

Wirtschaftsentwicklung in der DDR, 1949 – 1990

I. Die Konzeption der Zentralverwaltungswirtschaft

Unmittelbar nach Kriegsende begann die sowjetische Besatzungsmacht mit dem Aufbau der sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in der SBZ. Diese Ordnung wurde ab 1949 in der DDR grundsätzlich beibehalten. Kennzeichen sozialistischer Wirtschaftsordnungen sind die Abschaffung des Privateigentums an den Produktionsmitteln und die Aufhebung des Wettbewerbs auf Märkten. Die Verfassung der DDR legte dementsprechend in Art. 9, Abs. 1, das Gemeineigentum an den Produktionsmitteln sowie in Art. 9, Abs. 3, die zentrale Planung der Wirtschaftsaktivität fest. Neben der Produktionsplanung wurde eine zentrale Preisplanung für nahezu alle Güter vorgenommen. Die Grundidee der Planwirtschaft war die Ausschaltung von Wirtschaftsschwankungen: Durch die zentrale Abstimmung von Konsum und Produktion sollten stets alle Bedürfnisse befriedigt und alle Produktionsfaktoren beschäftigt werden. Die Zentralverwaltungswirtschaft muß dazu zwei schwerwiegende Probleme lösen: (1) die Bedürfnisse der Konsumenten mußten rechtzeitig vor Beginn der Produktions- und Konsumperiode bekannt sein; (2) die Produzenten mußten motiviert sein Pläne zu erfüllen. Beide Probleme wurden in der Praxis unzureichend gelöst, so daß im Ergebnis Konsumniveau und Wachstum relativ (im Vergleich zur BRD) niedrig waren. Des weiteren traten auch in der Zentralplanwirtschaft der DDR Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität ein, vor allem ausgelöst durch außerökonomische Faktoren, z.B. Unruhen in Polen 1956 (ausbleibende Kohlelieferungen) oder Preiserhöhungen für Öl (1976 und 1982) durch die Sowjetunion.

Ausgangspunkt der Planungstätigkeit war der Gedanke der freien Konsumwahl durch die Bürger der DDR. Die Nachfrage nach einzelnen Konsumgütern (Güter 1. Ordnung) mußte vorhergesagt werden. Da die Bedürfnisse – und damit die Nachfrage – der Menschen unbegrenzt ist, mußte eine Vorauswahl getroffen werden, welche Konsumgüter vorrangig bereitgestellt werden sollten. Anschließend mußte für jedes Konsumgut ermittelt werden, welche Produktionsfaktoren (Arbeit, Maschinenzeiten, Rohstoffe; Güter 2. Ordnung) zu seiner Herstellung notwendig sind. Nun wiederum mußte ermittelt werden, welche Produktionsfaktoren zur Herstellung dieser Güter 2. Ordnung notwendig waren. Dieser Prozeß wurde fortgesetzt, bis die Menge der benötigten Primärgüter (z.B. Eisenerz, Kühe) feststand. Diese Primärgüter oder Güter letzter Ordnung stellten möglicherweise nicht beseitigbare Engpaßfaktoren dar. Sie signalisierten daher die volkswirtschaftlichen Knappheitsgrade.

In der Praxis ist eine solche Totalbilanzierung unmöglich, so daß lediglich der Verbrauch an Gütern letzter Ordnung (Primärgüter) detailliert geplant wurde. Dies übernahm die Staatliche Planungskommission (ab 1950; SPK), die ihre Rahmenvorgaben durch den Ministerrat der DDR bzw. das Politbüro der SED bekam. Die SPK gab konkrete Lieferbefehle oder Bezugsansprüche in Form von MAK-Bilanzen (Material, Ausrüstung, Konsumgüter) an die Industrieministerien, Kombinate und Betriebe. Ergänzt wurde das Planungssystem durch Planung auf regionaler Ebene

(Bezirksplanungskommissionen) und auf Betriebsebene. Die einzelnen Betriebe mußten vor allem ihre geschätzte Produktionsmenge an die SPK melden.

In der Marktwirtschaft informieren Preise über relative Knappheiten, in der Zentralverwaltungswirtschaft informieren Bilanzen über relative Knappheiten. Ein wesentliches Problem der Zentralverwaltungswirtschaft ist dementsprechend mangelnde Flexibilität, denn sowohl die Preise als auch die Produktionsmengen werden über einen längeren Zeitraum festgelegt, wohingegen in der Marktwirtschaft insbesondere die Preise kurzfristig variabel sind. Neben der Flexibilität fehlen Kontroll- und Anreizmechanismen. In der Marktwirtschaft gibt es starke Anreizmechanismen (Gewinn für Unternehmen; Lohn, Arbeitsplatzsicherheit für Arbeitnehmer) und eine starke Kontrolle durch den Markt (ineffiziente Unternehmen gehen in Konkurs). In der DDR mußten Gewinne an den Staat abgeführt werden, die Löhne waren über lange Perioden fixiert, Arbeitslosigkeit gab es nicht, Absatzpreise und -mengen waren durch Pläne vorgegeben, Konkurse waren nicht möglich. Die SPK gab daher Kennziffern (z.B. Bruttoproduktion, Kosten, Arbeitsproduktivität) vor, deren Erreichung kontrolliert wurde. Die Kennziffern waren zugleich Anreizfaktoren für die Arbeiter, denn bei Übererfüllung der Pläne wurden hohe Prämien (bis zu 2 Monatsverdiensten) ausgeschüttet. Dieses Anreizsystem hatte vor allem zwei Folgen: (1) im Planungsprozeß meldeten die Unternehmen gezielt niedrige Kapazitäten; (2) es wurden nur solche Güter produziert, die zu guten Kennziffern führten, d.h. das Warenangebot wurde eingeschränkt.

Ein weiteres Problem war die Investitionsplanung. Da Kapital lediglich „geronnene Arbeit“ war, wurde der Produktionsfaktor Kapital mit einem zu niedrigen Preis versehen. Das führte, insbesondere in den frühen Jahren, zu einer Verschwendung von Kapital: die Produktion war, sofern genügend Kapital zur Verfügung stand, zu kapitalintensiv. Die Verfügbarkeit wurde politisch determiniert, d.h. politisch gewünschte Bereiche (z.B. Schwerindustrie in den 1950er Jahren, Chemieindustrie in den 1960er Jahren, Elektronik in den 1980er Jahren) wurden mit zuviel Kapital ausgestattet, wohingegen andere Bereiche unter Kapitalmangel litten.

In einer Zentralverwaltungswirtschaft muß möglichst der gesamte Güter- und Geldbestand geplant werden. Dies hat zur Folge, daß Importe und Exporte sowie internationale Geldtransaktionen reguliert werden müssen. Dazu wurde 1949 das Ministerium für Innerdeutschen Handel, Außenhandel und Materialversorgung geschaffen. Für jede grenzüberschreitende Transaktion war eine staatliche Genehmigung notwendig. Die beim Export von Gütern eingenommenen Devisen mußten bei der Zentralbank abgeliefert werden, der Exporteur bekam dafür eine Gutschrift in Mark (einen Devisenmarkt gab es nicht). Andererseits konnten Importeure ihre Waren in Mark bezahlen, d.h. für den Ausgleich der Devisenbilanz waren Zentralbank und Außenhandelsministerium zuständig. Besonders hervorzuheben ist die regionale Integration in Osteuropa: dort entstand der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW); die Außenhandelspläne der Mitgliedsländer wurden aufeinander abgestimmt. Des weiteren war für die DDR der Handel mit der BRD wichtig (umgekehrt nicht), der bereits seit dem 8. Oktober 1949 im Frankfurter Abkommen über den Interzonenhandel

geregelt war. Neuregelungen erfolgten in den Berliner Abkommen von 1951 und 1968. Der vereinbarte Wechselkurs war für die DDR sehr vorteilhaft: 1 DM = 1 M = 1 Verrechnungseinheit. Die Abrechnung erfolgte über die Zentralbanken, die sich gegenseitig einen zinslosen Überziehungskredit einräumten.

III. Die Entwicklung der einzelnen Sektoren

1. Landwirtschaft

Nachdem unmittelbar nach Kriegsende zahlreiche Kleinbauernstellen geschaffen worden waren, kam es 1952-53 zur Kollektivierung großbäuerlichen Besitzes, sowie zu einem stärkeren Druck (Erhöhung des Ablieferungszolls, geringe Zuteilung von Saatmitteln und Dünger, geringe Maschinenkapazität) auf mittelgroße Bauernhöfe. Der von Privatbauern bewirtschaftete Flächenanteil fiel 1952-53 von 93 % auf 74 %. Im Verlauf des Jahrzehnts hielt der Druck auf die Bauern an, so daß 1959 nur noch 52 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche privat beackert wurden. Zu diesem Zeitpunkt wurden nun (fast) alle Klein- und Mittelbauern in Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) gezwungen. Die im Frühjahr 1960 folgende „Vollsozialisierung“ führte dazu, daß nur noch 7,6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche durch vor allem im Nebenerwerb tätige private Bauern genutzt wurde. Die Grundprobleme der Planwirtschaft (fehlende Anreiz- und Kontrollmechanismen) griffen auch in der Landwirtschaft. Die Landarbeiter hatten starke Anreize ihren Arbeitseinsatz innerhalb der LPG zu minimieren und gleichzeitig auf dem verbliebenen Privatbesitz (i.d.R. 0,5 Hektar pro Familie) arbeitsintensive und hochwertige Agrarprodukte (z.B. Gemüse) anzubauen und über den „grauen“ Markt abzusetzen.

2. Industrie und Gewerbe

Im sekundären Sektor setzte sich der Trend zum sozialistischen Eigentum fort. Unmittelbar nach Kriegsende waren zunächst Großbetriebe verstaatlicht worden. Im Verlauf der 1950er Jahre wurden mittelständige Betriebe vor allem durch eine hohe Steuerlast in Kollektivbesitz gedrängt. Eine weitere, ab 1956 mögliche Form der Kollektivierung war die Gründung von Betrieben mit staatlicher Beteiligung (BSB); bei dieser Betriebsform übernahm der Staat einen wesentlichen Kapitalanteil, die unternehmerische Leitung verblieb beim vorherigen Eigentümer. Unternehmerische Anreize blieben somit teilweise erhalten. In den 1960er Jahren ging die Zentrale zunehmend zur Schaffung von Kombinat (sozialistische Großbetriebe) über; 40 % der Industrie waren schließlich in dieser Form organisiert.

Die Demotagen und die unterbrochenen Wirtschaftsbeziehungen mit dem kapitalistischen Ausland führten zu einer Umstrukturierung der Wirtschaft. In den ehemals mitteldeutschen Gebieten war die Schwer- und Investitionsgüterindustrie traditionell schwach vertreten gewesen. Die vorhandenen Anlagen wurden zudem größtenteils demontiert. Folglich mußten nun für den Wiederaufbau der Wirtschaft zunächst Kapazitäten in der Investitionsgüterindustrie geschaffen werden. Demgegenüber

wurde die Konsumgüterindustrie nicht weiterentwickelt. Bis Ende der 1970er Jahre war das Wachstum der Investitionsgüterindustrie etwa 50 % stärker als das Wachstum der Konsumgüterindustrie.

3. Dienstleistungen

Der Bankensektor war bereits 1945 vollständig sozialisiert worden; Privatbanken waren in der DDR nicht aktiv.

Zur Steuerung des Konsumgütervertriebs war zunächst die Sozialisierung des Großhandels notwendig. Über diesen konnte das Angebot des Einzelhandels weitgehend gesteuert werden. Bis 1951 wurden daher Deutsche Handelszentralen (DHZ) errichtet, die den Großhandel komplett übernahmen. Im Einzelhandel ging die Kollektivierung hingegen langsamer vonstatten, vor allem da hier mehr Betriebe und Personen betroffen waren. Zwischen 1948 und 1952 wurden zwei staatliche Einzelhandelsorganisationen geschaffen: die „Handelsorganisation“ (HO) verkaufte (bewirtschaftete) Güter zu hohen Preisen (Abschöpfung von Kaufkraft bei den Privathaushalten), der „Konsum“ verkaufte standardisierte Konsumgüter zu niedrigen Preisen. Mit dieser Aufteilung konnten alle Haushalte ihren Grundbedarf decken (über den „Konsum“), wohingegen hohe Einkommen über die HO abgeschöpft wurden (wichtig für die Geldmengensteuerung).

Die Abschöpfung der Geldmenge über hohe Preise für bewirtschaftete Konsumgüter gelang jedoch nicht. Die Geldmenge stieg ständig, vor allem, da die Löhne zu hoch waren (Kapital war nur „geronnene Arbeit“, also mußte der Relativpreis von Arbeit hoch, derjenige von Kapital niedrig sein). Zudem mißtrauten viele Bürger dem Bankensystem, so daß große Bargeldbestände vorgehalten wurden. Der Staat bereinigte dieses Problem durch einen Zwangsumtausch („Zweite Währungsreform“) im Oktober 1957: je Einwohner wurden 300 M getauscht, darüber hinausgehende Beträge mußten auf Sonderkonten deponiert werden, damit der rechtmäßige Erwerb geprüft werden konnte. Aus Sicht des Staates war die Aktion ein Erfolg: bis Anfang 1958 ging die Geldmenge um ca. 1/3 zurück.

4. Staat

Bis Ende 1950 wurde das Budget der SBZ / DDR von der Besatzungsmacht verabschiedet. Erst mit dem Haushaltsjahr 1951 ging die Finanzhoheit auf die DDR über. Der Staatshaushalt der DDR umfaßte die Ausgaben des Zentralstaates, der Bezirke, Kreise und Gemeinden sowie der volkseigenen Betriebe und der Sozialversicherung. Besteuert wurden nahezu ausschließlich die volkseigenen Betriebe und Genossenschaften; sie trugen 70 – 80 % der gesamten Staatseinnahmen bei. Die werktätige Bevölkerung wurde nur mit sehr niedrigen Steuern belastet. Ihr Beitrag zu den Gesamteinnahmen belief sich auf 5 – 7 %. Dieses System führte zu einer sehr effizienten Steuererhebung, da direkt aus der Buchhaltung der Unternehmen die Steuerzahlungen ermittelt werden konnten. Eine ausgedehnte Finanzverwaltung war daher nicht notwendig. Da die Steuern Kosten für

die Unternehmen darstellten wirkten sie sich direkt auf die Preise aus, d.h. die Steuerlast wurde gleichmäßig auf die Konsumenten verteilt. Dies führte dazu, daß niedrige Einkommen übermäßig belastet wurden, d.h. das Steuersystem der DDR war unsozial.

Ein wesentlicher Teil der Staatsaktivität sind die Sozialversicherungen. Die Verwaltung der Sozialversicherung (Versicherung der Arbeiter und Angestellten gegen Krankheit, Unfall, Alter) oblag größtenteils dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund (FDGB). Die Versicherung von Bauern, Handwerkern und anderen Selbständigen war ausgegliedert (Sozialversicherung der Produktionsgenossenschaften). Die Beiträge lagen bei etwa 20 % des Lohnes. Die Leistungen waren – außer bei der Krankenversicherung – sehr niedrig. 1989 lag die Invalidenrente im Schnitt bei 481 M pro Monat, die Altersrente bei 446 M pro Monat; das war niedriger als das Existenzminimum.