

Stadermann, Hans-Joachim

Article — Digitized Version

## Besitzstandssicherung versus marktgerechte Strukturen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Stadermann, Hans-Joachim (1990) : Besitzstandssicherung versus marktgerechte Strukturen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 5, pp. 240-246

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136636>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Hans-Joachim Stadermann

## Besitzstandssicherung versus marktgerechte Strukturen

*Die öffentliche Diskussion um die deutsch-deutsche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion hat sich bislang vor allem auf die Frage der Umtauschkurse konzentriert. Insbesondere in der DDR schien diese Diskussion häufig von dem Mißverständnis geprägt, die Währungsunion und die Stabilisierung der bestehenden Einkommens- und Preisstrukturen seien irgendwie zu vereinbaren. Professor Hans-Joachim Stadermann analysiert diesen Denkansatz und seine Gefahren und untersucht die Möglichkeiten, durch geeignete Maßnahmen vor und nach der Währungsumstellung den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft zu erleichtern.*

Seit der Währungsreform hat es in der Bundesrepublik Deutschland kein so interessantes monetäres Phänomen gegeben wie den bevorstehenden Ersatz der Mark durch die Deutsche Mark als gesetzliches Zahlungsmittel in der DDR. An die Stelle einer nur als Recheneinheit eines Landes mit zentraler staatlicher Planung genutzten Zentralbankemission wird damit eine voll kreditmarkttaugliche Währung treten. Noch sind die Bedingungen, zu denen eine Umstellung der DDR-Planwirtschaft auf die Geldwirtschaft realisiert werden kann, nicht ausgehandelt, aber die Daten des Staatsvertragsentwurfs, mit dem die Bundesregierung mit der Regierung der DDR in Verhandlungen eintreten will, liegen vor. Am 2. Juli 1990 sollen nach diesem Vorschlag bis zu 6000 Mark der DDR pro Einwohner zum Kurs von 1:1 in Deutsche Mark umgewandelt werden. Darüber hinausgehende Markbestände auf Bankkonten und Verbindlichkeiten, die Betriebe den Banken gegenüber haben, werden 2:1 umgestellt. Für Löhne und Renten ist eine Umstellung 1:1 vorgesehen, die letzteren sollen ferner an die 70-%-Regel der Bundesrepublik Deutschland angepaßt und dynamisiert werden. Ausgleichleistungen für fortfallende Subventionen werden dagegen nicht erwogen.

Eine ungute Situation zunehmender Verunsicherung ist damit durch die Bestimmung der Ausgangspunkte der Verhandlung endlich beseitigt worden. Über diesem

positiven Aspekt sollte aber die Anpassungslast, die mit diesem Paket verbunden ist, nicht übersehen werden. Die Betriebe und Unternehmen in der DDR verlieren am Tag der Umstellung die Hälfte ihrer Kassenbestände im Banksystem, müssen aber Löhne in unveränderter Höhe fortzahlen. Man muß also erwarten, daß die Betriebe, Unternehmen und Haushalte eine Kassenminimierungsstrategie verfolgen. Unter den bisherigen Bedingungen bedeutet das, daß Horte von Waren und Vorleistungen zu den bislang geltenden Fixpreisen angestrebt werden müssen und diese womöglich auf „Schwarzmärkten“ schon jetzt nur gegen DM angeboten werden.

### Zwei Wege

Es ist auch nicht vollkommen nutzlos, darauf hinzuweisen, daß die korrekte Abwicklung sicher darin bestanden hätte, die Staatsbank der DDR zu einer Verknappung der DDR-Mark zu veranlassen, die diese kreditmarkttauglich und frei konvertierbar gemacht hätte. Der DDR haben zu einer solchen Verknappung der Mark zwei Wege offengestanden, und einer besteht bis wenige Wochen vor der Umstellung unverändert weiter. Erstens wäre es möglich gewesen, eine absolute Verknappung der Mark der DDR und zeitgleich eine Freigabe der Preise herbeizuführen. Das Ergebnis einer solchen Maßnahme hätte im Fall des Erfolges darin bestanden, eine vom Markt bestimmte Preisstruktur und ein von der Zentralbank bestimmtes Preisniveau hervorzubringen.

Das Problem dieses Weges war von Beginn an, daß die Staatsbank der DDR über keine Aktiva verfügt, mit

---

*Prof. Dr. Hans-Joachim Stadermann, 48, lehrt Theorie der Wirtschaftspolitik an der Fachhochschule für Wirtschaft in Berlin.*

denen sie ihre Emission aus der Zirkulation holen könnte. Auf der Aktivseite der Bilanz stehen fast ausschließlich Forderungen gegen den öffentlichen Haushalt, die Produktionsbetriebe und Verwaltungen der kommunalen Wohnungswirtschaft. Es sind dies langfristige oder im Fall der Staatsschuld nach dem augenblicklichen Stand der Dinge faktisch uneinlösbare Anlagen, die zumindest nicht ohne sehr hohen Schaden einfach gekündigt werden können. Das staatsplanerische System der Wirtschaftssteuerung setzte bisher eine Dauerhaftigkeit oder eine revolvierende Erneuerung dieser Forderungen geradezu voraus.

Ein solches Portfolio ist ungewöhnlich. Zentralbanken, die voll funktionstüchtiges Geld bereithalten, haben solche Aktiva nicht. Die von ihnen gehaltenen Vermögenswerte sind kurzfristig fällige und im hohen Grade marktgängige Vermögenswerte. Ein solcher Bestand erlaubt es ihnen jederzeit, durch den Verkauf derartiger Werte die Geldmenge zu reduzieren.

Da dies wegen fehlender Marktgängigkeit ihres Vermögensbestandes der Staatsbank der DDR nicht gelingen kann, bleibt nur der zweite Weg: eine sofortige Freigabe aller Preise ohne eine gleichzeitige Zentralbankpolitik des knappen Geldes. Damit kommt es zu Inflation und einer relativen Verknappung des Geldes durch steigende Preise, und mit der Veränderung des Preisniveaus könnten sich auch auf diese Weise die relativen Preise einspielen, die marktgerecht sind. Vor allem aber wäre eine Entwertung der Forderungen der Zentralbank gegenüber den Betrieben, den Verwaltungen der Wohnungswirtschaft und dem öffentlichen Haushalt eingetreten, und zugleich wäre es zu einer Entwertung der Zentralbankverbindlichkeiten gegenüber Nichtbanken gekommen.

Auf beide Arten wäre die Mark der DDR auf eine natürliche Weise zu einem Wechselkurs zur Deutschen Mark auf dem Devisenmarkt gelangt, der dann eine relativ problemlose Vereinheitlichung nach dem Muster der europäischen Währungsunion ermöglicht hätte. Fester Wechselkurs und freie Konvertierbarkeit zwischen Deutscher Mark und Mark der DDR als Vorstufe der Währungsunion wären allerdings allenfalls nach einem jahrelangen Übergangszustand zu erreichen gewesen, der sich mit der offenen Grenze zwischen den beiden Teilen Deutschlands nicht hätte vereinbaren lassen. Während des Überganges hätten den Bewohnern der DDR praktisch zwei Wege in die Marktwirtschaft offengestanden: der des Abwartens, bis alles vor ihrer Haustür so wird, wie es in der Bundesrepublik Deutschland ist, und der, sich in ein Fahrzeug zu setzen und dorthin zu fahren, wo es bereits so ist, wie es vor der Haustür noch werden soll.

Politisch wurde daher frühzeitig eine Entscheidung zugunsten einer sofortigen Währungsunion ohne vorherigen Anpassungs- und Übergangsprozeß gefällt. Bei diesem Weg kann sich ein angemessenes Umstellungsverhältnis aller Forderungen und Verbindlichkeiten auf Deutsche Mark am Markt nicht herausbilden, sondern der Marktprozeß muß durch politische Entscheidungen ersetzt werden.

### Preise und Löhne

Verständlicherweise konzentriert sich bei dieser Lösung das Interesse der Betroffenen in der DDR, aber auch vieler Bundesbürger, auf die Frage des Wechselkurses, zu dem die Umstellung der laufenden Einkommen und der Ersparnisse erfolgen soll. In der DDR wird überwiegend erwartet, daß die Währungs- und Wirtschaftsunion viel schneller die Preise auf dem Gütermarkt als die Löhne auf dem Arbeitsmarkt vereinheitlichen werde. Die Ängste der Beschäftigten, der Sparer und der Rentner, deren in Mark der DDR berechnete Einkommen nur ein Drittel der in der Bundesrepublik üblichen Geldeinkommen betragen, sollten nicht gering geschätzt werden.

Eine allgemeine Steigerung der in Deutsche Mark berechneten Preise kann aber für die absehbare Zukunft in der DDR nicht ernstlich erwartet werden. Die Produktpalette in den DDR-Betrieben wird sich am Markt nicht anders behaupten können als dadurch, daß sie durch Preiszugeständnisse an Attraktivität dort gewinnt, wo Qualitätsabstände zu den Marktgütern mit westlichen Standards vorhanden sind. In dem Maße aber, in dem dies als Reflex auf die Umstellungserfolge in der Produktion nicht mehr notwendig sein wird und die Preise der Güter aus der Produktion der heutigen DDR auf das regelmäßig höhere Niveau der Bundesrepublik steigen werden, steigen naturgemäß auch die Einkommen der Lohnempfänger. Es ist dann die Aufgabe der Gewerkschaften darüber zu wachen, daß dies auch im angemessenen Verhältnis geschieht.

Gerade die unverzügliche Ausbildung eines mit den Konsumententscheidungen in den Haushalten zu vereinbarenden Systems relativer Preise ist das, was die Umstellung auf die Deutsche Mark in der DDR unverzüglich erzwingt. Es ist ein in der DDR noch vielfach anzutreffendes Mißverständnis, daß ein Ersatz der Mark durch die Deutsche Mark und die Stabilisierung bestehender relativer Preise und Einkommen irgendwie zu vereinbaren seien. In diesem Zusammenhang wird häufig dreierlei übersehen:

Erstens entbehrt die Vorstellung, daß man nach der Wirtschaftsvereinigung Trabant wie bisher produzieren

und Mercedes fahren werde, des wirtschaftlichen Fundaments. Wenn die typischen DDR-Produktionen für die Dauer, die die Installation einer modernen Produktionsausrüstung erfordert, weiter beschäftigungswirksam bleiben sollen, dann müssen für diese Frist auch bestenfalls marginal geschönte Produkte aus diesen Produktionen konsumiert werden. Das heißt, daß für sie durch sinkende DM-Preise nach der Realisierung der Währungsunion ein Markt geschaffen werden muß.

□ Zweitens werden aber auch die Realeinkommen in der DDR nicht sinken, so lange es gelingt, die bisherigen Produktionsmöglichkeiten durch simultane Veränderungen von Löhnen und Preisen in dem Maße aufrechtzuerhalten, daß eine Substitution der alten Produktionen durch neue Zug um Zug stattfinden kann.

□ Drittens bedeutet dieser Zusammenhang, daß keine Politik die Realeinkommen in der mittleren Frist sichern kann, wenn ein Versagen bei der Herausbildung einer gleichgewichtigen Struktur von Preisen und Einkommen zu umfangreichen Produktionseinstellungen führt, ehe die neuen Investitionen in dem nötigen Umfang beschäftigungswirksam werden.

### Besitzstandssicherung?

Damit wird das eigentliche Problem der geplanten Währungsunion sichtbar. Während die Währung nicht Schritt für Schritt, sondern nur von einem Tag auf den anderen umgestellt werden kann, können die Produktionsprozesse nicht über Nacht, sondern nur Schritt für Schritt auf den unverzichtbaren höheren Standard der Produktivität überführt werden. Bestünde diese Verschiedenheit zwischen den monetären und den realen Beziehungen in der Güterproduktion nicht, so gäbe es ganz offenbar kein Umstellungsproblem. Die Produktivität änderte sich in den Betrieben gerade so wie die Noten und Münzen in den Geldbörsen. Entsprechend stellen sich auch für die Preise und die Einkommen sofort das Niveau und die Preisrelationen ein, die im heutigen DM-Währungsraum herrschen.

Der Bildung marktgerechter Preisstrukturen und der ihnen gerecht werdenden Einkommen wird aber in der DDR bislang zu wenig Beachtung geschenkt. Statt dessen konzentriert sich die Aufmerksamkeit auf das statisch beurteilte Problem der Besitzstandssicherung. So, als würde sich sonst nichts ändern, glauben viele Diskussteilnehmer etwas zur Wohlstandssicherung in der heutigen DDR für die Zukunft zu bewirken, wenn es gelingt, Ersparnisse und laufende Einkommenszahlungen nach dem 1:1-Kurs auf Deutsche Mark umzustellen.

Durch eine 1:1-Umstellung von Löhnen und Renten allein wird freilich das Ziel einer Realeinkommenssicherung aus zwei Gründen überhaupt nicht erreicht werden können. Erstens muß sich hierzu die Einkommenshöhe in der heutigen DDR sehr stark verändern, weil das zukünftige Finanzsystem die Einkommen einer bisher unbekanntenen offenen Belastung unterwirft. Abgaben wurden in der DDR bisher ganz überwiegend verdeckt als Betriebsabgaben eingezogen. Die Lohnsteuer und die Mehrwertsteuer, nicht anders als die Sozialabgaben werden in der Zukunft bedeutendere Anteile der Bruttolöhne beanspruchen. Um also den frei verfügbaren Teil der Einkommen zu sichern, sind Neuverhandlungen über Einkommen unter den Tarifparteien unverzichtbar. Es müssen Teile der Wertschöpfung, die bislang den Betrieben zur Erfüllung ihrer fiskalischen Verpflichtungen verblieben sind, in Löhne transferiert werden.

Die Bestandssicherung kann zweitens niemals durch Geldlohnstabilisierung und Sicherung des Nennwertes von Renten und Spareinlagen gelingen, weil durch derartige Vereinbarungen die Preise nicht bestimmt werden können. Eine Festsetzung der Löhne, die dem Stand der Produktivität in den Betrieben entspricht und daher die Beschäftigung sichert, sichert auch mindestens die bisherigen Realeinkommen, und zwar unabhängig von der absoluten Höhe der Lohnsätze.

### Geldillusion

Das Mißtrauen kommt von einem Mißverständnis her. Man hält praktisch nach ricardianischer Manier<sup>1</sup> die Preise der Güter für fest bestimmt und schließt dann von niedrigeren Löhnen auf hohe Profite. Preise sind aber nicht wirklich fest, sondern sie sind eine Funktion der Kosten, und es ist die Aufgabe der Gewerkschaften, den Lohn durchzusetzen, der der Wertschöpfung der Arbeitskräfte entspricht.

Jeder Lohn in der DDR dagegen, der unter Mißachtung der unterschiedlichen Produktivitäten in den Betrieben der heutigen DDR und in den Unternehmen in der Bundesrepublik etwa im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag zu hoch festgesetzt wird, führt zu einer Verengung der Güterpreisunterschiede zwischen den Produkten aus den beiden Wirtschaftsräumen. Die Annäherung der Preise bedeutet eine Verschiebung der Nachfrage von den Produkten, die einem RGW-Standard genügen, hin zu jenen, die dem Weltmarktstandard gerecht werden.

Das Ergebnis aus diesem, auch als Verstoß gegen die Tarifautonomie zu wertenden Vorgang ist dann statt ei-

<sup>1</sup> Vgl. hierzu das Rentenskapitel in Ricardos Grundsätzen der politischen Ökonomie und der Besteuerung.

ner Sicherung der Realeinkommen die Unmöglichkeit, die Produktion mit RGW-Standard bis zur Einrichtung neuer Produktionsmöglichkeiten durchzuhalten. Anstatt den Besitzstand zu sichern, wird damit die Arbeitslosigkeit auf ein Niveau gehoben, das durchaus vermeidbar wäre.

Es ist bezeichnend, daß der FDGB, der 40 Jahre ein Instrument des staatlichen Arbeitgebers gewesen ist und die originären Gewerkschaftsaufgaben für seine Mitglieder nicht erfüllt hat, den 1:1-Wechselkurs, der real überhaupt nichts sichert, zu seiner ersten Forderung seit der Wende gemacht hat. Das auf Geldillusion begründete Mißverständnis einer solchen Gewerkschaftsmaßnahme besteht in der Wahl des falschen Kontrahenten. Nicht die Währungseinheit für bestehende Löhne mit der Regierung und der Zentralbank zu bestimmen, ist die Gewerkschaftsaufgabe, sondern die Höhe der Löhne in der jeweils existierenden Währungseinheit auszuhandeln und sie erforderlichenfalls mit Arbeitskämpfmaßnahmen durchzusetzen.

Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit birgt die Umstellung der Vermögen und Schulden der DDR-Haushalte und Betriebe. Zu ihnen gehören sämtliche Sicht-, Spar- und Eigenkapitaleinlagen im Staatsbankensystem und der Bargeldumlauf einerseits und sämtliche Forderungen der Staatsbank (die Schulden der Nichtbanken) andererseits. Auch wenn es die Sparer und Geldhalter anders sehen werden, sind ihre Geldvermögen nicht ihrem ganzen Umfang nach Ersparnisse in einem volkswirtschaftlichen Sinne. Sie sind zu einem Teil einfach die Differenz zwischen den Einkommenszahlungen und der Produktion multipliziert mit den Güterpreisen, die in den Staatsplanungsländern, anders als in Geldwirtschaften, getrennt festgesetzt werden.

### Vermögen und Schulden

Sie verdanken in diesem Ausmaß ihre Entstehung auch nicht einer positiven Sparentscheidung, sondern sie sind der Ausdruck einer mangelnden Gelegenheit zum Erwerb der vom Haushalt gewünschten Güter. Da durch die Lenkungsstätigkeit der planenden öffentlichen Haushalte die allgemeine Grundgleichung, daß die Summe der Einkommen gleich der Summe der mit Preisen bewerteten Produktion ist, keine Gültigkeit hat (der Staat versucht, die Geldillusion der Bürger zu nutzen), gilt auch nicht, daß die Investition gleich der Ersparnis ist in dem Sinne, daß ein der Ersparnis dem Werte nach entsprechender Teil der Güterproduktion die Betriebe nicht verlassen hat. Vielmehr stellt ein Teil der Ersparnisse und der Geldbestände in den Haushalten und in den Betrieben keinen monetären Gegenposten zu rea-

len Vermögenswerten in den Betrieben dar, sondern sie sind der Gegenposten zu monetären Nachschüssen und Subventionierungen, die den Betrieben zum Ausgleich von Differenzen zwischen dem Plan-Soll und den Ist-Zuständen gezahlt wurden und als Verbindlichkeiten der Betriebe der Staatsbank gegenüber bestehen.

Die Ersparnisse sind insoweit ein rein monetäres Phänomen. Obwohl sie einzelwirtschaftlich erspart, weil vom laufenden Einkommen nicht für Konsum ausgegeben wurden, sind sie volkswirtschaftlich keine Ersparnisse, sondern abdiskontierte zukünftige Ersparnis-erfordernisse der Betriebe. Einem Teil der Ersparnisse und entsprechend anteilig der Geldhaltung stehen aber reale Investitionen gegenüber. Es sind dies eben Produktionsanlagen und Wohnungsbauten, die mit dem Kredit der Zentralbank finanziert worden sind.

### Staatsbankbilanz der DDR

Aktiva	Passiva
Verbindlichkeiten öffentlicher Haushalte	Bargeldumlauf
Verbindlichkeiten der Betriebe und der Verwaltungen der Wohnungswirtschaft	Sichteinlagen Spareinlagen
sonstige Aktiva	Eigenkapital und sonstige Passiva

Einen guten Anhaltspunkt in Hinblick auf die Umstellungswirkungen liefert die Betrachtung der Bilanz der Staatsbank, die hier vereinfacht dargestellt wird (vgl. Übersicht). Wären die Forderungen der Staatsbank der DDR marktgängige Vermögenswerte und zu ihrem Marktwert in die Bilanz eingestellt, gäbe es kein Umstellungsproblem. Die Staatsbank hätte der Deutschen Bundesbank ihre Aktiva zu übertragen und sie erhielte dafür gerade den DM-Betrag, der ihre Verbindlichkeiten gegenüber den Nichtbanken erfüllen könnte. Indem sie diese Transaktionen abwickelte, würde sie sich praktisch als eigenständige Institution selbst auflösen.

Wenig Zweifel kann aber darüber bestehen, daß die abdiskontierten zukünftigen Ersparnisse unter marktwirtschaftlichen Bedingungen von den verschuldeten Betrieben in fast keinem Fall mehr voll erwirtschaftet werden können und auch Wertberichtigungen bei einer Reihe von tatsächlichen Investitionen durchzuführen sind. Die Aktiva sind also für die Staatsbank der DDR zu einem bedeutenden Teil abzuschreiben.

Durch diese Abschreibung aber werden nicht zugleich die monetären Forderungen, die die Nichtbanken gegenüber der Staatsbank halten, also die einzelwirtschaftlichen Ersparnisse und Geldbestände in der Form

von Kassenhaltung und Sichtguthaben, ihrem Werte nach reduziert, wie es die volkswirtschaftliche Saldenmechanik erforderte. Die Staatsbank der DDR verliert durch die Wertberichtigung einen bedeutenden Teil ihrer Aktiva, ohne daß sich ihre Passiva vermindern. Des weiteren bestehen über die Höhe der internen öffentlichen Verschuldung Zweifel. Es sind daher die Geldbestände in den Haushalten und Betrieben der DDR und jene außerhalb der DDR befindlichen Geldbestände, jenseits der konsolidierten Spar- und Sichteinlagen und Eigenkapitalanteile der Nichtbanken im Bankensystem, in ihrer Summe nicht sicher abzuschätzen.

### Interne Konsolidierung

Die einzige Möglichkeit, hier eine endgültige Klarheit zu erhalten, könnte nur ein Konkurs der Staatsbank schaffen. Es würde eine Marktbewertung der Aktiva stattfinden und über die Konkursquote eine Bewertung der Passiva einschließlich der einzuliefernden und außer Kurs zu setzenden Noten und Münzen, die auf Mark der DDR lauten, erfolgen. Die Durchführung eines Konkursverfahrens kommt aber nicht in Betracht. Anders als im Fall einer Einzelbank würde die Abwicklung eines solchen Verfahrens gegen eine Institution, deren Gläubiger

praktisch sämtliche Einwohner des Landes sind, den gesamten Zahlungsverkehr zum Erliegen bringen.

Möglich und sinnvoll erscheint jedoch eine andere Maßnahme: die sofortige Freigabe aller Preise und Löhne vor der geplanten Außerkurssetzung der Mark der DDR und der Einführung der DM am 2. Juli. Das endgültige Umstellungsdatum und die Preisfreigabe werden sehr schnell die Beseitigung der institutionellen Hemmnisse nicht nur ermöglichen, sondern geradezu erzwingen, und die nötigen Veränderungen relativer Preise auf den Güter- und Ressourcenmärkten würden fraglos innerhalb von wenigen Wochen eingetreten sein. Die Wirkung einer solchen Maßnahme bestünde darin, daß alle Bestände in Mark der DDR, jenseits der 1:1 umzustellenden Guthaben, bis zum Termin der Umstellung über den Handel in die bei der Staatsbank verschuldeten Betriebe strömen und diese in den Stand setzen, ihre Verbindlichkeiten gegenüber der Staatsbank der DDR in diesem Ausmaß abzubauen. Die am wenigsten erfolgreichen Betriebe scheitern bei diesem Verfahren mit dem Versuch, ihre Verbindlichkeiten durch proportional steigende Einnahmen zu vermindern. Ihre Fehlbeträge werden aber zu relativen Überschüssen der im Markt erfolgreichen Betriebe.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Rasul Shams

## INTERESSENGRUPPEN UND ANPASSUNGSKONFLIKTE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Fallstudie II Mauritius

Die Zahl der Entwicklungsländer, die mit dem IWF und der Weltbank Abkommen zur Strukturanpassung vereinbart haben, hat in den 80er Jahren rasch zugenommen. Zugleich hat sich die Diskussion um die Konflikträchtigkeit solcher Anpassungsprogramme stark intensiviert. Vor dem Hintergrund der Vermutung, daß der Erfolg bzw. Mißerfolg von Programmen, die Art und Weise ihrer Durchführung sowie der Zeitraum, in dem sie politisch aufrechterhalten werden können, entscheidend durch die Aktivität von Interessengruppen determiniert werden, wird Mauritius einer empirischen Analyse unterzogen. Gerade das Beispiel dieser kleinen Inselökonomie kann dazu dienen, die Relevanz eines breiten sozialen Konsens für den Erfolg von Anpassungsprogrammen herauszuarbeiten.

Großoktav,  
76 Seiten, 1989,  
brosch. DM 14,80  
ISBN 3-87895-383-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Die Betriebe haben auf diese Art nicht nur eine Möglichkeit, die relativen Preise ihrer Produkte am Markt zu testen, sondern auch ihren Marktwert zu dokumentieren, was für die Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital, auf das sie nach der DM-Umstellung angewiesen sind, von großer Bedeutung ist. Es werden in konsolidierter Betrachtung geringere Wertberichtigungen erforderlich, und die Vermögensverluste werden, statt sie auf die Geldvermögenshalter nach einem zweifelhaften Umstellungskurs zu verteilen, zum Teil über, in Mark der DDR gemessen, steigende Preise getragen. Im Ergebnis würde auf diese Weise der Geldüberhang aus der Zirkulation zugleich mit den uneinbringbaren Forderungen der Staatsbank gegenüber den Betrieben verringert. Über die Verteilung der Last entschiede nicht die Willkür, sondern der Wettbewerb, und es stellte sich als Nebeneffekt zugleich eine Preisstruktur heraus, die spätere Anpassungsprozesse erübrigte. Vor allem aber wird die Gefahr der Umstellung zu einem Wechselkurs, der eine zu große Zahl der Betriebe in den Konkurs zwingt, vermieden.

In der Bilanz der Staatsbank der DDR spiegelte sich der Vorgang durch eine Bilanzverkürzung wider. Nach dem 2. Juli ist die Liquidation der Staatsbank und ihre Eingliederung in das Landeszentralbankensystem der Bundesbank durchzuführen. Für die Forderungen gegen die Betriebe ist ein Auslaufplan, nach dem die Umwandlung der Betriebsverbindlichkeiten in am Vermögensmarkt handelbare Papiere erfolgen muß, zu erstellen. Ihre Forderungen gegen öffentliche Haushalte sind, soweit es für die Deckung der 1:1-Umwandlungen notwendig ist, nach dem 1:1-Kurs, der Rest nach dem für die übrigen Einlagen gewählten Umstellungskurs in der Form von Anleihen der neu zu gründenden Länder der heutigen DDR zu konsolidieren. Als Zwischenschritt müßte die Bundesbank diese Forderungen übernehmen. Sie stattet die Staatsbank dafür mit DM-Noten aus. Anschließend bringt sie die Anleihen der Länder der heutigen DDR am Vermögensmarkt unter. Im Vermögensmarkt würden dann jeweils ebensoviele Einlagen freigesetzt, wie zinstragende Aktiva zusätzlich in ihn einträten.

### Sozialunion

Ähnlich großes Gewicht wie die Sicherung der Spareinlagen hat die Umstellung von Renten aus der Alters- und Invalidenversicherung. Vom Standpunkt der Gerechtigkeit sprach alles dafür, keine Abwertung der in Mark der DDR gemessenen Renten vorzunehmen.

Die befürchtete Erhöhung der Preise wird aber, anders als die Erhöhung der in Mark der DDR gemessenen Preise, als DM-Preissteigerung in der DDR nur in

dem Ausmaß unmittelbar eintreten, in dem durch eine unangemessene Politik gegenüber den Betrieben der DDR deren Konkurs herbeigeführt wird. Erhalten die DDR-Betriebe dadurch, daß ihre Schulden nicht 1:1 in Deutsche Mark umgestellt werden, eine Chance, sich ohne vorherigen Konkurs mit neuem Kapital und neuer Technik auszurüsten und konkurrenzfähige Produktionen zu installieren, so werden sie während der Umstellungsdauer den Absatz ihrer derzeit marktschwachen Produkte, die bisher den Konsumenten in der DDR zu überhöhten Preisen zugemutet wurden, durch Preiszugeständnisse fördern müssen.

Auch in diesem Punkt hat eine nicht angemessene Betrachtung zu Ausgleichsforderungen Anlaß gegeben. Güter des sogenannten Grundbedarfs sind in ihrem Preis durch Subventionen für die Endverbraucher unter den Kosten der Produktion gehalten worden. Der Brotpreis und die Wohnungsmiete etwa sind extrem niedrig. Das hat den Irrtum hervorgebracht, daß volkswirtschaftlich eine Verbilligung dieser Güter dem DDR-Staat möglich gewesen sei und die Einwohner des Landes die Kosten dieser Güter nicht getragen hätten. Dabei handelt es sich bei rationaler Betrachtung keineswegs um eine Preisniveausenkung, sondern um eine Veränderung der relativen Preise durch Subventionen einerseits und Akzisen in Form überhöht festgelegter Preise für andere Produkte bei Abführung an den Staat andererseits. Wenn die Subvention fällt, fällt auch die Akzise. Die scheidende PDS hat mit der Senkung der reglementierten Preise begonnen. Sie überließ die komplementäre Steigerung der subventionierten Preise ihren Nachfolgern.

Alle Probleme, die damit verbunden sind, daß sich die relativen Preise für Grundnahrungsmittel und Wohnraum erhöhen werden, sind aber in der Marktwirtschaft keineswegs durch Lohnpolitik oder Preispolitik, sondern allein durch die Fiskalpolitik zu lösen. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Steuerklassen und der Gewährung von Freibeträgen wie auch durch gesonderte Mehrwertsteuersätze für diese Güter und durch die Gewährung von Wohngeld kann der gewünschte Effekt erreicht werden, ohne mit unerfreulichen Nebenwirkungen wie z. B. einem Mißbrauch von Lebensmitteln für Futterzwecke oder einer administrativ erzeugten Wohnungsnot verbunden zu sein. Die geforderten Pro-Kopf-Zuschläge für fortfallende Subventionen sind, wenn sie realisiert werden sollten, ein Relikt aus dem real gescheiterten Sozialismus. Was die Haushalte durch solche Zuschläge gewinnen, werden sie in Form von Abstrichen vom frei verfügbaren Marktlohn verlieren.

Freilich bleibt ein ganz anderes Problem: Die Rentner der DDR erwarten mehr als ihr bisheriges Wohlfahrts-

niveau. Was sie wollen ist eindeutig eine Anpassung an die Standards, die die Rentner in der Bundesrepublik erreicht haben. Insofern würden sie durch eine die bisherige Wohlfahrt erhaltende Rentenpolitik in ihrer Erwartung tatsächlich enttäuscht werden. Was sie übersehen ist, daß es nach dem in der Bundesrepublik geltenden Rentengesetz die jeweils Erwerbstätigen sind, die die zeitgleich im Ruhestand sich befindende Generation der Rentner aus den Beiträgen zur Rentenversicherung unterhalten.

Die Höhe der Renten kann entsprechend nicht von der Höhe der Einkommen der Erwerbspersonen und der Belastung dieser Einkommen mit Beiträgen zur Rentenversicherung getrennt betrachtet werden. Die in ihrer Ausgestaltung zu lange im Nebel gebliebene Sozialunion, die zeitgleich zur Wirtschafts- und Währungsunion eintreten soll, wird offenbar mißverstanden. Es war eine Wahlkampfsünde, daß hier keine Klarheit zur rechten Zeit geschaffen wurde. Sozialunion kann kaum etwas anderes heißen, als daß in beiden Teilen Deutschlands eine gleiche institutionelle Ausgestaltung der sozialen Sicherheitsvorkehrungen erfolgt. Das bedeutet die Einführung des gleichen Rechts der Alters- und Invalidenversicherung, gleiches Krankenversicherungsrecht, gleiches Recht der Arbeitslosenversicherung, gleiche Gesetze für den Kündigungsschutz, die Mitbestimmung und die Betriebsverfassung sowie die Garantie der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie. Es heißt dies aber nicht, daß absolut gleich hohe Löhne, Renten, Krankengeld und Arbeitslosenunterstützung gezahlt werden.

### Trügerisches Sozialdumping

Eine andere Frage ist, ob die Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zu den Sozialversicherungen auf den gleichen Prozentsatz der Einkommen festgesetzt werden, ob Renten nach einem 45jährigen Erwerbsleben 50 oder 70% des Nettoeinkommens betragen und wie sie dynamisiert werden sollen. Diese Fragen sind nun durch den Staatsvertragsentwurf in dem Sinne beantwortet worden, daß jede institutionelle Besonderheit zwischen den beiden deutschen Wirtschaftsgebieten sofort, also schon vor der politischen Wiedervereinigung, abgebaut werden muß. Anders zu entscheiden, wäre ein Fehler gewesen. Arbeitsplätze in der heutigen DDR lassen sich zwar durch Senkung der Lohnnebenkosten sichern. Spätestens mit der Vollendung der politischen Einheit wird sich das Produktivitätsniveau aller Güterproduktionen in Deutschland angleichen müssen. Diese Entwicklung zeitlich zu verzögern, heißt, die Produktionseinstellungen, die dort unvermeidbar sein werden, wo die Standardproduktivität

nicht durch betriebliche Anpassungsmaßnahmen erreicht werden kann, in die Periode nach der DDR-Zeit zu verlagern.

Damit werden Betriebszusammenbrüche einer Fehlinterpretation zugänglich. Die Eindeutigkeit des Zusammenhanges zwischen der staatsplanerischen Fehlentwicklung und den Zusammenbrüchen geht ebenso verloren wie die Einsicht, daß durch Sozialdumping ihr temporärer Fortbestand gesichert wurde: es eröffnet sich die trügerische Deutungsmöglichkeit, daß Kombinate, die unter Umständen 40 Jahre sozialistische Planwirtschaft überdauerten, der „anarchistischen kapitalistischen Konkurrenz“ preisgegeben und in dem für den Kapitalismus „typischen Zyklus von Akkumulation und Krise“ zerstört werden und nicht, weil sie während der Dauer des real existierenden Sozialismus über eine lange Frist aus der Substanz gelebt haben.

Vor allen Dingen werden die nötigen Investitionsentscheidungen hinausgezögert. Es ist unrealistisch anzunehmen, daß Investoren aufgrund von temporärem Sozialdumping, wie es bis zur vollendeten politischen Einheit der beiden deutschen Teilstaaten möglich wäre, besonders angereizt würden, die für die DDR notwendigen Investitionen durchzuführen. Der Vorteil von Niedriglöhnen durch Beitragsdifferenzierung kann, da er nicht dauerhaft ist, die Investitionsentscheidungen im günstigsten denkbaren Fall nur marginal beeinflussen. Im Regelfall aber bedeutet das Verteidigen der Produktionsmöglichkeiten durch Sozialdumping heute, daß der Zusammenbruch erst bei einer vollständigen Sozialunion mit einheitlichen Beitragsleistungen eintreten wird. Welcher Investor aber wird sein Vermögen in eine Produktion lenken, deren Zusammenbruch in der Zukunft absehbar ist?

Der umgekehrte Weg ist richtig. Alle Betriebe der DDR, die selbst nach der realisierten Abwertung ihrer Verbindlichkeiten gegenüber dem Banksystem nicht in der Lage sind, neben den Löhnen, die von den Gewerkschaften und den zu gründenden Unternehmen auszuhandeln sind, auch die vollen Lohnnebenkosten nach dem bundesdeutschen Standard zu erwirtschaften, müssen so schnell wie möglich – und nicht so spät wie möglich – zusammenbrechen. Denn wenn ein Konkurs nicht zu vermeiden ist, finden sich Investoren für einen in Konkurs gegangenen Betrieb auf jeden Fall leichter als für einen Konkurskandidaten. Jede Bezuschussung des Rentensystems, der Kranken- und Arbeitslosenversicherung der DDR ist daher auf jene Defizite zu beschränken, die trotz gleicher Beitragssätze für Arbeitnehmer und gleicher Arbeitgeberzuschüsse zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung entstehen.