



Soziale Marktwirtschaft in der DDR

Währungsordnung und Investitionsbedingungen

Wolfram Engels, Walter Hamm
Otmar Issing, Wernhard Möschel
Olaf Sievert, Hans Willgerodt
(Kronberger Kreis)

Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)

(Band 20 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Die Grundentscheidungen	2
II.	Der hohe Rang der Geld- und Währungspolitik	4
III.	Kapitalbedarf und Investitionsbedingungen	14
IV.	Zum Erfolg verurteilt	19

Vorbemerkung

Die Bevölkerung der DDR hat sich in einer friedlichen Revolution von den Fesseln eines alle Lebensbereiche umfassenden repressiven Systems befreit. Nach der Phase der Freude über das Erreichte geht es jetzt darum, die alten Macht- und Lenkungsstrukturen durch eine freiheitliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft abzulösen.

Die Reformbemühungen in der DDR sind zum Erfolg verurteilt. Denn gelingt es nicht, den Bürgern rasch glaubwürdige Perspektiven für eine befriedigende Entwicklung in der DDR aufzuzeigen, werden auch künftig viele eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen außerhalb der DDR suchen. Damit wäre die weitere Verschärfung der Krise programmiert.

Die DDR befindet sich in radikalem Umbruch, und dies in nahezu allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens. In der vorliegenden Schrift wird das Gewicht auf zwei besonders drängende Probleme einer Wirtschaftsreform gelegt, auf die Schaffung einer Geld- und Währungsordnung, die der Wirtschaft der DDR Stabilität und Orientierung gibt, und auf den Bedarf an Investitionen, der sich in der DDR – im Bereich der Unternehmungen wie der Infrastruktur – angestaut hat und der nur gedeckt werden kann, wenn sich die DDR für Kapitalimporte weit öffnet. Glaubwürdige und zukunftsweisende Lösungen dieser Kernfragen würden nicht nur den Lebensstandard rasch steigern, sondern auch eine sozial verträgliche Umgestaltung der anderen Bereiche erleichtern und den Bürgern der DDR berechnete Hoffnung für eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen geben.

Januar 1990

Wolfram Engels, Walter Hamm
Otmar Issing, Wernhard Möschel
Olaf Sievert, Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

I. Die Grundentscheidungen

Reformziel Soziale Marktwirtschaft

1. Die Bevölkerung der DDR will sich einen freiheitlichen, sozialen Rechtsstaat schaffen. Was heißt das wirtschaftlich? Die Menschen wollen nach Zielen streben können, die sie sich selbst setzen. Sie wollen dies unter Rahmenbedingungen tun, die sie für fair halten und auf deren dauerhafte Geltung sie sich verlassen können. Dazu gehört, daß jedem ein fairer Teil des Ertrags, den er erwirtschaftet, zusteht und – nach Abgaben – verbleibt. Dazu gehört ebenso, daß der Staat eine Rechtsordnung schafft, die Eigentumsrechte, Vertragsfreiheit und Vertragssicherheit gewährleistet und auf diese Weise den ganzen Reichtum an Chancen der Wohlstandssteigerung auszuschöpfen erlaubt, den eine arbeitsteilige Wirtschaft eröffnet, die sich, geleitet von individuellen Antrieben und individueller Erfindungsgabe, über den Austausch am Markt spontan ordnet. Dazu gehört auch, die individuellen Handlungsräume so zu definieren, daß das vom Individualinteresse, vom legitimen Egoismus bestimmte Handeln des einzelnen die berechtigten Interessen anderer oder aller anderen nicht in unzumutbarer Weise beeinträchtigt – nicht weiter, aber auch nicht enger, vor allem jedoch klar und verläßlich. Schließlich: Die Menschen wollen soziale Sicherheit haben. Die Spannung zwischen der Selbstverantwortung, welche die andere Seite der Freiheit ist, und der Fürsorge für die Schwachen, welche Teil jeder Gerechtigkeit sein muß, ist zwar unaufhebbar. Aber für jede Ordnung gibt es ihr adäquate Formen, mit denen das Austarieren von Selbstverantwortung einerseits und sozialer Sicherung andererseits versucht werden muß. "Soziale Marktwirtschaft" ist ein Name für diesen nie endenden Versuch.

Wirtschaftliche Öffnung nach außen

2. Die Bevölkerung der DDR will die wirtschaftliche Öffnung nach außen. Sie will dabei, wie andere Staaten Mittel- und Osteuropas auch, eine mit der Europäischen Gemeinschaft kompatible Ordnung schaffen. Was heißt das? Die EG läßt ihren Mitgliedern durchaus beträchtliche Freiräume für eine Ordnungspolitik eigenstaatlicher Färbung. Aber sie ist auf den Grundsatz des freien innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehrs gegründet. Daraus ergeben sich weitreichende Verbote der direkten oder indirekten Diskriminierung landesfremder gegenüber heimischen Leistungsangeboten. Ab 1993 soll deren Geltung weiter ausgedehnt werden. Hinzu kommen zwingende Harmonisierungspflichten in vielen Bereichen staatlicher Regu-

lierung (einschließlich wichtiger Teile des Steuerrechts). Die Staaten Mittel- und Osteuropas, die danach streben, in nicht zu ferner Zukunft an dem freien Wirtschaftsverkehr der EG teilzunehmen, sei es vollständig, sei es teilweise, etwa beschränkt auf den freien Warenhandel, kommen nicht umhin, ihre ordnungspolitischen Entscheidungen an diesem Ziel auszurichten. Sie können, solange sie Staatshandelsländer bleiben, keinen in jeder Hinsicht freien Zugang zum EG-Markt erhalten. Sie können diesen Zugang auch für Güter, die von Unternehmen im Staatseigentum hergestellt werden, allenfalls dann erwarten, wenn diese Unternehmen strikt nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen – also subventionsfrei und ohne Verlustabdeckung durch den Staat – geführt werden.

Neben den fundamentalen, inzwischen von Erfahrung gesättigten ordnungspolitischen Einwänden muß man auch dies bedenken, wenn man sich in der DDR fragt, ob es nicht doch einen dritten Weg gibt zwischen einer Wirtschaft, in der zentral geplant wird, und einer Wirtschaft, in der individuell geplant wird und die individuellen Wirtschaftspläne über Märkte koordiniert werden.

Reformen unter Zeitdruck

3. Die Bevölkerung der DDR will und muß den Abstand im wirtschaftlichen Wohlstand zur Bundesrepublik rasch abbauen. In der DDR beträgt das reale Durchschnittseinkommen der Erwerbstätigen weniger als ein Drittel desjenigen, das in der Bundesrepublik erzielt wird. Und dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß es in der DDR sehr viele Güter entweder gar nicht oder nur in sehr beschränktem Umfang – und also mit langen Wartezeiten – zu kaufen gibt. Zwar ist die wirtschaftliche Lage der DDR wesentlich besser als die der anderen von Umwälzungen erfaßten Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas. Doch der Zeitdruck, unter dem die DDR steht, ist deshalb nicht geringer. Er ist vielmehr größer – wegen der Gefahr fortdauernder Abwanderung. Es gilt einen Wettlauf zu gewinnen zwischen dem Effizienzverlust durch den Verlust uneretzlicher Arbeitskräfte und dem Effizienzgewinn durch wirtschaftspolitische Reformen. Er kann vermutlich nur gewonnen werden, wenn schon die Erwartung einer Aufwärtsentwicklung bald ausreicht, die Abwanderung zu stoppen.

Freiheit heißt Verantwortung des einzelnen

4. Des Zeitdrucks wegen liegt es nahe, den Übergang zu einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, die erhöh-

te Effizienz verheißt, so schnell und so umfassend wie möglich zu vollziehen. Je schneller und umfassender er gelingt, desto schneller und höher werden auch die Erträge anfallen. Freilich, schnell heißt auch schnell bei dem, was schmerzhaft ist und schwierig.

Freiheit ist auch Freiheit zum Schlendrian. Eine Gesellschaft kann wirtschaftlich nicht erfolgreich sein, wenn sie Freiheit nicht mit Selbstverantwortung verbindet.

Freiheit zum unternehmerischen Gewinn ist auch Freiheit zum Verlust. Eine Gesellschaft kann wirtschaftlich nicht erfolgreich sein, wenn sie erfolglose Unternehmen nicht ausscheidet, wenn sie Güter herstellt, die weniger wert sind als sie kosten.

Freiheit zum wirtschaftlichen Erfolg kann auch Freiheit zur Erlangung wirtschaftlicher Macht sein. Es ist die Idee des – staatlich zu sichernden – Wettbewerbs, daß er zum wirtschaftlichen Erfolg antreibt, indem er ihn prämiert, den Mißerfolg bestraft, und zugleich wirtschaftliche Macht nicht aufkommen läßt. Die Legitimation einer freiheitlichen Ordnung wurzelt genau hier: Prämierung, Kontrolle, Sanktion des einzelnen durch den Markt im Wettbewerb.

Sie kann nicht außerdem wurzeln in einer die Freiheit des einzelnen letztlich überholenden Verantwortung des – planenden – Staates. Angesichts dieser Konsequenz zittert oft sogar der tapfere Mann, entweder aus Furcht vor zu schwachem Wettbewerb oder aus Furcht vor zu scharfem Wettbewerb. Aber es hilft nichts. Hier muß der Rubikon überschritten werden. Man kann zwar einen unterschiedlich großen Teil der Volkswirtschaft in Staatshand halten. Doch darf es letztlich gemischte Verantwortung im Prinzip so wenig geben wie gemischte Zuständigkeit für Entscheidungen. (Das schließt privatwirtschaftlich geführte staatliche Unternehmen nicht von vornherein aus.)

Die Zusammengehörigkeit von Freiheit und Verantwortung, von Kompetenz und Haftung, sowie die zugleich stimulierende wie kontrollierende Doppelfunktion des Wettbewerbs sind von so fundamentaler Bedeutung, daß schon die Schritte des Übergangs von der geplanten Ordnung einer Zentralverwaltungswirtschaft zur spontanen Ordnung eines Systems von Wettbewerbsmärkten unbedingt davon geleitet sein müssen, diese Zusammengehörigkeit herzustellen und Wettbewerb zumindest wahrscheinlich zu machen. Die Öffnung hin zum internationalen Wettbewerb ist das wichtigste Mittel dafür.

Die Reformaufgaben

5. Die Umbruchsituation mag helfen, den Zeitbedarf zu verringern für die vielen Reformaufgaben im einzelnen. Diese Aufgaben sind bekannt und im Grundsätzlichen auch nicht mehr streitig:

- die Freigabe der Preise,
- die Beseitigung des staatlichen Außenhandelsmonopols,
- die Schaffung einer neuen Eigentumsverfassung und anderer wirtschaftlich wichtiger Gesetze, die zur Gewerbefreiheit gehören,
- die Reform des Geld- und Kreditwesens,
- die Reform des Finanz- und Steuersystems,
- der Umbau des Systems der sozialen Sicherung derart, daß es dem Prinzip der Selbstverantwortung den Vortritt läßt.

Um diese Veränderungen glaubwürdig zu machen, sind die wirtschaftlich erheblichen Freiheitsrechte in der Verfassung zu verankern. Verhängnisvoll wäre es, wenn in der zu erwartenden neuen Verfassung der DDR anti-marktwirtschaftliche Wege festgeschrieben würden. Offenheit in dem Sinne, daß eine freiheitliche Wirtschaftsordnung sich entwickeln kann, ist das mindeste, was gewährleistet sein sollte.

Diese Aufgaben sind von ihrem Gewicht und ihrer Dringlichkeit her fast alle von gleichem Rang. Doch nur mit zwei Themen werden wir uns eingehender befassen, mit der Reform des Geldwesens sowie mit dem, was direkt auf eine Besserung der Investitionsbedingungen zielt.

Den Nutzwert der Einkommen steigern

6. So wichtig es ist, sich vor allem dem zuzuwenden, was dauerhafte Besserung verspricht, wenngleich nicht überall sofort, so wenig darf man die Zeitnot der DDR aus dem Auge verlieren.

Von den fundamentalen Bedingungen her wäre schon eine baldige Stabilisierung der Realeinkommen ein großer Erfolg. Kräftige Produktivitätssteigerungen könnten danach dann kräftige Einkommenssteigerungen erlauben – aber doch keine schnelle Beseitigung der Einkommensunterschiede zur Bundesrepublik. Dies macht den Rang der Aufgabe aus, zumindest den Nutzwert der – vorläufig – bescheidenen Einkommen rasch zu erhöhen: Wohlstandssteigerung durch Verbreiterung der Kaufmöglichkeiten – volle Regale, Zugang zum vielfältigen Warenangebot der Welt, Besei-

tigung der unnötigen Engpässe bei zahllosen Kleinwaren zumal.

II. Der hohe Rang der Geld- und Währungspolitik

Die Bedeutung funktionstüchtigen Geldes

7. Zentralverwaltungswirtschaften sind, der in ihnen vorherrschenden Mengenplanung wegen, keine Geldwirtschaften im strengen Sinne. Das Geld hat dort reduzierte Funktionen. Es ist durchaus nicht falsch, wenn davon gesprochen wird, daß es eigentlich gar kein richtiges Geld ist. Nicht einmal als allgemeines Tauschmittel ist es voll in Funktion. Das Warten in Warteschlangen übernimmt einen Teil der Zuteilungsaufgabe. Als Einheit der Wirtschaftsrechnung, als Wertmaßstab zur Bestimmung von Forderungen und Verbindlichkeiten, zur Teilung von Risiken, spielt es eine untergeordnete Rolle. Ganz anders in dezentral geordneten Wirtschaften. In ihnen vollzieht sich die gesamte austauschwirtschaftliche – also über Märkte gehende – Koordination der zahllosen individuell aufgestellten Wirtschaftspläne unter Zuhilfenahme des Mediums Geld. Das gilt nicht nur für die laufenden Tausch- und Zahlungsvorgänge, sondern auch für die gesamte intertemporale Koordination von Wirtschaftsplänen. Hier ist Kredit, die Verteilung von Risiken, die Regelung von Vertragsverletzungen allgegenwärtig – alles im Medium des Geldes. Das funktionsfähige Geld mißt alle Werte, soweit sie käuflich sind. Es kann auch künftige Werte, die heute erwartet werden, schon jetzt ausdrücken und – über den Zins – mit jetzigen Werten vergleichbar machen; das erlaubt es, die Kreditbeziehungen und die Kosten der Kapitalnutzung in das marktwirtschaftliche Rechensystem rational einzubeziehen.

Zwar ist es abwegig, wenn davon gesprochen wird, in einer kapitalistischen Welt interessiere die Menschen nur das Geld. Richtig ist jedoch, daß die enorme Komplexität der Koordinationsaufgaben, die es in einer hocharbeitsteiligen Wirtschaft zu lösen gilt – und mit denen keine zentral geplante Wirtschaft bisher befriedigend fertig geworden ist –, dadurch radikal reduziert wird, daß es Geld gibt. Funktionstüchtiges Geld läßt die komplizierte Güterwelt eindimensional werden und erlaubt so einen rationalen Umgang mit ihr nach Handlungsregeln, die niemanden überfordern. Das macht den Rang des Geldwesens aus, den Rang auch der Qualität des Geldes.

Gutes Geld ist stabiles Geld. Das gilt allemal nach innen, also für den Binnenwert des Geldes. Es gilt mutatis mutandis – und oftmals konkurrierend – auch nach außen, also für den Wechselkurs. Und es gilt im besonderen Maße für eine Marktwirtschaft, die als solche erst anfängt. Die in ihr Handelnden haben ihre wirtschaftlichen Interaktionen künftig regelmäßig privatrechtlich zu fundieren und sollen für das Einhalten von Verträgen, für den Erfolg oder Mißerfolg ihrer Dispositionen selbst einstehen. Sie brauchen dazu dringend die Orientierungssicherheit, die Verlässlichkeit in die Zukunft hinein, die gutes Geld gewährt.

Konvertibilität

8. Ein eigenständiges Problem ist das der Konvertibilität der Währung. Es hat mehrere Schichten.

Unbeschränkte Konvertibilität der Währung ist nötig für die umfassende Verankerung einer Volkswirtschaft in der Weltwirtschaft – mit ihrem Zwang zur Effizienz, mit ihren Chancen der Wohlstandssteigerung durch internationalen Austausch. Dies gilt für den Handelsverkehr. Es gilt mehr noch für den Kapitalverkehr. Niemand geht in ein Haus, aus dem er möglicherweise nicht mehr heraus kann. Zumindest verlangt er hohe Risikoprämien. Schließlich, und nicht zuletzt: Es gilt für den kleinen Mann. Für ihn ist Konvertibilität der Währung das Versprechen, das seine Freiheit als Bürger der Welt erst materiell auffüllt.

Wie lange und wie stark unter den gegebenen Umständen in der DDR die Konvertibilität der Währung allgemein oder für bestimmte Personengruppen oder für bestimmte Zwecke noch beschränkt bleiben muß, ist umstritten. Darauf ist zurückzukommen.

Grundüberlegungen zur Geldordnung

9. Zu den Ausgangsbedingungen einer monetären Reform in der DDR gehören:

- das Problem des “Kaufkraftüberhangs”;
- die Fehler in der Preisstruktur;
- die Abwesenheit eines funktionsfähigen Kreditwesens;
- die Abwesenheit eines echten Wechselkurses.

Der sogenannte Kaufkraftüberhang ist keine quantitativ zu identifizierende Größe. Was es an statistischem Nachweis für das Geldvolumen im engeren Sinne gibt (im wesentlichen den Bargeldumlauf), belegt keinen

so hohen Geldüberhang, daß dieser mit den normalen Mitteln einer funktionsfähigen Geldpolitik gar nicht mehr beherrscht werden könnte. Allerdings sind hier Unsicherheiten der statistischen Angaben zu bedenken. Zu berücksichtigen ist zudem der Umlauf von D-Mark als Parallelwährung. Das Hauptproblem liegt aber wohl nicht hier, sondern in der Gefahr, daß die Spardepositen der Bevölkerung – rund 160 Mrd. Mark – großenteils unechte Ersparnisse darstellen (Mangel an Kaufmöglichkeiten, Warteschlangen) und rasch aufgelöst werden, sobald erweiterte Kaufmöglichkeiten – im Inland oder im Ausland – eröffnet werden. Die Furcht vor einer Währungsreform erhöht diese Gefahr.

Die wichtigste Voraussetzung für ein solides Geldwesen besteht darin, die Möglichkeit zu beseitigen, daß im Übermaß latente Kaufkraft virulent wird. Für die Sterilisierung latenter Kaufkraft gibt es mehrere Wege:

- die Entwertung des Geldvermögens durch offene Inflation;
- die Abwertung des Geldvermögens durch eine Währungsreform;
- die Umwandlung von Geldvermögen in Sachvermögen durch Verkauf staatlichen Sachvermögens;
- das Einfrieren von Geldvermögen.

Eine Variante zur inflatorischen Entwertung wäre die Abschöpfung von Kaufkraft durch die Befriedigung der aufgestauten Nachfrage nach Westwaren zu – temporär – stark überhöhten Preisen und durch die Zuteilung von Reisedevisen zu einem stark gedrückten Sonderkurs der Mark der DDR.

Aus Gründen der staatlichen Moral kann eine Währungsreform immer nur ultima ratio sein. Daß sie im Falle der DDR unausweichlich wäre, als Teil der Abrechnung einer verfehlten Vergangenheit, davon kann keine Rede sein. Schuldner des Geldvermögens der Bevölkerung ist fast vollständig der Staat. In der Summe stellt es eine zwar beträchtliche, aber nicht extreme Vorbelastung der künftigen Staatsfinanzen dar. Denn der Staat ist zugleich Eigentümer des weitaus größten Teils des Produktivvermögens der Volkswirtschaft (einschließlich eines großen Teils des Wohnungsvermögens).

Was für die Währungsreform gilt, gilt in gleichem Maße für eine Entwertung des Geldvermögens durch offene Inflation. Nur eine Preisniveauerhöhung, die Beiprodukt der nötigen Preisreform ist, läßt sich als in Kauf zu nehmende Geldentwertung vertreten. Für den

Wegfall der hohen konsumbezogenen Subventionen können die Geldvermögensbesitzer einen Ausgleich nicht erwarten. Auch eine – eigentlich unechte – Teuerung, die sich statistisch ergeben mag, wenn früher oder später mehr Westwaren einen Teil des bisherigen Konsumgüterangebots verdrängen, dürfte große Akzeptanzprobleme nicht aufwerfen; hier geht es um das Problem, daß die Preisstatistik sich schwer tun wird, Unterschiede in der Qualität der Güter, die solche Verdrängung bewirken, vollständig zu erfassen.

Auf Dauer wird auch ein anderer Aspekt der notwendigen Preisreform Akzeptanz finden: In dem Umfang, in dem bisher Kaufkraft zurückgestaut worden ist und für den Kauf von Waren zu geltenden Preisen nicht verwendet werden konnte, weil dazu nicht genug Ware vorhanden war, bringt nun der freie Preis die Wahrheit über das tatsächlich erzielte Realeinkommen an den Tag. Dieses Realeinkommen war von jeher niedriger, als die Optik höherer Geldeinkommen angezeigt hat. Diese Optik wird nun weggenommen. An die Stelle nur eingebildeten Einkommens tritt echtes, aber entsprechend der verfügbaren Gütermenge – zunächst – nach unten korrigiertes Einkommen, das wirklich kaufkräftig ist. Der Produktivitätseffekt der Preisfreiheit wird freilich in kurzer Zeit dazu führen, daß die Betroffenen weit mehr gewinnen, als sie kurzfristig verlieren.

Den größten Teil des Problems "Kaufkraftüberhang" könnte die Privatisierung von Staatsvermögen und die Emission von Staatsanleihen aus der Welt schaffen. (Die Erlöse wären zu vernichten.) Auch wenn man sich dazu entschließen müßte, einen Teil der Sparguthaben vorläufig zu sperren, hätte dies immer noch sehr viel weniger gegen sich als eine brutale Abwertung des Geldvermögens. Da die Privatisierung von Staatsvermögen unter Umständen mehr Zeit braucht als für die Etablierung eines soliden Geldwesens zur Verfügung steht, könnten bei späteren Privatisierungsaktionen Sparguthaben, die zunächst gesperrt wurden, für die Bezahlung des jeweiligen Kaufpreises freigegeben werden.

Im übrigen ist selbstverständlich nicht davon auszugehen, daß die Menschen der DDR drauf und dran sind, ihre gesamten Ersparnisse vollständig aufzulösen. Ein erheblicher, wenngleich schwer abschätzbarer Teil ist als echtes Zwecksparen anzusehen. Und eine vertrauensschaffende Wirtschaftspolitik hat die Chance, die Spardepots auch ohne Notstandsmaßnahmen zu befestigen und bald sogar zu mehren.

Zentrale Rolle des Preissystems

10. Die Fehler in der Preisstruktur beruhen auf den hohen Subventionen für viele Waren des Grundbedarfs, den hohen Spezialakzisen für Güter des gehobenen Verbrauchs, namentlich für eingeführte oder stark einfuhrhaltige Waren, sowie auf den Fehlern der gesamten weder knappheits- noch wirklich kostenorientierten Preisbildung. Die Subventionierung von Konsumgütern machte 1988 rd. 50 Mrd. Mark (Ost) aus, bezogen auf den Gesamtwert des Konsums sind das 25 Prozent. Die Spezialakzisen erbrachten 43 Mrd. Mark (Ost), bezogen auf den Gesamtwert des Konsums knapp 22 Prozent.

Ein funktionsfähiges System von Wettbewerbspreisen kommt nur unter Bedingungen zustande, die in der DDR erst hergestellt werden müssen. Es muß eine genügende Anzahl von selbständig am Markt auftretenden Anbietern geben, die den Preissignalen Folge leisten. Die heute bestehenden Großkombinate können Monopolstellungen ausnutzen, um sich der rationalisierenden Kraft des Marktes zu entziehen. Solange kein dezentralisiertes Privateigentum besteht und Verluste der Staatsbetriebe auf den Staat abgewälzt werden können, wirken die Marktsignale nicht stark genug. Deshalb müssen die Staatsunternehmungen zunächst selbstverantwortlich gemacht und danach so schnell wie möglich privatisiert werden. Dazu muß das Privateigentum an den Produktionsmitteln wieder allgemein und nicht nur für kleinere Unternehmungen zugelassen werden. Gewerbefreiheit muß mit einem zweckmäßigen Konkursrecht, einer neuen Unternehmensverfassung und einem neuen Wettbewerbsrecht verbunden werden, um den Marktzugang zu öffnen, das Ausscheiden unwirtschaftlicher Unternehmungen zu erleichtern und den Leistungswettbewerb zu fördern.

Selbst wenn diese Bedingungen erfüllt werden, wäre es nicht sinnvoll, wenn die DDR ein selbständiges Preissystem entwickeln wollte, losgelöst vom Weltmarkt und vom Preissystem der Bundesrepublik Deutschland. Als ökonomisch relativ kleines Land wird die DDR nur bei starker Außenhandelsverflechtung und Eingliederung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ein hohes Pro-Kopf-Einkommen erreichen. Sie ist auf die rationale Gestaltung ihres Handels mit der Außenwelt dringend angewiesen und muß deshalb die von dort kommenden Preissignale auf ihre innere Preisstruktur wirken lassen. Nur dann kann sie die Produkte ermitteln, bei denen sie exportfähig ist und einen Leistungsvorsprung sinnvoll nutzen kann. Nur dann ist auch festzustellen, welche Produkte die DDR besser impor-

tiert, als sie selbst herzustellen oder gar auszuführen. Nur dann ist auch der Zwang groß genug, so rationell wie möglich zu wirtschaften.

Reform des Kreditwesens

11. Auch der Aufbau eines funktionsfähigen Kreditwesens ist eine unaufschiebbare Aufgabe. Von den Einzelheiten soll hier nicht gehandelt werden. Eine Reform setzt eine Reform der öffentlichen Finanzen voraus. Der Zugriff des Staates auf die Notenbank und deren Geldschaffung ist auszuschließen. Auch die unmittelbare Finanzierung staatlicher Investitionen über das staatliche Banksystem muß so bald wie möglich beseitigt werden. Solange die Unternehmungen noch dem Staat gehören, muß mindestens dafür gesorgt sein, daß die ihnen gewährten Kredite von den sonstigen Staatskrediten getrennt und nach Rentabilitäts- und Bonitätskriterien vergeben werden. Die bisherigen steuerartigen Abführungen der staatlichen Betriebe an den Staatshaushalt sind in normale und neutraler wirkende Steuern zu überführen. Ohne eine Reform dieser differenzierenden Abgaben bleibt das Preissystem verzerrt; das wäre vor allem dann nachteilig, wenn die Grenzen wirtschaftlich geöffnet werden und sich entsprechende Wettbewerbsverzerrungen bemerkbar machen.

Im Zuge der notwendigen und beabsichtigten monetären Eigenverantwortung ist den Betrieben eine selbständige Kassenführung und der Wechsel zwischen den Banken zu gestatten, mit denen sie Geschäfte abwickeln. Damit geht auch die Verantwortung für die Investitionsplanung vom Staat und seiner Bankorganisation auf die Betriebe über. Die Notenbank muß unabhängig werden und die üblichen Instrumente erhalten, um die Geldschaffung des Bankensystems lenken und begrenzen zu können. Möglichst rasch muß ein vom Wettbewerb geprägtes privates Bankwesen geschaffen werden. Bankniederlassungen aus der Bundesrepublik und umgekehrt Niederlassungen von DDR-Banken im Bundesgebiet können einen kostensparenden Wettbewerb im Kreditgeschäft fördern.

Außenwirtschaft neu ordnen

12. Einen Wechselkurs der Mark (Ost) im strengen Sinne gibt es nicht. Der Außenhandel läuft bisher fast vollständig über staatliche Stellen. Dabei dient die sogenannte Valutamark als Verrechnungseinheit. Die tatsächlich angewandten Kurse sind aber sehr unterschiedlich und strenges Geheimnis des staatlichen Außenhandelsmonopols. Hier kann nichts so bleiben, wie es ist.

Fester Wechselkurs als zentrale Orientierungshilfe

13. Nimmt man alle Reformaufgaben zusammen ins Bild, die monetär bedeutsam sind, so ist zu erkennen, daß hier so ziemlich alles in Bewegung kommt, was makroökonomisch Gewicht hat: das Preisniveau, das Niveau der Geldlöhne, das Rentenniveau, das Geldvolumen, der Wechselkurs. Und diese Bewegungen müssen zugleich wechselseitig zueinander passen. Wo aber alles von allem abhängt und alles in Bewegung ist, können nicht alle sich nach allem richten. Es kann, ja es muß ein Nagel in die Wand geschlagen werden, der dann den festen Punkt bildet, an dem alle anderen sich ausrichten haben. Freilich, wer spielt den Nagel, und wo soll er eingeschlagen werden?

Man könnte erwägen – und das entspräche verbreiteter geldtheoretischer Überzeugung –, den Freiheitsgrad des Systems mit der Vorgabe und Kontrolle der Geldversorgung zu nutzen. Preise, Löhne, Renten, Wechselkurs – sie wären in der Rolle derer, die sich anpassen hätten. In funktionierenden Marktwirtschaften halten wir es heute im allgemeinen so. Ist das aber auch der richtige Weg für eine Volkswirtschaft im Übergang von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft? Die Bedenken sind:

- Die Geldpolitik der DDR hätte ohne rekurrenten Anschluß, was das Preisniveau und die Neigung zur Kassenhaltung angeht, zunächst wenig Orientierung bei der Frage, mit welcher Geldversorgung sie das Spiel beginnen soll und mit welcher es fortzusetzen wäre.
- Für die Unternehmen wäre der Informationsgehalt einer Vorgabe der Geldversorgung äußerst gering. Die Unternehmen sollen alle ihre Marktposition erst finden, bei Preisen und Löhnen zumal. Den gewünschten festen Punkt, an den sie sich halten könnten, bekämen sie nicht. Die Vermittlung geldpolitischer Impulse über Kreditmärkte hin zu den Unternehmen und den privaten Haushalten ist nicht entwickelt; entsprechend holprig wäre die Transmission.
- Auch vom Wechselkurs käme unter solchen Bedingungen die notwendige Orientierung für die Unternehmen nicht. Überläßt man ihn dem Markt, spricht nichts dafür, daß er alsbald ein Niveau findet, das den Unternehmen eine dauerhafte Verankerung ihrer Preisbildung, ihres Investitionskalküls, ihrer Lohnkontrakte im Weltmarkt erlaubt. Legt man ihn fest, könnte es solange keine glaubwürdige Festle-

gung sein, wie die Geldmengenpolitik Priorität hat. *Die Wahl des Wechselkurses*

- Was unsicher für die Unternehmen bleibt, bleibt unsicher für deren Partner in der Lohnpolitik. Deren Unterordnung unter die Vorgaben der Geldpolitik stünde nur im Konzept, würde kaum Realität.
- Unter solchen Umständen erscheinen massive Koordinationsfehler unvermeidlich. Dann aber läßt sich, dies ist vorherzusehen, die unabhängige Rolle der Geldpolitik nicht durchhalten. Sie sähe sich genötigt, die Fehler zu salvieren – im Zweifel in inflatorischer Weise. Abschreckende Beispiele gibt es genug.

Diese Bedenken entfallen, wenn man den Freiheitsgrad des Systems statt bei der Geldversorgung beim Wechselkurs nutzt, das heißt den österreichischen Weg geht. Der Wechselkurs zur D-Mark wird vorgegeben, und alles andere muß sich danach richten: Preise, Löhne, Renten, Geldversorgung. (Die Vorgabe muß keine formelle Fixierung sein.) Die Vorzüge sind:

- Die Unternehmen der DDR erhielten sofort verlässliche Informationen darüber, mit welchen Preisen (und Kosten) in heimischer Währung, in der sie zu rechnen haben, sie international wettbewerbsfähig sind. Niveau und Struktur der Weltmarktpreise würden für international handelbare Güter zwanglos maßgeblich in der DDR.
- Für die Spielräume der Lohnpolitik wären unzweideutige Daten gesetzt. Mutatis mutandis gilt das gleiche für die Rentenfestsetzung.
- Die Geldpolitik wäre auf das simple Programm der Sicherung des Wechselkurses zur D-Mark verwiesen. Für die Geldwertstabilität wäre damit genug getan.
- Investoren, die in fremder Währung rechnen, wären von DDR-spezifischen Wechselkursrisiken frei, soweit die konsequente Befolgung des Konzepts glaubwürdig wird.

Absolute Wechselkurssicherheit kann selbstverständlich vorläufig nicht gegeben werden. Aber wir raten dazu, diesen Weg einzuschlagen und ihn mit großer Beharrlichkeit zu verfolgen.

14. Wenn entschieden ist, welcher Nagel eingeschlagen werden soll, bleibt zu entscheiden: wo.

Falsch ist zwar die Vorstellung, es gelte, sich an den richtigen Wechselkurs heranzutasten. Einen "richtigen" Wechselkurs gibt es nicht, wenn so wichtige Größen wie das Lohnniveau und die Geldversorgung in Bewegung sind. Trotzdem darf man sich nicht völlig frei fühlen. Man muß die Grenzen der Anpassungsspielräume an anderer Stelle bedenken. Auch sind Rückwirkungen auf Ziele zu beachten, die nicht ohne Rest in der Frage nach der bestmöglichen ökonomischen Effizienz aufgehen.

In diesem Sinne raten wir, sich bei der Wahl eines vorzugebenden Wechselkurses von folgenden Vorstellungen leiten zu lassen:

- (a) Eine Währungsreform sollte vermieden werden.
- (b) Ein deutlicher Anstieg des Preisniveaus ist zwar unvermeidlich (schon wegen des nötigen Abbaus von Subventionen), sollte aber so gering wie möglich gehalten werden.
- (c) Der internationale Sektor der DDR-Wirtschaft muß hinreichend wettbewerbsfähig sein.
- (d) Volle Konvertibilität der Währung sollte bald möglich werden.
- (e) Da Irrtümer nicht auszuschließen sind: Die Wahrscheinlichkeit, die Mark nachträglich aufwerten zu müssen, sollte größer sein als das Risiko, sie nachträglich abwerten zu müssen.

Die Bandbreite vertretbarer Kurse

15. Wir haben verschiedene Möglichkeiten für den vorzugebenden Wechselkurs der DDR unter diesen Auflagen geprüft. Mangels ausreichender Informationen zu wichtigen Punkten sind wir zwar nicht zu einem sicheren Urteil über die bestmögliche Vorgabe gelangt. Immerhin, eine wichtige Eingrenzung halten wir für hinreichend begründet: Der Wechselkurs der Währung der DDR sollte zwischen 1 Mark (Ost) = 1 Mark (West) und 2 Mark (Ost) = 1 Mark (West) festgelegt werden.

Um das Pro und Contra der darin eingeschlossenen Varianten zu verdeutlichen, stellen wir die beiden Eckpunkte besonders heraus.

Wechselkurs eins zu eins: Chancen und Risiken

16. Geprüft seien zunächst Anpassungsmöglichkeiten und Folgen bei einem Wechselkurs von 1 Mark (Ost) = 1 Mark (West).

Von den unter Ziffer 14 genannten Bedingungen ist das Erfordernis hinreichender Wettbewerbsfähigkeit das unnachgiebigste. Wettbewerbsfähigkeit ist eine Frage der Art und Qualität der angebotenen Produkte sowie der Produktivität und der Preise der eingesetzten Produktionsfaktoren, vor allem der Arbeit.

Qualität läßt sich kaum messen. Herrschende Meinung ist, daß ein erheblicher Teil der Industrieproduktion der DDR aus Gründen unzureichender Qualität im freien Wettbewerb nicht marktfähig ist oder zu vergleichsweise stark gedrückten Preisen angeboten werden muß.

Für ein Urteil über die durchschnittliche Produktivität der Arbeit im warenproduzierenden Gewerbe der DDR gibt es partielle und globale Anhaltspunkte. Diese werden meist zu der Aussage zusammengefaßt, die Arbeitsproduktivität in den Sektoren der DDR, die im internationalen Wettbewerb stehen oder stehen werden, erreiche im allgemeinen etwa die Hälfte der Arbeitsproduktivität in den entsprechenden Sektoren der Bundesrepublik Deutschland.

Die Stundenlöhne einschließlich Lohnnebenkosten betragen in der DDR etwa ein Viertel dessen, was in der Bundesrepublik aufzuwenden ist. Der erwünschte Übergang zu einer leistungsgerechten Entlohnung wird sich freilich nicht niveauneutral bewerkstelligen lassen, da den Lohnsteigerungen an der einen kaum Lohnsenkungen an einer anderen Stelle gegenüberstehen werden. Ein aus sozialen Gründen unumgänglicher (differenzierter) Teilausgleich für eine das Preisniveau erhöhende Preisreform ist ebenfalls einzukalkulieren.

Die Preisreform wird diese Wirkung auf jeden Fall haben, soweit es dabei um den Abbau konsumbezogener Subventionen geht. Auch daß der Übergang zu Preisen, die durch eine echte Kostenrechnung fundiert sind, das Niveau eher anhebt als senkt, muß man vorsichtshalber in Rechnung stellen. Die Verknüpfung inländischer Preise für international handelbare Waren mit den Weltmarktpreisen würde bei einem Wechselkurs von 1 Mark (Ost) = 1 Mark (West) keinen Inflations-

schub bringen. Ein Abbau der hohen Spezialakzisen auf Waren des gehobenen Bedarfs brächte sogar Entlastung. Im ganzen müßte das Preisniveau vermutlich um kaum mehr als 20 bis 25 vH steigen, selbst wenn man berücksichtigt, daß die erwähnte (differenzierte) Erhöhung bei den Löhnen ihrerseits Anlaß zu einer Überwälzung in den Preisen gibt. Eine volle Normalisierung der extrem niedrigen Wohnungsmieten wäre darin allerdings noch nicht enthalten.

Zurückzukommen ist auf die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit. Angenommen sei, daß die als erwünscht oder unvermeidlich anzusehenden Lohnkorrekturen das Niveau der Lohnkosten je Stunde in der DDR im Verhältnis zu dem der Bundesrepublik von reichlich eins zu vier auf knapp drei zu zehn verändern. Bei der zuvor angezogenen Schätzung der Produktivitätsrelation von eins zu zwei ergäbe sich dann eine Relation der Lohnkosten je Produkteinheit von knapp sechs zu zehn – immer für den Fall eines Wechselkurses von eins zu eins.

So gesehen scheint noch ein beträchtlicher Abstand zugunsten der DDR zu bleiben, der den Unsicherheiten solcher quantitativer Erwägungen Rechnung trüge und auch dem Problem eines Qualitätsgefälles unbekannter Stärke. Trotzdem muß man skeptisch sein. Die DDR hat sich bei den herkömmlichen Verrechnungskursen, die vermutlich im allgemeinen oberhalb einer Relation von eins zu eins lagen, schon bisher – vor den oben angenommenen Lohnerhöhungen – meist schwer getan, ausreichend viel in Länder mit konvertierbarer Währung zu exportieren. Es wäre nicht vernünftig anzunehmen, die Mängel ihrer Kostenrechnung hätten sie davon abgehalten, billiger anzubieten. Man müßte daher bereit sein, einen alsbald mit den Reformen eintretenden deutlich positiven Effekt auf Sortiment und Qualität des Güterangebots aus DDR-Produktion vorherzusagen, wollte man dazu raten, den Weg in die Zukunft mit der Währungsrelation eins zu eins zu wagen. Eine solche Vorhersage fällt zwar nicht übermäßig schwer. Aber es würde doch gegen alle Vorsicht verstoßen, sich darauf zu verlassen. Die Fortdauer von Importkontrollen und knapper Zuteilung von Reisedevisen drohte, wenn man sich irrt.

Auch der Verzicht auf eine Währungsreform würde durch die Wahl eines für die Bevölkerung der DDR so günstigen Wechselkurses nicht erleichtert. Die Auslandskaufkraft des Geldvermögens in der DDR fiel sehr hoch aus. Hohe fiskalische Abschöpfungen beim Einkauf von Auslandswaren könnten sie eindämmen. Doch das würde das Problem nur verlagern hin zur

Direkteinfuhr beim Reiseverkehr. Scharfe Devisenbewirtschaftung müßte dort die Löcher stopfen – mit der Folge, daß Schwarzmarktkurse den offiziellen Devisenkurs dementieren. Ein echter Ausweg wäre allein in der Bindung eines Teils des Geldvermögens zu sehen (Ziffer 9). Dieser Teil müßte unter den genannten Umständen allerdings wohl sehr groß sein, so daß es ohne Zwangsmaßnahmen kaum abginge.

Alle ungelösten Probleme blieben vor der Tür der Geldpolitik liegen. Abgeschirmt durch die Bindung eines Teils des Geldvermögens und durch eine Teilbeschränkung der Konvertibilität der Währung, die die (offizielle) Nachfrage nach Reisedevisen in Grenzen hält und einer möglichen Kapitalflucht vorbeugt, könnte sie ihrer Aufgabe, beim vorgegebenen Wechselkurs das Zahlungsbilanzgleichgewicht zu sichern, vielleicht gewachsen sein. Daß dies wenig sicher ist, reflektiert die Unsicherheit, die zuvor bei der Frage nach ausreichend guten Wettbewerbsbedingungen im internationalen Handel festzustellen war. Ein grundlegendes Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz – programmierte man es durch einen bei gegebenen Lohnstückkosten zu hohen Wechselkurs – ließe sich mit Mitteln der Geldpolitik nicht angemessen bekämpfen.

Konsequenzen eines Kurses von zwei zu eins

17. Solche Risiken werden vermieden, wenn man den – dann zu verteidigenden – Wechselkurs wesentlich niedriger festlegt. Doch verbinden sich damit nicht nur Vorteile.

Bei einem Wechselkurs von 2 Mark (Ost) = 1 Mark (West) und den oben einmal unterstellten Niveaus von Arbeitsproduktivität und Löhnen (nach Lohnkorrektur im Zusammenhang mit einer Preisreform) wäre die Stückkostenrelation DDR/Bundesrepublik 3:10 (statt wie oben 6:10). Der Abstand, der es erlaubte, Unzulänglichkeiten im Sortiment und in der Qualität des Güterangebots aus DDR-Produktion aufzufangen, wäre also beträchtlich. Rechnet man auch nur einen mäßig raschen deutlichen Erfolg des Übergangs zur Marktwirtschaft und der Öffnung der Wirtschaft nach außen ein, so könnte er sich alsbald als zu groß erweisen. Die Anpassung vollzöge sich dann über steigende Löhne und Preise.

Ohnehin ist bei einer solchen Vorgabe für den Wechselkurs selbstverständlich ein wesentlich höheres Preisniveau programmiert als im zunächst erörterten Fall. Denn die Preise für international handelbare Waren sind – von Marktunvollkommenheiten und Abga-

ben abgesehen – allemal die Weltmarktpreise, übersetzt durch den jeweiligen Wechselkurs.

Die in der Erhöhung des Preisniveaus liegende Abwertung des Geldvermögens wäre also beträchtlich. Entsprechend leichter fiel der Verzicht auf eine Währungsreform. Geringer wäre der Bedarf, Geldvermögen zu binden. Die Rationierung der Devisen für den Reiseverkehr (zum offiziellen Wechselkurs) könnte wegen rascherer Exporterfolge, geringerer Nachfrage nach Auslandswaren und Auslandsreisen sowie eines stärkeren Kapitalzustroms von außen möglicherweise bald aufgehoben werden. Und, wie schon gesagt: Die Gefahr, daß sich die Geldpolitik von vornherein vor das Problem eines grundlegenden Ungleichgewichts der Zahlungsbilanz gestellt sähe, wäre sehr klein.

Zu niedriger Kurs bringt vermeidbare Inflation

18. Die Liste der Vorzüge eines Wechselkurses in der Nähe der unteren Grenze des hier diskutierten Bandes erscheint lang und eindrucksvoll. Deshalb ist erneut der Pferdefuß zu bezeichnen: Bezahlt werden diese Vorzüge mit einer höheren Geldentwertung, unter Umständen mit einer unnötig hohen Geldentwertung. Unnötig hoch ist sie, wenn man die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit des Warenangebots der DDR-Wirtschaft, einschließlich der bald nutzbaren Potentiale, zu pessimistisch einschätzt.

Die je unterschiedlichen Risiken sind abzuwägen. Eine Hilfe dabei kann sein, daß man sich eine nachträgliche Aufwertung der Währung eher vorbehalten sollte als eine nachträgliche Abwertung. Eine Abwertung begründet allemal einen Vertrauensschaden, vor allem bei ausländischen Investoren; sie aber müssen bei der Modernisierung der DDR-Wirtschaft eine große Rolle spielen.

Gegen übertriebene Skepsis

19. Was hier anhand der Alternative eines Wechselkurses von eins zu eins versus zwei zu eins erörtert worden ist, gilt verstärkt, wenn man diese Bandbreite verläßt. Abzuwehren bleibt eine Vorstellung besonders übertriebener Skepsis. Viel zitiert wird das Argument, daß man in der Industrie der DDR 4,50 Mark aufwenden muß, um durch Export eine D-Mark an Devisenlös zu erwirtschaften. Entsprechend wird gefolgert, daß der "richtige" Wechselkurs bei 4,50 Mark (Ost) = 1 Mark (West) liegen müsse. Die Basisaussage ist freilich nicht nachvollziehbar. Es gibt keine statistischen Angaben, die sie belegen würden. Man vergegen-

wärtige sich immerhin, was aus ihr folgt, wenn sie zutreffend wäre. Bei einer Relation der Lohnkosten je Stunde DDR/Bundesrepublik von 3:10 (in jeweiliger Währung) einen Wechselkurs von 4,5:1 postulieren heißt behaupten: Die am internationalen Markt bewertete Leistung eines Erwerbstitigen in der DDR beträgt nicht mehr als 1/15 dessen, was ein Erwerbstitiger in der Bundesrepublik zustande bringt. Damit dürften Grenzen der Plausibilität überschritten sein. Dies sehen und trotzdem einen so niedrigen Wechselkurs für die Mark der DDR wählen – verbunden mit der Erwartung, daß dann Löhne und Preise entsprechend stärker steigen – hieße den unehrlichen Weg einer verkappten Währungsreform gehen. Dazu kann man nicht raten. Trotz der Vergangenheit, die schmerzhaft Anpassungen erfordert, haben auch die Besitzer von Ersparnissen einen Anspruch auf Schutz.

Reformbedarf beim RGW-Handel

20. Einzuräumen ist ein Argument besonders berechtigter Skepsis. Der Anteil des Außenhandels der DDR, den diese mit den Ländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) treibt, ist groß. Er beträgt mehr als zwei Drittel des gesamten Außenhandels. Entsprechend schmal sind die Schultern, auf denen die Last liegt, für Westexporte zu sorgen, die zu stark erhöhten Westimporten passen. Hilfe kann hier eine Reform der Preisbildung im RGW-Handel schaffen. Sie dürfte sich allerdings nicht darauf beschränken, daß die RGW-Währungen künftig untereinander konvertierbar sein sollen. Nötig wäre die Umstellung des Handelsverkehrs auf eine weltweit konvertierbare Währung. Das erscheint nicht unrealistisch, mittlerweile sogar wahrscheinlich. Das Problem entschärft sich nämlich insofern, als auch die Sowjetunion ein Interesse daran hat, zu aktuellen Weltmarktpreisen mit den anderen sozialistischen Ländern Handel zu treiben und abzurechnen. Soweit dieses Streben sich durchsetzt, sind bilaterale Absatz- und Bezugsplanungen im Rahmen des RGW überflüssig. Die DDR würde dann von den sozialistischen Ländern nicht mehr anders behandelt werden als andere Marktwirtschaften auch. Die Sowjetunion würde in der DDR zu ähnlichen Bedingungen wie in Westdeutschland kaufen und verkaufen. Das schließt langfristige Verträge mit Betrieben der DDR nicht aus und bedeutet auch keine Revolution der Lieferströme. Es wird aber richtiger, das heißt zu Marktpreisen gehandelt und gerechnet.

Volle Konvertibilität kein Fernziel

21. Die Frage nach der Notwendigkeit und dem Wert einer fortdauernden Konvertibilitätsbeschränkung ist noch einmal gesondert zu beleuchten. Konsequente Marktwirtschaftler lehnen sie meist ab. Richtig ist, daß Devisenbewirtschaftung allemal Flickschusterei darstellt, selten voll wirksam und immer mit nachteiligen Nebenwirkungen verbunden ist.

Eine konsequente Argumentation wäre diese: Nicht zu verkennen ist, daß eine große Anzahl von DDR-Bürgern bereit ist, fünf Ostmark oder sogar mehr für eine Westmark herzugeben, sei es für Reisezwecke, sei es für den Kauf von Westwaren. Darin ist nichts anderes zu sehen, als daß sie die DDR-Waren, die sie mit heimischer Währung kaufen könnten, trotz der "niedrigen" Preise weniger schätzen als die so viel "teureren" Westwaren. Sie müssen aus ihrer Wahl einen Vorteil ziehen; denn sie wählen freiwillig so. Warum sollten sie daran gehindert werden? Auch die Klage über den "Ausverkauf" der DDR überzeugt nicht. Er wird darin gesehen, daß Bundesbürger mit "billig" erworbener Ostmark, also mit anstößig geringem Westmarkopfer, DDR-Waren erlangen. Was ist daran anstößig? Die Bundesbürger erwerben in der DDR Waren, die ihnen mehr wert sind als die, auf die sie deshalb in der Bundesrepublik verzichten müssen zugunsten von DDR-Bürgern, denen diese mehr wert sind als jene, auf die sie in der DDR verzichten. Alle stehen sich besser. Wo ist ein Geschädigter?

Daraus wird folgerichtig zugleich ein Argument für einen auch kurzfristig vom Markt bestimmten Wechselkurs. Laßt den Wechselkurs sich frei bilden! Ein marktwidriger Wechselkurs verbunden mit der dann nötigen Bewirtschaftung des Mangels verhindert nur Tausch, der zu aller Besten ist. Was ist falsch daran? Freie Preisbildung, freier internationaler Handel und unbeschränkte Konvertibilität bei flexiblen Wechselkursen würden nahezu umgehend dazu führen, daß auch in der DDR die Läden voll sind, daß man alles kaufen kann. Gewiß, teilweise zu sehr hohen Preisen. Aber dies wäre ja verbunden mit erwünschten Anreizen zu mehr und besserer eigener Produktion, die dann nach und nach teure Einfuhr zurückdrängte und damit wieder verbilligte, indem sie den Wechselkurs steigen ließe. Entsprechendes ließe über die Ausfuhrseite ab. Geht es denn nicht genau darum?

In der Tat, man muß schon Fernerliegendes heranziehen, um solch schlagenden Argumenten zu begegnen. Die Ratio einer Rationierung von Devisen ist, Zeit zu

gewinnen. Eine Rechtfertigung für dauerhafte Devisenbewirtschaftung gibt es nicht. Es geht um die Vorteile der Verteidigung eines Außenwerts der Währung, den man von den realwirtschaftlichen Bedingungen her erst nach einer gewissen Zeit zu einem voll marktgerechten Wert machen kann und der unter den gegebenen Umständen mit den Mitteln der Geldpolitik, also in ordnungspolitisch unbedenklicher Form, nicht ausreichend verteidigt werden kann, jedenfalls nicht bei erträglichen Zinsen. Von den einzelnen Aspekten dessen war überwiegend schon die Rede:

- (a) Der Hunger nach Waren aus dem Westen und nach Reisen in den Westen (möglicherweise auch die Flucht von Sparkapital) kann kurzfristig zu einem so niedrigen Wechselkurs führen, daß die damit verbundenen Preissignale für jede nicht nur ganz kurzfristige Produktionsplanung wertlos sind.
- (b) Der niedrige Wechselkurs würde nicht nur hohe Preise für eingeführte Fertigwaren mit sich bringen, sondern auch Preissteigerungen bei im Inland hergestellten Konsumgütern, die für verstärkten Export in Betracht kommen oder die mit verteuerten Vorprodukten aus dem Ausland erzeugt werden. Viele davon sind lohnsensible Waren, und man müßte mit einem – inflatorischen – Lohndruck rechnen, dem auch eine unabhängige Notenbank nicht gewachsen wäre.
- (c) Allgemein: Die Koordinationskraft der Märkte, auf die alles ankommt, ist abhängig davon, daß es hinreichend stabiles Geld gibt. Ob man dabei dem Binnenwert des Geldes oder dem Außenwert des Geldes die Führungsrolle gibt, ist eine Frage der Umstände und der Zweckmäßigkeit (siehe oben). Eine Illusion wäre es allerdings zu glauben, man dürfte gegenüber der Entwicklung von einem der beiden gleichgültig sein.

All dies besagt nicht, daß in der DDR nach einer grundlegenden wirtschaftlichen Reform auch nur vorübergehend eine umfassende Devisenbewirtschaftung begründet wäre. Aber man wird die volle Konvertibilität schrittweise verwirklichen müssen. Die Zahlungsströme im Zusammenhang mit dem Außenhandel und mit Direktinvestitionen in der DDR müßten alsbald weitestgehend liberalisiert werden. Eine Devisenbewirtschaftungsbehörde zur Beurteilung der Dringlichkeit der Einfuhr bestimmter Waren ist abzulehnen. Denn von dieser Dringlichkeit verstehen Bürokraten nichts. Doch hinsichtlich der Zuteilung von Reisedevisen wird es eine Zeitlang bei Rationierung bleiben müssen, zu-

mal wenn man, wie hier angenommen, ohne eine Abwertung des Geldvermögens durch eine Währungsreform auskommen will. Auch Inländerkonvertibilität für den internationalen Kapitalverkehr wird es nicht sofort geben können.

Zu wiederholen ist: Volle Konvertibilität der Währung darf nicht bloß ein Fernziel sein, etwa wie 1948 für die Westzonen. So viel Zeit hat die DDR nicht. So viel Zeit braucht sie auch nicht. Ob das Ziel schon sehr bald zu erreichen ist, wird allerdings nicht allein im monetären Bereich der Wirtschaftspolitik entschieden, sondern nicht zuletzt durch die realwirtschaftlichen Bedingungen für einen kräftigen Kapitalzustrom (Ziffer 25ff). Kommt dieser in Gang, so können alsbald alle Konvertibilitätsbeschränkungen fallen. Insofern möchte es sich durchaus um eine Frage bloß noch von Monaten handeln, wenn erst die fundamentalen ordnungspolitischen Reformentscheidungen in Kraft sind.

Selbst eine vorübergehende und begrenzte Konvertibilitätsbeschränkung ist freilich mehr als ein Schönheitsfehler, zumal unumgängliche Kontrollen hinzukommen, die zusätzlich freiheitsbeschränkend wirken. Auf ein Minimum begrenzt werden sollten solche Kontrollen in jedem Fall. Wer sie ganz ablehnt und daher für „volle Konvertibilität sofort“ eintritt, muß jedoch mit größeren Problemen an anderer Stelle fertig werden. Er müßte vorsorglich einen sehr, sehr großen Teil des Geldvermögens – eine Zeitlang – der freien Verfügung entziehen. Andernfalls ist die Stabilität des einmal gewählten Wechselkurses wahrscheinlich nicht zu verteidigen und damit das ganze hier vorgeschlagene Konzept gefährdet.

Keine Interventionspflicht der Bundesbank

22. Manche denken daran, letztlich müsse die Deutsche Bundesbank bereit sein, einen wohlwollenden Wechselkurs der Mark der DDR und ein möglichst wenig eingeschränktes Konvertibilitätsversprechen zu stützen. Davon ist nichts zu halten. In der Geldpolitik hat Solidarität zwischen den beiden deutschen Staaten nichts zu suchen. Geld muß knapp sein, und dafür sorgt jeder am besten selbst – solange jeder souverän ist.

In Betracht kommt allenfalls die Gewährung eines – am Kapitalmarkt zu refinanzierenden – zusätzlichen Zahlungsbilanzkredits des Bundeshaushalts an die Notenbank der DDR. Anders als bei einem Kredit der Bundesbank ergäbe sich daraus keine Geldschöpfung.

Zur Frage der Währungsunion

23. Der hier vorgeschlagene Weg kann durchaus der Weg sein, der eines Tages zu einer deutschen Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung führt.

Eine Währungsunion bedeutete einen qualitativen Sprung bei den Rahmenbedingungen für die Wirtschaft der DDR und für das wirtschaftliche Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten. Ja, die Größe dieses Sprungs läßt sich kaum überschätzen. Auch die zuvor gekennzeichnete Strategie zielt zwar darauf ab, möglichst bald gutes Geld dadurch zu schaffen, daß ein fester Wechselkurs zwischen der Mark der DDR und der D-Mark festgelegt und energisch verteidigt wird, indem die gesamte Wirtschaftspolitik dieser Festlegung untergeordnet wird. Aber eines muß man sehen: Gutes Geld ist erst dann wirklich gut, wenn es als gut geglaubt wird. Es läßt sich nicht durch Dekrete schaffen, schnell noch nicht einmal durch eine tatsächlich auf Geldwertstabilität bedachte aktuelle Politik. Was hinzukommen muß ist das durch beständige Erfahrung gestützte Vertrauen, daß solche Politik auch in Zukunft betrieben wird, auch unter schwierigen Bedingungen. Das braucht Zeit, viel Zeit. Wenn es anders wäre, hätten wir in vielen Ländern der Welt gutes Geld. Frankreich betreibt schon seit etlichen Jahren eine strikt auf Geldwertstabilität gerichtete Politik, nicht weniger strikt als die Bundesbank. Und es bezahlt doch noch immer einen Malus im Zins für das Mißtrauen der Märkte, es möchte in Zukunft wieder anders sein.

Mit der Übernahme der D-Mark als Währung der DDR würde dieser weite Weg, der zum Vertrauen der Märkte führt, entfallen. Die DDR hätte sofort teil an dem Ansehen, das die D-Mark durch eine über Jahrzehnte betriebene stabilitätsbewußte Geldpolitik gewonnen hat wie wenige andere Währungen sonst. Es wäre die Teilhabe an einem Schatz, mit dem sich wuchern läßt, nach innen wie nach außen.

Aber all dies besagt nicht, daß die beiden deutschen Staaten um solcher Vorteile willen eine Währungsunion ohne weiteres sofort eingehen könnten. Unübersehbar ist zunächst der Souveränitätsverzicht, den eine Währungsunion erfordert. Und es müßte wohl ein einseitiger Souveränitätsverzicht der DDR sein. Die Geldpolitik für das gemeinsame Währungsgebiet müßte in der Zuständigkeit der Bundesbank liegen. Jede andere Regelung gefährdete von vornherein das Vertrauen in die Stabilität der D-Mark. Das wäre für die Bundesrepublik nicht hinnehmbar und für beide Partner nachteilig. Unterstellt man, die DDR wäre zu solchem Souve-

ränitätsverzicht bereit, so bleibt die Frage nach den ökonomischen Voraussetzungen für eine Währungsunion.

Im Prinzip ist die Veränderung des Gebiets, in dem das Geld einer Notenbank umläuft, unproblematisch. Tatsächlich geschieht das ohnehin ständig. Die D-Mark ist in der DDR, aber ebenso in einigen anderen Ländern, de facto bereits Parallelwährung. Die Fähigkeit der Bundesbank, das Angebot an D-Mark stabilitätsgerecht zu steuern, ist dadurch bisher nicht ernsthaft in Frage gestellt worden. Im Falle einer Währungsunion, im Falle eines Verzichts der DDR auf ihre Souveränität über das Geldwesen, müßte die DDR von der Bundesbank jedoch mehr erwarten als bloß die Bereitschaft, bei der Emission von D-Mark den Notenumlauf in der DDR zu berücksichtigen.

- Die umlaufenden Banknoten, die auf Mark der DDR lauten, wären umzutauschen. Die DDR hat nicht genügend Devisenreserven, diesen Umtausch ohne weiteres selbst vorzunehmen. Sich die zusätzlich nötigen Mittel durch Emission von DM-Schuldverschreibungen am offenen Markt zu beschaffen, dürfte schwierig sein. Die Bundesbank müßte daher bereit sein, normal verzinste Schuldverschreibungen der DDR hereinzunehmen.
- Der Bundesbank fiele die Rolle als Bank der Banken in der DDR zu. Das begründete Rechte, aber auch Pflichten.
- Die Bundesbank ist bei aller Unabhängigkeit und bei allem Vorrang ihrer Aufgabe, Hüterin der Währung zu sein, eingebunden in die Verantwortung für die Stabilitätspolitik im ganzen. Diese Mitverantwortung müßte sich in einer Währungsunion auch auf die DDR erstrecken.
- Für den Verzicht auf das Recht zur Emission von Banknoten und für die Übertragung der Funktion, Bank der Banken zu sein, könnte die DDR einen Anteil am Gewinn der Bundesbank oder eine gleichwertige feste Ertragszahlung beanspruchen.

Eine solche Kennzeichnung der funktionellen Aspekte einer Währungsunion mag dazu verleiten, die Probleme, die sie aufwirft, für eher gering zu halten, gemessen an den Chancen, die sie verheißt. Das wäre freilich zu kurz gedacht. Nur bei oberflächlicher Betrachtung wirken die Aufgaben, die auf die Bundesbank zukämen, harmlos. Wenn man näher hinsieht, wird klar, daß die fundamentalen ordnungspolitischen Probleme der

DDR-Wirtschaft weitgehend gelöst sein sollten, bevor man die Bundesbank in der hier umrissenen Weise in die Pflicht nimmt.

- Wird das Problem des Kaufkraftüberhangs nicht gelöst, bevor man eine Währungsunion schafft, so wird es durch die Schaffung einer Währungsunion als solches unsichtbar (ein Zahlungsbilanzproblem der DDR gibt es dann nicht mehr) und in dieser unsichtbaren Form an die Bundesrepublik weitergegeben. Diese müßte den zu erwartenden Konsumschub, der durch das, was in der DDR erwirtschaftet wird, nicht gedeckt ist, auffangen, nötigenfalls indem die Geldpolitik restriktiv gegenhält. Kurz, die reale Kaufkraftlücke der DDR wird durch die Bundesrepublik geschlossen.
- Ähnliches gilt für das Problem, daß in der DDR derzeit nicht einmal die laufenden Einkommen, so bescheiden sie sind, voll durch das Güterangebot aus laufender Produktion gedeckt sind.
- Die Einbindung der Bundesbank in die stabilitätspolitische Verantwortung für eine Volkswirtschaft, die noch nicht in Ordnung gebracht ist, würde die Anreize, in der DDR das ordnungspolitisch Nötige zu tun, schwächen und könnte die Stabilitätspolitik der Bundesbank selbst in Gefahr bringen. Zumindest müßte man damit rechnen, daß die Stellung der D-Mark an den internationalen Finanzmärkten beeinträchtigt wird.

Aus diesen Gründen kann man nicht dazu raten, den Schritt zu einer Währungsunion schon am Anfang des Weges zu einer wirtschaftlichen Angleichung zu tun. Das soll nicht heißen, daß er erst am Ende in Betracht käme. Ein funktionsfähiges Preissystem, gute Investitionsbedingungen, solide Staatsfinanzen und volle Konvertibilität der Währung, eine Zeitlang durchgehalten bei stabilem Wechselkurs – das wären geeignete Prüfsteine. Und die Bereitschaft der DDR zum Souveränitätsverzicht müßte in jedem Falle gegeben sein. Wie lange die Bundesrepublik tatsächlich zögert, ihrerseits einer Währungsunion zuzustimmen, ist letztlich eine politische Entscheidung, bei der auch die Kosten alternativer Wege ins Gewicht fallen. Zum Zusammenwachsen der beiden Volkswirtschaften unter einem gemeinsamen staatlichen Dach gehört die Währungsunion allemal – ebenso wie die erhöhte Solidarhaftung der Bundesrepublik für die wirtschaftlichen Folgen der Teilung Deutschlands.

Kaufmöglichkeiten im Innern verbessern

24. Bei der Liberalisierung des Handels, bei der Entscheidung über den Wechselkurs, bei der Frage der Konvertibilitätsbeschränkung, bei allem ist mitzudenken, was keinen großen Aufschub mehr verträgt, so unbequem es erscheinen mag: Wohlstandssteigerung durch Verbreiterung der Kaufmöglichkeiten – und das heißt entsprechende Konsumgütereinfuhr. Sie ist nicht nur nötig, um bei gegebenen Einkommen rasch eine Wohlstandssteigerung zustande zu bringen. Sie ist auch nötig, um zu verhindern, daß die bisher unbefriedigt gebliebene Nachfrage nach Westwaren allein im Ausland befriedigt werden kann – und das heißt sehr teuer. Handelsspanne und Verbrauchsteuern sollten im Inland anfallen.

III. Kapitalbedarf und Investitionsbedingungen

Kapital und Arbeit: Harmonie und Antagonismus

25. Wirtschaftlicher Erfolg ist Erfolg unter Berücksichtigung des Faktors Zeit und der Unsicherheit der Zukunft. Den Faktor Zeit und die Unsicherheit der Zukunft berücksichtigen heißt berücksichtigen, daß die Herstellung und Verwertung von Kapitalgütern Zeit erfordert, daß Zeit kostbar ist, daß Risiken getragen werden müssen und daß die Bereitschaft, Risiken zu tragen, knapp ist. Den Faktor Zeit und die Unsicherheit der Zukunft bestmöglich zu berücksichtigen, erfordert Privateigentum an Produktionsmitteln, verbunden mit der Zuständigkeit und Haftung für unternehmerische Entscheidungen. Unternehmerisch erfolgreich sein heißt, auf dem Umweg über die Herstellung und Verwertung von Kapitalgütern einen Mehrertrag erwirtschaften, der den Nachteil der Kapitalgeber, der in der nötigen Vertagung von Konsum liegt, mindestens ausgleicht, und der eine Risikoprämie enthält als Entgelt für die Bereitschaft, die Möglichkeit des Mißerfolgs in Kauf zu nehmen. Wirtschaften in diesem Sinne nennen wir kapitalistisches Wirtschaften.

Maß des unternehmerischen Erfolgs ist der Gewinn, bezogen auf den Einsatz an haftendem Kapital, verglichen mit dem Zins als Maß für den am Markt bewerteten Nachteil dessen, der auf sicheren und sofortigen Konsum verzichtet, also spart und das Gesparte anlegt. Maß des Erfolgs der zugehörigen Arbeitnehmer ist der Lohn und dessen Sicherheit, verglichen mit dem Nutzen, den die Betreffenden aus ihrer Zeit ziehen können, wenn sie ein Arbeitsverhältnis nicht eingehen. Die Ziele von Kapitalgebern und Arbeitnehmern sind harmo-

nisch in dem Sinne, daß nur eine Produktion, die den Einsatz von Kapital lohnt, auch den Einsatz von Arbeit lohnt, und daß nur der Einsatz von viel Kapital die Arbeit so produktiv macht, daß ein hoher Lohn geboten wird. Sie sind antagonistisch in dem Sinne, daß weniger Lohn mehr Gewinn bedeutet. In der funktionsfähigen Marktwirtschaft sorgt der Wettbewerb dafür, daß der Interessengegensatz nicht dominant wird. In der sozialen Marktwirtschaft bietet darüber hinaus eine Autonomie der Tarifvertragsparteien die Möglichkeit, durch die Festlegung marktgerechter Mindestlöhne und Mindestarbeitsbedingungen zum Ausgleich der Interessen beizutragen.

Erheblicher Kapitalbedarf in den Unternehmungen
...

26. Die Wirtschaft der DDR leidet besonders schwer an einer direkten Folge des Systems: an der unter zentraler Planung unvermeidbaren Fehllenkung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis. Gemessen an ihrem Anteil am Volkseinkommen sind die Investitionen in der DDR durchaus beachtlich. Die DDR investierte 1988, offiziellen Angaben zufolge, knapp 30 Prozent ihres "Produzierten Nationaleinkommens" in Bauten und Ausrüstungen. Aber die Produktivität dieser Investitionen – die mit ihrer Hilfe erreichbare Steigerung des Produktionsergebnisses – ist im Durchschnitt weit geringer als etwa in der Bundesrepublik.

Ursache dafür ist, daß in der zentral geplanten Wirtschaft nicht Preise, die die Knappheit der Produktionsmittel und der zu produzierenden Güter richtig wiedergeben, nicht die erzielbare Rendite des eingesetzten Kapitals über Art und Umfang der Investitionen entscheiden, sondern die Planungen einer Bürokratie, in deren Kalkül Kriterien wie Knappheit und Effizienz wenig Gewicht haben. Ökonomische Anreize zu rationalem Verhalten fehlen weitgehend. Den Betrieben war es lange Zeit nicht gestattet, aus Abschreibungen und Gewinnen Kapital zu akkumulieren und für eigene Investitionen zu verwenden. Und bis heute müssen selbst die auf diese Weise finanzierten Investitionen von der Behörde genehmigt werden.

Die Folgen sind schmerzlich. Die Betriebe der DDR-Wirtschaft befinden sich zu großen Teilen in desolatem Zustand; neben planbedingten Organisationsmängeln liegt hier die wesentliche Ursache der geringen Produktivität der Arbeit in der DDR. Um veraltete und unproduktive Anlagen zu sanieren und auf die Anforderungen des internationalen Wettbewerbs zu trimmen, ist es notwendig, die in der DDR verfügbaren Investi-

tionssmittel wirtschaftlicher zu verwenden. Dies setzt, es soll nochmals gesagt sein, ein marktwirtschaftliches System mit freier Preisbildung voraus.

Aber das reicht nicht aus. Die Wirtschaft der DDR muß zusätzliche Mittel für produktive Investitionen mobilisieren. Über die Höhe des notwendigen Kapitals sind genaue Angaben nicht zu machen, zum einen aus Mangel an gesicherten Daten über den Zustand der Produktionsanlagen, zum anderen, weil über die anzustrebende bzw. sich anbahnende Struktur der DDR-Wirtschaft Klarheit fehlt. Grobe Schätzungen nennen einen Kapitalbedarf der gewerblichen Wirtschaft von mehr als 100 Mrd. DM (ohne Umweltschutz). Die Informationen über den Zustand der Betriebe und darüber, was in der Bundesrepublik ein Arbeitsplatz kostet – im Durchschnitt knapp 200.000 DM –, lassen jedoch gewiß erscheinen, daß der tatsächliche Kapitalbedarf damit stark unterschätzt wird. Dabei ist überdies der Modernisierungsbedarf in der Wohnungswirtschaft noch nicht berücksichtigt.

... und bei der öffentlichen Infrastruktur

27. Unzureichend waren und sind die Investitionen aber nicht nur in der produzierenden Wirtschaft und in der Wohnungswirtschaft. Im Gegenteil. Die staatliche Planung hat den Bereich der Infrastruktur offenbar besonders vernachlässigt. Überfällige Reparaturen an Straßen und öffentlichen Versorgungseinrichtungen wurden unterlassen. Weil es seit jeher an der Entsorgung umweltgefährdender Stoffe mangelt, droht der ökologische Kollaps. Die Energieversorgung beruht im wesentlichen auf wirkungsarmen, dafür aber besonders umweltschädlichen Braunkohlekraftwerken. Die Bahnstrecken sind seit den Reparationsleistungen der Nachkriegszeit weitgehend eingleisig, die Reichsbahn zehrt von der Substanz. Das Telefonsystem ist völlig veraltet und die Telefondichte äußerst gering. Transportmöglichkeiten, öffentliche Versorgungssysteme und Kommunikationsmöglichkeiten sind vom Standard moderner Industriegesellschaften weit entfernt.

Verlässliche Angaben über die Höhe der Investitionen, die zu einer Anpassung der Infrastruktur, der Wohnungswirtschaft und des Umweltschutzes an die Erfordernisse einer modernen arbeitsteiligen Wirtschaft nötig sind, fehlen ebenfalls. Westliche Experten halten den Bedarf an dringenden Investitionen für außerordentlich hoch. Sicher scheint zu sein, daß der Kapitalbedarf in diesen Bereichen weit über dem der Produktionsunternehmen liegt. Er dürfte das Nationaleinkommen eines Jahres wesentlich überschreiten. Es gibt

Schätzungen, die – möglicherweise ebenfalls noch zu vorsichtig – beim Doppelten liegen.

Wechselwirkung von Infrastruktur und Produktivkapital

28. Zu einer funktionsfähigen Industriegesellschaft gehört beides: moderne Arbeitsplätze und ausgebaute Infrastruktur. Der Nutzen beider beruht nicht zuletzt auf einer engen Wechselwirkung. Eine Infrastruktur, die raschen Transport und leichte Telekommunikation nicht erlaubt, schmälert den Wert des produktiven Kapitals. Investitionen in die Modernisierung von Produktionsanlagen sind daher gesamtwirtschaftlich um so produktiver, je besser die Infrastruktur ist, in die sie eingebettet sind. Umgekehrt ist die teure Infrastruktur nur kostengünstig, wenn sie ausreichend genutzt wird, und nur finanzierbar, wenn die Nutzung hohe gesamtwirtschaftliche Erträge abwirft. Für beides muß also gesorgt werden: für Investitionen in den eigentlichen Produktionsapparat und für Modernisierung und Ausbau der Infrastruktur – eine gewaltige, nur unter großen Anstrengungen lösbare Aufgabe.

DDR braucht viel Kapital von außen

29. Die DDR dürfte vorläufig nicht einmal näherungsweise in der Lage sein, die Investitionen, die zur Herstellung moderner Produktionsanlagen und einer leistungsfähigen Infrastruktur notwendig wären, aus eigener Kraft zu leisten. Gewiß, auch ohne fremde Hilfe ist es möglich, Wachstumskräfte zu wecken und wirtschaftliche Dynamik freizusetzen. Aber selbst wenn eine drastische Steigerung der Effizienz der Investitionen erreicht werden sollte, übersteigt das Volumen dessen, was zu leisten ist, das aus eigener Kraft Leisbare. Eine Kapitallücke, die dem Sozialprodukt von ein bis zwei Jahren entspricht, kann nicht ohne sehr starke Mittelzufuhr von außen, kann nicht durch einen von der Bevölkerung freiwillig geübten Konsumverzicht geschlossen werden, und wenn, dann nur bei einer kaum vertretbaren Streckung der Investitionspläne. Auf lange – zu lange – Zeit bliebe der Abstand zu den Einkommens- und Konsummöglichkeiten in der Bundesrepublik größer, als mit der Hoffnung auf ein Ende der Abwanderungsneigung zu vereinbaren wäre.

Die DDR muß sich daher für Kapital von außen nicht nur ein bißchen öffnen, sondern weit. Sie muß private Investoren für die Modernisierung der Produktionsanlagen nicht nur zulassen, sondern umwerben (wie es fast überall in der Welt üblich ist). Und sie braucht öffentliche Hilfen für die Infrastruktur. Vordringlich

ist dabei die Schaffung von Marktverhältnissen, die eine Verwendung des Kapitals gemäß den Kriterien der Wirtschaftlichkeit erlauben. Um das Kapital innerhalb der gesamten Wirtschaft unabhängig von Branchen und Regionen überall dorthin fließen zu lassen, wo die Produktivität der Kapitalverwendung am höchsten ist, muß es einen freien Kapitalmarkt und ein System von Kreditinstituten geben, bei denen kein Kapitalverwender vom Wettbewerb ausgeschlossen wird, der die entsprechenden Rentabilitätskriterien erfüllt.

Wirtschaftlichkeit setzt unverzerrtes Preissystem voraus

30. Vor Illusionen ist zu warnen. Es genügt nicht, wenn der DDR westliche Kapitalmärkte zu günstigen Bedingungen geöffnet und Direktinvestitionen ermöglicht werden. Der Erfolg hängt von der rationellen Verwendung zugeflossener Mittel ab. Diese Rationalität kann nur in einem marktwirtschaftlichen Preissystem mit geöffneten Grenzen erreicht werden. Die Öffnung der Grenzen ist schon deshalb erforderlich, weil die Wirtschaft der DDR von vornherein darauf vorbereitet werden muß, zur Bedienung von aufgenommenem Kapital die entsprechenden Exporterlöse in der Zukunft zu erwirtschaften und die eigene Wirtschaftsstruktur hierauf einzustellen. Auch die westlichen Kredite müssen den üblichen Anforderungen an rationale Investitionen und Kreditverwendung unterworfen werden, wenn ihre Kosten nicht größer sein sollen als ihr Nutzen. Der DDR ist nicht damit geholfen, wenn westliche Kapitalgeber im Vertrauen auf Kreditgarantien ihrer Regierungen oder hinter den protektionistischen Mauern der Devisenbewirtschaftung fragwürdige Projekte finanzieren. Investitionen, die nur auf Krücken rentabel sind, schädigen alle Beteiligten. Es ist eine bittere Erfahrung internationaler Verschuldung, daß weiche Bedingungen meist auch für das scheinbar begünstigte Land zu den härtesten gehören, weil nicht nur die aufgenommenen Mittel fehlgeleitet werden, sondern auch mit den Projekten zusammenhängende inländische Produktionsmittel. Je besser und richtiger eigene und fremde Investoren rechnen, desto größer ist der Vorteil für die DDR. Jede zusätzliche Verschuldung hat nur insoweit einen Sinn, wie dadurch die Leistungsfähigkeit des Schuldners gesteigert wird. Das geschieht, wenn mit den finanzierten Investitionen mehr erwirtschaftet wird, als für die Verzinsung und Rückzahlung des Kapitals erforderlich ist. Gläubiger und Schuldner werden hierauf um so eher achten, je weniger sie damit rechnen können, Verluste auf die Staatskasse abwälzen zu können. Jede westliche Hilfe, die dazu verführt, falsch zu rechnen, fügt der DDR überflüssige Nachteile zu.

Konsumgüterimporte und Investitionen

31. Aber auch vor falscher Ängstlichkeit ist zu warnen. Denkt man an den enormen Import von Kapital, der nötig ist, wenn Ausbau und Modernisierung der DDR-Wirtschaft in angemessener Zeit gelingen sollen, so mag es naheliegen, mit Kapitalimport allein den Import von Investitionsgütern zu assoziieren, Auslandsverschuldung für andere Zwecke allemal abzulehnen. Aber dies greift zu kurz. Was man für Investitionen braucht, sind Ressourcen aller Art. Durch temporären Konsumverzicht zu finanzieren sind daher nicht nur die eingeführten Kapitalgüter, sondern auch die inländischen Produktionsfaktoren, die für investive Zwecke eingesetzt werden, letztlich also vor allem Arbeitskräfte. Diese wirken daran mit – wie die eingeführten Kapitalgüter –, einen höheren Konsum zu ermöglichen. Ihr Entgelt kann, wenn die heimischen Ersparnisse nicht ausreichen, mit den gleichen guten Gründen durch ausländische Ersparnisse, also ausländischen Konsumverzicht, finanziert werden wie die Einfuhr von Kapitalgütern. Vorfinanzierung von Konsum der in der DDR im investiven Bereich Tätigen heißt konkret: Import von Konsumgütern. Es wäre verfehlt, eine Verbesserung der Lebensverhältnisse im Gleichschritt mit der durch Investitionen zunächst nur in Gang gesetzten, noch nicht vollzogenen Verbesserung der Produktionsmöglichkeiten voller Argwohn zu betrachten. Die Struktur der Importe sollte beides zulassen. Investitionen sind schon Teil der Produktion. Insoweit ist auch schon Konsum gedeckt – wenn ein anderer (hier: ein Ausländer) das zeitliche Vorziehen des Konsums durch seinen Kapitaleinsatz deckt.

Ein solches Muster von Importen begleitete die bemerkenswert erfolgreiche Entwicklung der spanischen Wirtschaft seit dem Beitritt zur EG im Jahre 1986. Grundlage dieses Erfolges war die Schaffung guter Investitionsbedingungen für ausländisches Kapital. Es spräche nichts dagegen, wenn die DDR einen vergleichbaren Weg suchen würde.

Die Bedeutung dieses Aspekts verbesserter Investitionsbedingungen läßt sich kaum überschätzen. Denn hier steht wiederum das *ceterum censeo*: Der rasche Zugang zum westlichen Konsumgüterangebot ist Erfolgsbedingung jeder Strategie, die den Wettlauf mit der Zeit gewinnen will.

Schädliche Barrieren gegen Auslandskapital

32. Die Führung der DDR hat im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen ihren Standpunkt bekräftigt,

daß im Fall von Großprojekten regelmäßig mindestens 51 Prozent der Anteile an gemeinsamen Unternehmungen von der DDR zu halten sind. Sie muß sich fragen, was dies für das Volumen der realisierbaren Investitionen und damit für das Tempo der Erneuerung bedeutet. Woher sollen seitens der DDR die nötigen Ersparnisse kommen, wenn es eine wirklich ausreichende Investitionsdynamik zu finanzieren gilt? Die einbringbaren Substanzwerte der vorhandenen Betriebe sind oft nur gering. Zudem werden westliche Partner in vielen Fällen an einem lohnenden Projekt nicht teilnehmen, wenn ihnen die Führung verweigert wird. So beruht diese Haltung entweder auf einer Illusion, oder sie erfordert eine fatale Streckung der Modernisierungspläne. Im übrigen bedeutet eine solche Klausel eine wirtschaftlich nicht zu begründende Fesselung von DDR-eigenem Kapital in Gemeinschaftsunternehmungen, das an anderer Stelle nützlicher verwendet werden könnte. Die Fesselung ist also nachteilig, solange die Sparfähigkeit der DDR noch gering ist.

Die DDR könnte daran denken, die von ihr in solche Unternehmungen einzubringenden Werte ohne eigene neue Finanzmittel dadurch zu steigern, daß den Unternehmungen privilegierte Marktstellungen eingeräumt bleiben, die die Kapitalisierung einer Privilegienrente erlauben. Davon ist jedoch abzuraten. Wettbewerb ist unverzichtbar. Ohne solche Kunstgriffe käme man zu ausreichend hohen Substanzwerten nur aufgrund der künstlichen Verknappung des Rechts auf wirtschaftliche Betätigung ausländischer Investoren, die in einer restriktiven Beteiligungsregel läge. Das wäre aber nicht in der gewünschten großen Anzahl von Fällen zu erwarten, sondern nur dort, wo das Betätigungsrecht selbst unter der Auflage der restriktiven Beteiligungsregel wertvoll genug ist, etwa wegen des Zugangs zu den – vorläufig – billigen Arbeitskräften der DDR. Die Führung der DDR muß sich also klar machen, daß sie in der Form dieser restringierenden Wirkung einen hohen Preis zu zahlen hätte, und zwar für ein Ziel, dessen Gehalt seinerseits wenig klar ist.

Wettbewerb sichert Freiheit

33. Unverständlich ist es nicht, daß die Option, ausländisches Kapital in großem Umfang ins Land zu holen, in der DDR nicht nur Hoffnungen, sondern auch Ängste weckt. Nach Jahrzehnten sozialistischer Prägung des Denkens ist es kein Wunder, wenn ein Szenario, in dem sich ein großer Teil des Produktionskapitals der DDR in ausländischer Hand befindet, Assoziationen von Ausverkauf, Überfremdung oder Vereinnahmung hervorruft. Dies sind zwar Schlagworte, die mehr ver-

hüllen als offenlegen. Aber man darf sich doch nicht wundern, daß sie Eindruck machen. Selbst in Ländern, die eine funktionierende soziale Marktwirtschaft haben, ist der Bevölkerung weithin unverständlich, warum sie funktioniert. Gute Wirtschaftspolitik ist deshalb auch dort nicht leicht durchzusetzen. Für die Akzeptanz im ganzen reicht immerhin das Erlebnis, daß sie funktioniert. Die Bevölkerung der DDR hat daran teil durch die Erfahrung einer bitteren Differenz. Aber sie steht zugleich unter dem Eindruck einer ständigen Belehrung und Erziehung, daß von freien Marktkräften Schlimmes zu erwarten sei, und daß dabei das private Eigentum an den Produktionsmitteln die Hauptbedeutung habe. Es fehlt ihr zudem die Gegenkraft, die von der täglichen Erfahrung vermittelt wird. Ludwig Erhard hat Jahre der engagierten Aufklärung und des Erfolgs gebraucht, um seine Soziale Marktwirtschaft über eine knappe Regierungsmehrheit hinaus zur fast allgemein akzeptierten Ordnung zu machen, eine Ordnung, zu deren Wesen der freie Zugang zum Eigentum auch an Produktionsmitteln gehört.

Persönliche, wirtschaftliche und politische Freiheit sind untrennbar. Sie können gefährdet sein von der Macht, die vom Eigentum ausgehen kann. Für die persönliche und wirtschaftliche Freiheit des einzelnen kommt es darauf an, diese Macht zu begrenzen. Der Schlüssel dazu liegt aber nicht in erster Linie in der Gesellschaftsordnung oder der Eigentumsordnung, er liegt im Wettbewerb. Wo Wettbewerb herrscht, zumindest möglich ist, begrenzt er wirtschaftliche Macht, auch die Macht, Kapital ausbeuterisch einzusetzen. Umgekehrt sind Monopole, deren Macht nicht in Frage gestellt ist, auch dann ausbeuterisch und freiheitsberaubend, wenn sie zu 51 Prozent staatliche oder wenigstens heimische Eigentümer haben.

Entscheidend ist also der Wettbewerb. Zur Verheißung des Wettbewerbs gehört auch, daß durch Kapital von außen die Möglichkeiten produktiver Tätigkeit verbessert oder gar erst geschaffen, dem Faktor Arbeit also erweiterte Einkommensmöglichkeiten eröffnet werden. Daß die durch Investitionen ermöglichten zusätzlichen Früchte der Arbeit sich in erhöhten Arbeitseinkommen niederschlagen, ist unter Bedingungen des Wettbewerbs in einer marktwirtschaftlichen Ordnung weit wahrscheinlicher als in einer monopolistisch strukturierten sozialistischen Planwirtschaft. Dies sollte bedenken, wer in ausländischem Besitz von Produktionsmitteln Vereinnahmung oder Überfremdung sieht.

Auch Ausverkaufängste können sinnvollen Maßnahmen im Wege stehen. Soweit die DDR etwas zu westlichen Wettbewerbspreisen an Ausländer verkauft, erhält sie einen Gegenwert in konvertibler Währung. Damit werden Produkte eingekauft, die der DDR offenbar mehr nützen als das, was sie verkauft hat. Von schädlichem Ausverkauf könnte nur die Rede sein, wenn subventionierte Waren der DDR zu einem Preis exportiert werden, der zum geltenden Wechselkurs eindeutig zu niedrig ist.

Die Furcht, daß westdeutsche Manager die Wirtschaft der DDR gleichsam zu einer verlängerten Werkbank ohne eigenständige unternehmerische und technische Führungsfunktionen degradieren werden, ist kaum berechtigt, wenn die hier vorgeschlagenen Maßnahmen ergriffen werden. Das wirtschaftliche Führungspersonal ist in der DDR durchaus vorhanden, es ist aber zusammen mit dem Kapital fehlgeleitet und durch politische Auflagen abgelenkt worden. Um es für eine freie Wirtschaft zu mobilisieren, ist gewiß viel nötig. Es erst einmal protektionistisch abzuschirmen, gehört nicht dazu.

Aufbau eines unternehmerischen Mittelstandes

34. Der oft anzutreffende Pessimismus über die Möglichkeiten, in der DDR ein mittelständisches Unternehmertum heranzuziehen, ist unberechtigt. Im Jahre 1988 gab es immerhin 82.000 private Betriebe des Handwerks. Im Einzelhandel ließen sich wahrscheinlich verhältnismäßig leicht neue selbständige Betriebe schaffen, zumal die ineffektive staatliche Handelsorganisation ohnehin zur Auflösung ansteht. Ob sich im übrigen unter den Führungskräften in der Industrie selbständige Unternehmer finden werden, bleibt zwar abzuwarten, ist aber nicht so ausgeschlossen, wie es meist unterstellt wird. Selbst entlassene Parteifunktionäre könnten auf diesen Beruf ausweichen, wenn sie durch ihre frühere Tätigkeit genügend betriebswirtschaftliche Kenntnisse erworben haben, weil sie mit der Überwachung der Unternehmungen beauftragt gewesen sind. Im übrigen könnte die Zuwanderung selbständiger Unternehmungen aus der Bundesrepublik zugelassen werden.

Investitionsfreundliche Rahmenbedingungen erforderlich

35. Wer als Investor Kapitalanlagen in der DDR primär als Alternative zu anderen Anlageformen zu prüfen hat, muß davon ausgehen können, daß eine angemessene Rendite zu erzielen ist, daß er über die Gewinne frei

verfügen kann und daß er sein Kapital wieder aus der DDR abziehen kann, wenn ihm das geraten scheint. Investitionsschutzabkommen zwischen beiden deutschen Staaten, möglicherweise auch Bürgschaften des Bundes haben die Funktion, die Anlagerisiken und die dafür vom privaten Investor verlangte Risikoprämie zu senken, solange die allgemeine Gesetzgebung der DDR hier noch im Rückstand ist. Primär ist es selbstverständlich deren Aufgabe, für gute Investitionsbedingungen zu sorgen. Der Maßstab dafür, was gute Bedingungen sind, wird durch das gesetzt, was konkurrierende Investitionsstandorte auszeichnet. Sie betreffen alle Aspekte des Wirtschaftens: Das Eigentumsrecht, das Unternehmensrecht, das Bildungswesen, die Besteuerung, die Stabilität des wirtschaftlichen und politischen Systems, die Infrastruktur und vieles mehr. Besonders wichtig: Es muß eine rechtsstaatlich orientierte und die privaten Investitionsplanungen nach sachlichen Gesichtspunkten beurteilende und fördernde staatliche Verwaltung geben. Eine strategische Größe ist ferner das Kreditwesen. Hier geht es wohl am wenigsten ohne eine Kooperation des bestehenden, aber neu zu organisierenden Banksystems mit westlichen Kreditinstituten ab.

Öffentliche Hilfen nur begrenzt sinnvoll

36. Ungeachtet der Güte der Investitionsbedingungen wird es der DDR schwerfallen, zur Modernisierung der Infrastruktur privates Kapital zu gewinnen. Hier gilt im Grundsatz zwar, was zuvor schon zum Verhältnis zwischen Konsumgüterimporten und Importen von Investitionsgütern gesagt wurde: Gelingt es in großem Umfang, privates Kapital für die Modernisierung der industriellen Produktion zu mobilisieren, so erleichtert dies zugleich die Aufgabe, die Infrastruktur zu verbessern.

Schon wegen der Größenordnung des Problems sind jedoch Hilfen der Bundesrepublik, die eigens auf die Infrastruktur zielen, unumgänglich. Diese Zielrichtung ist überdies im Grundsätzlichen begründet. Wenn es staatliche Hilfen der Bundesrepublik gibt, dann sollten sie in Bereiche fallen, die auch in Marktwirtschaften Domäne der öffentlichen Hand sind. Das begrenzt von vornherein die Gefahr, daß öffentliche Hilfen der Notwendigkeit optimaler Kapitalverwendung zuwiderlaufen.

Für die Investitionen der privaten und staatlichen Wirtschaftsbetriebe sollten im Prinzip keine Mittel westdeutscher staatlicher Stellen zur Verfügung gestellt werden, soweit sie über eine Erziehungs- und Starthil-

fe hinausgehen. Diese Investoren sind auf das reichlich verfügbare westdeutsche und weltwirtschaftliche Privatkapital verwiesen. Dadurch werden die notwendigen Wirtschaftlichkeitskontrollen gewährleistet, zu denen westdeutsche staatliche Instanzen im Regelfall nicht geeignet sind.

Auf der anderen Seite verfügt die westdeutsche Staatsverwaltung über erhebliche technische Erfahrungen im Bereich des Umweltschutzes und der öffentlichen Infrastruktur. Soviel Mangelhaftigkeit dabei in Westdeutschland auch beklagt werden mag, den internationalen Vergleich hält die westdeutsche Verwaltung auf diesem Gebiet zu ihrem Vorteil aus. Da der Nachholbedarf auf diesem Gebiet in der DDR besonders groß ist, könnten selbst erhebliche öffentliche Hilfen in diesen Bereich geleitet werden, wobei die Finanzierung von technischer Hilfestellung begleitet sein kann.

IV. Zum Erfolg verurteilt

Die Erfolgsfaktoren: Geldordnung und Investitionsbedingungen

37. Noch einmal: Die DDR steht vor der Herausforderung, das Wohlstandsgefälle zwischen den beiden deutschen Staaten, das die große Wanderungsbewegung von Ost nach West mit verursacht hat, möglichst rasch einzuebnen. Zu entscheidenden strategischen Elementen der dafür notwendigen Reform der DDR-Wirtschaft gehören die Bildung marktgerechter Preise, ein solides Geldwesen und gute Investitionsbedingungen. Und nichts davon ist unabhängig vom anderen. Die bessere Zukunft beginnt mit Investitionen. Und effizientes Investieren gibt es nicht ohne freie – knappheitsgerechte – Preise, ohne freie Preise aber auch kein gutes Geld. Gutes Geld wiederum ist selbst eine wesentliche Investitionsbedingung, zumal wenn es um die Gewinnung ausländischer Investoren geht. Erst wenn ein stabiler Geldwert und ein stabiler Wechselkurs gesichert sind, werden sich die Risikoprämien, die Investitionen in der DDR abwerfen müssen, an das international Übliche angleichen, wird der Investitionsstandort DDR attraktiv, ohne daß er dauerhaft niedrige Löhne verspricht, die er nicht versprechen kann, die er nicht versprechen soll.

Doch auch umgekehrt gilt: Gute Investitionsbedingungen erleichtern die Aufgabe, eine stabile Währung zu schaffen. Je besser es gelingt, ausländisches Kapital in den Dienst einer gesunden DDR-Wirtschaft zu stellen, desto sicherer rechtfertigt sich die Verteidigung eines zunächst vielleicht ehrgeizig scheinenden Kur-

ses der Mark der DDR. Und einen ehrgeizigen, wenngleich nicht zu ehrgeizigen, Kurs sollte die Notenbank der DDR zu verteidigen suchen, um den Zwang zu effizienter Produktion hochzuhalten und um unnötige Inflation zu vermeiden. Dies wiederum kommt der Währung zugute.

Leistung muß sich lohnen

38. Wir haben keine Zweifel, daß darin der erfolgversprechende Weg liegt, das Gefälle zwischen Ost und West einzuebnen. Gleichwohl bleibt das Risiko des Mißerfolgs, der sich selbst antreibt. Gelingt es nicht, rasch glaubwürdige Perspektiven für die Einebnung von Wohlstandsunterschieden zu zeichnen, dann droht mit der fortdauernden Abwanderung der Arbeitskräfte die Verschärfung der Krise. Besonders bedrohlich ist die Fortdauer der Einkommensunterschiede dort, wo sie besonders groß sind, bei den überdurchschnittlich qualifizierten Arbeitskräften. Leistungsgerechte Entlohnung schafft den Anreiz für die besonders Leistungsfähigen, zu bleiben. Doch gibt es auch hier Grenzen für das, was sozial gerade noch verträglich ist. Man kann deshalb selbst den am dringendsten gebrauchten Fachkräften nicht alsbald Westlöhne bieten. Allgemeiner: Daß auf dem Wege der Erneuerung, wie in allen Zeiten des Umbruchs, viel Geld zu verdienen ist und verdient werden wird, mag die Menschen beflügeln. Es wird aber auch Widerstände hervorrufen.

Die Chance zum Erfolg nutzen!

39. So lassen sich ohne große Anstrengungen Gründe auftürmen, warum eigentlich gar nicht gelingen kann, was man sich vornehmen muß. Aber es hilft nichts, man muß auf seine Chance setzen und sich im übrigen an die Forderungen des Tages halten. Die Chance des Erfolgs ist ja durchaus konkret. Die Verwandtschaft zwischen den Deutschen in Ost und West ist auch nach 40 Jahren des Lebens in sich widersprechenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen eng. Es ist nicht einzusehen, weshalb freiheitliches Wirtschaften, effiziente Investitionen zumal, nicht dazu führen sollten, daß sich die Produktivität der Arbeit und des Kapitals in den beiden Staaten angleicht. Von daher ist das Entwicklungspotential der DDR enorm. Gemessen an der Leistungsfähigkeit anderer Staaten Mittel- und Osteuropas befindet sich die Wirtschaft der DDR in einem vergleichsweise guten Zustand. Das erleichtert das Vorhaben, zur Leistungsfähigkeit westlicher Wirtschaften aufzuschließen.

Die Bundesrepublik kann helfen, diese Vision Realität werden zu lassen: durch die Bereitstellung öffentlichen, vor allem aber privaten Kapitals, durch den Transfer von Know how, durch die Weitergabe ihrer Erfahrung mit einer sozialen Marktwirtschaft. Eine entscheidende Verbesserung der Erfolgsbedingungen muß freilich im Augenblick noch Vision bleiben: die Übernahme der D-Mark als Währung der DDR. Eine Währungsunion sollte nicht am Anfang eines Reformprogramms stehen. Richtig ist jedoch: Bedenkt man das Ansehen, das die D-Mark in der Welt genießt, und die Bedeutung für die Kapitalbeschaffung und für die wirtschaftlichen Anreize im Innern, die sich mit diesem Ansehen verbindet, so ist die Übernahme der D-Mark als Währung der DDR wohl das größte Geschenk, das die DDR sich und die Bundesrepublik der DDR machen können.