

Schmieding, Holger

Working Paper — Digitized Version

Die ostdeutsche Wirtschaftskrise: Ursachen und Lösungsstrategien.
Anmerkungen im Lichte der westdeutschen Erfahrungen von 1948 und
des polnischen Beispiels von 1990

Kiel Working Paper, No. 461

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schmieding, Holger (1991) : Die ostdeutsche Wirtschaftskrise: Ursachen und Lösungsstrategien. Anmerkungen im Lichte der westdeutschen Erfahrungen von 1948 und des polnischen Beispiels von 1990, Kiel Working Paper, No. 461, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47177>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 461

**Die ostdeutsche Wirtschaftskrise:
Ursachen und Lösungsstrategien**

Anmerkungen im Lichte der westdeutschen
Erfahrungen von 1948 und des polnischen
Beispiels von 1990

von
Holger Schmieding

Januar 1991

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-2300 Kiel 1

Arbeitspapier Nr. 461

**Die ostdeutsche Wirtschaftskrise:
Ursachen und Lösungsstrategien**
Anmerkungen im Lichte der westdeutschen
Erfahrungen von 1948 und des polnischen
Beispiels von 1990

von
Holger (Schmieding

Januar 1991

01 Weltwirtschaft
Kiel

Hinweis

Aufgrund der unzureichenden Datenlage beruhen einige Zahlen, die in diesem Arbeitspapier verwendet werden, auf vorläufigen Schätzungen, Stand Mitte Januar 1991. In manchen Fällen sind sie eher als Indikator für die Größenordnung denn als exakte Angabe anzusehen.

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit mit ihnen abzustimmen.

Gliederung

1. Vorgehensweise
2. Das Beispiel der Wirtschafts- und Währungsreform von 1948
 - 2.a. Ausgangslage und Reformpaket
 - 2.b. Die Wirkungen der westdeutschen Reformen
3. Der Übergang zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland
 - 3.a. Die Ausgangslage
 - 3.b. Die Deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion
 - 3.c. Die unmittelbaren Wirkungen
4. Ursachen der Krise: Westdeutschland 1948, Polen 1990 und Ostdeutschland 1990 im Vergleich
5. Lösungsstrategien für die kurze und die lange Frist
6. Ausblick

Literatur

1. Vorgehensweise

Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft im Jahr 1990 sind die neuen deutschen Bundesländer zunächst in eine schwere Wirtschaftskrise geraten. Dies widerspricht den Hoffnungen auf einen unverzüglichen Aufschwung, die anfangs weit verbreitet waren und sich vor allem auf das westdeutsche Erfolgsbeispiel der Nachkriegszeit stützten. Mit der westdeutschen Währungs- und Wirtschaftsreform hatten Ludwig Erhard und die Westalliierten Ende Juni 1948 den Startschuß für das Wirtschaftswunder im Westen gegeben; 42 Jahre später, am 01. Juli 1990, übernahm die damalige Deutsche Demokratische Republik die harte Währung und das bewährte Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland. In Bezug auf die ordnungspolitische Weichenstellung weisen die beiden Ereignisse große Ähnlichkeiten auf. In beiden Fällen wurde eine marode Zentralverwaltungswirtschaft durch eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung ersetzt, in beiden Fällen trat ein echtes Geld an die Stelle einer zerrütteten Währung. Dennoch verläuft die Entwicklung nach dem Systemwechsel bislang fast genau entgegengesetzt: Während damals im Westen die Industrieproduktion binnen eines halben Jahres um mehr als 50 Prozent anstieg, ist sie in Ostdeutschland¹⁾ trotz massiver Subventionen zunächst einmal um etwa 50 Prozent gesunken. Damit ist der Produktionseinbruch in den neuen Bundesländern noch wesentlich ausgeprägter als in Polen, obwohl das Land zwischen Oder und Bug bei seinem Übergang zur Marktwirtschaft zum Jahresbeginn 1990 gleichzeitig eine Hyperinflation stoppen mußte.

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die großen deutschen Reformen von 1948 und 1990 getrennt analysiert (Kapitel 2 und 3). Vor diesem Hintergrund werden anschließend mögliche Ursachen für den Einbruch der ostdeutschen Wirtschaftsleistung aufgezeigt

1) In diesem Beitrag werden die Begriffe neue Bundesländer, Beitrittsgebiet, Ostdeutschland und ehemalige DDR synonym verwandt. Sie beziehen sich auf die neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen sowie auf den Ostteil Berlins.

(Kapitel 4). Im Zuge dieser Analyse werden auch Gründe für die Divergenz zwischen Polen und den neuen Bundesländern herausgearbeitet. Eine Diskussion über mögliche Lösungsstrategien (Kapitel 5) und ein kurzer Ausblick über die aktuelle Krise hinaus beenden diesen Beitrag.

2. Die Wirtschafts- und Währungsreform von 1948²⁾

2.a. Ausgangslage und Reformpaket

Nach dem Kriegsende im Frühjahr 1945 war die Produktion in allen vier Besatzungszonen Deutschlands nur zögerlich wieder angelaufen. Im westlichen Teil des Landes sanken die tatsächlich ausgegebenen Lebensmittelrationen teilweise auf etwa ein Viertel des Vorkriegsverbrauches; die industrielle Produktion erreichte hier Mitte 1948 lediglich etwa 30 vH des Höchststandes vom ersten Halbjahr 1944; bei negativen Nettoinvestitionen verminderte sich der Sachkapitalbestand im Westen zwischen 1945 und der ersten Hälfte des Jahres 1948 um 7,3 Prozent.³⁾

Nach ihrem Sieg im Mai 1945 hatten die Alliierten die nationalsozialistische Kriegswirtschaft (Lohn- und Preisstopp vom Herbst 1936, Rationierung von Konsumgütern und Nahrungsmitteln, administrative Zuteilung von Rohstoffen, Zwischen- und Fertigprodukten sowie vielfach auch von Arbeitskräften) nahezu unverändert beibehalten, obwohl sie nach dem Zusammenbruch der alten deutschen Verwaltung und der Aufsplitterung des Reiches in vier Besatzungszonen und in Gebiete unter fremder Verwaltung auch den Rest ihrer internen Logik verloren hatte.

Makroökonomisch gesehen litt Deutschland unter dem Extremfall einer zurückgestauten Inflation (Röpke 1947, S. 57). Angesichts

2) Für eine ausführliche Beschreibung siehe Schmieding (1990a); Abschnitt 2.a. und Teile von 2.b. lehnen sich an diesen Text an.

3) Kregel (1958), S. 16, 98.; United States Strategic Bombing Survey (1945), S.27; eigene Berechnungen.

eines krassen Mißverhältnisses zwischen der Geldmenge, die zur Kriegsfinanzierung auf etwa das Zehnfache aufgebläht worden war, und der drastisch gesunkenen Produktion, die legal weiterhin zu den Preisen vom Herbst 1936 verkauft werden mußte, war das Vertrauen in die Reichsmark völlig zerrüttet. Ein großer Teil der Geschäfte wurde im umständlichen Zweiertausch abgewickelt; im Alltagsleben setzten sich Zigaretten und Kaffee als unvollkommener Geldersatz durch; bei nahezu wertlosen Geldlöhnen ließ die Organisation des lebensnotwendigen Naturaltausches den Arbeitern oft wenig Zeit für die Produktion im Betrieb.⁴⁾

Das Reformpaket vom Juni 1948, beendete die wichtigsten wirtschaftspolitischen Verzerrungen der westdeutschen Binnenwirtschaft. Es bestand aus drei getrennten Schritten⁵⁾:

(1) Mit der Währungsreform vom 20. Juni 1948⁶⁾ wurde die Reichsmark durch die DMark ersetzt; laufende Zahlungen wie Löhne und Gehälter, Renten und Mieten wurden im Verhältnis 1:1 umgestellt; nahezu alle privaten Geldvermögenswerte einschließlich der entsprechenden Gegenverbindlichkeiten wurden dagegen im Verhältnis von einer DMark zu zehn Reichsmark abgewertet, wobei eine Hälfte der neuen DMark-Guthaben vorläufig gesperrt wurde. Durch Abstriche an den Sperrkonten wurde der Umstellungskurs für Geldvermögen am 1. Oktober 1948 auf 0,65:10 reduziert. Lediglich für ein Kopfgeld von insgesamt 60 DMark galt der Vorzugskurs 1:1. Auch Gewerbebetriebe, Banken und Behörden erhielten eine entsprechende Anfangsausstattung. Mit einem de-facto Verbot von staatlichen Budgetdefiziten und der gesetzlichen Absicherung der

4) Für eine eingehende Beschreibung siehe Wallich (1955), S. 63ff.

5) Der Lastenausgleich für die durch Vertreibung, Krieg und Währungsreform besonders geschädigten Menschen kann als vierte Reform gelten. Er wurde zwar nicht im Juni 1948 verwirklicht, jedoch stand damals fest, das er in absehbarer Zeit kommen würde. Siehe Schillinger (1985).

6) Für ausführliche Beschreibungen der Vorgeschichte und der Einzelmaßnahmen siehe Buchheim (1988), Möller (1976).

Unabhängigkeit der Bank deutscher Länder beugten die Alliierten ferner dem Entstehen eines neuen Geldüberhanges vor.

(2) Wenige Tage nach der Währungsreform schaffte Ludwig Erhard, der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft in der amerikanisch-britischen Doppelzone, das System der Zentralverwaltungswirtschaft ab, indem er die Mehrzahl der Preise freigab und die meisten Bewirtschaftungsvorschriften auslaufen ließ. Ausgenommen von der Liberalisierung blieben vor allem Grundnahrungsmittel, der Montanbereich und zahlreiche sonstige Rohstoffe sowie Löhne, Mieten und Tarife für öffentliche Dienstleistungen. Ab Anfang 1949 wurden auch die Märkte in der französischen Zone schrittweise freigegeben.

(3) Gleichzeitig mit der Währungsreform kappten die Militärregierungen der drei Westzonen die Grenzsteuerbelastung, die seit 1946 in der Spitze bis zu 95 Prozent erreichen konnte, um etwa ein Drittel (Boss 1987, S. 4); die Körperschaftssteuer wurde von 65 auf 50 Prozent herabgesetzt; dazu kamen zahlreiche Steueranreize zur Förderung der Spar- und Investitionstätigkeit.

Zwar gab es Ende der vierziger Jahre auch einige Fortschritte in der Außenwirtschaftspolitik, insbesondere die Ablösung der chaotischen Vielfalt produktspezifischer Koeffizienten durch einen einheitlichen (und deutlich überbewerteten) Wechselkurs von 0,30 US-Dollar pro Mark im Mai 1948, die Lockerung und schließlich Abschaffung des alliierten Außenhandelsmonopols sowie die schrittweise Aufhebung von Einfuhrquoten ab Mitte Dezember 1949. Doch erst im Laufe der fünfziger Jahre machte der bilaterale Außenhandel einem regionalen und später multilateralen Handelssystem Platz. Allerdings lastete bis zum Londoner Schuldenabkommen von Anfang 1953 das ganze Gewicht der alten Reichsverbindlichkeiten auf der jungen DMark; nach der Halbierung dieser Schulden erlaubte die Bundesrepublik dann ab 1953 rasch eine weitreichende de-facto-Konvertibilität.

2.b. Die Wirkung der westdeutschen Reformen

Der radikale Währungsschnitt war ein sofortiger Erfolg, der primitive Tauschhandel wich über Nacht einer effizienten Geldwirtschaft. Der Wandel zum Besseren bestand nicht nur darin, daß die Geschäfte jetzt legal jene Güter anboten, die sie bis dahin gehortet oder illegal verkauft hatten: Der Index der Industrieproduktion stieg von 50 im Juni auf 57 im Juli und 77 im Dezember 1948 (1936=100).⁷⁾ Gleichzeitig sprangen auch die Investitionen an; der Kapitalstock wuchs im zweiten Halbjahr 1948 wieder mit einer Jahresrate von 5,6 Prozent (Krengel 1958, S. 16). Die notwendigen Mittel kamen vor allem aus den hohen Gewinnen der Unternehmen selbst, zum Teil aber auch aus den Gegenwertfonds der Auslandshilfe und dem Budgetüberschuß der öffentlichen Hand, der in den ersten neun Monaten nach der Wirtschafts- und Währungsreform etwa 1,5 Prozent des Bruttosozialproduktes erreichte (Gundlach 1987, S. 29).

Die Dekade nach den Reformen vom Juni 1948 läßt sich in drei sehr verschiedene Phasen einteilen, die als Phase der Anpassungs-inflation (Juli - Dezember 1948), als Phase der Konsolidierung (Januar 1949 - Juni 1950) und als Phase eines sich selbst tragenden Wachstums (Mitte 1950 - Ende 1957) bezeichnet werden können.⁸⁾ Da die Initiatoren der Währungsreform die Umlaufgeschwindigkeit des guten neuen Geldes unterschätzt und zudem den Banken einen beträchtlichen Spielraum zur Giralgeldschöpfung eingeräumt hatten, erhöhte sich die monetäre Nachfrage zunächst noch weit schneller als das Produktionsvolumen. Die Verbraucherpreise kletterten in den ersten vier Monaten nach der Reform mit einer Jahresrate von 33 Prozent, aus Protest riefen die Gewerkschaften für den 12. November einen eintägigen Generalstreik

7) Bereinigt um die Zahl der Arbeitstage. Ritschl (1985), S. 164.

8) Die Anregung zu dieser Phaseneinteilung verdanke ich Karl-Heinz Paqué.

gegen das neue Wirtschaftssystem aus.⁹⁾ Erhards Zuversicht - und das Maßnahmenbündel, mit dem die Notenbank im November die weitere Kreditexpansion eindämmte - zahlten sich jedoch aus. Im Dezember 1948 war das Preisniveau hinreichend gestiegen, um den durch Geldangebot und Umlaufgeschwindigkeit gesetzten Rahmen auszufüllen.

Mit dem Ende der Anpassungs-inflation begann die Konsolidierungsphase des westdeutschen Wirtschaftswunders. Während das Preisniveau leicht zurückging, nahm die industrielle Produktion im Bundesgebiet zwischen Januar 1949 und Juni 1950 um weitere 34 Prozent zu. Bemerkenswerterweise blieb die Gesamtzahl der Beschäftigten in den ersten zwei Jahren nach den Reformen in etwa konstant. Da gleichzeitig die Zahl der Arbeitskräfte durch den weiteren Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen spürbar zunahm, kletterte die Arbeitslosenquote von 3,2 Prozent im Juni 1948 auf einen Spitzenwert von 12,2 Prozent im März 1950 (Paqué 1987, S. 2f.).

Der rasche Anstieg der industriellen Produktion und des Brutto-sozialprodukts bei weitgehend unveränderter Zahl der Beschäftigten läßt sich nicht nur auf eine Zunahme der Arbeitszeit pro Beschäftigten (von 38,2 Wochenstunden im Juni auf 42,4 im Dezember 1948 und weiter auf 48 Stunden im Durchschnitt der frühen fünfziger Jahre) und eine höhere Produktivität in den einzelnen Bereichen zurückführen; er ist auch ein Ausdruck eines raschen Strukturwandels von wenig produktiven zu hochproduktiven Branchen. In den ersten sechs Monaten nach den Reformen standen dem Verlust von 370.000 Arbeitsplätzen in schrumpfenden Bereichen Gewinne von 600.000 Arbeitsplätze in expandierenden Sektoren gegenüber; im Jahr 1949 ergab sich der Negativsaldo von minus 150.000 Arbeitsplätzen aus entsprechenden Gewinnen von 260.000

9) Obwohl die Löhne erst im November 1948 freigegeben wurden, blieben die Reallöhne in dieser Zeit in etwa unverändert, da die Militärregierung bereits vorab eine 15prozentige Lohnsteigerung genehmigt hatte.

und Verlusten von 410.000 (Ehret 1959, S. 78-79). Einen so raschen Strukturwandel wie in den zwei Jahren nach der Wirtschafts- und Währungsreform hat Westdeutschland nie wieder erlebt.

Nach der Phase der Konsolidierung setzte im zweiten Quartal 1950 eine lange Periode eines weitgehend stabilen und sich selbst tragenden Aufschwungs ein, in dessen Verlauf die Beschäftigung kräftig zunahm und die Arbeitslosenquote bis 1957 auf 3,4 Prozent zurückging. Das im internationalen Vergleich außergewöhnlich rasche Wachstum der fünfziger Jahre verdankt Westdeutschland vor allem seiner vergleichsweise liberalen Wirtschaftsordnung, seiner Rolle als Vorreiter der außenwirtschaftlichen Liberalisierung, die es ab etwa 1952 spielte, und einer Lohnentwicklung, die Spielraum für hohe Unternehmensgewinne und Investitionen ließ. Wegen der großen internationalen Nachfrage nach westdeutschen Kapitalgütern verbesserten sich die terms of trade in den fünfziger Jahren stetig; die Wertproduktivität im Sektor handelbarer Güter nahm folglich schneller zu als die physische Produktivität und das interne Preisniveau, an denen sich die gewerkschaftlichen Lohnforderungen orientierten. Diese Differenz zwischen Lohnstückkosten und Ausfuhrerlösen, nicht eine bewußte Zurückhaltung der Gewerkschaften, ermöglichte den anhaltenden Boom bei den Exporten, die nach sehr bescheidenen Anfängen im Laufe der fünfziger Jahre immer mehr zum Wachstumsmotor wurden.

Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Auffassung hat der Marshall-Plan (1948-1952) keinen entscheidenden Beitrag für den raschen Anstieg der Produktion ab Mitte 1948 geleistet. Für Westdeutschland stellte der Marshall-Plan lediglich eine Fortsetzung anderer Hilfsprogramme vergleichbaren Umfangs dar, die in den ersten drei Nachkriegsjahren die Wirtschaftsmisere nicht hatten beenden können. Und manche anderen Länder wie Großbritannien und Frankreich, die ab 1948 erheblich mehr Gelder aus dem Marshall-Plan erhalten hatten, konnten in der Folgezeit nicht einmal annähernd mit der westdeutschen Wachstumsdynamik

mithalten.¹⁰⁾ Mit einem raschen Abbau der Außenhandelsbürokratie, einem realistischen Wechselkurs und kurzfristigen Überbrückungskrediten zu Marktkonditionen hätte Westdeutschland ab Mitte 1948 wohl auch ohne Auslandshilfe die notwendigen Devisen für seine Nahrungsmiteleinimporte bekommen können.

3. Der Übergang zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland

3.a. Die Ausgangslage

Bis Mitte 1948 war die wirtschaftliche Entwicklung in allen vier Besatzungszonen, in die das Deutsche Reich abzüglich der Ostgebiete aufgeteilt worden war, weitgehend parallel verlaufen. Als nach dem beherzten Übergang zur Marktwirtschaft im freien Teil Deutschlands das Wirtschaftswunder einsetzte, öffnete sich eine Kluft zwischen West und Ost; in den folgenden vier Jahrzehnten blieb die Deutsche Demokratische Republik auch wirtschaftlich immer mehr hinter der Bundesrepublik zurück. Zwar hatte es 1948 auch in der sowjetischen Besatzungszone einen Währungsschnitt gegeben, mit dem die Reichsmark abgelöst und der Geldüberhang zunächst beseitigt wurde; anders als im Westen wurde die von den Nationalsozialisten übernommene Zentralverwaltungswirtschaft jedoch nicht abgeschafft, sondern durch Ergänzungen im Detail und mehrere Enteignungswellen schrittweise in eine Kommandowirtschaft nach sowjetischem Vorbild überführt.

Die Ineffizienz der ostdeutschen Wirtschaft schlug sich in einer Reihe von Fehlentwicklungen nieder:

(1) Der Verfall wichtiger Teile der Substanz zeigte sich im schlechten Zustand des Sachkapitals und der allgemeinen Infrastruktur. Und bei absurd niedrigen Mieten, dem Markenzeichen von Honeckers "Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik, mußten

10) Vgl. Kostrzewa, Nunnenkamp und Schmieding (1990). Die Marshallplanhilfe belief sich auf etwa 1,4 vH des westdeutschen BSP im Zeitraum von Mitte 1948 bis Mitte 1952.

viele notwendige Investitionen zur Erhaltung von Altbauten unterbleiben, große Teile vieler Innenstädte verfielen.

(2) Da jede Neuerung den geplant-gewohnten Ablauf zu stören drohte, war der Anreiz zu Innovationen gering.

(3) Um die Informations- und Kontrollprobleme der hierarchischen Wirtschaftsplanung in Grenzen zu halten, neigten die Administratoren der DDR naturgemäß dazu, möglichst große Einheiten zu bilden. So arbeiten 73,2 vH der Beschäftigten in der DDR-Industrie in Betrieben mit mehr als 1000 Mitarbeitern (Westdeutschland: 39,8 vH), ganze 4,4 vH in Betrieben mit weniger als 100 Mitarbeitern (Westdeutschland: 17,6 vH, IAW 1990b, S. 8). Zudem waren die etwa 3400 Industriebetriebe in 221 vertikal und horizontal integrierten Kombinatzen zusammengefaßt.

(4) Selbst nach innen war die Mark der DDR nur in sehr eingeschränktem Maße zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen zu verwenden, da wichtige Dinge vielfach nur im bilateralen Tausch oder gegen harte Westmark erhältlich waren. Daß sich dieser illegale Handel nicht als Tausch von Gütern gegen das offizielle Geld zu inoffiziell hohen Preisen vollzog, deutet auf einen beträchtlichen Geldüberhang in der damaligen DDR hin.

(5) Der Außenhandel war ein reines Staatsmonopol; im Warenverkehr mit anderen sozialistischen Staaten dominierte der primitive bilaterale Tausch; im Handel mit dem Westen sahen sich die Betriebe mit einer Vielzahl von branchen- und firmenspezifischen Einzelwechsellkursen ("Richtungskoeffzienten") konfrontiert, mit denen die systembedingt verzerrten inländischen Produktionskosten an die Weltmarktpreise angeglichen werden sollten.

(6) Als Planpuffer und Liquiditätsreserve mußten die Betriebe ebenso wie in Westdeutschland vor der Währungsreform überdimensionierte Vorräte an Rohstoffen und Vorprodukten halten.

(7) Die Arbeitsteilung zwischen den Betrieben war unterentwickelt, die Fertigungstiefe weit größer als im Westen. Nach

Ermittlungen eines DDR-Forschungsinstitutes produzierte beispielsweise die metallverarbeitende Industrie der DDR 65 vH des Weltsortiments, die Westdeutschlands dagegen nur 17 vH (IAW 1990a, S. 33).

(8) Auch in die internationale Arbeitsteilung war die DDR nur unzureichend eingebunden; die Exportquote lag lediglich bei etwa 25 vH, obwohl 40-50 vH für ein Land dieser Größe normal gewesen wäre (Siebert 1990a, S. 16). Zudem war die Exportwirtschaft auf eine sozialistische Fehlspezialisierung im Rahmen der politisch bestimmten Prioritäten innerhalb des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe zugeschnitten.

(9) Die Beschäftigung konzentrierte sich auf Sektoren, die im Westen als Krisenbranchen gelten. Insgesamt arbeiteten 1989 16,2 vH der Beschäftigten in den Sektoren Landwirtschaft, Fischerei und Forsten, Bergbau sowie Textil und Bekleidung, in Westdeutschland war dieser Anteil nicht einmal halb so hoch (6,4 vH, Siebert 1990a, S. 35).

(10) Die Arbeitsproduktivität erreichte in der Industrie höchstens etwa 30 vH des westdeutschen Niveaus, vermutlich lag die Wertproduktivität gemessen zu Weltmarktpreisen sogar noch darunter (Schmieding 1990b).

Die Großversuche, mit denen die DDR-Führung in den achtziger Jahren gegensteuern wollte, trugen noch zum Niedergang der inflexiblen Kommandowirtschaft bei; wegen des forcierten Ersatzes vom Ölimporten durch die besonders schwefelhaltige heimische Braunkohle stieg die Emission von Schwefeldioxid pro Quadratmeter auf mehr als das Vierfache des westdeutschen Wertes; das Bestreben, westliche Spitzenleistungen in der Mikroelektronik nachzuahmen, band wertvolle Ressourcen und blieb letztlich erfolglos, denn gerade in diesem Bereich nahm der relative Abstand zum Westen weiter zu (Schmieding 1990b). Der Strom von Übersiedlern setzte das System im Sommer 1989 unter Druck, mit dem Fall der Mauer am 09. November 1989 war das Ende der Kommandowirtschaft zwischen Elbe und Oder vorgezeichnet.

3.b. Die Deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

Die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten dürfte einen historisch wohl beispiellosen Vorgang darstellen. Abgesehen von einigen Ausnahme- und Übergangsregelungen führte die damalige DDR zum 01. Juli 1990 die Währung und die gesamte Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland ein, sie vollzog einen schockartigen Übergang zur Marktwirtschaft. Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes am 03. Oktober 1990 übernahmen die neuen Bundesländer schließlich auch die politische Ordnung, das administrative System und die oberste Gerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland.

Ebenso wie in 1948 verlor die alte Währung zum Stichtag der Währungsumstellung ihre Gültigkeit, an ihre Stelle trat die Deutsche Mark der Bundesrepublik Deutschland. Laufende Zahlungen wurden zum Kurs von 1 Mark der DDR gleich 1 DM umgerechnet, die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der Inländer einschließlich der Sparguthaben wurden zum Kurs von 2:1 in DM umgestellt. Lediglich für einen Betrag von 4000 Mark pro Kopf der Bevölkerung (2000 M für Kinder unter 16 Jahren; 6000 M für Personen ab dem Alter von 60 Jahren) galt der Vorzugskurs von 1:1. Für die Geldvermögen der DDR ergab sich somit ein Durchschnittskurs von etwa 1,8:1. Mit der Währungsunion verlor die DDR bereits drei Monate vor dem Beitritt des ostdeutschen Separatstaates zum Geltungsbereich des Grundgesetzes jegliche geldpolitische Autonomie, auch der fiskalische Spielraum wurde durch die Vorgaben des Staatsvertrages für den Staatshaushalt der DDR deutlich beschnitten.

Als Grundlage der gemeinsamen Wirtschaftsordnung erkannte die Noch-DDR im Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 ausdrücklich "Privat-eigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen" an (Artikel 1, Presse- und Informationsamt 1990, S. 517). Mit Ausnahme der Mieten und der Tarife für öffentliche Dienstleistungen (Verkehr, Energie, Wasser u.a.) wurden alle

Preise zum 01. Juli freigegeben, die Reste der staatlichen Planung entfielen vollständig, auch die Aushandlung der Löhne wurde den Tarifvertragsparteien überlassen. Damit war die interne Liberalisierung sogar noch umfassender als 1948 in Westdeutschland, wo beispielsweise die Löhne bis November 1948 noch strikter behördlicher Kontrolle unterlegen hatten.

Zu den wesentlichen Ausnahmeregelungen von der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung, die ansonsten weitgehend direkt auf die DDR übertragen wurde, gehören die Bestimmungen über Kurzarbeit, denenzufolge Kurzarbeitergeld auch bei einem nicht nur vorübergehenden Arbeitsausfall gezahlt werden kann. Um die Zahl der Entlassungen zu verringern, gilt diese Regelung auch für Arbeitnehmer, die im Betrieb überhaupt keine Arbeit mehr leisten ("Kurzarbeit Null").

Anders als in Westdeutschland 1948 bedeutete der Systemwechsel 1990 gleichzeitig die volle Integration in den Weltkapitalmarkt und eine umfassende Liberalisierung des Außenhandels, da die damalige DDR mit der Währungsunion gleichzeitig in die Europäische Gemeinschaft integriert wurde.

3.c. Die unmittelbaren Wirkungen

Am Tag nach der Währungsumstellung und der Preisfreigabe war den ostdeutschen Konsumenten ein Aha-Erlebnis vergönnt, das auch die Menschen in Westdeutschland 42 Jahre vorher beeindruckt hatte: Sie erkannten das Warenangebot der Geschäfte kaum wieder, das reichhaltige Sortiment begehrter Güter entsprach der Vielfalt einer Marktwirtschaft, nicht mehr dem spärlichen Angebot der Zentralverwaltungswirtschaft. Allerdings unterschied sich die Entwicklung in den ostdeutschen Geschäften in zwei Punkten vom West-Vorbild aus der Nachkriegszeit: (1) Ein großer Teil der Waren in den ostdeutschen Regalen stammte von auswärts, nicht mehr aus heimischer Produktion. Bis Ende November 1990 reduzierte sich der Absatzanteil wichtiger ostdeutscher Konsumgüter im

Beitrittsgebiet auf etwa 15 vH.¹¹⁾ (2) Da die innerdeutsche Grenze nach dem November 1989 immer offener geworden war und die ungefähren Konditionen der Währungs- und Wirtschaftsunion seit April 1990 bekannt waren, hatte der Wandel des Produktsortiments bereits in den Vormonaten begonnen. Aus diesem zweiten Grund hatte die Anpassung an die neuen Bedingungen in vielen Bereichen bereits vor dem 01. Juli eingesetzt.

Über die Preisentwicklung nach der Währungsunion ist aus methodischen Gründen kein schlüssiges Urteil möglich. In den Wochen vorher waren viele Güter aus der heimischen Produktion in den Geschäften bereits zu herabgesetzten Preisen verkauft worden, da die Konkurrenz der Westwaren allmählich spürbar wurde. Nach dem 1. Juli lagen die DM-Preise für die vorher stark subventionierten Güter des Grundbedarfs über den alten Preisen in Mark der DDR, die DM-Preise für Westgüter pendelten sich trotz einiger Probleme im Handel in etwa auf dem westdeutschen Niveau ein. Insgesamt ging der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte zunächst bis Juni auf 87,9 zurück (1989=100), um dann über 94,5 im Juli auf 98,2 im Oktober anzusteigen (Deutsche Bundesbank 1990, S. 74*). Im Ergebnis deutet der Index also auf ein relativ zum Vorjahr kaum verändertes Preisniveau hin. Kein Preisindex kann jedoch die dramatische Veränderung der Konsumgewohnheiten berücksichtigen. Ein Vergleich der alten und neuen Preise für ostdeutsche Güter ist wenig aussagekräftig, da diese Produkte weitgehend vom Markt verschwanden; ein Preisvergleich der neuen Westprodukte mit den alten Ostwaren müßte um den beträchtlichen Qualitätsvorsprung der neuen Produkte bereinigt werden. Ebenso wie frühere Ost-West Kaufkraftvergleiche (DIW 1986, S. 264) deuten die Preisdaten darauf hin, daß für einen bestimmten Betrag in Mark der DDR ein ähnlich zusammengesetzter Warenkorb erhältlich war wie anschließend für eine entsprechende DM-Summe. Der Übergang zu Westwaren mit weit besserer Qualität bei in etwa unverändertem Preisniveau kann damit als zwar nicht exakt

11) Gemessen an einer Erhebung über 50 Warengruppen; VWD-Spezial, 14.01.1991, S.5.

quantifizierbarer, aber doch offensichtlich erheblicher Gewinn an effektiver Kaufkraft je Währungseinheit verbucht werden.¹²⁾

Aufgrund von Datenproblemen kann auch die Entwicklung von Sozialprodukt und industrieller Produktion nach dem 01. Juli 1990 bisher nur grob geschätzt werden. Sicher ist, daß sich mit dem Siegeszug westlicher Produkte in ostdeutschen Geschäften die heimische Wirtschaftsleistung dramatisch vermindert hat. Nach einer vorläufigen - und sicherlich noch recht unvollkommenen - Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung lag das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt im dritten Quartal 1990 um 31,9 vH unter dem Vorjahreswert; wird der große Bereich Dienstleistungen und Staat ausgeklammert, der wegen der umfangreichen Finanzierung der ostdeutschen Staatsbudgets durch den westdeutschen Fiskus besonders verzerrt ist (und ein Plus von 8,6 vH aufweist), ergibt sich sogar ein Minus von 42,3 vH.¹³⁾ Nachdem sich bereits im Mai und Juni im Vorgriff auf die Währungsunion eine deutliche Verminderung der industriellen Warenerzeugung angebahnt hatte, verzeichnete die offizielle Statistik nach ostdeutscher Systematik einen Rückgang des Indexes von 85,7 (1989=100) im Juni auf 55,8 im Juli und 47,5 im August.¹⁴⁾ Danach hat sich die Produktion offenbar auf niedrigem Niveau stabilisiert, im Oktober 1990 lag sie aber immer noch um 51,4 vH unter dem Vorjahreswert.

Im Warenaustausch mit Westdeutschland und den Nicht-Mitgliedern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe nahmen die ostdeutschen Einfuhren entsprechend dem Rückgang der Eigenproduktion dramatisch zu (+40,7 vH), während die Ausfuhren zurückgingen (-15,9 vH, Tabelle 1). Der tatsächliche Importanstieg dürfte die

12) Als Beispiel sei der Wechsel von einem Trabant zu einem VW-Golf genannt, deren Preise sich in DM=M gerechnet in etwa entsprachen.

13) In jeweiligen Preisen, DIW (1990a), S. 653.

14) Gemeinsames Statistisches Amt (1990a).

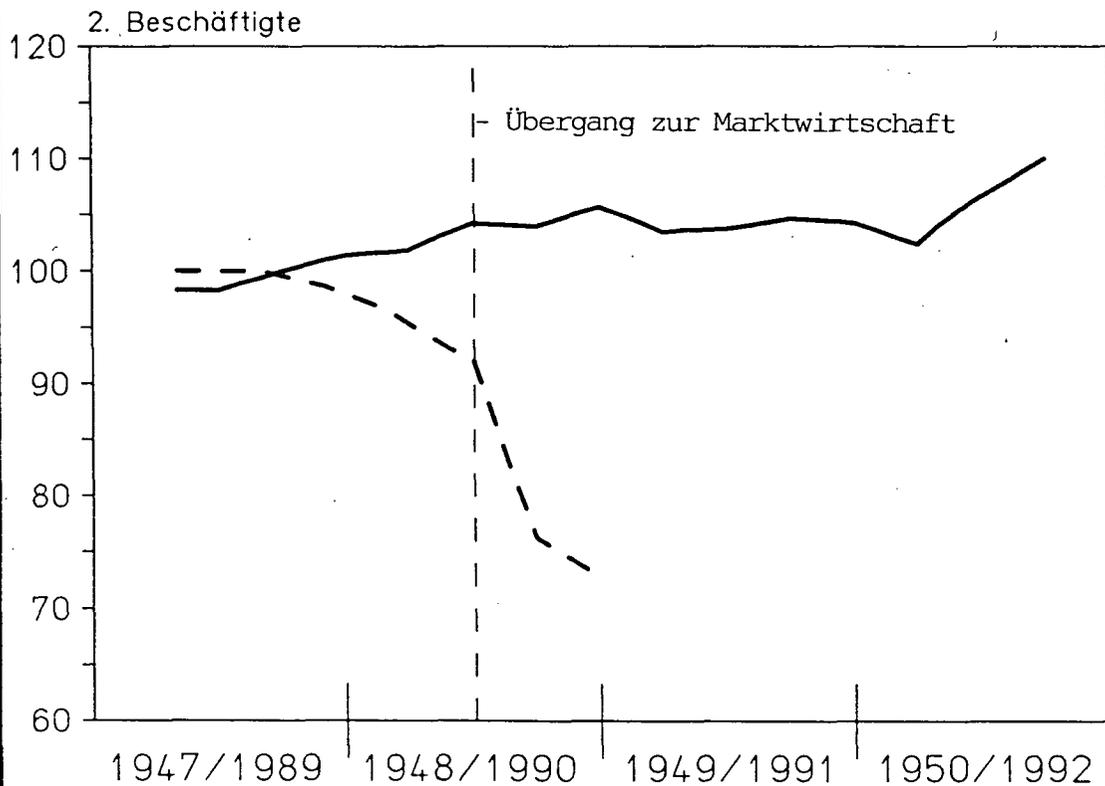
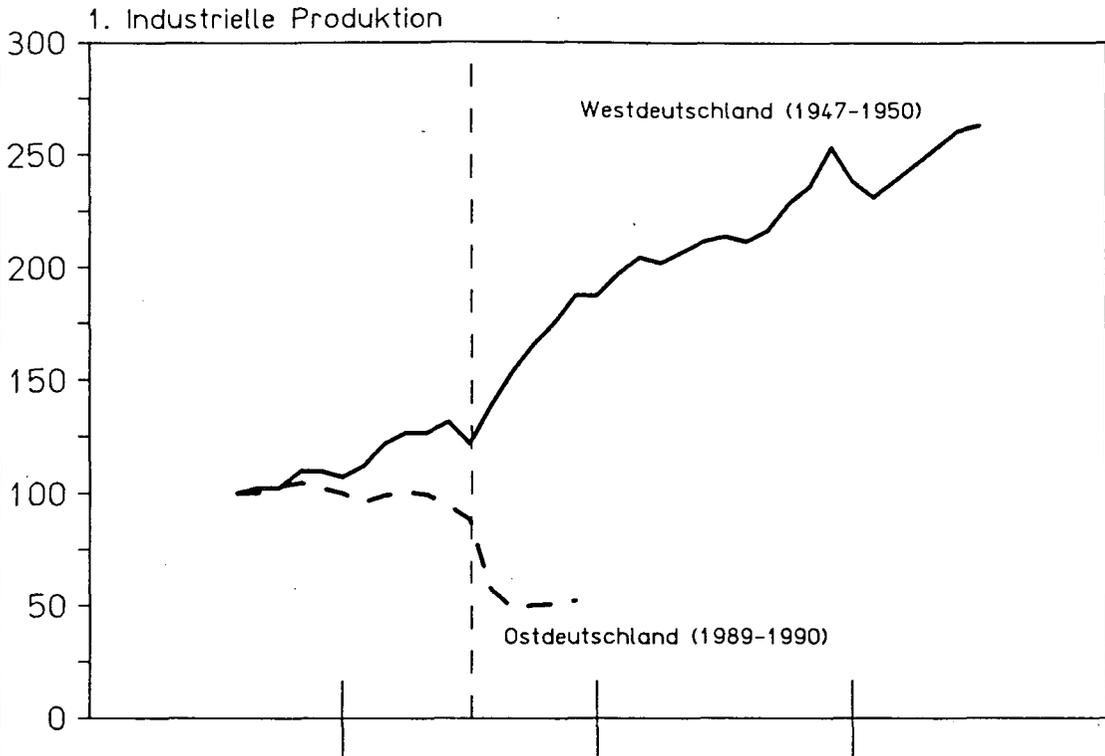
ausgewiesenen Zahlen zudem ganz erheblich übertreffen, da die vielen Direkteinkäufe ostdeutscher Haushalte und Betriebe im Westen statistisch kaum erfaßt werden können. Mit dem Jahresende 1990 liefen viele Sonderregelungen aus, die den Einbruch der Ausfuhren in die RGW-Länder zunächst eingegrenzt hatten. Der Anteil der Ausfuhr in den RGW-Raum hatte sich von 63,3 vH (1989) auf 68,1 vH (Juli-Oktober 1990) erhöht. Da der Handel im ganzen RGW-Raum ab Anfang 1991 nahezu ausschließlich in konvertibler Währung und zu Weltmarktpreisen abgerechnet werden soll, dürften diese Ausfuhren deutlich zurückgehen, sofern sie nicht durch zusätzliche Subventionen gestützt werden.

Naturgemäß hinterließ der Einbruch der Wirtschaftsleistung nach dem Schock der Währungs- und Wirtschaftsunion seine tiefgreifenden Spuren auch auf dem Arbeitsmarkt, wenn auch bislang etwas weniger ausgeprägt. Die Arbeitslosigkeit stieg von 142.000 im Juni auf 642.000 sechs Monate später (eine Quote von 7,3 vH); aufgrund der generösen Sonderregelungen für die Kurzarbeit zeigte sich der Rückgang der Arbeitsnachfrage in diesem Zeitraum vor allem im Anstieg der Kurzarbeiterzahlen von 0 auf 1.795.000. In den vier Hauptbereichen der Wirtschaft, für die Zahlen vorliegen,¹⁵⁾ sank die Zahl der Beschäftigten, zu denen auch die Kurzarbeiter zählen, von 4.634.000 im zweiten Quartal 1990 auf 3.902.000 im Oktober (Jahresdurchschnitt 1989: 5.056.000). Eine ungefähre Abschätzung der gesamten Beschäftigung ergibt einen Rückgang von 26,6 vH zwischen dem dritten Quartal 1989 (9,67 Mio.) und Dezember 1990 (7,10 Mio.).¹⁶⁾

15) Industrie; Bauwirtschaft; Verkehr, Post und Fernmeldewesen; Handel.

16) Dies kann nur ein Anhaltspunkt sein für die Größenordnung sein; von den Erwerbstätigen Ende 1989 (9,45 Mio.) wurden die Arbeitslosen (642.000), die Pendler (200.000), die erwerbsfähigen Übersiedler (265.000), die Bezieher von Vorruhestands- und Arbeitsübergangsgeld (325.000) sowie die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (20.000) und die Hälfte der Kurzarbeiter (898.000) abgezogen. Kurzarbeiter sind etwa zur Hälfte den Arbeitslosen zuzurechnen sind.

Währungsreform 1948 und Währungsunion 1990



Quelle: Statistisches Amt des VWG; Gemeinsames Statistisches Amt(1990a), eigene Berechnungen.

III. Quartal 1947 bzw. 1989 jeweils gleich 100.



Hinter dem Einbruch im Niveau von Wirtschaftsleistung und Beschäftigung mag sich allerdings ein notwendiger Strukturwandel hin zu modernen Wirtschaftszweigen verbergen. In den Jahren nach der Wirtschafts- und Währungsreform 1948 war die Änderung im Produktionsniveau mit einer raschen Bereinigung der strukturellen Verzerrungen der Nachkriegszeit einhergegangen, insbesondere mit einer Abwanderung von Beschäftigten aus der künstlich aufgeblähten Landwirtschaft und einigen Luxusgüter-Sektoren in andere Bereiche. Der bloße Augenschein zeigt, daß in den neuen Bundesländern 1990 bei kundennahen Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Einzelhandel, Kfz-Werkstätten) wohl eine rasche Entwicklung hin zum westdeutschen Standard begonnen hat. Auch die hohe Zahl von 227.000 Gewerbeanmeldungen in den ersten zehn Monaten 1990 (bei nur 16.500 Abmeldungen) deutet auf eine marktwirtschaftliche Dynamik hin,¹⁷⁾ obwohl unklar ist, in welchem Umfang es sich um reine Ummeldungen handelt. Das Gesamtbild ist dennoch diffus. Wird die westdeutsche Sektoralstruktur der Beschäftigten als - zugegebenermaßen nur beschränkt aussagefähiger - Vergleichsmaßstab genommen, so hätte die Beschäftigung in der ostdeutschen Bauwirtschaft leicht zunehmen müssen;¹⁸⁾ wird der ostdeutsche Nachholbedarf in diesem Sektor berücksichtigt, so wäre sogar eine kräftige Expansion zu erwarten gewesen. Stattdessen ist der Rückgang der Beschäftigung in diesem Sektor (mit -25,4 vH im Oktober 1990 gegenüber dem Vorjahresdurchschnitt) sogar noch größer gewesen als im Durchschnitt der drei anderen großen Sektoren, für die Zahlen vorliegen (-22,8 vH).¹⁹⁾

17) Gemeinsames Statistisches Amt (1990a).

18) Von 6,1 auf 6,6 vH der Beschäftigten bei völliger Angleichung an westdeutsche Verhältnisse. Siebert (1990a), S. 35.

19) Industrie -23,2 vH; Verkehr, Post, Fernmeldewesen -15,2 vH; Handel -25,8 vH; Gemeinsames Statistisches Amt (1990a). Gemessen an westdeutschen Verhältnissen wäre im Handel sogar ein deutlicher Anstieg der Beschäftigtenzahlen zu erwarten gewesen; allerdings dürfte der überdurchschnittliche Rückgang der abhängig Beschäftigten in diesem Bereich durch die zunehmende Zahl von Selbständigen zumindest teilweise wieder ausgeglichen werden. Die Abgrenzung der Sektoren in den verschiedenen Quellen (Siebert, Gemeinsames Statistisches Amt) stimmt nicht genau überein.

Auch innerhalb der Industrie ist ein systematischer Strukturwandel nur schwer zu erkennen. Alle zehn Sektoren der Industrie verzeichnen ausgeprägte Produktionsrückgänge zwischen 38,1 vH (Maschinen- und Fahrzeugbau) und 69,9 vH (Metallurgie), der Durchschnitt liegt bei 51,4 vH.²⁰⁾ Relativ am besten gehalten haben sich bisher die Sektoren,²¹⁾ die einen vergleichsweise großen Teil ihrer Produktion in die Partnerstaaten des (damaligen) Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe liefern und die deshalb nach der Währungsunion in besonderem Maße von den direkten Subventionen profitierten, mit denen die Bundesregierung einen abrupten Zusammenbruch der traditionellen und vertraglich vereinbarten Lieferbeziehungen vermeiden wollte. Dieses Muster legt den Schluß nahe, daß das Profil des sektoralen Strukturwandels im Beitrittsgebiet bisher mehr durch politische Weichenstellungen als ökonomische Faktoren bestimmt wird.

Ob durch die Modalitäten der Währungsunion die Stabilität der DM gefährdet wurde, läßt sich noch nicht abschließend beurteilen. Insgesamt ist die DM-Geldmenge M3 mit der Währungsunion um 14,5 vH gestiegen (um 178 Mrd. DM, Deutsche Bundesbank 1990, S. 4*), während sich das Produktionspotential des DM-Währungsgebietes durch den Beitritt der DDR in der Größenordnung von etwa 8vH erhöhte. Diese Differenz stellt ein gesamtdeutsches Inflationspotential dar. Ob es mit den Modalitäten der Währungsunion immerhin gelungen ist, den Geldüberhang in der DDR zu vermindern, läßt sich kaum abschätzen. Da für Vermögenswerte ein schlechterer Kurs galt als für laufende Zahlungen, kann die Währungsunion zwar

20) Oktober 1990 im Vergleich zum Vorjahresmonat. Die einzige Ausnahme ist die Wasserwirtschaft (-3,6 vH), die jedoch eher als von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung weitgehend unabhängige kommunale Dienstleistung gelten kann; ein ähnlicher Grund dürfte für den unterdurchschnittlichen Rückgang in der Energie- und Brennstoffindustrie gelten (-41,5 vH); der Anteil des Umsatzes im Beitrittsgebiet am Gesamtumsatz dieser beiden ostdeutschen Branchen beträgt jeweils 99,2 vH. Gemeinsames Statistisches Amt (1990a, b).

21) Neben dem Maschinen- und Fahrzeugbau vor allem der Bereich Elektrotechnik, Elektronik, Gerätebau (- 43,6 vH).

einerseits als eine echte Währungsreform interpretiert werden. Andererseits mag es sein, daß gerade der Kurs von 1:1 für laufende Zahlungen zum dramatischen Produktionsrückgang beigetragen hat, so daß das Mißverhältnis zwischen Geldvermögen und Sozialprodukt trotz des unterschiedlichen Umstellungssatzes für Bestände und laufende Zahlungen bestehen blieb. Allerdings dürfte eben dieser Rückgang der Beschäftigung dafür sorgen, daß manche unfreiwillig gebildeten Geldvermögen doch nicht aufgelöst, sondern jetzt als freiwillige Vorsorgeersparnisse gehalten werden. Auf jeden Fall wurde der ostdeutsche Geldüberhang durch die Währungsunion auf ein weit größeres Währungsgebiet verteilt. Mit einer entsprechend dosierten Geldpolitik in der Folgezeit dürfte es der Bundesbank gelingen, diesen gemessen an der gesamtdeutschen Geldmenge recht geringen Überhang abzusaugen, bevor er sich in einer merklichen Beschleunigung des Preisauftriebs niederschlägt.

Die Lücke zwischen Einkommen und Produktivität, zwischen Verbrauch und Produktion im Beitrittsgebiet wird durch umfangreiche öffentliche Transfers sowie durch Kredite geschlossen, die Transfers gleichkommen. Der Fehlbetrag der öffentlichen Haushalte im Beitrittsgebiet betrug vorläufigen Schätzungen zufolge in den ersten sechs Monaten nach der Währungsunion etwa 70 Mrd. DM²²⁾, das entspricht - grob geschätzt - gut 70 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts in diesem Zeitraum. Dabei ist zu berücksichtigen, daß etwa ein Drittel des ostdeutschen BIPs, nämlich der Staatsverbrauch, nur deshalb überhaupt entstehen konnte, weil er nahezu vollständig aus westdeutschen Transfers finanziert wurde.

Die Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand, in denen sich die umfangreichen Transfers niederschlagen, stehen in auffälligem

22) Schätzungsweise 43,9 Mrd. DM Übertragungen und 27,9 Mrd. DM Kreditaufnahme; Boss (1990). Diese Beträge enthalten nicht die von der Treuhandanstalt verbürgten Liquiditätskredite für ostdeutsche Betriebe.

Kontrast zu den westdeutschen Budgetüberschüssen unmittelbar nach der Währungsreform von 1948. Allerdings wäre es falsch, die derzeitigen Fehlbeträge der öffentlichen Haushalte völlig als Staatskonsum abzubuchen. Zumindest in dem Maße, wie sie für produktive Investitionen genutzt werden, auch für Investitionen in das Humankapital der Verwaltungsmitarbeiter, legen sie die Basis für einen späteren Anstieg von Wirtschaftsleistung und Steuereinnahmen. Dem in 42 Jahren erworbenen Ansehen der DM und dem in dieser Zeit erarbeiteten Wohlstand des Westens ist es zu verdanken, daß jetzt diese Transfers möglich sind, ohne das Vertrauen der internationalen Anleger in die DM zu erschüttern.

4. Ursachen der Krise: Westdeutschland 1948, Polen 1990 und Ostdeutschland 1990 im Vergleich

Beim Blick auf den wirtschaftspolitischen Gehalt der westdeutschen Währungsreform von 1948 und der Währungsunion von 1990 wird nicht unmittelbar ersichtlich, weshalb die Entwicklung anschließend so unterschiedlich verlief. Entgegen dem ersten Anschein war die Ausgangslage 1948 jedoch weit vielversprechender als 1990. Denn gerade weil die wirtschaftliche Situation 1948 noch durch das Nachkriegselend gekennzeichnet wurde, gab es damals ein Potential für rasche Produktionszuwächse. Das Problem der Zeit bis Mitte 1948 war kein Mangel an produktiv nutzbarem Sach- oder Humankapital, sondern eine absurde Unterauslastung der vorhandenen Kapazitäten. Im ersten Halbjahr 1948 produzierten die Unternehmen nur rund 30 vH dessen, was dieselben Unternehmen mit in etwa demselben Bestand an Kapital, Technologie und Arbeitskräften vier Jahre vorher hergestellt hatten. Westdeutschland verfügte 1948 über einen für damalige Verhältnisse hochmodernen Kapitalstock. Und trotz aller Probleme waren die ersten drei Jahre nach Kriegsende im Investitionsgüterbereich immerhin für die Re-Konversion von der Rüstungsproduktion auf die Herstellung ziviler Kapitalgüter genutzt worden. Als sich nach der Wirtschafts- und Währungsreform das Produzieren wieder lohnte,

reichten relativ geringe Reparaturinvestitionen²³⁾ im zweiten Halbjahr 1948 wieder aus, um große Teile des Sachkapitalbestandes und der ebenfalls hochmodernen Infrastruktur wieder funktionsfähig zu machen, der Auslastungsgrad der Kapazitäten konnte sich schrittweise normalisieren. Die ersten zwei bis drei Jahre des westdeutschen "Wirtschaftswunders" waren in diesem Sinne überwiegend eine Rückkehr zum Normalzustand.

In der damaligen DDR und den anderen ehemals sozialistischen Staaten gab es dagegen 1990 weder einen hochmodernen Kapitalbestand noch eine leistungsfähige Infrastruktur, die nur wieder ausgebessert werden mußten. Trotz der Vorteile des Übergangs vom umständlichen Tauschhandel zur multilateralen Geldwirtschaft und vom Plan zum Markt bestand nie die Chance, mit geringen Reparaturinvestitionen große Produktionszuwächse zu erzielen. Dazu kommen drei schwerwiegende institutionelle Handicaps:

(1) Während der nationalsozialistischen Herrschaft und in der Nachkriegszeit waren die Unternehmen im Privatbesitz verblieben. Obwohl ihre Befugnisse eingeschränkt waren, hatte es weiterhin Unternehmer gegeben, die den Kapitalwert ihres Betriebes mehren wollten, nicht nur reine Verwalter von Staatsbetrieben. Wegen der Dominanz des Staatseigentums und des hohen Monopolisierungsgrades in der damaligen DDR und anderen postkommunistischen Staaten konnte Mitte 1990 nicht damit gerechnet werden, daß die Betriebe ebenso rasch und elastisch auf Marktsignale reagieren würden wie in Westdeutschland nach dem Juni 1948.

(2) Trotz einiger alliierter Eingriffe in die westdeutschen Eigentumsverhältnisse (unter den Stichworten Entmilitarisierung und Entmonopolisierung²⁴⁾) war in der Nachkriegszeit die Unsicherheit über die künftigen Eigentumsrechte gering. Als Folge der

23) Gut 7 Mrd. DM, rund 20vH des BSP, also eine durchschnittliche Investitionsquote.

24) Für einen kurzen Überblick siehe Wallich (1955), S. 377-384.

umfassenden Enteignungen in der sowjetischen Besatzungszone und der DDR sind die Eigentumsrechte in den neuen Bundesländern vielfach ungeklärt; obwohl dieses Problem frühzeitig erkannt wurde, enthält auch der Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion keine eindeutigen - und mit Sicherheit gerichtsfesten - Regelungen.

(3) Zudem waren in Westdeutschland auch in der Nachkriegszeit die wesentlichen Institutionen einer ausdifferenzierten Marktwirtschaft erhalten geblieben, von eingespielten und bewährten Gesetzen zur Unternehmensverfassung bis hin zum Bankwesen sowie den auf eine Marktwirtschaft zugeschnittenen Buchführungsregeln und -gewohnheiten. Der Marktwirtschaft der zwanziger und frühen dreißiger Jahre war lediglich ein System der Zentralverwaltung übergestülpt worden; als dieses System mit den Reformen vom Juni 1948 beseitigt wurde, kam darunter eine voll funktionsfähige Marktwirtschaft zum Vorschein, mit deren Spielregeln und Abläufen die Wirtschaftssubjekte noch vertraut waren. Ähnliches gilt für die staatliche Verwaltung, die 1948 nach nur zwölfjähriger Befehlswirtschaft wieder relativ problemlos an ihre frühere Praxis anknüpfen konnte.

Wegen dieser Ausgangslage war 1990 nach jahrzehntelanger Zentralverwaltungswirtschaft wohl eine Phase der schwierigen Neuorientierung zu erwarten. Dazu kommt, daß in Ostdeutschland nach 54 Jahren nationalsozialistischer und kommunistischer Planwirtschaft wesentlich größere Verzerrungen der Produktionsstruktur und des Lohngefüges zu überwinden waren als 1948 im Westen. Allerdings sollte im Fall eines ehemals sozialistischen Landes wie der ehemaligen DDR nicht der gesamte Rückgang der Produktion als negativ eingestuft werden, da einige der vorher produzierten Güter - insbesondere der Kapitalgüter - keinen ökonomischen Wert besessen hatten.

Diese gravierenden Strukturprobleme sowie der Mangel an marktwirtschaftlichen Kenntnissen und Institutionen können jedoch keinen Rückgang der Produktion um über 50 vH erklären. Das zeigt der Vergleich mit der Entwicklung in Polen (Tabelle 1), das bei

Tabelle 1: Zwei Übergänge zur Marktwirtschaft

Polen und die Ex-DDR (Änderungen zum Vorjahreszeitraum in vH)

	Polen	Ex-DDR
Industrieproduktion	- 21,0 (a)	- 51,4 (b)
Beschäftigung (c)	- 3,0 (d)	- 24,9
Arbeitslosenquote (c, in vH)	7,0	17,3 (e)
Exporte (f)	+ 17,2 (g,h)	- 15,9 (i)
Importe (f)	- 30,2 (g,h)	+ 40,7 (i)
Handelsbilanzsaldo (f,j)	+ 3070 (g)	- 6154 (k)

(a) September, Staatssektor -24,3, Privatsektor geschätzt; (b) Oktober; (c) Dezember; (d) grob geschätzt; (e) inkl. die Hälfte der Kurzarbeiter; (f) ohne Staatshandelsländer, mit innerdeutschem Handel; (g) Januar-Juli; (h) preisbereinigt; (i) Juli-Oktober; effektive Preise; (j) Änderung des Saldos in Mio. DM; (k) April-Oktober.

Quelle: PlanEcon (1990a,b); Deutsche Bundesbank (1990); Economist Intelligence Unit (1990); eigene Berechnungen.

seinem Übergang zur Marktwirtschaft mit den gleichen Verzerrungen und institutionellen Handicaps konfrontiert war wie Ostdeutschland. Zum Jahresbeginn 1990 ist in Polen ein umfassendes Reformpaket aus makroökonomischer Stabilisierung und mikroökonomischer Liberalisierung in Kraft getreten. Die polnische Währung wurde auf den vorherigen Schwarzmarktkurs abgewertet, die Inländerkonvertibilität für Leistungsbilanztransaktionen eingeführt; Zölle traten an die Stelle mengenmäßiger Handelshemmnisse. Aus zwei Gründen wäre für den Systemwechsel in Polen ein größerer Produktionsrückgang als in der ehemaligen DDR zu vermuten gewesen: (i) Polen konnte nicht auf westliche Transfers hoffen, die wichtige Teile der ostdeutschen Produktion stützen. (ii) Während das makroökonomische Problem für die damalige DDR nur eine relativ kleine Rolle spielte und mit der Währungsunion schmerzlos gelöst wurde, mußte Polen bei seinem Übergang zur Marktwirtschaft gleichzeitig eine Hyperinflation stoppen, die Ende 1989 eine Jahresrate von etwa 600 vH erreicht hatte. Weil

Inflationserwartungen, die sich im Zeitablauf aufgebaut haben, im Regelfall nicht sofort gebrochen werden können, gehen derartig drastische Antiinflationenprogramme typischerweise mit einer scharfen Rezession einher. Obwohl sich für Polen also Transformations- und Stabilisierungskrise kumulierten, sank die industrielle Produktion bis Mitte 1990 nur um knapp 30 vH unter den Vorjahreswert, seitdem hat sich der Output der Staatsbetriebe wieder stabilisiert, während der ursprünglich kleine Privatsektor schnell wächst. Anders als in den neuen deutschen Bundesländern eilt der rasche Anstieg der polnischen Hartwährungsausfuhren den Importen weit voraus; der Handelsbilanzüberschuß in konvertibler Währung stieg von 368 Mio. Dollar in den ersten sieben Monaten des Jahres 1989 auf 2477 Mio. Dollar im entsprechenden Zeitraum 1990 (PlanEcon 1990b, S. 3, diese Zahl beinhaltet auch den Hartwährungshandel mit RGW-Ländern). Die Umorientierung vom Ost- auf den Westexport machte deutliche Fortschritte; die polnische Nettoauslandsverschuldung in konvertibler Währung und in Rubel ging im ersten Halbjahr 1990 zurück, von 39,3 auf 38,2 Mrd. Dollar und von 5,3 auf 2,0 Mrd. Rubel (PlanEcon 1990b, S. 28).

Der wesentlich größere Einbruch der Produktion in Ostdeutschland erscheint auf dem ersten Blick um so überraschender, als den neuen Bundesländern Mitte 1990 sogar einige wesentliche Vorteile zugute kamen. Ostdeutschland mußte 1990 weder eine neue Währung schaffen noch ein diskreditiertes Geld stabilisieren. Die neuen Bundesländer konnten das bewährte Geld, die erprobte Wirtschaftsordnung und vor allem auch die politische Stabilität der Bundesrepublik übernehmen; anders als Polen 1990 und Westdeutschland 1948 konnte das Beitrittsgebiet in großem Umfang westlichen Sachverstand einschließlich westlicher Administratoren importieren, mit der deutschen Einheit wurde das Problem der DDR-Auslandsschulden de facto gelöst.

Zwei Gründe können dazu beitragen, die vergleichsweise schlechte Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern zu erklären:

(1) Mitte 1990 übernahm die damalige DDR nicht die westdeutsche Wirtschaftsordnung von 1948, sondern eine Ordnung, die in der

Zwischenzeit durch eine Vielzahl von neuen Regulierungen ergänzt worden war. Liberale Ökonomen hatten diese Fesseln der Marktwirtschaft immer wieder kritisiert, nicht zuletzt deshalb, weil sie die Mobilität der Arbeitskräfte einschränken, den Investoren unnötige Kosten aufbürden und den Strukturwandel behindern. Die hochentwickelte Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft Westdeutschlands kann sich diese Regulierungen möglicherweise leisten; die weit weniger fortgeschrittene Wirtschaft der ehemaligen DDR wird mit diesem hohen Regulierungsstandard jedoch offenbar überfordert, der zudem einen großen und ungewohnten Verwaltungsaufwand in Betrieben und Behörden verursacht.²⁵⁾ Diese Flexibilitätshindernisse fallen für Ostdeutschland vor allem deshalb viel stärker ins Gewicht als für Westdeutschland, weil der Übergang zur Marktwirtschaft und zu einer modernen Wirtschaftsstruktur eine Ausnahmesituation ist. Sie erfordert eine großangelegte Umsetzung von Arbeitskräften, hohe Investitionen und einen raschen Strukturwandel, also genau die Flexibilität, die diese Regulierungen einschränken. Polen kann sich dagegen einen liberaleren Regulierungsstandard schaffen.

(2) Noch schwerer wiegt, daß die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Betriebe von den Konditionen der Währungsumstellung entscheidend beeinträchtigt wurde, speziell vom Umstellungskurs von 1:1 für alle laufende Zahlungen einschließlich der Löhne. Bei der Frage nach einem sinnvollen Umstellungskurs sind weder der alte DDR-offizielle Wechselkurs von 1:1, der fast nur für den Reiseverkehr und die Abrechnung mit staatlichen Stellen aus dem Westen galt, noch der frühere freie Kurs auf dem westlichen Residualmarkt (etwa 7:1) maßgeblich. Zu vergleichen sind die Produktionskosten für handelbare Güter, also für die Güter, bei denen sich ostdeutsche Anbieter mit der Öffnung der Grenze gegenüber der westdeutschen und internationalen Konkurrenz behaupten müssen. Um

25) Sachsen-Anhalts Wirtschaftsminister Horst Rehberger bringt diesen Unterschied zu 1948 auf den Punkt: "Es hätte nie ein Wirtschaftswunder gegeben, wenn das heutige Planungsrecht schon damals gegolten hätte". Handelsblatt, 09.01.1991.

eine DM im West-Export zu verdienen, hatten die DDR-Anbieter unter planwirtschaftlichen Bedingungen 4,4 Mark der DDR aufwenden müssen;²⁶⁾ da sie auf den Westmärkten im Wettbewerb mit westlichen Anbietern standen, konnte dieser Wert als Wechselkurs gelten, der auch die Qualitätsunterschiede zwischen westlichen und östlichen Produkten widerspiegelt. Allerdings war dieser Kurs durch das Bemühen der DDR in den späten 80er Jahren, mit einem forcierten Export eine Umschuldung der Auslandsverbindlichkeiten zu vermeiden, nach unten verzerrt. Berücksichtigt man die betriebliche Effizienzgewinne, die mit einem Übergang zur Marktwirtschaft bereits kurzfristig möglich werden, und bereinigt man die DDR-Produktionskosten für Industriegüter um die besonderen Abführungen an den Staatshaushalt, die mit dem 01. Juli entfielen (und durch westdeutsche Transfers ersetzt wurden), so wäre ein Umstellungskurs von 2 Mark der DDR zu 1 DM realistisch gewesen.²⁷⁾ Ein Kurs von 2:1 für laufende Zahlungen hätte in Verbindung mit einer Teuerungszulage zum Ausgleich der höheren Preise für Güter des Grundbedarfs keineswegs zu einem geringeren Lebensstandard als vorher für Arbeitnehmer, Renter und andere Bevölkerungsgruppen geführt. Denn bei niedrigen Produktionskosten wären die ostdeutschen Güter entsprechend billig geblieben, ihr DM-Preis hätte weit unter dem früheren Preis in Mark der DDR liegen können, auf den heimischen und auswärtigen Märkten wären diese billigeren Produkte stärker präsent gewesen.

Der tatsächlich gewählte Kurs von 1:1 führte demgegenüber zu einem deutlich überhöhten Kostenniveau in der damaligen DDR. Dazu kam ein weiterer Anstieg der Bruttolöhne um rund zwei Drittel (von 30 vH auf 50 vH des westdeutschen Niveaus in der DM=Mark der

26) 1980 hatte dieser Wert noch bei 2,4 Mark gelegen; DIW (1990b). Der Rückgang dieses Kurses kennzeichnet den Niedergang der DDR-Wirtschaft im Laufe der achtziger Jahre.

27) Dieser Vorschlag wurde meines Wissens Anfang Februar 1990 erstmals unterbreitet in Schmieding (1990c); für eine ausführlichere Begründung siehe Schmieding (1990b); ähnliche Vorschläge präsentierten später Siebert (1990b) und die Deutsche Bundesbank.

DDR Rechnung) im Laufe des Jahres 1990 (Boss et al. 1990, S. 5). Da fast alle Betriebe im Staatsbesitz waren, gab es kaum Privatunternehmer, die sich in den Tarifverhandlungen den Lohnforderungen hätten entgegenstellen können; weil die Gewerkschaften darauf vertrauen konnten, daß die negativen Folgen überhöhter Löhne durch westliche Transfers abgedeckt würden, hatten auch sie kein hinreichendes Interesse, auf durchsetzbare Forderungen zu verzichten. Wegen des übergeordneten politischen Interesses, mögliche Störungen der raschen Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu vermeiden, galt für die Wirtschaft im Beitrittsgebiet insgesamt eine "weiche Budgetrestriktion", die finanziellen Folgen wirtschaftspolitischer Entscheidungen konnten auf den westdeutschen Steuerzahler überwältigt werden. So hat sich in den neuen Bundesländern 1990 ein Lohnniveau herausgebildet, das in keiner Beziehung zur derzeitigen Wertproduktivität der Arbeitskräfte steht. Da ostdeutsche Anbieter aber nach dem Kostenanstieg keinen ausgeprägten Preisvorteil gegenüber der Westkonkurrenz haben konnten, schlug der Qualitätsnachteil ihrer Waren voll zu Buche; bei ähnlichen DM-Kosten und Preisen verschwanden die ostdeutschen Güter naturgemäß weitgehend aus den Regalen. Polen hatte dagegen 1990 mit einer Strafsteuer für Nominalloohnerhöhungen eine rigorose Lohnkontrolle in der Staatswirtschaft durchgesetzt; auch in Westdeutschland waren 1948 die Löhne erst knapp fünf Monate nach dem Übergang zur Marktwirtschaft freigegeben worden.

Nach der ostdeutschen Lohnkostenexplosion²⁸⁾ ist eine rentable Produktion auf vielen existierenden Anlagen und mit der vorhandenen Infrastruktur im Beitrittsgebiet kaum möglich; die physisch weiterhin nutzbaren Kapazitäten sind ökonomisch obsolet geworden.

28) Um wieviel sich die Löhne - gerechnet in konvertibler Währung - erhöht haben, ist bestenfalls ansatzweise abzuschätzen. Nimmt man den alten Durchschnittswchselkurs von 4,4:1 als Basis, bereinigt man die Löhne um die speziellen Lohnzusatzkosten (insbesondere den Beitrag für die gesellschaftlichen Fonds), die Mitte 1990 entfielen, und rechnet man den Nominallohnanstieg (M=DM) dazu, ergibt sich etwas mehr als eine Vervierfachung der Löhne.

in einigen Fällen sind bestehende Anlagen auch wegen der schärferen ökologischen Standards nicht mehr zu nutzen. Überall dort, wo westliche Transfers die Lücke zwischen Lohn und Produktivität nicht unmittelbar ausgleichen, bleibt kaum eine andere Möglichkeit, als jene Betriebe zu schließen und jene Arbeitskräfte zu entlassen (bzw. auf Kurzarbeit Null zu setzen), die der völlig überhöht angesetzten Produktivitätsnorm nicht genügen. Oftmals treten Beschäftigungsänderungen erst mit zeitlicher Verzögerung auf. Selbst wenn die Produktion sich stabilisieren sollte, dürfte der Abbau der Beschäftigung noch für einige Zeit weitergehen. Entsprechend dem Produktionsrückgang sind auch die Steuereinnahmen im Beitrittsgebiet derzeit gering.

Ökonomisch wäre es sinnvoll gewesen, das Ziel des Aufholens der ostdeutschen Wirtschaft gegenüber dem Westen mit einem Prozeß der "schöpferischen Zerstörung" zu erreichen, bei dem das Alte entweder selbst modernisiert oder aber vom bereits aufstrebenden Neuen verdrängt wird. Dies ist in etwa der Weg der anderen ehemals sozialistischen Staaten. Wie der scharfe Einbruch der ostdeutschen Produktion vermuten läßt, führt der für die neuen Bundesländer gewählte Weg jedoch dazu, daß sich nur in vergleichsweise wenigen Fällen die Modernisierung des Vorhandenen lohnt und daß relativ viele bestehende Produktionskapazitäten unrentabel geworden sind, bevor der Aufbau moderner Anlagen mit entsprechend hoher Produktivität auch nur beginnen konnte. Den Zeitraum zwischen dem raschen Zusammenbruch vieler bestehender Betriebe und dem späteren Produktionsbeginn in den neu aufzubauenden Unternehmen erleben die neuen Bundesländern als schwere wirtschaftliche Anpassungskrise. Da die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft über einen weitgehenden Neuaufbau von Produktionskapazitäten erfolgen muß, fallen die administrativen Handicaps, die vor allem Investitionen und den Aufbau neuer Unternehmen erschweren, in den neuen Bundesländern unglücklich-erweise besonders stark ins Gewicht.

Die Währungsunion zum Kurs von 1:1 kommt, ökonomisch gesehen, einer deutlichen Überbewertung der ostdeutschen Wertschöpfung gleich. Interessanterweise ist dies für sich genommen zwar ein

Unterschied zu Polen 1990, aber nicht zu Westdeutschland 1948. Auch damals war der Außenwert der neuen Währung mit 3,33 DM pro Dollar bis September 1949 und dann 4,20 DM pro Dollar zunächst deutlich überhöht.²⁹⁾ Allerdings spielte dies in der damaligen Sonderlage, in der mit relativ geringen Reparatur- und Erweiterungsinvestitionen schnelle Produktivitätszuwächse möglich waren, keine große Rolle. Gegenüber den Währungen der westeuropäischen Länder, also der wichtigsten Absatzmärkte für westdeutsche Güter, war die Überbewertung nicht sehr ausgeprägt; gegenüber dem Dollar fiel die kräftige Überbewertung der DM - und der anderen europäischen Währungen - kaum ins Gewicht, da der Anteil der westdeutschen Exporte in den Dollarraum 1950 nur 1,1 vH des BSP betrug. Bei raschen Produktivitätsfortschritten und nur mäßigen Inflationsraten baute sich die Überbewertung der DM gegenüber den europäischen Währungen bereits etwa 1951 und gegenüber dem Dollar etwa Mitte der fünfziger Jahre ab, der Außenhandel wurde immer weiter liberalisiert. Demgegenüber trifft die Überbewertung heute im Fall der neuen Bundesländer, die sich völlig zum Weltmarkt geöffnet haben, die gesamte Produktion interregional handelbarer Güter.

Die wichtigsten Unterschiede zu 1948 - und zu Polen - ergeben sich wohl letztlich aus den Einkommenshoffnungen und der Mobilität der Menschen in den neuen Bundesländern. 1948 richteten sich die Ansprüche der Menschen darauf, mit einer sinnvollen Weichenstellung die Möglichkeit für einen allmählichen Aufstieg aus dem Nachkriegselend aus eigener Kraft zu erhalten. 1990 orientierten sich die materiellen Hoffnungen der Menschen im Beitrittsgebiet verständlicherweise nicht nur an den eigenen gegenwärtigen Produktionsmöglichkeiten, sondern zum Teil auch am Einkommensniveau im Westen Deutschlands, der nach dem Fall der Mauer für jedermann leicht erreichbar geworden war. Und anders als 1948 stand 1990 mit Westdeutschland ein Nachbar bereit, um eine Lücke

29) Siehe die Angaben über die Züricher Freimarktkurse in den Jahresberichten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

zwischen gewachsenen Ansprüchen und noch geringer Produktivität durch Transfers zu schließen.

Als Hauptargument für den Kurs von 1:1 für laufende Zahlungen wurde und wird angeführt, daß mit hohen Löhnen die Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Beitrittsgebiet gebremst werden müsse, auch wenn dies zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gehen sollte. Nach der Öffnung der Mauer habe sich ein Dilemma zwischen dem Erfordernis produktivitätsgerechter Lohnkosten und einer drohenden Massenauswanderung ins westdeutsche Hochlohngelände ergeben. Diese Argumentation ist jedoch nicht stichhaltig:

(1) Es ist unklar, ob das ungewöhnlich große Arbeitsplatzrisiko in Ostdeutschland, das jetzt durch die Kluft zwischen Löhnen und Produktivität verursacht wird, nicht sogar einen größeren Wanderungsanreiz darstellt als eine zusätzliche Differenz im Lohnniveau. Bezeichnenderweise hat die Zahl der Übersiedler nach dem Stichtag der Währungsunion zum Wunschkurs 1:1 nicht abgenommen, sondern sich deutlich erhöht.

(2) Ein realistisches Niveau der Tariflöhne hätte natürlich auch eine große Lohnspreizung zugelassen. Für Arbeitskräfte, deren Qualifikationen auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt besonders gefragt sind, hätte der Effektivlohn entsprechend ihrer Wertproduktivität schnell weit über den Ausgangswert steigen können. Für sie hätte es dann keinen Wanderungsanreiz mehr gegeben.

(3) Wenn es darum geht, auch die Arbeitskräfte in ihrer ostdeutschen Heimat zu halten, die im Westen eine größere Produktivität entfalten könnten als daheim, sind Lohnerhöhungen der falsche Weg zum Ziel. Angesichts des innerdeutschen Produktivitätsgefälles gibt es gute politische Argumente dafür, den Menschen in den neuen Bundesländern ein Einkommen zu ermöglichen, daß die derzeitige Wertproduktivität ihrer Arbeit spürbar übersteigt, um die Ost-West Wanderung einzugrenzen. Ein überhöhtes Lohnniveau ist aber eine sehr ineffiziente Form der Bleibeprämie, da es die Rentabilität der Produktion beeinträchtigt und somit das verteilbare Sozialprodukt schmälert.

Festzuhalten ist, daß bei Lösungen, die nicht zu einer Lohnkostenexplosion und damit zum einem Einbruch der Produktion geführt hätten, im Beitrittsgebiet selbst mehr Einkommen entstanden wären. In diesem Fall hätten wesentlich geringere Transfers ausgereicht, um das gleiche Verbrauchsniveau in den neuen Bundesländern zu erreichen; bei gleicher Höhe von West-Ost-Transfers hätte in den neuen Bundesländern mehr konsumiert und mehr investiert werden können, als es jetzt der Fall ist.

5. Lösungsstrategien für die kurze und die lange Frist

Die Überlegungen zur künftigen Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer beruhen auf zwei plausiblen Vermutungen:

(1) Einkommen und Produktion werden für einige Zeit entkoppelt bleiben. Für diese Annahme sprechen das politische Streben nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen alten und neuen Bundesländern sowie das Verhalten der Gewerkschaften, die in Ostdeutschland mehr über bloße Zeitpläne für die weitere Angleichung der Löhne an das Westniveau als über das Verhältnis zwischen Lohn und Produktivität vor Ort verhandeln. Die Gesamtsumme aus Arbeits- und Sozialeinkommen pro Kopf dürfte sich deshalb nahezu unabhängig von der derzeitigen Wertproduktivität der Arbeitskräfte rasch dem Westniveau annähern. Die Einkommen können damit de facto als exogen determiniert gelten (vgl. Klodt 1990). Eine rationale Wirtschaftspolitik sollte darauf abzielen, den Anteil der Einkommen aus eigener Wertschöpfung möglichst hoch und den der Sozialeinkommen, also der West-Ost-Transfers einschließlich der betrieblichen Subventionen, möglichst gering zu halten.

(2) Langfristig gesehen sind die Perspektiven für die Wirtschaft in den neuen Bundesländern gut. In der Mitte des zusammenwachsenden Europas wird sich dieser Teil Deutschlands nach der Überwindung der Anlaufschwierigkeiten wohl als ausgezeichnete Investitionsstandort anbieten. Nach einem Prozeß des Aufbaus neuer Produktionsstätten, der Modernisierung der Infrastruktur,

des Einübens einer marktwirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Verwaltungspraxis und des Erlernens neuer Fertigkeiten dürfte auch die wirtschaftliche Eigenleistung im Beitrittsgebiet wieder rasch steigen und sich dem Niveau im Westen Deutschlands annähern. Die Wirtschaftspolitik muß also darauf abzielen, die wirtschaftlichen Kosten - sowie die menschlichen Nöte - der Zwischenzeit zu begrenzen.

Das Problem in den neuen Bundesländern ist das zeitliche Mißverhältnis zwischen dem schlagartigen Produktionsrückgang und dem notwendigerweise zeitraubenden Neuaufbau. Damit gibt es für die Wirtschaftspolitik zwei voneinander unabhängige Ansatzpunkte, nämlich (i) den kurzfristigen Produktionseinbruch zu begrenzen, den Transferbedarf zu minimieren und die geleisteten Übertragungen möglichst effizient einzusetzen sowie (ii) den langfristigen Anstieg der beschäftigungsneutralen Wertproduktivität zu beschleunigen. In beiderlei Hinsicht ist die derzeitige Wirtschaftspolitik nur begrenzt effizient; sie könnte zudem neue Verzerrungen des Wirtschaftsgefüges verursachen.

(i) Da die Lohnstückkosten als Folge der wirtschaftspolitischen Weichenstellungen künstlich überhöht sind, wurden auch viele Produktionen einzelwirtschaftlich unrentabel, die richtig gerechnet, also bereinigt um diese Kostenverzerrung, gesamtwirtschaftlich weiterhin vorteilhaft sind und deshalb eigentlich (noch) nicht eingestellt werden sollten. Soll dieser übermäßige Produktionseinbruch begrenzt werden, müssen die Lohnstückkosten gesenkt werden, durch direkte Subventionen oder die Förderung des Produktivitätsfortschrittes (vgl. Klodt 1990). Langfristig kann die Wertproduktivität durch neue Investitionen, bessere Infrastruktur und Verwaltungseffizienz sowie Umschulungen so zunehmen, daß (nahezu) ebenso viele Arbeitskräfte wie in der Ausgangssituation beschäftigt werden können, und zwar zu Löhnen in Westhöhe. Da die Steigerung der Wertproduktivität aber Zeit braucht, kann dem Kurzfrist-Problem nur mit Lohnzurückhaltung und/oder Subventionen begegnet werden.

Die Wirtschaftspolitik setzt derzeit allerdings auf die selektive Subventionierung einzelner Bereiche und Sektoren, nämlich insbesondere des Staatssektors und der Betriebe, über deren Schicksal die Treuhandanstalt noch nicht entschieden hat bzw. die von dieser Staatsagentur als letztlich sanierungsfähig angesehen werden. Im Vergleich zu einer Gleichverteilung einer gegebenen Transfersumme auf alle Sektoren besteht damit die Gefahr, daß die Produktionsstruktur verzerrt wird. Weitere Transfers werden dafür eingesetzt, die sozialen Folgen des überhöhten Kostenniveaus durch Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sowie andere Sozialleistungen abzufedern. Die optimale Form der Transfers würde dagegen an der Ursache des kurzfristigen Produktionseinbruchs ansetzen, also an der allgemeinen Kluft zwischen Lohn und Produktivität.

Jede Subvention, ob es sich um die jetzigen selektiven und damit verzerrenden Transfers oder um eine andere Form der Zuschüsse handelt, kann ihren Zweck der Kostenentlastung natürlich nur dann erreichen, wenn sie nicht durch zusätzliche Lohnerhöhungen aufgezehrt wird. Deshalb sollten Subventionen an ein klares Übereinkommen mit den Gewerkschaften über die Begrenzung der Lohnforderungen gebunden werden. In Verbindung mit einem Abkommen über ein produktivitätsgerechteres Lohnniveau könnte der Staat dann in Ostdeutschland einen allgemeinen Lohnzuschlag anbieten, der sich in einer vorgegebenen Frist schrittweise auf Null vermindert; die anderen betrieblichen Sondersubventionen in den neuen Bundesländern müßten entfallen. Damit wären die Einkommen der Beschäftigten höher als die Löhne, die politische Vorgabe einer Annäherung der Einkommen an das Westniveau würde zunächst nicht durch höhere Lohnkosten erreicht, sondern durch den Staatszuschlag. In bezug auf die Wirtschaftsstruktur wäre diese Option im Gegensatz zur derzeitigen Vorgehensweise in etwa neutral; da sie die Produktionskosten allgemein reduziert, könnte in den neuen Bundesländern mehr hergestellt werden, das Beschäftigungsvolumen wäre größer, die Ausgaben für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sowie ähnliche Sozialleistungen wären geringer, das gleiche Einkommensniveau könnte in den neuen Bundesländern mit einer insgesamt geringeren Transfersumme erreicht werden. Je mehr der Anstieg von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit Null auf

diese Art eingegrenzt wird, desto kleiner wird auch der Personenkreis sein, der einige Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß kaum noch in eine neue Stelle zu vermitteln sein wird (Hysterese).

Ohne eine entsprechende Übereinkunft mit den Gewerkschaften würde ein zeitweiser Lohnzuschlag aus der Staatskasse jedoch keine Kostenentlastung garantieren; in diesem Fall hätte diese Option keine besonderen Vorzüge gegenüber dem jetzigen Ansatz aus selektiven Subventionen und großen Sozialtransfers zur Abfederung des übermäßigen Beschäftigungsrückganges. Gelingt es nicht, dem Anstieg des Lohnniveaus zu begegnen, bleiben als Strategie für die kurze Frist nur sozialpolitische Maßnahmen, um die Folgen der unnötig hohen Arbeitslosigkeit zu lindern (Kurzarbeiterregelungen; großangelegte Programme zur Arbeitsbeschaffung insbesondere im Bauwesen und der Infrastruktur; Umschulungsprogramme, die die Gefahr eines dauerhaften Ausscheidens aus dem Arbeitsprozeß vermindern sollen).

(ii) Um den langfristigen Neuaufbau zu fördern, setzt die Wirtschaftspolitik derzeit auf eine Mischung aus verschiedenen Investitionszulagen (von vielfach 33 vH) und eine Verbesserung von Infrastruktur und Verwaltungseffizienz. Wenn jedoch die Annahme richtig ist, daß die neuen Bundesländer nach Überwindung der derzeitigen Eigentumsunsicherheit sowie der Engpässe in Administration und Infrastruktur ohnehin gute Investitionsstandorte sein werden, erscheint eine künstliche Förderung des Kapitaleinsatzes wenig angebracht. Sie führt zudem tendenziell zu einer übermäßig kapitalintensiven Produktion. Stattdessen sollten die staatlichen Mittel besser auf die vielfältigen Engpässe bei den genuinen Staatsaufgaben in Verwaltung, Infrastruktur und Rechtssicherheit konzentriert werden. Angebracht sind:

(1) große Transfers von administrativem Sachverstand, beispielsweise in der Form, daß je zwei westliche Bundesländer die Patenschaft für ein östliches Bundesland (ohne Berlin) übernehmen und für begrenzte Zeit jeweils bis zu 10 vH ihrer Verwaltungsmitarbeiter aus den besonderen Engpaßbereichen dorthin entsenden;

(2) ein rascher Ausbau der Infrastruktur, für die sich in vielen Fällen eine private Finanzierung anbietet;

(3) eine unverzügliche und dauerhaft gültige Regelung aller offenen Eigentumsfragen; dort, wo eine schnelle physische Rückgabe einstmals enteigneter Objekte an Alteigentümer nicht möglich ist, sollte eine Entschädigung, deren Höhe später festgesetzt werden kann, an die Stelle der Rückgabe treten; ökonomisch ist unverzügliche Rechtssicherheit wichtiger, als es die Einzelheiten dieser Regelungen sind;

(4) ein Verzicht auf besonders investitionsfeindliche Regulierungen, entweder durch eine generelle Deregulierung oder zumindest durch Sonderregelungen für die neuen Bundesländer;

(5) eine allgemeine Liberalisierung des Immobilienmarktes, um das Angebot an Gewerbeflächen zu erhöhen; selbstverständlich verbunden mit einem angemessenen Wohngeld zum Ausgleich sozialer Härten.

Schnelle Fortschritte in den Bereichen, die komplementär zur privaten Wirtschaftstätigkeit sind, sowie eine rasche Privatisierung der Staatswirtschaft würden auch die privaten Investitionen anregen, ohne die Kapitalallokation zu verzerren. Wenn der Staat seine Mittel darauf verwendet, die eigentlichen Staatsaufgaben rasch zu lösen, kann er damit vermutlich wesentlich schneller und in weit größerem Umfang privates Kapital zum Neuaufbau in Ostdeutschland mobilisieren als durch Investitionszulagen.

Zu beachten ist, daß die Möglichkeiten zur Substitution zwischen Kurzfrist- und Langfristhilfen begrenzt sind. Zu jedem Zeitpunkt muß die gesamtwirtschaftliche Differenz zwischen Verbrauch und Eigenproduktion durch Übertragungen ausgeglichen werden; die Langfristtransfers tragen kurzfristig jedoch nur in eingeschränktem Maße zu einer größeren Produktion bei. Zwar spricht viel für einen massiven Mitteleinsatz zugunsten einer besseren Infrastruktur und Verwaltungseffizienz; da es jedoch für einige

Zeit auf jeden Fall staatliche Kurzfristtransfers geben wird, ist die oben gestellte Frage nach der optimalen Ausgestaltung dieser Übertragungen damit nicht obsolet.

6. Ausblick

Wie in diesem Beitrag gezeigt, stehen den ordnungspolitischen Gemeinsamkeiten zwischen 1948 und 1990 einige Unterschiede in der wirtschaftlichen Ausgangslage gegenüber. 1990 gab es kein Potential für einen sprunghaften Produktionsanstieg; stattdessen war nach insgesamt 54 Jahren Planwirtschaft und angesichts der institutionellen Hinterlassenschaft des Kommunismus im Beitrittsgebiet mit einer Anpassungskrise zu rechnen. Obwohl der Übergang zur Marktwirtschaft im Ostteil Deutschlands - anders als kurz zuvor in Polen - auf eine Art ausgestaltet wurde, die die Schwierigkeiten des wirtschaftlichen Systemwechsels akzentuiert, ist damit der Erfolg des Unterfangens insgesamt nicht in Frage gestellt. Zwar werden die neuen Bundesländer wohl nicht die außerordentlichen Wachstumsraten der ersten beiden Phasen (Mitte 1948-1950) des westdeutschen Wirtschaftswunders erzielen können, da Ostdeutschland 1990 nicht mit einer absurden Unterauslastung eines bereits vorhandenen Produktionspotentials begann. Wenn die schwere Anpassungskrise erst einmal überwunden ist, können die neuen Bundesländer aber zumindest die Wachstumsraten der dritten Phase des westdeutschen Wirtschaftswunders (1950-1958) erreichen, also der Phase, die im wesentlichen auf der Bildung zusätzlichen Sachkapitals beruhte. In einer Reihe von Jahren dürfte sich die Deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion trotz der Krise der Zwischenzeit insgesamt doch als gelungener Schritt darstellen. Schließlich stellt die freiheitliche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialordnung, die seit dem zweiten Halbjahr 1990 auch in den neuen Bundesländern gilt, in den alten Bundesländern bereits seit mehr als vier Jahrzehnten ihre große Leistungsfähigkeit unter Beweis.

Literatur

- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Jahresberichte 1948/49 - 1954/55, Basel 1949-1955.
- Boss, Alfred (1987), Incentives und Wirtschaftswachstum - Zur Steuerpolitik in der frühen Nachkriegszeit, Kieler Arbeitspapier Nr. 295, Kiel, August 1987.
- Boss, Alfred (1990), "Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland". In: Die Weltwirtschaft, H. 2, Tübingen 1990.
- Boss, Alfred, et al., "Bundesrepublik Deutschland: Strukturelle Anpassungskrise im Osten - Hochkonjunktur im Westen". In: Die Weltwirtschaft, H. 2, Tübingen 1990.
- Buchheim, Christoph, "Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland". In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Vol. 36, 1988, S. 189-231.
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 1990, Frankfurt a.M.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW (1986), "Das Kaufkraftverhältnis zwischen D-Mark und Mark der DDR 1985". In: DIW Wochenbericht Nr. 21, Berlin, 22.05.1986, S. 259-268.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW (1990a), "Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im dritten Quartal 1990". In: DIW Wochenbericht Nr. 46, Berlin, 15.11.1990, S. 645-654.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW (1990b), DDR-Wirtschaft im Umbruch, Bestandsaufnahme und Reformansätze, Berlin 1990.
- Economist Intelligence Unit, Country Report Poland, Nr. 4, London 1990.
- Ehret, Rolf G., Der Weg zur Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Studie über die Problematik der Vollbeschäftigung unter Berücksichtigung sowohl der theoretischen als auch der politisch-historischen Aspekte, Winterthur 1959.
- Gemeinsames Statistisches Amt der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (1990a), Monatszahlen, laufende Ausgaben.
- Gemeinsames Statistisches Amt der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (1990b), Wirtschaftsbereich Industrie, laufende Ausgaben.
- Gundlach, Erich, Währungsreform und wirtschaftliche Entwicklung: Westdeutschland 1948, Kieler Arbeitspapier Nr. 286, Kiel, April 1987.

- Handelsblatt, "Die Menschen müssen spüren, daß sie am Neuaufbau des Landes beteiligt sind", Düsseldorf, 09.01.1991.
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung IAW (1990a), Ursachen der Wirtschaftskrise in der DDR, Schlußbilanz einer verfehlten Wirtschaftspolitik, Berlin 1990.
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung IAW (1990b), Grundzüge einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Strukturpolitik in der DDR und Anforderungen für die Arbeitsteilung im europäischen Raum, Kolloquium, Berlin, 25.04.1990.
- Klodt, Henning, Government Support for Restructuring the East German Economy, Kieler Arbeitspapier Nr. 450, Kiel, November 1990.
- Kostrzewa, Wojciech, Peter Nunnenkamp and Holger Schmieding, "A Marshall Plan for Middle and Eastern Europe". In: The World Economy, Vol. 13, No. 1, London, März 1990, S. 27-49.
- Krengel, Rolf, Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung in der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik 1924-1956, Berlin 1958.
- Möller, Hans, "Die westdeutsche Währungsreform von 1948". In: Deutsche Bundesbank (ed.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt am Main 1976, S. 433-483.
- Paqué, Karl-Heinz, Labour Surplus and Capital Shortage, German Unemployment in the First Decade after the Currency Reform, Kieler Arbeitspapier Nr. 290, Kiel 1987.
- PlanEcon (1990a), Poland's Economic Performance in 1989 and the First Half of 1990, Plan Econ Report; Vol. VI, Nr. 38-39, Washington, DC, 28.09.1990.
- PlanEcon (1990b), Polish Foreign Trade in 1989 and the First Seven Months of 1990, PlanEcon Report; Vol. VI, Nr. 42-43, Washington, DC, 26.10.1990.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, "Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik". In: Bulletin, Nr. 63, Bonn, 18.05.1990, S. 517-544.
- Ritschl, Albrecht, "Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie". In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Vol. 33, 1985, S. 136-165.
- Röpke, Wilhelm (1947), "Offene und zurückgestaute Inflation: Bemerkungen zu Jacques Rueffs L'Ordre Social". In: Kyklos, International Review for Social Sciences, Vol. I, 1947, S. 57-71.
- Schillinger, Reinhold, Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich 1945-1952, St. Katharinen 1985.

- Schmieding, Holger (1990a), "Der Übergang zur Marktwirtschaft: Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Westdeutschland 1948 und Mittel- und Osteuropa heute". In: Die Weltwirtschaft, H. 1, Tübingen 1990, S. 149-160.
- Schmieding, Holger (1990b), Währungsunion und Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Industrie, Kieler Arbeitspapier Nr. 413, Kiel, März 1990.
- Schmieding, Holger (1990c), "Eine deutsch-deutsche Währungsunion wird nur als Bestandteil eines radikalen Reformpaketes akzeptabel". In: Handelsblatt, Düsseldorf, 08.02.1990, S. 6.
- Siebert, Horst (1990a), The Economic Integration of Germany - An Update, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 160a, Kiel, September 1990.
- Siebert, Horst (1990b), "Bei einer für die DDR-Bürger zu günstigen Umstellung der Löhne besteht die Gefahr struktureller Krisen". In: Handelsblatt, Düsseldorf, 21.03.1990.
- Statistisches Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, laufende Jahrgänge.
- The United States Strategic Bombing Survey, The Effects of Strategic Bombing on the German War Economy - Overall Economic Effects Division, October 31, 1945.
- VWD Vereinigte Wirtschaftsdienste, "Immer weniger ostdeutsche Produkte im Handel". In: VWD-Spezial, Eschborn, 14.01.1991, S. 5.
- Wallich, Henry C., Mainsprings of the German Economic Revival, New Haven 1955.