

Bibliothek  
des  
Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

2.Fx

Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik .....	65
Die Lage der DDR-Wirtschaft zur Jahreswende 1989/90 .....	72

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 6/90

Berlin

8. Februar 1990

57. Jahrgang

## Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik

### Stellungnahme einer deutsch-deutschen Arbeitsgruppe

*Wirtschaftswissenschaftler aus der DDR und dem DIW haben um die Jahreswende 1989/90 in mehreren Sitzungen Aspekte der wirtschaftlichen Erneuerung in der DDR erörtert. Im Vordergrund standen Probleme der Einführung der Konvertibilität der Mark der DDR und die Frage, wie die Bundesrepublik und andere westliche Industrieländer den Reformprozeß in der DDR fördern und unterstützen können<sup>1</sup>.*

#### Einführung

Wegen der Unsicherheiten der künftigen Entwicklung in der DDR und in ganz Osteuropa müssen Prämissen über die politische Entwicklung gesetzt werden. Diese Annahmen entziehen sich einer wissenschaftlichen Begründung, sie bilden aber den notwendigen Rahmen für eine ökonomische Stellungnahme. Im einzelnen geht dieser Bericht von zwei Prämissen aus:

1. Zu einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten kommt es in dem Zeitraum, in dem eine Wirtschaftsreform in der DDR durchgeführt wird, nicht. Das schließt eine weitreichende Kooperation bis hin zu einer konföderativen Struktur nicht aus.
2. Während des Aufholprozesses der Wirtschaft in der DDR wird es zwei deutsche Währungen geben: die von der Deutschen Bundesbank emittierte Deutsche Mark (D-Mark oder DM) und die von der Staatsbank der DDR ausgegebene Mark der DDR (Mark oder M).

Vor einem in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Mißverständnis muß allerdings gewarnt werden: Auch eine rasche politische Vereinigung oder eine Währungsunion der beiden deutschen Staaten würde die wirtschaftlichen Probleme nicht ändern. Das reale Wohlstandsgefälle, das den Kern der äußerst schwierigen wirtschaftlichen Situa-

tion der DDR ausmacht, wird auch dann zunächst bestehen bleiben.

#### Enormer Zeitdruck

Die DDR hat in der Phase des Übergangs ein zentrales Problem, das ihre Situation in politischer Hinsicht von allen historischen Vergleichssituationen, etwa den deutschen Währungsreformen in den Jahren 1923 und 1948 oder der Situation eines aufholenden Entwicklungslandes, unterscheidet. Aufholprozesse vollziehen sich normalerweise unter der Bedingung, daß Arbeit national äußerst mobil, international aber immobil ist. Arbeit in der DDR ist jedoch wegen des besonderen Verhältnisses zur Bundesrepublik über die Grenze hinweg hochmobil. Des-

<sup>1</sup> An Sitzungen dieser Gruppe nahmen teil — aus Ost-Berlin: Prof. Dr. Hans-Joachim Dubrowsky (Hochschule für Ökonomie), Prof. Gerhard Fröhlich (Institut für Unternehmensführung), Prof. Dr. Hans-Joachim Höhme (Institut für internationale Politik und Wirtschaft der DDR) — vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, West-Berlin: Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Michael Kohlhaas, Dr. Reinhard Pohl, Eirik Svindland, Dr. Manfred Teschner, Dr. Dieter Vesper. Prof. Dr. Lutz Hoffmann vom DIW hat mit einem Papier über die ökonomischen Konsequenzen einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu dem Bericht beigetragen.

wegen waren die Veränderungen bisher schon so dramatisch. Deswegen hat die DDR für eine radikale Reform der Wirtschaft sehr wenig Zeit.

Auch für den einzuschlagenden Weg gibt es nicht viele Optionen. Nur eine Wirtschaftsreform, die den Menschen in der DDR schon ganz kurzfristig die Vision eines besseren Lebens vermittelt, kann sie zum Bleiben veranlassen. Nach allen Erfahrungen kann das nur ein überzeugendes marktwirtschaftliches Konzept leisten. Gleichwohl zeigt die Erfahrung auch, daß eine rasche Umsetzung dieses Konzepts kurzfristig erhebliche soziale Härten mit sich bringen kann. Auch dies, so wird von vielen argumentiert, verstärke den Abwanderungsdruck. Dennoch gibt es zu dieser Politik keine Alternative, die unter demokratischen Bedingungen eine fortgesetzte Abwanderung verhindern könnte.

Die DDR droht schon jetzt in einen Teufelskreis aus Abwanderung, Lähmung des wirtschaftlichen, geistig-kulturellen und sozialen Lebens und erneuter Abwanderung zu geraten, der nicht nur ihre künftigen Möglichkeiten, wirtschaftlich aufzuholen, zunichte macht, sondern auch die Bundesrepublik erheblich belastet. Nur die rasche Umsetzung eines überzeugenden und „ausgewiesenen“ ordnungspolitischen Konzepts gibt den Menschen in der DDR die Perspektive, daß Aufholen möglich ist, und kann viele Auswanderungswillige zum Bleiben bewegen. Denn einmal gibt es außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs Bindungen, die man nicht leicht aufgibt, und zum anderen sind die Chancen für die Mehrzahl der Bürger, ihre Lebensumstände zu verbessern und persönlichen Erfolg zu haben, in einem aufholenden Land sehr groß.

So spricht vieles gegen Gradualismus und vieles für eine schnelle und durchgreifende Reform. Allerdings darf man die Befürchtungen und Sorgen großer Teile der Bevölkerung, die mit dem Gedanken an eine solche Reform verbunden sind, nicht übersehen. Wirtschaftliches Verhalten in einer Marktwirtschaft und die spezifischen Anforderungen, die ein solches System an Unternehmer und Arbeitnehmer stellt, sind in der DDR weitgehend unbekannt und ideologisch vorbelastet. Hier ist einerseits politische Überzeugungsarbeit zu leisten, andererseits sind die mit dem Übergang zur Marktwirtschaft unweigerlich verbundenen Risiken auszusprechen und Möglichkeiten ihrer sozialen Abfederung zu erörtern. Schließlich wird es entscheidend sein, daß die Bürger bereit sind, die Lasten in der — kurzfristig kaum zu vermeidenden — „Talsohle“ zu tragen und daß die wohlhabenderen Nachbarstaaten und insbesondere die Bundesrepublik bereit sind, mit großzügiger Unterstützung diese Talsohle so kurz wie möglich zu machen.

### Die wichtigsten Elemente der Reform

Zentrale Voraussetzung für die Effizienz marktwirtschaftlich organisierter Prozesse ist das weitgehend reibungslose Ineinandergreifen der Entscheidungen sehr

vieler unterschiedlicher Wirtschaftssubjekte. Dieses Ineinandergreifen wird von dem System der relativen Preise auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten gesteuert. Es ist also noch mehr die Effizienz der Interaktion der Unternehmen als die Effizienz des einzelnen Unternehmens oder Arbeitnehmers, die marktwirtschaftliche Systeme erfolgreich macht. Diese Erkenntnis wird allzu oft bei dem Denken vergessen, das man als „Kooperationsillusion“ bezeichnen könnte, der Vorstellung nämlich, es müßten nur genügend Betriebe in der DDR mit westlichen Partnern kooperieren, um die Wirtschaft der DDR effizienter zu machen. Ohne ein auf allen Ebenen funktionierendes Preissystem und internationalen Wettbewerb versandet aber der Erfolg solcher Kooperation; die „verlängerte Werkbank“ zahlt sich allenfalls für den westlichen Partner aus, der die billigen Arbeitskräfte der DDR mit modernem westlichen Kapital kombiniert.

Leitend für die politischen Entscheidungen zur Reform der Wirtschaft in der DDR muß daher der Gedanke an die Interdependenz der Prozesse und die Simultaneität marktwirtschaftlicher Lösungen sein. Das heißt, die wichtigsten Schritte müssen nicht nur schnell, sondern auch gleichzeitig getan werden, weil sonst immer wieder unüberwindbare Vorleistungs- und Kooperationshürden für diejenigen auftauchen, die ein größeres und besseres Güterangebot produzieren wollen.

Unter diesen Vorbedingungen lassen sich fünf Kernbereiche identifizieren, deren Strukturen gleichzeitig, rasch und vollständig umgestaltet werden müssen. Ziel ist es, die Entscheidungsprozesse zu dezentralisieren und zu deregulieren:

#### — Freigabe der Preisbildung

Den Unternehmen, ganz gleich welcher Rechts- und Besitzform sie derzeit zuzuordnen sind, wird freigestellt, ihre Preise zu kalkulieren<sup>2</sup>, und der Staat verzichtet grundsätzlich auf die Subventionierung und Besteuerung einzelner Güter, die über einen umweltpolitisch oder energiepolitisch erwünschten Allokations(Einspar-)effekt hinausgehen. Die Freigabe der Preisbildung kann nur unter Wettbewerbsbedingungen erfolgreich sein. Da die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen Zeit braucht, kann nur die Öffnung der DDR für den Weltmarkt den notwendigen Wettbewerbsdruck erzeugen.

#### — Einkommens- und sozialpolitische Flankierung der Preisfreigabe

Die mit dem Subventionsabbau freiwerdenden Mittel bleiben gebunden, um einen sozialen Ausgleich in Form von direkten Transfers an bedürftige Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen. Die soziale Flankierung geschieht im Rahmen eines konsequenten Übergangs von der Objekt- zur Subjektförderung. Insbesondere Rentner bedürfen zusätzlicher Hilfen, da das

<sup>2</sup> Das schließt eine gewisse Preisbindung bei einzelnen Gütern und Dienstleistungen (z.B. Mieten) nicht aus.

Verbraucherpreisniveau im Zuge der Preisfreigabe steigen wird. Dieser Einmaleffekt ist jedoch unumgänglich und auch notwendig, um die „zurückgestaute Inflation“ in der DDR zu beseitigen und um zu realistischen — den tatsächlichen Knappheiten entsprechenden — Preisen zu kommen. Damit aus dem zu erwartenden einmaligen Preisschub keine dauerhafte Inflationsbeschleunigung, d.h. eine Preis-Lohn-Spirale, entsteht, ist eine einkommenspolitische Flankierung des Prozesses erforderlich.

— *Freigabe des Lohnfindungsprozesses im Hinblick auf die Qualifikation der Arbeitnehmer und Freisetzungsvorgänge*

Um die Lohnstruktur leistungsgerechter zu gestalten und die sozialen Spannungen zu vermindern, erscheint es als denkbar, im Prinzip jedem Arbeitnehmer bei gegebener Leistung seinen derzeitigen Lohn als *Mindestlohn* auf seinem jeweiligen Arbeitsplatz zu garantieren. Unumgänglich ist aber im übrigen eine Differenzierung der Löhne nach Qualifikation. Darüber hinaus muß es den Betrieben ermöglicht werden, sich von einzelnen Arbeitnehmern zu trennen und andere anzuwerben.

Allgemeine Arbeitslosigkeit braucht in der DDR trotz der zu erwartenden Erschließung von Produktivitätsreserven kein anhaltendes Problem zu sein, da auch die Wachstumsvoraussetzungen (hohe potentielle Güternachfrage) sehr gut sind. Im Verlauf des notwendigen strukturellen Anpassungsprozesses müssen viele Menschen ihren alten Arbeitsplatz aufgeben und eine neue Beschäftigung suchen. Aus den Erfahrungen westlicher Marktwirtschaften erwachsen Befürchtungen, daß hierbei fortdauernde Arbeitslosigkeit erheblichen Ausmaßes entstehen könnte. Angesichts eines allgemeinen Arbeitskräftemangels und eines hohen Qualifikationsniveaus ist aber damit zu rechnen, daß Arbeitslosigkeit nur kurzfristig hingenommen werden muß.

Die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit sollte auf jeden Fall von den Betrieben auf den Staat bzw. auf eine Versicherung verlagert werden. Diese hat außerdem die Aufgabe, Weiterqualifizierungsmaßnahmen zu finanzieren und Arbeitskräfte zu vermitteln.

— *Beseitigung rechtlicher Hindernisse für den Erwerb und die Schaffung von langfristigen Kapitalanlagen*

Generell geht es darum, Kompetenz und Haftung für betriebswirtschaftliche Entscheidungen vom Staat auf die Wirtschaftseinheiten zu verlagern. Dazu bedarf es sowohl der Beseitigung rechtlicher Hindernisse bei der Gründung privater Unternehmen als auch der Zulassung juristischer Personen, an deren Grundkapital Private Anteile halten können. Insbesondere in den Dienstleistungsbereichen (Tourismus etwa) wird allein die Schaffung der juristischen Voraussetzungen einen Angebotsschub zur Folge haben.

— *Steuerreform*

Das Steuersystem sollte einfach und leistungsgerecht sein. Steuerliche Diskriminierungen bestimmter Tätigkeiten sind ebenso zu beseitigen wie die z.T. extreme Progression der Tarife. Durch die Einführung einer Mehrwertsteuer etwa in Höhe des europäischen Durchschnitts, einer Körperschaftsteuer mit Anrechnungsverfahren und einer linear-progressiven Einkommensteuer mit Grenzsteuersätzen, die denen der wichtigsten Nachbarstaaten nahekommen, könnte ein einfaches und überschaubares Steuersystem geschaffen werden.

### Geld, Kredit und Währung

Gleichzeitig mit all diesen Schritten muß mit Reformen des Geld- und Kreditwesens begonnen werden: Das *Bankensystem*, bisher ausführendes Organ der Regierung, muß grundlegend erneuert werden, damit es marktwirtschaftliche Funktionen übernehmen kann. Die Kreditinstitute, inländische sowie Filialen auswärtiger Institute, sollten — im Rahmen der globalen geldpolitischen und bankaufsichtsrechtlichen Restriktionen — selbständig und im Wettbewerb miteinander Einlagen aufnehmen und Kredite gewähren dürfen. Sie müssen selbständig den Zahlungsverkehr nicht nur zwischen Inländern, sondern auch mit Ausländern abwickeln. Außerdem sollte ein effizienter Markt für festverzinsliche Wertpapiere und für Beteiligungsrechte geschaffen werden. *Pari passu* müssen die in der Bundesrepublik liegenden Hindernisse für den Zahlungs-, Leistungs- und Kapitalverkehr mit der DDR beseitigt werden<sup>3</sup>.

Die *Staatsbank* beschränkt sich auf die Geld- und Währungspolitik. Sie muß von Weisungen der Regierung unabhängig sein, und sie muß sich verpflichten, die Währung zu sichern und monetär ein befriedigendes Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Diese Aufgabe ist nicht leicht zu erfüllen. Einerseits können die Wirtschaftsreformen nur erfolgreich sein, wenn die Bürger der DDR und die ausländischen potentiellen Investoren Vertrauen zum Wert der DDR-Mark gewinnen; die Staatsbank muß also auch von ihrer Seite aus alles tun, um das Entstehen einer inflatorischen Preis-Lohn-Abwertungs-Spirale zu verhindern. Dies läuft auf eine Politik des knappen Geldes hinaus. Andererseits muß sie dem von den Reformen erhofften kräftigen und nachhaltigen Wirtschaftswachstum genügend Raum geben. Dies erfordert eine angemessene Ausweitung ihres Geldangebots, eine Geldmengenexpansion, die in den kommenden Jahren

<sup>3</sup> Diese Hemmnisse bestehen in Devisenbewirtschaftungsgesetzen der Alliierten sowie in der Aufrechterhaltung des „Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt“; aber: „durch den Erlaß Allgemeiner Genehmigungen (können) die bestehenden Verbote ganz oder teilweise beseitigt werden ...“ (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht für den Januar 1990, S. 19).

während der Aufholperiode in der DDR weitaus stärker sein müßte als in der Bundesrepublik.

Bevor man mit dieser Politik beginnen kann, muß erst einmal eine Hypothek abgetragen werden. Ende 1988 verfügten die privaten Haushalte in der DDR über liquide Bestände (Bargeld und täglich fällige Spareinlagen) von rd. 168 Mrd. M. Deren Relation zu den Nettogeldeinnahmen von 163 Mrd. M im Jahre 1988 war mit 1,03 deutlich höher als die entsprechende Relation in der Bundesrepublik (0,6)<sup>4</sup>.

Dieser Geldüberhang erfordert aber noch keine Währungsreform, d.h. die Ausgabe einer neuen Geldeinheit bei zwar zunächst konstanten Preisen und Kosten, aber reduzierten Geldforderungen und -verbindlichkeiten — wie es im Juni 1948 in Westdeutschland wegen der gewaltigen zurückgestauten Inflation unumgänglich war. Eine Währungsreform ist ein gravierender Einschnitt in die Lebensverhältnisse der Bürger: Wer in Geld gespart hat, wird dafür bestraft, während derjenige belohnt wird, der sich verschuldet und dafür konsumiert oder Sachwerte erworben hat. Deshalb ist eine andere Lösung vorzuziehen: die Bindung des liquiden Geldvermögens durch den Verkauf von staatlichem Vermögen und von anderen realwertgesicherten Anlagen. Mit dem Erlös könnte der Staat seine Schulden bei der Staatsbank abtragen; diese müßte das Geld stilllegen.

Aber auch nach der Beseitigung des Geldüberhangs bleibt es schwierig, die Währung zu sichern. Häufig wird die Freigabe des Wechselkurses der Mark als die einzig marktgerechte und zugleich sicherste Lösung angesehen: Die Staatsbank behielte den Geldumlauf im Griff, und sie könnte zugleich bei voller Konvertibilität Zahlungsbilanzkrisen (drastische Schrumpfung der amtlichen Devisenreserven) vermeiden, da über den freien Wechselkurs die zunächst starke Nachfrage nach Devisen, zum Beispiel nach D-Mark, mit dem knappen Devisenangebot in Übereinstimmung gebracht würde.

Dieser Vorschlag wäre allenfalls dann vertretbar, wenn der Wechselkurs jederzeit den Kaufkraftparitäten entspräche. Tatsächlich aber kommt es — wie das Beispiel des US-Dollars zeigt — immer wieder zu einem beträchtlichen und anhaltenden Überschießen des Wechselkurses in beiden Richtungen. Für ein sehr großes Land mit kleinem Anteil der Außenwirtschaft wie die USA mag dies noch zu „verkräften“ sein. Doch für die DDR, ein kleines Land mit potentiell großem Außenwirtschaftsanteil, das erst auf der Suche nach den „richtigen“, auch weltmarktgerechten Kosten und Preisen ist, müßte diese Lösung lähmend wirken. Wegen des engen Zusammenhangs der Auslandsmärkte mit den Inlandsmärkten würden sich die Bewegungen des Wechselkurses über die Export- und die Importpreise bald auf die inländischen Kosten und Preise übertragen. Da die Schwankungen des Wechselkurses nicht die Änderungen der preislichen Wettbewerbsposition des Landes reflektieren, stellen die Ände-

rungen des Wechselkurses und die dadurch induzierten Änderungen der Inlandspreise keine zuverlässigen Signale, sondern eine Desorientierung für die Verbraucher und die Unternehmen dar, was einem Land, das mit seinem Preissystem ohnehin erhebliche Schwierigkeiten hat, zusätzliche Probleme aufbürdet.

Für die DDR bietet sich deshalb ein fester (amtlich fixierter) Wechselkurs an, der freilich im Notfall geändert werden muß. Mit der Kopplung an die D-Mark nähme die Mark währungspolitisch eine ähnliche Position ein wie der österreichische Schilling, aber auch wie die Währungen der am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems teilnehmenden Länder, zu denen hinsichtlich der Produktivität und des Lebensstandards so unterschiedliche Länder wie die Niederlande und Portugal gehören.

Die DDR hat zur Modernisierung der Wirtschaft und für den Reiseverkehr sowie zur Bedienung der Schulden gegenüber westlichen Ländern insgesamt einen gewaltigen Devisenbedarf. Er wird auf Jahre hinaus nicht durch Deviseneinnahmen aus Exporten der DDR zu decken sein. Deshalb wird von vielen empfohlen, die Konvertibilität der Mark nur behutsam einzuführen und die Devisenbewirtschaftung nur in kleineren Schritten zu lockern.

Tatsächlich sollte die Konvertibilität jedoch nicht die Krönung, sondern das Vehikel zu einer erfolgreichen Wirtschaftsreform und damit der notwendigen Devisenwirtschaftung der DDR sein. Denn grundsätzlich gilt:

- Die Ausländerkonvertibilität ermöglicht der DDR die Kapitalimporte (Direktinvestitionen, Darlehen), die zum Aufbau der Wirtschaft, und das heißt auch der Exportwirtschaft, unentbehrlich sind.
- Nur die weitgehende Inländerkonvertibilität sichert den Unternehmen das Recht, darüber zu entscheiden, welche Vorleistungen (Waren und Dienste) für den Aufbau, die Modernisierung und die Weiterführung ihrer Betriebe am besten geeignet und wo sie am billigsten zu beziehen sind.
- Die weitgehende Inländerkonvertibilität führt überdies auch insoweit zu einer Steigerung der Produktivität der DDR-Wirtschaft, als der internationale Wettbewerb die inländischen Anbieter von Gütern — auch der Konsumgüter — dazu zwingt, mehr und effizientere Leistungen zu erbringen.

Keine Devisenbewirtschaftungsbehörde ist kompetent genug, darüber zu entscheiden, welche der von inlän-

<sup>4</sup> Ende 1988 betragen die Bestände der privaten Haushalte an Bargeld, Sichteinlagen, Termingeldern mit einer Laufzeit unter drei Monaten sowie Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist schätzungsweise 800 Mrd. M, bei einem verfügbaren Einkommen von 1 300 Mrd. M. Die gesamte Ersparnis ist in der Bundesrepublik erheblich größer als in der DDR: Die Sparquote (Ersparnis in vH des verfügbaren Einkommens) lag dort z.B. bei 12,5 vH, während sie in der DDR nur 6 vH betrug. In der Bundesrepublik wird allerdings ein erheblicher Teil in Wertpapieren angelegt; diese Möglichkeit gibt es in der DDR nicht.

schen Unternehmen gestellten Anträge auf Devisenzuteilung vor anderen Anträgen Priorität haben.

Unter den Bedingungen einer Devisenbewirtschaftung ist es ein probates Kriterium für die Zuteilung von Devisen, daß man den Unternehmen, welche mit ihren Exporten die so dringend benötigten Devisen erwirtschaften, auch das Recht einräumt, einen Teil ihrer Devisen entweder selber für Einfuhren zu verwenden oder diese auf einem Auktionsmarkt anderen Unternehmen anzubieten. Diese Regelung, die in vielen Ländern praktiziert wird, ist nicht nur ungerecht, sondern auch ökonomisch unproduktiv: Da die Devisennachfrage in der Regel größer sein dürfte als das Angebot, wird der Devisenkurs auf dem Auktionsmarkt höher sein als der amtlich fixierte. Dies bedeutete zum Beispiel, daß die Vorlieferanten der Exportfirmen für ihre außerhalb der Kontingente liegenden Einfuhren sehr viel mehr in Mark aufbringen müßten als die Exportfirmen selbst, obwohl beispielsweise deren Vorlieferanten mit einer hohen Produktivität überhaupt erst die Voraussetzung für die Deviseneinnahmen der Exportfirmen geschaffen haben können und hierfür einen sehr viel dringenderen Importbedarf hätten als die Exportfirmen. Dies bewirkte eine Verzerrung der Kostenstruktur, wäre also, gesamtwirtschaftlich gesehen, unproduktiv.

Grundsätzlich sind Einfuhrkontingente mit der Marktwirtschaft nicht vereinbar: Häufig erhält nicht derjenige die Devisen zugeteilt, der sie am produktivsten braucht, sondern derjenige, der zuerst da war oder die besten Beziehungen hat oder die höchsten Bestechungsgelder zahlt. Trotzdem wird man damit rechnen müssen, daß es auch bei einer konsequenten Einführung der Marktwirtschaft in der DDR für einige Zeit Beschränkungen zumindest der Inländerkonvertibilität (Maßnahmen gegen Kapitalflucht, Kontingente für „Luxuswaren“, Devisenfonds für Reisen) geben wird.

Ob die Konvertibilität „weitgehend“ eingeführt wird oder ob die Devisenbewirtschaftung für Inländer „weitgehend“ bleiben wird, hängt von der Verfügbarkeit über Devisen und von der Wahl des Wechselkurses der Mark der DDR ab.

Entschiede sich die DDR für einen hohen Wechselkurs der Mark zur D-Mark, z. B. von 1 : 1, dann geriete sie ohne Devisenbewirtschaftung und ohne Subventionierung der Exportbetriebe in eine Zahlungsbilanzkrise. Die Nachfrage nach Devisen für moderne Investitionsgüter, für Reisen und jetzt erschwinglich gewordene Konsumgüter würde rapide zunehmen, während der Devisenzustrom rasch eingedämmt würde, da die Exportwirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig wäre. Die Mark geriete auf dem Devisenmarkt, insbesondere auf dem Schwarzmarkt, unter Abwertungsdruck: Wegen der Erwartung einer baldigen Abwertung der Mark würden Kapitalimporte ausbleiben, und es würde eine Kapitalflucht (Hortung von D-Mark und Anlage bei westdeutschen Banken) geben.

Die Konsequenzen wären wahrscheinlich: Erstens eine Mark-Abwertung, die wegen der damit befürchteten Preiserhöhung wahrscheinlich unzureichend bliebe und weitere Abwertungen nach sich ziehen würde. Zweitens eine Verschärfung der Devisenbewirtschaftung. Drittens zahllose Umgehungen der Vorschriften, die man heute nicht mehr „kriminalisieren“ und mit Kontrollen verhindern könnte. Viertens die — voraussichtlich zur Dauereinrichtung werdende — Subventionierung der Exportwirtschaft.

Wählte die DDR dagegen einen sehr niedrigen Mark-Kurs, z. B. von 5 M : 1 DM, so könnte sie weitgehend ohne Devisenbewirtschaftung auskommen und sich allenfalls darauf beschränken, im Sinne der oben genannten Beschränkungen der Inländerkonvertibilität etwas „Sand ins Getriebe“ des Reise- und des Kapitalverkehrs zu streuen.

Bei diesem Kurs blieben viele Exportunternehmen und ihre Vorlieferanten auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig, so daß auf ihre Subventionierung verzichtet werden könnte. Ferner brauchte zur Schonung der amtlichen Währungsreserven nicht auf Kontingente zurückgegriffen zu werden, da es jetzt der höhere Einfuhrpreis wäre, der die Nachfrage nach Devisen zurückdrängen würde. Dieser Weg der Eindämmung der Devisennachfrage ist jedenfalls sehr viel effizienter als die mehr oder minder willkürliche Zuteilung von Devisen im Rahmen von Kontingenten. Hinzu käme, daß die Kapitaleinfuhr gefördert und die Kapitalflucht gebremst wird, wenn der Mark-Kurs niedrig ist. Denn je rascher die Devisenproduktivität der DDR mit einem niedrigen Mark-Kurs gesteigert werden könnte, desto eher würden sich auch Erwartungen auf eine Aufwertung der Mark einstellen. Dadurch würden Gewinne im realen Austauschverhältnis (Terms of Trade) erzielt, die Realeinkommenssteigerungen der Beschäftigten möglich machen.

Gegen die Wahl eines niedrigen Mark-Kurses wird eingewendet werden, daß sich ein „Ausverkauf“ der DDR vollziehen könnte und durch die drastische Verteuerung der Einfuhren und der Auslandsreisen der nach der Preisfreigabe ohnehin zu erwartende inländische Preisanstieg einen beträchtlichen zusätzlichen Schub erhielte. Hinzu kommt, daß ein Kursverhältnis von 5:1 es dem Normalverdiener in der DDR kaum noch lohnend und realisierbar macht, einen Teil des Einkommens für einen Umtausch in D-Mark und deren Verwendung für die Erfüllung von Reisewünschen oder für den Kauf technischer Konsumgüter im Westen anzusparen. Diese Argumente sind sehr ernst zu nehmen. Richtig ist aber auch: Nur zu einem Kurs, der die Wettbewerbsfähigkeit der DDR garantiert, werden die gewünschten und notwendigen Kapitalimporte zustandekommen. Und: Auch Einfuhrkontingente und Devisenfonds für Auslandsreisen, wie sie bei einem hohen Mark-Kurs wohl unvermeidlich wären, bewirken einen Preisschub, da sie ja nichts anderes sind als eine preistreibende Verknappung des Güterangebots.

Letztlich muß man sich bei Abwägung aller Vorteile und Nachteile für einen Mark-Kurs innerhalb der genannten

Spanne entscheiden, in der Hoffnung, die Risiken zu minimieren, die in den beiden „Extremfällen“ enthalten sind. Je eher dieser Kurs die Wettbewerbsfähigkeit der DDR sichert, um so geringer wird der Interventionsbedarf der Zentralbanken sein. Bei Konvertibilität lassen sich auf jeden Fall gespaltene Kurse nicht aufrechterhalten.

### **Der Beitrag der Bundesrepublik**

Unter der Voraussetzung der Eigenstaatlichkeit der DDR besteht der wichtigste Beitrag der Bundesrepublik darin, den Übergangsprozeß zu einer anderen Wirtschaftsordnung sozialpolitisch zu flankieren und im Bereich öffentlicher Güter (Umweltschutz, Verkehr, Infrastruktur), die komplementär zur Produktionssteigerung bei privaten Gütern bereitgestellt werden müssen, direkt zu helfen.

Falls die Grundentscheidungen hinsichtlich der künftigen Wirtschaftsordnung im Sinne der hier ausgesprochenen Empfehlungen ausfallen, braucht öffentliche Rückendeckung für private Kapitalexporte in die DDR — z.B. im Sinne einer analogen Anwendung der Hermes-Bürgschaften — nur noch eine untergeordnete Rolle zu spielen. Viel wichtiger ist es, daß durch ein Abkommen zur Stützung der DDR-Währung den Bürgern der DDR ein Zugriff auf das westliche Güterangebot zu einem kalkulierbaren Kurs möglich gemacht wird.

Unumgänglich wird es auch im eigenen Interesse der Bundesrepublik sein, die DDR bei dem Bemühen zu unterstützen, den Übergangsprozeß sozial erträglich zu machen. Dies gilt letztlich sowohl für die Aufgaben der zu schaffenden Arbeitslosenversicherung bzw. Umschulungsfonds als auch für den direkten sozialen Ausgleich für Preiserhöhungen bei besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Auch dies sollte vorrangig nicht auf dem Weg direkter Zahlung durch die Bundesregierung geschehen, sondern etwa auch dadurch, daß die Bundesregierung der Regierung der DDR beim Management ihrer internationalen Verpflichtungen unter die Arme greift. Eine langfristige Anleihe der DDR auf den internationalen Kapitalmärkten etwa, die von der Bundesrepublik verbürgt wird, könnte den öffentlichen Haushalten und der Devisenbilanz der DDR angesichts erheblicher internationaler Verpflichtungen in den nächsten Jahren zusätzlich Spielraum verschaffen.

Darüber hinaus sollte sich die Bundesrepublik im Rahmen von Gemeinschaftsprojekten mit der Regierung der DDR unmittelbar an der Schaffung der für einen sozial und ökologisch verträglichen Wachstumsprozeß notwendigen Infrastruktur beteiligen. Die Gewährleistung einer ökologisch verträglicheren Energieversorgung und Industrieproduktion, ein funktionsfähiges Gesundheitswesen sowie der Ausbau der Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur sind besonders dringliche Projekte.

Die Bundesregierung muß bei der Unterstützung des Aufbauprozesses der DDR-Wirtschaft trotz der massiven privaten Kapitalimporte, die nach Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen einsetzen dürften, selbst bereit sein, eine Hilfe in Dimensionen anzubieten, die deutlich über das hinausgeht, was im Inland für einen ungebremssten Strom an Übersiedlern auszugeben wäre. Die Kosten einer anhaltend starken Übersiedlung in Form von Produktionsverlusten in der DDR und die daraus folgenden zusätzlichen sozialen Spannungen in der DDR und in der Bundesrepublik sollten dabei berücksichtigt werden. Allein für Arbeitslosenunterstützung sind bei einem Zustrom von „nur“ 500 000 Personen im Durchschnitt eines Jahres (dies impliziert mehr als 300 000 Erwerbspersonen), selbst bei einem äußerst aufnahmefähigen Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik mehr als fünf Mrd. DM aufzuwenden.

### **Probleme einer raschen Vereinigung der beiden deutschen Staaten oder einer Währungsunion**

Erhebliche Illusionen in Ost und West bestehen bezüglich der ökonomischen Konsequenzen einer sehr raschen Vereinigung bzw. einer sofortigen Währungsunion. In der Bundesrepublik werden diese von der Vorstellung getragen, nicht mehr für erreichbar gehaltene politische Ziele plötzlich in greifbarer Nähe zu haben, und in der DDR scheinen viele in der Vereinigung der beiden deutschen Staaten das Wundermittel für die rasche Genesung der DDR-Wirtschaft zu sehen. Rasche Vereinigung, Währungsunion oder Wirtschaftsgemeinschaft werden daher mit unterschiedlicher Akzentuierung von einigen Politikern befürwortet, wobei die einzige Einschränkung zu sein scheint, daß man auf die Ängste der europäischen Nachbarn vor einer wirtschaftlichen Großmacht im Herzen Europas Rücksicht nehmen müsse. Eine gesamtwirtschaftliche Analyse zeigt aber, daß die Auffassung, die Wanderungen von Ost nach West würden durch die rasche Vereinigung der beiden Staaten gebremst oder gar zum Stillstand gebracht werden, auf einer Fehleinschätzung beruht.

Die Grundprobleme der DDR-Wirtschaft sind ein überalterter Kapitalstock, sowohl in der Infrastruktur als auch im direkt produktiven Bereich, und das Fortbestehen von Industrien, die unter Weltmarktbedingungen keine Überlebenschance haben. Die Arbeitskräfte hingegen sind durchweg gut ausgebildet. Ihre geringe Produktivität resultiert aus der Ausstattung mit rückständigen Produktionsmitteln, mangelnder Koordination der individuellen Angebots- und Nachfragepläne sowie fehlenden Leistungsanreizen in dem planwirtschaftlichen System, das in der zurückgestauten Inflation seinen Ausdruck findet. Produktivitätssteigerung, die der Kern jeder wirtschaftlichen Gesundung ist, erfordert also eine moderne Kapitalausstattung, die Schaffung von Leistungsanreizen und

die Umsetzung von unterbeschäftigten Arbeitnehmern in produktivere Tätigkeiten.

Die Umwandlung des Wirtschaftssystems der DDR in eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft schafft hierfür die Voraussetzungen. Erforderlich ist aber auch ein Kapitalimport erheblichen Ausmaßes, da die meisten modernen Investitionsgüter in der DDR selbst zunächst nicht produziert werden können. Kapital wird spontan in die DDR wandern, wenn es dort eine vergleichsweise hohe Rentabilität (Grenzproduktivität) erzielt. Das ist dann der Fall, wenn die zum Kapital komplementären Produktionsmittel, vor allem Arbeit, in der DDR preiswert sind. Gegenwärtig ist das überwiegend der Fall. Arbeitskräfte verdienen weniger als halb so viel wie ihre Kollegen in der Bundesrepublik.

Eine rasche Vereinigung der beiden deutschen Staaten könnte unter ungünstigen Bedingungen den Aufholprozeß ganz erheblich erschweren und ihn nur unter sehr hohen Anpassungskosten für die ostdeutsche, aber auch für die westdeutsche Wirtschaft überhaupt möglich machen. Würde etwa, wie es für einheitliche Wirtschaftsgebiete die Regel ist, das Lohnniveau im Gebiet der DDR innerhalb kurzer Zeit dem Lohnniveau in der Bundesrepublik angeglichen, wäre ein großer Teil der Industrie der DDR gegenüber den westdeutschen Firmen und der Weltwirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig. Es käme in großem Ausmaß zu Betriebsschließungen und zur Entlassung von Arbeitskräften. Die Kohle- und Stahlkrise im Ruhrgebiet, die Werftenkrise an Nord- und Ostsee oder die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in den sogenannten Zonenrandgebieten sind Beispiele für Strukturprobleme, wie sie bei einer raschen Vereinigung der beiden deutschen Staaten in wesentlich größerem Ausmaß und sehr viel abrupter auftreten könnten.

Käme es nicht zu einer Vereinheitlichung der Lohnniveaus, so könnte ein hoher Lebensstandard nur durch direkte Subventionen an die DDR-Bevölkerung über die öffentlichen Haushalte hergestellt werden. Das würde die jetzige DDR-Bevölkerung zu „Sozialhilfeempfängern“ der Bundesrepublik machen und den Lebensstandard im Westen vermindern. Abgesehen von damit sicher verbundenen enormen sozialen Spannungen, würde eine solche Subventionierung DDR-Bürgern und Unternehmen gerade den Anreiz dafür nehmen, den Produktivitätsrückstand auszugleichen.

Eine solche Lösung ist folglich auszuschließen. Erhebliche Unterschiede im Lohnniveau müßten zunächst auf-

rechterhalten bleiben. Die „Gleichheit der Lebensbedingungen“ würde realistischerweise durch eine verstärkte Regionalförderung für das Gebiet der DDR angestrebt werden. Das aber bedeutet materiell nichts anderes als das, was derzeit auch bei Zweistaatlichkeit ansteht, denn das Ziel müßte das gleiche sein: Arbeitskräfte in ihrer Heimat zu halten und den Aufholprozeß durch private und öffentliche Kapitalimporte zu beschleunigen.

Die rasche Einführung einer einheitlichen Währung („Währungsunion“) ist nicht problemlos, solange die Produktivitätsunterschiede zwischen den beiden deutschen Staaten sehr groß sind. Die Währungsunion müßte mit einem von vornherein problematischen Währungsschnitt in der DDR verbunden werden. In einer Währungsunion begäbe man sich zudem des Instruments der Wechselkursänderung. Wenn es im Falle einer einheitlichen Währung keinen Wechselkurs mehr gibt, dann gibt es zwar auch keine Zahlungsbilanzprobleme mehr, aber Produktivitätsunterschiede können nur durch unterschiedliche Lohnniveaus kompensiert werden. Eine Region, die eine geringe Produktivität aufweist, kann sich nicht mehr durch Verbilligung der eigenen Währung wettbewerbsfähig machen, sondern sie kann sich dem Aussondern besonders unproduktiver Industrien nur durch Lohnsenkungen entziehen. Nur der Lohnmechanismus, nicht mehr jedoch der Wechselkursmechanismus stehen als Instrumente zur Verfügung, um internationale Produktivitätsunterschiede zu kompensieren und Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Von den Befürwortern einer einheitlichen Währung wird eingewandt, daß nur so die Ost-West-Wanderung der Arbeitskräfte aufgehalten werden kann, weil eine von der Bundesbank gewährleistete Währungsstabilität Vertrauen in eine gesicherte wirtschaftliche Zukunft der DDR schaffe. Dennoch kann eine einheitliche Währung die Realeinkommensdifferenzen nicht beseitigen, die letztlich Ursache der Wanderung sind.

Insgesamt ergibt sich, daß eine rasche Vereinigung keinen wirtschaftlichen Vorteil bringt. Der reale Abstand der Wohlstandsniveaus ist nicht mit formalen Umdeutungen oder Umbenennungen zu überwinden. Er kann nur real, d.h. durch größere Effizienz der DDR-Wirtschaft, abgebaut werden. Dazu bedarf es der richtigen Grundentscheidungen in der DDR. Dieser Prozeß muß aber auch — gerade wegen der möglichen politischen Instabilität, die ein Mißerfolg mit sich brächte, — vom Ausland und insbesondere der Bundesrepublik mit erheblichen Mitteln unterstützt werden.

## Die Lage der DDR-Wirtschaft zur Jahreswende 1989/90

Seit Herbst 1989 hat sich die politische Landschaft in der DDR abrupt und in atemberaubendem Tempo verändert. Die alte Führungsmannschaft wurde entmachtet, die SED hat ihre führende Rolle verloren. Die Volkskammer setzt sich noch aus Mitgliedern der traditionellen Parteien und Gruppierungen zusammen, jedoch hat sich ein ganzes Spektrum neuer Parteien entwickelt. Die Wahlen am 18. März sollen die Grundlage für eine neue Regierung bilden.

### Mißerfolg der Planwirtschaft

Zu den Ursachen für den Zusammenbruch der alten politischen Strukturen in der DDR gehört auch der wirtschaftliche Misserfolg<sup>1</sup>. Die Planwirtschaft der DDR basierte auf zentralen Entscheidungen über die Produktion und auf zentralen Zuteilungen der für die Produktion notwendigen Mittel. Die Betriebe erhielten ihre Plankennziffern und in Abstimmung damit die Investitionsgüter, die Rohstoffe und Vorerzeugnisse. Der Staat bestimmte die Ziele, die Proportionen, die Löhne und die Preise und über das Außenhandelsmonopol den Außenhandel. Es fehlte Wettbewerb, es fehlten die Signale, die von einer freien Preisbildung ausgehen. Die auf Autarkie und Versorgungssicherheit bedachte staatliche Strukturpolitik führte zu vielen inzwischen veralteten, umweltbelastenden und ineffizienten Produktionsschwerpunkten; ein Strukturwandel und die breite Einführung moderner Technologien hat in viel zu geringem Maß stattgefunden. Das bürokratische System von Auflagen und Zuteilungen sicherte nicht das reibungslose Ineinandergreifen der vielen miteinander verbundenen Produktionsprozesse. Bei den Produzenten bestand die Tendenz, sich in dem vorgegebenen Rahmen auf eine verständliche, aber gesamtwirtschaftlich verhängnisvolle Weise zu arrangieren: Die Planerfüllung fiel am leichtesten mit dem gewohnten Produktionsprogramm, die Sicherstellung der notwendigen Ressourcen gelang am besten mit überhöhten Bedarfsanmeldungen und umfangreicher Lagerhaltung. Motivation, Wirtschaftlichkeit, Nachfrageorientierung, Qualität und Innovationen blieben in diesem System auf der Strecke.

Als Bilanz der Planwirtschaft zeigt sich;

- ein schlechter Zustand vieler Produktionsanlagen und insbesondere der Infrastruktur,
- eine geringe durchschnittliche Leistung je Arbeitskraft,
- eine gesunkene Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten.

Ein wesentlicher Grund für die Ausreisewelle sind die materiellen Lebensbedingungen. Zwar war der Grundbedarf in der DDR immer leidlich gesichert; Sortimentsvielfalt, Qualität und Neuerungen sind im DDR-Angebot je-

doch rar. Verglichen mit der Bundesrepublik Deutschland, deren Lohnniveau und dem reichhaltigen Angebot, ist der Unterschied gewaltig.

### Entwicklung 1989

Die Ausreisewelle aus der DDR hat nach Öffnung der Grenzen ein erhebliches Ausmaß angenommen. Nach Berichten des Wirtschaftskomitees des Ministerrates (vormals: Staatliche Plankommission) hat die DDR im zweiten Halbjahr 1989 rund 343 000 Einwohner verloren, das Arbeitskräftepotential ging um 220 000 Berufstätige oder 3,1 vH zurück.

Die Wirtschaft der DDR war schon vorher in Schwierigkeiten. Der Jahresplan war nicht richtig „bilanziert“, Ungleichgewichte machten sich immer mehr bemerkbar. Die Ausreisewelle war schon gegen Jahresmitte in einigen Regionen und Wirtschaftsbereichen spürbar. Die Staatliche Zentralverwaltung für Statistik hat jetzt ihren Jahresbericht für 1989 vorgelegt. Danach ist die Entwicklung bis Oktober einigermaßen stabil gewesen, von November an ist die Lage sehr kritisch geworden.

- Die Industrieproduktion (Betriebe im Bereich der Industrieministerien) erreichte 1989 noch ein Plus von 2,5 vH (Plan : 4,2 vH). Bis Oktober waren die Raten positiv, von November an sank die Produktion. Die Zahl der Beschäftigten in der Industrie war im November um 53 800 (–2 vH) und im Dezember um 95 000 (–3 vH) geringer als in den Vergleichsmonaten 1988.
- Vertragsrückstände haben im ganzen Jahr 1989 zugenommen, auch bei den Staatsplanpositionen, die eigentlich von den Betrieben mit Vorrang erfüllt werden sollen und für die auch eine besonders sorgfältige Abstimmung zwischen Vor- und Endproduzenten vorgesehen ist. Nicht erfüllt waren am Jahresende 216 der 383 Staatsplanpositionen.
- Die Bauproduktion stagnierte 1989 (Plan: + 2,1 vH). Das Minus bei den Beschäftigten gegenüber dem Vergleichsmonat des Vorjahres lag im November bei 15 000 (– 3 vH), im Dezember bei 24 000 (– 4 vH). Es gab Planrückstände im Industriebau und im Wohnungsbau.
- In der Landwirtschaft war das Aufkommen an tierischen Erzeugnissen zufriedenstellend, weniger aber der Ertrag in der Pflanzenproduktion. Die Hektarerträge an Kartoffeln und Zuckerrüben lagen deutlich unter den Ergebnissen in den Vorjahren. Eklatante Engpässe gab es bei Obst und Gemüse sowie bei den

<sup>1</sup> Vgl. DDR-Wirtschaft im Umbruch — Bestandsaufnahme und Reformansätze. Kurzexpertise im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft im Rahmen der Strukturberichterstattung. Berlin 1990 (als Manuskript vervielfältigt).

nachgelagerten Produktionsstufen (Schlachtung, Kühlung, Lagerung, Verarbeitung).

- Im Verkehrs- und Kommunikationswesen war die Lage kompliziert. Bei der Eisenbahn ist die Leistung im Güterverkehr entgegen der Planung zurückgegangen. Die neuen Reiseregelungen führten zu einem Ansturm beim Personenverkehr. Die Zahl der nicht ausgeführten Anträge auf Einrichtung eines Telefonanschlusses stieg auf 1,2 Millionen.
- Im Handel mit den sozialistischen Ländern hat der Export stagniert, der Import ist zurückgegangen, damit wurde ein Exportüberschuß realisiert. Der Handel mit dem nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet wurde ausgeweitet; gegenüber den westlichen Industrieländern ist ein Defizit von 1 Mrd. US-\$ entstanden.
- Über Einkommen und Versorgung der Bevölkerung gibt es folgende Daten: Erhöhung der Nettogeldeinnahmen 1989 um 3 vH; Erhöhung der Durchschnittsrenten aufgrund der Rentenreform im Dezember 1989 von 381 M auf 447 M. Zunahme des Einzelhandelsumsatzes 1989 um 3,5 vH; erstmals wurde eine Rate für die Preissteigerungen — 1989 gegenüber 1988: 2 vH — genannt. Die Belieferung mit Nahrungsmitteln war nicht überall beständig, insbesondere nicht bei Fleisch, Wurst, Obst, Gemüse. Eine „Flucht in die Sachwerte“ wurde an den Umsätzen im November deutlich: Der Umsatz an Industriewaren insgesamt nahm im November um 12,8 vH zu (Dezember: -1 vH), darunter Rundfunk und Fernsehen + 63 vH, Haushaltsgeräte +41 vH. Im November wurden von Spareinlagen etwa 900 Mill. Mark abgehoben. Der Zuwachs der Spareinlagen für 1989 belief sich auf 8,2 Mrd. Mark gegenüber 9,7 Mrd. Mark 1988. Im Dezember wurden — als Reaktion auf das vergleichbare westliche Angebot — die Preise im Bereich Unterhaltungselektronik (z. B. Cassettenrekorder und Zubehör) gesenkt.
- Die Zahl der Arbeitslosen wird mit 50 000, die der offenen Stellen mit 250 000 beziffert.

### Perspektiven und Reformen

Eine Prognose für 1990 steht gegenwärtig auf schwankendem Boden. Die Kombinate haben Anfang Januar 1990 in „Planvorschlägen“ ihre Einschätzung der Lage für das erste Quartal abgegeben. Erwartet wird ein Rückgang der Produktion von 5 vH, in erster Linie wegen der verminderten Zahl der Arbeitskräfte. Die Regierung schätzt auf dieser Basis einen Rückgang der gesamten Produktion von 4 bis 5 vH für das Jahr 1990. Bisher wird in den Betrieben der DDR weitergearbeitet, auch die Versorgung im Bereich des Grundbedarfs scheint einigermaßen gesichert zu sein, die Basis wird jedoch immer brüchiger. Überall ist Unsicherheit über die Zukunft spürbar. Ein demoralisierender Effekt entsteht täglich in den Betrieben, wenn sich die Lücken durch Abwan-

dungen zeigen. Jetzt kommt es wesentlich darauf an, diese Unsicherheit zu überwinden, die Ausreisewelle einzudämmen und Impulse für die Wirtschaft zu geben.

Die Reformdiskussion ist in der DDR sehr lebhaft, sie ist — verglichen mit den Anfängen im November 1989 — sehr progressiv geworden. Die Wissenschaft und die Mehrzahl der Parteien befinden sich auf einer marktwirtschaftlichen Linie. Auch die Regierung hat die Marktwirtschaft zu ihrem Ziel erklärt. Sie hat Sachverständige zur Wirtschaftsreform — aus Wissenschaft, Praxis und Politik — berufen, die zu elf Themenkreisen Reformvorschläge und praktische Schritte erarbeiten sollten. Richtschnur für die Arbeit war das Ziel einer sozial und ökologisch verträglichen Marktwirtschaft. Allerdings besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Vision einer Marktwirtschaft und dem Weg dorthin. Das wird an den Ergebnissen der elf Arbeitsgruppen deutlich, die in Kurzform veröffentlicht worden sind. Bei den Vorschlägen zu praktischen Schritten dominiert die Vorsicht; die Instrumente der Planwirtschaft — Genehmigungsverfahren, Planung, Kennziffern, Normative, Dirigismus — werden noch für längere Zeit als notwendig angesehen.

Bisher sind erst wenige konkrete Schritte auf dem Weg zur Wirtschaftsreform zurückgelegt worden:

- Die Planung wurde auf wenige Orientierungskennziffern reduziert, die Bilanzierung soll schrittweise durch Vertragsbeziehungen abgelöst werden.
- Das Außenhandelsmonopol soll abgelöst werden, ein Joint Venture-Gesetz wurde verabschiedet.
- Mit Grenzkontrollen sollen „Abkäufe“ von subventionierten Waren verhindert werden. Begonnen wurde mit dem Abbau der Subventionen bei Kinderbekleidung und -schuhen, gleichzeitig wurde das Kindergeld erhöht (pro Monat bei Kindern bis zu 12 Jahren 45 M, von 13 Jahren an 65 M). Damit wurden erst rund 2 Mrd. M der insgesamt 44 Mrd. M Subventionen für Warenkäufe von „Objektförderung“ (Verbilligung der Produkte) in „Subjektförderung“ (direkte Transfers an den begünstigten Personenkreis) umgewandelt.
- Zur Förderung der Privatinitiative im Unternehmensbereich sind „vorläufige Regelungen“ herausgegeben worden. In Zukunft muß sich ein privater Betrieb nicht auf Güter und Dienstleistungen für die Bevölkerung beschränken.
- Die Entflechtung der Kombinate soll den Unternehmen selbst überlassen werden.
- Beschlossen ist ein zweistufiger Aufbau des Bankensystems, mit einer unabhängigen Zentralbank und Geschäftsbanken, die miteinander konkurrieren und ihre Geschäfte nach bankmäßigen Grundsätzen abwickeln.

### Probleme des Übergangs: Preise und Kosten

Zweifellos steht die DDR beim Übergang zur Marktwirt-

schaft vor einem ungeheuren Berg von Problemen. Das gesamte Wirtschaftsrecht muß neu gefaßt werden. Märkte und Wettbewerb müssen sich entwickeln. Praktisch alle Verhaltensweisen müssen sich ändern, wenn nicht mehr auf Anweisung „von oben“, sondern aus eigenem Antrieb und auf eigene Verantwortung gehandelt werden soll.

Zur Förderung der privaten Initiative reichen die „vorläufigen Regelungen“ für Privatbetriebe nicht aus, auch wenn sie — wie vorgesehen — noch ergänzt werden, insbesondere durch eine Reform der Einkommensteuern. Eine wesentliche Unsicherheit besteht darin, wie sich solche neuen Betriebe im Rahmen noch nicht vorhandener „Märkte“ für Vorleistungen, Produktionsmittel und Fertigerzeugnisse arrangieren sollen. Das gleiche gilt für alle anderen Betriebe.

Kernstück der Wirtschaftsreform ist die Preisreform. Hier gibt es aber auch die größten Risiken. Gegenwärtig sind die Preise administrativ gesetzt. Im Bereich des privaten Verbrauchs sind die Erzeugnisse des Grundbedarfs subventioniert und billig, die Erzeugnisse des gehobenen Bedarfs mit Abgaben belegt und teuer. Der erste Schritt für eine Preisreform kann die Herstellung kostengerechter Preise sein. Vorschläge in der DDR sehen vor, daß die Abschaffung der Subventionierung nicht ohne Einkommensausgleich vorgenommen werden. Das ist auch von der Größenordnung her zwingend. Die Subventionen für Warenkäufe belaufen sich auf rund 44 Mrd. M, der Einzelhandelsumsatz beträgt 127 Mrd. M (1988). Ohne Einkommensausgleich ist die aus dem Subventionsabbau resultierende Preiserhöhung für die Mehrheit der Bevölkerung nicht zu verkraften. Bisher wurde aber mehr gerechnet als entschieden, obwohl eine rasche Entscheidung auch das Problem des viel kritisierten „Abkaufs“ subventionierter Produkte von Nicht-DDR-Bürgern entschärfen würde. Für einige Subventionen — Wohnungswesen, Verkehr — ist die Umstellung umstritten, sie wird vermutlich zunächst zurückgestellt. Fraglich ist, ob die Belastung der „höherwertigen“ Produkte mit Abgaben aufzuheben ist. Der Verlust an Staatseinnahmen wäre empfindlich. Auf alle Fälle muß die indirekte Besteuerung neu durchdacht werden.

Die Abschaffung der Subventionen und die Umstellung der indirekten Steuern sind aber nur die ersten Schritte zu einer Preisreform. Eine Marktwirtschaft setzt freie Preisbildung voraus. Der Preisniveaueffekt einer solchen Preisfreigabe ist quantitativ nicht abzuschätzen.

Im Bereich der Produktion ist die Preisstruktur ebenfalls willkürlich. Die Preisrelationen zwischen Rohstoffen, Zulieferungen und Fertigprodukten stimmen nicht mit dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage überein. Viele Produkte sind subventioniert, andere sind mit hohen Abgaben belastet. Auch hier sind die Reaktionen auf eine Preisfreigabe nicht zu prognostizieren. Die Angst vor einer völlig unkontrollierbaren Preisentwicklung ist in der DDR groß. Deshalb soll die Preishoheit des Staates für

bestimmte Produkte aufrechterhalten werden. Vorgeesehen ist auch, die bisherigen Preise als Höchstpreise zu deklarieren. Dies ist jedoch nicht der Weg einer marktwirtschaftlichen Reform. Der Preis in seiner Lenkungsfunktion kann damit nicht wirksam werden, eine Verzerrung der Preisstruktur bleibt erhalten. Der marktwirtschaftliche Weg kann nur sein, den möglichen Preisanstieg über Konkurrenz zu begrenzen, d.h. zu Beginn des Übergangs über eine Konkurrenz der Außenmärkte.

Bei den Überlegungen zur Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft spielt gegenwärtig die „Devisenrentabilität“ eine große Rolle. Danach mußte die DDR 1989 zum Erlös einer D-Mark im Außenhandel rund 4,40 M an inländischen Kosten aufwenden (1980 waren es erst 2,40 M), die Streuung um diesen Durchschnitt ist beträchtlich. Die Kosten und die Kostenstruktur sind jedoch — genau wie die Preise — durch willkürliche Eingriffe des Staates verzerrt, z.B. aufgrund hoher Abgaben an den Staatshaushalt. Die Verschlechterung der „Devisenrentabilität“ ist zum Teil auf die Preise für Mineralöl und Mineralölprodukte zurückzuführen. Sie sind in der DDR — also auf der Kostenseite — wegen der Durchschnittspreisbildung im Handel mit der Sowjetunion sehr hoch. Im Westhandel sind die Erlöse bei Mineralölprodukten wegen der fallenden Weltmarktpreise gesunken. Die Erholung der Preise hat in den letzten Monaten schon zu einer Verbesserung der Kennziffer „Devisenrentabilität“ geführt (auf 4,00 M). Bei der gegebenen Preis- und Kostenverzerrung ist die „Devisenrentabilität“ mithin nicht sehr aussagefähig; welche Relation sich unter Marktbedingungen einstellen würde, ist schwer abzuschätzen.

Im Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland wird in der Regel davon ausgegangen, daß die Leistung je Beschäftigten in der DDR nur etwa halb so groß ist. Dies ist das Ergebnis einer empirischen Modellrechnung des DIW im Bericht zur Lage der Nation 1987. Einzurräumen ist allerdings, daß es im Vergleich mit der Bundesrepublik viele Produkte im Sortiment der DDR nicht gibt. Der nur halb so großen Leistung je Beschäftigten in der DDR entspricht auf der Kostenseite auch eine geringere Lohnhöhe. Der durchschnittliche Bruttolohn in der DDR betrug 1988 rund 1 100 Mark, in der Bundesrepublik waren es rund 3 300 DM (netto: DDR 925 M, BRD 2 200 DM). Der Abstand in den Bruttolöhnen ist also noch höher als der Produktivitätsabstand.

Sicher ist, daß die Angleichung der Lebensverhältnisse der Bundesrepublik und der DDR notwendig und unausweichlich ist. Sie kann sich auf verschiedene Weise vollziehen;

- durch Konföderation oder Vereinigung,
- durch einen Aufholprozeß im Rahmen einer eigenständigen Entwicklung der DDR.

Über diese Möglichkeiten bestehen Illusionen: Die DDR hofft, daß eine Konföderation oder Vereinigung sie zum großen Teil von den Mühen der Anpassung befreit,

die Bundesrepublik hofft, daß die DDR den Aufholprozeß zum großen Teil allein bewältigt. Jedoch wird die Konföderation oder Vereinigung die DDR-Bevölkerung nicht vor mühsamen Anpassungsprozessen bewahren, und ein eigenständiger Aufholprozeß der DDR kann nur mit großer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland gelingen. Beide Wege verlangen Opfer hier und dort, sie sind erfolgreich nur bei Lastenteilung.

Dort wie hier sind also konkrete Beschlüsse notwendig. In der DDR über den Fortgang der Wirtschaftsreform, in der Bundesrepublik über eine flankierende Unterstützung. Die Bereiche für eine Unterstützung aus dem Bundeshaushalt sind schon lange abgesteckt. Die bisherigen Ansätze — Erhöhung der Postpauschale, Bereitstellung von ERP-Krediten — sind angesichts der Probleme der DDR völlig unzureichend.

;

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr.123 **Zweimal deutsche Sozialpolitik.** Von Peter Mitzscherling. 136 S. 1978. DM 26,—.
- Nr.124 **Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie.** Ergebnisse einer Befragung. Von Burkhard Dreher. 112 S. 1978. DM 36,—.
- Nr.125 **Maßnahmen für eine sichere und umweltverträgliche Energieversorgung.** Von Urs Dolinski und Hans-Joachim Ziesing unter Mitarbeit von Klaus-Dieter Labahn. 379 S. 1978. DM 148,—.
- Nr.126 **Zur Lage und Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft.** Von Burkhard Dreher. 93 S. 1978. DM 32,80.
- Nr.127 **Neuberechnung der Wegekosten im Verkehr für das Jahr 1975.** Von Heinz Enderlein. 48 S. 1978. DM 18,60.
- Nr.128 **Regionalplanung und regionale Wirtschaftsstruktur in der Deutschen Demokratischen Republik.** Von Angela Scherzinger und Herbert Wilkens. 89 S. 1979. DM 33,60.
- Nr.129 **Das Kaufkraftverhältnis zwischen D-Mark und Mark (DDR). Eine Neuberechnung.** Von Charlotte Otto-Arnold. 76 S. 1979. DM 24,60.
- Nr.130 **Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. 160 S. 1979. DM 59,60.
- Nr.131 **Zur Interdependenz der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.** Grundlagen eines simultanen interregionalen Modells für die Bundesrepublik Deutschland. Von Herwig Birg. 290 S. 1979. DM 118,—.
- Nr.132 **Zum Problem der Substitutionsmöglichkeit von Mineralölprodukten durch andere Energieträger** — dargestellt am Beispiel eines Bundeslandes. Von Urs Dolinski und Klaus-Dieter Labahn. 106 S. 1980. DM 44,60.
- Nr.133 **Möglichkeiten der künftigen Strombedarfsdeckung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Eckhard Casser, Jörg-Peter Weiß und Hans-Joachim Ziesing. 131 S. 1980. DM 55,30.
- Nr.134 **Lohnentwicklung und Lohnpolitik als Bestimmungsgründe konjunktureller Verläufe und struktureller Verschiebungen.** Von Hans-Peter Basler. 102 S. 1981. DM 44,80.
- Nr.135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr.136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr.137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr.138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr.139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr.140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr.141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr.142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.
- Nr.143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. DM 56,—.
- Nr.144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. DM 54,—.
- Nr.145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. DM 82,60.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33  
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00  
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner,  
Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.  
Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

*Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik.* Bearbeitet von Heiner Flassbeck, Lutz Hoffmann und Reinhard Pohl. —  
*Die Lage der DDR-Wirtschaft zur Jahreswende 1989/90.* Bearbeitet von Doris Cornelsen.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.  
Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.  
Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.  
Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.  
Zuzüglich Versandkosten