

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 212

# Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik

Von

Hartwig Bartling, Peter Bofinger, Johann Wilhelm Gaddum,  
Helmut Gröner, Walter Hamm, Dietrich Köllhofer, Detlef Lorenz,  
Renate Neubäumer, Otto Schlecht, Alfred Schüller

Herausgegeben von

Helmut Gröner, Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 212**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 212**

---

**Wirtschaftspolitische Probleme der  
Integration der ehemaligen DDR  
in die Bundesrepublik**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik**

Von

**Hartwig Bartling, Peter Bofinger, Johann Wilhelm Gaddum,  
Helmut Gröner, Walter Hamm, Dietrich Köllhofer, Detlef Lorenz,  
Renate Neubäumer, Otto Schlecht, Alfred Schüller**

Herausgegeben von

**Helmut Gröner, Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen  
DDR in die Bundesrepublik** / von Hartwig Bartling . . . Hrsg.

von Helmut Gröner . . . — Berlin: Duncker und Humblot, 1991

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 212)

ISBN 3-428-07275-8

NE: Bartling, Hartwig; Gröner, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft für

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07275-8

## Vorwort der Herausgeber

### I.

Die wirtschaftlichen Probleme in den fünf neuen Bundesländern und die Schwierigkeiten, sie in das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Bundesrepublik zu integrieren, beherrschen die gegenwärtige Diskussion. Schon in einem frühen Stadium des Integrationsprozesses, im März 1990, entschieden sich sowohl der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, als auch dessen Arbeitsgruppe Wettbewerb, für diesen Prozeß relevante Probleme aufzugreifen und auf ihren jeweiligen Tagungen im März 1991 zu behandeln.

Die Arbeitsgruppe Wettbewerb tagte am 11. und 12. März 1991 in Marburg unter dem Generalthema „Markt und Wettbewerb in der ehemaligen DDR“. Als Referenten konnten Johann Wilhelm Gaddum, Walter Hamm, Dietrich Köllhofer, Harald Lübbert und Otto Schlecht gewonnen werden.

Der Wirtschaftspolitische Ausschuß behandelte am 13. und 14. März, ebenfalls in Marburg, das Dachthema „Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik“. Referate wurden gehalten von Hartmut Bartling, Peter Bofinger, Helmut Gröner, Detlef Lorenz, Renate Neubäumer und Alfred A. Schüller. Die Diskussion wurde besonders durch Gäste von ostdeutschen Hochschulen angeregt.

Wegen der engen Verzahnung der beiden Themenbereiche beschlossen der Wirtschaftspolitische Ausschuß und die Arbeitsgruppe Wettbewerb, die auf ihren Sitzungen vorgetragenen und diskutierten Referate in einem Band zu veröffentlichen. Dieser liegt hiermit vor.

## II.

Gäste der Arbeitsgruppe Wettbewerb waren:

Prof. Dr. Otto Schlecht, Staatssekretär, Bundesministerium für Wirtschaft/  
Universität Trier

Prof. Dr. Dietrich Köllhofer, Mitglied des Vorstandes der Bayerischen  
Vereinsbank

Johann Wilhelm Gaddum, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bun-  
desbank

Gäste des Wirtschaftspolitischen Ausschusses waren:

Prof. Dr. Renate Neubäumer, Fachhochschule Rheinland-Pfalz, Abt. Lud-  
wigshafen/Worms

Prof. Dr. Hartwig Bartling, Universität Mainz

Prof. Dr. Norbert Berthold, Universität Würzburg

PD Dr. Peter Bofinger, Landeszentralbank in Baden-Württemberg, Stutt-  
gart

Prof. Dr. Ph. J. Bryson, Universität Marburg

Prof. Dr. H.-J. Dubrowsky, Hochschule für Ökonomie, Berlin

Prof. Dr. Gielow, Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Wim Kösters, Universität Münster

Prof. Dr. Norbert Peche, Direktor des Zentralinstituts für Wirtschaftswis-  
sensschaften, Berlin

Prof. Dr.-Ing. Rolf Schönknecht, Universität Rostock

Prof. Dr. Alfred A. Schüller, Universität Marburg

PD Dr. H. D. Smeets, Universität Bayreuth

Prof. Dr. Roland Vaubel, Universität Mannheim

Prof. Dr. Peter Wieczorek, Technische Universität Dresden

## Inhaltsverzeichnis

Die deutsche Einheit als Herausforderung an die Ordnungspolitik Von <i>Otto Schlecht</i> , Bonn .....	9
Konkurrierende Menschenbilder und Staatsverständnisse im Angleichungs- prozeß Von <i>Alfred Schüller</i> , Marburg .....	25
Versagt die Treuhandanstalt? Von <i>Walter Hamm</i> , Marburg .....	61
Der ostdeutsche Arbeitsmarkt — Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer auf mehr Beschäftigung ausgerichteten Wirtschaftspolitik Von <i>Renate Neubäumer</i> , Frankfurt a./M. ....	79
Geld- und Kreditpolitik nach Bildung der deutschen Währungsunion Von <i>Peter Bofinger</i> , Stuttgart .....	151
Die Markt- und Wettbewerbssituation des Bankensektors in den neuen Bundesländern Von <i>Dietrich Köllhofer</i> , München .....	177
Die Markt- und Wettbewerbssituation des Bankensektors in den neuen Bundesländern Von <i>Johann Wilhelm Gaddum</i> , Frankfurt .....	191
Energiepolitik in den neuen Bundesländern Von <i>Helmut Gröner</i> , Bayreuth .....	201
Anpassungsprobleme der Agrarwirtschaft in den neuen Bundesländern Von <i>Hartwig Bartling</i> , Mainz .....	210
Konsequenzen für den deutschen Außenhandel aus der Integration West- und Ostdeutschlands Von <i>Detlef Lorenz</i> , Berlin .....	245





# Die deutsche Einheit als Herausforderung an die Ordnungspolitik

Von *Otto Schlecht*, Bonn

## I.

Das Thema meines heutigen Referates — „Die deutsche Einheit als Herausforderung an die Ordnungspolitik“ — begreife ich zunächst einmal als persönliche Aufforderung, gerade auch in einer Phase sich überstürzender Ereignisse die ordnungspolitische Meßlatte an die wirtschaftspolitischen Entscheidungen anzulegen und den Dialog mit der Wissenschaft zu suchen. Gleichsam mit umgekehrten Vorzeichen hat der Verein für Socialpolitik sich schon mit seinem Namen der Aufgabe verschrieben, bei aller ordnungspolitischen Standfestigkeit die politische Dimension im Auge zu behalten. Dieser Brückenschlag fällt der Wissenschaft in der Tat manchmal nicht leicht. Es mutete bisweilen schon recht befremdlich an, mit welchem Eifer mancher renommierte Wissenschaftler und manches durchaus bekannte Institut Theorien über ein graduelles Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten und eine schrittweise Transformation der staatlichen Verwaltungswirtschaft in der damaligen DDR noch weit in das erste Halbjahr 1990 hinein entwickelten, während das wirkliche Leben schon längst der Theorie davongeeilt war.

Ich gebe zu, auch wir haben anfänglich die verschiedensten Stufenpläne ausgearbeitet. Aber ich glaube, hier hatte die Politik viel schneller erkannt, daß die Realität der offenen Grenzen in Deutschland und die Bereitschaft der Menschen, der damaligen DDR notfalls massenweise den Rücken zu kehren, derartigen Modellen den Boden entzogen hatten. Oft schert sich die Politik — ich füge hinzu: leider — zu wenig um die Wissenschaft. In dieser Situation wurde sie ihrerseits von der Wissenschaft zum Teil ziemlich im Stich gelassen. Dies hat dann auch dazu beigetragen, daß unter dem Zwang eiliger politischer Entscheidungen die ökonomischen Realitäten zunächst nicht voll erkannt und ins Kalkül genommen wurden.

## II.

Bevor ich auf die vor uns liegenden ordnungspolitischen Herausforderungen der deutschen Einheit eingehe, möchte ich kurz durch eben diese Brille auf die bisherigen Ereignisse zurückblicken:

Die Zeit nach dem historischen 9. November 1989 war geprägt durch eine massive Übersiedlerwelle aus der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik. Für die Bundesregierung war diese gewaltige Wanderungsbewegung auf längere Sicht nicht hinnehmbar. Sie schuf in der Bundesrepublik zunehmend soziale Probleme — ich erinnere nur an die Schwierigkeiten, den Übersiedlern Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Zum anderen konnte es nicht im Sinne der Bundesregierung sein, tatenlos zuzusehen, wie der andere Teil Deutschlands menschlich ausblutete. Um für die Bevölkerung der DDR schnell neue Perspektiven in ihrer Heimat aufzuzeigen, hat die Bundesregierung am 13. Februar 1990 der Regierung der DDR das Angebot unterbreitet, sofortige Verhandlungen zur Schaffung einer Währungs- und Wirtschaftsunion aufzunehmen. Dabei war uns von Anfang an klar, daß es nicht genügt, lediglich die Deutsche Mark in der DDR einzuführen. Voraussetzung für eine Gesundung der Wirtschaft waren vielmehr durchgreifende Wirtschaftsreformen.

In dem Angebot der Bundesregierung wurde daher hervorgehoben, daß „zeitgleich . . . von der DDR die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung der sozialen Marktwirtschaft geschaffen sein“ müssen. Wie gesagt: Auch wenn ein langsames Zusammenwachsen den wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern eher entsprochen hätte, so stellte sich angesichts der beschriebenen Realitäten nicht mehr die Frage, ob eine deutsche Währungsunion errichtet werden sollte, sondern nur, in welcher Ausgestaltung die Risiken minimiert und die Chancen erhöht werden konnten. So kam es in kurzer Zeit zum Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion.

Einige Aspekte dieses Vertrages erscheinen mir ordnungspolitisch besonders bedeutsam. Entscheidend war, daß allen Bestrebungen, plan- und marktwirtschaftliche Elemente zu vermischen, eine klare Absage erteilt wurde. Der Vertrag enthält daher die grundlegenden Bestimmungen zur Abkehr von der sozialistischen Planwirtschaft und zur Einführung der sozialen Marktwirtschaft. Die wesentlichen Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Betätigung wie Vertrags-, Gewerbe-, Niederlassungs- und Berufsfreiheit werden ebenso garantiert wie das Eigentum privater Investoren an Grund und Boden und die Niederlassungsfreiheit auch für Gebietsfremde. Damit wurde zugleich ein Schritt zur Öffnung der Märkte nach außen getan. Für eine effiziente Koordinierung der einzelwirtschaftlichen Aktivitäten war ferner eine unabdingbare Voraussetzung, daß grundsätzlich alle Preise

freigegeben wurden. Preisbindungen wurden nur in ganz wenigen, wenn auch sehr wichtigen Sektoren fortgeführt: Mieten, Energie und öffentlicher Personennahverkehr. Aber auch hier wurde die Fortgeltung der alten Höchstpreisvorschriften ganz bewußt auf sechs bis zwölf Monate begrenzt, um sicherzustellen, daß die nach der Vereinigung zuständigen politischen Instanzen im Falle einer Verlängerung der Preisregelungen gleich auch die damit verbundenen Subventionen in eigener Verantwortung beschließen müssen.

Die Beseitigung des staatlichen Außenhandelsmonopols und die Zulassung des freien Warenverkehrs waren weitere wichtige Elemente für privatwirtschaftliche Initiative und die Herstellung von Wettbewerb. Um zu verhindern, daß der neu aufkeimende Wettbewerb sogleich wieder beschränkt oder bislang staatliche durch neue private Monopole ersetzt würden, sah der Staatsvertrag auch die Übernahme unseres Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor. Erst nach einigem Widerstreben stimmte die damalige DDR-Regierung zu, dabei auch die Fusionskontrolle mit einigen Erleichterungen zu übernehmen. Das anfängliche Zögern wurde mit der Befürchtung begründet, eine Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen könne sich als Investitionshemmnis erweisen — vielleicht nicht ganz ohne bundesdeutsche „Nachhilfe“, denn bei uns versuchten dann flugs interessierte Kreise, etwas von der „weicheren“ DDR-Fusionskontrolle in die deutsche Einheit hinüberzuretten. Andere Stimmen meinten, daß durch die Öffnung der Grenzen die bisherigen staatlichen Monopole ohnehin in sich zusammenbrechen würden und daher eine Fusionskontrolle vorerst nicht erforderlich sei. Diese Prognose war in den meisten Fällen durchaus zutreffend. Gleichwohl blieb die Fusionskontrolle für jene Fälle wichtig, in denen einerseits — etwa bei leitungsgebundenen Monopolen oder rein regionalen Märkten — der Wettbewerb aus dem Westen nicht wirkte, andererseits das Bundeskartellamt mangels Auswirkungen im Gebiete der alten Bundesrepublik nicht eingreifen konnte.

Rückblickend kann man sagen, daß bisweilen im Interesse einer stärkeren Marktöffnung ein beherrzteres Eingreifen des „Amtes für Wettbewerbschutz“ der DDR, aber auch des Bundeskartellamtes durchaus wünschenswert und rechtlich vielleicht auch möglich gewesen wäre; ich erinnere beispielsweise an die Übernahme des DDR-Versicherungsmonopols durch die Allianz. In anderen Fällen, etwa beim Einstig der westdeutschen Strom- oder Gasunternehmen in der DDR, war eine schwierige Abwägung zu treffen zwischen dem Wunsch nach schnellen, massiven Investitionen und dem ordnungspolitischen Interesse an wettbewerblichen Auflockerungen der deutschen Strom- und Gaslandschaft, die bekanntlich ja nicht gerade ein Paradebeispiel für Vielfalt und Wettbewerb bietet. Ob dabei immer der „Stein der Weisen“ gefunden wurde, mag mancher mit Fug und Recht bezweifeln.