

Zehn Jahre deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion Eine Einführung

Von Stefan Bach und Harald Trabold*

Der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 ist das Symbol für den Anfang vom Ende der deutschen Teilung. Die Bilder feiernder Menschen auf der Mauer und freudestrahlender Trabantsinsassen auf dem Weg in den Westen wurden in aller Welt wahrgenommen. Spätestens von diesem Tag an waren die strikten Beschränkungen im deutsch-deutschen Personen- und Warenverkehr nicht mehr aufrechtzuerhalten. Zwei bis dahin isolierte Wirtschaftsgebiete näherten sich rasch an. Während die Ökonomen aus Ost und West über die Probleme nachdachten, die sich aus einer Integration zweier stark unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme ergaben, übernahmen die Politiker schon bald das Kommando. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Destabilisierung der DDR bot Bundeskanzler Helmut Kohl am 7. Februar 1990 die Einführung der D-Mark als gesetzliches Zahlungsmittel an. Als zwei Tage später auch noch Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl seinen Widerstand aufgab, war die Entscheidung für eine Währungsunion praktisch gefallen. Die Warnungen der überwiegenden Mehrheit der deutschen Ökonomen vor den damit verbundenen Anpassungsproblemen der DDR-Wirtschaft wurden in den Wind geschlagen. Lutz Hoffmann, der damalige Präsident des DIW, kritisierte dies als eine Entscheidung wider die ökonomische Vernunft (am 10. Februar 1990 in der FAZ). „Politik geht vor Ökonomie“ titelte die Wirtschaftswoche sechs Tage später und zitierte Helmut Kohl mit den Worten: „Wir Deutsche haben jetzt die Chance, in freier Selbstbestimmung unsere nationale Einheit zu vollenden.“ Es ginge „... um mehr als ökonomische Fragen, so wichtig diese sind.“ Nicht zuletzt auch mit Blick auf die seinerzeit noch ungewisse außenpolitische Konstellation im abklingenden Ost-West-Konflikt wollte der Bundeskanzler im Februar wohl die historische Chance ergreifen und schnell Tatsachen schaffen, die nicht so leicht rückgängig gemacht werden konnten. Die wirtschaftlichen Folgen und Risiken dieser Politik wurden damals entweder nicht gesehen oder verdrängt. Der Preis der Einheit schien in diesen Tagen keine Rolle zu spielen.

Auch die Menschen in der DDR hatten bei den ersten freien Volkskammerwahlen am 18. März 1990 für Parteien votiert, die eine schnelle Integration in die westdeutschen Wirtschafts- und Sozialstrukturen anstrebten. „Helmut nimm uns an die Hand, führ uns ins Wirtschaftswunderland“ lautete ein Slogan im Wahlkampf. In der Tat war damals die Vorstellung weit verbreitet, in der DDR ließe sich das westdeutsche Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit wiederholen. Zum Glück für die Menschen in Ostdeutschland ließ sich insbesondere Lothar de Maizière, der im März 1990 Ministerpräsident der DDR wurde, nicht von der Vereinigungshysterie anstecken. In den Verhandlungen mit dem Westen setzte er eine Reihe von Regelungen durch, die für die Ostdeutschen den Charakter einer Versicherung gegen die Risiken der Wiedervereinigung hatten (Schrettl 1992). In einem Interview mit der Berliner Zeitung vom 18./19. März 2000 charakterisierte er seine Motivation wie folgt: „Es ging mir allein darum, die Startposition der Ostdeutschen beim Weg in die deutsche Einheit zu sichern.“

Indes wurde sehr bald offenkundig, dass sich Marktwirtschaft und aufholende Entwicklung nicht nach den Prinzipien der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ organisieren ließen (siehe z. B. Priewe, Hickel 1991; Sinn, Sinn 1991). Die mit der Währungsunion erfolgte 1:1-Umstellung der Löhne und die unzureichende Entschuldung bedeuteten einen massiven Aufwertschock für die ostdeutschen Unternehmen, die zudem auf einen Schlag der Konkurrenz Westdeutschlands und des Weltmarktes ausgesetzt waren. Schon 1991 — als die Transformationskrise über die neuen Länder hereinbrach — kippte die Stimmung um. Angesichts der geringen Produktivität konnten letztlich viele Unternehmen nicht überleben; vor allem die „industrielle Basis“ brach weitgehend zusammen; auch in den übrigen Wirtschaftsbereichen sank die Beschäftigung zeitweise deutlich, während der Aufbau neuer Betriebe und Arbeitsplätze

* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, D-14191 Berlin; e-mail: sbach@diw.de und htrabold@diw.de

Zeit brauchte. Der Einbruch in der Produktion wurde von einem ebenso massiven Rückgang in der Beschäftigung begleitet. Das erhoffte Wirtschaftswunder trat nicht ein, das Warten auf den Aufschwung (Hoffmann 1993) begann.

Mittlerweile konnte der Niedergang zwar gestoppt und die Lebensverhältnisse verbessert werden. Dies erforderte aber den Einsatz erheblicher Transfers in den neuen Bundesländern, die weitgehend über die öffentlichen Haushalte finanziert wurden. Jedoch besteht weiterhin ein Rückstand in Produktivität und Einkommen, die Arbeitslosigkeit — offen und versteckt — ist nach wie vor sehr hoch und der Aufholprozess ist in den letzten Jahren ins Stocken gekommen. Insofern fällt die Bilanz nach zehn Jahren Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion durchaus differenziert aus, wie die Beiträge in diesem Heft belegen.

Lutz Hoffmann argumentiert in seinem Beitrag, dass die Währungsunion zwischen der BRD und der DDR im Jahre 1990 den Grundstein für die heutigen wirtschaftlichen Probleme Ostdeutschlands gelegt hat. Er stellt zunächst vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen die grundlegenden währungspolitischen Konzepte mit ihren Vor- und Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft dar und beurteilt auf dieser Basis die unterschiedlichen Vorschläge, die in den Wochen bis Mitte Februar 1990 zur ökonomischen Annäherung der DDR an die BRD gemacht wurden. Hoffmann argumentiert, dass die Entscheidung für die Währungsunion verbunden mit dem gewählten Umstellungskurs sich als schwere Hypothek für den Aufschwung im Osten erwies. Nach seiner Ansicht gab es ökonomisch sinnvollere Alternativen, die auch einer späteren politischen Einigung der beiden deutschen Staaten nicht im Wege gestanden hätten.

Gustav-Adolf Horn, Ulrich Fritsche und Wolfgang Schemet vergleichen die wirtschaftlichen Integrationsprozesse im Zuge der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion von 1990 an mit der Einführung einer gemeinsamen Währung in Europa Ende der 90er Jahre. Während der europäische Einigungsprozess bisher ohne größere Schwierigkeiten verläuft, kommt die Integration in Deutschland nur langsam voran. Bei der europäischen Währungsunion wurden aber bereits im Vorfeld Maßnahmen zur Sicherung von Wachstum und Beschäftigung getroffen. Diskutiert wird die Frage des optimalen Währungsraums und welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um eine Währungsunion ohne tieferegreifende Friktionen durchzuführen sowie ob und wie ein Aufholprozess unter den Bedingungen einer bereits existierenden Währungsunion überhaupt möglich ist.

Der Beitrag von *Kathleen Toepel* und *Christian Weise* zeichnet die Integration Ostdeutschlands in die Europäische Union nach. So ist nach der Vereinigung die Zustim-

mung zur deutschen EU-Mitgliedschaft in Ostdeutschland stark zurückgegangen. Tatsächlich erfolgte die faktische Integration reibungslos, zumal bei der Übertragung des Gemeinschaftsrechts — insbesondere beim Beihilfenrecht — auf die spezifische Situation Ostdeutschlands Rücksicht genommen wurde. Außerdem werden die neuen Länder bis heute im Rahmen der Strukturfonds unterstützt. Indes war und ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschland anhaltend niedrig.

Angesichts der gravierenden Transformationskrise wurde schnell deutlich, dass die Finanzpolitik eine Schlüsselrolle im Wiedervereinigungsprozess spielen musste. *Stefan Bach* und *Dieter Vesper* stellen die damit verbundenen Herausforderungen dar. Die Modernisierung der Infrastruktur und des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks mussten unterstützt, der Einbruch bei Produktion und Beschäftigung sozialpolitisch abgefedert und die öffentlichen Haushalte der neuen Länder in die allgemeinen Finanzausgleichssysteme integriert werden. All dies hat erhebliche finanzielle Belastungen für den Bund und für die westdeutschen Länder bedeutet, hat aber die Lebensbedingungen in den neuen Ländern rasch verbessert. Die nach wie vor geringe Wirtschaftskraft schwächt aber die Finanzkraft der Gebietskörperschaften in den neuen Ländern, die auch künftig auf hohe Transfers aus dem Westen angewiesen sind. Ferner besteht noch Nachholbedarf bei der Infrastrukturausstattung. Die weit gehende Kreditfinanzierung der Vereinigungskosten hat indes die Staatsverschuldung sehr stark ausgeweitet, was die künftigen Handlungsspielräume der Finanzpolitik erheblich einschränkt.

Ähnliches gilt auch für den Prozess der Angleichung im Bereich der sozialen Sicherung, den *Volker Meinhardt* analysiert. Die DDR hatte eine Basissicherung im Rahmen einer Einheitssozialversicherung, der Staat beeinflusste die Einkommensverteilung über die staatlich gelenkte Lohnpolitik, über die Güterverteilung und über die Preispolitik. Die Übertragung des bundesdeutschen sozialen Sicherungsmodells auf die neuen Länder bei gleichzeitiger Anerkennung von in der DDR erworbenen Ansprüchen hat erhebliche finanzielle Belastungen mit sich gebracht. Dies erhöhte den Finanzierungsdruck in den alten Bundesländern und bedeutet letztlich auch einen Anpassungsdruck hinsichtlich Organisation und Leistungen der sozialen Sicherung. Die Chance, im Zuge der Vereinigung Veränderungen im System der sozialen Sicherung durch Übernahme von Strukturelementen des ostdeutschen Systems durchzuführen, z. B. Pflichtversicherung alle Erwerbstätigen, Einheitsversicherungselemente, stärkere Integration von stationärer und ambulanter Behandlung, wurde nicht genutzt.

Der Beitrag von *Erika Schulz* arbeitet heraus, dass die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen die demographische Entwicklung in Ostdeutschland nachhaltig geprägt haben. Auf den radikalen Umbruch in fast

allen Lebensbereichen reagierten die meisten Menschen mit Zurückhaltung — dies zeigt auch ein Vergleich mit anderen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas. Hierzu gehört vor allem der Verzicht auf (weitere) Kinder. Auffällig ist auch der Rückgang der Scheidungshäufigkeit. Die Lebenserwartung nahm in Ostdeutschland stärker zu als in den alten Ländern. Insbesondere der drastische Rückgang der Geburtenzahlen wird sich nachhaltig auf die künftige Bevölkerungsentwicklung auswirken.

Im Transformationsprozess der Wirtschaft in Ostdeutschland wurde die Industrieforschung besonders stark abgeschmolzen, wie *Heike Belitz* und *Frank Fleischer* hervorheben. Zudem erschwerten Marktunvollkommenheiten im Bereich der wirtschaftsnahen Forschung und Entwicklung (FuE) sowie der Innovation die Neuformierung des regionalen Innovationssystems. Der Bund und die neuen Länder mussten zahlreiche Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung des Neuaufbaus einer leistungsfähigen Industrieforschung ergreifen. Dabei hat ihre Förderabhängigkeit in den letzten Jahren merklich abgenommen. Die Entwicklung der forschungsintensiven Branchen und die Herausbildung von einigen regionalen Wachstumspolen sind Anzeichen dafür, dass die eigene FuE zunehmend auch in Ostdeutschland zu einem wichtigen Faktor für das Wachstum wird.

Der Beitrag von *Wolfgang Jeschek* analysiert die allgemeine und berufliche Bildung und die Entwicklung der Bildungsbeteiligung. In Ostdeutschland wurde weitgehend das föderative Bildungs- und Ausbildungssystem Westdeutschlands übernommen. Dies gelang bei den allgemein bildenden Schulen am besten, bei den beruflichen Schulen noch befriedigend, jedoch unzureichend bei der Lehrlingsausbildung, wo bis zuletzt zu wenige betriebliche Ausbildungsplätze vorhanden waren. Insbesondere bei den Schulabschlüssen allgemein bildender Schulen liegen ostdeutsche Absolventen anteilig vor westdeutschen, dagegen ging der Vorteil einer günstige-

ren Altersstruktur der Lehrkräfte weitgehend verloren. Bei der Bildungsbeteiligung der Bevölkerung im Alter von 10 bis unter 30 Jahren sind bei allen Altersgruppen große Fortschritte zu verzeichnen, gleichwohl wurde — abgesehen von den Jüngsten — das Niveau der alten Ländern noch nicht erreicht.

Roland Habich und *Peter Krause* beschreiben die Entwicklung von Einkommensverhältnissen und Lebensqualität in Deutschland im Verlauf der 90er Jahre. Der Übergang zur Marktwirtschaft erfolgte in den neuen Ländern im Unterschied zu anderen osteuropäischen Staaten unter dem Primat der sozialpolitischen Angleichung der Lebensbedingungen an das höhere Wohlstandsniveau der alten Länder. Hierbei lassen sich deutliche Anpassungsfortschritte aufzeigen. Für die noch verbleibenden Differenzen sind derzeit keine schnellen Angleichungen absehbar. Gravierende Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern bestehen nach wie vor bezüglich der wahrgenommenen Qualität der Gesellschaft, insbesondere bei der Beurteilung von institutionellen Regelungen und sozialen Konflikten sowie der Realisierung von Gerechtigkeits- und Sicherheitsbedürfnissen.

So sehr die Vereinigung der beiden deutschen Staaten politisch ein Erfolg war, so bestehen nach 10 Jahren viele ökonomische und soziale Probleme weiter fort. Zwar ist man im Nachhinein immer schlauer. Niemand kann mit Bestimmtheit sagen, welcher Weg der Richtige gewesen wäre. Dies gilt insbesondere angesichts des großen Zeitdrucks vieler Entscheidungen in einer Situation, die historisch keinen Präzedenzfall kannte. Jedoch ist offensichtlich, dass im Zuge der Entscheidungen wichtige ökonomische Prinzipien verletzt wurden. Viele Wissenschaftler haben davor gewarnt. Die Geschichte der Wiedervereinigung ist ein Musterbeispiel dafür, dass für den Primat der Politik über die Ökonomie oftmals ein hoher Preis zu zahlen ist.

Literaturverzeichnis

Hoffmann, Lutz (1993): *Warten auf den Aufschwung. Eine ostdeutsche Bilanz.* Regensburg.

Priewe, Jan, Rudolf Hickel (1991): *Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung.* Frankfurt am Main.

Schrettl, Wolfram (1992): *Transition with insurance : German unification reconsidered.* In: *Oxford Review of Economic Policy* 8, 144–155

Sinn, Gerlinde, Hans-Werner Sinn (1991): *Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung.* Tübingen.