

# **Zur Neuen Politischen Ökonomie der deutsch-deutschen Währungsunion**

Von Erik Gawel und Michael Thöne, Köln

Der Stichtag zur Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik hat sich im Juli 1990 zum fünften Mal gefährt. Der Prozeß der Integration Ost- und Westdeutschlands ist aus währungspolitischer Perspektive zu diesem Zeitpunkt weitgehend zu seinem Ende gekommen: Die Inflationsrate als wichtigster Orientierungsparameter der Geldpolitik hat sich in Ost und West nahezu angeglichen.<sup>1</sup>

Die wissenschaftliche Diskussion dieses wichtigsten währungspolitischen Ereignisses seit der Schaffung der Deutschen Mark und der Mark der DDR im Jahr 1948 ist – nach intensiver und stark kontroverser Debatte im Vorfeld – mit dem Vollzug der Umstellung (1. 7. 1990) weitgehend verstummt.

Kritische Stimmen vorwiegend von wirtschaftswissenschaftlicher Seite warnten vor den möglichen Folgen einer Währungsunion in der beabsichtigten Geschwindigkeit und mit den vereinbarten Umstellungskursen: Befürchtet wurden zumeist inflationäre Folgen für den DM-Raum, eine Gefährdung der (ohnehin schwachen) internationalen Wettbewerbsposition ostdeutscher Unternehmen durch eine Überbewertung im Umstellungskurs und ein Verlust der mittelfristigen außenwirtschaftlichen Anpassungsfähigkeit Ostdeutschlands durch die Aufgabe des Instrumentes eines flexiblen Wechselkurses (gerade auch gegenüber Westdeutschland).

Die deutsch-deutsche Währungsunion von 1990 stand eindeutig unter dem Primat der Politik. Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, mit Hilfe von Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie (NPO) eine Analyse der politischen Prozeßdynamik der Währungsintegration vorzunehmen, die sich in ihrer beispiellosen Transformationsgeschwindigkeit und vermeintlichen wirtschaftspolitischen Irrationalität<sup>2</sup> nur unter Rückgriff auf poli-

---

<sup>1</sup> Siehe bereits *Deutsche Bundesbank* (1994, S. 6\*).

<sup>2</sup> Allerdings zeigen wissenschaftliche Stellungnahmen nach der Vereinigung das Bemühen, die politisch erzwungenen Maßnahmen unter Zuhilfenahme „schock-

tische Rationalitätskalküle verstehen läßt. Nach einer kurzen verlaufsgeschichtlichen Rekapitulation der verschiedenen Phasen des monetären Integrationsprozesses (I.) wird im Hauptteil (II.) untersucht, wie es zu dem – weitgehend unerwarteten – Angebot einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (WWSU) durch die Bundesregierung an die DDR-Regierung kommen konnte und inwieweit die spezifische politökonomische Situation des Frühjahrs 1990 die konkrete Ausgestaltung der monetären Integration der beiden deutschen Staaten vorgeprägt hat. Den Gegenstand der näheren Betrachtung werden hierbei die außenpolitische Situation der DDR zwischen Bundesrepublik und UdSSR (II.1.), die Rolle der Westparteien als Wahlkämpfer vor der Volkskammerwahl am 18. März 1990 (II.2.) und schließlich das Verhältnis Bundesregierung-Bundesbank in Fragen der Währungsordnung (II.3.) bilden.

Die historische Einmaligkeit der deutschen Vereinigung (im Sinne von Nicht-Wiederholbarkeit) macht eine strenge Validierung erklärender politökonomischer Aussagen nahezu unmöglich. Um auf dieser Basis dennoch Aussagen von empirischer Gültigkeit treffen zu können, erscheint eine „konservative“ Definition des Nutzenbegriffs erforderlich: Der im folgenden betrachtete *homo oeconomicus* (als Politiker, Wähler oder „Zentralbanker“) soll nur auf das nutzenmaximierende Verhalten untersucht werden, das als zielgerichtetes Handeln zur Erreichung eines auch von außen identifizierbaren Ergebnisses begriffen werden kann. Es sind dies: Zuwächse an materiellem Einkommen bzw. Vermögen, Wählerstimmen, Freiheit, Ansehen und Prestige sowie die Reduzierung von Unsicherheit und Informationskosten. Daß jenseits dieses Rationalalkalküls auch Sentiment, Euphorie (oder auch Mißgunst) im Prozeß der deutsch-deutschen Integration eine Rolle gespielt haben, wird niemand ernsthaft bestreiten. Die Einbeziehung dieser Faktoren in eine Nutzenfunktion würde entsprechend die Realitätsnähe der angewandten *Theorie* deutlich erhöhen.<sup>3</sup> In der *Praxis* allerdings erlaubt ein derart weiter Nutzenbegriff die Ex-post-Rationalisierung jedes beliebigen Ergebnisses durch entsprechende Gewichtung dieser „zweckfreien“ Nutzelemente in der Präferenzordnung.<sup>4</sup> Entsprechend wird die Analyse lückenhaft bleiben. Die irrationale Residualgröße kann zum Schluß wieder betrach-

---

therapeutischer“ Transformationstheorien ex post zu rationalisieren. Dennoch soll es hier nicht darum gehen, darüber zu rechten, welche Vorschläge und Warnungen der wissenschaftlichen Ökonomik sich aus heutiger Perspektive als „richtig“ oder „falsch“ herausgestellt haben. Zu einer ausführlichen Darstellung dieser Debatte *Gawel (1994)*.

<sup>3</sup> Vgl. *Becker (1957)*.

<sup>4</sup> Siehe *Furubotn/Pejovich (1974, S. 300 ff.)*.

tet werden und als Erklärung für die Entscheidungen dienen, die mit dem angewandten Instrumentarium nicht eingeordnet werden konnten.

Wichtig für die Analyse wird es sein, stets die zeitgenössische Perspektive beizubehalten. Seinerzeit rationale Entscheidungen könnten heute irrational erscheinen, wenn die Singularität des Einigungsprozesses und die daraus rührende ungewöhnlich hohe Unsicherheit außer acht gelassen würden.

## I. Ein Phasenschema der deutsch-deutschen Währungsunion

Zwischen dem Fall der Mauer am 9. November 1989 und dem Inkrafttreten der rechtlichen Bestimmungen der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 sind nicht einmal acht Monate vergangen. Die Fülle bedeutsamer Ereignisse in dieser Zeit sowie deren zeitliche Verschränkung erlauben keine eindeutige *historische Periodisierung* des deutschen Integrationsprozesses in seiner Gänze. Dennoch erscheint es für die oben aufgeworfenen Fragen hilfreich, zumindest die *währungspolitisch* entscheidenden *polit-ökonomischen* Ereignisse in ein grobes Phasenschema einzuordnen.

Versteht man „Währungsunion“ als einen Zustand eines unierten ordnungs- und prozeßpolitischen Reglements mehrerer zuvor autonom verfaßter Geldwesen, so kann die deutsch-deutsche Währungsunion im wesentlichen am 1. Juli 1990 als abgeschlossen gelten. Abgesehen von kleineren rechtlichen Korrekturen und Arrondierungen<sup>5</sup> kann spätestens mit der Auflösung der Vorläufigen Verwaltungsstelle Ost der Deutschen Bundesbank am 1. November 1992 die Einigung des Währungsgebietes als vollendet angesehen werden.

Ein derartiges *statisches Begriffsverständnis*, das die vorwiegend formal-rechtlichen Aspekte des Einigungsprozesses in den Vordergrund stellt, wird aber weder dem ökonomischen Gehalt noch der politischen Eigendynamik der monetären Integration gerecht. Begreift man „Währungsunion“ dagegen als einen Prozeß der Schaffung eines einheitlichen Währungsraumes, muß in dieser *dynamischen Perspektive* der zeitliche Bogen weiter gespannt werden: Besonders die geld-, aber auch die finanzpolitischen Ausstrahlungswirkungen nehmen am 1. Juli 1990 gerade erst ihren Ausgangspunkt. Mit diesem Grundverständnis kann die Währungsunion, wie eingangs angesprochen, aus währungspolitischer

---

<sup>5</sup> Ausführlich hierzu und zum Phasenschema Gawel (1994, S. 157 ff.).

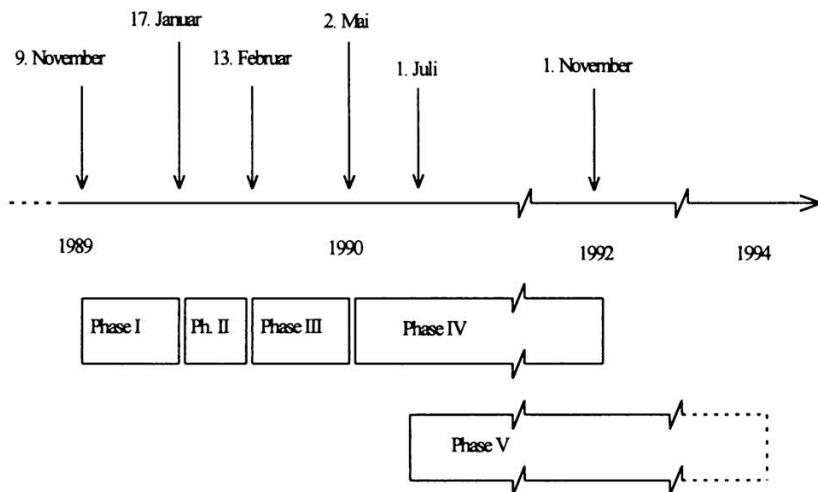


Abb. 1: Die fünf Phasen der deutsch-deutschen Währungsunion

Perspektive allenfalls Anfang 1994 als weitgehend abgeschlossen gelten, wohingegen die finanzpolitischen Aspekte bislang unverändert fortwirken.<sup>6</sup>

*Phase I:* Der politische Umbruch in der DDR (*ab 9. November 1989*): Mit dem Fall der Mauer setzt ein beispielloser Erosionsprozeß des politischen Systems der DDR ein. Aufgrund der Priorität elementarer gesellschafts- und staatspolitischer Fragen stellt sich die Frage einer unierten Geldverfassung zunächst nicht. Die für die Annäherung der beiden deutschen Staaten bedeutsamsten Ereignisse dieser Phase sind die stark anschwellende Zahl von Übersiedlungen aus der DDR in die Bundesrepublik und das am 28. November veröffentlichte „Zehn-Punkte-Programm zur Deutschlandpolitik“ des Bundeskanzleramtes, worin erstmals die Bildung konföderativer Strukturen zwischen beiden Staaten (für die mittlere Frist) vorgeschlagen werden.

*Phase II:* Der Weg zur Währungsunion (*ab 17. Januar 1990*): Eine neue Qualität bekommen die bis dahin vagen Überlegungen zu einer Integration der beiden deutschen Staaten mit dem Vorschlag von *Ingrid Mat-*

<sup>6</sup> Finanzpolitisch kann die Integration erst als abgeschlossen angesehen werden, wenn die unmittelbar durch die Währungsumstellung entstandene Verschuldung des „Ausgleichsfonds“ Währungsumstellung“ (ca. 30 Mrd. DM) getilgt ist. Der Ausgleichsfonds wurde mittlerweile dem „Kreditabwicklungsfonds“ zugeordnet, der wiederum Anfang 1995 in den „Erblastentilgungsfonds“ integriert wurde.

*thäus-Maier*, der stellvertretenden Vorsitzenden und finanzpolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, eine Währungsunion auf DM-Basis schon vor der politischen Vereinigung durchzuführen, um den Auf- und Umbau der DDR-Wirtschaft zu erleichtern.<sup>7</sup> Ökonomen, Bundesbank und auch der Bundesfinanzminister *Waigel* erteilen zunächst derartigen Planungen für die nähere Zukunft eine klare Absage. In dieser Zeit entstehen verschiedene Stufenpläne der Wirtschaftsverbände und führernder Wissenschaftler, in denen eine Währungsunion – oder auch nur die Konvertibilität der Mark der DDR (Sachverständigenrat) – als mittel- bis langfristiger Schlußpunkt der Systemtransformation der ostdeutschen Volkswirtschaft und der wirtschaftlichen Integration der deutschen Staaten ins Auge gefaßt werden.<sup>8</sup> DDR-Staatsbank und DDR-Wirtschaftsministerium halten ebenfalls eine schnelle Währungsunion für übereilt. Eine ähnliche Haltung zeigen auch die neuen (Proto-)Parteien in der DDR und der „Runde Tisch“: Eine Währungsunion wird vorsichtig bejaht, aber erst als mittelfristiges Ziel angestrebt. Innerhalb weniger Tage Anfang Februar bröckelt die ablehnende Front in Westdeutschland: Am 5.2. wählt die Volkskammer eine „Regierung der nationalen Verantwortung“, der auch Minister aus der oppositionellen Bürgerbewegung und den neuen Parteien angehören. Gleichzeitig empfiehlt die Volkskammer dem Staaterrat eine Vorverlegung der für den 6. Mai 1990 geplanten Volkskammerwahl auf den 18. März. Hierdurch wird die Bundesregierung unter Zugzwang gesetzt, ist doch das Thema „Währungsunion“ in Westdeutschland bis dahin von der oppositionellen SPD besetzt. Am 7. Februar läßt das Bundeskanzleramt seine bisherige währungspolitische Zurückhaltung fallen und bietet der DDR-Regierung Verhandlungen über eine Währungsunion an.<sup>9</sup> Die Bundesbank beugt sich am 8. Februar dem politischen Druck mit Verweis auf ihre Loyalität.

---

<sup>7</sup> Siehe *Matthäus-Maier* (1990a) und (1990b). Zuvor waren zwar vereinzelt ähnliche Vorschläge publiziert worden, hatten aber kein nennenswertes Echo hervorrufen können. Siehe *Engels* (1989) und *von Dohnanyi* (1989).

<sup>8</sup> Siehe *Necker* (1990) (für den BDI), *Schoser* (1990) (für den DIHT), *Sachverständigenrat* (1990, S. 276 ff.), *Pohl* (1990, S. 74), *Hickel* (1990, S. 141 ff.), *Siebert* (1990, S. 31 ff.), *Watrin* (1990, S. 72). Überblicke geben *Coenenberg* (1990, S. 10 ff.) und *Gawel* (1994, S. 148 ff.). Die Stufenpläne sind auch Reflex der Debatte, ob eine Währungsunion als „Grundstein“ oder als „Krönung“ der (europäischen) Wirtschaft dienen könne. In Deutschland hatten dabei die „Krönungstheoretiker“ in ordnungstheoretischer Tradition den stärksten Zuspruch. Vgl. *Willgerodt* et al. (1972, S. 154) und *Adebahr* (1978, S. 466).

<sup>9</sup> Zwei Tage nachdem die Volkskammer der DDR die geplante Volkskammerwahl vom 6. Mai 1990 auf den 18. März vorverlegt hatte. Zur Chronik siehe *Gawel* (1994, S. 323 ff.).

tätspflicht und ihre nationale Verantwortung, und am 13. Februar wird das Verhandlungsangebot der Bundesregierung formell wiederholt.

*Phase III:* Die Diskussion um die Umstellungs-Modalitäten (*ab 13. Februar 1990*): Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum werden am 20. Februar aufgenommen. Damit geht die Diskussion über das *Ob* einer Währungsunion in eine Erörterung des *Wie* über. Zentraler Konfliktpunkt in den Verhandlungen wie in der öffentlichen Diskussion ist der anzuwendende Umtauschkurs von Mark der DDR in Deutsche Mark. Die Staatsbank und die (nach der Volkskammerwahl) neue CDU-geführte DDR-Regierung sprechen sich für einen generellen 1:1-Satz für Guthaben, Verbindlichkeiten, Löhne, Gehälter etc. aus. Kurz vor der Volkskammerwahl verspricht Bundeskanzler *Kohl* auf einer Wahlkampfveranstaltung in Cottbus einen 1:1-Umstellungssatz für die Konten der Kleinsparer. Gleichzeitig fordert die (bundesdeutsche) SPD zu diesem Zeitpunkt einen generellen 1:1-Satz.<sup>10</sup> Die Bundesbank hält dagegen einen Leitkurs von 2:1 für Strom- und Bestandsgrößen für angemessen.<sup>11</sup> Die Diskussion endet mit der Vereinbarung von Bundesregierung und Regierung der DDR über die Modalitäten der WWSU vom 2. Mai 1990. Stromgrößen werden 1:1 umgestellt, Bestandsgrößen 2:1, kleine Sparguthaben (gestaffelt nach Alter des Sparenden) 1:1.<sup>12</sup>

*Phase IV:* Die organisatorische Implementation der neuen Währungsordnung (*ab 2. Mai 1990*): Der Einigung vom 2. Mai folgt am 18. Mai 1990 die Unterzeichnung des Staatsvertrages über die WWSU. Die Staatsbank der DDR gibt bis zum Vollzug der Währungsunion ihre Befugnisse ab. Die Deutsche Bundesbank organisiert fortan die Liquiditätsausstattung der ostdeutschen Volkswirtschaft. Bereits am 3. Mai nimmt in Ost-Berlin die Vorläufige Verwaltungsstelle der Deutschen Bundesbank die Arbeit auf.

*Phase V:* Die Folgen der Währungsunion (*ab 1. Juli 1990*): Mit der Phase V werden alle Ereignisse erfaßt, die nach Inkrafttreten der WWSU

<sup>10</sup> Zunächst war von einem (sozial zu staffelnden) Satz von 5 M:1 DM gesprochen worden (Matthäus-Maier, 1990a), dann 2:1 und kurz vor der Volkskammerwahl schließlich 1:1; hierzu *Gawel* (1994, S. 189f.).

<sup>11</sup> Lediglich die Guthaben von Kleinsparern (bis 2000 M) sollten 1:1 umgestellt werden. Siehe *Lipschitz/McDonald* (1990, S. 51).

<sup>12</sup> Guthaben von Ausländern und Bundesdeutschen 3:1. Aus der Bilanz des DDR-Banken-Systems ergab sich schließlich ein Gesamt-Umstellungssatz von 1,8 M:1 DM. Hier sind allerdings auch reine Verrechnungsgrößen („Richtungskoeffizienten“) des planwirtschaftlichen Systems erfaßt, die bei der Umstellung ersatzlos wegfielen. Der durchschnittliche Umstellungssatz betrug daher 1,6:1. Siehe *Lipschitz/McDonald* (1990).

am 1. Juli 1990 geldpolitisch mit dem Erlöschen der Mark der DDR und der Einführung der D-Mark in Ostdeutschland in Verbindung stehen. Am 7./8. Juli werden die ostdeutschen Konten auf DM umgestellt. Eine expansive Geldmengenentwicklung veranlaßt die Bundesbank in der Folge zu einer restriktiven Geldpolitik. Nach dem 1. Februar 1991 werden erste Maßnahmen zur Angleichung der Refinanzierungstechnik ostdeutscher Kreditinstitute an westdeutsche Bedingungen wirksam. Am 1. November 1992 erhält die Bundesbank eine neue regionale Organisationsstruktur, in deren Folge die Vorläufige Verwaltungsstelle ihre Aufgabe verliert und aufgelöst wird. Erst im Laufe des Jahres 1994 gleichen sich die ost- und westdeutschen Geldentwertungsraten so weit an, daß von einem ostdeutschen „Sondereinfluß“ auf die Orientierungsparameter der Geldpolitik nicht mehr gesprochen werden kann. Aus *währungspolitischer* Sicht kann die Währungsunion somit als im wesentlichen abgeschlossen gelten.

## II. Die Entscheidung für die Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion sollte zum ersten institutionellen Bindeglied zwischen beiden deutschen Staaten werden. Von der erstmaligen Formulierung dieser Option mit öffentlicher Resonanz durch eine SPD-Oppositionspolitikerin bis zum (politisch) verbindlichen Angebot der Währungsintegration durch die Bundesregierung sind kaum mehr als drei Wochen vergangen (*Phase II*). Schon allein die Kürze dieses Zeitraumes belegt, daß es sich hier nicht um einen wohlabgewogenen Plan handeln konnte, der unter Berücksichtigung aller relevanten mikro- und makroökonomischen Parameter und Wirkungszusammenhänge die ökonomische Wohlfahrt der Bevölkerungen beider deutscher Staaten erhöhen sollte.<sup>13</sup> Unter dieser Prämisse verspricht die Neue Politische Ökonomie besseren Einblick in die Dynamik des Entscheidungsprozesses und die Ausformung der Institution „Währungsunion“, weil die NPÖ die neoklassische Hypothese der Gemeinwohlorientierung der politischen Sphäre zugunsten des Paradigmas der Eigennutzorientierung (währungs-)politischer und -bürokratischer Entscheidungsträger aufgibt.

Als zentraler Akteur auf dem Weg in die Währungsunion soll die Bundesregierung<sup>14</sup> untersucht werden. Auf der originär politischen Bühne

<sup>13</sup> Ganz unabhängig davon steht die Frage, ob mit der WWSU dann tatsächlich ein derartiges Ergebnis erreicht werden konnte oder nicht.

<sup>14</sup> Konkret zeigte sich, daß das Bundeskanzleramt in dieser Zeit das eindeutige Planungs- und Entscheidungszentrum der Bundesregierung war im Gegensatz zu den sonst üblichen komplexen interministeriellen Konsultations- und Aushandlungsmechanismen. Siehe *Lehmbruch* (1991, S. 587).

mußte sie dabei eine Doppelrolle spielen: Mit der Regierung der DDR interagierte sie auf einer zwischenstaatlichen Ebene („außenpolitische“ Rolle). Gleichzeitig handelte sie in der DDR innenpolitisch, weil die Parteien der bundesdeutschen Regierungskoalition und Opposition Bündnisse mit ostdeutschen Schwesternorganisationen eingingen, die es im aufkommenden Wahlkampf zu unterstützen galt. Auf einer dritten Ebene muß zudem noch das Verhältnis der Bundesregierung zur Bundesbank untersucht werden, weil diese sich nach ihrer frühzeitig formulierten Ablehnung einer schnellen Währungsunion ebenfalls zum potentiellen Gegenspieler der Bundesregierung hätte entwickeln können.

Politiker als *politische Unternehmer* streben gemäß polit-ökonomischer Paradigmatisierung nach Maximierung individueller Zielgrößen (Einkommen, Ansehen etc.). Der für Regierungskräfte reservierte machtpolitische und wirtschaftliche Ressourcenzugang gestattet die Verwirklichung eigen-nütziger Politikziele im wesentlichen nur im Regierungsrang, nicht in der Oppositionsrolle. Hierher röhrt die Verhaltensannahme, im demokratischen Staat werden politische Entscheidungsträger als Zwischenzielgröße den Wählerstimmenanteil ihrer Partei zu maximieren suchen mit dem Ziel der Erringung politischer Macht.<sup>15</sup> Alternativ zu der in der NPÖ oft genutzten Stimmenmaximierungsthese argumentieren *Alesina* und *Hibbs*, Politiker bzw. politische Parteien handelten eher ideologiegebunden, d.h., sie versuchten sich an den Präferenzen ihrer Stammwähler zu orientieren, um diese langfristig an sich zu binden.<sup>16</sup> *Willeke* verbindet diese Ansätze in einer Zielfunktion: Unterhalb eines *kritischen Populäritätsniveaus*, d.h., solange der Wahlsieg (die Wiederwahl) gefährdet scheint, versuchen Politiker durch ihr Handeln und Werben ausschließlich Stimmenanteile zu maximieren. Oberhalb dieses Niveaus, wenn Wiederwahl (oder Machtübernahme im Fall einer Oppositionspartei) sicher scheinen, ist Raum für die Ausrichtung an den Präferenzen der Stammwählerschaft.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Siehe *Downs* (1968, S. 30).

<sup>16</sup> Siehe *Alesina* (1987) und *Hibbs* (1977). Ein weiterer Antrieb für ein ideologieorientiertes Handeln könnte in dem Gewinn an nicht-pekunärem Nutzen (Zufriedenheit, Selbstbestätigung u.ä.) gesehen werden, der dem Politiker aus der Durchsetzung der *eigenen* politischen Präferenzen erwächst. Derartige nicht beobachtbare Werte sollen hier aber außer acht gelassen werden. Das gilt auch für etwaige Nutzengewinne, die aus Erwerb oder Innehaben von Macht *per se* entstehen.

<sup>17</sup> Siehe *Willeke* (1993, S. 66 ff. für Regierungsverhalten und S. 87 für die Oppositionsparteien).

## 1. Zwischenstaatliche Politik: Bundesregierung versus DDR-Regierung

Auf dem Weg zur Entscheidung zum Angebot einer Währungs- und Wirtschaftsunion (7. Februar 1990) hatte die Bundesregierung zwei Kabinette unter Ministerpräsident *Modrow* auf diesem strukturell außenpolitischen<sup>18</sup> Feld zum Verhandlungspartner: Ein Kabinett der alten Parteien der „Nationalen Front“ (bis 4.2.1990) und das All-Parteien-Kabinett „der nationalen Verantwortung“<sup>19</sup> (bis zur Volkskammerwahl). Diese Zeit war geprägt von der fortschreitenden Erosion der hergebrachten politischen Strukturen in der DDR, bedingt durch die fortgesetzten Massendemonstrationen, die Bildung des „Runden Tisches“ und den anschwellenden Abwanderungsstrom von DDR-Bürgern in die Bundesrepublik (bis März 1990 ca. 700 000 Übersiedlungen).

Außenpolitisch stand die DDR in dieser Zeit zwischen zwei Partnern: Auf der einen Seite stand die UdSSR und die militärische, politische und wirtschaftliche Einbindung in den Warschauer Pakt und den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Auf der anderen Seite stand die Bundesrepublik Deutschland, deren Regierung schon frühzeitig mittels des „Zehn-Punkte-Programms zur Deutschlandpolitik“ vom 28. November 1989 signalisiert hatte, daß sie bereit war, die politische und wirtschaftliche Unterstützung für die DDR weit über das bisherige Maß auszudehnen. Die Situation eines Landes, das zwischen zwei ideologisch gegensätzlichen Staaten steht, deren wirtschaftliche Unterstützung es zu maximieren sucht, ist von *Hirshman* beschrieben worden.<sup>20</sup> In seinem Modell nimmt die Hilfe, die von *einem* der Geberländer erhalten werden kann, in dem Maße zu, in dem sich das Empfängerland der ideologischen Position des betreffenden Geberlandes annähert. Die ideologische Position, mit der das Empfängerland das Maximum der addierten Hilfeleistungen realisieren kann, hängt davon ab, ob die Geberländer eine neutralistische Position des Empfängerlandes tolerieren oder nicht. Wird sie von beiden Seiten toleriert, liegt das Maximum am Punkt der ideologischen Neutralität. Tolerieren die beiden potentiellen Geberländer keine Neutralität des Empfängerlandes, muß dieses zur Maximierung der

<sup>18</sup> Obgleich deutschlandpolitisch stets nur ein Sprechen von „innerdeutschen Beziehungen“ opportun schien, muß die polit-ökonomische Analyse die intergouvernementalen Beziehungen von Bundesrepublik und DDR insbesondere seit dem Grundlagenvertrag eindeutig als *Außenpolitik* wahrnehmen.

<sup>19</sup> Alle *größeren* alten und neuen (Proto-)Parteien.

<sup>20</sup> Siehe *Hirshman* (1964, S. 94ff.) und *Frey* (1985, S. 83ff.). Ursprünglich beschreibt das Modell die Situation eines Entwicklungslandes zwischen einem kapitalistischen und einem kommunistischen Geberland.

wirtschaftlichen Unterstützung vollständig die ideologische Position eines der Geber einnehmen (bei eigener ideologischer Indifferenz die Position dessen, der mehr „bietet“). Welche Vergabestrategie ein Geberland anwendet, liegt weitgehend im Entscheidungsspielraum der dortigen Regierung.<sup>21</sup> Zwar müssen die Regierungen (sofern demokratisch) auch in ihren außenpolitischen Handlungen die Präferenzen der Wähler berücksichtigen, wenn sie die Wiederwahl sicherstellen wollen. Weil aber außenpolitische Wählerpräferenzen in aller Regel deutlich hinter Fragen der Finanz-, Wirtschafts- und Einkommenspolitik rangieren dürften, entsteht für eine Regierung außenpolitischer Freiraum, solange sie den gewichtigen innenpolitischen Wählerpräferenzen gehorcht. Die Situation der DDR im betrachteten Zeitraum ist in Abb. 2.1 bis 2.3 dargestellt. Dabei ist eine wichtige Modifikation des *Hirshman*-Modells vorzunehmen: Die DDR selbst war Ende 1989 nicht neutral, sondern Mitglied des Warschauer Paktes und des RGW. Gleichermaßen erhielt sie keine direkte wirtschaftliche Hilfe von der Sowjetunion; allerdings basierte die ostdeutsche Volkswirtschaft wesentlich auf ihrer Einbindung in den RGW. Deshalb muß in das Maximierungskalkül wirtschaftliche *und* politische Unterstützung eingehen, wobei politische Unterstützung in erster Linie der Wille heißt, die DDR in der Blockbildung zu halten.

Abb. 2.1 stellt das Maximierungskalkül dar, wie es die DDR-Regierung nach dem Fall der Mauer bis Ende Januar 1990 wahrnehmen mußte: Die konkave Unterstützungskurve der Bundesrepublik (in Abhängigkeit von der ideologischen Position der DDR) leitete sich aus der historischen Sonderstellung der DDR ab, die einen weitgehend ideologieinvarianten „Sockelbetrag“ rechtfertigte: Trotz der ideologischen Ferne hatte die DDR als Teil Deutschlands in den Jahren seit dem Grundlagenvertrag von 1972 umfangreiche wirtschaftliche Unterstützung von der Bundesrepublik erhalten. Nach dem Fall der Mauer wurde diese Hilfe (bzw. die Hilfsangebote) noch ausgedehnt, z.B. mit dem am 5.12.1989 vereinbarten Reisedevisenfonds.<sup>22</sup>

Die konvexen Kurven (a) und (b) „Unterstützung von der UdSSR“ leiteten sich in erster Linie aus der Erfahrung ab, daß Versuche zum Ausscheren aus dem „Ostblock“ in der Vergangenheit (Ungarn 1956, Tsche-

<sup>21</sup> Siehe *Frey* (1985, S. 81f.).

<sup>22</sup> Der diskretionäre Freiraum der Bundesregierung, die Unterstützung für die DDR nach eigenen Präferenzen zu variieren, ist dabei seit dem politischen Umschwung in der DDR im November 1989 sicherlich in dem Maße zurückgegangen, in dem deutschlandpolitische Themen in der Rangfolge der westdeutschen Wählerpräferenzen an Bedeutung gewonnen haben.

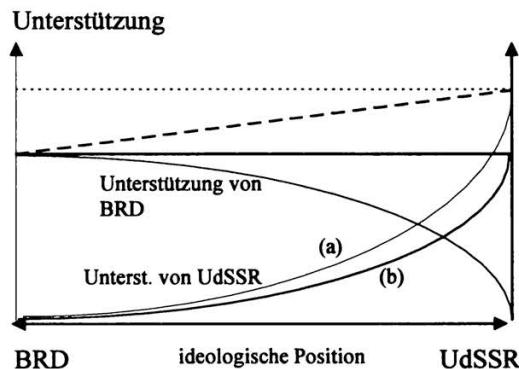


Abb. 2.1: Fall 1

choslowakei 1968) hart bestraft worden waren. Allerdings war zum Jahreswechsel 1989/90 die Unsicherheit über die Unterstützungsstrategie der UdSSR außerordentlich groß, weil nicht ersichtlich war, wie die reformorientierte, aber selbst unter starkem innenpolitischen Druck von „konservativer“ Seite stehende Regierung *Gorbatschow* auf eine ideologische Umorientierung der DDR reagieren würde. Die Wahrnehmung einer konvexen Unterstützungskurve („Neutralismus wird bestraft“) war demnach geprägt von Risikoaversion unter Unsicherheit, sowohl was die dahinterstehende Unterstützungsstrategie betraf als auch hinsichtlich der Größe des erwarteten (befürchteten) sowjetischen Engagements für das Verbleiben der DDR in der Riege der sozialistischen Staaten. Eine konservative Schätzung nur aus der historischen Erfahrung heraus (Kurve (a) in Abb. 2.1) hätte eine völlige Bindung an die ideologische Position der UdSSR nahegelegt. Eine Schätzung eines geringeren Umfangs der „Unterstützung“ unter Berücksichtigung der (vorsichtigen) Reformbestrebungen in der UdSSR und den anderen RGW-Staaten führt zu einer Situation, in der addierte Unterstützung von beiden Lagern gleich bei welcher eigenen ideologischen Position gleich groß geschätzt werden kann (Kurve (b) in Abb. 2.1). Hier führt das Bemühen, von beiden Seiten etwa gleich hohe Unterstützung zu erhalten, zu einer eigenen ideologischen Position, die noch nahe an der des Partners liegt, von dem eine Strategie der Bestrafung neutralistischer Bestrebungen erwartet wird.<sup>23</sup> Unter dem Vorzeichen weitreichender Unsicherheit über die Haltung der UdSSR lag das risikoaverse Maximum der Unterstützung, welche die DDR von Bundesrepublik und UdSSR zusammen erhalten

<sup>23</sup> Siehe *Hirshman* (1964, S. 99).

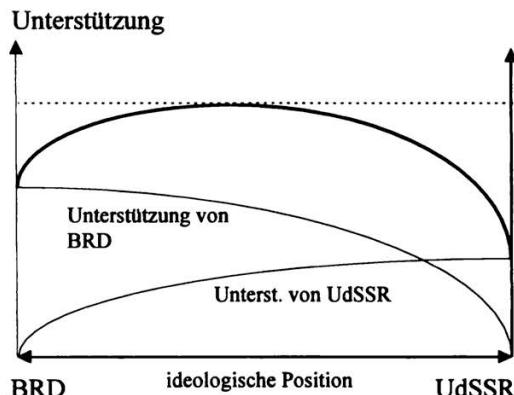


Abb. 2.2: Fall 2

konnte, folglich bei einer Position, die sich noch sehr nahe an der ideologischen Position der UdSSR befand.<sup>24</sup> Die negative Reaktion der Regierung *Modrow* auf das Angebot zu konföderativen Strukturen, wie es schon das „Zehn-Punkte-Programm“ enthalten hatte, paßt insofern in das Modell. Die Pläne der DDR-Regierung gingen in dieser Zeit nicht über eine Vertragsgemeinschaft *zweier*, politisch eigenständiger deutscher Staaten hinaus.<sup>25</sup>

Abb. 2.2 zeigt, daß das Maximum der kombinierten Unterstützung merklich höher gelegen hätte, wenn die Strategie der UdSSR ebenso wie die der Bundesrepublik eine Nichtbestrafung der ideologischen Position der DDR beinhaltet hätte.<sup>26</sup> Bei Modrows Besuch in Moskau am 30.1./1.2.1990 wurde ihm offensichtlich eine entsprechende sowjetische Haltung signalisiert,<sup>27</sup> denn noch am 1.2. stellte er seinen Plan „Für Deutschland, einig Vaterland – Konzeption für den Weg zu einem einheitlichen Deutschland“ vor, der die Bildung einer Konföderation zwischen beiden deutschen Staaten und eine Übertragung von Souveränitätsrechten an diese vorschlug. Das langfristig kommende Deutschland sollte als poli-

<sup>24</sup> Die Regierung *Honecker* hatte noch – aufgrund eigener ideologischer Präferenz für die Position der UdSSR – auf diese Maximierung verzichtet. Für die Regierung *Modrow* kann dagegen unterstellt werden, daß sie sich wegen des „Druckes der Straße“ eigene ideologische Präferenzen nur mehr in rapide abnehmendem Maße erlauben konnte.

<sup>25</sup> Siehe *Hartwich* (1991, S. 157 f.).

<sup>26</sup> Was im Rahmen der getroffenen Definition der „Unterstützung durch die UdSSR“ zugleich eine merkliche Verringerung des maximalen Unterstützungsangebots bedeutet.

<sup>27</sup> Siehe *Hartwich* (1991, S. 160).

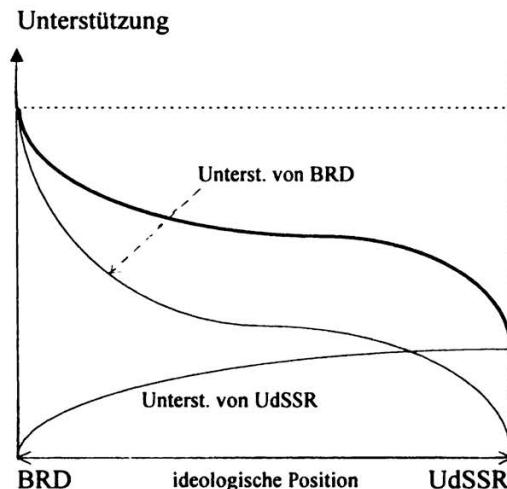


Abb. 2.3: Fall 3

tisch *neutraler* Mittler zwischen Ost und West stehen. Dieses Unterstützungsmaximum am Punkt politischer Neutralität hätte Ostdeutschland realisieren können, wenn die Bundesrepublik in diesem Moment nicht ihrerseits die Unterstützungsstrategie geändert hätte.

Die Bundesregierung verweigerte der DDR-Regierung und dem „Runden Tisch“ weitere finanzielle Unterstützung und eine Diskussion des *Modrow-Plans*. Statt dessen schlug sie am 7. Februar die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vor, eine massive Steigerung der maximalen Unterstützung, die die DDR von der Bundesrepublik erhalten konnte, und gleichzeitig ein Mittel zur Festlegung auf die ideologische Position der Bundesrepublik.

Abb. 2.3 stellt die Situation mit einer Strategie der Bestrafung ostdeutscher Neutralität dar: Das Maximum aller möglichen Unterstützungs-Kombinationen liegt hier direkt in der Position der Bundesrepublik. Angesichts der neuen Situation willigte die DDR-Regierung sofort in Verhandlungen über die WWSU ein, die am 13. Februar aufgenommen wurden.

Die Gründe für die Strategieänderung seitens der Bundesrepublik waren vermutlich innen- wie außenpolitischer Natur. Im Rahmen dieses außenpolitischen Modells steht wohl in erster Linie die Wahrnehmung eines „window of opportunity“<sup>28</sup>, d.h. die zeitlich begrenzte Möglichkeit,

<sup>28</sup> Zu diesem Konzept *Kingdon* (1984, S. 173f.).

Ostdeutschland unwiderruflich auf die bundesdeutsche ideologische Position festzulegen, bevor ein befürchteter konservativer Umschwung in der UdSSR die Situation von Abb. 2.1 wiederherstellen konnte. Wie berechtigt die Furcht war, illustrieren die Moskauer Putschversuche vom August 1991 und September 1992.

## 2. „Innenpolitik“: Westparteien zwischen westdeutschem und ostdeutschem Wählerpotential

Es liegt auf der Hand, daß das Angebot zur WWSU nicht ausschließlich einem derartigen außenpolitischen Kalkül entsprang. Der primär an Wahlerfolgen interessierte politische Unternehmer richtet sein Hauptaugenmerk auf innenpolitische Erfolge. Für die Neue Politische Ökonomie ist die Situation im Deutschland des Frühjahrs 1990 von besonderem Interesse, weil hier schon lange vor der staatlichen Vereinigung (und damit vor dem Zusammenschluß der Wahlbevölkerungen) eine in ihren Strukturen *gesamtdeutsche Innenpolitik* betrieben wurde. Der entscheidende Wendepunkt war hier die Berufung der All-Parteien-Regierung „der nationalen Verantwortung“ am 5.2.1990 und die am selben Tag beschlossene Vorverlegung der Volkskammerwahl auf den 18.3.1990.

Die Politiker der neuen und alten Parteien in der DDR standen Anfang Februar – sechs Wochen vor der Wahl – vor folgender Situation: Die letzte freie Wahl hatte in Ostdeutschland wohl im Jahre 1932 stattgefunden; es gab demnach keine Stammwählergruppen, an denen sie ihr Wahlprogramm hätten ausrichten können. Von einer Aufrechterhaltung der Parteieloyalitäten über zwei Generationen konnte kaum ausgegangen werden.<sup>29</sup> Gleichermaßen konnten die alten „Blockparteien“ kaum auf die Loyalität ihrer ehedem unfreiwilligen Wähler hoffen. Auch konnten keine Erwartungen auf eine starke Orientierung der Wähler an hervorstechenden Politikerpersönlichkeiten bestehen, die ihre Partei und deren Programm besonders exemplarisch verkörpert hätten. Abgesehen von der Kürze der Zeit seit dem Mauerfall, die eine Herausbildung solcher Persönlichkeiten kaum ermöglichte, nahmen auch die Einbindung in den „Runden Tisch“ respektive das erste Kabinett Modrow und anschließend die Mitgliedschaft in der Regierung der nationalen Verantwortung den Parteipolitikern jeden Anreiz, sich einzeln besonders hervorzuheben. Persönliche oder Parteierfolge (und -mißerfolge) wurden diesen jeweiligen Gremien zugerechnet (das typische Allmende-Problem). Unter diesen Vorzeichen zeigt sich, daß für das Verhalten eigennutzorientierter Politiker, die sich

---

<sup>29</sup> Siehe Roth (1990, S. 370).

vor der Volkskammerwahl sämtlich unterhalb der „kritischen Popularitätsgrenze“ sehen mußten, nur die oben angeführte Stimmenmaximierungsstrategie in Frage kam und Gegenstand der Wählerentscheidung nur Sachthemen und damit die Wahlprogramme sein würden.

Wahlprogramme werden hier als offerierte Bündel öffentlicher Güter verstanden, die eine Partei im Falle ihres Wahlsieges bereitzustellen verspricht. Neben dem Inhalt dieser Programme ist für den Wähler in seiner Nachfrage nach den angekündigten öffentlichen Gütern auch entscheidend, in welchem Maße er den jeweiligen Parteien die Durchsetzung einzelner Programmteile zutraut. Die Demoskopie mißt diese Einschätzungen der Wähler mit Konzepten der „Partei-“ bzw. „Regierungskompetenz“, wobei auch die Kompetenzen für einzelne Politikfelder getrennt erhoben werden. Über die Kompetenzen der (Proto-)Parteien in der DDR konnten sich deren präsumtive Wähler aus den genannten Gründen in nur wenigen Politikbereichen ein Bild machen.<sup>30</sup>

In der Bundesrepublik, der – auch ohne deutsche Vereinigung – Ende 1990 eine Bundestagswahl bevorstand, konnten die Parteien in ihrer mittelfristigen Wahlvorbereitung naturgemäß auf wesentlich fundiertere und alle Politikfelder umfassende Vorstellungen der Bürger bezüglich der Parteikompetenzen bauen. Während die für den eigennutzorientierten Wahlbürger üblicherweise prioritäre wirtschaftspolitische Kompetenz schon seit den fünfziger Jahren eine Domäne der CDU/CSU war,<sup>31</sup> hatte sich die Einschätzung der zu dieser Zeit im Vordergrund stehenden deutschlandpolitischen Kompetenz nach dem Fall der Mauer massiv verändert: Seit *Willy Brandts* neuer Ostpolitik Anfang der siebziger Jahre hatten die westdeutschen Bürger die Kompetenz der SPD, adäquat mit dem zweiten deutschen Staat umgehen zu können, deutlich höher geschätzt als die der CDU/CSU. Zum Jahreswechsel wiesen die Demoskopien hier erstmals eine Führung der CDU/CSU aus, vermutlich stark beeinflußt durch das engagierte Voranschreiten des Kanzleramtes mit dem „Zehn-Punkte-Programm“ vom 28. November 1989.

*Kirsch* schildert in einer Erweiterung des *Downsschen Demokratiemodells* den politischen Wettbewerb als einen Wettbewerb verschiedener Politikdimensionen, wobei begrenzte Informationsverarbeitungskapazi-

<sup>30</sup> In erster Linie dürfte im Politikfeld „Bürgerrechte und friedliche Revolution“ dem „Neuen Forum“ die Kompetenz zugeordnet worden sein. Die einzige Partei, über deren Kompetenzen (und Inkompotenten) sich die DDR-Bürger aufgrund langjähriger Erfahrungen ein Bild machen konnten, die SED-Nachfolgerin PDS, war dagegen heftig bemüht, sich von den „alten“ Kompetenzen zu distanzieren.

<sup>31</sup> Siehe hierzu und zum folgenden *infas* (1991, S. 146f.).

täten von Bürgern und Politikern eine Beschränkung auf wenige Dimensionen vorgeben.<sup>32</sup> Eine Partei hat dann Interesse an einer Neudimensionierung des politischen Wettbewerbs, wenn sie sich in den „alten“ Dimensionen im Rückstand sieht. Die oben beschriebenen Politikfelder können als solche Dimensionen verstanden werden. Aus dieser Perspektive kann der SPD-Vorschlag zu einer deutsch-deutschen Währungsunion als der Versuch zu einer Neudimensionierung verstanden werden. Das Verquicken der Dimensionen „Wirtschaftspolitik“ und „Deutschlandpolitik“ zu der neuen (Meta-)Dimension „Deutschlandpolitik = Wirtschaftspolitik“ wäre – falls erfolgreich – geeignet gewesen, der SPD die alte Domäne der deutschlandpolitischen Kompetenz zurückzugewinnen und ihr gleichzeitig als „Vorstreiter“ der Marktwirtschaft auch wirtschaftspolitische Kompetenz zu verschaffen. Im Werben um das wirtschaftspolitische Image bediente man sich hier ohne große Umwege im „Fundus“ der CDU-Wirtschaftskompetenz: Kein SPD-Plädoyer für die Währungsunion wurde ohne den Verweis auf Ludwig Erhard und dessen „Wirtschaftswunder“ (als vermeintlich automatische Folge der Währungsreform von 1948) veröffentlicht.<sup>33</sup> Eine Neudimensionierung des politischen Wettbewerbs kann nur dann Erfolg haben, wenn die neue Dimension die aktuellen politischen Präferenzen der Bürger besser trifft, als das die alten (und ggf. überholten) Dimensionen zu leisten vermögen. Vor der am 5. Februar 1990 vollzogenen Vorverlegung der Volkskammerwahl verhielt sich die CDU/CSU mit ihrer Ablehnung einer „verfrühten“ Währungsunion (Bundesfinanzminister *Waigel* am 25. Januar 1990) wie eine Partei, die – mit Blick auf das westdeutsche Wählerpotential – von der fortbestehenden Geltung der „alten“ Politikdimensionen ausging. Sie sah sich in den zu dieser Zeit entscheidenden Kompetenzen vorn und betrieb daher oberhalb des *kritischen Popularitätsniveaus* eine ideologiegeleitete Politik der Vermeidung von inflatorischen und fiskalischen Risiken, womit sie den Präferenzen ihrer konservativen Stammwählerschaft zu entsprechen hoffte.<sup>34</sup>

Nachdem die Volkskammerwahl am 5.2.1990 auf den 18.3.1990 vorverlegt worden war, sah sich die Bundesregierung vor einer neuen

---

<sup>32</sup> Siehe *Kirsch* (1993, S. 239).

<sup>33</sup> Zu Parteienpropaganda mit der (historisch falschen) Gleichung *Währungsunion 1990 gleich Währungsreform 1948 gleich Wirtschaftswunder auch für Ostdeutschland* siehe *Gawel* (1994, S. 97 ff.).

<sup>34</sup> Zu empirischen Untersuchungen zu den inflationsaversen Präferenzen von Wählern konservativer Parteien (im Gegensatz zur höheren Wertschätzung von expansiver und redistributiver Fiskalpolitik bei Wählern „progressiver“ Parteien) siehe u.a. *Hibbs* (1977, S. 1470 ff.) und *Frey/Schneider* (1979, S. 34 ff.).

deutschland- und innenpolitischen Situation. Es zeigte sich, daß die Initiative der SPD, die Wirtschaftspolitik zum Vehikel der Deutschlandpolitik zu machen, zumindest unter den ostdeutschen Wählern Früchte trug: Die westdeutsche SPD hatte schon sehr früh die (kurz vor der „Wende“ gegründete) ostdeutsche SPD zu ihrem strategischen Partner gemacht, und dieser avisierte eine am 6. Februar 1990 veröffentlichte Umfrage des Leipziger Zentralinstitutes für Jugendforschung 59 % der Wählerstimmen in der Volkskammerwahl (CDU 11 %, FDP 3 %, PDS 12 %).<sup>35</sup> Solche Zahlen versprachen, die SPD selbst in einem immer stärker absehbaren gesamtdeutschen Parlament zur stärksten Partei zu machen. Unter solchen Vorzeichen mußte die westdeutsche CDU ihre Wahlkampfanstrengungen von den westdeutschen Wählern ab- und den ostdeutschen Wählern zuwenden, um auch innenpolitisch bestehen zu können. Die bis dato auf Distanz gehaltene (weil ehemalige Blockpartei) CDU wurde zur Partnerpartei erkoren, und die Bundesregierung machte sich das ganz offensichtlich beherrschende Wahlkampfthema, die Währungsunion, zu eigen. Zwischen dem ersten Angebot der Bundesregierung zur WWSU vom 7. Februar 1990 und der Volkskammerwahl am 18. März näherten sich die Pläne von SPD und CDU auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Währungsunion immer weiter an. Hatte die *De-facto-Initiatorin* der Währungsuniondebatte, *Matthäus-Maier*, zunächst noch einen Umstellungskurs von 5 Mark zu 1 D-Mark für angemessen gehalten, sprach sie sich eine Woche später (Ende Januar) schon für einen 2:1-Kurs aus, am 8. März schließlich forderte die (westdeutsche) SPD in der Bundestagsdebatte um den Nachtragshaushalt einen uneingeschränkten 1:1-Umstellungskurs für Strom- und Bestandsgrößen. Vier Tage vor der Wahl zog die CDU (teilweise) nach, Bundeskanzler *Kohl* versprach Kleinsparern einen 1:1 Kurs.<sup>36</sup>

Die Volkskammerwahl ging – für viele überraschend – zugunsten der „konservativen Allianz“ aus (CDU/DSU/Demokratischer Aufbruch zusammen 49,3 %; SPD 20,8 %; FDP 5,5 %; PDS 15,2 %; Grüne/Bündnis 90/Neues Forum 4,5 %).<sup>37</sup> Würden in einer „normalen“ Wahl mit „issue voting in fast reiner Form“<sup>38</sup> die zwei großen Parteien mit weitgehend identischen Programmangeboten den Medianwähler umwerben, sollte tatsächlich kaum ein derart disparates Ergebnis zustande kommen. Auch scheinen die kleinen Unterschiede (CDU als die „Original“-Wirt-

<sup>35</sup> Zit. nach *Noé* (1991, S. 50f.).

<sup>36</sup> Ausführlich *Gawel* (1994, S. 189).

<sup>37</sup> Siehe *infas* (1991, S. 33).

<sup>38</sup> *Roth* (1990, S. 371.)

schaftswunder-Partei, dagegen die SPD mit dem etwas besseren Umstellungskursangebot) kaum eine ausreichende Erklärung für einen Stimmanteilabstand von mehr als 28% zu bieten. Der Wahlsieg der „konservativen Allianz“ kann nur als die Entscheidung für die Regierungsparteien der Bundesrepublik Deutschland verstanden werden – auch wenn diese gar nicht zur Wahl standen. Die Partei zu wählen, die durch ihre Nähe zum großen „Partner“ bessere Durchsetzungschancen für das angekündigte Programm versprach, war für die Wähler ein naheliegendes und plausibles Verhalten.

Für die Neue Politische Ökonomie ist die Volkskammerwahl 1990 durch dieses Wählerverhalten ein interessanter Sonderfall: Standardmäßig wird davon ausgegangen, daß in einer repräsentativen Demokratie, in der zwei große Parteien um die Stimmen der Medianwähler werben, diese keinen Anreiz haben, ihre „wahren“ politischen Präferenzen zu verbüllen.<sup>39</sup> Die Anwendung dieses einfachen Modells<sup>40</sup> auf eine Situation, in der sich die großen Parteien mit weitgehend identischen Programmen am Medianinteresse (Währungsunion und als deren Folge erwarteter wirtschaftlicher Aufschwung) orientieren, ließe ein Ergebnis erwarten, das beiden Parteien einen ähnlich hohen Wählerstimmenanteil beschert.<sup>41</sup> Für den (knappen) Wahlsieg einer Partei wären dann die oben aufgezeigten „kleinen Unterschiede“ entscheidend. In dem Standardmodell sind allerdings nur zwei Faktoren ausschlaggebend: Das Wahlprogramm multipliziert mit der „Regierungskompetenz“, verstanden als die Einschätzung der Bürger hinsichtlich der *endogenen* Kompetenz der zur Wahl angetretenen Politiker und Parteien, ihr jeweiliges Programm nach einem Wahlsieg auch in die Wirklichkeit umzusetzen. Vorausgesetzt wird dagegen, daß alle Parteien – kämen sie an die Regierung – den gleichen (Budget-) Restriktionen unterlägen<sup>42</sup> und die gleiche formale *Macht* hätten, ihre

<sup>39</sup> Siehe Pommerehne/Römer (1988, S. 225).

<sup>40</sup> Betrachtet werden im Medianwählermodell nur zentripetale Kräfte des politischen Wettbewerbs. Zentrifugale Kräfte, die in der Realität u.a. zur Existenz kleiner Parteien jenseits des Medianwählerinteresses beitragen, bleiben hier unbeachtet. Siehe hierzu Kirsch (1993, S. 233 ff.).

<sup>41</sup> Eine *erste* demokratische Wahl ist für das Modell eine besondere „Reinform“, weil hier sichergestellt ist, daß sich die Größe einer Partei eben durch die Medianorientierung definiert. In älteren Demokratien muß dagegen die Größe der Partei – zumindest teilweise und mittelfristig – als ein durch finanzielle und organisatorische Stärke auto-stabilisierter und -perpetuierter Faktor verstanden werden, was die Anwendung der einfachen Prämissen erschwert.

<sup>42</sup> Unterschiede zwischen expansiver und restriktiver Fiskalpolitik sind hier auch schon in der kurzen Frist erfaßt, da mit expansiver Fiskalpolitik „gekaufte“ zusätzliche öffentliche Güter kaum ohne (teilweise) Preisgabe des öffentlichen Gutes *Geldwertstabilität* einhergehen.

Programme per Gesetz durchzusetzen. Das Außerachtlassen der *exogenen* Restriktionen dieses Faktors *Durchsetzungsmacht* begründet u.E. die unzureichende Erklärungsgüte des Standardmodells für den weiten Abstand der Wählerstimmenanteile der beiden großen Parteien in der Volkskammerwahl.<sup>43</sup> Kann von zwei Parteien – bei sonst ähnlichen Voraussetzungen – die eine durch ihre engeren politischen oder sonstwie strategischen Bindungen zu der Regierung des wichtigsten *ausländischen* Partnerlandes (sei die Partnerschaft auf Handel, Entwicklungs- oder militärische Hilfe gegründet) im Wahlkampf einen höheren Faktor *Durchsetzungsmacht* anbieten, so wird der rationale, am Output öffentlicher Güter orientierte Wähler dieser ihre Stimme geben.

Für die Analyse kann dann nicht mehr festgestellt werden, ob es sich hier um strategisches Wahlverhalten oder um unverfälschte Präferenzenthüllung handelt.<sup>44</sup> Wäre der Wahlkampf strikt eindimensional mit nur einem öffentlichen Gut, das von beiden Parteien angeboten würde, könnte bei der Wählerentscheidung für die Partei mit höherer *Durchsetzungsmacht* allenfalls ein – gemessen an den Wählerpräferenzen – minimal suboptimales Ergebnis erwartet werden. Wenn in diesem Fall die Wähler von ihren „wahren“ Präferenzen strategisch abgewichen sein sollten, hätte die ansonsten präferierte Partei auch nur um die „kleinen Unterschiede“ – die von den Parteien aus Gründen der Produktdifferenzierung oder wegen unvollkommener Markttransparenz belassen wurden – besseres Programm bieten können. Doch in der repräsentativen Demokratie wird in der Wahl faktisch über das ganze Spektrum politischer Dimensionen entschieden – über das ganze Budget. Aus den geschilderten Gründen stehen aber nur eine oder wenige Dimensionen im Vordergrund des politischen Wettbewerbs. Steht nun eine Dimension im Mittelpunkt des Wählerinteresses (der Median, an dem sich die Parteien orientieren), und die anderen, weniger wichtigen Dimensionen werden von den Wählern als Unterscheidungskriterium genutzt, eines der (in der Hauptdimension weitgehend identischen) Wahlprogramme zu präferieren, kann es durch strategische Präferenzverhüllung zu einem in seiner Gesamtstruktur deutlich suboptimalen Budget kommen, bzw. aus einem Wahlergebnis kann nicht mehr auf die Optimalität des entstehenden Budgets geschlossen

<sup>43</sup> Stark abweichende Vorstellungen über die endogene Kompetenz der ostdeutschen Politiker können mit Blick auf deren oben skizzierte Situation vor der Wahl nicht in derart starkem Maße entscheidend gewesen sein.

<sup>44</sup> Voraussetzung ist hier die strikte Trennung von Präferenzen und Restriktionen, denen die Präferenzumsetzung unterliegt; siehe Kirchgässner (1991, S. 13 ff.).

werden.<sup>45</sup> Im Rückblick auf die oben skizzierte außenpolitische Konstellation zeigt sich, daß nicht nur Administrationen hilfeempfänger Staaten einen Anreiz haben, ihre eigenen politischen Präferenzen zu verhüllen, sondern daß dieser Anreiz unter den beschriebenen Bedingungen auch direkt auf das Wahlverhalten der Bürger wirken kann.

Das deutsch-deutsche Exempel ist freilich wegen seiner Besonderheit – der erstmaligen demokratischen Wahl – zugleich atypisch: Zwar kann der Urnengang wegen mangelnder Parteibindungen als besonders reine Form der sachgeleiteten Medianorientierung der Wahlprogramme und Politiker gelten, zugleich verhindert die Erstmaligkeit aber Aussagen über eine mögliche strategische Umorientierung der Wähler.<sup>46</sup> In diesem Fall bleibt lediglich die Feststellung, daß wegen der externen Restriktionen aus dem Ergebnis der Volkskammerwahl keine Rückschlüsse auf die „wahren“ Präferenzen der DDR-Bürger im Frühjahr 1990 gezogen werden können.

### *3. Bundesregierung versus Bundesbank*

Die Mechanismen, die zu dem unerwarteten Angebot einer Währungsunion durch die Bundesregierung am 7. Februar 1990 aus Sicht der NPÖ geführt haben können, sind im Rahmen des außen- und innenpolitischen Spielraums der Bundesregierung dargestellt worden. Voraussetzung für eine glaubwürdige Ankündigung einer Währungsunion im Wahlkampf war allerdings, den sehr explizit geäußerten Widerstand der Bundesbank gegen Pläne zur schnellen monetären Integration zu brechen. Tatsächlich hat die Bundesbank – auch wiederum sehr überraschend – innerhalb von 48 Stunden nach Veröffentlichung des Angebots der Bundesregierung eine scharfe Kehrtwende vollzogen und ihre Unterstützung für die Währungsunionpläne der Bundesregierung erklärt. Im folgenden muß daher noch die Konstellation einer Zentralbank im Konflikt mit der Regierung beleuchtet werden, wenn beide als eigennutzgeleitete Akteure betrachtet werden.

---

<sup>45</sup> Wobei „optimales Budget“ pragmatisch zu verstehen ist als die relativ beste Versorgung mit öffentlichen Gütern, orientiert an Präferenzstruktur und -skala der Mehrheit der Wähler. Ein optimum optimorum als die Verwirklichung aller Präferenzen aller beteiligten Wähler kann in der repräsentativen Demokratie nicht erreicht werden. Siehe hierzu *Mackscheidt* (1973, S. 159 ff.).

<sup>46</sup> Streng valide Belege sind wegen der Unmöglichkeit, Präferenzen direkt zu beobachten, ohnehin ausgeschlossen. Für einen Plausibilitätsbeleg reicht die zitierte Umfrage des Leipziger Instituts für Jugendforschung nicht aus, weil zum Zeitpunkt der Umfrage das Wahlprogramm der CDU noch keine kurzfristige Währungsunion beinhaltete.

### a) Die Bundesbank als Akteur

Gemeinhin wird die Deutsche Bundesbank oft als Beispiel einer unabhängigen Zentralbank dargestellt. Weil das Gegensatzpaar „abhängig“/„unabhängig“ die Vielfalt der möglichen und beobachtbaren Machtkonstellationen zwischen Zentralbank und Regierung nur unzureichend wiedergibt, ist es sinnvoller, den „Handlungsspielraum“<sup>47</sup> der Notenbank auf einem Kontinuum politischer und ökonomischer Wirkungsmacht zu lokalisieren. Im geldpolitischen Tagesgeschäft hat sich herausgestellt, daß die Bundesbank ihre Aufgabe der Währungssicherung (§ 3 Bundesbankgesetz) bislang weitgehend unbeeinflußt hat wahrnehmen können – trotz der die Weisungsfreiheit (§ 12 II BBkG) schmälernden Einflußmöglichkeiten der Bundesregierung im personellen Bereich und trotz gelegentlich direkten „Druckes“ bezüglich geldpolitischer Entscheidungen.<sup>48</sup> Ganz anders sieht der Handlungsspielraum allerdings bei Fragen der Geldverfassung wie der deutsch-deutschen Währungsunion aus: Als eindeutig legislative Aufgaben unterliegen sie der Prärogative des Parlaments. Bei den eindeutigen Mehrheitsverhältnissen des 11. Deutschen Bundestages konnte sich die Bundesregierung im Falle eines Konfliktes mit der Bundesbank ihrer weitgehenden Gestaltungsfreiheit sicher sein – zumal der Regierung auch die Wechselkurshoheit zusteht.<sup>49</sup> Formal begrenzte sich der Handlungsspielraum der Bundesbank in der Diskussion um eine mögliche deutsche Währungsunion nur auf ihre Pflicht, die Bundesregierung auf deren Verlangen in währungspolitischen Fragen zu beraten (§ 13 I BBkG), und den Anspruch des Bundesbankpräsidenten, zu derartigen Beratungen hinzugezogen zu werden (§ 13 III BBkG).

Die engen formalen Grenzen geben allerdings kein ausreichendes Bild des *politischen* Handlungsspielraums der Bundesbank. Desseñ „wichtigstes Fundament“<sup>50</sup> bildet das hohe Ansehen der Bundesbank in der Bevölkerung, das sie sich nach zwei traumatisierenden Hyperinflationen im 20. Jahrhundert durch ihre erfolgreiche Anti-Inflationspolitik erworben hat. Bestandteil dieses Ansehens ist die Wahrnehmung der „Unabhängigkeit“ der Bundesbank, wobei angenommen werden kann, daß die geschilderte Abhängigkeit in Fragen der Geldverfassung nur in geringem

<sup>47</sup> Hansmeyer (1968, S. 155).

<sup>48</sup> Siehe Caesar (1990, S. 114f.).

<sup>49</sup> Insofern bestand auch – formal-rechtlich – kein Konflikt zwischen der „Gefolgschaftspflicht“ der Bundesbank gegenüber der Bundesregierung (§ 12 I BBkG) und der Pflicht zur Sicherung der Währung (§ 3 BBkG), denn die Geldverfassung berührt nicht den gesetzlichen Zuständigkeitsbereich der Bundesbank.

<sup>50</sup> Caesar (1990, S. 116).

Ausmaß Teil des *Bildes* der Bundesbank in der breiten Öffentlichkeit ist. In der konkreten Situation der Diskussion einer möglichen Währungsunion war der *politische* Handlungsspielraum der Bundesbank insofern größer als der *formale*, als sie sich in der Öffentlichkeit auch nach der Ankündigung der Pläne des Kanzleramtes explizit gegen die Währungsintegration hätte aussprechen können. Die westdeutsche Hochschätzung der Geldwertstabilität als öffentliches Gut in Verbindung mit dem hohen Ansehen der Bundesbank als deren Hüterin verschaffte dieser ein beträchtliches politisches Drohpotential gegenüber der Bundesregierung: Waren die (ohnehin aufkeimenden) Sorgen hinsichtlich der unkalkulierbaren inflationären Folgen der Währungsintegration von der Bundesbank bestätigt worden, hätten die Parteien der Regierungskoalition befürchten müssen, die erhofften Stimmengewinne ihrer Partner in Ostdeutschland mit Stimmenverlusten im Westen zu bezahlen.

„In den Kategorien der politischen Ökonomie ist die unabhängige Zentralbank das Paradebeispiel einer nicht kontrollierten Bürokratie. Da die Gehälter der Mitglieder des Zentralbankrates nicht von der Qualität ihrer Geldpolitik abhängen, kann ihr Verhalten noch weniger als das anderer Staatsbediensteter – nämlich gar nicht – mit dem Einkommensziel erklärt werden. Statt dessen muß [...] davon ausgegangen werden, daß die Mitglieder des Zentralbankrates [...] in erster Linie an Ansehen, Macht, Arbeitskomfort und natürlich an der Erhaltung ihrer Unabhängigkeit interessiert sind.“<sup>51</sup> Die Zielfunktion eines Zentralbankleiters bedarf daher der Spezifizierung: „Unabhängigkeit“ als Weisungsungebundenheit im geldpolitischen Tagesgeschäft ist eine wichtige Voraussetzung dafür, das Prestige durch erfolgreiche Währungssicherung maximieren zu können. Dieser formale Status der Unabhängigkeit war im betrachteten Zeitraum kaum als gefährdet anzusehen. Durch viele Jahre erfolgreiche Geldpolitik hat sich die Unabhängigkeit der Bundesbank aber von der reinen Vorbedingung des prestigemaximierenden Verhaltens zu einem inhärenten Teil des Ansehens der Bundesbank als „Wacht am Main“<sup>52</sup> verselbständigt. Die eigennutzinteressierten Zentralbankchefs werden Prestige nur noch maximieren können, wenn sie inflationäre Trends erfolgreich eindämmen und gleichzeitig das „Image“ der keinem politischen Druck nachgebenden Währungshüter bewahren.

Trotz des beschriebenen politischen Drohpotentials der Bundesbank stand sie mit der Entscheidung der Bundesregierung, der DDR die WWSU anzubieten, vor einem Dilemma: *Entweder* hätte sie ihren Wider-

<sup>51</sup> Vaubel (1992, S. 3f.). Ausführlich hierzu Willeke (1992, S. 68ff.).

<sup>52</sup> Caesar (1980, S. 116).

stand gegen die Währungsunionpläne beibehalten können – ein Versuch, das Ansehen aus der Inflationseindämmung zu maximieren. Hätte die Bundesregierung in diesem Fall an ihren Plänen festgehalten (wozu sie mit parlamentarischer Unterstützung die Möglichkeiten hatte), hätte das Ansehen der Bundesbank aus ihrer „Unabhängigkeit“ deutlich Schaden nehmen können, weil der Öffentlichkeit sehr deutlich die Grenzen dieses Status vor Augen geführt worden wären. Zugleich wäre der Bundesbank die Rolle des „Spielverderbers“ der deutsch-deutschen Annäherung zugefallen – ein neuer staatspolitischer Faktor, der ebenfalls das Prestige der Bank gefährden konnte. *Oder* die Bundesbank hätte diese letzteren Gefahren für ihr Prestige durch Zustimmung zur Währungsunion umgehen können. Waren dann tatsächlich die befürchteten Inflationsfolgen aufgetreten, hätte wiederum das originäre Prestige aus der Inflationsvermeidung gelitten. Ein solches Dilemma war unauflösbar, solange nicht erkennbar war, welches öffentliche Gut, die „alte“ Geldwertstabilität oder die neu hinzugekommene deutsch-deutsche Annäherung, in der Öffentlichkeit höher geschätzt wurde und welches autonome Gewicht dem Prestige aus der Unabhängigkeit zuzuordnen war.

#### b) Die Bundesregierung als Akteur gegenüber der Zentralbank

Die Motive der Bundesregierung, wird sie als eigennutzorientierter Akteur verstanden, der DDR die Währungsunion anzubieten, sind zuvor bereits erläutert worden. Hierbei konnte die geldpolitische Unabhängigkeit der Bundesbank eine Durchsetzung der Währungsunionpläne auch gegen den Willen der Zentralbank sogar erleichtern! So konnte die Regierungskoalition, insbesondere die CDU und ihre ostdeutsche Schwesterpartei als „Gewinn“ Wählerstimmen erhoffen, zugleich aber annehmen, daß sie den „Preis“, den Ansehensverlust bei Eintreten der befürchteten inflatorischen Folgen, höchstens teilweise zu entrichten hatte. Bis sich eine inflatorische Lücke in Preissteigerungen umsetzt und diese ins öffentliche Bewußtsein gelangen, vergehen erfahrungsgemäß mindestens einige Monate. Gerade die geldpolitische Unabhängigkeit der Bundesbank hätte es dieser dann erschwert, den Eindruck des Versagens in ihrer ureigenen Zuständigkeit durch Verweis auf die Bundesregierung gänzlich abzuwenden. Die Unabhängigkeit der Bundesbank ermöglicht so der Bundesregierung die Externalisierung der politischen Kosten eigenen geldmengenrelevanten Handelns.

Die Deutsche Bundesbank hat sich am 9. Februar 1990 für die zweite der unbequemen Alternativen in der skizzierten *no-win-situation* ent-

schieden. Es ist vermutet worden, daß die Bundesbank hoffte, durch ihr schnelles Nachgeben in der grundsätzlichen Entscheidung über die Währungsunion in deren konkreter Ausgestaltung freie Handhabe zu bekommen.<sup>53</sup> In der *Phase III* der deutschen Währungsunion hatte sich allerdings an der geschilderten Machtkonstellation zwischen Bundesbank und Bundesregierung nichts geändert; nach dem Sieg der konservativen Allianz in der Volkskammerwahl war die Position der Bundesregierung eher noch gestärkt. Am 2. April veröffentlichte die Bundesbank ihren – im Vorfeld schon durch Indiskretion bekanntgewordenen – Vorschlag für ein Konversionsgesetz. Generell sollten Strom- und Bestandsgrößen mit einem Kurs von 2 Mark zu 1 D-Mark umgestellt werden, lediglich für Sparguthaben von 2000 Mark pro Person war ein 1:1-Kurs vorgesehen.<sup>54</sup> Dieser Vorschlag löste in Ost-Berlin und anderen Städten der DDR Massendemonstrationen aus. Die Rede war von „Wahlbetrug“, und in repräsentativen Befragungen zu den Wahlabsichten (u.a. für die anstehenden Kommunalwahlen) verloren die Parteien der Allianz über 11%, während die SPD 13% im Vergleich zur Volkskammerwahl zulegte.<sup>55</sup> Am 2. Mai 1990 einigten sich die beiden deutschen Regierungen dann auf eine Währungsunion nach Konditionen der Bundesregierung. Während in der Umstellung von Bestandsgrößen nicht wesentlich von den Vorstellungen der Bundesbank nach oben abgewichen wurde,<sup>56</sup> wurden für Stromgrößen die Ratschlüsse der Bundesbank gänzlich mißachtet, und ein 1:1-Umstellungskurs wurde vereinbart. Das DDR-Politbarometer vom Mai 1990 zeigte das Ergebnis der Politik der Bundesregierung: Die Allianzparteien kamen wieder auf 44% der prospektiven Wählerstimmen, der SPD wurden nur noch 26% avisiert – „das Pendel war wieder weitgehend zurückgegangen.“<sup>57</sup> So blieb für die Bundesbank im Laufe der deutschen Währungsunion lediglich die perfekte technische Durchführung der Umstellung als ergiebiges Feld der Prestigemaximierung.

<sup>53</sup> Hartwich, (1991, S. 167).

<sup>54</sup> Ausführlich Gawel (1994, S. 189 ff.).

<sup>55</sup> Siehe Roth (1990, S. 390).

<sup>56</sup> Ein Satz von 2:1 für Vermögensbestände von DDR-Inländern und juristischen Personen, ausgenommen davon Sparguthaben von DDR-Privatpersonen in Höhe von 2000/4000/6000 Mark der DDR (gestaffelt nach Alter der Person) im Satz von 1:1. Siehe *Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*.

<sup>57</sup> Roth (1990, S. 391).

### III. Schlußfolgerungen

Die Neue Politische Ökonomie scheint sich als Handwerkszeug zur Erklärung (wirtschafts-)politischer Entscheidungen auch in Ausnahmesituationen wie dem Frühjahr 1990 zu bewähren. In dem eingangs definierten Nutzenbegriff für den eigennutzorientierten Akteur wurden explizit endogene Nutzenbestandteile ausgeklammert, wie die Freude über die deutsch-deutsche Annäherung, nationales Verantwortungsgefühl u.ä. Die Überlegungen haben gezeigt, daß derartige Nutzenbestandteile bei der Analyse des politischen Weges in die deutsch-deutsche Währungsunion für eine hinreichende Erklärung auch nicht benötigt werden. Sofern sie mitgespielt haben (was dem Zeitzeugen wahrscheinlich anmutet), haben sie den schon von außen erkennbaren Nutzen der beteiligten Akteure verstärkt. Eine Ausnahme muß allerdings gemacht werden: Bevor die Währungsunion zum Kulminationspunkt der deutsch-deutschen Integration werden konnte, formulierte das Bundeskanzleramt mit dem „Zehn-Punkte-Programm zur Deutschlandpolitik“ am 28.11.1989 Richtlinien für seinen Kurs in die Annäherung der beiden deutschen Staaten. Vor allem der frühe Zeitpunkt dieses Programms zeichnet es als ein Dokument jenseits der politischen Eigennutzorientierung aus. Es war noch nicht abzusehen, ob die in der Präambel des Grundgesetzes als Ziel vorgegebene deutsche Vereinigung (noch) den Präferenzen der Stammwähler oder gar der Mehrheit der westdeutschen Wähler entsprach, der Einwanderungsdruck aus der DDR war noch nicht so stark, daß innenpolitischer Handlungsbedarf bestanden hätte, und schließlich war auch noch nicht ersichtlich, welchen Weg die Bürgerproteste in der DDR der dortigen Deutschlandpolitik vorgeben würden. Das Zehn-Punkte-Programm scheint daher – ganz untypisch für politische Programme im Paradigma der NPÖ – nicht einem von Wählerpräferenzen vorgegebenen Trend gefolgt zu sein, sondern hat diesen Trend unter hohem politischen Risiko selbst gesetzt. Nachdem unter anderem hiermit „der Zug ins Gleis gesetzt“ war, lassen sich die skizzierten Entwicklungen mit hinreichender Erklärungsgüte durch das Handeln „normaler“ eigennutzorientierter Akteure erklären.

Eine solche Feststellung zieht die Frage der Prognosefähigkeit der NPÖ für Ausnahmesituationen nach sich, in der die Akteure mit besonders hoher Unsicherheit, Komplexität und zugleich großem Handlungsdruck konfrontiert sind. Der intuitiv naheliegende Schluß, daß das Standardrepertoire der NPÖ zu Prognosezwecken mit steigender Komplexität zunehmend ungeeigneter sein werde, erscheint u.E. nicht richtig. Im Ver-

gleich zu den hohen Anforderungen, die eine nach finanzwirtschaftlichen, makro- und mikroökonomischen Bedingungen sachadäquate Währungspolitik für die beiden deutschen Staaten ab 1990 gefordert hätte, lassen sich die Mechanismen, die die NPÖ beschreibt, auf sehr einfache Regeln zurückführen. Die jüngere Entscheidungstheorie betrachtet Wirtschaftssubjekte in komplexen und unsicheren Umgebungen, und es spricht einiges dafür anzunehmen, daß diese auf eine komplexe Umwelt nicht mit entsprechend komplexen Optimierungsstrategien reagieren, sondern sich in ihren Handlungen durch einfache, eingebügte Regeln leiten lassen, auch wenn die Ergebnisse deutlich suboptimal bleiben müssen. „[...] greater uncertainty will cause rule-governed behaviour to exhibit increasingly predictable behaviour, so that uncertainty becomes the basic source of predictable behaviour.“<sup>58</sup> Das Exempel der deutsch-deutschen Währungsunion legt es nahe, als diese Regeln die Handlungsmechanismen zu identifizieren, die von der NPÖ beschrieben werden.<sup>59</sup> Der weiteren Forschung eröffnet sich hier ein vielversprechendes Feld, sind doch politischer Handlungsdruck und Komplexität der ökonomischen Anforderungen in den Transformationsländern Mittelosteuropas und der Dritten Welt sicher nicht geringer als in Ostdeutschland 1990.

## Literatur

*Adebahr, W. (1978): Währungstheorie und Währungspolitik, Berlin.* – *Alesina, A. (1987): Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 102, S. 651 - 678.* – *Becker, G. S. (1957): The Economics of Discrimination, Chicago.* – *Caesar, R. (1990): Die „Autonomie“ der Deutschen Bundesbank – Ein Modell für Europa?, in: Hasse, R. H./Schäfer, W. (Hrsg.): Europäische Zentralbank – Europas Währungspolitik im Wandel, Göttingen, S. 111 - 127.* – *Coenenberg, R.-G. (1990): Währungsintegration in Deutschland: Alternativen und Konsequenzen, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 20, Köln.* – *Deutsche Bundesbank*

<sup>58</sup> *Heiner* (1983, S. 570). Ähnlich, wenn auch mit weniger „radikalem“ Tenor die Theorie der *bounded rationality* (*Simon*, 1957), die verschiedene Wege beschreibt, mit denen Informations- und Entscheidungsprozesse abgekürzt werden (z.B. *satisficing, framing, anchoring*). Hierzu *Tversky/Kahnemann* (1986), *Machina* (1987), *March* (1988), *Dawes* (1988), *Kahnemann* (1994).

<sup>59</sup> Als Gegenbeispiel kann hier die Ausgestaltung der Pläne zur Europäischen Währungsunion herangezogen werden. Natürlich waren bei deren Planung und der (bisherigen) Durchführung starke politische Kräfte am Werk, doch hat es vor allem der geringere politische Handlungsdruck ermöglicht, daß den Bedenken von seiten der Währungstheorie in Form der Konvergenzkriterien – wenn auch in unbefriedigender Verankerung – Rechnung getragen wurde. Derartige Einflüsse senken die Erklärungsgüte der allein angewendeten Standardmodelle der NPÖ merklich.

(1994): Monatsbericht August 1994, Statistischer Teil. – *von Dohnanyi*, K. (1989): Die Einheit ist vor allem ein soziales Problem, in: Stern vom 21.12.1989, S. 30 - 31. – *Downs*, A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen (engl: An Economic Theory of Democracy, New York 1957). – *Frey*, B. S. (1985): Internationale Politische Ökonomie, München. – *Engels*, W. (1989): Die Gesamtdeutsche Mark, in: Die Wirtschaftswoche Nr. 49 vom 1.12.1989, S. 182. – *Frey*, B. S./*Schneider*, F. (1979): An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, in: Public Choice, Vol. 34, S. 29 - 43. – *Furubotn*, E. G./*Pejovich*, S. (1974): Some General Observations, in: dies. (Hrsg.): The Economics of Property Rights, Cambridge (Mass.), S. 299 - 302. – *Gawel*, E. (1994): Die deutsch-deutsche Währungsunion: Verlauf und geldpolitische Konsequenzen, Baden-Baden. – *Hansmeyer*, K.-H. (1968): Wandlungen im Handlungsspielraum der Notenbank?, in: *Andreae*, C. A./*Hansmeyer*, K.-H./*Scherhorn*, G. (Hrsg.): Geldtheorie und Geldpolitik, G. Schmölders zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 155 - 166. – *Hartwich*, H. (1991): Der Weg in die deutsche Währungsunion 1990 – Eine zeitgeschichtliche Skizze über die Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesbank, in: Gegenwartskunde, 40. Jg., S. 157 - 170. – *Heiner*, R. A. (1983): The Origin of Predictable Behaviour, in: American Economic Review, Vol. 73, S. 560 - 595. – *Hibbs*, D. A. Jr. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71, S. 1467 - 1487. – *Hickel*, R. (1990): Die Währungsunion: Sozial-ökonomisch schädlicher Einstieg in die Sanierung der DDR-Wirtschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 3/1990, S. 141 - 145. – *Hirshman*, A. O. (1964): The Stability of Neutralism: A Geometrical Note, in: American Economic Review, Vol. 54, S. 94 - 100. – *infas* (1991): infas Report Wahlen: Bundestagswahl 1990, Bonn-Bad Godesberg. – *Kahnemann*, D. (1994): New Challenges to the Rationality Assumption, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150. Jg., S. 18 - 36. – *Kingdon*, J. (1984): Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston. – *Kirchgässner*, G. (1991): Homo Oeconomicus. Das Ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen. – *Kirsch*, G. (1993): Neue Politische Ökonomie, 3. Aufl., Düsseldorf. – *Lehmburk*, G. (1991): Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien, in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., S. 585 - 604. – *Lipschitz*, L./*McDonald*, D. (1990) German Unification – Economic Issues, International Monetary Fund, Occasional Paper No. 75, Washington, D.C. – *Machina*, M. J. (1987): Choice Under Uncertainty: Problems Solved and Unsolved, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 1, S. 121 - 154. – *Mackscheidt*, K. (1973): Zur Theorie des Optimalen Budgets, Tübingen. – *March*, J. G. (1988): Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice, in: Bell, D. E. u.a. (Hrsg.): Decision Making, Cambridge, S. 33 - 57. – *Matthäus-Maier*, I. (1990a): Signal zum Bleiben. eine Währungsunion könnte den Umbau der DDR-Wirtschaft beschleunigen, in: DIE ZEIT v. 19.1.1990. – *Matthäus-Maier*, I. (1990b): Für eine Währungsunion schon in diesem Jahr, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., S. 63 - 65. – *Necker*, T. (1990): Ein Fünf-Stufen-Plan für die Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., S. 65 - 68. – *Noé*, C. (1991): Mark für Markt – Mark für Macht: Die Republik hat sich übernommen, Bonn/Berlin. – *Pohl*, Rüdiger (1990): Preisreform ist der erste Schritt zur Währungsunion, in: Wirtschaftsdienst, 70 Jg., S. 72 - 75. – *Pommerehne*, W. W./*Römer*, A. U. (1988): Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter, in: WiSt, 17. Jg., S. 222 - 228. – *Roth*, D. (1990): Die Wahlen zur Volkskammer in der DDR. Versuch einer Erklärung, in: Politische

Vierteljahresschrift, 31. Jg., S. 369 - 393. – *Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1990): Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, Sondergutachten vom 20. Januar 1990, in: Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart, S. 276 ff. – Schoser, F. (1990): Hoffnungssignale für die Deutschlandpolitik: In drei Schritten zur Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR, Informationen für Presse, Funk und Fernsehen des Deutschen Industrie- und Handelstages vom 8.2.1990. – Siebert, H. (1990): Wahlmöglichkeiten einer deutsch-deutschen Währungspolitik, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik 37: Fragen zur Reform der DDR-Wirtschaft, S. 31 - 47. – Simon, H. A. (1957): Models of Man, New York. – Tversky, A./Kahnemann, D. (1986): Rational choice and the framing of decisions, in: The Journal of Business, Vol. 59, S. 251 - 278. – Vaubel, R. (1991): Das Ende der Preisstabilität: Die politische Ökonomie einer unabhängigen Europäischen Zentralbank, in: Deutsche Bundesbank/Auszüge aus Presseartikeln Nr. 26, 1.4.1991, S. 3 - 6. – Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 63, 1990, S. 517 ff. – Watrin, Chr. (1990): Voraussetzungen und offene Fragen einer Wirtschafts- und Währungsunion, in: Wirtschaftsdienst, 70 Jg., S. 68 - 72. – Willeke, C. (1993): Zentralbanken und Inflation. Ein institutionenökonomischer Ansatz, Berlin. – Willgerodt, H. et al. (1972): Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg.

## Zusammenfassung

### Zur Neuen Politischen Ökonomie der deutsch-deutschen Währungsunion

Die Entscheidung für die deutsch-deutsche Währungsunion im Frühjahr 1990 und deren anschließende Ausformung hinsichtlich des Zeitpunktes und der Umstellungskurse stand unter dem Pramat der Politik; den Bedenken der wissenschaftlichen Ökonomik wurde wenig bis keine Beachtung geschenkt. Eine solche Konstellation legt die Untersuchung dieser Entscheidungsphase mit dem analytischen Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie nahe.

Die Bundesregierung bewegte sich als Hauptakteur auf drei Feldern: *Außenpolitisch* galt es, die DDR aus der Blockbindung an die UdSSR und den Warschauer Pakt zu lösen – eine Option, die seinerzeit als ein vorübergehendes „window of opportunity“ wahrgenommen wurde. Mittel hierzu war eine Änderung der Unterstützungsstrategie und eine Erhöhung des maximalen Unterstützungs volumens durch das Angebot einer Währungsunion. Schon vor der staatsrechtlichen Vereinigung wurde eine in ihren Strukturen gesamtdeutsche *Innenpolitik* betrieben. Die ostdeutschen (Proto-)Parteien boten im Wahlkampf zur Volkskammerwahl im März 1990 weitgehend gleichlautende Pläne zur Währungsunion (dem offensichtlichen Hauptinteresse der Medianwähler) an. Der erdrutschartige Sieg der Ost-CDU in der Volkskammerwahl muß als eine Entscheidung für deren Partner, die westdeutsche (Regierungs-)Partei CDU verstanden werden. Kann eine Partei im Wahlkampf einen höheren Faktor „Durchsetzungsmacht“ für ihr Wahlprogramm bieten, der auf ihrer größeren ideologischen Nähe zur Regierung des wichtigsten

ausländischen Partnerlandes basiert, entsteht für die Bürger ein Anreiz, strategisch zu wählen, wie ihn das Medianwählermodell standardmäßig nicht kennt. Um eine Währungsunion glaubhaft anbieten zu können, mußte sich die Bundesregierung zudem noch über die Bedenken der *Bundesbank* hinwegsetzen. Eine vollkommen unabhängige Zentralbank, deren Leitung in erster Linie Prestigemaximierung durch Inflationseindämmung betreibt, hätte keine Anreiz, ihre Bedenken hinsichtlich der Inflationsgefahren einer Währungsunion zurückzustellen. Da die Bundesbank aber in Fragen der Währungsverfassung und der Wechselkurse von Regierung und Parlament abhängig ist, mußte sie sich entscheiden, entweder durch weiteren Widerstand ihr Ansehen aus der Inflationseindämmung zu maximieren oder ihr (nach 40 Jahren mittlerweile autonomes) Ansehen aus der Unabhängigkeit nicht dadurch zu gefährden, daß die Bundesregierung sich über ihren Widerstand hinweggesetzt hätte. Dieses Dilemma erklärt die schnelle Zustimmung der Bundesbank zu den Währungsunionplänen der Bundesregierung als Entscheidung für eine von zwei gleichermaßen unbequemen Alternativen.

## Summary

### **A Public-Choice-Approach to the German Monetary Union**

The decision for the German Monetary Union in early 1990 was mainly dominated by politics, so was its subsequent shaping concerning the union's timing and the adopted exchange rate. The extensive objections brought forward by economists were by and large dismissed. This constellation suggests the use of the analytical instruments of Public Choice theory for further research.

As the main actor, the federal government of West Germany had to operate on three political fields: In *foreign policy* the federal government's main aim was to unrove the German Democratic Republic from its ideological ties to the USSR and the Warsaw Pact. At this time, this option was considered to present only a temporary "window of opportunity." For this purpose the federal government changed its strategy of assistance to the GDR increasing at the same time the maximum possible assistance with the offer of a monetary union. The participation of West German parties in campaigns prior to the election of the East German parliament, the Volkskammer, in March 1990 suggests the perception of structures of an all-german *domestic policy* before both countries were legally united. The major East German parties offered almost similar proposals for a monetary union in their election platforms, monetary union being the perceived main interest of the median voter. The landslide victory of the conservative CDU can be interpreted as a vote for the West German federal government, led by the (West-)CDU. Because the monetary union depended mainly on the decisions of the federal governer, East german voters faced an incentive to vote strategically in favour of the (East-)CDU, which could offer a higher *enforcement-factor* for its election platform because of its ideological closeness to the federal government. As a pre-requisite for the credible offer of a monetary union the federal government had to overcome the *Bundesbanks* outspoken criticism of any plans for rapid monetary integration in the early discussion. A perfectly independent central bank, whose administration maximizes prestige via (successful) inflation-control, would face

no incentive to put aside its misgivings about inflationary dangers of governmental policies. The Bundesbank is independent in its monetary policy, but dependent on parliament and government in questions of monetary constitution and fixed exchange rates. Thus the administration of the central bank had to decide *how* it wanted to maximize its prestige. One alternative was to uphold the resistance to monetary union, thereby maximizing inflation-control prestige. The other alternative was to give in, thereby not endangering its *image* of independence, which has become an autonomous source of prestige in forty years of successful monetary policy. This image would have been severely damaged, if the federal government had pushed monetary union through regardless of the central bank's critical stand. This no-win-situation may explain the Bundesbank's quick (and surprising) approval, when the federal government announced its own plans for monetary union.

## Résumé

### **Une nouvelle approche politique de l'Union monétaire allemande**

La décision en faveur de l'Union Monétaire allemande au printemps 1990 et la forme qu'elle a prise quant au moment et aux cours de change ont été dictées par la politique. On n'a presque pas tenu compte des objections des économistes, voire on les a ignorés. Une telle situation suggère l'utilisation des instruments analytiques de la nouvelle économie politique pour l'examen de cette phase de décision.

En tant qu'acteur principal, le gouvernement allemand a dû opérer dans trois domaines politiques. En *politique extérieure*, il lui fallait détacher la République Démocratique du bloc idéologique de l'URSS et du pacte de Varsovie – une option qui, à cette époque, n'était considérée que comme un «window of opportunity» temporaire. Pour ce faire, le gouvernement fédéral a changé sa stratégie de soutien et a accru en même temps l'assistance possible maximum en offrant une Union monétaire. Déjà avant la réunification constitutionnelle, les structures d'une *politique intérieure* allemande furent déjà perçues. Lors de la campagne électorale pour leur Parlement, la Volkskammer, en mars 1990, les principaux partis de l'Allemagne de l'Est avaient présenté des projets similaires pour l'Union monétaire (qui intéressait apparemment surtout les électeurs médians). La victoire éclatante du parti conservateur est-allemand de la CDU doit être interprétée comme un vote en faveur de son partenaire ouest-allemand, le parti gouvernemental de la CDU. Comme le parti pouvait offrir pendant sa campagne électorale un facteur plus élevé de «pouvoir de réussite» pour son programme électoral, suite à son rapprochement idéologique du gouvernement fédéral, les Allemands de l'Est ont été incités à voter stratégiquement pour la CDU. Pour pouvoir présenter de façon crédible une Union monétaire, le gouvernement fédéral devait en plus encore passer outre aux objections de la *Bundesbank*. Une banque centrale entièrement indépendante dont la direction a pour premier objectif de maximiser son prestige par le contrôle de l'inflation, ne serait pas incitée à repousser ses objections vis-à-vis des dangers inflationnistes d'une Union monétaire. Comme la Bundesbank dépend du gouvernement et du Parlement pour les questions de constitution monétaire et des taux de change, elle a donc dû se décider, soit de maximiser son prestige par le

contrôle de l'inflation, tout en maintenant la résistance, soit de ne pas menacer son image d'indépendance, devenue après 40 ans une source autonome de prestige. Cette image aurait été sérieusement détruite si le gouvernement fédéral était passé outre à sa résistance en imposant une Union monétaire. Ce dilemme explique pourquoi la Bundesbank a approuvé si rapidement les projets d'Union monétaire du gouvernement fédéral.