen Behandlung von Forderungen und Verbindlichkeiten ergab sich ein Defizit des Bankensystems der DDR, das durch eine Forderung an die Staatskasse in Form eines „aktivistischen Ausgleichspostens“ gedeckt werden mußte; dieser betrug zum Stichtag (31. Mai 1990) 26,4 Mrd. DM, ist allerdings aufgrund von Unsicherheiten über die Ein-

53 Bereits im 2. Quartal 1990 stiegen die Lohneinkommen um über 19 Prozent, in den ersten 15 Monaten nach der Währungsunion um weitere fast 50 Prozent; vgl. W. Heering/K. Schroeder, ebd., S. 168.

54 Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 51), S. 46 f., F. Klinger (Anm. 5), S. 171.

55 Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn, ebd., S. 35; J. Gros (Anm. 10), S. 121 ff.

56 Vgl. Dieter Haferkamp, Die deutsche Währungsunion – bereits Rechtsgeschichte?, in: Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift, 2 (1991) 6, S. 204.

bringbarkeit der eingestellten Forderungen eine variable Größe.

In der Folgezeit wurde vielfach die Behandlung der Altschulden der Unternehmen aus DDR-Zeiten kritisiert und nachträglich häufig eine generelle Entschuldung gefordert. Diese Forderung<sup>57</sup> hat in der Tat vieles für sich. Ganz so einfach, wie es sich manche Kritiker vorstellen, war allerdings auch das nicht. Die Altschulden der Unternehmen beliefen sich nach der Umstellung (2 : 1) insgesamt noch auf 115,8 Mrd. DM; ihre Verteilung war freilich politisch und kaum ökonomisch bedingt. Komplett streichen hätte man sie nicht können, ohne zugleich auch die Sparguthaben der DDR-Bevölkerung (als bilanzmäßigen Gegenposten) vollkommen zu vernichten. Was die ökonomische Seite betrifft, so war stets klar, daß die Unternehmensschulden letztlich Forderungen an den Eigentümer (vertreten durch die Treuhandanstalt) darstellten; die Treuhandanstalt (THA) hat daher auch die Zinsdienste weitgehend übernommen; auf diese Weise konnte sie ihre Unternehmen an der kurzen Leine führen. Daß die Altschulden den Ertragswert der Unternehmen senken und daher zu entsprechenden Mindererlösen bei deren Veräußerung führen mußten, ist unbestritten. Wie heute bekannt ist, waren viele Unternehmen überschuldet, hatten also einen negativen Marktwert; dafür gab es freilich auch noch andere Gründe, etwa die rechtlichen und ökologischen Altlasten, die in ihrer Dimension weit schwerer einzuschätzen waren, sowie die enorme Belastung durch rasant steigende Lohnkosten.

Die formelle Übernahme der Altschulden durch die THA (letztlich durch den Bund) hätte gewiß die Sachlage optisch bereinigt; inwieweit dies die erhofften positiven Konsequenzen für Privatisierung und Investitionsaktivitäten gehabt hätte, erscheint angesichts der Tatsache, daß die Schulden im Verkaufsfalle mit dem Kaufpreis zu verrechnen waren, d. h. faktisch von der THA übernommen werden mußten, durchaus fraglich. Das Problem bestand wohl eher darin, daß alle Beteiligten ursprünglich von einem rückblickend geradezu absurd hohen Vermögenswert der DDR-Anlagen ausgegangen waren. Es dauerte lange, bis diese Illusionen weitgehend überwunden waren und die THA daran ging, ihre Erlösvorstellungen realistisch anzupassen.

Insgesamt war schon früh abzusehen, daß die Währungsumstellung und die gleichzeitige Libera-

lisierung der Märkte zu einer schlagartigen Offenlegung der Effizienzmängel der DDR-Wirtschaft führen mußten, vor allem im industriellen Bereich. Unklar waren allenfalls Geschwindigkeit und Ausmaß, in der sich dies auswirken würde; darüber hinaus bestand im ersten Halbjahr 1990 noch die Erwartung auf einen gewaltigen privaten Investitionsschub, der die Anpassungszeit wesentlich verkürzen würde. Die Bundesregierung hielt die ökonomischen Risiken im Vergleich mit den Chancen und im Hinblick auf die einmalige historische Gelegenheit zu Recht für tragbar, zumal sie selbst mit der Währungsunion die Verantwortung für eine sozialverträgliche Gestaltung des Übergangsprozesses übernommen hatte.

Über die Gründe für den scharfen Einbruch der ostdeutschen Produktion nach der Währungsunion ist zwischenzeitlich heftig debattiert und viel geschrieben worden, viel Richtiges, aber auch viel Unsinniges. Die entscheidende Ursache dürfte darin liegen, daß sich die ostdeutschen Produzenten gleichsam über Nacht einer nahezu preisunelastischen Binnennachfrage gegenüber sahen, weil sich die Kaufwünsche schlagartig auf Güter aus dem Westen richteten; die teilweise massiven Preissenkungen der Produzenten um durchschnittlich 50 Prozent zwischen Mai und August 1990<sup>58</sup> mußten leerlaufen. Das belegt im übrigen auch, daß die Schwierigkeiten bei einem Umstellungskurs der Löhne von 2 : 1 wohl nicht entscheidend geringer gewesen wären<sup>59</sup>; zwar hätte dies eine kostenseitige Entlastung gebracht, die aber hauptsächlich der THA zugute gekommen wäre. Der befürchtete „Konsumrausch“ der DDR-Bevölkerung trat indes nicht ein bzw. war ein nur sehr kurzzeitiges Phänomen, das auch bereits vor dem 1. Juli 1990 zu beobachten war. Mit der Währungsunion verlagerte sich der ostdeutsche Import nahezu ausschließlich auf den innerdeutschen Handel (74 Prozent des Gesamtimports im 2. Halbjahr 1990, 81 Prozent in 1991); tatsächlich waren es ganz überwiegend Investitionsgüter (zu denen allerdings auch Privatkraftfahrzeuge und

58 Vgl. G. A. Akerlof u. a. (Anm. 44), S. 7f.

59 Unter gänzlich anderen Bedingungen hat Polen insofern eine erfolgreiche Unterbewertungsstrategie verfolgt, als der Produktions- und Beschäftigungseinbruch sehr viel schwächer ausgefallen ist als in Ostdeutschland; allerdings wurde dieser Erfolg mit einem drastischen Verfall der Realeinkommen erkauft; der Durchschnittslohn in Polen betrug im Juli 1990 lediglich ungefähr 13 Prozent des ostdeutschen Niveaus. Vgl. G. A. Akerlof u. a., ebd., S. 32; Paul De Grauwe, German Monetary Unification, in: *European Economic Review*, 36 (1992), S. 448; Thomas Apolte/Dieter Casse/E. Ulrich Cichy, Die Vereinigung: Verpaßte ordnungspolitische Chancen, in: G. Gutmann/U. Wagner (Anm. 1), S. 113 ff.

57 Vgl. z. B. H. Willgerodt (Anm. 20), S. 319 ff.; G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 51), S. 55 ff.

elektronische Geräte zählen, deren Nachfrage am kräftigsten stieg), die bezogen wurden; angesichts des dringenden Modernisierungsbedarfes in Ostdeutschland – sowohl im persönlichen wie im wirtschaftlichen Bereich – kann auch diese Entwicklung per Saldo nicht einseitig negativ beurteilt werden.

Unbestritten ist ferner, daß der vielzitierte Zusammenbruch der Ostmärkte den Nachfrageschock für die DDR-Industrie verschärft hat. Unrichtig erscheint indes die Behauptung, dies gehe wesentlich auf das Konto der währungsunionsbedingten Quasi-Aufwertung der DDR-Währung. Während nämlich im zweiten Halbjahr 1990 der ostdeutsche Import aus den RGW-Staaten abrupt wegfiel (sich weitgehend auf Westwaren verlagerte), erfolgte der Exporteinbruch gegenüber diesen Staaten erst Anfang 1991<sup>60</sup>. Das hat indes andere Hintergründe<sup>61</sup>: Auf der RGW-Tagung im Januar 1990 in Sofia wurde nach harten Verhandlungen beschlossen, alle Transaktionen ab Januar 1991 nurmehr in konvertibler Währung abzuwickeln. Damit gerieten die Mitgliedstaaten in ein unauflösbares Dilemma, das über kurz oder lang (unabhängig vom politischen Zerfall insbesondere in der Sowjetunion) zum weitgehenden Erliegen des RGW-Handels führen mußte: Jedes dieser Länder war nun natürlich daran interessiert, für harte Währung auch entsprechende Güter zu importieren, die nur auf den Westmärkten zu bekommen waren; die DDR machte hier sofort nach der Währungsunion den Anfang<sup>62</sup>. Gleichzeitig wollten alle Staaten ihre eigenen Güter weiterhin in den RGW exportieren; für die DDR gewährten die Hermes-Bürgschaften der Bundesregierung immerhin noch eine Schonfrist von sechs Monaten. Daß der Vollzug der deutschen Währungsunion für das Wegbrechen der Ostmärkte nicht entscheidend war, läßt sich auch daran ersehen, daß der Exporteinbruch insbesondere gegenüber der Sowjetunion für andere Länder in Mittel- und Osteuropa weit- aus schärfer ausfiel als für Ostdeutschland<sup>63</sup>.

60 Vgl. G. Sinn/H.-W. Sinn (Anm. 51), S. 135 f.

61 Vgl. N. Kloten (Anm. 14), S. 5.

62 Vgl. G. A. Akerlof u. a. (Anm. 44), S. 31 ff.

63 Kombiniert man die Außenhandelsdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (zu konstanten Preisen) mit der Zielländerstruktur des Exports aus der Außenhandelsstatistik, so kommt man zu einer groben Abschätzung der Größenordnung des Exports in die SU/GUS: während Ostdeutschland hier 1990 gegenüber 1989 sogar noch einen Zuwachs von 29 Prozent und erst 1991 einen Rückgang um 11 Prozent zu verzeichnen hatte, betrug der Rückgang für Polen in 1990 bereits 15 Prozent und in 1991 weitere 29 Prozent; Ungarn erlitt allein 1991 einen Rückgang um 68 Prozent (eigene Berechnungen nach Daten der EBRD (Europäische

Zweifellos gab es bei all dem wirtschaftspolitische Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen; grundsätzlich war dies wohl auch kaum zu vermeiden. In welchem Maße sie den Prozeß tatsächlich hemmten, wäre genauer zu untersuchen. Entgegen dem Bild einer radikalen „Schocktherapie“, die in Ostdeutschland angeblich praktiziert wurde, drängt sich bei näherem Hinsehen eher der Verdacht auf, daß die vielfältigen interventionistischen Elemente, die mit dem westdeutschen Regulierungssystem weitgehend auf Ostdeutschland übertragen wurden, maßgeblich für die dortigen Entwicklungsblockaden verantwortlich sein dürften<sup>64</sup>; darüber wird man in Zukunft verstärkt nachdenken müssen. Mit der Frage der Währungsunion hat dies indes wenig zu tun.

---

## VII. Eine abschließende Bewertung: Epilog

---

Eine Analyse der Hintergründe, Durchführung und Konsequenzen der deutsch-deutschen Währungsunion von 1990 belegt, daß es sich dabei sehr wahrscheinlich um eine insgesamt optimale Entscheidung gehandelt haben dürfte. Unter den gegebenen politischen Bedingungen war sie auch ökonomisch die vernünftige Option. Diese Formulierung trifft den komplizierten Sachverhalt jedenfalls weit besser als der gängige Vorwurf einer politisch motivierten ökonomischen Unvernunft.

Letztlich ausschlaggebende Gründe für diese Entscheidung waren die (nur zu verständlichen) hohen politischen und ökonomischen Erwartungen der Bevölkerung der DDR und die Unfähigkeit ihrer Regierung, diese befriedigen zu können. Aus diesem Spannungsverhältnis ergab sich eine explosive Gesamtsituation der DDR-Gesellschaft im Frühjahr 1990, die das Schlimmste befürchten ließ. Die bundesdeutsche Politik hat auf diese Herausforderung adäquat reagiert, indem sie geeignete Schritte unternahm, um die Situation zu stabilisieren und viele Detailprobleme, die Anlaß für Irritationen hätten werden können, zunächst vertagte. Unter anderen Bedingungen wäre ein anderer Weg vermutlich sinnvoller gewesen, aber Politik war schon immer die Kunst des (gerade auch wirtschaftlich) Machbaren. Befürchtete Negativszenarien, die alle aktuellen Transformations- und Vereinigungsschmerzen weit in den Schatten hät-

---

Bank), des Statistischen Bundesamtes, des DIW und des F.A.Z.-Informationsdienstes für Ost- und Mitteleuropa).

64 Vgl. T. Apolte u. a. (Anm. 59).

ten stellen können, sind jedenfalls nicht eingetreten; wie realistisch sie wirklich waren, ist auch heute schwer zu beantworten. Kann man der Bundesregierung ernsthaft vorwerfen, die Probe aufs Exempel nicht gemacht zu haben?

Pikant ist indes, daß viele neoklassische Ökonomen, die doch gewohnt sein sollten, bei ihren Analysen auch die subjektiven Präferenzen und Erwartungen der Menschen zugrunde zu legen, in ihren Empfehlungen zur Wirtschaftsreform in der DDR

eher von ökonomischen Wunschvorstellungen denn von den realen Gegebenheiten ausgegangen zu sein scheinen. Der Vorwurf, die ökonomische Profession insgesamt habe zum Transformations- und Vereinigungsprozeß wenig beizutragen gehabt und daher bei den politischen Entscheidungsträgern kaum Gehör gefunden, wird so zumindest verständlich<sup>65</sup>.

---

65 Vgl. Erhard Kantzenbach, Thesen zur deutschen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 72 (1992) 5.

## Von der Deutschen Mark zum Euro

Am 31. Dezember 1999, kurz nach der Feier zu ihrem 50. Geburtstag, wird die Deutsche Mark aufhören zu existieren. Ihr Ende markiert den Beginn eines einmaligen Experiments: des freiwilligen Zusammenschlusses nationaler Währungen zu einer einheitlichen, übernationalen Währung und zugleich der Substitution einer international hervorragend reputierten Währung, der DM, durch eine neue, unbekanntere Währung, den Euro.

### I. Der Weg zum Euro

#### 1. Historische Vorläufer: die wirtschaftliche, politische und monetäre Integration

Der Wunsch nach einer Währungsunion in Europa ist so alt wie die Europäische Gemeinschaft<sup>1</sup>. Schon 1959 schlug das Europäische Parlament die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank vor. Väter der europäischen Integration, wie Jean Monnet, Robert Marjolin und Pierre Vigny befürworteten eine völlige Fixierung der Wechselkurse zwischen den Währungen der EG-Staaten. Tatsächlich herrschte in den ersten 15 Jahren der EG weitgehende Wechselkursstabilität aufgrund der gemeinsamen Mitgliedschaft der Sechs in dem Währungssystem von Bretton Woods, in dessen Rahmen die Länder den Wechselkurs gegenüber dem Dollar fixierten. Das Europäische Währungsabkommen von 1958 reduzierte die bilaterale Schwankungsbreite der Wechselkurse der EG-Währungen innerhalb des Bretton Woods-Systems auf drei Prozent.

Die rasche Entwicklung der Zollunion und neuer Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der EG wie der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verstärkte den Wunsch nach stabilen Wechselkursen. Angesichts der hohen Bedeutung für den Zusammenhalt der EG, die der Wechselkursstabilität beigemessen wurde, sprach man schon Mitte der sechziger Jahre in EG-Kreisen gern von einer „de facto“-Währungsunion in Europa. Unterdes-

sen geriet das Bretton Woods-System jedoch infolge steigender Inflationsraten in den USA immer mehr unter Spannungen. Sie entluden sich Ende der sechziger Jahre in Aufwertungen der DM, die das Wechselkursgefüge in Europa und besonders das Funktionieren der GAP empfindlich störten. Als die französische und die deutsche Regierung begannen, gegen die Regeln des Systems die Landwirte durch Kompensationszahlungen für die Folgen der Wechselkursänderungen zu entschädigen, schien das Ende der GAP und damit eine schwere Krise der EG unausweichlich.

Angesichts der durch die Währungskrisen verursachten politischen Spannungen zwischen Deutschland und Frankreich unterbreitete Bundeskanzler Brandt dem Europäischen Gipfel in Den Haag 1969 einen Vorschlag zur Bildung einer Währungsunion, der auf französischer Seite sogleich Unterstützung fand. Die Regierungschefs erklärten erstmalig die Währungsunion zu einem offiziellen Ziel der Gemeinschaft. 1970 wurde der „Werner Bericht“ als Fahrplan für ihre Errichtung angenommen<sup>2</sup>. Er sah vor, in einer „ersten Stufe“ von 1971 bis 1974 das wirtschaftspolitische Instrumentarium für eine bessere Koordination der Geldpolitik in den EG-Staaten zu implementieren. In der zweiten Stufe sollten Änderungen der zentralen Paritäten innerhalb des Europäischen Währungsabkommens nur noch mit Zustimmung aller EG-Staaten möglich sein. In der dritten Stufe würde die Geldpolitik schließlich von einer Europäischen Zentralbank übernommen werden. Konkrete Folge des „Werner Berichts“ war die Gründung des Wechselkursverbundes der „Europäischen Schlange“ im Jahre 1972 und des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit im Jahre 1973. Der „Marjolin Bericht“ von 1975 empfahl, die Währungsunion erst nach Erreichen eines hohen Grads der Integration der Gütermärkte in Europa zu verwirklichen<sup>3</sup>.

2 P. Werner/H. Ansiaux/G. Brouwers/B. Clappier/U. Mosca/J.-B. Schöllhorn/G. Stamatii, Report to the Council and the Commission on the realization by stages of Economic and Monetary Union in the Community („Werner Report“), Bulletin II – 1970, supplement, Brüssel, EC.

3 Vgl. Europäische Kommission, Report of the Study Group „Economic and Monetary Union 1980“ (Marjolin Bericht), Brüssel 1975.

1 Vgl. M. Fratianni/J. von Hagen, The EMS and European Monetary Union, Boulder 1992.

Der „MacDougall Bericht“ von 1977 diskutierte die Bedeutung der fiskalpolitischen Koordination für das Funktionieren der Währungsunion<sup>4</sup>. Er empfahl die Errichtung eines wesentlich größeren Budgets der EG, damit nach dem Wegfall der Wechselkursflexibilität Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedsländer durch fiskalische Transfers ausgeglichen werden könnten.

Die wirtschaftlichen Turbulenzen der siebziger Jahre in der Folge des Ölpreisschocks und des Zusammenbruchs des Bretton Woods-Systems brachten den in Den Haag begonnenen Prozeß jedoch zum Stillstand. Die „Europäische Schlange“ erwies sich als instabil und unfähig, eine Koordination der Geldpolitik in der EG herbeizuführen. Neue politische Impulse waren nötig. 1977 forderte der Präsident der Europäischen Kommission, Roy Jenkins, das Projekt der Währungsunion rasch voranzutreiben. Die Währungsunion müsse der Motor, nicht das Ergebnis der wirtschaftlichen Integration werden. 1978 schlugen Bundeskanzler Schmidt und der französische Präsident Giscard d'Estaing dem Europäischen Gipfel die Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) vor, das als Nachfolger der „Europäischen Schlange“ die währungspolitische Kooperation in der EG stärken und den Übergang zur Währungsunion einleiten sollte. Gegenüber der „Schlange“ sollte sich das EWS durch größere „Symmetrie“ auszeichnen, d. h. durch eine weniger starke Stellung der Bundesbank in der gemeinsamen Währungspolitik. Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Schwäche der USA in den späten siebziger Jahren verstanden Schmidt und Giscard d'Estaing die europäische Währungspolitik als zentrales Element einer Außenpolitik, die auf die Behauptung Europas als weltpolitischer Größe abzielte<sup>5</sup>.

Die ersten Jahre des EWS waren durch wiederholte Krisen und Abwertungen einzelner Währungen gegenüber der DM gekennzeichnet. Die in der Gründungsakte anvisierte Währungsunion erschien schon bald wieder unrealistisch. Erst nach den Initiativen der Gemeinsamen Europäischen Akte und dem Programm zur Vollendung des Binnenmarktes kam auch der Prozeß der Währungsintegration wieder in Gang. 1988 schlug Außenminister Genscher eine neue Initiative zur Währungsunion vor, die die französische Regie-

rung unter Präsident Mitterrand positiv aufgriff. 1989 nahm der europäische Rat in Madrid den „Delors Bericht“ als Fahrplan zur Währungsunion an. Wie der „Werner Bericht“ sah er die Verwirklichung der Währungsunion in einem dreistufigen Prozeß vor. Monetäre und wirtschaftliche Integration sollten parallel zueinander vorangetrieben werden. Der Bericht forderte ebenfalls die Koordination der Fiskalpolitik in der EG. Die Vorstellungen des „Delors Berichts“ fanden ihren weitgehenden Niederschlag in dem Vertrag von Maastricht, mit dem die Regierungen der EG 1991 die Errichtung der Währungsunion bis spätestens zum 1. Januar 1999 beschlossen.

Die historische Rückschau zeigt, wie stark der Weg zur Währungsunion von politischen Impulsen geprägt war. Die Vorstellung, daß die gemeinsame Währung zu einem Symbol der Einigung Europas werden und die Staaten zusammenschweißen würde, ist grundlegend für das Verständnis der europäischen Währungsintegration. Sie entspricht der Grundthese der „kumulativen Logik der Integration“, daß eine enge Integration in einem Bereich der Wirtschaftspolitik enge Integration in anderen Bereichen nach sich zieht, bis am Ende eine vollständige Integration erreicht ist<sup>6</sup>. In dieser Sichtweise ist die Währungsunion letztlich Vehikel einer politischen Union, die sich auf direktem Wege nicht verwirklichen läßt. Jacques Rueff faßte diese These schon 1950 in einem berühmten Zitat zusammen: „L'Europe se fera par la monnaie, ou ne se fera pas.“<sup>7</sup>

Die Regierung Kohl trieb nach der Deutschen Einigung das Projekt voran, um die feste Einbindung der Bundesrepublik in die Europäische Union zu zementieren. Ihr propagiertes Ziel war, mit der Währungsunion zugleich die politische Union in Europa voranzubringen. Auch Deutschlands Partner sahen nach der Deutschen Einigung in der Währungsunion die Möglichkeit, der Gefahr einer Abwendung Deutschlands von der Europäischen Integration zu begegnen<sup>8</sup>. Außerhalb Deutschlands traten andere Motive hinzu. Entgegen der ursprünglichen Konzeption wurde das EWS vor allem von Frankreich zunehmend als von der DM dominiert empfunden. Die Unabhängigkeit der Bundesbank bedeutete aus der Sicht der anderen EWS-Teilnehmer, daß die europäische

4 Vgl. Europäische Kommission, Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall Bericht), Brüssel 1977.

5 Vgl. H. Schmidt, Die Bürokraten ausgetrickst, in: Die Zeit vom 24. 8. 1990, und: Kampf gegen die Nationalisten, in: Die Zeit vom 31. 8. 1990.

6 Vgl. L. Tsoukalis, The Politics and Economics of European Monetary Union, London 1977.  
7 J. Rueff, Synthèses, Paris 1950, S. 267.  
8 Europa wird durch die Währungsunion geschaffen oder überhaupt nicht (eigene Übersetzung). Vgl. P. Jacquet, The Politics of EMU: A Selective Overview, in: CEPR (Hrsg.), The Monetary Future of Europe, London 1993.

Geldpolitik zuwenig Rücksicht auf deren nationale wirtschaftspolitische Interessen nahm. Für diese Länder bedeutet daher die EWU nicht zuletzt auch den Abbau der Vorherrschaft der Bundesbank und die Erlangung von mehr Einfluß auf die europäische Geldpolitik<sup>9</sup>.

In der Vorbereitung des Maastrichter Vertrages wurde die Verbindung von Währungsunion und politischer Union in Europa durch die Einberufung von Regierungskonferenzen zu beiden Themen betont. Angesichts der unbefriedigenden Ergebnisse des Vertrags in bezug auf die politische Einigung einigten sich die Regierungen auf die Einrichtung einer Nachfolgekonferenz, die sich der weiteren Entwicklung der politischen Einigung in Europa und den dringenden institutionellen Reformen der Gemeinschaft widmen sollte. Die mageren Ergebnisse dieser Konferenz, die 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam beendet wurde, belegen die Reformunfähigkeit der Europäischen Union und die Schwierigkeiten ihrer weiteren politischen Integration. Da die Bundesrepublik mit der Aufgabe der DM den höchsten geldpolitischen Preis für die EWU zahlt, macht der mangelnde Fortschritt in der politischen Integration die deutsche Regierung zum eigentlichen Verlierer der EWU.

Der maßgebliche Grund für diese Lähmung ist eng verknüpft mit dem Verhältnis zwischen monetärer und politischer Union einerseits und dem mangelnden Konsens der europäischen Staaten über die langfristigen Ziele der europäischen Integration andererseits. Im Kern geht es um den Konflikt zwischen dem Verständnis der EU als einer supranationalen Organisation, die sich allmählich zu einem souveränen, europäischen Bundesstaat entwickeln wird, und der EU als einer besonders intensiven Form der Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten<sup>10</sup>. Die Vertreter der ersten Position sehen die EWU als den nächsten großen Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat; Vertreter der zweiten fürchten die damit verbundene Aufgabe nationaler Souveränität zugunsten der Union. Die britische Regierung unter Margaret Thatcher vertrat diese Position besonders deutlich, aber auch in der dänischen und der schwedischen Entscheidung, nicht an der EWU teilzunehmen, spielte die Ablehnung einer bundesstaatlichen Vision eine Rolle. Mit der Spaltung der EU in die Gruppe der EWU-Teilnehmer und die

Gruppe der übrigen Länder deutet sich an, daß die Währungsintegration letztlich die politische Integration der gesamten Union auch behindern kann. Wie weit dies der Fall sein wird, wird davon abhängen, ob und wie der grundlegende Konflikt über die Vision der europäischen Integration gelöst werden kann<sup>11</sup>.

## 2. Konvergenz zum Euro

Der Maastrichter Vertrag verlangte von allen Regierungen die Aufstellung von Konvergenzprogrammen, die ihre wirtschaftspolitischen Programme zur Erreichung der Konvergenzkriterien darlegen sollten. Die Einhaltung der Konvergenzkriterien war ausschlaggebend für die Qualifikation eines Landes zur Teilnahme an der EWU. Die fünf Kriterien sind: (1) die rechtliche Unabhängigkeit der Zentralbank von der Regierung; (2) die Teilnahme am EWS ohne eine von der jeweiligen Regierung initiierte Abwertung der eigenen gegenüber den anderen Währungen und bei Einhaltung der normalen Schwankungsbreiten der Wechselkurse im EWS; (3) die Realisierung einer Inflationsrate, die das Mittel der drei niedrigsten Inflationsraten in der Europäischen Union nicht um 1,5 Prozent übersteigt; (4) die Realisierung eines langfristigen Zinssatzes, der das Mittel der langfristigen Zinsen in denselben drei Ländern nicht um zwei Prozent übersteigt, und (5) die Abwesenheit eines „übermäßigen Defizits“. Das Konvergenzverfahren sollte sicherstellen, daß sich die Volkswirtschaften vor allem im Hinblick auf die Inflationsentwicklung zu Beginn der EWU einigermaßen im Gleichschritt entwickeln und zugleich im Hinblick auf die Stellung der Zentralbank die rechtliche Grundlage der EWU sicherstellen.

Zu Beginn des EWS herrschten in der EG Inflationsraten zwischen 5,8 Prozent in Deutschland und 20,4 Prozent in Italien. Infolge des zweiten Ölpreisschocks nahmen diese Unterschiede in den ersten Jahren des EWS noch zu, bevor die Inflationsraten ab 1982 gegen niedrigere Werte konvergierten. 1992, zur Verabschiedung des Maastrichter Vertrages, betrug die höchste Inflationsrate in der EG 15 Prozent (Griechenland), die niedrigste lag bei 1,6 Prozent (Luxemburg)<sup>12</sup>. 1997 schließlich betrug die höchste Rate 6,0 Prozent (Griechen-

9 Vgl. P. Jacquet, ebd.

10 Vgl. M. Dewatripont/F. Giavazzi/J. von Hagen/I. Harden/T. Persson/A. Sapir/G. Tabellini, *Flexible Integration*, London 1996.

11 Vgl. H. Tietmeyer, *Der Beitrag der Währungspolitik zur Europäischen Integration*, in: Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank (Hrsg.), *Hans Tietmeyer – Währungsstabilität für Europa*, Baden-Baden 1997.

12 Der Beitrag des EWS zur Desinflation in der EG ist jedoch umstritten, denn auch Länder außerhalb des EWS wiesen in den achtziger Jahren eine erfolgreiche Inflations-

land), die niedrigste 1,3 Prozent (Finnland); Italien wies eine Rate von 2,2 Prozent, Deutschland von 2,1 Prozent auf. Inflationskonvergenz auf einem sehr niedrigen Niveau ist zweifellos der große Erfolg des Maastrichter Konvergenzprogramms. Parallel dazu sanken ebenfalls die langfristigen Zinsen in Europa. Besonders die Staaten mit relativ hohem Schuldenstand, Italien und Belgien, wurden dadurch von ihren hohen Zinszahlungen im Staatshaushalt entlastet, so daß die Inflationskonvergenz auch zur Erfüllung des Defizitkriteriums beitrug. Bezogen auf das Inflations- und das Zinskriterium erfüllte 1997 lediglich Griechenland die Bedingungen für die Währungsunion nicht.

Die fiskalische Konvergenz – d. h. die Einhaltung des Defizit- und Schuldenkriteriums – ist dagegen kritischer zu betrachten. 1991 betrug die mittlere Schuldenquote in der EG 60 Prozent<sup>13</sup>. Seit Beginn des Konvergenzprozesses stieg die mittlere Schuldenquote auf 73 Prozent. Für die EG insgesamt muß daher die fiskalische Konvergenz als gescheitert betrachtet werden.

Hinter der durchschnittlichen Entwicklung verbergen sich allerdings deutlich unterschiedliche Trends in den einzelnen Ländern. Der Anstieg der mittleren Verschuldung seit 1992 wurde praktisch vollständig getragen durch die Zunahme der Staatsverschuldung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien – also ausschließlich in den großen Ländern der EU. In den mittleren und kleinen Staaten war die Staatsverschuldung dagegen nach 1992 konstant oder rückläufig. Einige Länder, wie Irland und Belgien, nutzen den Anlaß des Konvergenzprozesses zu einer Reform ihrer nationalen Budgetpolitik, um die fiskalische Disziplin langfristig abzusichern. Offensichtlich war die abschreckende Wirkung des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten in diesen Ländern größer als in den großen EG-Staaten. Diese waren dagegen nur mit Hilfe besonderer Maßnahmen in der Lage, das letztlich entscheidende Defizitkriterium zu erfüllen<sup>14</sup>. Weder Deutschland noch Frankreich haben bis 1997 eine

bekämpfung auf, die oft sogar rascher erfolgte als in den Ländern des EWS. Vgl. M. Fratianni/J. von Hagen (Anm. 1).  
13 Der Mittelwert der Schuldenquote von 60 Prozent erklärt die Festlegung des Schuldenkriteriums auf diesen Wert; bei einer angenommenen langfristigen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) von fünf Prozent ergibt sich daraus ein langfristig tragbares Defizit von drei Prozent.

14 Dazu gehören in Italien die Erhebung einer rückzahlbaren, einmaligen Europasteuer, in Frankreich die Einstellung der Erlöse aus der Privatisierung der Telecom in den normalen Haushalt und in Deutschland die Herausrechnung des Krankenhausesektors aus dem öffentlichen Haushalt.

Reduzierung ihrer Haushaltsdefizite erreicht, die als dauerhaft angesehen werden kann<sup>15</sup>. Infolgedessen kam es in der Bewertung der fiskalischen Konvergenz auch nicht zur Anwendung einer „strikten“ Interpretation der Kriterien, auf der die Bundesregierung zuvor bestanden hatte.

### 3. Einführungsphase

Nachdem auf dem Europäischen Gipfel am 2. Mai 1998 die elf Mitglieder der EWU festgelegt wurden, müssen im Laufe des Jahres noch einige Maßnahmen ergriffen werden, um den Start der EWU am 1. Januar 1999 zu ermöglichen. Zum 1. Juli 1998 wird die Europäische Zentralbank (EZB) als Institution gegründet werden. In der zweiten Jahreshälfte wird sie ihr geldpolitisches Instrumentarium festlegen und eine Strategie für die Geldpolitik zu Beginn der EWU ausarbeiten. Vorarbeiten dazu hat bereits das Europäische Währungsinstitut in Frankfurt geleistet.

Mit dem Beginn der EWU müssen die Währungen aller teilnehmenden Staaten in Euro konvertiert werden. Dieses Konversionsproblem wird durch eine Reihe von Vorschriften des Maastrichter Vertrags und nachfolgender Beschlüsse des Europäischen Rates verkompliziert<sup>16</sup>. Der Vertrag legt fest, daß die Konversion den Außenwert des ECU nicht verändern darf. Zusammen mit dem Beschluß des Madrider Gipfels, den heutigen ECU im Verhältnis 1 : 1 in Euro zu überführen, bedeutet dies, daß der Konversionskurs jeder teilnehmenden Währung gleich der letzten Quotierung eines Marktkurses dieser Währung gegenüber dem ECU sein muß. Die sogenannte Dreiecksarbitrage am Devisenmarkt impliziert, daß das Verhältnis der Konversionskurse von je zwei teilnehmenden Währungen gleich der letzten Quotierung ihres bilateralen Wechselkurses sein muß. Diese Bestimmung bedeutet, daß die Konversionskurse nicht im Vorhinein bestimmt werden können. Das Konversionsverfahren birgt daher buchstäblich bis zur letzten Sekunde Unsicherheit.

Diese Unsicherheit ließe sich eliminieren, wenn die teilnehmenden Staaten im Vorlauf der EWU den Wechselkurs ihrer Währungen gegenüber dem ECU festlegen könnten. Da der heutige ECU aber mit dem britischen Pfund und der griechischen Drachme Währungen enthält, die nicht an der EWU teilnehmen, ist eine solche Fixierung nicht möglich. Bestenfalls läßt sich die Unsicherheit ver-

15 Vgl. R. Perotti/R. Strauch/J. von Hagen, *Sustainable Public Finances*, London 1998.

16 Vgl. D. Begg/F. Giavazzi/J. von Hagen/C. Wyplosz, *EMU: Getting the End Game Right*, London 1997.

ringern, indem die Teilnehmerstaaten sich im vorhinein auf bilaterale Konversionskurse einigen und ankündigen, daß ihre Zentralbanken diese Kurse auf jeden Fall am letzten Markttag, also am 31. Dezember 1998, durchsetzen werden. Dies erfordert die Bereitschaft der Zentralbanken, am letzten Markttag Währungen anderer Teilnehmerstaaten in unbegrenzter Höhe zu dem angekündigten Kurs zu kaufen oder zu verkaufen.

Auch für eine strikt auf Preisstabilität bedachte Zentralbank wie die Bundesbank entsteht durch diese Ankündigung kein geldpolitisches Risiko, da der Kauf oder Verkauf von teilnehmenden Währungen am letzten Tag durch eine teilnehmende Zentralbank lediglich die Zusammensetzung nach den Ursprungswährungen, aber nicht die Höhe der in Euro bezifferten Geldmenge zu Beginn der EWU verändern kann. Dies sichert die Glaubwürdigkeit der Ankündigung, die notwendig ist, um die Erwartungen der Devisenhändler zu lenken: Sofern die Händler überzeugt sind, daß am letzten Tag die zentralen Paritäten vorherrschen, werden sie auf diese Kurse spekulieren und durch entsprechende Käufe und Verkäufe diesen Kurs selbst herbeiführen, so daß die Bedingung der marktmäßigen Konvergenz erfüllt wird.

Mit Beginn der EWU am 1. Januar 1999 endet die Existenz der nationalen Währungen der Teilnehmerländer. Da jedoch bis zu diesem Zeitpunkt die EZB nicht in der Lage sein wird, ausreichend Bargeld in Euro herzustellen, werden die alten nationalen Geldzeichen, Münzen und Banknoten, noch für einige Zeit weiter umlaufen. Unterstellen wir einen Konversionskurs zum Euro von 1,94 DM, so wird ein 10-DM-Schein dann effektiv 5,1282 Euro wert sein. Die Einführung des Euro-Bargelds erfolgt bis zum 1. Januar 2002; am 1. Juli 2002 erlischt der Charakter der alten Geldzeichen als gesetzliches Zahlungsmittel.

Der bargeldlose Zahlungsverkehr wird dagegen schon ab dem 1. Januar 1999 in Euro abgewickelt werden. Dazu wird die EZB das europäische Zahlungssystem TARGET betreiben. Nach dem von der Europäischen Kommission propagierten Grundsatz „kein Zwang, keine Verhinderung“ haben Nichtbanken im Zahlungsverkehr die Wahl zwischen dem Euro oder ihrer alten, nationalen Währung. Wählen sie die alte Währung, so muß der Zahlungsbetrag durch die Bank zunächst in Euro umgewandelt werden, bevor er in den Zahlungsverkehr gegeben werden kann. Ursprünglich als vertrauensbildende Maßnahme gedacht, wird dieses Verfahren nicht nur die Kosten des Zahlungsverkehrs erhöhen, sondern auch Verwirrung

stiften. Wie schnell sich der Euro im Zahlungsverkehr durchsetzen wird, wird letztlich vom Verhalten großer Unternehmen und des Staates abhängen. Große Unternehmen haben zur Vermeidung von Kosten ein Interesse daran, möglichst schnell einheitlich zum Gebrauch des Euro überzugehen. In einigen europäischen Ländern hat der Staat durch die Ankündigung, ab 1999 Steuererklärungen in Euro zu akzeptieren, in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle übernommen. Die Bundesrepublik liegt hier noch weit zurück.

#### 4. Wirtschaftliche Perspektiven

Die Einführung der gemeinsamen Währung wird die wirtschaftliche Integration der beteiligten Staaten erheblich vorantreiben. Auf den Gütermärkten bedeutet die Verwendung einer gemeinsamen Währung einerseits geringere Transaktionskosten, andererseits eine erhöhte Transparenz des Preissystems: Da Preisunterschiede zwischen den Ländern nicht mehr durch Wechselkurse verschleiert werden, bietet die EWU geringere Möglichkeiten für Preisdiskriminierung. Beides impliziert eine höhere Wettbewerbsintensität auf den europäischen Märkten, die letztlich dem Konsumenten zugute kommen wird. Der Einkommenseffekt durch die Ersparnis von Transaktionskosten verspricht eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktion und Beschäftigung. Während dieser Effekt aber quantitativ eher gering sein dürfte<sup>17</sup>, führt die Verschärfung des Wettbewerbs zu einer Umverteilung von Produktion und Beschäftigung in der EWU zugunsten der Länder mit den geringsten Lohnkosten und der höchsten Produktivität.

Drastische Veränderungen wird die EWU im Finanzsektor nach sich ziehen. Die Umstellung aller nationalen Finanzmärkte auf dieselbe Währung schafft einen einheitlichen EWU-Finanzmarkt, der der Größe nach mit dem Finanzmarkt der USA vergleichbar sein wird. Geringere Handelskosten und höhere Liquidität auf den Aktien- und Wertpapiermärkten sind die Folge. Dies wird Anlagen in Euro-Wertpapieren und Aktien auch für Investoren außerhalb der EWU attraktiver machen als bisher<sup>18</sup>. Die internationale Bedeutung der Euro-Finanzmärkte wird daher zunehmen und

17 Die Europäische Kommission schätzte diesen Einkommenseffekt auf lediglich 0,1 Prozent des Volkseinkommens. Vgl. Europäische Kommission, One Market One Money, European Economy Nr. 44, Brüssel 1990.

18 Vgl. R. N. McCauley/W. R. White, the Euro and European Financial Markets, in: P. R. Masson u. a. (Hrsg.), EMU and the International Financial System, Washington, D.C. 1997.

der Euro zugleich zu einer attraktiven Reservewährung für Zentralbanken außerhalb der EWU werden. Diese Tendenz wird auch durch die Größe des EWU-Wirtschaftsraumes bestärkt, dessen Anteil am globalen Sozialprodukt 31 Prozent betragen wird (verglichen mit 27 Prozent der USA). Ein wirtschaftlicher Vorteil der EWU dürfte daher darin liegen, daß Zentralbanken und private Investoren außerhalb der EWU den Euro in großem Maß als Anlagewährung halten werden. Während die Währungen der EWU-Länder heute zusammen 20 Prozent der Währungsreserven von Nicht-EWU-Ländern ausmachen, dürfte der Anteil des Euro deutlich darüber liegen. Ob der Euro allerdings – wie Optimisten behaupten<sup>19</sup> – den Dollar als die dominante internationale Währung ablösen kann, wird sich nicht zuletzt aufgrund der Qualität der Geldpolitik der EZB erweisen.

---

## II. Die monetäre Verfassung der EWU: Garant für Stabilität?

---

Die monetäre Verfassung der EWU gründet sich auf zwei Prinzipien: die Verpflichtung der Geldpolitik auf das Ziel der Preisstabilität und die Unabhängigkeit der Zentralbank. Art. 105 (1) des Maastrichter Vertrags legt fest, daß das oberste Ziel der Geldpolitik des EZB die Preisstabilität ist. Art. 105 (1) fügt hinzu, daß die EZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unterstützen soll, solange das Ziel der Preisstabilität dadurch nicht gefährdet wird. Dieser Zusatz dürfte sich in der Praxis als irrelevant erweisen, da er sich allein auf die „allgemeine“ Wirtschaftspolitik bezieht und von der Wirtschaftspolitik „in der“ und nicht „der“ Gemeinschaft spricht. Selbst wenn es eine gemeinsame Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft gäbe, wäre die EZB nicht zu deren Unterstützung verpflichtet, da es immer daneben noch weitere, nationale Wirtschaftspolitiken geben wird.

### 1. Zentralbankunabhängigkeit

Zu den großen wirtschaftspolitischen Innovationen des Maastrichter Vertrages zählt die Sicherung der Unabhängigkeit der EZB. Unabhängigkeit bedeutet, daß die Zentralbank ihren geldpolitischen Kurs frei wählen kann und nicht an Weisun-

gen der Regierungen oder eines anderen Organs der Gemeinschaft gebunden ist. Dieser Grundsatz wurde in Art. 107 des Maastrichter Vertrags festgelegt. Zur Unabhängigkeit gehört auch, daß die EZB nicht gezwungen werden kann, die Staatsschuld eines Mitgliedstaates durch direkte Kreditvergabe an die Regierung und damit letztlich durch Gelddrucken zu finanzieren. Dieser Grundsatz wird in Art. 104 festgelegt. Er verbietet auch die Einrichtung von Kreditfazilitäten bei der EZB für die Mitgliedstaaten der EWU. Unabhängigkeit bedeutet weiter, daß die Entscheidungsträger im Zentralbankrat keinen Anreiz haben, ihre Entscheidungen an den Interessen der Regierungen auszurichten. Dies ist dadurch sichergestellt, daß die Mitglieder des Zentralbankrats nicht frühzeitig aus ihrem Amt entlassen werden können und jeweils nur für eine Amtszeit im Zentralbankrat vertreten sind. Eine Einschränkung der Unabhängigkeit der EZB könnte sich daraus ergeben, daß der Rat der Finanzminister von seinem Recht Gebrauch macht, der EWU ein Wechselkursziel mit einer anderen Währung vorzuschreiben. In der Praxis dürfte dies aber wenig relevant sein, denn angesichts der Größe der EWU käme dafür nur eine Bindung des Euro an den Dollar in Frage – eine Politik, die auf die Ablehnung der USA stoßen würde. Im Rahmen des neuen EWS-2, das den nichtteilnehmenden Ländern der EU als Wechselkursverbund mit dem Euro zur Verfügung steht, hat die EZB das Recht, Stützungskäufe anderer Währungen unilateral einzustellen, falls solche Käufe nach ihrer Ansicht das Ziel der Preisstabilität untergraben. Im internationalen Vergleich erweist sich die EZB, was ihre Statuten betrifft – als eine der unabhängigen Zentralbanken.

Die Unabhängigkeit der Zentralbank dient der Absicherung des geldpolitischen Ziels der Preisstabilität<sup>20</sup>. Ausgangspunkt des Konzepts der Zentralbankunabhängigkeit ist die Vorstellung, daß der Zentralbankrat einer unabhängigen Zentralbank seine Entscheidungen an längerfristigen Zielen ausrichten kann und folglich nicht wie eine regierungsabhängige Zentralbank an kurzfristigen, politisch opportunen Beschäftigungsgewinnen interessiert sein muß. Da die Arbeitnehmer und Unternehmer das verstehen, erwarten sie von einer unabhängigen Zentralbank geringere Inflationsraten als von einer regierungsabhängigen Zentralbank, die sich, bei unverändertem Beschäftigungsniveau, auch einstellen. Der Vorteil einer unabhängigen Zentralbank besteht also darin, auf

19 Vgl. etwa R. Portes/H. Rey, *The Emergence of the Dollar as an International Currency*, in: D. Begg/J. von Hagen/C. Wyplosz/K. Zimmermann, *European Monetary Union*, London 1998.

20 Vgl. M. J. M. Neumann, *Precommitment by Central Bank Independence*, in: *Open Economics Review*, (1990) 2, S. 95–112.

längere Sicht eine geringere Inflationsrate zu bekommen, ohne eine höhere Arbeitslosigkeit hinnehmen zu müssen. Die Ergebnisse einer Vielzahl empirischer Arbeiten haben inzwischen bestätigt, daß Länder mit unabhängigen Zentralbanken geringere Inflationsraten aufweisen<sup>21</sup>.

Kritiker des Konzepts wenden ein, daß die Abwägung zwischen wirtschaftspolitischen Zielen wie Arbeitslosigkeit oder Preisstabilität politisch zu bedeutsam sei, als daß man sie einer unabhängigen Behörde überlassen dürfe. Dieser Einwand ist eng verbunden mit der Frage, wem gegenüber eine unabhängige Zentralbank verantwortlich ist und wie die Mitglieder ihres Zentralbankrats zur Verantwortung gezogen werden können. Im Rahmen nationaler Geldpolitik ist diese Frage noch einfach zu beantworten: Da die Unabhängigkeit der Zentralbank durch ein Gesetz geschaffen wurde, kann sie auch durch ein Gesetz wieder abgeschafft werden. Darüber hinaus sehen sich gerade unabhängige Zentralbanken der öffentlichen Kritik ausgesetzt und sind daher bemüht, ihre Politik in den Medien zu erklären und zu rechtfertigen. Verantwortlichkeit besteht also informell auch gegenüber der Öffentlichkeit.

Mangelnde Verantwortlichkeit der EZB ist die große Schwäche des Maastrichter Vertrags. Formal ist die EZB gehalten, jährlich dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat über ihre Politik zu berichten. Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, daß die EZB ihr Ziel der Preisstabilität systematisch verletzt, gibt es jedoch nicht. Als Produkt eines internationalen Vertrages läßt sich die EZB auch nicht – wie eine nationale Zentralbank – durch ein Gesetz abschaffen; dazu bedarf es der Revision des Europäischen Vertrags und der Zustimmung aller EU-Staaten. Auch die Verantwortlichkeit der EZB gegenüber der Öffentlichkeit wird nur schwach ausgeprägt sein, da es auf europäischer Ebene keine formierte öffentliche Meinung gibt, wie sie auf nationaler Ebene besteht. Praktisch bedeutet dies, daß die EWU ihrer Zentralbank ausgeliefert sein wird: Sollte sich die Geldpolitik der EZB als schlecht erweisen, gibt es – abgesehen von der Drohung eines Mitglieds, die EWU zu verlassen und eine eigene, nationale Währung wieder einzuführen – keine Möglichkeit, die Zentralbank zu einer Besserung zu zwingen.

Die Kombination eines hohen Grades von Unabhängigkeit mit sehr schwacher Verantwortlichkeit in der EZB bedeutet, daß die EZB zwar eine

geringe Inflationsrate erwarten läßt, daß diese Erwartung aber mit einem bedeutenden Grad an Unsicherheit verbunden ist. Letztlich ist die Qualität der Geldpolitik der EZB in dieser Gestaltung in sehr viel höherem Maße als bei Zentralbanken, die stärker verantwortlich sind, von der persönlichen Motivation der Mitglieder des Zentralbankrates zur Wahrung der Preisstabilität abhängig. Darin liegt ein Risiko, da persönliche Motivationen vor der Ernennung eines Ratsmitglieds nur schwer meßbar sind. Andererseits wird dadurch gerade die Ernennung der ersten Ratsmitglieder besonders wichtig. Das politische Gerangel um die Ernennung des ersten Präsidenten der EZB, Wim Duisenberg, das sich bis in die letzten Stunden des EU-Gipfels am 2. Mai 1998 hinzog, belegt die hohe Bedeutung, die der Persönlichkeit des Präsidenten aufgrund der Verbindung von hoher Unabhängigkeit und schwacher Verantwortlichkeit zugemessen wird.

## 2. Preisstabilität

Trotz des hohen Stellenwerts, den die Preisstabilität in der monetären Verfassung der EWU einnimmt, gibt der Maastrichter Vertrag keine Definition dieses zentralen Begriffs. Tatsächlich haben selbst Praktiker nur vage Definitionen für Preisstabilität. Nach Greenspans Definition herrscht Preisstabilität, wenn wirtschaftliche Entscheidungsträger ihre Entscheidungen nicht von der Erwartung künftiger Veränderungen des Preisniveaus abhängig machen<sup>22</sup>. Diese Definition betont den erwartungsbezogenen Charakter von Preisstabilität.

Eine strenge Interpretation von Preisstabilität erfordert, daß das Preisniveau im Zeitablauf stabil ist, also konstant oder in geringem Ausmaß um einen konstanten Wert schwankt. Eine alternative, weichere Definition von Preisstabilität fordert, daß der langfristige Trend des Preisniveaus Null ist. Unter einer solchen Definition würde die Geldpolitik eine geringe Wachstumsrate des Preisniveaus anstreben, einmalige Verschiebungen des Preisniveaus jedoch zulassen.

Der Bedeutung des Unterschieds in den beiden Konzepten resultiert daraus, daß Änderungen des Preisniveaus nicht nur von der Geldpolitik verursacht werden und nicht nur von exogenen Einflüssen, sondern auch durch wirtschaftspolitische Maßnahmen der Regierung und das Verhalten der Tarifpartner. Eine Erhöhung der Verbrauchssteuern beispielsweise führt in der Regel zu einer

21 Vgl. A. Alesina/L. Summers, Central Bank Independence and Macroeconomic Performance, in: Journal of Money, Credit, and Banking, (1993), S. 51–62.

22 Vgl. A. Greenspan, Opening Remarks, in: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.), Achieving Price Stability, Kansas City 1997.

Erhöhung der Verbraucherpreise. Unter der strengen Definition der Preisstabilität wird eine Zentralbank auf diese Erhöhung mit einer restriktiven Geldpolitik antworten, um das Preisniveau auf seinen ursprünglichen Wert zu drücken. Eine solche Antwort wird einerseits die konjunkturellen Effekte der Steuererhöhung verschärfen, andererseits ihre Verteilungseffekte zugunsten derjenigen Gruppen in der Bevölkerung verändern, die am stärksten von Preiserhöhungen betroffen sind. Unter der weichen Definition von Preisstabilität dagegen wird die Zentralbank die steuerlich bedingte Preisniveauerhöhung hinnehmen und durch eine entsprechende Ausweitung der Geldmenge ermöglichen, so wie die Bundesbank dies in den achtziger und neunziger Jahren mehrfach getan hat<sup>23</sup>.

Das Beispiel zeigt, daß die Verwendung einer strengen Definition von Preisstabilität Konflikte zwischen der Zentralbank und der Regierung wahrscheinlicher macht als das weichere Konzept. Aus ähnlichen Gründen führt die strenge Definition zu intensiveren und häufigeren Auseinandersetzungen zwischen der Zentralbank und den Tarifpartnern als die Alternative. Zugleich impliziert das strenge Konzept einen hohen Grad der Sicherheit über die langfristige Preisniveaumentwicklung, während das weichere Konzept – in Abhängigkeit vom Verhalten der anderen wirtschaftspolitischen Akteure – zu beträchtlicher Unsicherheit führen kann.

Die entscheidende Frage in der Abwägung der beiden Konzepte ist, inwieweit die Zentralbank politischem Druck der Regierung und anderer Akteure standhalten kann. Da eine Zentralbank – wie alle großen Institutionen – Konflikte scheut, besteht die Gefahr, daß eine ständige Auseinandersetzung mit anderen wirtschaftspolitischen Akteuren dazu führt, daß die Geldpolitik am Ende deren Interessen zu Lasten der Preisstabilität nachgibt. Die EZB wird in dieser Hinsicht in einer besonderen Lage sein, da sie nicht einer, sondern mehreren Regierungen und Gruppen von Tarifpartnern gegenübersteht. Eine Erhöhung der Verbrauchsteuern beispielsweise in Deutschland wird die Preise in Deutschland erhöhen, das Preisniveau in der EWU dagegen nur geringfügig beeinflussen. Das bedeutet, daß die EZB eine strenge Definition von Preisstabilität anwenden kann, ohne politischen Druck in demselben Ausmaß fürchten zu müssen, wie eine gewöhnliche Zentral-

bank. So gesehen sollte die EZB ihr Ziel ehrgeiziger setzen, als die nationalen Zentralbanken in der Vergangenheit.

Zur Durchsetzung von Preisstabilität wird die EZB ihre Geldpolitik an einem Durchschnitt der Preise in allen EWU-Staaten ausrichten. Stabilität dieses Preisniveaus schließt nicht aus, daß die Preise in einzelnen Staaten deutlichen Bewegungen unterliegen. Beispiele anderer großer Währungsunionen belegen dies. So betrug die Preissteigerung im Nordosten der USA zwischen 1985 und 1991 31,5 Prozent, im Süden dagegen nur 24 Prozent. Auch in Kanada findet man signifikante Unterschiede der Inflationsraten zwischen den Provinzen. Es ist also möglich, daß die Bürger der Länder in der EWU den Erfolg der EZB unterschiedlich beurteilen, weil sie unterschiedlichen Preissteigerungen ausgesetzt sind. Dies kann einerseits die Folge unterschiedlicher Entwicklungen von Güternachfrage und -angebotsbedingungen in den Ländern sein, andererseits auf unterschiedlichen Reaktionen der einzelnen Volkswirtschaften auf die gemeinsame Geldpolitik beruhen.

Unterschiede in den nationalen Inflationsraten werden vor allem dadurch bedeutsam, daß sie unterschiedliche Reaktionen der Tarifpartner und der Regierungen in der Fiskalpolitik nach sich ziehen werden. In existierenden Währungsgebieten richten sich die jährlichen Anpassungen von Löhnen und staatlichen Transferleistungen (z. B. Renten) in der Regel nach der durchschnittlichen Inflationsrate im gesamten Währungsgebiet. Dies ist einerseits eine Folge der Mobilität der Arbeitskräfte, andererseits eine Folge des Grundsatzes der gleichen Behandlung aller Bürger. In der EWU scheint es dagegen wenig wahrscheinlich, daß Regierungen und Tarifpartner sich nach dem europäischen Preisniveau richten werden, da beide Grundlagen hier nicht gegeben sind. Eine fortgesetzte Orientierung an nationalen Preisentwicklungen birgt jedoch ihrerseits die Gefahr, daß Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung zwischen den EWU-Staaten vertieft und perpetuiert werden. Dies würde die Durchsetzung einer stabilitätsorientierten Geldpolitik für die gesamte EWU erschweren.

---

### III. Der fiskalpolitische Rahmen der EWU

---

Die enge Verbindung von Geld- und Fiskalpolitik bedeutet, daß die EWU nicht nur die Geldpolitik

23 Vgl. J. von Hagen, *Monetary Policy and Institutions in the EMU*, in: *Swedish Economic Policy Review*, (1997) 4, S. 51–116.

sondern auch die Fiskalpolitik der beteiligten Länder auf eine neue Grundlage stellt. Drei Charakteristika des fiskalpolitischen Rahmens der EWU sind auffällig: die Abwesenheit von Mechanismen, die die Anpassung an Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der beteiligten Länder erleichtern; die Begrenzung der Verschuldungsfähigkeit der Regierungen und die Abwesenheit eines Mechanismus zur Koordination der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten.

### 1. Anpassungsmechanismen für asymmetrische wirtschaftliche Entwicklungen

Die ökonomische Analyse von Währungsunionen befaßt sich vorrangig mit der Frage nach den Anpassungsmechanismen für asymmetrische wirtschaftliche Entwicklungen in den verschiedenen Regionen der Union<sup>24</sup>. Wechselkursabwertungen bieten den Vorteil einer relativ schnellen Anpassung. Stehen sie nicht mehr zur Verfügung, muß die Anpassung auf anderem Wege vollzogen werden. Theoretisch wäre dies durch Preisanpassung möglich; in der Praxis erweisen sich Preise jedoch als starr, so daß die Effektivität dieses Anpassungsmechanismus zweifelhaft ist. In den USA erweist sich die Mobilität der Arbeitnehmer als wichtigster Mechanismus. Sinkt in einer Region die Beschäftigung, so wandern Arbeitnehmer in andere Regionen, in denen sie Arbeit finden können. Angesichts der kulturellen und sprachlichen Barrieren in Europa wird auch dieser Anpassungsmechanismus wenig effektiv sein; zudem ist die regionale Mobilität der Arbeitskräfte auch innerhalb europäischer Länder erheblich geringer als in den USA<sup>25</sup>.

Funktioniert auch dieser Mechanismus nicht, so bleibt zur Anpassung an unterschiedliche Wirtschaftsentwicklungen in den Teilnehmerländern der Währungsunion die schon im „McDougall Bericht“ diskutierte Möglichkeit, ein Transfersystem zwischen den Teilnehmerstaaten einzurichten. In nationalen Währungssystemen leistet das Steuer- und Transfersystem der Zentralregierung den partiellen Ausgleich asymmetrischer Entwicklungen zwischen den Regionen. Beispielsweise steigen die Nettozahlungen der amerikanischen Bundesregierung an einen Staat, dessen Einkommen relativ zum Durchschnitt der USA vorübergehend um einen Dollar fällt, um ca. 10 cent. In

anderen Staaten ist die Ausgleichszahlung erheblich größer<sup>26</sup>. Ohne einen derartigen Ausgleich wären regionale Konjunkturschwankungen stärker ausgeprägt, als dies in der Praxis der Fall ist.

Zu beachten ist jedoch, daß derartige Transferleistungen in bestehenden Währungssystemen die Folge direkter Besteuerung und von auf Individuen und Familien ausgerichteten Ausgabenprogrammen sind. Transferleistungen an eine bestimmte Region gibt es in diesem Zusammenhang nur, weil im Fall einer regionalen Rezession es in dieser Region besonders viele anspruchsberechtigte Leistungsempfänger gibt. Ein Transfersystem, das Zahlungen auf der Grundlage aggregierten Einkommens von Regionen bzw. von EWU-Staaten leistet, läßt sich zwar prinzipiell konzipieren, jedoch erweist sich ein solches System als unrealistisch kompliziert in der Berechnung der erforderlichen Transferleistungen und wenig robust gegenüber Fehlern in der Berechnung der regionalen Einkommensschwankungen<sup>27</sup>. Für ein Transfersystem, das direkt an die Einkommen von Individuen gebunden ist, fehlt darüber hinaus in der EWU die Grundlage eines gemeinsamen Steuer- und Ausgabensystems.

Es bleibt also für die Anpassung an regionale Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung, vor allem die Anpassung regionaler Löhne und Beschäftigung. Angesichts der Rigidität und Überregulierung der Arbeitsmärkte, zumal in den großen Ländern der EWU, ist zu befürchten, daß Rezessionen in einzelnen Ländern zu hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit führen können. Um dies zu vermeiden, braucht die EWU eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

### 2. Fiskalische Disziplin und Stabilitätspakt

Die Sorge, daß die Stabilität des Euro durch eine zu hohe Verschuldung einzelner Mitgliedsländer der EWU gefährdet werden könnte, hat den Maastrichter Vertrag besonders geprägt. Sie findet einerseits ihren Niederschlag in Art. 104, nach dem die EZB nicht gezwungen werden kann, Staatsschuld zu finanzieren, und der den Erwerb von Staatsschuld durch die EZB direkt beim Emittenten ausschließt. Art. 104 b legt weiterhin fest, daß kein Mitgliedsland der EWU und kein Organ

24 Vgl. P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Union*, Oxford 1995.

25 Vgl. M. Obstfeld/O. Peri, *Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy*, in: D. Begg/J. von Hagen/C. Wyplosz/K. Zimmermann (Hrsg.), *EMU*, London 1998.

26 Vgl. J. von Hagen, *Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the U.S.*, in: D. Fair/C. de Boissieux (Hrsg.), *Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Kluwer 1992.

27 Vgl. G. Hammond/J. von Hagen, *Regional Insurance Against Asymmetric Shocks – A Empirical Study of the EC*, in: *The Manchester School*, 66 (1998), S. 331–353.

der EU gezwungen werden kann, für die Schulden eines anderen Mitgliedslandes aufzukommen. Sie findet andererseits ihren Niederschlag in dem „Verfahren bei übermäßigen Defiziten“ des Art. 104c, das die zulässige Höhe von Haushaltsdefiziten in der EWU auf drei Prozent des BIP und die zulässige Höhe der Staatsverschuldung auf 60 Prozent beschränkt. Regierungen, die diese Grenzen überschreiten, werden einem Überwachungsverfahren unterworfen, in dessen Rahmen der Europäische Rat eine Änderung ihrer Haushaltspolitik verlangen und Empfehlungen dazu aussprechen kann. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der 1997 dem Vertrag hinzugefügt wurde, verstärkt die Sanktionsmechanismen für Überschreitungen der Defizitgrenze.

Hinter diesen Vorschriften steht die Überlegung, daß die EWU die fiskalische Disziplin der Mitgliedsregierungen schwächen würde, wenn diese erwarten können, daß die EZB ihre Staatsschuld finanzieren und dadurch die Inflationskosten einer zu laxen Haushaltspolitik auf die gesamte EWU abwälzen wird. Da die gemeinsame Währung die Kosten überhöhter Staatsverschuldung verringert, braucht die EWU nach dieser Ansicht zusätzliche Regeln zur Wahrung fiskalischer Disziplin.

Die Wirksamkeit dieser Vorschriften zur Verhütung übermäßiger Staatsschuld bleibt allerdings fraglich, da numerische Defizit- und Verschuldungsgrenzen unterlaufen werden können. Beispielsweise können Regierungen Verschuldungsinstrumente benutzen, die nicht von den rechtlichen Bestimmungen erfaßt werden. Die Debatten um die Behandlung von Privatisierungserlösen in Frankreich, der italienischen Euro-Steuer und der Neubewertung der Goldreserven der Bundesbank in den letzten zwei Jahren zeigt, daß auch die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages Spielraum für „kreative“ Interpretationen lassen. Die Erfahrung anderer Länder und Währungsunionen mit numerischen Defizit- und Verschuldungsgrenzen läßt nicht erwarten, daß die Vorschriften der EWU langfristig die Staatsverschuldung effektiv beschränken werden<sup>28</sup>.

Kurzfristig jedoch schränken die Vorschriften des Stabilitätspaktes die Reaktionsmöglichkeiten der Fiskalpolitik auf konjunkturelle Schocks und die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren wie der Arbeitslosenversicherung und der progressiven Einkommensbesteuerung erheblich ein. Sie zwingen die Regierungen der EWU-Staaten, entweder

auf automatische Stabilisatoren weitgehend zu verzichten oder ihr Haushaltsdefizit im Mittel so gering zu halten, daß es auch in einer Rezession den kritischen Wert von drei Prozent nicht übersteigt. Ersteres impliziert, daß Konjunkturschwankungen in der EWU stärker ausgeprägt sein werden als in der Vergangenheit. Letzteres bedeutet eine weitgehende Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeit des Staates, die zwar aktuell zum Aufbau der hohen Staatsverschuldung wünschenswert erscheinen mag, langfristig aber ineffizient ist, da die Regierungen zukünftige, steuerzahlende Generationen nicht an den Kosten staatlicher Investitionen beteiligen können. Die Folge wäre einerseits ein zu geringes Niveau öffentlicher Investitionen und andererseits ein erhöhter Anreiz, die Vorschriften des Vertrags durch „kreative“ Finanzierungsformen auszuhebeln.

### 3. Ein Stabilitätsrat für die EWU?

Die Vereinheitlichung der Geldpolitik in der EWU und ihre Ausrichtung allein auf das Ziel der Preisstabilität bedeutet, daß die Fiskalpolitik der Mitgliedsländer stärker als zuvor gefordert sein wird, konjunkturelle Stabilisierung zu leisten. Eine effektive Stabilisierungspolitik in der EWU erfordert jedoch eine Abstimmung zwischen Geld- und Fiskalpolitik einerseits und die Koordination der Fiskalpolitik der einzelnen Staaten andererseits. Ohne eine solche Koordination entsteht die Gefahr, daß nationale fiskalpolitische Maßnahmen sich gegenseitig widersprechen und behindern mit der Folge zu hoher Staatsausgaben und Defizite. Die EWU besitzt jedoch für eine solche Abstimmung keinen formalen Rahmen außerhalb des Rats der Finanzminister. Angesichts dieses Mangels fordert die französische Regierung die Einrichtung eines Stabilitätsrates zur Koordinierung der Fiskalpolitik – ein Vorschlag, dem sich vor allem die deutsche Regierung widersetzt hat. Eine erste Sitzung des neuen „Euro-X Rates“ – eines informellen Treffens der Finanzminister der EWU, das sich in dieser Richtung entwickeln könnte – ist für Juni 1998 geplant.

Die Opposition gegen einen Stabilitätsrat gründet sich vor allem auf die Sorge, daß ein solches Gremium Druck auf die EZB ausüben könnte, um diese zu einer laxeren Geldpolitik zu bewegen<sup>29</sup>.

28 Vgl. J. von Hagen, Fiscal Arrangements in a Monetary Union – Some Evidence from the US, in: D. Fair/C. de Boissieux (Hrsg.) (Anm. 26), S. 337–360.

29 Großbritannien, Schweden, Dänemark und Griechenland haben sich darüber hinaus gegen einen solchen Rat ausgesprochen, da sie befürchten, dieser könne zu einem exklusiven EWU-Gremium werden, in dem finanzpolitische Beschlüsse getroffen werden, deren wirtschaftliche Folgen letztlich auch die Nichtmitglieder der EWU treffen. Diese Sorge ist durch die Zusicherung ausgeräumt worden, daß die

Dies würde die Unabhängigkeit der Zentralbank unterminieren. Bei genauerer Betrachtung läßt sich allerdings das Gegenteil feststellen:

*Erstens* würde ein Stabilitätsrat der EZB in der Auseinandersetzung mit der öffentlichen Meinung helfen. Solange nämlich die EZB die einzige europäische Institution mit einer makroökonomischen Verantwortung ist, wird sie zwangsläufig alle Kritik über die europäische Wirtschaftsentwicklung auf sich ziehen. Solange die Arbeitslosigkeit Europas dringlichstes Problem bleibt, heißt das, daß die EZB ständig der Forderung nach einer expansiveren Geldpolitik ausgesetzt sein wird. Die Einrichtung eines Stabilitätsrates der Regierungen würde dagegen bedeuten, daß die Regierungen die Verantwortung für die Beschäftigungsentwicklung gegenüber der Öffentlichkeit dokumentieren und daher Kritik von einer EZB ablenken.

*Zweitens* würde die Einrichtung eines solchen Rates die wirtschaftspolitische Diskussion zwischen EZB und den fiskalpolitischen Entscheidungsträgern strukturieren und transparent machen. Das Fehlen eines solchen Gremiums bedeutet ja nicht, daß geld- und fiskalpolitische Entscheidungsträger nicht miteinander kommunizieren, sondern lediglich, daß diese Kommunikation spontan erfolgt und für die Öffentlichkeit undurchsichtig bleibt. Insoweit unstrukturierte Kommunikation den Verdacht heimlicher Absprachen weckt, untergräbt sie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit der EZB und ihre Politik. Auch unter diesem Aspekt würde die Einrichtung eines Stabilitätsrates die Position der EZB eher stärken als schwächen.

Für die Geldpolitik wäre also die Einrichtung eines Stabilitätsrates der EWU sinnvoll. Die kritische Frage ist, welche Aufgaben ein solcher Rat übernehmen sollte. Bleibt der Rat ein reines Diskussionsforum wie zunächst konzipiert, in dem lediglich die Finanzminister ihre Politik diskutieren, so wäre der Anreiz zu ernsthafter Arbeit gering. Die Vorstellung der französischen Regierung ist daher, ein politisches Entscheidungsgremium zu bilden, in dem die nationalen Finanzpolitiken miteinander abgestimmt werden<sup>30</sup>. Dies wirft jedoch die Frage auf, inwieweit seine Beschlüsse bindend für die nationale Fiskalpolitik wären. Für eine bindende Wirkung, die letztlich den Einsatz nationaler Steuergelder zugunsten der Konjunkturstabilisierung in anderen Ländern der EWU

Nichtmitglieder als Beobachter an den Treffen des „Euro-X Rates“ teilnehmen können.

30 Vgl. R. Graham, Euro-X Council: France Plans for Economic Policy Role, in: Financial Times vom 27. 4. 1998.

einschließt, bietet die EWU jedoch weder die nötige vertragliche noch die erforderliche politische Basis.

---

## IV. Ausblick

---

Unser Rückblick auf die Vorgeschichte der EWU hat die politische Dimension des Projekts deutlich gemacht: die EWU als Vehikel der politischen Integration in Europa. Die Betrachtung der wirtschaftspolitischen Gestaltung der EWU zeigt, daß der Erfolg der monetären Integration von der Antwort auf eine Reihe kritischer Fragen abhängt: Werden die Regierungen in der EWU in der Lage sein, trotz hoher Arbeitslosigkeit die für eine größere Flexibilität erforderliche Rückführung der Arbeitsmarktregulierung durchzusetzen? Werden die Staaten bereit sein, zugunsten der Stabilität des Euro ihre Haushaltspolitik zu koordinieren und geeignete fiskalische Mechanismen auf EWU-Ebene zu installieren? Werden sich Regierungen und Tarifpartner sowie die Entscheidungsträger in der EZB selber an der Entwicklung der EWU-Wirtschaft anstatt an nationalen Größen orientieren? Werden die großen Staaten insbesondere die für die Stabilität des Euro erforderliche Disziplin in ihrer Haushaltspolitik akzeptieren?

Alle diese Fragen weisen zurück auf den Zusammenhang zwischen monetärer und politischer Integration. Die entscheidende Frage für den Erfolg der EWU wird sein, ob eine Währungsunion auf Dauer ohne politische Union existieren kann. Die Tatsache, daß fast überall auf der Welt und in der jüngeren Geschichte Staats- und Währungsgebiet identisch sind, gibt Anlaß zu der Vermutung, daß diese Frage verneint werden muß<sup>31</sup>. Zwangsläufig entstehen in einer Währungsunion immer wieder Situationen, in denen die gemeinsame Währung von den Bürgern einer Region wirtschaftliche Opfer zugunsten der Bürger anderer Regionen verlangt. Die Akzeptanz solcher Situationen in der Bevölkerung und bei den Regierungen setzt voraus, daß die Bürger der EWU-Staaten füreinander Zusammengehörigkeit und Solidarität empfinden. Ihre demokratische Legitimierung erfordert letztlich eine gemeinsame politische Repräsentation. Die Errichtung der EWU wird von der Hoffnung getragen, daß die gemeinsame Währung die Völker zusammenschweißt und am Ende eine politi-

31 Vgl. B. Eichengreen, European Monetary Union, Cambridge 1997, S. 256.

sche Union mit einer gemeinsamen Repräsentation hervorbringen wird. Erfahrungen dafür, daß dies gelingen kann, gibt es nicht.

Angesichts der geringen politischen Akzeptanz, auf die Programme zur Umverteilung von Einkommen in der EU heute stoßen, wird der Erfolg der EWU entscheidend von der Fähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften zur marktmäßigen

Anpassung an Konjunkturschwankungen und unterschiedliche Entwicklungen abhängen. Je mehr dies der Fall ist, desto weniger wird der Mangel an fiskalischen Mechanismen und damit der Mangel an politischer Union in der EWU spürbar werden. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik in der EWU wird sein, diese Fähigkeit durch Deregulierung und die Reform überkommener sozialstaatlicher Programme zu fördern.

## **Bodo B. Gemper: Die Deutsche Mark und die Soziale Marktwirtschaft. Die Währungsreform als Beginn einer schöpferischen Symbiose vor 50 Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/98, S. 3–12

Die Hintergründe der Stabilität der Deutschen Mark und des Erfolges der Sozialen Marktwirtschaft zu beleuchten, ist auch nach einem halben Jahrhundert nicht allein aus historischem Interesse, sondern ebenso aus aktuellem Anlaß von vitaler Bedeutung – geht es doch um den Erhalt bzw. die Erneuerung der marktwirtschaftlichen Stabilitätsstrukturen sowie ihrer Weiterführung in das europäische Einigungswerk.

Bildete 1944 Bretton Woods einen historischen Orientierungspunkt in der Entwicklung zur modernen internationalen Währungsordnung, so sollte die Währungsreform 1948 in Deutschland – obwohl von den Amerikanern dominiert – ein deutscher Stabilitätsbeitrag werden. Wie Ludwig Erhard den Motor der Marktwirtschaft anwarf und das gewaltige Räderwerk der Marktwirtschaft praktisch aus dem Nichts in Gang setzte durch Eigenmächtigkeit und Kompetenzüberschreitung gegenüber alliierten Bewirtschaftungsmaßnahmen, das war ein geniales Meisterstück politischer Durchsetzungsfähigkeit. Neben dem drastischen, von den Westalliierten dirigierten Währungsschnitt und der konsequent von Erhard verfolgten Wirtschaftspolitik nach dem volkswirtschaftlichen Gebot „Maßhalten“, ist die gesetzlich verankerte Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank „von Weisungen der Bundesregierung“ (§ 12 Gesetz über die Deutsche Bundesbank) ein weiteres „Geheimnis“ deutscher Stabilitätspolitik. Nicht nur die Wirtschaftspolitik, auch die Finanzpolitik jener Jahre der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zeichnete sich durch hochgradige Solidität aus. Sie hat im „Julius-turm“ finanzhistorisch legendäre Idealisierung erfahren.

Bei allen Unterschieden ordnungspolitischer Grundhaltung haben sich in den Aufbaujahren zwischen CDU/CSU-geführten Regierungen und Gewerkschaften doch einvernehmliche Beziehungen auf den Gebieten der Wirtschafts- und der Sozialpolitik entwickeln können. Das Leitbild Erhards, die Soziale Marktwirtschaft, wurde in Westdeutschland als eine umfassende Wirtschafts- und Sozialordnung begriffen, innerhalb derer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als Sozialpartner frei von staatlichen Eingriffen selbstverantwortlich die Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsbeziehungen gestalten, um einen sachlichen Interessenausgleich bemüht, zum Nutzen übergeordneten Gemeinwohls. Ist allerdings das Bewußtsein noch lebendig, daß die bestehende freiheitliche Ordnung keine Selbstverständlichkeit ist, sondern mühsam erkämpft werden mußte?

## **Gernot Gutmann: Die Währungsreform in Ostdeutschland und die Entwicklung des Geld- und Bankenwesens in der DDR**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/98, S. 13–19

Aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der Besatzungsmächte über die künftige Wirtschaftsordnung in Deutschland und infolge des schon früh ausbrechenden Ost-West-Konflikts kam es 1948 zu separaten Währungsreformen in Westdeutschland und Westberlin einerseits und in der sowjetischen Besatzungszone und Ostberlin andererseits. Der im Juni 1948 durchgeführte Währungsreform in Ostdeutschland, die zugleich Ähnlichkeiten und Unterschiede zu der in Westdeutschland aufwies, war ein schon kurz nach dem Kriegsende beginnender Prozeß der Kollektivierung des Bankensystems vorangegangen, der dann nach diesem Zeitpunkt in einen solchen des grundsätzlichen Wandels des Geld-, Banken- und Zahlungswesens einmündete und durch welchen ein monetäres System aufgebaut wurde, das vor allem die Funktion einer Planerfüllungskontrolle (Kontrolle durch die Mark) im Rahmen des administrativ-zentral geplanten volkswirtschaftlichen Geschehens zu erfüllen hatte. Geldverkehr und Bankentätigkeit sollten in die Lage versetzt werden, Spiegelbild der Erfordernisse der güterwirtschaftlichen (materiellen) Wirtschaftsplanung und der Realisierung dieser Pläne zu sein, so daß es den Planungsinstanzen ermöglicht würde, vermittels der Kontrolle über die Geldströme Informationen über den Grad von Erfüllung oder Nichterfüllung güterwirtschaftlicher Plananweisungen zu gewinnen. Jedoch ist es in der Praxis nur sehr mangelhaft geglückt, die hierzu erforderliche „Einheitlichkeit von materieller und finanzieller Planung“ herzustellen. Daher war das Geldwesen in der DDR – wie in den anderen sozialistischen Planwirtschaften auch – nur sehr eingeschränkt in der Lage, seine Hauptfunktion im Rahmen der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung zu erfüllen.

## **Walter Heering: Acht Jahre deutsche Währungsunion. Ein Beitrag wider die Legendenbildung im Vereinigungsprozeß**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/87, S. 20–34

Die am 1. Juli 1990 vollzogene wirtschaftliche und monetäre Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland mit der DDR gilt auch heute noch als eine der umstrittensten Entscheidungen der deutschen Vereinigungspolitik. Ihre Einschätzung wird häufig auf die Formel zugespißt, wonach es sich um eine zwar politisch opportune, aber ökonomisch unvernünftige Maßnahme gehandelt habe. Insbesondere der insgesamt wenig befriedigende Verlauf des ostdeutschen Transformationsprozesses wie des gesamtdeutschen Vereinigungsprozesses werden ihr zur Last gelegt.

Der Beitrag argumentiert auf drei Ebenen gegen diese Behauptungen: 1. Entgegen dem verbreiteten Eindruck war das Meinungsspektrum im Vorfeld der Entscheidung auch unter Wirtschaftswissenschaftlern äußerst differenziert; viele Experten haben die Währungsunion befürwortet. 2. Die Maßnahme muß primär als strategische Option zur Auflösung eines komplexen Dilemmas begriffen werden, das sich in der DDR im Frühjahr 1990 dramatisch zuspitzte; die ansteigende Welle von Übersiedlern war dafür lediglich das offensichtlichste Indiz. Aus dieser Perspektive betrachtet, hat die Währungsunion ihre Funktion geradezu glänzend erfüllt. 3. Daß die Währungsunion im Verein mit den ordnungspolitischen Vorgaben des zugrunde liegenden Staatsvertrages auch ökonomisch und sozial problematische Folgen haben würde, war abzusehen; allenfalls über Ausmaß, Geschwindigkeit und Dauer des Anpassungsprozesses konnten Unsicherheiten bestehen. Viele der eingetretenen Konsequenzen scheinen rückblickend durch die Währungsunion und ihre Modalitäten nicht unmittelbar bedingt zu sein.

## **Jürgen von Hagen: Von der Deutschen Mark zum Euro**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/98, S. 35–46

Die Gründung der Europäischen Währungsunion zum 1. Januar 1999 vollendet einen Prozeß, dessen Anfänge bis in die fünfziger Jahre zurückreichen. Ein Rückblick auf die Geschichte zeigt, wie sehr dieser Prozeß von politischen Motivationen getragen war. Im Kern stand die Vorstellung, daß die Währungsintegration in Europa zum Vehikel einer engeren politischen Integration wird, an deren Ende die Bildung eines europäischen Bundesstaates steht. Der Weg zur Währungsunion läßt sich – da die volkswirtschaftlichen Vorteile der gemeinsamen Währung eher gering einzuschätzen sind und ihnen nicht unbedeutende wirtschaftliche Kosten gegenüberstehen können – nur aufgrund dieser politischen Motivation verstehen.

Unter geldpolitischen Gesichtspunkten läßt die Europäische Währungsunion (EWU) ein hohes Maß an Preisstabilität erwarten. Diese Erwartung verbindet sich jedoch aufgrund der geringen Verantwortlichkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) mit einem beachtlichen Maß an Unsicherheit. Ein reibungsloses Funktionieren der EWU setzt voraus, daß die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in Europa erhöht wird. Dies erfordert vor allem höhere Mobilität der Arbeitskräfte. Kann eine bessere Anpassungsfähigkeit der Märkte nicht erreicht werden, so bedarf die EWU auf Dauer eines Transfermechanismus, der Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung der einzelnen Staaten ausgleicht, was jedoch wiederum eine größere politische Integration voraussetzt. Dasselbe gilt für die heute noch unbeantwortete Frage, ob die großen EWU-Staaten – vor allem Deutschland und Frankreich – die Notwendigkeit einer disziplinierteren Fiskalpolitik in der EWU akzeptieren werden.

Hier schließt sich der Kreis: Die EWU braucht für ihr langfristiges Bestehen die politische Integration der Mitgliedstaaten. Die Zukunft wird zeigen müssen, ob die gemeinsame Währung ein genügend starker Mechanismus ist, um die politische Integration zu erzeugen.