

V.

**Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990
an den Bundeskanzler**

Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland
und der DDR

Sehr verehrter Herr Bundeskanzler!

Mit Besorgnis verfolgt der Sachverständigenrat die jüngsten Überlegungen, die auf die baldige Einführung einer Währungsunion mit der DDR hindrängen. Den Kabinettsbeschuß vom 7. Februar nehmen wir zum Anlaß, um Ihnen auf diesem Wege unsere Vorbehalte gegen eine rasche währungspolitische Integration zu übermitteln.

Zur Diskussion steht eine Währungsunion, mit der die Mark der Deutschen Notenbank durch die D-Mark ersetzt wird. Mit der Währungsunion verzichtet die DDR vollständig auf die Souveränität in der Geld- und Währungspolitik.

1. Wir halten die rasche Verwirklichung der Währungsunion für das falsche Mittel, um dem Strom von Übersiedlern Einhalt zu gebieten. Zweifellos bedarf es eines deutlichen Zeichens, das den Bewohnern der DDR Hoffnung auf eine nicht nur schnelle, sondern auch nachhaltige Besserung ihrer Lebensverhältnisse verheißt und sie veranlaßt, in ihrer Heimat zu bleiben. Dieses Zeichen sehen wir in der überzeugenden Ankündigung einer umfassenden Wirtschaftsreform, die ohne Verzug in Gang gesetzt wird; wir verweisen hierzu auf die Ausführungen in unserem Sondergutachten. Die Erklärung des Bundeskabinetts, in der ausdrücklich auf die Verbindung von Währungsunion und Wirtschaftsreform hingewiesen wird, könnte den Weg dazu ebnen; dabei kommt es jedoch entscheidend auf die Abfolge der einzelnen Schritte an. Die Währungsunion sollte nach unserer Auffassung nicht am Beginn stehen:

- Es kann nicht Sinn einer Währungsunion sein, die durch die jahrzehntelange Mißwirtschaft in der DDR aufgeblähten Geldbestände nunmehr im Zuge der Umwandlung in D-Mark in ihrer Kaufkraft aufzuwerten. Statt auf diese Weise Lasten des alten Wirtschaftssystems abzutragen, sollten verfügbare Mittel besser in die Neugestaltung der Wirtschaft investiert werden. In unserem Sondergutachten haben wir dafür plädiert, die Lösung für den Abbau des Geldüberhanges in erster Linie über den Verkauf von Sachwerten aus dem Staatsbesitz der DDR an die Sparer zu suchen, um deren Vermögenseinbuße so gering wie möglich zu halten.
- Es ist wohl unvermeidlich, daß die Einführung der D-Mark bei den Bürgern der DDR die Illusion erwecken muß, mit der Währungsunion sei auch der Anschluß an den Lebensstandard der Bundesrepublik hergestellt. Davon kann jedoch keine Rede sein; das Einkommen ist an die Produktivität gebunden, die bisher weit hinter der in der Bundesrepublik zurückbleibt. Die Erwartung, daß die Produktivität und mit ihr Löhne wie Renten bald erheblich steigen werden, ist wohlbegründet; allerdings müssen die Voraussetzungen dafür im realwirtschaftlichen Bereich geschaffen werden. Die Währungsunion kann dies nicht leisten.
- Die einheitliche Währung wird den Abstand der Einkommen schlagartig verdeutlichen, Forderungen nach einer Korrektur werden nicht auf sich warten lassen und schwerlich abzuweisen sein. Die Nominallöhne werden dann über die Zunahme der Produktivität hinaus ansteigen. Dies geht zu Lasten des Produktionsstandorts DDR, und der dringend erforderliche Kapitalzustrom aus dem Westen bleibt aus.

Der Druck auf die Bundesrepublik würde anwachsen, den Abstand der Einkommen (Löhne und Renten) durch einen „Finanzausgleich“ zugunsten der DDR zu verringern. Riesige Belastungen kämen auf die öffentlichen Haushalte zu. Es wären nicht nur erhebliche Steuererhöhungen unvermeidlich, es würden vielmehr auch öffentliche Mittel in Transfers für konsumtive Verwendungen gebunden, die bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur fehlen müßten. Dies kann nicht im Interesse der Menschen in der DDR liegen, deren Chance in einem Anstieg der eigenen Leistungsfähigkeit liegt. Private und öffentliche Investitionen — und nicht erhöhter Konsum — sind dafür die Voraussetzung. Transfers könnten sogar die Bereitschaft untergraben, sich selbst anzustrengen.

- Das Argument, eine Währungsunion sei die Voraussetzung, um das Engagement privater Investitionen in der DDR in Gang zu setzen, steht auf schwachen Füßen. Stabile Währungsverhältnisse lassen sich in der DDR auch auf andere Weise herstellen. Eine rasche Zunahme der Investitionen setzt Reformen im realwirtschaftlichen Bereich voraus. Solange die Preisstruktur in der DDR verzerrt ist und die Bedingungen für Investitionen unklar bleiben, bewirkt eine Währungsunion eher das Gegenteil; die Standortqualität der DDR verschlechtert sich im Verhältnis zu Regionen in der Bundesrepublik.

Es kann nicht ausbleiben, daß die Hoffnungen enttäuscht werden, die an die Währungsunion geknüpft werden — und die mit dieser auch bewußt gefördert werden sollen. Greift die Ernüchterung aber um sich, wird der Strom der Übersiedler erst recht anschwellen.

2. Mit einer raschen Währungsunion werden Anpassungsprozesse in Gang gesetzt, die die Produktion und die Beschäftigung in der DDR beeinträchtigen können. Das Produktangebot in der DDR entspricht hinsichtlich Quantität und Qualität vielfach nicht den Wünschen der Menschen. Die Konsumenten, die mit der D-Mark eine konvertible Währung erhalten, werden verstärkt Nachfrage nach Konsumgütern in der Bundesrepublik oder im westlichen Ausland ausüben. Es fließt Kaufkraft aus der DDR-Wirtschaft ab. Die Unternehmen der DDR werden schlagartig einer internationalen Konkurrenz ausgeliefert, der sie gegenwärtig nicht gewachsen sind. Die Erträge der DDR-Unternehmen schrumpfen. Da sie ihre Produkte noch schwerer veräußern können, werden Produktion und Produktivität der Unternehmen sinken. Dies bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die Einkommen und die Beschäftigung, diese werden ebenfalls schrumpfen. Dem kurzfristigen Vorteil, daß die Menschen mit der Einführung der D-Mark in der DDR Zugang zu westlichen Märkten erhalten, wird alsbald der Rückschlag folgen, daß mit der tatsächlichen Verwendung dieser Einkommen für Käufe im Westen die eigene Einkommensbasis geschmälert wird. Abwanderungsbewegungen kommen wieder stärker in Gang.

Diese Effekte wären nur zu vermeiden, wenn die Unternehmen der DDR bereits an Konkurrenzfähigkeit gewonnen hätten. Die Mindestvoraussetzung dafür ist eine Unternehmensreform, die die Unternehmen in die Lage setzt, auf die Anforderungen des Marktes flexibel zu reagieren. Eine weitere dringliche Voraussetzung ist die Gewerbefreiheit, die es neuen Unternehmen ermöglicht, an die Märkte zu drängen und den Konsumwünschen der Menschen Rechnung zu tragen.

3. Mit einer der Preisreform voraneilenden Währungsunion würde es zu erhöhten Ineffizienzen im Güteraus-tausch der DDR kommen. Die derzeitigen Preisverzerrungen sind dadurch bedingt, daß die Preise der Güter in der DDR aufgrund vielfältiger staatlicher Eingriffe nicht in Einklang mit den Produktionskosten stehen. Mit der Währungsunion würden sich die Handelsströme an den verzerrten Marktpreisrelationen ausrichten. Noch häufiger als bisher würden DDR-Unternehmen Produkte ausführen, die im Vergleich zum Ausland teuer produziert und nur durch Subventionen konkurrenzfähig gemacht werden. Wo in der DDR auf Produkten hohe Abgaben lasten, wird es zu Importen kommen, auch wenn die Produkte von den Kosten her in der DDR vergleichsweise billig produziert werden könnten. Derartige Exporte und Importe gegen das Kostengefälle, die nur aufgrund der verzerrten Preisrelationen entstehen, bedeuten, daß die DDR im Außenhandel nicht Vorteile erzielt, sondern Nachteile erleidet.

Diese Fehlentwicklungen können nur durch eine schnelle Preisreform in der DDR vermieden werden. Die Preise müssen an die volkswirtschaftlichen Kosten angepaßt werden, und es müssen Preismechanismen eingeführt werden, die neuerliche Preisverzerrungen wirksam verhindern.

4. Wir verkennen keineswegs die Bedeutung der Währungspolitik im wirtschaftlichen Integrationsprozeß der beiden deutschen Staaten. Im Gegenteil, wir haben uns in unserem Sondergutachten dafür ausgesprochen, die Konvertibilität in weiten Bereichen möglichst rasch zu verwirklichen und die volle Konvertibilität als Ziel nicht in allzu weite Ferne zu rücken. Die Maßnahmen der Währungspolitik müssen jedoch im Kontext mit der grundlegenden Reform des Wirtschaftssystems der DDR stehen. Ein Vorpreschen in der Währungspolitik halten wir für einen ungeeigneten Weg. Es könnte zudem — da es Illusionen auf Gesundung ohne eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen weckt — die Bereitschaft zu Reformen in der DDR zumindest vorübergehend schwächen.
5. Die Währungsunion müßte keineswegs am Ende des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der beiden deutschen Staaten stehen. Sobald das Problem des Geldüberhanges gelöst, die Reform der Preisbildung gut vorangekommen und die Preisstruktur an die Bedingungen des Weltmarktes angepaßt, das Banken- und Kreditsystem auf die Bedingungen der Marktwirtschaft ausgerichtet und die übrigen Reformvorhaben auf den Weg gebracht sind, kann man auch in der Währungspolitik mutiger sein, zumal die Notenbank der DDR dann Zeit gehabt hat, sich an die Bedingungen eines festen Wechselkurses zur D-Mark und zunehmender Konvertibilität anzupassen. Über die dann notwendigen Maßnahmen mag man frühzeitig verhandeln, sie schon in absehbarer Zeit zu ergreifen erscheint uns als ein Weg, der nicht zum gewünschten Erfolg führen kann.

Die Abwanderungen aus der DDR lassen sich nur dadurch verhindern, daß die Menschen eine glaubwürdige Perspektive für eine baldige und nachhaltige Verbesserung ihres Lebensstandards erhalten. Die Grundvoraussetzung dafür besteht in der fundamentalen Transformation des Wirtschaftssystems der DDR in eine marktwirtschaftliche Ordnung. Die einzelnen Elemente einer solchen Reform haben wir in unserem Sondergutachten

dargestellt. Nichts ist bisher in der DDR geschehen, was als sichtbares Zeichen eines wirklichen Neubeginns gewertet werden könnte. Halbherzige Maßnahmen wie das Joint-Venture-Gesetz belegen, daß die gegenwärtige Führung in der DDR sich noch nicht wirklich zu einer marktwirtschaftlichen Umgestaltung der Wirtschaft durchgerungen hat. Es überrascht bei dieser Entwicklung nicht, daß sich der Strom der Abwanderungen fortgesetzt hat.

Was an Reformschritten in der DDR bislang unterblieben ist, kann nicht durch eine Währungsunion ausgeglichen werden. Eine Währungsunion, die sich nicht im Gleichschritt mit dem grundlegenden Umbau des Wirtschaftssystems in der DDR vollzieht, verursacht lediglich Kosten, ohne die wirtschaftlichen Aussichten für die Menschen auf eine tragfähige bessere Basis zu stellen. Der Übersiedlerstrom läßt sich dadurch nicht dauerhaft eindämmen. Priorität muß daher die Wirtschaftsreform in der DDR haben, nicht aber die Währungsunion.

In der Bundesrepublik wird diskutiert, ob das Aufnahmeverfahren für Übersiedler eingestellt und Finanzleistungen reduziert werden sollen. Auf diesem Wege soll Zuwanderungen entgegengewirkt werden. Wir halten das für den gänzlich falschen Weg. Die Diskussion solcher Maßnahmen wird die Ausreisewilligen in der DDR, die bislang noch mit der Ausreise zögern, erst recht zur baldigen Übersiedlung bewegen. Nicht weniger, sondern mehr Übersiedler sind zu erwarten. Würde man den Menschen in der DDR im Gegenteil versichern, daß sie auch in Zukunft mit Hilfen in der Bundesrepublik rechnen können, wird dies viele bewegen, vorerst in der DDR zu bleiben und die weitere Entwicklung dort abzuwarten. Wird die Zeit für Reformen wirklich genutzt, werden sich dann viele entscheiden, doch in der DDR zu bleiben.

Genehmigen Sie, hochverehrter Herr Bundeskanzler, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung

Ihr

Prof. Dr. Hans K. Schneider
Vorsitzender des Sachverständigenrates