

Vorteile und Risiken der Währungsunion

Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, geb. 1933 in Kiel, Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Kiel, lehrt Volkswirtschaftslehre seit 1968 in Gießen, seit 1980 an der Technischen Universität Berlin.

Diplom-Volkswirtin Gesa Bruno ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin.

1. Die Ausgangslage

Nach langem Hin und Her ist es nun klar: Die Währungsunion wird kommen, voraussichtlich mit einem Umstellungskurs der Löhne, Preise und kleinen Sparguthaben zum Kurs von 1:1. Diese Aussicht weckt in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit viele Ängste - begründete und unbegründete. Wir wollen hier versuchen darzulegen, warum diese Lösung am besten geeignet ist, die Schwierigkeiten der DDR zu überwinden, und zugleich für die BRD am ehesten zu verkraften ist.

2. Warum ist die Währungsunion der beste Weg?

Um dies zu verdeutlichen, soll die Option Währungsunion 1:1 anderen Möglichkeiten, wie sie in der vergangenen Zeit in der Öffentlichkeit diskutiert worden sind, gegenübergestellt werden. Die Möglichkeit der Entwicklung der DDR als eigenständiger Staat, beispielsweise durch einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, erscheint uns als politisch überholt und soll hier nicht mit berücksichtigt werden.

a) Vorteile gegenüber einer konvertiblen Mark der DDR

Von verschiedener Seite wurde vorgeschlagen, statt einer sofortigen Währungsunion solle die DDR versuchen, ihre eigene Währung konvertibel zu machen, wobei die Bundesbank den festgelegten Wechselkurs verteidigen solle.

Bei einem Wechselkurs von 1:1 ergibt sich gegenüber einer Währungsunion kein Unterschied in den Preis- und Lohn-Relationen. Im Vergleich zu einer Währungsunion weist die Konvertibilität den entscheidenden Nachteil auf, daß ein durch Interventionen gestützter Kurs keine dauerhafte Garantie gegen Wechselkursänderungen bietet. Durch die Währungsunion dagegen wird für ausländische Investoren wie die DDR-Bürger eine definitive Regelung geboten.

Im Unterschied zur Währungsunion kann bei einer eigenständigen DDR-Währung der Wechselkurs noch verändert werden, falls der einmal vereinbarte Kurs sich als zu hoch erweist. Selbst im Fall von selbständigen Staaten

mit nur eingeschränkter Mobilität von Arbeitskräften ist eine Abwertung aber ein zweischneidiges Instrument. Sie hat nur dann Aussichten auf Erfolg, wenn die inländischen Arbeitnehmer bereit sind, den durch den abwertungsbedingten Preisanstieg hervorgerufenen Reallohnverlust hinzunehmen (und selbst dann muß eine Abwertung nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz führen). Für die DDR ist nicht vorherzusehen, ob die Arbeitnehmer Reallohnsenkungen akzeptieren würden; es kommt hinzu, daß jede Vergrößerung des Reallohngefälles einen verstärkten Abwanderungsdruck hervorrufen kann, der zur Verschlechterung der Lage beiträgt. Ohne die Einführung der DM besteht außerdem für die in der DDR verbleibenden Arbeitskräfte ein noch stärkerer Anreiz, ihre Arbeitskraft teilweise im Westen anzubieten, was nicht gerade produktivitätserhöhend wirkt.

Gegen die sofortige Währungsunion wird häufig eingewandt, der internationale Konkurrenzdruck schlage in diesem Fall voll auf die DDR-Wirtschaft durch. Dieses Argument ist nur dann richtig, wenn es keine vorübergehenden Schutzmaßnahmen gibt. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Zudem verbessern sich mit der Währungsunion die Voraussetzungen zur Bewältigung des Anpassungsdrucks durch produktivitätserhöhende private Investitionen und damit zur sozialen Flankierung.

Die Eingliederung der DDR in das DM-Währungsgebiet vermeidet das Problem von Leistungs- und Devisenbilanzdefiziten, dem sich die DDR anderenfalls gegenüber sähe. Das Problem der Devisenbilanz löst sich einfach dadurch, daß die DM bereits international anerkannt ist und DM-Forderungen gerne gehalten werden - die Verschuldung kann also in der eigenen Währung stattfinden. Leistungsbilanzdefizite gegenüber dem Bundesgebiet reduzieren sich nach einer Währungsunion auf Einnahmedefizite einzelner Haushalte, Unternehmen und Gebietskörperschaften, die bei hinreichender Bonität von anderen Wirtschaftssubjekten durch Kredite freiwillig finanziert werden.

Bei einer selbständigen DDR-Währung muß damit gerechnet werden, daß die DM sich als Zweitwährung etabliert und so die Geldfunktionen der DDR-Mark zunehmend aushöhlt. Es wird unter diesen Bedingungen nicht möglich sein, eine Inländerkonvertibilität einzuführen, das heißt der Schwarzmarkt bleibt, und es wird, selbst bei Einführung eines funktionsfähigen Kreditmarktes, nicht zu einer nennenswerten Bereitschaft zum Halten längerfristiger Ost-Mark-Forderungen kommen - es sei denn, die spätere Umwandlung in DM zu einem festen Kurs wäre gesichert. Dann aber sollte man lieber gleich die DM einführen und so einen entsprechenden Risikoaufschlag auf den Zinssatz vermeiden.

Auch für ausländische Investoren (und Inländer, die ausländische Anlagen importieren) ist eine eigenständige DDR-Währung nicht verlockend. Sie werden gezwungen, auf eine ausreichende Devisenrentabilität ihrer Investitionen zu achten, denn als Input müssen sie konvertible Währung aufwenden, die sie auch wieder verdienen müssen. Der Anreiz, für den DDR-Markt zu pro-

duzieren, ist entsprechend geringer. Diese Schwierigkeit wäre nur dann aufgehoben, wenn die Bundesrepublik einen Umtausch der Gewinne in DM zu einem festen Kurs garantieren würde.

Ihre währungspolitische Souveränität verliert die DDR in jedem Fall - sonst wäre die Bundesbank sicher nicht zu Kursstützungen bereit. Auch eine mit der DM im festen Wechselkurs verbundene DDR könnte keine eigenständige Währungspolitik betreiben, sondern wäre gezwungen, zur Stabilisierung ihrer Währung einen restriktiven Kurs einzuschlagen. Dies zeigen das Beispiel Österreich ebenso wie die Erfahrungen der EWS-Mitgliedsstaaten.

Auch die wirtschafts- und finanzpolitische Souveränität wird in jedem Fall eingeengt, aber sie wird durch die Währungsunion nicht vollständig verschwinden. Die DDR verliert die zweifelhafte Freiheit, ihre Haushaltsdefizite durch Notenbankkredite zu decken. Weitere Einschränkungen, wie vor allem die Beschränkung der Neuverschuldung, sind in erster Linie eine Folge der angestrebten politischen Einheit, mit der die Übernahme der Staatsschulden der DDR durch den Bund verbunden sein wird.

Die Forderung nach einem Realtransfer durch die öffentliche Hand anstelle einer Währungsunion (vergleiche zum Beispiel Rudolf Hickel in GMH 3/90) zeigt, daß ohne Währungsunion ein weit geringerer Teil der zu transferierenden Ressourcen ganz normal von DDR-Wirtschaftssubjekten gekauft werden kann, und daß mit weniger privaten Investitionen zu rechnen ist. Nach einer Währungsunion dagegen kann sich der staatlicherseits zu leistende Transfer auf die Bereiche konzentrieren, die nicht von Privaten geleistet werden (Soziales, Umwelt, Infrastruktur und anderes) und auf Zuschüsse in den Bereichen privater Wirtschaftstätigkeit, die vorübergehend in Schwierigkeiten geraten, aber langfristig förderungswürdig sind oder deren sofortige Aufgabe zu untragbaren sozialen Härten führen würde. Daneben ergeben sich allerdings auch Belastungen aus der Verzinsung von Ausgleichsforderungen des Bankensystems.

b) Vorteile gegenüber einem schlechteren Umstellungskurs

Die Strategie niedriger Wechselkurse setzt auf die DDR als Billiglohnland. Zunächst einmal brächte dies jedoch erhebliche soziale Probleme für die Arbeitnehmer in der DDR mit sich. Deren Interesse ist zur Zeit vor allem auf einen nachholenden Konsum westlicher Waren gerichtet, die bei einem Kurs von beispielsweise 1:3 unerschwinglich teuer würden. Die damit verbundene Senkung des Lebensstandards wäre politisch kaum zu vertreten, und wirtschaftlich wäre ein weiterer Abfluß qualifizierter Arbeitskräfte zu befürchten, der in der DDR einen nachhaltigen Anstieg der Produktivität erschweren würde.

Der Vorteil dieser Strategie läge darin, daß DDR-Betriebe ihre Ware billiger als ausländische Produzenten anbieten könnten. Dieser Vorteil ist allerdings begrenzt: Auch bei sehr niedrigen Preisen wären viele DDR-Produkte

nicht absetzbar, da die Konsumenten der Qualität mißtrauen und westliche Waren vorziehen. Absatzmöglichkeiten ergeben sich eher, wenn - wie bisher schon vielfach beim Export in westliche Länder - die Waren nicht als DDR-Erzeugnisse verkauft werden, sondern als weiße Ware über große Versand- und Handelshäuser oder nach zusätzlicher Qualitätskontrolle unter westlichen Markennamen.

Richtig ist, daß die Exportgüter der DDR in Länder mit konvertierbarer Währung bislang nur zu einem internen durchschnittlichen Verrechnungskurs von 1:4,4 abgesetzt werden konnten. Die Kostenpreise der DDR-Industrieerzeugnisse waren jedoch vielfach stark überhöht, weil in ihnen sehr hohe „produktgebundene Abgaben“ enthalten waren. Fallen diese - wie vorgesehen - weg, so können die Kostenpreise erheblich niedriger sein, worauf auch die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem jüngsten Frühjahrs-Gemeinschaftsgutachten hingewiesen haben.

Einen wichtigen Einfluß auf die Überlebenschancen der DDR-Betriebe hat die Behandlung ihrer Schulden bei der Währungsumstellung, auf die wir zurückkommen werden. Bezüglich der Lohnkosten ist jedenfalls zu beachten, daß auch bei einem Kurs 1:1 die Löhne mindestens ebenso sehr unter dem bundesdeutschen Niveau liegen wie die Arbeitsproduktivität, das heißt die Lohnkosten in der DDR sind nicht höher als in Westdeutschland.

Mit der Wahl der Lohnhöhe in der DDR wird zugleich mitbestimmt, welche Art von Investition sich in der DDR rentiert. Zu niedrige Löhne würden die DDR eher in eine Ansiedlungskonkurrenz mit Singapur oder Thailand treten lassen und zu einer Ansiedlung von Industrien verleiten, die zukünftige kräftige Lohnsteigerungen wirtschaftlich nicht verkraften können. Damit würde der Status als Peripherie auf lange Sicht festgeschrieben. Natürlich ist ein zu hohes Lohnniveau, welches zu einem sofortigen Bankrott eines Großteils der bestehenden Betriebe führen würde, auch nicht sinnvoll. Aber es ist wünschenswert, daß bei Neuinvestitionen eine Technologie eingesetzt wird, die die DDR auch wirklich zu einem modernen Industrieland macht.

c) Was die Währungsunion nicht leisten kann

Die Währungsunion kann die notwendigen Reformen des Wirtschaftssystems der DDR und die Umstrukturierung der dortigen Industrie nicht ersetzen. Sie erhöht sogar den zeitlichen Druck, unter dem die Anpassungen stehen. Und die Geschwindigkeit, in der die Umstrukturierung ablaufen muß, läßt einem eigenständigen DDR-Weg in den meisten Bereichen keine Chance. Die Reformaufgaben werden vielfach durch die Beteiligung westlicher Unternehmen und Verbände unterstützt. Diese Beteiligung wirkt angesichts der Verquickung mit den bisherigen monopolisierten Strukturen in der DDR durchaus Probleme auf. Dies ist jedoch kein Argument gegen eine Währungsunion, denn der Druck in Richtung auf schnelle Veränderung besteht wegen der offenen Grenzen auch ohne die sofortige Einführung der DM. Hier muß vielmehr von politischer Seite gegengesteuert werden.

3. Risiken der Währungsunion und wie man dagegen angeht

Den Vorteilen der Währungsunion stehen eine Reihe von Risiken gegenüber, von denen einige vor allem die DDR-Wirtschaft betreffen, andere dagegen ebenso oder ausschließlich die Bundesrepublik. Es sollen hier die wichtigsten Problembereiche angesprochen und es soll gezeigt werden, wie die Chancen stehen, damit fertig zu werden. Dabei sollen auch die besonderen Herausforderungen angesprochen werden, vor denen die Gewerkschaften jetzt stehen.

a) Risiken für die DDR

Um die Gefahr eines Zusammenbruchs vieler DDR-Betriebe zu begrenzen, fordert die neue DDR-Regierung Protektionsmaßnahmen für Industrie und Landwirtschaft, wie sie bei anderen EG-Beitritten selbstverständlich waren. Im Interesse einer „sanften“ Anpassung wäre ein selektiver und zeitlich begrenzter Schutz, der ökologische und soziale Kriterien berücksichtigt, der sinnvollste Weg. Im Unterschied zu Neueintritten in die EG ist im Fall der DDR mit ihren offenen Grenzen ein wirkungsvoller Zollschutz allerdings nicht durchführbar. Andere gangbare Wege wären Umsatzsteuerpräferenzen à la Berlin-Förderung, Umstellungskredite, Investitionszuschüsse, Abschreibungs-erleichterungen und ähnliches.

Die Sorge um die Arbeitsplätze in der DDR ist berechtigt. Die Währungsunion kann zu einem Anpassungsschock führen, der zunächst hohe Arbeitslosigkeit hervorruft. Desgleichen wird das Gebiet der heutigen DDR in einem vereinigten Deutschland für längere Zeit eine Problemregion bleiben, da Lohndifferenziale allein nicht alle Standortnachteile ausgleichen können. Aber die Währungsunion mit einem Umstellungskurs 1:1 bietet den geeignetsten Weg zum Bewältigen der Anpassungserfordernisse, und die positiven Zukunftsaussichten können dazu beitragen, daß die Umstrukturierung ohne allzu große Arbeitslosigkeit erfolgt, weil die freigesetzten Kräfte leichter an anderer Stelle eine Beschäftigung finden.

b) Risiken für die BRD

Inflationsschub und Überbeanspruchung der öffentlichen Kassen sind die beiden Hauptrisiken, die bei uns im Zusammenhang mit der Währungsunion diskutiert werden. Inflationsgefahren können ausgehen von zu hoher Nachfrage aus den umgetauschten Beständen an Geldvermögen und aus der hohen Nachfrage vor allem nach Investitionsgütern. Wie hoch die in DM verfügbaren Geldvermögen der DDR-Bürger sein werden, hängt jedoch davon ab, zu welchem Kurs und mit welchen Modalitäten die Forderungen und Verbindlichkeiten umgestellt werden.

Um die DDR-Betriebe nicht in die Zahlungsunfähigkeit zu treiben, müssen ihre Schulden bei den Banken deutlich verringert werden, also Umstellung maximal 1:2. Wenn aber dadurch die Forderungen des Bankensystems

halbiert werden, dann liegt es nahe, dessen Verbindlichkeiten, also vor allem die Spareinlagen, oberhalb einer Freigrenze ebenfalls 1:2 umzustellen. Für die Begrenzung des befürchteten Nachfrageschubs wäre es hilfreich, nach einem möglichst frühen Stichtag erworbene Guthaben nur bei Nachweis ihres legalen Erwerbs umzutauschen sowie Guthaben oberhalb einer bestimmten Freigrenze befristet zu sperren, was mit einer zweckgebundenen Freigabe, etwa für Investitionen, Anleihen, Wohnungserwerb verbunden werden kann.

Welche Regelung auch immer getroffen wird, entscheidend für die Preisentwicklung wird nach wie vor die Geldmengensteuerung der Bundesbank sein. Diese wird in der Anfangsphase nach der Währungsunion nicht einfach sein, nicht zuletzt deshalb, weil für die DDR noch keine Erfahrungswerte über die Entwicklung der Umlaufgeschwindigkeit vorliegen. Aber die Bundesbank verfügt über ein ausreichend wirkungsvolles Instrumentarium, um bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen schnell gegensteuern zu können. Sie kann über ein Anziehen der Zinsschraube, Rediskontkontingente und so weiter das zur Verfügung gestellte Zentralbankgeld jederzeit wieder verknappen.

Auch die vielfach geäußerten Befürchtungen bezüglich der äußeren Stabilität der DM scheinen uns unbegründet. Die starke Stellung der DM im Währungssystem beruht auf der Erwartung ihrer Stabilität, und die Grundlage dieser Erwartung ist neben den Außenhandelsüberschüssen und den relativ niedrigen Inflationsraten die Bereitschaft der Bundesbank, im Zweifelsfall die Verteidigung des Außenwerts ihrer Währung über binnenwirtschaftliche Erfordernisse zu stellen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß diese Bereitschaft auch weiterhin besteht. Eine Gefahr liegt eher darin, daß die Bundesbank die Bremse zu stark anzieht und so die inländische (und indirekt auch die westeuropäische) Konjunktur abwürgt.

Die tatsächliche Entwicklung der Inflationsrate nach einer Währungsunion birgt sicherlich Gefahrenmomente in sich, vor allem angesichts der bereits jetzt hohen Kapazitätsauslastung der bundesdeutschen Industrie. Angesichts des großen Exportüberschusses dürfte es aber möglich sein, dies wenigstens zum Teil über verstärkte Importe abzufedern.

Die zweite Sorge bezieht sich auf die Überbeanspruchung der öffentlichen Haushalte. Diese kann zu verstärkter öffentlicher Kreditaufnahme mit der Gefahr von Zinssteigerungen, zu Steuererhöhungen oder zu Ausgabensenkungen bei Ländern und Gemeinden (Waigel-Plan zur Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens) führen. In allen drei Fällen besteht zudem die Gefahr, daß die Lastenverteilung vor allem die Schwachen in der Bundesrepublik trifft.

So berechtigt diese Sorgen auch sind, ist doch zu betonen, daß jede andere Lösung den bundesdeutschen Steuerzahler noch teurer zu stehen käme. So würde eine Teilkonvertibilität der DDR-Mark, noch dazu zu einem schlechten Umtauschkurs, massive Transfers zur Sicherung notwendiger Importe (Devisenbeihilfe) und zur Durchführung ökologischer und technologischer Umbau-

maßnahmen (Sachhilfen) erfordern (wie Hickel in Heft 3/90 der GMH folgert). Angesichts der begrenzten Bereitschaft von Bundesregierung und Parteien, Zahlungen aus öffentlichen Mitteln zu leisten, "könnten die DDR-Bürger dann am Ende mit leeren Händen dastehen: Sie erhalten weder DM via Währungsunion noch spürbare Transfers aus der bundesdeutschen Staatskasse.

c) Schwierigkeiten für die Gewerkschaften

Wenn jetzt die Löhne und Gehälter 1:1 umgestellt werden, dann sind die Löhne damit nicht für lange Zeit festgeschrieben. Es wird in jedem Fall Tarifverhandlungen geben müssen, nicht zuletzt, um die Lohnstruktur zu differenzieren und dabei an die der Bundesrepublik anzugleichen, wobei durchaus überlegt werden muß, ob diese nicht auch an manchen Stellen verändert werden sollte.

Den Lohnsteigerungen in der DDR sind bei einer Währungsunion Grenzen gesetzt, da Lohnerhöhungen, die über die Steigerung der Produktivität hinaus gehen, nicht via Abwertung neutralisiert werden können, sondern nur zu einer Verschlechterung der Konkurrenzposition der DDR führen. Es ist Aufgabe der Gewerkschaften, ein Ausspielen der Arbeitnehmer in Ost und West gegeneinander zu verhindern.

Natürlich sind auch nach einer Währungsunion auf absehbare Zeit noch Unterschiede in der Lohnhöhe notwendig, um einen Ausgleich für bestehende Standortnachteile zu bieten (unzureichende Infrastruktur, fehlende produktionsnahe Dienstleistungen und so weiter). Die Schwierigkeiten mit den strukturschwachen Regionen innerhalb der Bundesrepublik lassen ahnen, daß auch und gerade die Gewerkschaften vor einer großen Herausforderung stehen. Dumpinglöhne in der DDR sind aber weder im Interesse der westdeutschen noch der ostdeutschen Arbeitnehmer, es muß vielmehr darum gehen, die Bedingungen in der DDR schnellstmöglich an das westdeutsche Niveau heranzuführen.

Die wiederholt auftauchende Forderung, die bundesdeutschen Arbeitnehmer sollten zugunsten ihrer „Brüder und Schwestern“ in der DDR auf Tariflohnzuwächse verzichten, ist dagegen eine Irreführung. Geringere Lohnsteigerungen in der Bundesrepublik würden nur dann den Arbeitnehmern in der DDR zugute kommen, wenn das Geld, welches bei den bundesdeutschen Arbeitnehmern weniger aufzuwenden wäre, direkt zu Lohnsubventionen in der DDR verwendet würde. Davon kann aber mit Sicherheit nicht die Rede sein - wer sollte es denn bei den bundesdeutschen Arbeitgebern eintreiben?

4. Fazit

Die Währungsunion zwischen beiden deutschen Staaten wird nicht ohne Reibungsverluste auf beiden Seiten vor sich gehen. Die Alternativen wären aber, wie oben ausgeführt, stärkerer Migrationsdruck und geringere Investitionsbereitschaft bei insgesamt nicht weniger restriktivem Klima; sie würde die DDR-Wirtschaft noch härter treffen und die Bundesrepublik stärker belasten.