Gernot Gutmann/Werner Klein

Herausbildungs- und Entwicklungsphasen der Planungs-, Lenkungs- und Kontrollmechanismen im Wirtschaftssystem

1. Vorbemerkungen
2. Die Schaffung der Grundlagen eines Systems zentraler staatlicher Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft in der SBZ 1945 bis 1949
2.1. Politische Ausgangslage
2.2. Aufbau der institutionellen Arrangements zentraler Planung, Leitung und Kontrolle in den Jahren 1945 bis 1949
2.3. Begleitende ordnungspolitische Maßnahmen
2.4. Planung, Lenkung und Kontrolle der Wirtschaft der SBZ in den Jahren 1945 bis 1950
2.5. Die Einbindung der Privatwirtschaft in das System zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle
3. Zur Entwicklung der Planungs-, Lenkungs- und Kontrollmechanismen nach der Staatsgründung der DDR 1949 bis 1956
3.1. Planungsorganisatorische Umgestaltungen
3.2. Zur Entwicklung der Lenkungs- und Kontrollmechanismen
4. Die Phase der Wirtschaftsreformen von 1963 bis 1970
4.1. Die Entwicklung in den Jahren 1956 bis 1960 und Ursachen für Reformen
4.2. Organisation der Planung und Leitung
4.3. Planmethodik
4.4. Das System ökonomischer Hebel
4.4.1. Industriepreisreform und Preisbildung
4.4.2. Produktionsfondsabgabe
4.4.3. Zinsen und Kreditfinanzierung von Investitionen
4.4.4. Der Gewinn
4.5. Kontrolle
5. Rezentralisierung und Kombinatsreform 1971 bis 1989
5.1. Organisation der Planung und Lenkung
5.2. Arten der Pläne und Planungsmethodik
5.3. Preisbildung
5.4. Prämiensystem

5.5. Kontrolle
6. Zur theoretischen Begründung des Zusammenbruchs des Systems zentral-administrativer Planung, Leitung und Kontrolle
Zusammenfassung

1. *Vorbemerkungen*

Ziel der nachfolgenden Untersuchung ist es, den in einer Vielzahl von Details sich vollziehenden Prozeß der Herausbildung eines Wirtschaftssystems nach sowjetischem Vorbild in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands (SBZ) zwischen 1945 und 1949 und der nachfolgenden Deutschen Demokratischen Republik (DDR) ab 1949 bis Ende 1989 im Hinblick auf die obige Thematik nachzuzeichnen. Das Schwergewicht liegt dabei auf der institutionellen Ausgestaltung und damit strukturbestimmenden Ausformung und Organisation der zentralen staatlichen Planung der Wirtschaftsprozesse einschließlich der dazu entwickelten Formen und Methoden der Lenkung und Kontrolle. Die hierzu paßfähige Herausbildung gesellschaftlichen Eigentums an den sächlichen Produktionsmitteln in Form des sogenannten „Volkseigentums" und des sozialistisch-wissenschaftlichen Eigentums und der damit einhergehenden Verdrängung des Privateigentums wird an anderer Stelle behandelt.[1]

Die Periode der Jahre 1945 bis 1949 läßt sich mit Karl C. Thalheim als der Zeitraum bezeichnen, in dem die Grundlagen für die Entwicklung einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs gelegt wurden.[2] Entscheidend war hierfür die enge Zusammenarbeit zwischen der mit faktisch absoluten Hoheitsrechten ausgestatteten sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) einerseits und den Führungsgremien der KPD und ab 1946 der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) andererseits, wobei letztere ihren ideologischen Führungsanspruch im Blockparteiensystem ausbaute und durchsetzte. Von systematischer zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle der volkswirtschaftlichen Hergänge in den Jahren von 1945 bis 1948 durch im Auftrag der SMAD handelnde deutsche Instanzen konnte kaum die Rede sein, weil es noch weitgehend an den hierfür notwendigen institutionellen Voraussetzungen fehlte. Die in diesem Kontext bedeutsame „Deutsche Wirtschaftskommission" (DWK) wurde erst am 4. Juni 1947 gegründet. Erste „deutsche Verwaltungen" mit Zuständigkeiten für die gesamte SBZ auf wirtschaftlichem Gebiet waren durch die SMAD bereits 1945 geschaffen worden

1 Vgl. die hierzu verfaßten Expertisen.

2 Thalheim, K. C., Die sowjetische Besatzungszone Deutschlands, in: Birken, E., R. Neumann (Hrsg.), Die Sowjetisierung Ost-Mittel-Europas 1945–1957, Frankfurt/M. und Berlin 1959, S. 333–371; Derselbe, Die Rezeption des Sowjetmodells in Mitteldeutschland, in: G. Jahn, W.M. Frhr. von Bissing (Hrsg.), Die Wirtschaftssysteme der Staaten Osteuropas und der Volksrepublik China, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 23/I, Berlin 1961, S. 267–343.

und dienten dieser vornehmlich als Hilfsorgan hinsichtlich der Beschaffung von Bedarfsgütern für die Besatzungstruppen und zur Sicherung zu leistender Reparationen.

Dagegen kann der Volkswirtschaftsplan für das zweite Halbjahr 1948 bereits als Ausdruck eines ersten systematischen Versuchs zentraler Planung angesehen werden. Die Wirtschaftsplanung für die Jahre 1949/50 ist jedoch schon als eine Periode zu beschreiben, in der eine umfassende Organisation und administrative Durchdringung der volkswirtschaftlichen Prozesse vermittels zentraler staatlicher Planung zu greifen begannen. Mit der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 wurden dann auch die formal-juristischen Grundlagen für den endgültigen Aufbau eines Wirtschaftssystems nach sowjetischem Vorbild geschaffen. Der für die Jahre 1951 bis 1955 beschlossene erste Fünfjahrplan brachte eine erste Synchronisation der auf diesen Zeitraum bezogenen Langfristplanung innerhalb des im Jahre 1949 geschaffenen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Hiermit begann letztlich auch die endgültige und primäre Festlegung der außenwirtschaftlichen Einbeziehung der DDR in diesen Wirtschaftsraum.

In diesen Zeitraum fiel auch der ordnungspolitisch bedeutsame Beschluß der II. Parteikonferenz der SED vom 9. bis 12. Juli 1952, den „Aufbau des Sozialismus in der DDR“ nunmehr durchzusetzen. Die Folgen des damit begründeten rigorosen wirtschaftspolitischen Wachstumskurses waren der Versuch, diesen vor allen Dingen mit einer drastischen Erhöhung der Arbeitsnormen durchzusetzen. Dies und die nach dem Tode von J. W. Stalin am 5. März 1953 in der UdSSR einsetzenden moderaten Reformen, verknüpft mit einer Milderung der wirtschaftlichen Leistungsanforderungen, trugen dort letztlich zu den Ereignissen des Volksaufstandes am 17. Juni 1953 erheblich bei. Dieses Ereignis und entsprechende Demarchen des Zentralkomitees (ZK) der KPdSU zwangen in den Jahren 1953/54 zu einem Kurswechsel in der wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzung („Neuer Kurs_“), nicht jedoch zu einer entscheidenden Änderung in der Ausgestaltung des Systems der zentralen staatlichen Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft in der DDR.

Der Planungslogik folgend hätte der zweite Fünfjahrplan 1956 bis 1960 bereits im Jahre 1955 verabschiedet werden müssen. Parteiinterne Auseinandersetzungen innerhalb der SED über den einzuschlagenden wirtschaftspolitischen Kurs und der Wunsch der UdSSR zu stärkerer Integration der Industrieproduktion innerhalb des RGW haben dazu geführt, daß erst anläßlich der III. Parteikonferenz der SED vom 24. bis 30. März 1956 Direktiven für den zweiten Fünfjahrplan beschlossen werden konnten. Infolge der revolutionären Ereignisse in Polen und Ungarn 1956 sowie auch der Abbruch des sowjetischen sechsten Fünfjahrplanes im September 1957 und der entsprechenden Pläne in der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn ließen die auf dem 33. Plenum des ZK

der SED (16. – 19. Oktober 1957) durch W. Ulbricht verkündeten Hauptziele des zweiten Fünfjahrplanes der DDR von vornherein obsolet erscheinen.

Ein erneuter Versuch perspektivischer und synchronisierter Planung stellte der in seinen Hauptzielen durch den V. Parteitag der SED vom 10. bis 16. Juli 1958 bestimmte Siebenjahrplan für die Jahre 1959 bis 1965 dar. Entsprechend den „stufentheoretischen" Vorstellungen marxistisch-leninistischer Art sollte damit die „Periode des Sieges der sozialistischen Gesellschaftsordnung" durchlaufen werden. Verkürzt lassen sich die Zielstellungen dieses Fünfjahrplanes mit jenen Schlagworten kolportieren, in der DDR entsprechend dem sowjetischen Vorbild im Verhältnis zu den USA, durch „Erhöhung der Arbeitsproduktivität und Steigerung der Produktion, Westdeutschland im Pro-Kopf-Verbrauch bei den meisten industriellen Konsumgütern und Lebensmitteln bis Ende 1961 einzuholen und zu überholen"[3].

Im Gefolge dieser Zielsetzungen, aber auch dem deutlich sichtbar gewordenen massiven Verfehlen der gesteckten Planziele, wurden Versuche unternommen, durch Umgestaltung der Planungs- und Lenkungsmechanismen durch Schaffung des „Volkswirtschaftsrates" beim Ministerrat der DDR und von „Wirtschaftsräten" auf Bezirksebene eine höhere volkswirtschaftliche Effizienz zu erreichen. Aber schon im zweiten Jahr des Siebenjahrplanes zeigten sich erneut erhebliche Disproportionen zwischen den Planzielen und den erreichten Planergebnissen. Ähnliche Entwicklungen in der UdSSR führten dann zu einem erneuten umfassenden wirtschaftspolitischen Expertiment, dem durch den VI. Parteitag der SED (15. – 21. Januar 1963) verabschiedeten Programm des „Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft", gefolgt von dem noch weitergehenden Versuch der Verlagerung von Planungskompetenzen auf die mittleren und unteren Planungsebenen (Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB), Kombinate und volkseigenen Betriebe (VEB)) bei Beibehaltung des Systems zentraler Planung und konzentriert auf sogenannte „strukturbestimmende Aufgaben", bezeichnet als „Ökonomisches System des Sozialismus".

Mit dem Scheitern dieses Experiments im Jahre 1970 verbunden waren sodann ein wiederum grundsätzlicher Wechsel in der Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft im Wege einer „Rezentralisierung", der damit verknüpften Befugnisse bei den entsprechenden zentralen Planungs- und Lenkungsorganen sowie der Wechsel in der Führung der SED infolge der Ablösung W. Ulbrichts durch E. Honecker am 3. Mai 1971. Nach anfänglichen Stabilisierungsversuchen und dem Bemühen, insbesondere im Wege technischen Fortschritts den Entwicklungsrückstand der DDR-Volkswirtschaft zu verringern, wurde mit der „Kombinatsreform" des Jahres 1979 ein letzter Versuch zieladäquater

3 Gesetz über den Siebenjahrplan zur Entwicklung der Volkswirtschaft in den Jahren 1959–1965, in: Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 56/1959, S. 703–750.

Reformen des Planungs-, Lenkungs- und Kontrollsystems unternommen. Aber auch dieser scheiterte letztendlich an den einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs immanenten und innerhalb derselben nicht lösbaren Ordnungsdefekten.

2. *Die Schaffung der Grundlagen eines Systems zentraler staatlicher Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft in der SBZ 1945 bis 1949*

2.1. *Politische Ausgangslage*

Mit der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 endete faktisch auch die durch Kriegseinwirkungen bereits zum Erliegen gekommene deutsche Wirtschaftsverwaltung. Bis zu diesem Zeitpunkt galten jene Regelungen, die als Kriegswirtschaft des Deutschen Reiches deutlich die Züge einer Planwirtschaft getragen hatten.[4] Im Unterschied zu einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs war unter anderem Privateigentum an den Produktionsmitteln weitgehend bestehen geblieben, obwohl die hiermit verknüpften Handlungs- und Verfügungsrechte durch entsprechende planwirtschaftliche Eingriffe faktisch beseitigt worden waren.

Mit der „Feststellung über das Kontrollverfahren in Deutschland“[5] unterzeichneten die Vertreter der Alliierten am 5. Juni 1945 ein Abkommen, nach welchem in Deutschland die oberste Regierungsgewalt von den Oberbefehlshabern der Alliierten Streitkräfte im Auftrage ihrer Regierungen ausgeübt werden sollte, jeweils einzeln in ihrer Besatzungszone und gemeinsam und einstimmig in Fragen, die ganz Deutschland betrafen. Als Koordinationsorgan sollte der mit dieser Übereinkunft geschaffene Alliierte Kontrollrat fungieren, damit eine angemessene Einheitlichkeit des Vorgehens der jeweiligen Oberbefehlshaber in deren Besatzungszonen gewährleistet würde. Groß-Berlin wurde unter Aufsicht des Alliierten Kontrollrates von einer interalliierten Behörde geleitet, gebildet aus den vier Kommandanten der einzelnen Sektoren (Alliierte Kommandanten).

Als oberste Verwaltungsbehörde in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands (SBZ) wurde am 9. Juni 1945 die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) gebildet. Deren Aufgabe bestand unter anderem darin,

4 Blaich, F., Deutschland. Reformen und Transformationen zwischen 1932 und 1948, in: Blaich, F., I. Bog, G. Gutmann, K.P. Hensel (Hrsg.), Wirtschaftssysteme zwischen Zwangläufigkeit und Entwicklung, Stuttgart 1971, S. 141–151.

5 Soweit nicht anders vermerkt, sind alle mit Datum zitierten historisch bedeutsamen Ereignisse den vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen herausgegebenen Dokumentationsbänden „Die sowjetische Besatzungszone Deutschlands“ in den Jahre 1945–1954, 1955–1956, Bonn und Berlin 1964, 1957–1958, Bonn und Berlin 1960; 1959–1960, Bonn und Berlin 1964; 1961–1962, Bonn und Berlin 1969 entnommen und unter dem entsprechenden Datum zu finden.

die zur Durchführung der Kontrolle über die Erfüllung der Deutschland durch die Kapitulation auferlegten Bedingungen zu wachen. Von entscheidender Bedeutung für die Herausbildung des Wirtschaftssystems in der SBZ war die Entwicklung der ordnungspolitischen Vorstellungen der neu oder wiederentstehenden politischen Parteien in diesem Teil Deutschlands sowie der hierbei durch die SMAD ausgeübte Einfluß. Erste Ansätze zur Wiederbelebung des politischen Lebens in ihrem Bereich erlaubte die SMAD durch ihren Befehl Nr. 2 vom 10. Juni 1945, in dem unter ihrer Kontrolle die Schaffung und Tätigkeit antifaschistischer Parteien sowie die Gründung von freien Gewerkschaften und Organisationen mit der Zielsetzung der „Wahrung der Interessen und Rechte der Werktätigen" erlaubt wurde.

Eine der durch die SMAD protegierten Kräfte, die für die Schaffung der politischen Voraussetzungen zur Etablierung des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems in der SBZ/DDR von ausschlaggebender Bedeutung werden sollte, die KPD, erließ daraufhin bereits am 11. Juni 1945 einen Aufruf, in welchem es wörtlich heißt, „daß der Weg, Deutschland das Sowjetsystem aufzuzwingen, falsch wäre, denn dieser Weg entspricht nicht den gegenwärtigen Entwicklungsbedingungen in Deutschland". Gleichzeitig wurde aber auch die Enteignung des gesamten Vermögens der „Nazibonzen und Kriegsverbrecher und des Großgrundbesitzes" sowie derjenigen Betriebe gefordert, die von ihren Besitzern verlassen wurden. Lenkung und Kontrolle der Wirtschaft durch staatliche Organe gehörte allerdings schon immer zu den ordnungspolitischen Grundvorstellungen der KPD. Sowohl W. Pieck als auch W. Ulbricht, die führenden Repräsentanten der KPD, bestätigten diese ideologischen Grundsätze aus Anlaß der „1. Reichskonferenz" am 2. März 1946, indem ersterer erläuterte, daß die Partei auf der wissenschaftlichen Grundlage des Marxismus-Leninismus beruhe, letzterer zumindest für die Industrie Wirtschaftsplanung verlangte. Neben der KPD bildet die SPD die zweite der insgesamt vier sogenannten „antifaschistisch-demokratischen Parteien". In ihrem Gründungsaufruf vom 15. Juni 1945 wurde unter anderem die Verwirklichung des Sozialismus in Wirtschaft und Gesellschaft gefordert, was zum Beispiel, in Wiederholung der Parteiprogrammatik von vor 1933, die Vergesellschaftung von Banken, Versicherungen und der Großindustrie einschloß. In der SBZ konstituierte sich die „Christlich-Demokratische Union Deutschlands" (CDU) am 26. Juni 1945. Im Hinblick auf die zu verwirklichende Wirtschaftsordnung wurde in dem entsprechenden Gründungsaufruf gefordert, „den Aufbau (des) Wirtschaftslebens (...) ohne Rücksicht auf persönliche Interessen und wirtschaftliche Theorien in straffer Planung durchzuführen". Am 5. Juli 1945 wurde schließlich die letzte der vier als „demokratisch-antifaschistisch" verstandenen Parteien, die „Liberal-Demokratische Partei Deutschlands" (LDPD) gegründet. Ihre ordnungsrelevanten Vorstellungen gipfelten in der Aussage, daß die Erhaltung des Privateigentums und der freien Wirtschaft die Voraussetzung für die

Initiative und erfolgreiche wirtschaftliche Betätigung sei. „Die Unterstellung von Unternehmungen unter die öffentliche Kontrolle ist nur gerechtfertigt, wenn die Betriebe hierfür geeignet sind und das Gesamtwohl dies gebietet. Dies gilt auch für landwirtschaftliche Betriebe."

Wie ersichtlich, reichte das Spektrum der ordnungspolitischen Vorstellungen der Parteien in der SBZ von strikt bis moderat planwirtschaftlichen Ideen bis hin zu denen der LDPD, die eher eine prinzipiell marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung präferierte. – Versuche zur Blockbildung der Parteien reichten zurück bis zu einer Konferenz am 12. Juni 1945, aus deren Anlaß bevollmächtigte Vertreter der geplanten vier Parteien über Möglichkeiten und Inhalte der Zusammenarbeit berieten. Am 14. Juli 1945 kam es dann zur Bildung einer „Einheitsfront der antifaschistisch-demokratischen Parteien". Es wurde unter anderem vereinbart, ein gemeinsames Aktionsprogramm auszuarbeiten und sich auch auf regionaler und örtlicher Ebene zusammenzuschließen.

Von gesellschafts- und wirtschaftspolitisch entscheidender Bedeutung sollte jedoch die Gestaltung des Zusammenwirkens von KPD und SPD werden. Am 19. Juni 1945 fand eine Zusammenkunft von je fünf Vertretern der beiden Parteien statt, die in einer einstimmig verabschiedeten Vereinbarung ihren festen Willen zur „aufrichtigen Zusammenarbeit" bekundeten, die ein Ausdruck in der Richtung eines „gemeinsamen Arbeitsausschusses" finden sollte. Diese Konferenz empfahl auch eine enge Zusammenarbeit auf Ortsebene. Wohl aus der Furcht heraus, durch die SPD dominiert zu werden, lehnten die Vertreter der KPD die Bildung gemeinsamer Organisationen beider Parteien ab, da „die Zeit für eine organisatorische Vereinigung noch nicht gekommen" sei (W. Ulbricht). Die Diskussion um die Vereinigung von KPD und SPD zur späteren „Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands" (SED) wurde innerhalb der SPD äußerst kontrovers geführt. In einem Aufruf vom 15. Januar 1946 beschloß der Zentralausschuß (ZA) der SPD einen Aufruf, der die Entscheidung über eine Vereinigung mit der KPD einem Reichsparteitag der SPD vorbehalten sollte. Die Veröffentlichung dieses Aufrufs wurde aber durch die SMAD verboten. Überhaupt behinderte die SMAD alle ihr nicht genehmen politischen Entwicklungen massiv, um den von der KPD favorisierten Zusammenschluß zu fördern. Führende Persönlichkeiten der SPD, die sich gegen die entschädigungslose Enteignung des Großgrundbesitzes gewandt hatten, waren schon am 19. Dezember 1945 durch die SMAD aus ihren Vorstandspositionen entfernt worden. Anläßlich der Tagung des „Sechziger-Ausschusses", so genannt nach der paritätischen Besetzung dieser Tagung durch jeweils dreißig Vertreter von KPD und SPD, beklagten sich die Vertreter der SPD über den durch sowjetische Stellen und KPD-Funktionäre ausgeübten Druck, die Vereinigung der beiden Parteien zügig voranzubringen. Der Widerstand weiter Teile der SPD gegen die schnelle Vereinigung wurde anläßlich der erneuten Tagung des sogenannten Sechziger-

Ausschusses am 26. Februar 1946 durch die SMAD gebrochen. Für den 21. bis 24. April 1946 wurde die Abhaltung eines Kongresses vereinbart, der die Vereinigung der beiden Parteien zur SED mit der Maßgabe beschließen sollte, daß alle Parteiämter paritätisch mit Mitgliedern der KPD und SPD zu besetzen seien, obwohl die KPD zu diesem Zeitpunkt weit weniger Mitglieder aufwies als die SPD. Mit Hilfe der SMAD gelang es schließlich, den linken Flügel im ZA der SPD unter der Führung von O. Grotewohl soweit zu stärken, daß nunmehr nur noch ein Parteitag der SPD in der SBZ und Berlin (Ost) über die Vereinigung der beiden Parteien entscheiden sollte, so veröffentlicht am 15. Februar 1946. Auf den letzten Parteitagen der SPD und KPD in der SBZ am 19. April 1946 wurde dann jeweils „einstimmig" beschlossen, beide Parteien zur SED zusammenzuschließen. Bezeichnenderweise hatte die sowjetische Nachrichtenagentur TASS die Gründung der SED bereits am 15. April 1946 gemeldet.

Hinsichtlich der Gestaltung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung wurden auf der Schlußkonferenz der Gründungstagung am 22. April 1946 endgültig die Grundlagen zur künftigen Entwicklung in der SBZ gelegt. Wörtlich heißt es in den für die SED beschlossenen Grundsätzen und Zielen, daß es Aufgabe der SED sei, die „Gegenwartsbestrebungen der Arbeiterklasse in die Richtung des Kampfes um den Sozialismus zu lenken". In dem gleichzeitig beschlossenen „Manifest an das deutsche Volk" wurde als Ziel der Partei der Aufbau der „sozialistischen Gesellschaft" gefordert. Mit dem Gründungskongreß der SED wurde auch durch und infolge der massiven Eingriffe der SMAD jener Prozeß zu Ende gebracht, der die politischen Voraussetzungen endgültig etablierte, der zur Durchsetzung eines Gesellschafts- und Wirtschaftssystems sowjetischen Typs führte. Indem die KPD, die stärkste politische Kraft der DDR, die SPD auf diesem Wege vereinnahmen konnte, wurde letztlich jene Linie durchgesetzt, die die ideologischen Grundlagen für den Auf- und Ausbau einer sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sowjetischer Prägung befürwortete.

Größere und länger andauernde Widerstände setzten die verbliebenen Parteien, die CDU und die LDPD, dem Führungsanspruch der SED in der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft in der SBZ und späteren DDR entgegen. Auf Anordnung der SMAD mußten bereits am 13. Dezember 1945 zwei Mitglieder des Vorstandes der CDU wegen ihres Widerstandes gegen die sogenannte Bodenreform aus ihren Positionen ausscheiden. Der anläßlich des 1. Parteitages der CDU der SBZ am 17. Juni 1946 gewählte erste Vorsitzende J. Kaiser wandte sich am 12. Juni 1947 gegen die offensichtlichen Bestrebungen der SED, die Parteien des sogenannten „antifaschistischen Blocks" ihrer Selbständigkeit zu berauben. Er befürwortete außerdem den Marshall-Plan, was schließlich zu erheblichen Repressalien seitens der SMAD und der SED gegen Vertreter dieser Meinung führte. Die anläßlich des

2. Parteitages der CDU am 7. September 1947 erneute und gegen den ausdrücklichen Willen der SMAD erfolgte Wiederwahl des ersten Vorsitzenden J. Kaiser führte zum „Abbruch“ der Beziehungen der SMAD zu diesem und seinem Stellvertreter E. Lemmer am 19. Dezember 1947, gefolgt von deren Absetzung durch die SMAD am 20. Dezember 1947. Trotz formaler Bedenken gegen die Errichtung der DDR als Staat schwenkte auch die CDU anläßlich ihres 4. Parteitages am 13. November 1949 und letztlich auch aufgrund erheblichen Drucks seitens der SMAD und der SED auf die SED-Linie ein. Ähnliche Entwicklungen vollzogen sich auch bei den übrigen späteren Blockparteien der „Demokratischen Bauernpartei“ (DBP) und der „National-Demokratischen Partei Deutschlands“ (NDPD). Letztere sollte vor allen Dingen ehemalige Mitglieder der NSDAP und Berufssoldaten für die Politik des „antifaschistisch-demokratischen Blocks“ gewinnen. Beide Parteien, die DBP und die NDPD, wurden am 16. Juni 1948 durch die SMAD genehmigt. Sie standen in ihren Zielstellungen von Anfang an unter dem dominierenden Einfluß der SED. Ähnlich der CDU währte die ideologische Vereinnahmung der LDPD durch die SED einige Zeit. Aber bereits anläßlich des 2. Parteitages der LDPD am 7. Juli 1947 wurden Zeichen erkennbar, die auf eine ideologische Umorientierung dieser Partei hindeuteten, indem deren erster und wiedergewählter Vorsitzender erklärte, daß die LDPD „jeder Ausbeutung und jeder monopolitistischen Vergewaltigung der Wirtschaft wirksam entgegentreten“ müsse. Zum 3. Parteitag am 5. Februar 1949 wurden auf Druck von SMAD und SED nur solche Delegierte zugelassen, die die Parteilinie der SED unterstützten, was dann auch durch die Beschlüsse vom 28. Februar 1949 bestätigte wurde. – Die NDP erklärte bereits anläßlich ihres 1. Parteitages am 26. Juni 1949 unter anderem die Planwirtschaft zur ordnungspolitischen Basis der Volkswirtschaft, was auch auf Westdeutschland ausgedehnt werden sollte.

In der Entschließung des SED-Parteivorstands vom 16. September 1948 über die „Novemberrevolution und ihre Lehren für die deutsche Arbeiterbewegung“ wurde die ideologische Ausrichtung auf das sowjetische Vorbild endgültig deutlich gemacht; der Exponent des deutschen Sonderweges zum Sozialismus, Ackermann, übte am 24. September 1948 im Parteiorgan „Neues Deutschland“ Selbstkritik. Damit hatten sich die durch W. Ulbrichts vertretenen Exponenten einer Richtung durchgesetzt, die das sowjetische Modell der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft befürworteten.

2.2. *Aufbau der institutionellen Arrangements zentraler Planung, Leitung und Kontrolle in den Jahren 1945 bis 1949*

Im Hinblick auf den Aufbau administrativ-infrastruktureller Voraussetzungen zur Wiederherstellung der öffentlichen Verwaltung, der Voraussetzung des

Versuchs, unter anderem die Wirtschaftstätigkeit in ihrer Besatzungszone wieder aufzubauen, die Versorgung der Truppe zu gewährleisten und nicht zuletzt die zu leistenden Reparationen verwaltungstechnisch zu begleiten, waren die diesbezüglichen Befehle der SMAD von entscheidender Bedeutung. Entsprechend den damaligen administrativen Strukturen befahl die SMAD am 3. Juli 1945 die Errichtung von Landesverwaltungen und Regierungen in Mecklenburg und im Land Sachsen sowie einer Provinzialverwaltung und -regierung in der Mark Brandenburg. – Am 16. Juli erfolgte Entsprechendes in Thüringen und am 23. Juli in der Provinz Sachsen-Anhalt. Die Regierungen und Verwaltungen dieser Gebietskörperschaften erhielten durch die SMAD am 22. Oktober 1945 zudem das Recht, Gesetze und Verordnungen auf den Gebieten von Gesetzgebung, Justiz und Exekutive selbst zu erlassen, soweit sie mit den Befehlen der SMAD bzw. den Kontrollratsbeschlüssen vereinbar waren. Durch SMAD-Befehl Nr. 180 vom 21. Juli 1947 wurde schließlich all den genannten Gebietskörperschaften formal der Status eines Landes in der SBZ verliehen. Mit der bereits erwähnten Errichtung von länder- bzw. provinzübergreifenden „Deutschen Zentralverwaltungen“ in der SBZ aufgrund des Befehls Nr. 17 der SMAD vom 25. Juli 1945 wurden insgesamt 11 Verwaltungsressorts geschaffen. Von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung waren jene für Brennstoff, Industrie, Ackerbau, Finanzen, Arbeitskräfte und Handel sowie die am 14. Juni 1947 gegründete „Deutsche Verwaltung für Interzonen- und Außenhandel“, da aus ihnen die spätere Verwaltungsstruktur für die erste Organisation zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft in der SBZ hervorging. Entsprechend der noch formal vorhandenen Ansätze föderaler Länder- und Provinzialstrukturen wurden aufgrund der vollzogenen Enteignungen Landes- bzw. Provinzbehörden zwecks Einbindung insbesondere der in „Volkseigentum“ übergegangenen Industriebetriebe in die öffentliche Verwaltung gegründet. So wurde beispielsweise in der Provinz Sachsen am 23. September 1946 eine öffentlich-rechtliche Körperschaft „Industrie-Werke der Provinz Sachsen“ errichtet, aufgegliedert in 17 nach fachlichen Gesichtspunkten unterteilte „Industriegruppen“. Diese selbst, einer obersten Chefdirektion unterstellt, hatten die ihnen zugeordneten Betriebe „in jeder Hinsicht“ zu führen.

Die endgültige Durchsetzung der administrativen Voraussetzungen für ein System zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft wurde mit der Etablierung der „Deutschen Wirtschaftskommission“ (DWK) aufgrund des SMAD-Befehls Nr. 138 vom 4. Juni 1947 geschaffen, der am 14. Juni 1947 in Kraft trat. Als „Ständige Wirtschaftskommission“ für das Gebiet der SBZ „mit angegliederter Wirtschaftsabteilung“ sollte sie für eine genaue Abstimmung und Koordinierung der Arbeit der deutschen Verwaltungen sorgen. Damit wurde eine in ökonomischen Fragen mit Weisungsrechten und Befugnissen ausgestattete staatliche Behörde geschaffen, die eine zentrale

Planung, Lenkung und Kontrolle der Volkswirtschaft der SBZ erlaubte. Innerhalb der DWK waren zwei Verwaltungsebenen zu unterscheiden. Der wirtschaftlich besonders bedeutenden Ebene der DWK gehörten an die fünf Präsidenten der zonalen Zentralverwaltungswirtschaften für Industrie, Verkehr, Handel und Versorgung, Land- und Forstwirtschaft, Brennstoff und Energie sowie die ersten Vorsitzenden der „Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe“ (VdgB) und des „Freien deutschen Gewerkschaftsbundes“ (FDGB). Die von der „Abteilung für Wirtschaftsfragen“ der DWK erarbeiteten zentralen Wirtschaftspläne bedurften vor ihrer Veröffentlichung der Genehmigung durch die SMAD. Zwar nicht formell, jedoch de facto der DWK unterstellt waren auch die weiteren 9 Zentralverwaltungen für Finanz-, Gesundheitswesen, Arbeit und Sozialfürsorge, Inneres, Justiz, Statistik, Umsiedler und Volksbildung. Damit glich die Struktur der DWK eher der einer Zonenregierung denn einer Behörde, deren Aufgabe es lediglich war, Produktion und Verteilung wirtschaftlicher Güter in der SBZ zu planen, zu lenken und zu kontrollieren.

Im Hinblick auf ihre Befugnisse im ökonomischen Bereich und den Auf- und Ausbau von Organisation und Struktur der SBZ-Wirtschaft nach sowjetischem Vorbild war der Befehl Nr. 32 der SMAD vom 12. Februar 1948 von besonderer Wichtigkeit. Dieser brachte eine Straffung der Organisation der DWK und eine Erweiterung ihrer Planungs- und Kontrollkompetenzen mit sich. Mit diesem Befehl wurden die Position eines ständigen Vorsitzenden der DWK geschaffen und genaue Bereiche der Kompetenzen der Wirtschaftskommission abgegrenzt. Die Führungsspitze der DWK, bestand nunmehr aus dem Vorsitzenden, zwei Stellvertretern, drei Vertretern des FDGB, zwei der VdgB, Vertretern der fünf Länder und den Präsidenten der bereits erwähnten deutschen Zentralverwaltungen sowie des Vorsitzenden der „Zentralkommission für Sequestrierung und Beschlagnahme“, dem späteren „Ausschuß zum Schutz des Volkseigentums“. Die DWK hatte als Ganzes die Aufgabe, die Tätigkeit der Deutschen Zentralverwaltungen für die einzelnen Wirtschaftszweige zu koordinieren. Die Wirtschaftskommission war verpflichtet, die fristgerechte Durchführung der Reparationslieferungen sowie die Versorgung der Besatzungstruppen zu gewährleisten. Organisatorisch wurde die DWK seit März 1948 durch ein Sekretariat gebildet, dem der Vorsitzende sowie Stellvertreter mit Ressortzuständigkeiten für Planung, Industrie, Finanzen, sowie Landwirtschaft und Umsiedlung und die Vorsitzenden des FDGB und der VdgB angehörten. Die bisherigen Zentralverwaltungen innerhalb der DWK wurden nunmehr in 17 Hauptverwaltungen umgegliedert.

Der endgültige, dem sowjetischen Vorbild entsprechende Ausbau der DWK zu einer die ganze SBZ-Wirtschaft überdeckenden Planungs-, Lenkungs- und Kontrollorganisation erfolgte dann am 25. April 1948 durch den SMAD-Befehl Nr. 76, durch den die von der DWK in Kooperation und unter Aufsicht sowjetischer Berater aus der planökonomischen Verwaltung der SMAD erarbeiteten

„Grundlagen über die Verwaltung der Betriebe, die von zonaler Bedeutung sind, und der Betriebe, die der Landesverwaltung unterstehen, sowie die Instruktionen über das Verfahren der juristischen Eintragung der Betriebe, die in das Eigentum des Volkes übergegangen sind", bestätigt wurden. Vermittels dieser „Grundlagen" wurden nunmehr die Methoden der Planung, Lenkung und Kontrolle und die Planungsorganisation nach sowjetischem Muster gestaltet. Die Verwaltung der bisher den Hauptverwaltungen der DWK zugeordneten zonalen VEB der Grundstoff- und verarbeitenden Industrie wurden neu geschaffen und nach Branchengesichtspunkten gebildeten „Vereinigungen Volkseigener Betriebe" (VVB) übertragen, die ihrerseits entsprechenden parallel dazu gebildeten Hauptabteilungen innerhalb der branchenzuständigen Hauptverwaltungen der DWK unterstanden. Die in den Ländern bestehenden Hauptverwaltungen der VEB wurden nunmehr unmittelbar der DWK unterstellt, womit von den 2.800 sequestrierten und später in Volkseigentum überführten Industriebetrieben 1.800 in die Verwaltung der DWK übergingen. Den Ländern verbliebene VEB wurden länderspezifischen VVB, weniger bedeutsame VEB den Kreisen und Gemeinden als kommunale Wirtschaftsunternehmen (KWU) zugeordnet. Die VEB aller Ebenen waren innerhalb der geschilderten Organisationsstruktur weder rechtlich noch wirtschaftlich selbständige Einheiten. Diese Funktion hatten lediglich die VVB bzw. die entsprechenden Institutionen auf Kreis- und Gemeindeebene inne.

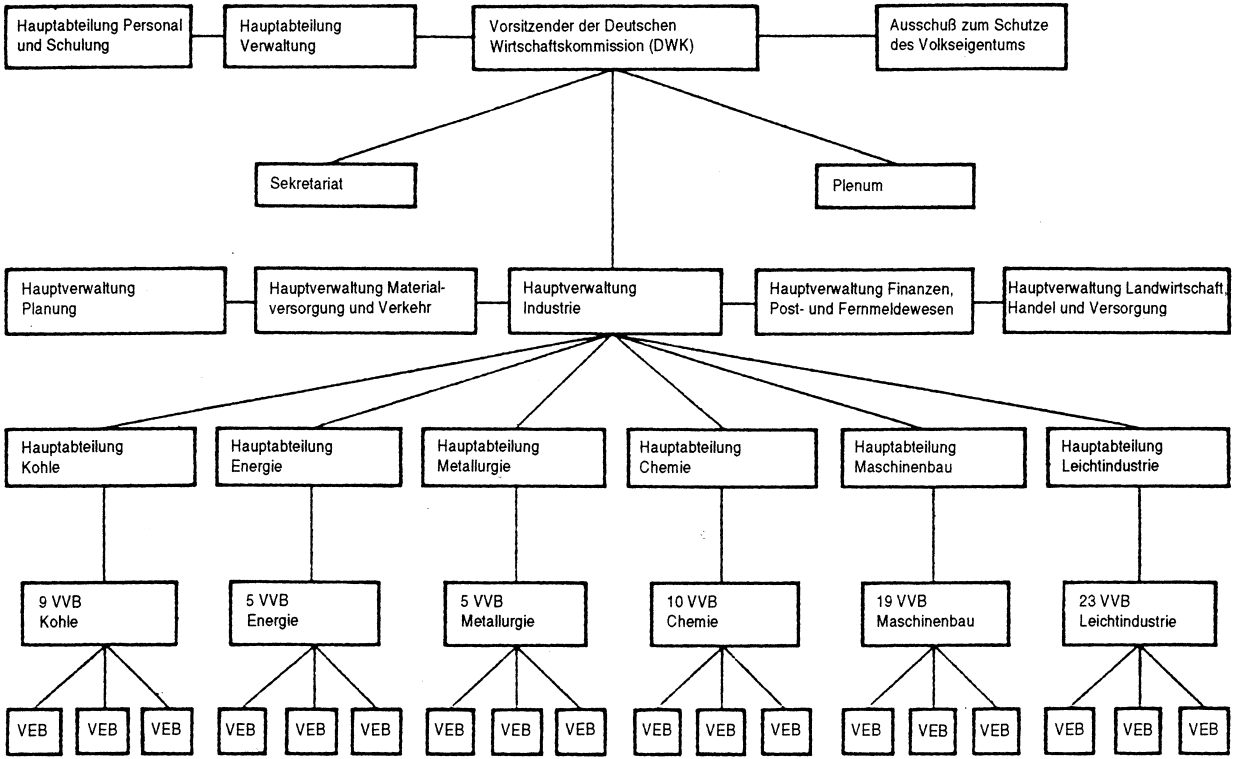
2.3. *Begleitende ordnungspolitische Maßnahmen*

Neben der hier nicht zu behandelnden Umgestaltung der Eigentumsordnung, der Herausbildung von „Volkseigentum" an wesentlichen Teilen des Produktivvermögens und sozialistisch-genossenschaftlichen Eigentums im landwirtschaftlichen Sektor und im Handwerk, als weitere wesentliche Voraussetzungen für die Etablierung einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs, ist der Auf- und Ausbau eines diesem Wirtschaftssystem adäquaten Geld- und Kreditwesens zu nennen. Zentrale staatliche Planung, Lenkung und Kontrolle gemäß sowjetischem Vorbild hatte nicht nur die planerische Erfassung des realen Sektors der Volkswirtschaft zum Gegenstand – Produktion und Verteilung von Gütern und Leistungen –, sondern auch in gleicher Weise die hierzu parallele Entwicklung des monetären Sektors – der Entstehung, Verteilung und Verwendung der Geldeinkommen sowie Umfang und Verteilung von Krediten.[6]

Mit Befehl Nr. 01 der SMAD vom 23. Juli 1945 wurden die Banken geschlossen und die am 8. Mai 1945 verfügte Beschlagnahme aller Aktiva der

6 Vgl. Gutmann, G., Theorie und Praxis der monetären Planung in der Zentralverwaltungswirtschaft, Stuttgart 1965; ferner Hartwig, K.-H./H.-J. Thieme (Hrsg.), Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen, Ursachen, Konzepte, Instrumente, Heidelberg u. a. 1991.

Abb. 1: Organisationsstruktur der volkseigenen zentralgeleiteten Industrie der SBZ bis Ende 1949



Quelle: Friedrich, G. u. a. (Hrsg.), Leitung der sozialistischen Wirtschaft, Einführung, Berlin (O) 1976, S. 81.

Banken und der Bankguthaben bestätigt. An die SMAD waren entsprechend Befehl Nr. 11 vom 25. Juli 1945 alle im Besitz von Privatpersonen und Unternehmen befindlichen Gold- und Silbermünzen, Platin, Gold- und Silberbarren sowie alle ausländischen Banknoten, Münzen, Vermögensdokumente und Kostbarkeiten abzuliefern. Auf Landes- und Provinzebene waren Landes- bzw. Provinzbanken zu gründen, auf kommunaler Ebene öffentliche Stadt- und Bezirksbanken sowie Sparkassen, die unter der Leitung der entsprechenden Landes- bzw. Provinzialbanken als den entsprechenden Spitzeninstituten standen. Aber auch die Errichtung kleiner Privatbanken, was tatsächlich dann nicht erfolgte, sollte nach Zulassung durch die Landes- bzw. Provinzbehörden und Bestätigung durch die SMAD möglich sein. Die Zentralisierung im Geld- und Kreditwesen und dessen Unterstellung unter staatliche Kontrolle läßt sich beispielhaft anhand der Entwicklung im Land Sachsen nachzeichnen. Die Landesverwaltung Sachsens erließ am 14. August 1945 eine „Verordnung über die Gründung der Sächsischen Landesbank und die Abwicklung der bisherigen Banken und sonstigen Geldinstitute“. Die Aufgabe der Landesbank nebst deren in den Städten und Kreisen gebildeten Zweiganstalten und Zahlstellen bestand in der Durchführung des Kredit- und Rechnungsverkehrs innerhalb des Landes. Die bisher bestehenden Banken aller Art und die Reichsbankanstalten hatten ihre Tätigkeit einzustellen. Die Landesbank war berechtigt, die Aktiva der geschlossenen Banken zu übernehmen; die neu gegründeten Stadtbanken gingen in der großsächsischen Landesbank auf. Aufgrund entsprechender Verordnungen entstand auch in den übrigen Ländern und Provinzen der SBZ eine ähnliche Struktur des Geld- und Kreditwesens. Damit war faktisch auf der Ebene dieser Gebietskörperschaften die Trennung von Zentralbank- und Geschäftsbankfunktionen aufgehoben, ein jeweiliges staatliches Monobankensystem entstand. Dies entsprach insofern den ordnungspolitischen Vorstellung der SMAD, als sie anfangs – wie noch zu zeigen sein wird – eine je länder- und provinzspezifische Wirtschaftsplanung als Methode der Wirtschaftslenkung favorisierte. Der Austausch von Gütern und Leistungen über die Länder- und Provinzgrenzen innerhalb der SBZ hinweg bei Nutzung der bis zur Währungsumstellung am 24. Juni 1948 als Geld fungierenden Reichsmark, führte am 11. September 1945 zur Gründung einer gemeinsamen Verrechnungsstelle, der „Banken- und Verrechnungsstelle Potsdam“, deren Aufgabe es war, den bargeldlosen Zahlungsverkehr zwischen den Ländern und Provinzen einschließlich Berlins zu organisieren.

Auf dem Wege der weiteren Zentralisierung des Geld- und Kreditwesens waren aufgrund des Befehls Nr. 37 der SMAD vom 19. Februar 1947 „Emissions- und Girobanken der Provinzen (Länder)“ zu gründen. Die bisherigen Provinzial- und Landesbanken wurden in Banken für Kreditgewährung umgewandelt. Die Planung und Kontrolle der Kreditausreichungen wurde der „Deutschen Finanzverwaltung“ übertragen und auf diese Weise zum

Gegenstand zentraler monetärer Planung und Kontrolle, indem die „Deutsche Finanzverwaltung“ bevollmächtigt wurde, verbindliche Anweisungen hinsichtlich der Geschäftstätigkeit der ihr unterstellten Kreditbanken zu erlassen. Mit Gründung der DWK erfolgte dann auch die Eingliederung des Geld- und Kreditwesens in die Planungshoheit dieser Institution. Als Vorläuferin der späteren „Deutschen Notenbank“ wurde aufgrund des SMAD-Befehls Nr. 91 vom 21. März 1948 die „Deutsche Emissions- und Girobank“ mit der Aufgabe gegründet, die Tätigkeit der länderspezifischen Emissions- und Girobanken zu überwachen, indem erstere verbindliche Anweisungen hinsichtlich des Geldumlaufs und des Kreditwesens erlassen konnte. Emissionsbanken waren beide Institutionen nicht, weil sie nicht das Recht zur Ausgabe eigener Banknoten und von Scheidemünzen besaßen.

Eine Trennung des bisher formal einheitlichen Währungsgebiete in den alliierten Besatzungszonen erfolgte am 21. Juni 1948, indem die SMAD Besitz und Annahme der neuen DM der Bank Deutscher Länder (DM-West) verbot bzw. unter Strafe stellt. Entsprechend SMAD-Befehl Nr. 111 vom 23. Juni 1948 galten in der SBZ und Berlin-Ost ab 24. Juni nur noch Reichsmark- und Rentenmarkscheine, versehen mit speziell aufgeklebten Coupons. Beträge bis zu einem Wert von 70 RM wurden im Verhältnis 1: 1, darüber hinausgehende im Verhältnis 10: 1 umgestellt. Das Umtauschverhältnis der Guthaben öffentlicher Verwaltungen, der im Volkseigentum, im Eigentum der Länder oder Gemeinden stehenden Betriebe, der zugelassenen Parteien und sonstigen gesellschaftlichen Organisationen, lautete 1 „Coupon-RM“ = 1 M. Mit der institutionellen Umgestaltung der Zentralbankstrukturen durch Umwandlung der „Deutschen Emissions- und Girobank“ in die „Deutsche Notenbank“ auf der Grundlage des SMAD-Befehls Nr. 122 vom 20. Juli 1948, wurde die zweite Stufe der Währungsumstellung in der SBZ eingeleitet. Aufgrund eines entsprechenden SMAD-Befehls wurden am 25. und 26. Juli 1948 die umlaufenden mit Coupons versehenen Reichsbanknoten bzw. Reichsmarkscheine in „Deutsche Mark der Deutschen Notenbank“ (DM-Ost) im Verhältnis 1: 1 umgetauscht. Die Ausstattung mit Bargeld betrug 70 DM Ost pro Kopf plus 10 DM Ost für jeden Arbeitnehmer. Sonstige Guthaben waren auf Sperrkonten festgeschrieben. Der Zahlungsverkehr zwischen den Unternehmen durfte aufgrund einer entsprechenden Anordnung der DWK nur bargeldlos, also nur per Überweisung erfolgen.

Am 22. März 1950 beschloß die provisorische Volkskammer der DDR, die bis dahin noch existierenden Emissions- und Girobanken der Länder in die Deutsche Notenbank einzugliedern, womit ein letzter Schritt zur Zentralisierung im Geld- und Währungswesen vollzogen wurde.[7] Mit dem „Gesetz über Regelung des Zahlungsverkehrs“ vom 21. April 1950[8] wurden schließlich

7 Vgl. Gesetz über die Eingliederung von Kreditinstituten in die Deutsche Notenbank vom 22. März 1950, Gesetzblatt der DDR, Nr. 38/1950, S. 287.

8 Vgl. Gesetzblatt der DDR, Nr. 46/1950, S. 355.

„alle Verwaltungen, Körperschaften (...), VEB, private Betriebe, Haus- und Grundbesitzer, Angehörige freier Berufe mit mehr als zwei Arbeitskräften“ zur Führung von Konten verpflichtet; alle Bargeldeingänge waren unverzüglich auf die entsprechenden Konten einzuzahlen. Mit diesen Maßnahmen waren die Voraussetzungen geschaffen worden, Produktion und Verteilung von Gütern und Leistungen vermittels der Kontobewegungen bei den Banken zu kontrollieren („Kontrolle durch die Mark_“). Mit der durch die SMAD und im Verein mit dieser durch die SED durchgesetzten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitlinien waren Ende 1948 in der SBZ die Grundlagen für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnungstypus einer Zentralverwaltungswirtschaft nach sowjetischem Muster geschaffen worden. Damit hatte sich auch die endgültige Spaltung Deutschlands in zwei grundsätzlich verschiedene Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme vollzogen.

2.4. *Planung, Lenkung und Kontrolle der Wirtschaft der SBZ in den Jahren 1945 bis 1950*

Der Beginn zentraler Planung in der SBZ nach Kriegsende erfolgte auf Befehl und unter der Leitung der SMAD. Die Grundlagen dafür bildete der Befehl Nr. 9 der SMAD vom 21. Juni 1945.[9] Diesem entsprechend wurde durch die Wirtschaftsverwaltung der SMAD für das 4. Quartal des Jahres 1945 ein erster Wirtschaftsplan schwergewichtig für die Produktion ausgewählter Produkte der Bereiche der Industrie der SBZ ausgearbeitet. Eine sofortige Produktionsaufnahme wurde beispielsweise für synthetisches Benzin und Öle, Stickstoff, Kohle und Briketts, Elektroenergie, synthetischen Kautschuk, Autoreifen, Traktoren, landwirtschaftliche Maschinen, Eisenbahnwaggons, Baumaterialien, aber auch von Gütern des täglichen Bedarfs der Bevölkerung befohlen. Leitgedanke hierbei war primär die Bereitstellung von Gütern, die als Reparationsleistungen und der Versorgung der Besatzungstruppen dienten und im bescheidenen Umfang auch der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden sollten. Methodisch wurde versucht, die Planziele durch an die Betriebe gerichtete Produktionsbefehle zu verwirklichen. Deutsche Dienststellen bei den Landes- und Provinzialverwaltungen dienten der SMAD als Hilfsorgane.

Mit dem Befehl Nr. 103 vom 19. Oktober 1945 ordnete die SMAD die Ausarbeitung eines Wirtschaftsplanes für das Jahr 1946 an. In diesem Plan wurden

9 Vgl. zu den historischen Quellen Mühlfriedel, W. (1985a), Die Wirtschaftsplanungen in der sowjetischen Besatzungszone von den Anfängen bis zur Bildung der deutschen Wirtschaftskommission, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Teil II, Berlin (O) 1985, S. 9–30, sowie: derselbe (1985b), Der Wirtschaftsplan 1948. Der erste Versuch eines einheitlichen Planes der Deutschen Wirtschaftskommission zur ökonomischen Entwicklung der sowjetischen Besatzungszone, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1985, Teil III, Berlin (O) 1985, S. 9–26. – Den in der Methodik des Marxismus-Leninismus angelegten politökonomischen Analysen der historischen Fakten des Autors kann allerdings nicht gefolgt werden.

die Produktionsziele der Industrie, der Brennstoffindustrie, der Landwirtschaft sowie die Leistungen des Transportwesens allerdings nur relativ grob erfaßt. Ziel war ein maximaler Produktionsausstoß bei Nutzung vorwiegend heimischer Rohstoffe. Durch die inzwischen eingerichteten branchenzuständigen „Deutschen Zentralverwaltungen“ und die ihnen unterstehenden Landes- und Provinzialbehörden sollten die Zielstellungen der SMAD technisch umgesetzt werden. Hierbei handelte es sich lediglich um die Weiterleitung von durch die SMAD entworfene Formblätter an die unterstellten Unternehmen und die systematische Zusammenstellung der im Rücklauf erhaltenen geplanten Produktionsmeldungen. Die auf dieser Datenbasis durch die SMAD erarbeiteten Quartalspläne für das Jahr 1946 waren auch wegen der noch keineswegs zureichend entwickelten Planungs- und Lenkungsmechanismen als in sich wenig konsistent zu betrachten. Unter Anleitung und Kontrolle der SMAD wurde aber schon im Jahre 1946 die Planungs- und Lenkungsmethodik entsprechend sowjetischem Vorbild wesentlich verbessert. Dies betrifft die Entwicklung von Kennziffern zur Erfassung betrieblicher Produktionsbedingungen, einer einheitlichen 1.200 Positionen umfassenden Planungsliste, nach der die Produktions-, Bedarfs- und Verteilungsplanung durchgeführt und damit eine für die zentrale Planung systemtypische Bilanzierung von Produktion und Bedarf vorgenommen werden konnte. – Eine Vereinheitlichung der Planung über die Landes- und Provinzgrenzen hinweg wurde durch die einheitliche Anwendung von durch die „Deutsche Zentralverwaltung für Industrie“ entwickelten Normative ermöglicht. Gleichzeitig gab es Bemühungen von seiten der DWK, den Planungshorizont von der Quartalsplanung auf eine Halbjahresplanung auszudehnen.

Planung und Planrealisierung wurden aber neben den Unzulänglichkeiten in der Planmethodik auch durch zwei weitere Faktoren erheblich erschwert. Zum einen wurde der Abbau von industriellen Kapazitäten, von Transportmaterial und -mitteln infolge der Demontagen durch die sowjetischen Behörden unkoordiniert mit den deutschen Wirtschaftsverwaltungen der SBZ vorgenommen. Zum zweiten war auch keine einheitliche Planung hinsichtlich der Zulieferungen durch die Betriebe der SBZ an die Mitte 1946 zwecks Befriedigung sowjetischer Reparationsansprüche gebildeten „Sowjetischen Aktiengesellschaften“ (SAG) erreicht worden, weil die SAG einem eigenen Plansystem unter der Regie der SMAD unterlagen.

Auch die Wirtschaftsplanung für das Jahr 1947 zeigte noch verschiedene Unvollkommenheiten und Ambivalenzen. Aufgrund des Befehls Nr. 306 der SMAD vom 17. Oktober 1946 oblag die Ausarbeitung des Wirtschaftsplanes für das Jahr 1947 den entsprechenden Abteilungen der SMAD in Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden auf zentraler und der Ebene der Länder und Provinzen. Die Zielstellungen dieses Planes wurden inhaltlich von den von der Sowjetunion geforderten Reparationsleistungen, ausgedrückt

in sogenannten Kontrollziffern, dominiert, basierend auf einem vom Alliierten Kontrollrat Ende März vereinbarten „Reparationsplan“. Nach den in diesem Befehl niedergelegten Planvorgaben waren für jene Industrien, die mit heimischen Rohstoffen versorgt werden konnten, maximale Produktionsziele vorzusehen. Zwecks Reduktion des Imports von Rohstoffen und Materialien aus den westlichen Besatzungszonen oder dem Ausland sollte sich die Produktion der übrigen Industriezweige auf weniger materialintensive und eher arbeitsintensive Produkte konzentrieren. Auf diese Weise sollte die Abhängigkeit der Industrie von Importen wesentlich reduziert werden. In den von der SMAD herausgegebenen Planvorgaben wurde damit deutlich, daß bereits damals keineswegs die Erhaltung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit Ziel der Wirtschaftspolitik der SED war.

Aus der Absicht heraus, ihre Ansprüche auf Reparationsleistungen zu sichern und dies in organisatorischer Hinsicht leichter bewirken zu können, waren vornehmlich die Länder- und Provinzverwaltungen durch die SMAD mit der entsprechenden Planung für das Jahr 1947 beauftragt worden, was faktisch die Ausarbeitung von fünf mehr oder minder voneinander unabhängigen Plänen in den einzelnen Ländern bzw. Provinzen bedeutet hätte. Der Austausch von Gütern und Leistungen zwischen den Ländern und Provinzen wäre als Außenhandel zu betrachten gewesen. Dies stand allerdings den Machtinteressen der SED entgegen, die nur in der einheitlichen Beherrschung der Wirtschaft durch zentralisierte Planung („Einheit von Ökonomie und Politik“) die ökonomische Basis ihres Herrschaftsanspruchs sehen konnte. In Verhandlungen mit dem Oberbefehlshaber der sowjetischen Besatzungstruppen in der SBZ und Ostberlin, dem gleichzeitigen Chef der SMAD, konnten die Vorstandsmitglieder der SED eine Vereinbarung erreichen, in der die Zusammenarbeit zwischen den Provinzial- und Landesverwaltungen einerseits und den deutschen Zentralverwaltungen andererseits geregelt wurden. Mit dieser Vereinbarung gelang es der SED-Führung, sich als wirtschaftspolitisch entscheidende Kraft zu etablieren. So entstanden in der beim Parteivorstand angesiedelten Abteilung für Wirtschaft und Finanzen einerseits die theoretischen Vorarbeiten zur Durchsetzung eines Systems zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle. Zum anderen agierte die Parteiführung andererseits faktisch als zentraler Organisator und Koordinator der Wirtschaftsplanung für das Jahr 1947. Dies geschah in der Weise, daß ausgewählte Funktionäre der Abteilung für Wirtschaft und Finanzen mit den zuständigen Vertretern der deutschen Zentralverwaltungen und der Landes- und Provinzverwaltungen „Beratungen“ über die zu leistenden Planungen aufnahmen. Anfang 1947 wurde eine „Plankommission“ aus zuständigen Vertretern der deutschen Zentralverwaltung und der Provinzial- und Landesverwaltungen gebildet mit dem Ziel, eine einheitliche Planmethodik zu erarbeiten und eine verbindliche Wirtschaftsplanung festzulegen. Nach Gründung der DWK wurde auf diese Weise eine Vereinheitlichung von Struktur-

und Arbeitsweise der Planungsorgane auf den verschiedenen Ebenen sowie der Methodik der Planung erreicht.

Mit der Gründung der DWK am 14. Juni 1947 hatte die SED, in engster Zusammenarbeit mit der SMAD, die organisatorischen Voraussetzungen zur Beherrschung der Wirtschaft nach ihren Zielvorstellungen, umzusetzen im Wege zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle, geschaffen. Dieser Zusammenhang läßt sich sehr klar verdeutlichen an den durch den II. Parteitag der SED (22. bis 24. September 1947) beschlossenen Direktiven zu den Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung der SBZ einerseits und deren planorganisatorische Umsetzung durch die DWK andererseits. Die anläßlich des II. Parteitages erhobenen wirtschaftspolitischen Forderungen beschränkten sich nicht allein auf die Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklungen in der SBZ, sondern verlangten für den wirtschaftlichen Wiederaufbau eine umfassende Wirtschaftsplanung für ganz Deutschland, getragen und in Verantwortung entsprechender deutscher Verwaltungen. Mit dem Argument, daß noch keine derartigen deutschen Zentralverwaltungen geschaffen worden seien, schlug W. Ulbricht anläßlich dieses Parteitages vor, daß die DWK einen Dreijahrplan 1948 bis 1950 für den Wiederaufbau Deutschlands ausarbeiten sollte, obwohl die ordnungspolitische Spaltung bereits vollzogen war.

Der völkerrechtlichen Situation entsprechend hätte auch der Wirtschaftsplan des Jahres 1948 in Form eines SMAD-Befehls erlassen werden müssen. Bemerkenswert und für die faktische Planträgerschaft entscheidend war aber die Tatsache, daß der sowjetische Oberbefehlshaber in der SBZ als Chef der SMAD die DWK in Zusammenarbeit mit der planökonomischen Abteilung der SMAD mit der Ausarbeitung eines Entwurfs eines solchen, die SBZ als einheitlichen Wirtschaftsraum betrachtenden Planes beauftragte. In Vorlaufarbeiten hierzu waren innerhalb der DWK noch weitere Aspekte der Planung, ein gesamtdeutscher und ein nur die SBZ betreffender Planteil schwergewichtig im Hinblick auf den Bedarf an Brennstoffen ansatzweise erarbeitet worden.[10] In der Planungsarbeit der Abteilung für Wirtschaftsfragen bei der DWK wurde von Anfang an die Abteilung Wirtschaft und Finanzen im Zentralsekretariat der SED führend tätig. Als Planungsgrundlage dienten die auch in dieser Reihenfolge formulierten Planziele: Reparationsleistungen, Besatzungsbedarf, Bedarf für die Wiederherstellung der Friedenswirtschaft und die Versorgung der Bevölkerung. In dem von der DWK erarbeiteten Planentwurf wurde auch der Bedarf der noch privatwirtschaftlichen Industrie- und Handwerksbetriebe berücksichtigt, indem diesen eine planmäßige Versorgung mit Rohstoffen und Materialien zugesichert wurde, allerdings nur insoweit, als diese Betriebe „wirtschaftlich intensiv“ arbeiteten und sich somit in die Zielstellungen des Planes einpaßten. – Methodisch wurde der Planentwurf vorwiegend in Form

10 Vgl. hierzu Mühlfriedel, W. (1985b), S. 13 ff., insbesondere FN 25, S. 13 und die dort zitierten Quellen.

von Naturalkennziffern aufbereitet, wobei auch schon eine branchenübergreifende Verknüpfung von Bedarfs- und Produktionsmengenplanung auf der Grundlage entsprechender Kapazitätsberechnungen versucht wurde. Die Arbeiten der DWK am Planentwurf für das Jahr 1948 wurden allerdings nicht in einem entsprechenden SMAD-Befehl umgesetzt, weil sich die Planmethodik offensichtlich noch in einem Experimentierstadium befand. Erst nach der oben geschilderten organisatorischen Umgestaltung der DWK Anfang Mai 1948 und der damit verbundenen Stärkung ihrer Position gegenüber den Länderverwaltungen wurde ein Wirtschaftsplan für das zweite Halbjahr 1948 erarbeitet. Zugleich begannen auch die Arbeiten an einem Zweijahrplan für die Sowjetische Besatzungszone, d. h. die Jahre 1949 und 1950.[11] In planungsorganisatorischer Hinsicht erließ die DWK hierzu am 21. Juli 1948 eine Anordnung, die die VEB verpflichtete, „Betriebsplanungsausschüsse" zu bilden. Diese hatten Produktionspläne aufzustellen und der DWK vorzulegen. Auf diese Weise wurde das für die Zwecke der Planung notwendige betriebliche Berichtswesen organisatorisch aufgebaut.

2.5. *Die Einbindung der Privatwirtschaft in das System zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle*

Trotz der massiven Sequestrierungs- und Enteignungsmaßnahmen des Jahres 1945 in der Industrie der SBZ, der Überführung großer Industriebetriebe in Landeseigentum, später in „Volkseigentum" bzw. in sowjetisches Eigentum (SAG), war noch ein erheblicher Teil der mittelständischen Industriebetriebe und der Handwerksbetriebe weitgehend in Privateigentum verblieben, wie die folgende Tabelle 1 zeigt.

Um die Privatbetriebe in die sich entwickelnden Strukturen zentraler Planung einbinden zu können, wurde das Rechtsinstitut des „Vertragssystems" auf der Grundlage von Vorschlägen der SED durch die DWK entwickelt.[12] Hiernach wurde der Liefervertrag zwischen den Privatbetrieben einerseits und den volkseigenen oder SAG-Betrieben bzw. den staatlichen oder genossenschaftlichen Handelsbetrieben andererseits zum Hauptinstrument der wirtschaftspolitischen Lenkung der Privatbetriebe entwickelt. In einer entsprechenden Anordnung

11 Vgl. Beschluß über die Aufstellung eines Zweijahrplanes für die Sowjetische Besatzungszone vom 12. Mai 1948, Zentralverordnungsblatt der SBZ, Nr. 15/1948, S. 139.

12 Vgl. zu den Einzelheiten W. Mühlfriedel, Die Entwicklung der privatkapitalistischen Industrie im Prozeß der antifaschistisch-demokratischen Umgestaltung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 1984, Teil III, Berlin (O) 1984, S. 9–38, insbesondere S. 26 ff.. Den methodisch marxistisch-leninistisch geprägten politökonomischen Schlußfolgerungen des Autors kann allerdings nicht gefolgt werden. – Zum weiteren Ausbau des „Vertragssystems" als Lenkungs- und Kontrollinstruments vgl. Klein, W., Planung und Lenkung der Wirtschaftsprozesse in der DDR – Lenkungsfunktion des Wirtschaftsrechts, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bonn 1987, S. 142.

Tab. 1: Die Bedeutung der Eigentumsformen in der Industrie der SBZ (Betriebe, Beschäftigte und Anteil an der Bruttoproduktion je Industriebereich nach Eigentumsformen 1955)

	Betriebe		Beschäftigte		Anteil an der Bruttoproduktion
	Anzahl	Anteil in vH.	in 1000	Anteil in vH.	in vH.
Industrie (ohne Bau)					
insgesamt	19 837	100	2 683,0	100	100
davon:					
volkseigen	5 716	28,8	2 196,6	81,9	83,1
genossenschaftlich	339	1,7	39,0	1,5	2,2
privat	13 782	69,5	447,3	16,7	14,7 *)
Grundstoffindustrie					
insgesamt	3 376	100	747,7	100	100
davon:					
volkseigen	1 392	41,2	690,1	92,3	94,3
genossenschaftlich	3	0,1	1,0	0,1	0,2
privat	1 981	58,7	56,5	7,6	5,5
Metallverarbeitende Industrie,					
insgesamt	4 129	100	938,3	100	100
davon:					
volkseigen	1 616	39,1	841,6	89,7	90,2
genossenschaftlich	1	0	0	0	0
privat	2 512	60,8	96,7	10,3	9,7
Leichtindustrie					
insgesamt	8 957	100	772,5	100	100
davon:					
volkseigen	1 754	19,6	532,8	69,0	71,0
genossenschaftlich	41	0,5	5,4	0,7	0,7
privat	7 162	80,0	234,2	30,3	28,3
Lebensmittelindustrie					
insgesamt	3 375	100	224,4	100	100
davon:					
volkseigen	954	28,3	132,1	58,9	67,5
genossenschaftlich	294	8,7	32,5	14,5	11,4
privat	2 127	63,0	59,8	26,6	21,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR, 1955, S. 121.

vom 18. Mai 1949[13] wurden sowohl inhaltliche als auch organisatorische Festlegungen zur Gestaltung des Vertragssystems getroffen. Aus den aus dem Volkswirtschaftsplan abgeleiteten Kontrollziffern wurden, nach Branchen und Ländern unterteilt, sowohl die Produktionsvolumina der als auch die Lieferkontingente an Rohstoffen und Materialien an die Privatwirtschaft abgeleitet. Vertragsgestaltung und -abwicklung oblag den bei den Ländern zu bildenden staatlichen Vertragskontoren.

Als flankierende Maßnahmen zur Einbindung und Kontrolle der Privatwirtschaft in die zentralen Planungs-, Lenkungs- und Kontrollmechnanismen dienten u. a. auch entsprechende Veränderungen kreditpolitischer Art. Infolge der Anfang 1949 durchgeführten Kreditreform war es den staatlichen Kreditbanken lediglich erlaubt, die laufende Geschäftstätigkeit der Privatbetriebe und auch nur solche kreditär zu finanzieren, die in das Vertragssystem eingebunden waren. Die abgeschlossenen Lieferverträge dienten dabei den Banken als Grundlage der Kreditgewährung und als Kontrollinstrument der Vertragserfüllung. Damit waren auch die Privatbetriebe in das Verfahren der Kontrolle der Planerfüllung durch das staatliche Bankensystem indirekt einbezogen („Kontrolle durch die Mark_“). Investitionskredite wurden durch die eigens zu diesem Zweck durch die DWK am 12. Oktober 1948 gegründete „Deutsche Investitionsbank“ in Abstimmung mit dem Volkswirtschaftsplan finanziert. Langfristige Kredite wurden an Privatunternehmen im Jahre 1949 nur dann vergeben, wenn diese gemäß Planung von volkswirtschaftlichem Gewicht waren. Bei der eindeutigen Bevorzugung der Kreditvergabe an die volkseigenen Betriebe konnten nur wenige Privatunternehmen solche Kredite in Anspruch nehmen.

3. *Zur Entwicklung der Planungs-, Lenkungs- und Kontrollmechanismen nach der Staatsgründung der DDR 1949 bis 1956*

3.1. *Planungsorganisatorische Umgestaltungen*

Mit der Staatsgründung der DDR am 7. Oktober 1949, formal legitimiert durch entsprechende Beschlüsse der „provisorischen Volkskammer“, wurden jene Ordnungsprinzipien etabliert, die das Wirtschaftssystem der DDR bis Ende 1989 als eine Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs strukturierten. In der mit gleichem Datum in Kraft gesetzten „Verfassung der DDR“[14] wurden

13 Anordnung über die Regelung der Vertragsbeziehungen zwischen privaten und volkseigenen Betrieben sowie genossenschaftlichen Betrieben und anderen Organisationen vom 18. Mai 1949, Zentralverordnungsblatt der SBZ, Teil I, Nr. 44/1949, S. 385.

14 Vgl. Die Verfassung der DDR, Artikel 21, S. 7, Gesetzblatt der DDR, Nr. 1/1949, S. 5–16.

u. a. die eigentumsrechtlichen Ergebnisse der Sequestrierungs- und Enteignungspolitik bestätigt. In Artikel 21 wurde darüber hinaus als Staatsaufgabe auch die Wirtschaftsplanung festgeschrieben. Mit der Bildung der „provisorischen Regierung der DDR“ am gleichen Tage und einem Beschluß der „provisorischen Volkskammer“ vom 12. Oktober 1949 wurden die Verwaltungsaufgaben der DWK der neu gebildeten Regierung übertragen, indem die Hauptverwaltungen der DWK in entsprechende Ministerien umgewandelt wurden. So entstand aus der „Hauptverwaltung für Planung“ das „Ministerium für Planung“. Die am 15. Oktober 1950 nach Einheitslisten der „Nationalen Front“ gewählte Volkskammer beschloß anläßlich ihrer ersten Sitzung am 8. November 1950 unter anderem ein Gesetz über die Regierung der DDR[15], das auch eine Straffung der Organisationsstruktur der Wirtschaftsplanung und -lenkung mit sich brachte. Damit sollte dem in sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen so bezeichneten Prinzip des „demokratischen Zentralismus“[16] zur strikt hierarchischen Durchsetzung und Kontrolle der durch die Führungsgremien der SED beschlossenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielstellungen besser entsprochen werden.

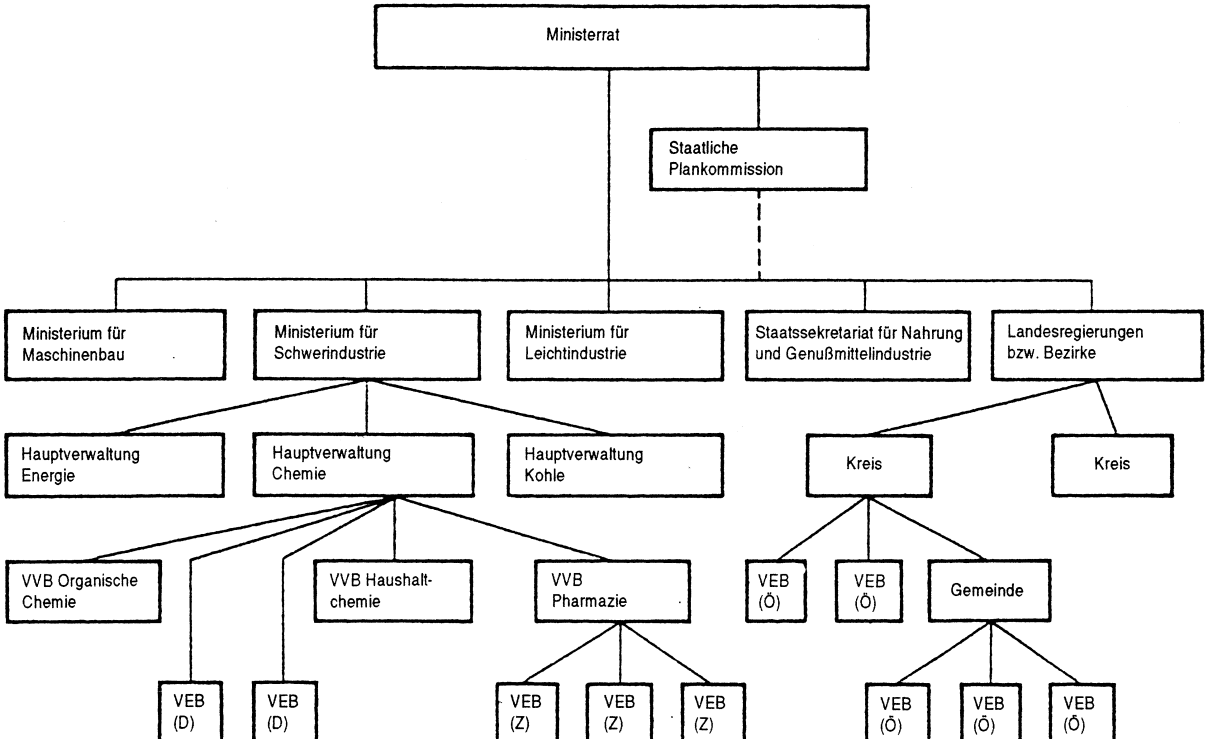
Das bisherige „Ministerium für Planung“ wurde diesen Institutionen folgend in die direkt dem Ministerrat unterstehende „Staatliche Plankommission“ umgewandelt. Dem Zweck, die Volkswirtschaftsplanung effizienter zu gestalten, diente z. B. auch die Schaffung von drei neuen Ministerien (Ministerium für Schwerindustrie, Ministerium für Maschinenbau, Ministerium für Leichtindustrie) anstatt des bisher hier allzuständigen Ministeriums für Industrie. Die Fachministerien selbst wurden weiter in nach Branchengesichtspunkten gegliederte Hauptabteilungen unterteilt. Auch die mittlere Leitungsebene erfuhr dem oben genannten Zweck entsprechende Veränderungen.[17] So wurden im Bereich der Industrie volkswirtschaftlich bedeutsame VEB den zuständigen Fachministerien direkt unterstellt und juristisch selbständige Einheiten (VEB-D). Die VVB auf Landesebene wurden aufgelöst, die diesen zugehörigen Betriebe entweder in VEB-D umgewandelt bzw. den verbliebenen direkt unterstellten VVB oder örtlichen Leitungsorganen (Kreis- und Gemeindeverwaltungen) zugeordnet. Industriebetriebe von lediglich regionaler Bedeutung wurden den Kreisen, Versorgungs- und Dienstleistungsbetriebe den Kommunen unterstellt. Über entsprechende Leitungshierarchien waren aber auch diese Betriebe in das in Abbildung 2 dargestellte Organisationsschema zentraler Planung und Lenkung eingebunden.

15 Vgl. Gesetz über die Regierung der DDR vom 8. November 1950, Gesetzblatt der DDR, Nr. 127/1950, S. 1135 f.

16 Vgl. zu dessen ökonomischen Implikationen Hamel, H., Das sowjetische Herrschaftsprinzip des demokratischen Zentralismus in der Wirtschaftsordnung Mitteldeutschlands, Berlin 1966.

17 Vgl. Verordnung über die Reorganisation der volkseigenen Industrie vom 22. Dezember 1950, Gesetzblatt der DDR, Nr. 148/1950, S. 1233 ff.

Abb. 2: Organisationsstruktur der volkseigenen Industrie zu Beginn des ersten Fünfjahrplanes (1950)



Quelle: Friedrich, G. u. a., Leitung der sozialistischen Wirtschaft, a.a.O., S. 87.

Von entscheidender Bedeutung für die weitere Gestaltung der Planung, Lenkung und Kontrolle der Wirtschaft der DDR waren die durch die II. Parteikonferenz der SED (9. – 12. Juli 1952) beschlossenen Richtlinien zum planmäßigen „Aufbau des Sozialismus". Aufgrund der Beschlüsse dieser Parteikonferenz mit dem Ziel, die Stellung der zentralen Entscheidungsgremien von Partei und Staat weiter zu stärken, wurde mit dem „Gesetz über die weitere Demokratisierung, des Aufbaus und die Wirtschaftsweise der staatlichen Organe in den Ländern" vom 23. Juli 1952 einer Neugliederung der Länder in Kreise sowie deren Zusammenfassung in Bezirke beschlossen. Mit der Übernahme der bisherigen Verwaltungsaufgaben der Länder durch die Bezirke waren erstere damit abgeschafft, d. h. die letzten formalen Reste einer föderativen Staatsstruktur beseitigt worden.

Dies hatte eine entsprechende, zuvor schon eingeleitete Umorganisationen in den Planungsstrukturen zur Folge. So wurden bereits am 20. März 1952 die oben erwähnten „Vereinigungen Volkseigener Betriebe" aufgelöst. Soweit die VEB nicht den zuständigen Fachministerien nunmehr direkt unterstellt wurden, wurden die restlichen VEB neu gebildeten „Verwaltungen Volkseigener Betriebe" als den Fachministerien nachgeordnete Verwaltungseinheiten unterstellt. Gleichzeitig erhielten die VEB nunmehr den Status „juristische Personen und Rechtsträger von Volkseigentum" zu sein.[18] Es wurden, insbesondere auch als Antwort auf die vielfach nicht erreichten Planziele des ersten Fünfjahrplanes und aufgrund der 21. Tagung des ZK der SED vom 14. November 1954, bis Mitte 1955 neue Ministerien gegründet und in bestehenden Ministerien durch Spezialisierung weitere Hauptabteilungen mit dem Auftrag geschaffen, „die Plandisziplin (...) in allen Abschnitten der Volkswirtschaft" zu festigen.

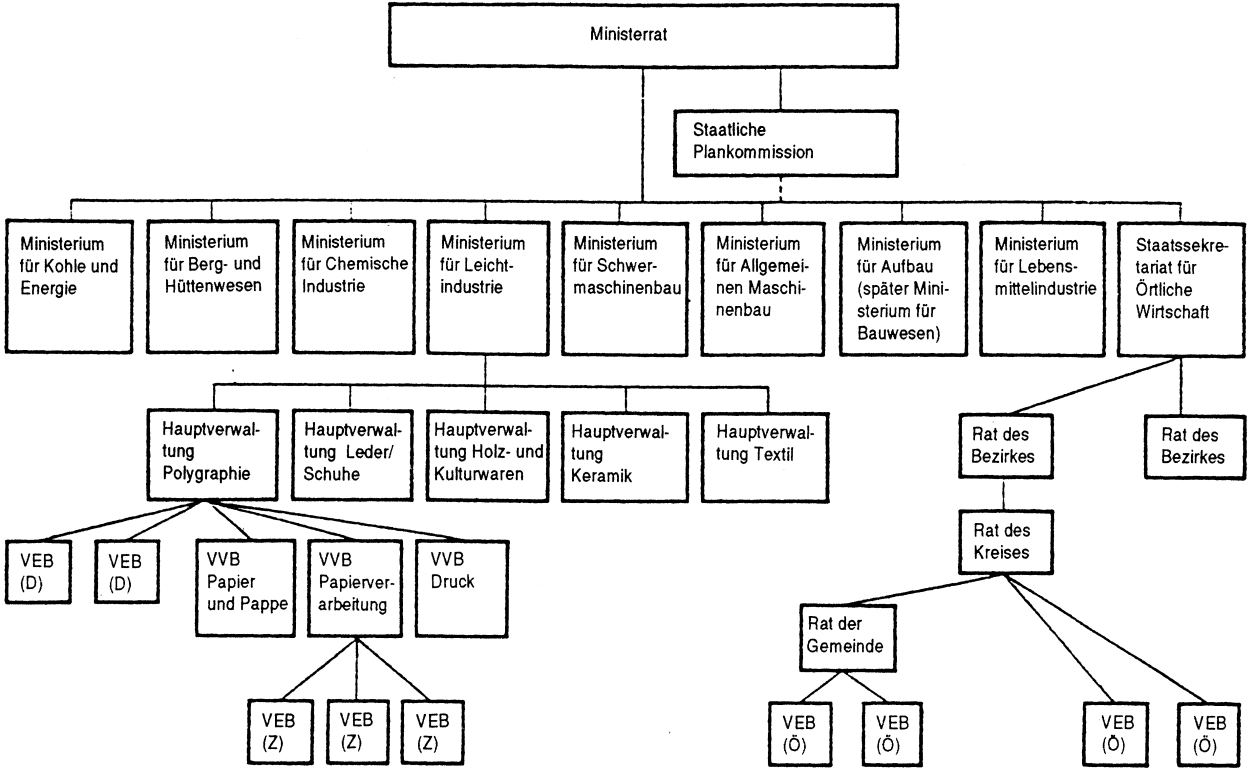
Bei dem Auf- und Ausbau der Planungsorganisation leisteten sowjetische Spezialisten, besonders die sowjetische Beratergruppe bei der Staatlichen Plankommission, entscheidende Entwicklungshilfe.[19] Auf diese Weise gelang es der SED, in der SBZ/DDR ein Gesellschafts- und Wirtschaftssystem nach sowjetischem Vorbild zu etablieren. Die wesentlich auf diese Veränderungen zurückgehenden Umstrukturierungen der Planungsorganisation, wie sie bis Mitte 1961 bestanden, zeigt die folgende Abbildung 3.

Mit dem ersten Fünfjahrplan 1951 bis 1955 waren jene wirtschaftspolitischen Zielstellungen der SED, die das zweite Charakteristikum der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie sowjetischer Prägung ausmachten, nämlich der bevorzugte Ausbau der industriellen, speziellen schwerindustriellen Basis

18 Vgl. Verordnung über Maßnahmen zur Einführung des Prinzips der wirtschaftlichen Rechnungsführung in den Betrieben der volkseigenen Wirtschaft vom 20. März 1952, Gesetzblatt der DDR, Nr. 38/1952, S. 225.

19 Vgl. Friedrich, G. u. a. (Hrsg.), Leitung der sozialistischen Wirtschaft. Einführung, Berlin 1976, S. 91.

Abb. 3: Organisationsstruktur der volkseigenen Industrie 1955



Quelle: Friedrich, G. u. a., Leitung der sozialistischen Wirtschaft, a.a.O., S. 92.

verbunden.[20] Damit war zugleich ein relatives Zurückbleiben der Konsumgüterproduktion hinter derjenigen von industriellen Anlagegütern geplant. Die geforderten Wachstumsziele sollten inbesondere auch im Wege steigender Arbeitsproduktivität, auf der Basis sogenannter „technisch begründeter Arbeitsnormen" (TAN), durchgesetzt werden. Der Tod Stalins am 5. März 1953 und der im Gefolge dieses Ereignisses gelockerte wirtschaftspolitische Kurs in der UdSSR sowie die gleichzeitige Erhöhung der „Arbeitsnormen" in der DDR, führten schließlich zu den Ereignissen des Volksaufstandes vom 17. Juni 1953. Aufgrund dieser Entwicklung und entsprechenden Drucks durch das ZK der KPdSU sah sich die SED veranlaßt, die Normerhöhungen zurückzunehmen und der Konsumgüterproduktion höhere Produktionsziffern zuzugestehen. Die Politik des damit eingeleiteten „Neuen Kurses"[21] führte jedoch nicht zu einer wesentlichen oder gar grundsätzlichen Änderung im Ausbau des Systems zentraler Planung. Lediglich das Tempo der Kollektivierung in der Landwirtschaft und in der restlichen Privatwirtschaft wurde vorübergehend gedrosselt, ebenso nur für kurze Zeit die prioritären Investitionen in die Schwerindustrie zugunsten der Konsumgüterproduktion.

3.2. *Zur Entwicklung der Lenkungs- und Kontrollmechanismen*

Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Zielstellungen der SMAD, soweit es sich um Entnahmen aus der laufenden Produktion als Reparationsleistungen handelte, geschah anfangs durch entsprechende prinzipiell in naturalen Einheiten ausgedrückten Produktionsbefehlen. Auch die Planung der DWK beruhte im wesentlichen auf der Anwendung naturaler Kennziffern des Aufwands an Produktionselementen einerseits (Arbeitseinheiten, Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen) und der zu erzeugenden Menge an Produkten andererseits. Diese als Kontrollziffern bezeichneten Produktionskennziffern waren dargestellt in Form der Kennziffer „Bruttoproduktion" in Natural- und/oder Wertausdruck. Diese gründete sich hinsichtlich ihres Wertaspekts auf staatlichen Festpreisen für Produkte und Produktionsfaktoren, anfangs fixiert auf Basis der Festpreise des Jahres 1944,[22] deren Einhaltung anfangs durch die SMAD und nach Gründung der DWK durch deren Zentralverwaltung für Finanzen erfolgte.

Preise, Geld und Geldrechnung dienten, insbesondere nachdem das Plansystem sich nach Gründung der DWK und der darauf folgenden Regierung dem sowjetischen Vorbild entsprechend etabliert hatte, als Hilfsverfahren zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle. Diese Aufgaben konnten aber wegen der geänderten Produktionsbedingungen und den im Verhältnis hierzu viel zu

20 Vgl. Gutmann, G./W. Klein, Wirtschaftspoilitische Konzeptionen sozialistischer Planwirtschaften, in: D. Cassel (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, München 1984, S. 93–116, hier: S. 110.
21 Vgl. Thalheim, K. C., Die Rezeption des Sowjetmodells in Mitteldeutschland, a.a.O., S. 284 f.
22 Vgl. SMAD-Befehl Nr. 9 vom 21. Juli 1945, SMAD-Befehl Nr. 63 vom 25. Februar 1946 sowie SMAD-Befehl Nr. 337 vom 9. Dezember 1946.

niedrigen Stoppreisen des Jahres 1944 durch diese nicht mehr erfüllt werden, weil hiermit der weitaus größte Teil der VEB erhebliche Verluste auswies. Aber erst im Februar 1953 erfolgte eine Preisanpassung in der ideologisch begründeten Weise, daß Preise auf Basis der durchschnittlichen Plankosten des jeweiligen Industriezweiges zu bilden und durch die entsprechenden Preisüberwachungsbehörden zu genehmigen waren.[23] Diese Form der Fixierung staatlich zu genehmigender Festpreise wurde prinzipiell bis zum Ende des Systems zentraler Planung beibehalten.

Die Reform des Preissystems stand in enger Verbindung mit Ineffizienzen, die sich aus einem starren ca. 20.000 Güterpositionen und auf Naturalgrößen basierenden Planungssystem ergaben,[24] Ineffizienzen, die sich in nicht erreichten Planvorgaben infolge als zu niedrig empfundener Arbeitsleistungen und zu hohen Material- und Energieverbrauchs darstellten. Diesen Entwicklungen zu begegnen hatte schon die Reform der Planungsorganisation im März 1952 mit der rechtlichen, nicht aber wirtschaftlichen Verselbständigung der VEB gedient. Waren die VEB vorher faktisch reine Empfänger von Plananordnungen gewesen, so wurden sie nunmehr in den Planungsprozeß selbst in der Weise einbezogen, daß deren Tätigkeit nach dem „Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung“[25] geplant und gelenkt werden sollte. Absicht war es, die VEB im Rahmen des Volkswirtschaftsplans zu Rentabilitätssteigerungen und Kostensenkungen anzuregen. Dies geschah in der für Wirtschaftssysteme sowjetischen Musters typischen Weise, daß für die Erfüllung der als Hauptkennziffern ausgegebenen Planauflagen materielle Prämien ausgelobt wurden.

Diesem Zweck diente schon frühzeitig der bei den VEB zu bildende „Direktorfonds“, der später dann sogenannte „Betriebsprämienfonds“. Bereits mit SMAD-Befehl Nr. 76 vom 23. April 1948 bestätigte diese den Vorschlag der DWK, „zum Zwecke der Verstärkung der Initiative und Verantwortung hinsichtlich der Erfüllung des Produktionsprogramms, Senkung der Selbstkosten und Erfüllung des Gewinnplans (...) (einen) Fonds zur Verfügung des Direktors“ zu schaffen, „der aus Überschüssen des geplanten Gewinns oder der Einsparung durch Selbstkostensenkung entnommen und zur Verbesserung der Lebensgrundlagen der Arbeiter des Betriebes (Erholungsheime usw.), zur Auszahlung individueller Prämien, zu kulturellen Maßnahmen verausgabt“

23 Vgl. Bekanntmachung des Beschlusses über die Grundsätze der Preisbildung vom 6. Februar 1953, Gesetzblatt der DDR vom 21. 2. 1953, Nr. 22/1953, S. 313–315.

24 Vgl. hierzu Buck, F., Technik der Wirtschaftslenkung in kommunistischen Staaten, Coburg 1969, S. 420 ff.

25 Vgl. Verordnung über Maßnahmen zur Einführung des Prinzips der wirtschaftlichen Rechnungsführung in den Betrieben der volkseigenen Wirtschaft“ vom 20. März 1952, Gesetzblatt der DDR, Nr. 38/1952, S. 225 f.; vgl. auch Förster, W., Chostrastschot. Wirtschaftliche Rechnungsführung in der UdSSR, in: Osteuropa Wirtschaft, 1. Jg., Heft 2/1956/57, S. 107–114.

wird. Der „Direktorfonds“ wurde im Jahre 1957[26] durch den „Betriebsprämienfonds“ abgelöst. Beabsichtigt war, das „Prinzip der materiellen Interessiertheit“ an der Erfüllung und Übererfüllung der Pläne stärker zur Geltung zu bringen. Inbesondere dieses Instrument der Lenkung versagte, trotz vieler Reformversuche, aus dem ordnungsimmanenten Widerspruch zwischen betrieblicher und zentraler Planrationalität, bekannt als das Phänomen „weicher Pläne“.[27]

Noch vor der rechtlich formalen Verselbständigung der VEB war im Jahre 1951 mit der Einführung des „Allgemeinen Vertragssystems der volkseigenen Wirtschaft“ ein juristisch fundiertes Lenkungs- und Kontrollinstrument zur Durchsetzung zentraler staatlicher Planung geschaffen worden. Nach der „Verordnung über die Einführung des allgemeinen Vertragssystems für die Warenlieferungen in der volkseigenen und der ihr gleichgestellten Wirtschaft“ vom 6. Dezember 1951 hatten alle VEB im Prozeß der Ausarbeitung des Volkswirtschaftsplanes untereinander Lieferverträge abzuschließen, die die Lieferung von Grund- und Rohstoffen, Halb- und Fertigfabrikaten zum Inhalt hatten. Die spezifische Nutzung des „Vertrags“ als juristisch fundiertes Instrument im Dienste der Planung kam noch deutlicher in dem vom 11. Dezember 1957 stammenden Gesetz über das Vertragssystem in der sozialistischen Wirtschaft zum Ausdruck. In der Präambel dieses Gesetzes hieß es dazu präzisierend, daß vermittels der abzuschließenden Verträge die für die Planerfüllung erforderlichen wechselseitigen Verpflichtungen der Betriebe zur Leistung auf eine konkrete Grundlage gestellt werden sollten. In § 1 dieses Gesetzes wurden die Betriebe verpflichtet, „über ihre wechselseitigen Beziehungen, welche die Lieferung und Abnahme von Erzeugnissen oder die Herstellung und Abnahme von Werken oder sonstigen Leistungen auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit den Zielen des Volkswirtschaftsplanes zum Gegenstand haben, Verträge abschließen. Der weitere Ausbau des Vertragssystems im Rahmen des Wirtschaftsrechts diente damit als ein weiteres wesentliches Lenkungsinstrument zur Durchsetzung der Wirtschaftspolitik des SED-Staates.[28] Neben den bereits erwähnten und in den geschilderten Institutionen eingeschlossenen Lenkungs- und Kontrollmechanismen wurden auch eine Reihe administrativer Kontrollorganisationen gebildet, wobei im folgenden nur die wesentlichsten in diesem Kontext interessierenden behandelt werden können. Mit dem Auf- und Ausbau des Systems einer hierarchischen Planungsorganisation war bereits

26 Vgl. Beschluß des Ministerrats vom 11. Mai 1957, in der Verordnung über den Betriebsprämienfonds sowie den Kultur- und Sozialfonds in den volkseigenen und ihnen gleichgestellten Betrieben, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 36/1957, S. 289–292.

27 Vgl. Klein, W., Zur Entwicklung der staatssozialistischen Unternehmensverfassung in der Sowjetunion und DDR, in: Leipold, H., A. Schüller (Hrsg.), Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1986, S. 95–119.

28 Vgl. Klein, W., Die Lenkungsfunktion des Wirtschaftsrechts, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bonn 1987, S. 141 f.

eine über das damit verbundene Berichtswesen, wenn auch aus systemimmanenten Gründen nicht perfekte Kontrolle der jeweils unterstellten Planungs- und Lenkungsebenen verknüpft.

Wesentliche Kontrollfunktionen waren inbesondere auch den Parteiorganisationen der SED auf allen Ebenen der Wirtschafts- und Gesellschaftsorganisationen übertragen. So faßte das Politbüro der SED am 28. April 1953 mit Bezug auf die hier zu behandelnde Fragestellung einen Beschluß über Organisationsfragen, in dem die Aufgabenstellung und Befugnisse der Betriebsparteiorganisationen (BPO) besonders betont wurden. Nach diesem Beschluß hatten die BPO „ständig dafür zu sorgen, daß die Parteimitglieder und Kandidaten richtig im Betrieb verteilt (waren)". Entsprechend dem technischen Aufbau konnten in Betrieben, Verwaltungen, LPG und anderen Institutionen auf Beschluß der Kreisleitung Parteiorganisationen gebildet werden, die nach Bestätigung durch die Bezirksleitung einer mehr als 300 Parteimitglieder und Kandidaten umfassenden Organisation den Status einer Grundorganisation der Partei erhielten. Auf diese Weise waren über den Parteiapparat parallele Kontrollmechanismen neben der Planungsorganisation etabliert.

Als staatlich-gesellschaftliche Kontrollinstanz fungierten schon frühzeitig Zentrale Kontrollkommissionen, durch Verfügung der DWK bereits am 15. Juni 1948 als „Kontrollkommissionen bei der Deutschen Wirtschaftskommission und in den Ländern der sowjetischen Besatzungszone" gebildet. Sie sollten „Ordnung und Sauberkeit in Wirtschaft und Verwaltung" sichern und die „demokratischen Rechte auf Kontrolle der öffentlichen Verwaltung durch die Bevölkerung in geregelte Bahnen lenken". Die Kontrollkommissionen sollten vor allem die „Durchführung des Wirtschaftsplanes, insbesondere die Einhaltung der Plandisziplin in der Produktion und in der Verteilung (...) kontrollieren". In dem am 30. April 1953 erlassenen Statut wurden der Zentralen Kontrollkommission (ZKK) und ihren Organen weitgehende Kontrollkompetenzen zugedacht. So fielen in deren Tätigkeitsbereich entsprechend § 8 des Statuts alle Behörden, alle Organe der Wirtschaft und Kultur und alle gesellschaftlichen Organisationen, soweit diese durch Staatszuschüsse (mit) finanziert wurden. Die Aufgaben der ZKK, der späteren „Arbeiter- und Bauerninspektion", sollten der „Stärkung und Festigung der demokratischen Staatsmacht und dem Aufbau des Sozialismus" dienen. Nach § 10 des Statuts hatte die ZKK die Durchführung der Gesetze und Verordnungen zu überwachen und die „Kontrolle über den Schutz und die Festigung des sozialistischen Eigentums, Kontrolle der Produktions-, Wirtschafts-, Finanz- und allgemeinen Verwaltungstätigkeit" durchzuführen.

Wesentliche Funktionen bei der Durchsetzung der Parteilinie in der Wirtschaft hatte von Anfang an auch der FDGB. Dies wurde beispielsweise schon aus Anlaß des 2. FDGB-Kongresses am 19. April 1947 deutlich, in dem als nächstliegende Aufgabe die „Entwicklung der Masseninitiative mit dem Ziel

der Erhöhung der Arbeitsproduktivität und der Erweiterung der Produktion“ herausgestellt wurde.[29] Die Verknüpfung von Gewerkschaft und staatlicher Organisation zeigte sich auch darin, daß der FDGB an der Wirtschaftsplanung durch die DWK führend beteiligt war. Systematisch wurde auch auf die Abschaffung der in den Betrieben gewählten Betriebsräte hingewirkt, um diese durch die Betriebsgewerkschaftsorganisationen (BPO) des FDGB zu ersetzen, womit die Reste betriebsindividueller frei gewählter Arbeitnehmervertretungen beseitigt werden sollten. Diese den „Bitterfelder Beschlüssen“ des FDGB vom 26. November 1948 entsprechenden Intentionen wurden kurz darauf unter der Regie der Hauptverwaltung Arbeit und Sozialfürsorge in der DWK verwirklicht. – Die auch quasi offizielle Gleichschaltung des FDGB mit der SED wurde schließlich durch den 3. Kongreß des FDGB (30. August bis 3. September 1950) vollzogen. In Artikel 5a der neuen Satzung wurde die SED als der bewußte organisierte Vortrupp der Arbeiterklasse bezeichnet. Parallelen zur SED zeigten sich beispielsweise im nunmehr auch für den FDGB geltenden Organisationsprinzip des „Demokratischen Zentralismus“. In einer gleichzeitig mit der Satzung verabschiedeten Entschließung wurde zwar betont, daß die Einzelgewerkschaften des FDGB überparteiliche Organisationen seien, weil sie alle Arbeiter und Angestellten ohne Rücksicht auf ihre Parteizugehörigkeit organisierten. Als Massenorganisation der Arbeiterklasse hätten sie aber die Pflicht, auf das engste mit den Organen der SED zusammenzuarbeiten. Instrumentalisiert für die Zwecke der zentralen Planung wurde der FDGB dadurch, daß dieser bereits frühzeitig Partner des Abschlusses von Betriebskollektivverträgen wurde.[30] Organistorisch durch die „Aktivisten- und Wettbewerbsbewegung“ des FDGB im Prozeß der Planaufstellung vorbereitet, wurden in diesen „Verträgen“ im wesentlichen die eingegangenen Produktionsverpflichtungen und die geplanten Lohn- und Prämienbedingungen für die Erfüllung der Planauflagen festgeschrieben. Auf diese Weise wurde der FDGB mittels der Betriebsgewerkschaftsorganisationen schwergewichtig als Hilfsorgan der staatlichen Planung und Plankontrolle tätig. Bezeichnend hierfür und für das Verhältnis von SED und FDGB-Organisationen innerhalb der VEB war eine Entschließung anläßlich des III. Parteitages der SED am 24. Juli 1950. Hiernach hatten die Betriebsgruppen der Partei die Aufgabe, „für die Popularisierung der Betriebspläne in den Belegschaften und für die Mobilisierung der Arbeiter zur Erfüllung ihrer konkreten Planaufgaben Sorge zu tragen.“ Sie könne nur erreicht werden, wenn die Betriebsgruppen der Partei die Betriebsgewerkschaftsgruppen hierbei anleiteten.

29 FDGB (Hrsg.), Aus der Arbeit des FDGB 1947–1949, Berlin (Ost) 1951, S. 155.
30 Vgl. SMAD-Befehl Nr. 61 vom 14. März 1947.

Trotz der Versuche, ein den wirtschaftspolitischen Zielstellungen der Partei- und Staatsführung genügendes Planungs-, Lenkungs- und Kontrollinstrumentarium systemadäquat aufzubauen, zeigten sich bereits hierin jene ordnungspolitischen Systemdefekte, die seit Anfang an „Zwänge zum wirtschaftspolitischen Experiment" auslösten.[31] Dies läßt sich besonders in der im folgenden zu beschreibenden Entwicklungsphase des Wirtschaftssystems der DDR seit Mitte der fünfziger Jahre verdeutlichen.

4. *Die Phase der Wirtschaftsreformen von 1963 bis 1970*

4.1. *Die Entwicklung in den Jahren 1956 bis 1960 und Ursachen für Reformen*

1. Während der für die Zeit von 1956 bis 1960 vorgesehenen Laufzeit des zweiten Fünfjahrplanes zeigten sich in der Wirtschaft der DDR erneut gravierende Mängel. Es entstanden erhebliche Disproportionalitäten in der Produktionsstruktur; Ersatzteilmangel griff um sich und die technische Qualität vieler Produkte sowie die Arbeitsproduktivität waren völlig unzureichend.[32] Der Fünfjahrplan, erst 1958 als Gesetz beschlossen, mußte abgebrochen werden. Als Ursache für diese Fehlentwicklungen glaubte man ein Übermaß an Zentralisierung der wirtschaftlichen Entscheidungen sowie die vorwiegend vertikale Organisationsstruktur des Lenkungsapparats identifizieren zu können. Man löste daher die zentralen Industrieministerien auf,[33] erweiterte die Befugnisse der örtlichen Planungsinstanzen und übertrug bestimmte Planungs- und Leitungskompetenzen auf neu geschaffene Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB), die aus den fachlichen Hauptverwaltungen der bisherigen Ministerien hervorgingen, und die ihren Sitz an den Industriestandorten hatten. Im Juli 1961 wurde zudem durch Ausgliederung der Industrie-Hauptabteilungen und der Hauptabteilungen für Materialversorgung aus der Staatlichen Plankommission der sogenannte Volkswirtschaftsrat als selbständiges zentrales Staatsorgan zur Leitung und Kontrolle der zentralgeleiteten und der örtlichen Industrie geschaffen. Er war zuständig für die Vorbereitung des von der Staatlichen Plankommission auszuarbeitenden Volkswirtschaftsplans im Bereich der Industrie, des Handwerks und der Dienstleistungsbetriebe, und er hatte gegenüber den VVB und den Wirtschaftsräten der Bezirke Weisungsbefugnisse. Dieser Volkswirtschaftsrat war nach dem Prinzip der „Komplexabteilungen"

31 Vgl. Hensel, K. P., Der Zwang zum wirtschaftspolitischen Experiment, in: Hamel, H. (Hrsg.), K. Paul Hensel, Systemvergleich als Aufgabe. Aufsätze und Vorträge, Stuttgart, New York 1977, S. 173–182.

32 Vgl. Gutmann, G., Artikel: Wirtschaft der DDR, Die, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Achter Band, Stuttgart und New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1980, S. 735–762, hier: S. 741.

33 Vgl. Thalheim, K. C., Die Rezeption des Sowjetmodells in Mitteldeutschland, a.a.O., S. 289.

organisiert, was bedeutet, daß für eine oder mehrere VVB eine Abteilung existierte, welche dem zuständigen Abteilungsleiter auf der Grundlage von Analysen über die Situation in diesen VVB Entscheidungsvorlagen erarbeitete. Daneben gab es einige „Fachabteilungen", die Grundsatzfragen zu bearbeiten hatten, sowie „Führungsabteilungen" für Personalfragen und Information und Dokumentation. Der Rat wurde Ende 1965 wieder aufgelöst und seine Industrieabteilungen zu sieben selbständigen Industrieministerien umgebildet.[34] Neu geschaffen wurde auch ein „Ministerium für bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie". Einen Überblick über die zwischen 1961 und 1965 bestehende Struktur der Planungsorganisation zeigt die folgende Abbildung 4.

Aber auch diese organisatorischen Veränderungen konnten die allgemeine Verschlechterung der Wirtschaftslage nicht verhindern. Das zeigte sich im Scheitern des ursprünglich für die Jahre 1959 bis 1965 konzipierten Siebenjahrplans. Die auf dem 5. Parteitag der SED vom Juli 1958 beschlossene ökonomische „Hauptaufgabe" verlangte nämlich, den Pro-Kopf-Verbrauch von wichtigen Nahrungsmitteln und Konsumgütern in Westdeutschland bis 1961 einzuholen und zu überholen[35] sowie bis 1965 das Niveau der westdeutschen Arbeitsproduktivität zu erreichen, um so der Abwanderung von Arbeitskräften aus der DDR nach dem Westen zu begegnen. Spätestens 1961 zeigte sich aber, daß dieses ehrgeizige Ziel nicht zu erreichen war. Es entwickelte sich in Wirklichkeit eine Wachstumskrise. Das produzierte Nationaleinkommen wuchs 1961 nur noch mit 1,6 v.H., 1962 mit 2,7 v.H., wobei die Investitionen während dieser beiden Jahre hinter den Planansätzen erheblich zurückblieben und nahezu stagnierten.[36] Das war der ökonomische Hintergrund für den Bau der Berliner Mauer im Jahre 1961. Man entschloß sich dann im Jahre 1963 zu einer groß angelegten Wirtschaftsreform, die in ihrer ersten Phase von 1964 bis 1967 als „Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft" (NÖS) und in ihrer zweiten Phase von 1968 bis 1970 als „Ökonomisches System des Sozialismus" (ÖSS) bezeichnet wurde.

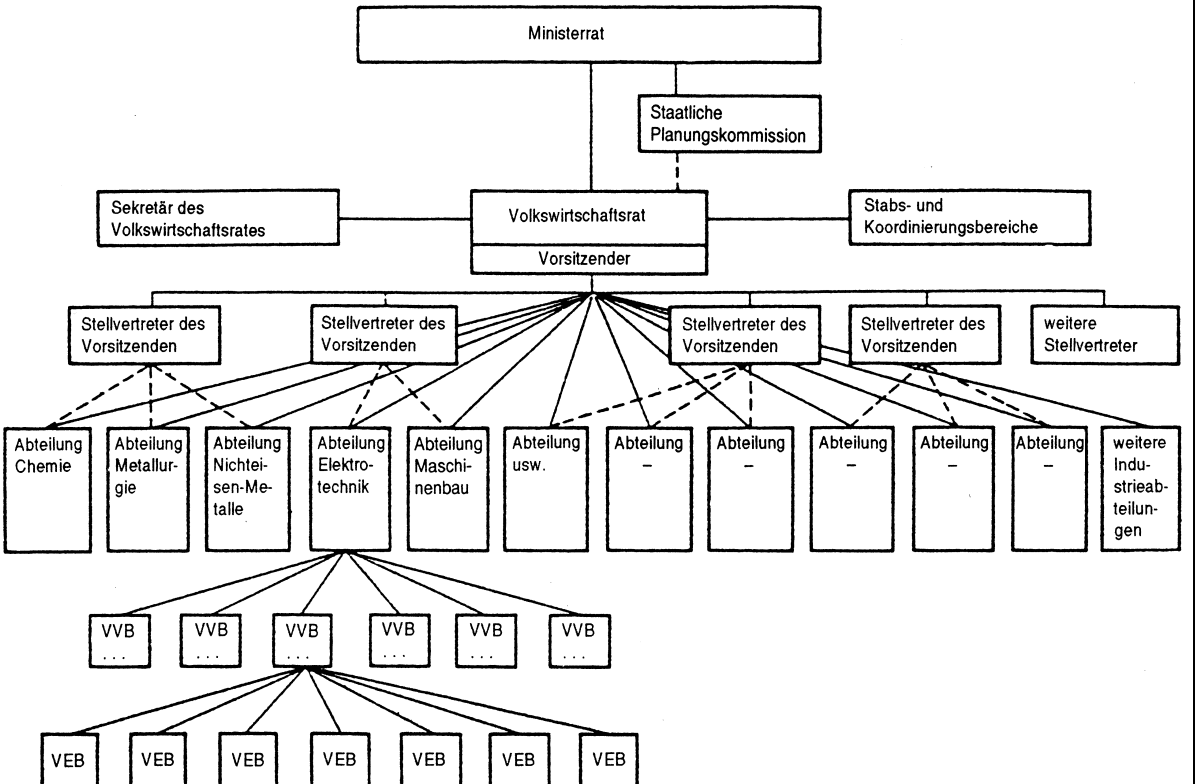
2. Der Einführung des NÖS waren schon früh theoretische Diskussionen um die Frage vorangegangen, ob die administrativ-zentrale Planung und Lenkung der Wirtschaft notwendiges Charakteristikum einer sozialistischen Wirtschaft

34 Vgl. Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Weiterentwicklung und Vereinfachung der staatlichen Führungstätigkeit in der zweiten Etappe des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung vom 14. 1. 1966, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 5/1966, S. 53, ferner Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, fünfter Tätigkeitsbericht 1965/1969, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1969, S. 69.

35 Vgl. „Neues Deutschland" vom 11. Juli 1958, Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, vierter Tätigkeitsbericht 1961/1965, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1965, S. 34.

36 Vgl. Jeffries, I., M. Melzer, The New Economic System of Planning and Management 1963–70 and Recentralisation in the 1970s, in: Jeffries, I., M. Melzer, E. Breuning (Hrsg.), The East German Economy, London, New York, Sydney 1987, S. 26–40, hier: S. 26.

Abb. 4: Strukturschema des Volkswirtschaftsrates sowie Zuordnung der VVB und VEB



Quelle: Friedrich, G. u. a., Leitung der sozialistischen Wirtschaft, a.a.O., S. 96.

ist.[37] Fritz Behrens und Arne Benary waren der Auffassung, daß dies nicht der Fall sei. Mit der Festigung sozialistischer Produktionsverhältnisse werde der Übergang von der durch zentrale Weisung geleiteten zur „ökonomisch geleiteten" Wirtschaft erforderlich, also „zu einer Leitung mit einem Mindestmaß zentraler Anweisung und einem Höchstmaß an Initiative und Selbständigkeit von unten".[38] Allerdings wurden solche Ideen und daraus erwachsende Vorschläge zur Reform des Planungs- und Lenkungssystems von der Parteiführung lange Zeit scharf abgelehnt. Eine Wende trat hier erst ein, als in der Sowjetunion eine ähnliche Diskussion entstand, die ausgelöst wurde durch einen Artikel zum Thema „Plan-Gewinn-Prämie", die der Charkower Ökonom Prof. Liberman am 9. September 1962 in der „Prawda" veröffentlichte[39] und in welchem dieser – ausgehend von der Frage der Gestaltung des betrieblichen Prämiensystems – empfahl, den Betrieben bei der Planung der laufenden Produktion größere Entscheidungsspielräume zu ermöglichen sowie dem Gewinn eine größere Bedeutung für die Bewertung der Betriebsleistung zuzumessen. Diese in der Sowjetunion tolerierte Reformdiskussion, die dort freilich erst im Herbst 1965 zu gewissen Veränderungen im System der Planung und Leitung führte, griff auf die DDR über und hatten zur Folge, daß Ulbricht im Januar 1963 auf dem VI. Parteitag der SED das NÖS ankündigte[40] und zwar mit dem Ziel, das administrativ-zentrale System der Planung und Leitung der Wirtschaft aufzulockern durch indirekte Steuerungsinstrumente, nämlich durch das sogenannte „in sich geschlossene System ökonomischer Hebel"[41] und durch eine wesentliche Ausweitung der Funktionen der zwischen den Zentralinstanzen und den Betrieben angesiedelten Organen. Die Absicht war, dadurch die politisch fixierten Ziele des Wirtschaftens über die Inszenierung einer „wissenschaftlich-technischen Revolution", die zu einer hoch effizienten, dynamischen und innovativen Wirtschaft führen sollte, besser zu erreichen und

37 Vgl. Behrens, F., Zum Problem der Ausnutzung ökonomischer Gesetze in der Übergangsperiode, in: Wirtschaftswissenschaft, 5. Jg., 3. Sonderheft, Berlin 1957, S. 105 ff., ferner Benary, A., Zu Grundproblemen der politischen Ökonomie des Sozialismus in der Übergangsperiode, ebenda, S. 62 ff.

38 Behrens, F., Zum Problem der Ausnutzung ökonomischer Gesetze in der Übergangsperiode, a.a.O., S. 118; vgl. auch Hamel, H., Das sowjetische Herrschaftsprinzip des demokratischen Zentralismus in der Wirtschaftsordnung Mitteldeutschlands, Band 5 der Schriftenreihe Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, hrsg. vom Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Berlin 1966, S. 168 ff.

39 Deutsche Übersetzung in: Die Presse der Sowjetunion, 23. September 1962, Nr. 108.

40 Vgl. Thalheim, K. C., Sozialistische Planwirtschaft in der heutigen Wirklichkeit, in: Gleitze, B., P. Chr. Ludz, K. Merkel, Klemens Pleyer, Karl C. Thalheim, Die DDR nach 25 Jahren, Band 10 der Schriftenreihe Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, hrsg. vom Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Berlin 1975, S. 113–143, hier: S. 124.

41 Vgl. Ulbricht, W., Zum neuen ökonomischen System der Planung und Leitung, Berlin 1966, S. 170–172, zitiert nach Karl C. Thalheim, Sozialistische Planwirtschaft in der heutigen Wirklichkeit, a.a.O., S. 124.

so die Überlegenheit des Sozialismus über den Kapitalismus demonstrieren zu können.[42]

4.2. *Organisation der Planung und Leitung*

1. In der „Richtlinie für das Neue Ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft" vom 11. Juli 1963[43] legte der Ministerrat der DDR den Reforminhalt des NÖS fest, nachdem bereits auf dem VI. Parteitag der SED im Januar 1963 dessen Grundsätze diskutiert und erläutert wurden. Neben seiner Parteitagsrede zu diesem Thema widmete Walter Ulbricht auf der Wirtschaftskonferenz des Zentralkomitees der SED und des Ministerrats am 24. Juni 1963 eine weitere Ansprache den Fragen des NÖS. Die Einführung des Neuen Systems begann damit, daß man in vier VVB und in zehn VEB die Anwendung eines einheitlichen Kennziffernsystems für die Leitungstätigkeit und für die Leistungsbewertung der Betriebe, die Übernahme von Bilanzierungsaufgaben durch die VVB, die Zusammenarbeit von VVB mit dem Handel und den Außenhandelsunternehmen, die Anwendung leistungsbezogener Gehälter für die Leitungskader sowie die Leitungsstruktur der VVB erprobte.[44] In planungsorganisatorischer Hinsicht wurden die Aufgaben und Kompetenzen einer Reihe von Organen der Wirtschaftsverwaltung präzisiert und neu geordnet, u. a. die des Ministerrats und dessen Präsidiums, der Staatlichen Plankommission, des Volkswirtschaftsrats, der Wirtschaftsräte der Bezirke, der VVB und der „volkseigenen" Betriebe.

2. Bereits in einem „Erlaß des Staatsrates der DDR über die Planung und Leitung der Volkswirtschaft durch den Ministerrat" vom 7. Februar 1963[45] wurde festgestellt, daß dessen Hauptfunktion die Leitung der Volkswirtschaft sei. Dies wird von der „Richtlinie" bestätigt. Der Staatlichen Plankommission fiel als zentralem Organ des Ministerrats die Aufgabe der Planung der Volkswirtschaft zu. „Sie ist verantwortlich für die Ausarbeitung der Perspektivpläne, für die Gesamtbilanzierung sowie für die Zusammenfassung der Jahrespläne auf der Grundlage der Planvorschläge der leitenden Organe der Wirtschaftszweige."[46] Der bereits erwähnte Volkswirtschaftsrat mit seinen Abteilungen wurde zum zentralen Organ des Ministerrats für die Planung und Leitung der Industrie. Die Leiter der Industrieabteilungen des Volkswirtschaftsrates wurden beauftragt, die ihnen jeweils unterstellten VVB, wissenschaftlichen Institute

42 Vgl. Jeffries, I., M. Melzer, a.a.O., S. 28.

43 Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 64/1963, S. 453 ff.

44 Vgl. Thalheim, K. C., Die Wirtschaft der Sowjetzone in Krise und Umbau, Bd. 1 der Schriftenreihe Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, hrsg. vom Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Berlin 1964, S. 73 f.

45 Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 1/1963, S. 1–3.

46 Richtlinie für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 64/1963, S. 458.

und Projektierungsbüros anzuleiten, die Staatsplannomenklatur auszuarbeiten und zu bilanzieren und die Durchführung der den VVB und den VEB übertragenen Bilanzierungsaufgaben zu kontrollieren. Die Plankommission war also reines Planungsorgan, und zwar in bezug auf die gesamte Wirtschaft, der Volkswirtschaftsrat hingegen war Organ der Planung und der Leitung, jedoch nur für den wirtschaftlichen Teilbereich der Industrie. Dies galt bis zur Auflösung des Volkswirtschaftsrates im Jahre 1965, die wohl deshalb erfolgte, weil seine Mitarbeiter, mit operativen Leitungstätigkeiten überhäuft, nicht in der Lage waren, Planung und Leitung der Industrie so vorzunehmen, daß es zu der erwünschten raschen Entwicklung der Industrieproduktion kam. Solange er bestand, gehörte es auch zu den Funktionen des Volkswirtschaftsrates, die Bezirkswirtschaftsräte und deren Industrieabteilungen fachlich anzuleiten. Die Wirtschaftsräte der Bezirke, deren Aufgabe es war, den Wirtschaftsablauf der bezirksgeleiteten Industrie zu planen und die entsprechenden Betriebe anzuleiten, wurden aus den Räten der Bezirke herausgelöst. Ihnen wurden örtlich geleitete volkseigene, halbstaatliche und private Industriebetriebe – mit Ausnahme der örtlichen Versorgungsbetriebe – sowie die ausschließlich industriell produzierenden Produktionsgenossenschaften des Handwerks zugeordnet. Die örtlichen Versorgungsbetriebe, die übrigen Handwerksbetriebe und die kommunale Wirtschaft hingegen wurden den Räten der Bezirke, Kreise, Städte und Gemeinden unterstellt.

3. Sehr bedeutsam waren die Veränderungen bei der Organisationsstruktur großer Wirtschaftseinheiten. Es wurden die VVB von bislang reinen Verwaltungsorganen zu Führungsorganen in der zentralgeleiteten Wirtschaft umgestaltet.[47] Dies geschah durch Übernahme des Prinzips der „wirtschaftlichen Rechnungsführung“ auch in den VVB, also der Forderung, eine dauerhafte hohe Rentabilität zu sichern und einen hohen Nettogewinn zu erwirtschaften, wobei die Ausgaben durch eigene Einnahmen zu decken waren (Prinzip der Eigenerwirtschaftung der Mittel). Die VVB wurden mit eigenen finanziellen Fonds und mit beträchtlichen Leitungsbefugnissen ausgestattet, und sie bildeten mit einer konsolidierten Bilanz die oberste Einheit für die ihnen unterstellten ökonomisch und rechtlich „selbständigen“ volkseigenen Betriebe.[48] Hauptziel der inneren Organisation der neuen VVB war es, eine rationelle Konzentration bestimmter Betriebsabläufe in den unterstellten VEB zu erreichen, so in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Finanzen und Absatz. Recht bald kam es jedoch zu Problemen der Kompetenzabgrenzung einerseits zu den zentralen Planungs- und Leitungsgremien und andererseits

47 Vgl. Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands, Vierter Tätigkeitsbericht 1961/1965, a.a.O., S. 44 ff.

48 Vgl. Thalheim, K. C., K. Erdmann, M. Haendcke-Hoppe, W. Homann, K. Krakat, Gegenwärtige Reformansätze im Wirtschaftssystem der DDR-Renaissance des „Neuen Ökonomischen Systems“? FS-Analyse 1/1984, hrsg. von der Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, Berlin 1984, S. 32.

zu den Betrieben sowie zu einer nicht gewünschten Ausweitung der Macht der VVB.[49] Dies hatte dann die Begrenzung einer Anzahl von Befugnissen der VVB zur Folge, was wiederum die Leitungsposition der Ministerien stärkte, die aus dem aufgelösten Volkswirtschaftsrat hervorgegangen waren. Nach 1966 entstanden dann auch neben den VVB die ersten Kombinate, die als „sozialistischer Betriebstyp" einen die Betriebe enger verklammernden Verbund darstellten. Die den Kombinaten zugeordneten Betriebe verloren dann ihre bisherige ökonomische und rechtliche „Selbständigkeit".[50]

4. Um die Wachstumskrise und die Versorgungsmängel zu überwinden, war es notwendig, der betrieblichen Strategie des Erreichens von „weichen Plänen" entgegenzutreten, es ihnen also zu erschweren, überhöhte Material-, Maschinen- und Arbeitskräfteanforderungen zu stellen, stille Reserven an Material und Ausrüstungen anzulegen, dem technischen Fortschritt auszuweichen und Entscheidungen an vorgesetzte Dienststellen abzuwälzen.[51] Dies sollte durch eine größere Entscheidungskompetenz der Betriebe, durch eine Reduktion der Zahl von oben her vorgeschriebener Kennziffern und durch das Herstellen einer unmittelbaren Beziehung zwischen der betrieblichen Leistung und den Einkommensinteressen der Beschäftigten erreicht werden. Hinsichtlich der Produktionsplanung änderte sich jedoch wenig. Nach wie vor wurde die Erzeugung grundsätzlich von den vorgesetzten Planungsgremien – zum Teil auf der Grundlage betrieblicher Planangebote – entschieden. Zwar wurde den Betrieben durch eine „Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des volkseigenen Produktionsbetriebes" vom 9. Februar 1967[52] eine Reihe von Rechten betreffend die Vergabe von Kennziffern eingeräumt, jedoch lag das Schwergewicht der Produktionsplanung außerhalb der Betriebe. Durch den „Beschluß über die Durchführung des ökonomischen Systems des Sozialismus im Jahre 1971" vom 1. Dezember 1970[53] wurde dann die externe Planung durch Auflagen hinsichtlich der Produktion und der Lieferung für die Gesamterzeugung und für wichtige Einzelerzeugnisse noch verstärkt.[54]

49 Vgl. Leptin, G., Bilanz der Wirtschaftsreform in der DDR, in: H.-H. Höhmann, M. C. Kaser, K. C. Thalheim (Hrsg.), Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel. Ergebnisse und Probleme der Wirtschaftsreformen, Band I, Freiburg 1972, S. 65–108, hier: S. 76 f.

50 Vgl. Verordnung über die Bildung und Rechtsstellung von volkseigenen Kombinaten, Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 121/1968, S. 963 ff.; ferner Brockhoff, K., H. Buck, Wirtschaftliche Konzentration und Betriebsgrößenoptimierung in sozialistischen Wirtschaften. Unterschiede und Ähnlichkeiten zur Situation in westlichen Marktwirtschaften, in: Deutschland Archiv, Heft 3, Köln 1970, S. 225–266.

51 Vgl. Leptin, G., Bilanz der Wirtschaftsreform in der DDR, a.a.O., S. 83: ferner G. Gutmann, Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, 5. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1993, S. 192 f.

52 Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 21/1967, S. 121–134.

53 Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 100/1970, S. 731 ff.

54 Vgl. Leptin, G., Bilanz der Wirtschaftsreform in der DDR, a.a.O., S. 84.

4.3. *Planmethodik*

1. Neben den hier skizzierten Änderungen in der Planungs- und Leitungsorganisation brachte das NÖS auch Veränderungen in der Planmethodik mit sich. Nicht zuletzt durch die Abwanderung vieler Bürger der DDR vor dem Berliner Mauerbau war es zu einer Verknappung von Arbeitskräften gekommen. Das Wachstum der Wirtschaft konnte daher nicht weiterhin durch die Beschäftigung zusätzlicher Ressourcen – insbesondere zusätzlicher Arbeitskräfte – bewerkstelligt werden, die Phase des „extensiven" war daher durch eine solche des „intensiven" Wachstums abzulösen. „Im Rahmen der Planungsmethodik mußte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß innerbetriebliche Rationalisierungsmöglichkeiten genauso wenig von außen erkannt und ihre Nutzung erzwungen werden konnte wie die mögliche innerbetriebliche Substitution von Arbeitskräften durch zusätzlichen Einsatz von Kapital."[55] Man war der Auffassung, dem dadurch Rechnung tragen zu können, daß man die starre Jahresplanung der fünfziger Jahre, in welcher die Planaufstellung oft einfach als prozentuale Erhöhung von Vorjahresergebnissen erfolgte und bei der die Teilpläne häufig nur unzureichend aufeinander abgestimmt waren, durch einen „wissenschaftlich ausgearbeiteten Perspektivplan" ersetzte, bei dessen Erarbeitung die VVB eine wichtige Rolle spielen sollten. Man nahm an, daß diese in der Lage wären, sich die relevanten Informationen über die Lage der ihnen unterstellten Betriebe zu verschaffen und bei der Planung zu berücksichtigen. Freilich zeigte sich recht bald, daß die Perspektivplangruppen der VVB ihrer Aufgabe nicht gerecht werden konnten. Die prognostische Grundlage der Perspektivplanung wies eine ganze Reihe von praktischen, aber auch von grundsätzlichen Problemen auf, die nicht zu lösen waren, und es fehlte den VVB auch die Fähigkeit, ihre Vorstellungen gegenüber den Betrieben hinreichend durchzusetzen.

2. Daher wurde die Planmethodik mit Beginn des ÖSS im Jahre 1968 wieder verändert und ein System der Schwerpunktplanung geschaffen, bei welchem bestimmte, vom Staat ausgesuchte Produkte und Wirtschaftsbereiche vorrangig geplant und vorrangig versorgt werden sollten.[56] Dies schien deshalb erforderlich, weil unter der Wirkungsweise des „in sich geschlossenen Systems ökonomischer Hebel" eine Strukturentwicklung entstand, die den Vorstellung der politischen Führung oft nicht entsprach. Eingeleitet wurde diese neue Planmethodik durch einen „Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über weitere Maßnahmen zur Gestaltung des ökonomischen System des Sozialismus" von 22. April 1968[57]. Durch ihn wurde die Schwerpunktplanung volkswirtschaftlich strukturbestimmender

55 Vgl. ebenda, S. 79.
56 Vgl. ebenda, S. 81.
57 Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 9/1968, S. 223 ff.

Erzeugnisse zum Kernstück der zentralen Planung erklärt. Die „indirekte“ Steuerung der Wirtschaft vermittels „ökonomischer Hebel“ wurde hierdurch teilweise wieder außer Kraft gesetzt. Jedoch erwies sich auch diese neue Planmethodik als Fehlschlag. „Es zeigten sich – abgesehen von der noch immer offenen Frage der Auswahl der richtigen Schwerpunkte – die Nachteile jeder Schwerpunktbildung: Die Festlegung eines Vorrangs ist immer gleichbedeutend mit der Zurückstufung der anderen Bereiche. Das hat zur sicheren Folge, daß die für wenig wichtig erklärten Bereiche knappe Güter häufig nicht bekommen – ohne daß dafür Gewähr besteht, daß die Vorrangbereiche diese Güter nun auch tatsächlich erhalten. Die Gesamtvorsorgung ist damit gestört und in der Regel schlechter, als sie es ohne Vorrangbildung wäre.“ Die Gesamtabstimmung der Produktion und Verteilung von Gütern stimmte nicht mehr.

4.4. *Das System ökonomischer Hebel*

Kernstück der Wirtschaftsreform des NÖS war zweifellos die Absicht, ein „in sich geschlossenes System ökonomischer Hebel“ als Instrumentarium der die Planung flankierenden indirekten Form der Steuerung des Wirtschaftsprozesses einzusetzen. „Ökonomische Hebel sind gesetzmäßige Beziehungen zwischen den objektiven gesellschaftlichen Erfordernissen und den materiellen Interessen der Menschen, die direkt oder indirekt wirken und durch ihre jeweilige Gestaltung die Werktätigen zu einem bestimmten wirtschaftlichen Verhalten anregen. Das Problem ihrer richtigen Anwendung besteht darin, die zum großen Teil vorhandenen ökonomischen Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung und die Formen der persönlichen materiellen Interessiertheit zu einem höchst wirkungsvollen Mechanismus zusammenzufügen.“[58] Vermittels dieser Hebel, so erwartete man, würde es gelingen, das Verhalten der Betriebe so zu steuern, daß es im Einklang mit den Absichten der politischen Führung stand. Es wurde dabei häufig unterschieden in „Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung“ – das waren Preise, Abgaben, Zinssätze und Gewinne – und in „Hebel der materiellen Interessiertheit“, nämlich Prämien und bestimmte Entlohnungsformen.

4.4.1. *Industriepreisreform und Preisbildung*

1. Das Grundproblem der zentral administrierten Preise in der DDR bestand darin, daß Preise und Preisrelationen nicht oder nur höchst unzureichend

58 Richtlinie für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, a.a.O., S. 458.

über die Knappheitsgrade und Knappheitsrelationen der Güter und Produktionsfaktoren informierten, mithin kein brauchbares Instrument für die wirtschaftliche Rechnungsführung darstellten. Entscheidende Grundbedingung für das sinnvolle Wirksamwerden der ökonomischen Hebel war es daher, die im Preissystem bestehenden Verzerrungen zu beseitigen. Diese Verzerrungen hatten nämlich Verschwendung von Rohstoffen und Materialien zur Folge, weil diese – von ihrem tatsächlichen Knappheitsgrad her gedacht – teils zu billig und teils zu teuer waren. „Die Sortimentsstruktur der von den Betrieben erzeugten Fertigprodukte konzentrierte sich bei der vom Mengendenken beherrschten Planung z.T. auf Güter, deren volkswirtschaftlicher Aufwand die betrieblichen Kosten weit überstieg, weil der je Produkt ausgewiesene Gewinn kein echter Maßstab der betrieblichen Leistung sein konnte. Schließlich wurde der technische Fortschritt behindert, weil infolge der verzerrten Preise bei neuen Produktionsverfahren und Investitionsprojekten nicht die tatsächlich zu erwartende Wirtschaftlichkeit bestimmbar war; realisiert wurden daher z.T. Projekte mit vermeintlich hohem Nutzen, der sich bei kostengerechten Preisen als nur gering erwiesen hätte."[59]

2. Um die Hebelfunktion der Preise nutzen zu können, wurden die vor der NÖS-Periode bestehenden starren staatlichen Preise im Rahmen einer in drei Etappen zwischen 1964 und 1967 ablaufenden Industriepreisreform stark verändert. Die ursprünglichen Preise für Material und Vorleistungen beruhten zum Teil noch auf denen des Jahres 1944 und lagen häufig unter den Herstellungskosten der Güter, was umfangreiche staatliche Subventionen erforderlich machte. Die Konsumgüterpreise hingegen waren wegen der Steuern, die in der Form einer Produktionsabgabe erhoben wurden, relativ hoch. Durch die Industriepreisreform[60] wurden die Preise für Kohle, Energie, NE-Metalle, Stahl, Gießereierzeugnisse, Erzeugnisse der Grundchemie und anderer Rohstoffe sowie die Güterverkehrstarife für diese Produkte im Durchschnitt um 70 v.H., die Preise für andere Materialien, wie Holz, Papier, Leder, Baustoffe, Kunststoffe, Chemiefasern und Erzeugnisse der NE-Metallverarbeitung, um durchschnittlich 40 v.H. erhöht. Die Preise der Produkte des Maschinenbaus, der Elektrotechnik, der Elektronik, der Leicht- und Lebensmittelindustrie u. a. stiegen um rund 4 v.H.. Dieser Preisreform war eine Neubewertung des Anlagevermögens und darauf aufbauend eine Neuberechnung der Abschreibungen vorausgegangen. Dennoch konnte es nicht gelingen, durch die beschriebene einmalige Veränderung des Preissystems dieses so zu gestalten, daß die Preise die ständig wechselnden Knappheitsrelationen widerzuspiegeln vermöchten. Dies schon deshalb nicht, weil man den neuen Preisen die geschätzten Kosten

59 Melzer, M., Artikel: Preissystem und Preispolitik, in: DDR-Handbuch, Bd. 2, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 3. Aufl., Köln 1985, S. 1032–1044, hier: S. 1033.

60 Vgl. Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands, Vierter Tätigkeitsbericht 1961/1965, a.a.O., S. 48 ff.; ferner derselbe, Fünfter Tätigkeitsbericht 1965/1969, a.a.O., S. 98 ff.

des späteren Jahres 1967 zugrundelegte und keine Kapitalzinsen für Eigen- und Fremdmittel berücksichtigte. Solchen Mängeln versuchte man am Ende der sechziger Jahre durch die Einführung von Höchstpreisen und Vereinbarungspreisen, durch den fondsbezogenen Preistyp und durch die Preisdynamisierung im Rahmen des Industriepreisregelsystems teilweise abzuhelfen.[61] Beim fondsbezogenen Preis[62] wurde der den Betrieben genehmigte kalkulatorische Gewinnaufschlag nicht wie früher als Aufschlag auf die planmäßigen Lohnkosten oder auf die planmäßigen Material- und Amortisationskosten festgelegt, sondern als Vomhundertsatz des Aufwands an Grundfonds und Produktionsumlauffonds errechnet, der von den günstigsten Betrieben einer Erzeugnisgruppe notwendigerweise in Anspruch genommen werden mußte. Auf diese Weise wollte man eine Verzinsung des erforderlichen Kapitalaufwands erreichen, die von den Abnehmern des Produkts im Preis bezahlt und vom Hersteller aus dessen Bruttogewinn an den Staatshaushalt abgeführt werden mußte. Betriebe, die einen höheren Kapitalaufwand hatten als jene günstiger arbeitenden, an deren Fondseinsatz der Bruttogewinnaufschlag für alle VEB einer Branche festgelegt wurde, hatten eine Abgabe zu leisten, die sich nach ihrem tatsächlichen (höheren) Fondsaufwand bemaß. Dadurch erwirtschafteten sie nur entsprechend niedrigere Nettogewinne. Man beabsichtigte damit, diese VEB an einer verbesserten Kapitalnutzung zu interessieren.

3. Aber auch fondsbezogene Preise, die starr festgesetzt waren, konnten Veränderungen in den sich laufend verschiebenden Knappheitsrelationen nicht widerspiegeln. Weder Nachfrageveränderungen noch Kostensenkungen bei der Produktion schlugen sich in entsprechenden Preisveränderungen nieder. Die Preise konnten daher die ihnen in der NÖS-Periode zugedachte Hebelfunktion keineswegs zureichend erfüllen. Diesen Mangel wollte man mit einer gewissen Preisdynamisierung im Rahmen des Industriepreisregelsystems ab 1968 abhelfen. Durch entsprechende Preisplanung sollten Voraussetzungen für kontinuierliche Preisveränderungen gemäß der Veränderung von Produktionskosten und technischen Gegebenheiten geschaffen werden. Die fondsbezogenen Gewinnaufschläge als Preisbestandteile wurden mit Obergrenzen versehen. Überstiegen die effektiven Gewinne infolge Kostensenkungen im Zeitablauf diese festgelegte Obergrenze, dann hatten die Generaldirektoren der VVB Preisreduktionen für einzelne Produkte oder Produktgruppen vorzuschlagen oder selbst vorzunehmen. Um die Entwicklung neuer Produkte zu fördern, wurden für deren Preise zunächst erhöhte Gewinnzuschläge gestattet. Durch im voraus von den Preiskontrollorganen festgelegte Preisnachlässe sollten die Gewinne der VEB im Zeitablauf allmählich geschmälert werden oder gar Verlustrisiken entstehen, so daß die Betriebe daran interessiert wurden, diese

61 Vgl. Melzer, M., Artikel: Preissystem und Preispolitik, a.a.O..

62 Zur Problematik des fondsbezogenen Preises vgl. Knauff, R., Der fondsbezogene Preis, Dissertation, Marburg 1970.

Güter weiterzuentwickeln, zu verbessern und auf ein höheres technisches Niveau zu bringen. Für solche weiterentwickelten Produkte galten dann wieder höhere Gewinnzuschläge.

4. Neben den bis 1967 fast ausschließlich verwendeten staatlichen Festpreisen, die nur durch planmäßige Preisänderungen erhöht oder gesenkt werden durften, wurden für Konsumgüter und für solche Produkte, die raschen technischen Veränderungen unterliegen, Höchstpreise festgesetzt und den VEB ein gewisser Spielraum für Entscheidungen zu Preissenkungen eingeräumt. Vereinbarungspreise galten bei der Lieferung von kompletten Anlagen und bei Einzelanfertigung spezieller Maschinen und Einrichtungen. Anhand staatlich vorgegebener Kalkulationsrichtlinien konnten Preise für diese Güter bestimmt und zwischen Abnehmer und Lieferant ohne nähere Bestätigung durch Preisbehörden vereinbart werden.

4.4.2. *Produktionsfondsabgabe*

Ein weiterer ökonomischer Hebel, der im Rahmen des NÖS ab 1967 eingeführt wurde, war die Produktionsfondsabgabe, welche die Betriebe aus dem Bruttogewinn abführen mußten.[63] Sie wurde ermittelt aus einem längerfristig festgelegten Vomhundertsatz des Werts der Anlagen und der sonstigen sachlichen Produktionsmittel und sie sollte dazu dienen, die Betriebe zu einer intensiveren Nutzung der Anlagen zu veranlassen und ihnen das Anfordern von Sachkapital zum Zwecke der Bildung betrieblicher Leistungsreserven zu erschweren. Die Abgabe wurde durch die Genehmigung der Finanzbehörden differenziert festgelegt, und zwar zwischen 1 v.H., 4 v.H. und 6 v.H..[64]

4.4.3. *Zinsen und Kreditfinanzierung von Investitionen*

Mit dem Prinzip der „Eigenerwirtschaftung der Mittel“ war nicht nur gemeint, daß Betriebe und VVB ihre laufenden Ausgaben durch eigene Einnahmen decken sollten, sondern auch, daß Investitionen nicht mehr ausschließlich durch Zuführungen aus dem Staatshaushalt, sondern aus erwirtschafteten Abschreibungen, Gewinnen und aus Krediten finanziert werden mußten. Den Banken wurde die Verantwortung übertragen, Investitionsprojekte zu überprüfen und durch aktive Kreditpolitik dazu beizutragen, die staatlichen Strukturziele zu erreichen. Bei plankonformen Investitionen galten Zinssätze von 1,8 v.H. – 3,6 v.H.. In anderen Fällen konnte der Zinssatz bis 15 v.H. angehoben oder der Kredit verweigert werden. Zusätzliche Kriterien für die Vergabe eines Investitionskredits waren die Bereitschaft des Betriebs, eine

63 Vgl. Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands, Vierter Tätigkeitsbericht 1961/1965, a.a.O., S. 43.

64 Vgl. Leptin, G., Bilanz der Wirtschaftsreform in der DDR, a.a.O., S. 96.

teilweise Selbstfinanzierung vorzunehmen, und die Frage, ob ein Rücklauf des Kreditbetrages während des Zeitraums von fünf Jahren zu erwarten war, was einer „rate of return" von jährlich 20 v.H. entsprach.[65]

4.4.4. *Der Gewinn*

1. Da man die Erwartung hegte, diese Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung, welche ja sowohl die Kosten als auch die Erlöse der Betriebe beeinflußten, ökonomisch „richtig" ausgestalten zu können, ist es verständlich, daß der Gewinn – also die Differenz zwischen Erlösen und Kosten – als eine entscheidende Meßgröße für die von den Betrieben und den VVB erbrachten Leistungen verstanden wurde. „Bei richtiger Anwendung der ökonomischen Hebel repräsentiert der Gewinn in zusammengefaßter Form die wesentlichsten Seiten der ökonomischen Leistung der VVB und Betriebe. Seine Größe und Entwicklung bilden ihrerseits den Ausgangspunkt für die Wirkung anderer ökonomischer Hebel, etwa für die Zuführungen zum Prämienfonds oder für die Höhe leistungsabhängiger Gehälter."[66] In der Zeit vor 1963 war Hauptkennziffer für die Prämiierung der VEB des Bauwesens und der Industrie deren Bruttoproduktion; als Nebenkennziffern fungierten die Steigerung der Arbeitsproduktivität, die Senkung der Selbstkosten, die abgesetzte Warenproduktion oder die Qualitätsverbesserung. Durch den Grad der Erfüllung der Hauptkennziffer wurde prinzipiell das Volumen des betrieblichen Prämienfonds bestimmt, die Erfüllung oder Nichterfüllung der Nebenkennziffern entschied darüber, ob diesem Fonds der volle Betrag zugeführt werden konnte, der dem an der Hauptkennziffer gemessenen Leistungsgrad des Betriebs entsprach. Die Höhe des erwirtschafteten Gewinns war für die Prämiierung allenfalls von nachrangiger Bedeutung, wenn dieser gelegentlich als Nebenkennziffer fungierte. Erst jetzt, in der Phase des NÖS, als man die Betriebsprozesse vermittels der „ökonomischen Hebel" auf die Realisierung der zentral gesetzten Hauptziele des Wirtschaftens auszurichten beabsichtigte, erlangte der Gewinn als „synthetische Kennziffer" seine ihm in der „Richtlinie" zuerkannte Bedeutung. In der ersten Phase des NÖS wurde den VEB der Gewinn von den jeweils zuständigen wirtschaftsleitenden Organen als „Orientierungsziffer" vorgegeben. Diese konnte in der Phase der Betriebsplanung überboten werden. Erreichten oder übererfüllten die Betriebe durch entsprechende Kosten- und Ertragsgestaltung im Rahmen der Planaufgaben und der auf sie wirkenden ökonomischen Hebel diese „Orientierungsziffer" während des Wirtschaftsjahres, dann erhielten sie zwar entsprechende Prämienzuführungen. Diese waren aber

65 Vgl. Jeffries, I., M. Melzer, The New Economic System of Planning and Management 1963–70 and Recentralisation in the 1970s, a.a.O., S. 31.

66 Richtlinie für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, a.a.O., S. 468.

geringer als jene, die sie erhielten, wenn sie die Übererfüllung bereits bei der Planung anmeldeten und dadurch die Planungsbehörden in die Lage versetzten, den mit der Verpflichtung zur Gewinnerhöhung einhergehenden Mehrabsatz an Produkten oder die Kosteneinsparung bei der Planung noch zu berücksichtigen. Man beabsichtigte damit, das Streben der Betriebe nach weichen Plänen abzubauen, der „Tonnenideologie" zu begegnen und statt dessen das Interesse an der Produktion absetzbarer Gütersortimente und qualitäten zu wecken.

2. In der zweiten Phase der Wirtschaftsreform, in der Zeit des ÖSS, versuchte man, das Leistungsverhalten über betriebsindividuell festgelegte Normative der Gewinnverwendung zu steuern. „Die Hauptwirkung als Hebel hat der Gewinn vor allem durch seine Eigenschaft, Quelle der Verteilung von Reineinkommen zu sein. Dies gilt sowohl für die Gewinnabführung wie auch für die verschiedenen möglichen Formen der Eigenverwendung erwirtschafteten Gewinns (Bildung von Betriebsprämienfonds, Deckung des Erweiterungsbedarfs, Bildung des Rationalisierungsfonds, Rückzahlung aufgenommener Kredite)."[67] Der tatsächlich erwirtschaftete Nettogewinn eines Betriebs, der sich nach Abzug der ebenfalls differenziert festgesetzten Produktionsfondsabgabe errechnete, wurde demnach verwendet zur Eigenfinanzierung von Investitionen, zur teilweisen Abführung an den Staatshaushalt und für die Speisung des Prämienfonds. Für diese drei Verwendungszwecke wurden Prozentsätze (Normative) festgesetzt, die für die Jahre 1969 und 1970 sogar als unveränderliche Zweijahresnormative galten. So ergab sich die Prämie für das Jahr 1969 durch Anwendung des Normativs der Prämienfondszuführung von 1968 auf den effektiven Gewinn des Jahres 1969 (Grundnormativ) und eines zweiten Normativs, das man auf den Gewinnzuwachs des Jahres 1969 gegenüber dem effektiven Gewinn des Vorjahres 1968 anwendete (Zuwachsnormativ). Allerdings wurde die volle Zuführung zum Prämienfonds nur dann gestattet, wenn noch zwei für jeden Betrieb genau bestimmte staatliche Plankennziffern bezüglich materieller Auflagen erfüllt wurden. Der Soll-Ist-Vergleich als Verfahren der Leistungsmessung und Prämiierung wurde also auch in der Reformphase durch die Größe „erwirtschafteter Gewinn" und „Gewinnzuwachs gegenüber dem Vorjahr" nicht völlig verdrängt. Da aber die aus dem Gewinn zu entnehmenden Zuführungen zum Betriebsprämienfonds und jene Teile des Gehalts, die den leitenden Personen leistungsabhängig bezahlt wurden, letztlich nur einen bescheidenen Teil des erwirtschafteten Gewinns ausmachten, blieb offenbar die individuelle Stimulierung der Hebel weit hinter den ursprünglich erwarteten Wirkungen zurück.

67 Ebenda.

4.5. *Kontrolle*

Das dichte Netz der Plankontrolle, welches in der Zentralverwaltungswirtschaft der DDR aufgebaut worden war, wurde in der Reformphase des NÖS erweitert und ergänzt, einmal durch die neu geschaffene Organisation der „Arbeiter- und Bauerninspektion", sowie durch Veränderungen im System der Finanzrevision.

1. Die Arbeiter- und Bauerninspektion (ABI) als Organ der sogenannten „Volkskontrolle" entstand 1963 auf Beschluß des Zentralkomitees der SED sowie des Ministerrats der DDR[68] zu dem Zweck, zur Erfüllung der Aufgaben der sozialistischen Gesellschaft beizutragen, die Staatsmacht zu festigen und das sozialistische Bewußtsein zu entwickeln. Nach dem Beschluß über die ABI vom 6. August 1974[69] war Aufgabe der haupt- und ehrenamtlichen Mitglieder der ABI „(...) die straffe, einheitliche und umfassende Kontrolle aller parteiamtlichen und staatlichen Beschlüsse über die Wirtschaftsführung"[70]. Die Organisationsstruktur der ABI beruhte auf einer Kombination von Produktions- und Territorialprinzip. Dem Komitee der ABI auf zentraler Ebene, welches dem Zentralkomitee und dem Ministerrat unterstellt war, waren Bezirks-, Kreis-, Stadt- und Stadtbezirkskomitees sowie Volkskontrollausschüsse in den Städten, Wohngebieten und Gemeinden und Kommissionen in Betrieben, Genossenschaften und anderen Einrichtungen nachgeordnet, bei Verzahnung mit den örtlichen Parteigremien. Die Organe der ABI waren mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet. Sie hatten Weisungsrecht gegenüber den der Kontrolle Unterworfenen, konnten Mängelbeseitigung anordnen sowie Disziplinar- und Ordnungsstrafen veranlassen oder selbst anordnen.

2. Zweck der staatlichen Finanzrevision war die Beurkundung der Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses der Produktionseinheiten durch Erteilen eines Bestätigungsvermerks. Prüfungsgegenstände waren die Jahresabrechnungen der Finanz-, Haushalts-, Kredit- und Valutapläne. Wurden planwidrige Aktitiväten oder Gesetzesverstöße entdeckt, so löste dies Beanstandungen und gegebenenfalls strafrechtliche Wirkungen aus. Während der NÖS-ÖSS-Periode hat die primäre Verantwortlichkeit für die Finanzrevision zweimal gewechselt. Zunächst erhielten die VVB 1963/1964 anstelle bisheriger behördlicher Kontrollinstanzen den Auftrag, die Finanzwirtschaft der ihnen jeweils zugeordneten Betriebe laufend zu überwachen und nach Abschluß eines Wirtschaftsjahres das betriebliche Rechnungswesen zu revidieren. Die Finanzrevision gegenüber den VVB wurde den Industriebank-Filialen überantwortet. Wegen „Kumpanei"

68 Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 40/1963, S. 261 ff.

69 Beschluß des ZK der SED und des Ministerrates der DDR über die ABI der DDR, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 42/1974, S. 389–392.

70 Förster, W., K. Erdmann, K. Krakat, Wirtschaftskontrolle in der DDR, FS-Analyse 4/1983, hrsg. von der Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, Berlin 1983, S. 16.

mit den kontrollierten Betrieben wurden jedoch 1966 die primären Revisionsbefugnisse den VVB wieder entzogen. Sie wurden einer „unabhängigen" staatlichen Sonderbehörde beim Ministerium der Finanzen übertragen.[71]

5. *Rezentralisierung und Kombinatsreform 1971 bis 1989*

1. Die während der Phase des NÖS und des ÖSS angewendeten Methoden der Planung, Steuerung und Leitung der Wirtschaft hatten nicht jenes Ergebnis an Produktivitätssteigerungen, proportionierter Produktionsabläufe und Versorgung erbracht, die man sich ursprünglich davon erhofft hatte. Im Gegenteil, es entstand eine Fülle von Disproportionen, so

- zwischen der Energiebasis und dem Energieverbrauch, was zu Spannungen im Energiesektor führte,
- zwischen der Endfertigung von Gütern und der Zulieferindustrie,
- zwischen der Erzeugung und dem Bedarf an Ersatzteilen aller Art und
- zwischen den tatsächlichen Kapazitäten der Bauindustrie und jenen Kapazitäten, die erforderlich gewesen wären, um die angestrebten Investitionsziele zu erreichen, weshalb im Volkswirtschaftsplan von 1971 die Investitionen in einem geringeren Umfang geplant wurden, als sie im Vorjahr tatsächlich realisiert werden konnten.[72]

Solche Disproportionen führten im Herbst 1970 zu einer allgemeinen Wachstumskrise. Die Fortentwicklung des ÖSS wurde gestoppt, was dann letztlich auch zum Wechsel in der Position des 1. Sekretärs der SED führte; Ulbricht wurde durch Honecker abgelöst.

2. Mit einem nicht veröffentlichten Beschluß des Politbüros vom 8. September 1970 wurde das Reformexperiment der NÖS- und ÖSS-Phasen abrupt abgebrochen und bedeutsame Änderungen der Planungsmethodik, der Anwendung indirekter Steuerungsinstrumente und des Systems der Leitung in Gang gesetzt. Dies wurde wie folgt begründet: „Die staatliche Planung zu stärken und die Autorität des Planes in jeder Wirtschaftseinheit zu erhöhen und zu wahren, ist erste Aufgabe (...). Allein mit langfristigen Normativregelungen oder mit der ausschließlichen Orientierung auf den Nettogewinn ist es nicht möglich, das materielle Leistungsniveau, die sortimentsgerechte Produktion, die bedarfsgerechte Versorgung zu sichern sowie die Export- und Importprobleme zu lösen. Die Herstellung und Wahrung der materiellen

71 Vgl. Artikel: Finanzkontrolle und Finanzrevision, in: DDR-Handbuch, Bd. 1, a.a.O., S. 390–393.

72 Vgl. Thalheim, K. C., Die neue Phase des ökonomischen Systems des Sozialismus. Gesamtwirtschaftliche Würdigung, in: Gleitze, B., K. C. Thalheim, H. Buck, W. Förster, Das ökonomische System der DDR nach dem Anfang der siebziger Jahre, Band 9 der Schriftenreihe Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, hrsg. vom Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Berlin 1971, S. 53–75, hier: S. 71.

Proportionen unserer Volkswirtschaft bedarf eines auf die Produktions- und Leistungsentwicklung gerichteten Kennziffernsystems, mit dem der staatlichen Leitung eine auf den einzelnen Stufen und Leitungsebenen differenzierte, in ihrem Wesen jedoch konkrete gebrauchswertmäßige Steuerung der volkswirtschaftlich entscheidenden Roh- und Werkstoffe, Materialien, Ausrüstungen und Konsumgüter ermöglicht wird."[73] Die planmethodischen Regelungen für die Jahresvolkswirtschaftspläne von 1972, 1973 und 1974 sowie die für den Fünfjahrplanzeitraum 1976 bis 1980 erlassene „Anordnung über die Ordnung der Planung der Volkswirtschaft der DDR 1976–1980" vom 20. November 1974[74] waren die Grundlage zahlreicher organisatorischer Änderungen. Den VVB, den Kombinaten und den VEB wurden die Entscheidungsbefugnisse über die Gestaltung des Produktionsprogramms und über Investitionen genommen; sie erhielten seither wieder detaillierte Planauflagen in Form von Mengen- und Wertgrößen. Das Planungs- und Lenkungssystem, das sich in der DDR nach 1971 herausbildete, stellte „(...) sich dar als eine pragmatisch orientierte Mischung 'traditioneller' Methoden und Instrumente mit solchen, die aus der Zeit des NÖS übernommen wurden"[75].

5.1. *Organisation der Planung und Lenkung*

Das Planungs- und Leitungssystem der Wirtschaft, wie es sich nach 1971 herausbildete und wie es – sieht man von geringfügigen Variationen im Zeitablauf ab – praktisch bis zum Ende der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung in Ostdeutschland bestand, läßt sich zusammengefaßt wie folgt beschreiben.[76]

1. Die für die Planung des volkswirtschaftlichen Geschehens entscheidenden Instanzen waren das Politbüro und das Zentralkomitee der SED. Ihnen nachgeordnet waren spezifische Organe der Wirtschaftsleitung. Deren Aufgabe bestand darin, die von den genannten politischen Spitzengremien festgelegten

73 Vgl. Hübner, H.-W., Wie erreichen wir eine höhere Stabilität des Volkswirtschaftsplanes 1971, in: Die Wirtschaft, Nr. 4 vom 27. Jan. 1971, S. 4; vgl. auch Buck, H., Umkehr zur administrativen Befehlswirtschaft als Folge nicht behobener Steuerungsdefekte der Wirtschaftsreformkonzeption, in: Gleitze, B. et. al., Das ökonomische System der DDR nach dem Anfang der siebziger Jahre, a.a.O., S. 77–108.

74 Gesetzblatt der DDR, Sonderdruck, Nr. 775a, Berlin 15. Dezember 1974.

75 Thalheim, K. C., Sozialistische Planwirtschaft in der heutigen Wirklichkeit, a.a.O., S. 137.

76 Vgl. Gutmann, G., Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, a.a.O., S. 168 ff.; ferner Erdmann, K., Umgestaltung der Planung in der DDR. Einheitliche Ordnung bis 1980, in: Deutschland Archiv, 9. Jg., Köln 1976, S. 723–737; ferner Klein, W., Wirtschaftspolitische Aspekte der Rezentralisierung in der DDR, in: Deutschland Archiv, 11. Jg., Köln 1978, S. 36–51; ferner Thalheim, K. C., Das Leitbild der sozialistischen Planwirtschaft, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bonn 1987, S. 99–110; ferner Erdmann, K, K. Krakat, Der institutionelle Aufbau des Wirtschaftssystems (Leitungssystem, Organisationsstruktur), ebenda, S. 111–118; ferner Erdmann, K., K. Krakat, Chr. Meyer, Informationsgewinnung, Planausarbeitung und Plankoordination, ebenda, S. 118–137.

Ziele des Wirtschaftens in konkrete, quantitative und qualitative Plankennziffern zu übersetzen und diese an die planausführenden Einheiten, nämlich den Kombinaten und den volkseigenen Betrieben sowie den öffentlichen Haushalten, weiterzuleiten. Außerdem hatten sie die Arbeit dieser sogenannten operativen Einheiten ständig auf Planerfüllung hin zu leiten und zu kontrollieren. Als oberste Instanz der wirtschaftsleitenden Organe im engeren Sinne galt der Ministerrat der DDR.[77] Er sollte die VVB, die Kombinate und die volkseigenen Betriebe und die übrigen ihm nachgeordneten wirtschaftsleitenden Einrichtungen zu möglichst optimaler Nutzung der vorhandenen Produktionsmittel, zur Kostensenkung und zur Qualitätserhöhung veranlassen. Der Ministerrat war außerdem verantwortlich dafür, dab die Langfristpläne, die Fünfjahrpläne, die Jahresvolkswirtschaftspläne und auch die Staatshaushaltspläne rechtzeitig ausgearbeitet wurden. Nach dem vom Ministerrat der DDR im August 1973 erlassenen Statut der Staatlichen Plankommission (SPK)[78], der auch die regionalen Bezirks-, Kreis- und Stadtplankommissionen unterstanden, war diese ein Organ des Ministerrats. Sie war zuständig für die gesamtstaatliche Planung der volkswirtschaftlichen Entwicklung, die territoriale und intersektorale Koordination aller Wirtschaftspläne sowie dafür, daß zwischen den Produktionsplänen einerseits und den finanziellen Plänen andererseits eine zureichende Verzahnung erreicht wurde. Der Staatlichen Plankommission oblag die Umsetzung der von den Spitzengremien der SED und vom Ministerrat getroffenen Entscheidungen. Der Vorsitzende der Staatlichen Plankommission hatte das Recht und die Pflicht, den Ministern und den Leitern anderer zentraler Staatseinrichtungen im Rahmen von deren Verantwortungsbereichen Aufträge zu erteilen und von ihnen Informationen entgegenzunehmen. Er war zugleich Mitglied des Ministerrats.

2. Zu den Ministerien und den zentralen Staatsorganen gehörten neben Produktionsministerien der Industrie (z. B. Ministerium für Kohle und Energie, Ministerium für Erzbergbau, Metallurgie und Kali, Ministerium für chemische Industrie etc.) die Branchenministerien für den nichtindustriellen Bereich sowie die für Außenhandel, Finanzen, Geologie, Materialwirtschaft, Umweltschutz und Wasserwirtschaft sowie für Wissenschaft und Technik. Darüber hinaus gehörten zu diesen Spitzengremien eine Reihe von Staatssekretariaten und staatlichen Ämtern. Die Aufgaben der Industrieministerien sowie des Ministeriums für Bauwesen bestanden im wesentlichen darin, die Staatliche Plankommission bei der Planung und bei der Anleitung und Kontrolle der ihnen jeweils unterstellten Kombinate und Betriebe zu unterstützen. Neben den Industrieministerien gab es wirtschaftsleitende Ministerien für andere Bereiche der Volkswirtschaft. Zu diesen gehörten die Ministerien für Bauwesen, für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft, für Handel und Versorgung und für

77 Vgl. Gesetz über den Ministerrat der DDR, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 16/1972, S. 253–256.
78 Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 41/1973, S. 417–420.

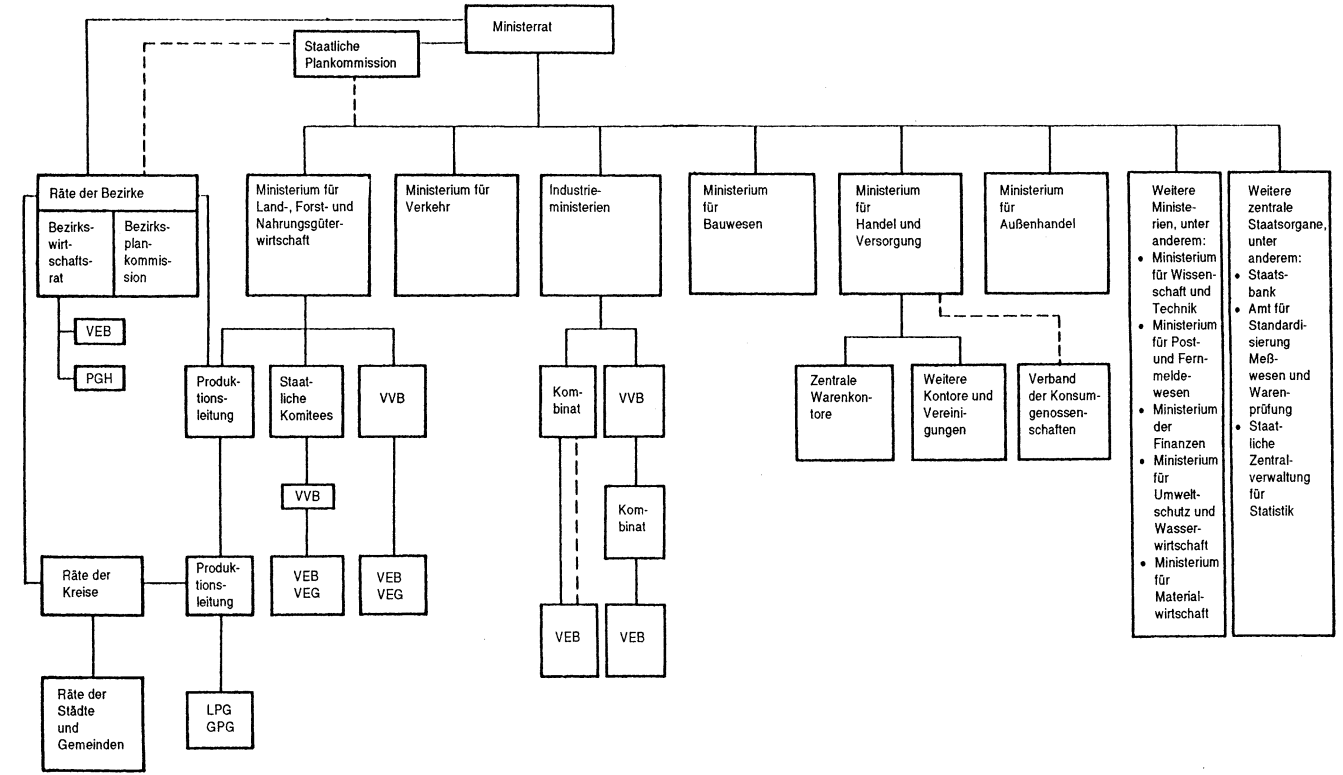
Verkehrswesen. Für diese Wirtschaftsbereiche galten vergleichbare Prinzipien der Leitung wie für die Industrie. Unter den für die Wirtschaftsplanung wichtigen Ministerien, Staatssekretariaten und Ämtern gab es auch solche mit „Querschnittsaufgaben", wie das Ministerium für Finanzen und das Ministerium für Materialwirtschaft, das Amt für Preise und das Staatliche Amt für Standardisierung, Meßwesen und Warenprüfung.

3. Auf der Hierarchieebene der Staatlichen Plankommission und der genannten Industrieministerien begann im Bereich der DDR-Industrie eine Aufgliederung des relevanten Instanzenzuges in die beiden Bereiche der zentral geleiteten Industrie (Branchenprinzip) einerseits und den der örtlich geleiteten Industrie (Territorialprinzip) andererseits. Alle volkseigenen Kombinate und Betriebe der Industrie und der Bauwirtschaft, welche für die von den politischen Spitzengremien festgelegten Ziele des Wirtschaftens in besonderer Weise als wichtig erschienen, wurden der zentralgeleiteten Wirtschaft zugeordnet. Andere Betriebe, vor allem jene der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, der Leichtindustrie und der örtlichen Versorgungswirtschaft bildeten den Bereich der örtlich geleiteten Wirtschaft, welche regionalen Staatsorganen unterstellt waren. Im Leitungsbereich der zentralgeleiteten Wirtschaft waren den Industrieministerien zunächst die VVB und dann insbesondere ab 1978 Industriekombinate nachgeordnet. Sie galten als die grundlegenden Wirtschaftseinheiten der materiellen Produktion. Die Struktur der Planungsorganisation bis zum Beginn der sogenannten „Kombinatsreform" ist in der folgenden Abbildung 5 dargestellt.

4. Kombinate entstanden durch Zusammenfassung mehrerer einem bestimmten Industriezweig angehörender oder in hintereinander gelagerten Produktionsstufen tätiger Betriebe zu Großorganisationen unter einheitlicher Leitung. Das Kombinat wurde von einem Generaldirektor geleitet, der den Weisungen des Ministers unterworfen, jedoch gegenüber den Direktoren der einzelnen Kombinatsbetriebe weisungsberechtigt war.[79] Das Kombinat arbeitete auf der Grundlage staatlicher Aufgaben, die im Rahmen der Volkswirtschaftsplanung gestellt wurden, den Plan für das Kombinat aus. Es verfügte über naturale und finanzielle Fonds und unterlag dem Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung. Aus dem Plan des Kombinats ergaben sich für die einzelnen Kombinatsbetriebe jeweils spezifische Aufgaben. Im Rahmen des festgelegten Kombinatsplanes stellten dann die Kombinatsbetriebe ihre je eigenen Betriebspläne auf. Die volkseigenen Betriebe, die einem Kombinat zugehörten, wurden von einem Direktor nach dem Prinzip der Einzelleitung und der Einzelverantwortlichkeit geführt. Die Kombinate ersetzten die früheren VVB

79 Verordnung über die volkseigenen Kombinate, Kombinatsbetriebe und volkseigenen Betriebe, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 38/1979, S. 355 ff..

Abb. 5: Das System der Leitung der Wirtschaft der DDR



Quelle: Friedrich, G. u. a., Leitung der sozialistischen Wirtschaft, a.a.O., S. 112 f.

und man betrachtete sie deshalb als ein geeignetes Instrument, die staatlich gewünschten Struktur- und Wachstumsziele zu erreichen, weil durch sie eine Rationalisierung der Leitungstätigkeit von der Entwicklung der Produkte bis hin zu deren Absatz bewirkt werden sollte.[80]

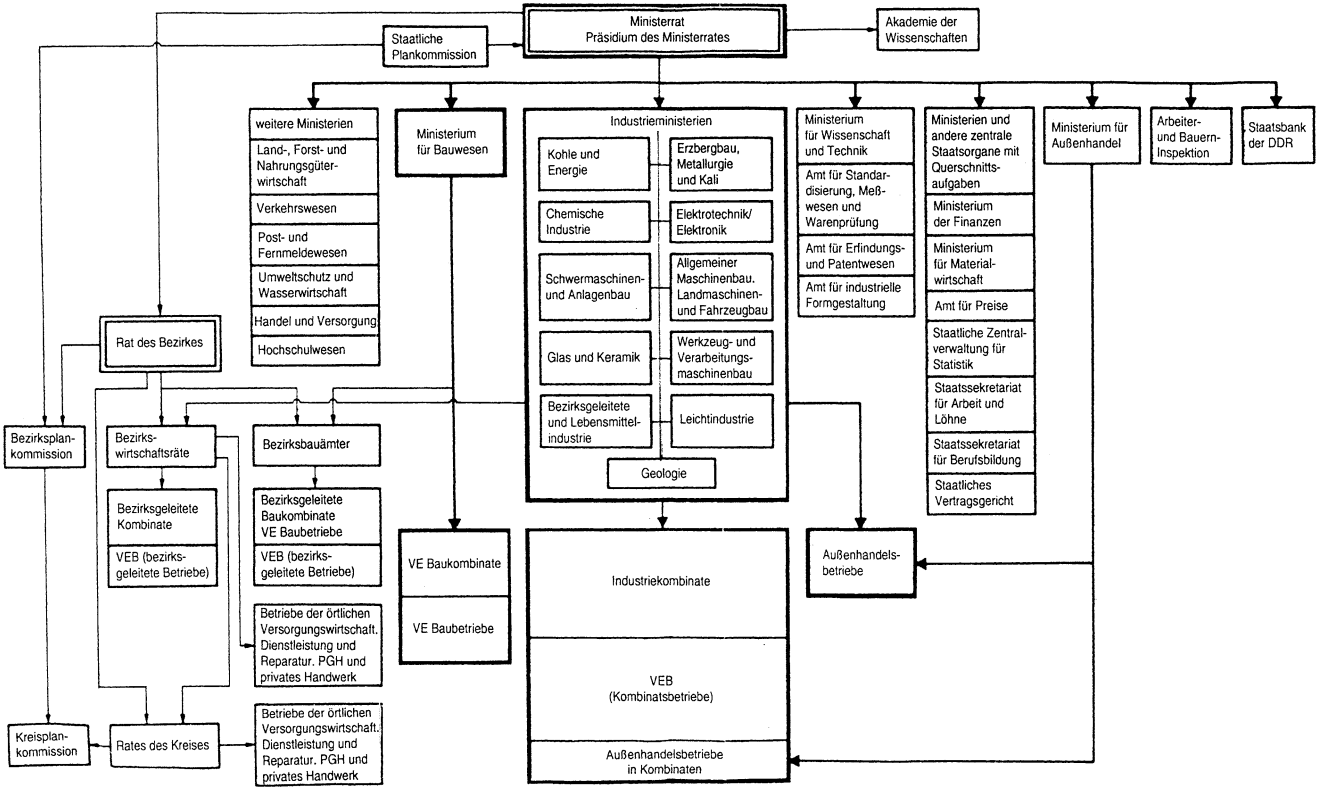
5. Oberste wirtschaftsleitende Behörden der örtlichen Wirtschaft im Bereich der Bezirke waren die Räte der Bezirke. Die Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke oblag dem Ministerrat. Die Beratungen über Fragen der Planung wurden von der Staatlichen Plankommission vorbereitet und unter Leitung eines Mitglieds des Präsidiums des Ministerrats geführt. Durch die Bezirkswirtschaftsräte, die außerdem noch dem Ministerium für bezirksgeleitete Industrie und Lebensmittelindustrie unterstellt waren, leiteten die Räte der Bezirke die örtliche Industrie. Die Bezirkswirtschaftsräte waren die für die Planung und Leitung der bezirksgeleiteten Industrie zuständigen Fachorgane der Räte der Bezirke. Diese Zuständigkeit galt für Betriebe aller Eigentumsformen: Volkseigene Betriebe und Kombinate (die auch auf Bezirksebene gebildet wurden) waren ihnen unterstellt, Privatbetriebe und industriell produzierende Produktionsgenossenschaften des Handwerks waren ihnen lediglich zugeordnet. Die für die Territorialplanung zuständigen Organe der Räte der Bezirke waren die Bezirksplankommissionen. Sie waren gleichzeitig auch der Staatlichen Plankommission unterstellt. Die Bezirksplankommissionen arbeiteten für den Bereich des Bezirks Wirtschaftspläne aus. Die Räte der Kreise und die Räte der Städte als Organe der Kreistage und der Stadtverordnetenversammlungen leiteten die Wirtschaft des Kreises und unterstützten und kontrollierten die Arbeit der ihnen nachgestellten Räte der Gemeinden. Die Kreis- und Stadtplankommissionen waren im Rahmen der doppelten Unterstellung den Bezirksplankommissionen nachgeordnet. Ihre Aufgabe bestand in der Aufschlüsselung von Planaufgaben für die örtlich geleiteten Betriebe der verschiedenen Wirtschaftszweige, der Verteilung von Arbeitskräften und der Bilanzierung des Baureparaturbedarfs und der Reparaturkapazitäten. Die Struktur der Planungsorganisation bis Ende 1989 ist in Abbildung 6 dargestellt.

5.2. *Arten der Pläne und Planungsmethodik*

1. Die Pläne, die in diesem Organisationsnetz der Planung und Leitung ausgearbeitet wurden, lassen sich nach ihrer Fristigkeit unterscheiden. Langfristige Pläne, die auf der Grundlage des Versuchs von Prognosen über die

80 Vgl. Klein, W., Das Kombinat – Eine organisationstheoretische Analyse, in: Gutmann, G. (Hrsg.), Das Wirtschaftssystem der DDR, Stuttgart, New York 1983, S. 79–101; ferner derselbe, Zur Entwicklung der staatssozialistischen Unternehmensverfassung in der Sowjetunion und DDR, in: Leipold, H., A. Schüller (Hrsg.), Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1986, S. 95–119; ferner Bryson, Ph. J., M. Melzer, The Kombinat in GDR Economic Organisation, in: Jeffries, I., M. Melzer (Hrsg.), The East German Economy, a.a.O., S. 51–68.

Abb. 6: Vereinfachte Leitungsstruktur der Volkswirtschaft der DDR



Quelle: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche

Entwicklung volkswirtschaftlich wichtiger Grundtatbestände (Entwicklung der Bevölkerung, Entwicklung des öffentlichen und privaten Bedarfs, Entwicklung von Quantität und Qaulität der Produktionsfaktoren) ausgearbeitet wurden, sollten dem Zweck dienen, die langfristige Entwicklung grundlegender volkswirtschaftlicher Proportionen und Entwicklungsrichtungen festzulegen. Solche Langfristpläne wurden mit der Ausarbeitung großer Umrisse begonnen, über mehrere Stufen der Planungsarbeit hinweg allmählich näher präzisiert und koordiniert, um dann schließlich zu einem endgültigen und beschlußreifen Plandokument ausgearbeitet zu werden. Langfristpläne standen in Verbindung mit der Aufstellung von Fünfjahrplänen. In diesen wurden für einen mittelfristigen Zeitraum Struktur, Umfang und zu erwartende Zuwachsraten des Nationaleinkommens und dessen Verwendung disponiert. Die Fünfjahrpläne enthielten Kennziffern und Bilanzen, die die materiellen Aufgaben der Industrie, der Bauwirtschaft, des Verkehrswesens, des Handels und der Landwirtschaft festlegten. Fünfjahrpläne entstanden in einem mehrphasigen Arbeitsprozeß, an dem sowohl zentrale und territoriale Planungsorgane als auch Betriebe und Kombinate beteiligt waren. Indem man die Fünfjahrpläne in Jahrespläne unterteilte, wollte man eine Koordination zwischen Fünfjahr- und Jahresvolkswirtschaftsplanung erreichen. Die wirtschaftsleitenden Instanzen mußten aufgrund der Direktiven des Ministerrats, die auf den aktuellen ökonomischen und politischen Gegebenheiten beruhten, die in den Fünfjahrplänen enthaltenen Entwicklungsziele entsprechend modifizieren, anpassen und vermittels Planaufgaben auf die Kombinate und Betriebe aufschlüsseln. Die Kombinate und Betriebe waren verpflichtet, ihre Planvorgaben auf die betrieblichen Arbeitskollektive und Arbeitsplätze weiter aufzuschlüsseln. In vielen Wirtschaftsbereichen mußten sie außerdem in Quartals-, Monats- und Dekadenaufgaben zeitlich zerlegt werden. Durch zeitlich parallele Ausarbeitung des Jahresvolkswirtschaftsplanes (materielle Planung) und monetäre Planung (finanzielle Planung), in denen die staatlich gelenkten Geldbeziehungen und Geldbestände (Geldfonds) disponiert wurden, versuchte man eine Einheit von materieller und finanzieller Planung herzustellen. Bei diesen finanziellen Plänen handelte es sich in erster Linie um die Planung des Staatshaushalts, der Kreditgewährung seitens der staatlichen Banken an die Wirtschaft, des Bargeldumlaufs, der Finanzbeziehungen zwischen den Einzelwirtschaften und der Geldbestände der Kombinate, der Betriebe und des Versicherungswesens sowie der internationalen Valuta- und Finanzbeziehung.[81] Die erstrebte Einheit

81 Vgl. Autorenkollektiv (Leitung: G. Schilling), Zur Einheit von materieller und finanzieller Planung. Preis – Finanzen – wirtschaftliche Rechnungsführung im Rahmen der Einheit von materieller und finanzieller Planung, Berlin 1975, S. 66; ferner Beyer, A., Die Einheit von materieller und finanzieller Planung. Theoretischer Anspruch und wirtschaftliche Praxis, in: Gutmann, G. (Hrsg.), Basisbereiche der Wirtschaftspolitik in der DDR. Geld-, Finanz- und Preispolitik, Asperg bei Stuttgart 1983, S. 11–42.

von materieller und finanzieller Planung erhielt ihre Bedeutung aus der Tatsache, daß das Geld in Zentralverwaltungswirtschaften auch die Funktion eines Instruments der Leistungs- und Planerfüllungskontrolle hatte (Staatskontrolle durch die Mark).

3. Der Grundgedanke der Abstimmung von güterwirtschaftlichen und geldwirtschaftlichen Plänen, also der Herstellung der „Einheit von materieller und finanzieller Planung", bestand darin, das System der geldwirtschaftlichen Pläne so aus den güterwirtschaftlichen Plänen heraus zu entwickeln, daß die Wirtschaft mit den Geldmitteln versorgt würde, die für die geplanten Transaktionen erforderlich waren und dabei eine Überversorgung mit Geld vermieden würde, und daß güterwirtschaftliche und geldwirtschaftliche Größen und Transaktionen so miteinander verzahnt würden, daß die Finanztransaktionen ein getreues Spiegelbild der naturalen Vorgänge darstellten. Um das erreichen zu können – so kann man freilich theoretisch nachweisen[82] – wäre es erforderlich, den gesamten Prozeß der Güterproduktion zentral, vollständig und detailliert durchzuplanen und zu bilanzieren, was jedoch faktisch nicht möglich ist. Man wußte in der DDR, daß es sich bei der „Einheit von materieller und finanzieller Planung" – und damit eben auch bei der Planung der Entstehung und Vernichtung von Geld durch Kreditgewährung und Kreditrückzahlung – um ein letztlich ungelöstes Grundproblem sozialistischer Zentralverwaltungswirtschaften handelte, „um eine der wichtigsten und zugleich kompliziertesten Fragen der sozialistischen Leitung, Planung und ökonomischen Stimulierung insgesamt"[83].

4. Der zwischen den verschiedenen Ebenen der Planungshierarchie auf- und absteigende Fluß von Informationen wurde zu einem erheblichen Teil vermittels von Kennziffern und Normativen bewerkstelligt. Dabei ließen sich Plankennziffern und Abrechnungskennziffern, qualitative und quantitative, materielle und finanzielle, sowie volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Kennziffern voneinander unterscheiden. Bei der Ausarbeitung der Planentwürfe zum Fünfjahrplan und zum Jahresvolkswirtschaftsplan stellten die staatlichen Plankennziffern zunächst Planaufgaben dar, für die Durchführung von Plänen fungierten sie als Planauflagen an die Kombinate und Betriebe. Normative waren von Staatsorganen bestätigte Normen betreffend den Einsatz von Arbeitskräften, Material und Energie, die meist auf Vorschlägen der Kombinate und der Betriebe beruhten. Normen waren Richtwerte für den maximal zulässigen Aufwand an Arbeit (Arbeitszeitnormen) sowie an Materialverbrauch (Materialverbrauchsnormen) und an Maschinen. Das Spektrum der Kennziffern war nach Anzahl und Inhalt von Jahr zu Jahr in Bewegung.

82 Vgl. Gutmann, G., Theorie und Praxis der monetären Planung in der Zentralverwaltungswirtschaft, Stuttgart 1965.

83 Autorenkollektiv (Leitung: G. Schilling), Zur Einheit von materieller und finanzieller Planung ..., a.a.O., S. 9.

Seit 1971 nahm ihre Anzahl im Vergleich zur Zeit des NÖS und des ÖSS erheblich zu. So wurden entsprechend der Planungsordnung für den Zeitraum von 1976 bis 1980[84] folgende Kennziffern angewendet:

- Kennziffern für Produktion und Leistung (Wert der industriellen Warenproduktion; Gesamterzeugung; Warenproduktion einzelner Erzeugnisse in Mengen und Werten; Wert und teilweise auch Menge des Absatzes an Fertigerzeugnissen für die Bevölkerung; Wert der Bauproduktion; Werte und Mengen des nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Exports),
- Kennziffern der sozialistischen ökonomischen Integration,
- Kennziffern der sozialistischen Rationalisierung (Arbeitsproduktivität; materielles Volumen der Rationalisierungsinvestitionen; Aussonderungsquote; Schichtkoeffizient; Automatisierungs- und Mechanisierungsgrad; Arbeitszeiteinsparung),
- Kennziffern für Wissenschaft und Technik (wissenschaftlich-technische Aufgaben; Gesamtausgaben für Wissenschaft und Technik; Zahl der mit Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zu beschäftigenden Personen),
- Kennziffern für Grundfonds und Investitionen (materielles Volumen der Bau- und Ausrüstungsinvestitionen; Grundfondsquote; Kennziffern für die Projektierung von Investitionen),
- Kennziffern für Import, material-technische Versorgung und Materialökonomie (Werte und Mengen des nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Imports; Werte und Mengen für den Bezug wichtiger Rohstoffe, Materialien und Energie; Materialeinsatzschlüssel und Materialausnutzungskoeffizienten für wichtige Roh- und Werkstoffe; Normative des Material- und Energieverbrauchs; Energieintensität),
- Kennziffern für Arbeitskräfte, Lohn- und Bildungswesen (Anzahl der zu beschäftigenden Arbeiter und Angestellte; Lohnfonds; Aufnahme von Schulabgängern; Zuführung von Hoch- und Fachschulabsolventen in den Arbeitsprozeß) und
- Kennziffern für Finanzen und materielle Stimulierung (Nettogewinn; Nettogewinnabführung an den Staat; Selbstkostensenkung; Amortisationsabführungen; Veränderung des Kreditvolumens; Mindestanteil der Eigenmittel an der Finanzierung von Beständen und Forderungen; Exportrentabilität; Zuführung zum Prämienfonds; Zuführungen zum Kultur- und Sozialfonds; Abführungen an die Kombinate und VVB).

5. Sowohl der Jahresvolkswirtschaftsplan als auch die monetären Pläne entstanden in einem Prozeß der Informationsvermittlung, der Aufstellung und Abstimmung von Planentwürfen und von endgültig bestätigten Plänen, die

84 Vgl. Ordnung und Planung der Volkswirtschaft der DDR 1976–1980 – Planungsordnung –, Teil I: Festlegungen für die Planung des Reproduktionsprozesses der Volkswirtschaft sowie ihrer Zweige und Bereiche, Gesetzblatt der DDR, Sonderdruck Nr. 775a.

mehrere charakteristische Phasen durchliefen. Die Informationsvermittlung und die Abstimmung der einzelnen Planteile geschah dabei sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung innerhalb des Netzes der Planungs- und Leitungsorgane. Die Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes begann damit, daß die Staatliche Plankommission aufgrund der Zielsetzungen und Weisungen, die sie von den politischen Entscheidungsgremien erhalten hatte, ein zentrales, die gesamte Volkswirtschaft betreffendes Planprojekt erarbeitete. Aus diesem zentralen Planprojekt wurden dann für die Ministerien und für andere zentrale Staatsorgane vorläufige Planaufgaben für deren jeweiligen Leitungsbereich abgeleitet. Diese Planaufgaben bildeten die Grundlage für die Planprojekte dieser Ministerien. Nachdem die Ministerien für ihren jeweiligen Leitungsbereich solche Planprojekte ausgearbeitet hatten, wurden aus diesen Planaufgaben für die nachgeordneten wirtschaftsleitenden Organe in der zentralgeleiteten und in der örtlichen Wirtschaft ermittelt. Diese überführten sie in individuelle Aufgaben für die einzelnen Kombinate und Betriebe. Daran anschließend wurden in den Kombinaten und in den einzelnen Kombinatsbetrieben sowie in den volkseigenen Betrieben der örtlichen Wirtschaft die betriebsindividuellen Planprojekte ausgearbeitet. Sie mußten mit potentiellen Abnehmern der herzustellenden Güter und mit den Lieferanten von Produktionsfaktoren im Rahmen des Vertragssystems zeitlich und fachlich abgestimmt werden.

6. Nachdem so auf allen Ebenen der Planungshierarchie, von der Staatlichen Plankommission beginnend bis hinunter in die einzelnen Betriebe, die Planprojekte auf der Grundlage der staatlichen Planaufgaben erarbeitet worden waren, begann die zweite, in Gegenrichtung verlaufende Phase der Volkswirtschaftsplanung, die sogenannte Planverteidigung. Der betriebliche Planentwurf wurde vor dem Leiter des übergeordneten Organs verteidigt. Die Leiter dieser übergeordneten Planungseinrichtungen entschieden dann über die Anerkennung der vorgelegten Entwürfe und erteilten gegebenenfalls noch Auflagen zu deren Präzisierung, die auf eine effektivere Lösung der den Betrieben gestellten Aufgaben oder auf eine gezieltere und zweckmäßige Abstimmung mit Vorlieferanten und Abnehmern der Produkte ausgerichtet sein konnten. Die Planentwürfe der Betriebe wurden vom Leiter des jeweils übergeordneten Lenkungsorgans zu Planentwürfen dieser Lenkungsbereiche zusammengefaßt und mit dem ursprünglichen Planprojekt auf dieser Leitungsebene verglichen. Gegebenenfalls wurden hier Modifikationen und Ergänzungen vorgenommen. Die Planentwürfe waren dann vor den Leitern der zentralen wirtschaftsleitenden Einrichtungen (Ministern) zu verteidigen. Die Staatliche Plankommission korrigierte und konkretisierte ihrerseits zusammen mit den Ministerien das ursprüngliche, von ihr ausgearbeitete zentrale Planprojekt anhand der Planentwürfe, die in der beschriebenen Weise die zentrale Ebene erreicht hatten. Mit Hilfe der Bilanzierungsmethoden, die auf allen Ebenen der

Planungshierarchie zum Zwecke der Abstimmung benutzt wurden, versuchte man dann, die verschiedenen Planteile allseitig zu koordinieren. Es waren dies die MAK-Bilanzen (Material-, Ausrüstungs- und Konsumgutbilanzen), in denen der Bedarf und das Aufkommen von Gütern und Gütergruppen bilanziert wurden, die aus den Planaufgaben erwuchsen.

7. Nach Abschluß der Phase der Planverteidigung und nach endgültiger Ausarbeitung des zentralen Volkswirtschaftsplanes durch die Staatliche Plankommission legte diese der Volkskammer den Entwurf eines Gesetzes über den Volkswirtschaftsplan sowie den Entwurf eines Gesetzes über den Staatshaushaltsplan zur rein formalen Beschlußfassung vor. Die verabschiedeten Gesetze bildeten die Grundlage für die dritte Phase der zentralen Planung, die in der Herausgabe rechtsverbindlicher und vollzugsverbindlicher Planauflagen seitens der Staatlichen Plankommission an die Ministerien und an die Räte der Bezirke bestand. Sie wurden dann von den Ministern und von den Vorsitzenden der Räte der Bezirke detailliert, um spezifische Auflagen erweitert und den Leitern der nachgeordneten Instanzen übergeben, die sie dann ihrerseits bis auf die einzelnen volkseigenen Betriebe aufschlüsselten. Diese vollzugsverbindlichen Planauflagen bildeten dann wiederum die Grundlage für die endgültigen Pläne der Betriebe.

5.3. *Preisbildung*

1. Mit dem Abbruch der Reformphase des NÖS und des ÖSS wurden auch das Industriepreisregelsystem und die Preisdegressionen für neue und weiterentwickelte Produkte aufgehoben, die weitere Einführung des fondsbezogenen Preistyps ausgesetzt und die Preise aller bereits produzierten Güter bis Ende 1975 grundsätzlich festgeschrieben. Im Rahmen eines detaillierten Preisantragsverfahrens und aufgrund genauer staatlicher Kalkulationsrichtlinien durften Preise solcher Güter ausnahmsweise nach Einschaltung der Preisbestätigungsorgane – Kombinatsleitungen, Ministerien, zentrales Warenkontor, staatliches Amt für Preise – geändert werden. Für neu in die Produktion aufzunehmende Erzeugnisse wurden in der Zeit von 1973 bis 1976 Preislimits auf der Grundlage der Kosten und der Preise bereits erzeugter ähnlicher Produkte, der Gebrauchseigenschaften des neuen Gutes und eines Normativs festgelegt, welches das Verhältnis der Gebrauchseigenschaften und der Industriepreise des Vergleichsprodukts zum neuen Erzeugnis parametrisch ausdrücken sollte.

2. Durch einen Beschluß des Ministerrats vom Juli 1976 wurde bestimmt, daß bei der Ermittlung der Industriepreise für neue und weiterentwickelte Produkte das sogenannte Preis-Leistungs-Verhältnis maßgebend sein sollte. Das dem herangezogenen, bereits produzierten Vergleichsprodukt zugrunde liegende Verhältnis zwischen seinem Industriepreis und seinem aus Einzelmerkmalen zu errechnenden Qualitätsindex oder seinem Verfahrenskostenin-

dex wurde auf das neue Produkt übertragen, wobei von dessen Gebrauchseigenschaften ausgegangen wurde. Auf diese Weise wollte man erreichen, daß neue Produkte mit höheren Gebrauchseigenschaften auch höhere Preise und Produkte mit gleichen Gebrauchseigenschaften gleiche Preise erhielten. Diese Preise sollten dann für zwei bis fünf Jahre gültig sein.

3. Die so festgesetzten Preise waren – je nach Wirtschaftszweig – verschiedenen Preisarten zugeordnet. Für Rohstoffe, Materialien, Halbfabrikate und Investitionsgüter in den zwischenbetrieblichen Bezugs- und Lieferverflechtungen waren dies Industrieabgabepreise. Sie setzten sich aus den jeweiligen Betriebspreisen der Produkte und der produktgebundenen Abgabe additiv zusammen. Die Betriebspreise ergaben sich aus den kalkulationsfähigen Kosten und den Stückgewinnen. Produktgebundene Abgaben wurden als Zuschläge auf die Betriebspreise festgelegt. Im Bereich des Handels mit Konsumgütern galten die Preisarten der Großhandels- und der Einzelhandels-Verkaufspreise. Großhandels-Verkaufspreise entstanden aus der Addition der Industrieabgabepreise und der festgelegten Großhandelsspanne. Rechnete man zu ihnen noch die Einzelhandelsspannen hinzu, dann ergaben sich daraus die Einzelhandels-Verkaufspreise.[85]

5.4. *Prämiensystem*

1. Die politische Führung und die zentralen Planungsorgane versuchten, die Belegschaften der Betriebe zur Erfüllung der vorgegebenen Planauflagen dadurch zu motivieren, daß Planerfüllung oder Übererfüllung mit Leistungsprämien belohnt, Nichterfüllung von Planauflagen hingegen durch Verlust von Prämien sanktioniert wurden. Mittelfristige Prämienmaximierung war somit formales Betriebsziel. Das Interesse der Betriebsdirektoren, der leitenden Kader und der Belegschaften war daher in hohem Maße auf die Gewinnung von Prämien gerichtet, die für ihre Empfänger zusätzliche Einkommen darstellten. Der Grad von Leistung, den die Betriebe erbrachten und der ausschlaggebend war für die Prämienhöhe, wurde aufgrund eines Vergleichs von beauflagten Kennziffern und deren tatsächlichen Erfüllung gemessen. Welche der Kennziffern, die den Betrieben als Planauflagen erteilt wurden, prämienrelevant waren, war für die Verhaltensweise der Betriebsangehörigen und für die hieraus hervorgehenden wirtschaftlichen Wirkungen von größter Bedeutung.

2. Mit dem Abbruch der NÖS-ÖSS-Periode änderte sich die Art der betrieblichen Leistungsbemessung und der Prämiierung. Für 1971 war nicht mehr der effektive Gewinn und der Gewinnzuwachs gegenüber dem Vorjahr für die Höhe der Prämienzuführung relevant, sondern die Erfüllung oder

85 Zum Preissystem und zur Preisplanung vgl. Haffner, F., Preise und Preispolitik, in: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, a.a.O., S. 147–152.

Übererfüllung einer jetzt als Planauflage erteilten staatlichen Kennziffer „Nettogewinn". Der Prämienfonds wurde als absoluter Betrag geplant und von dem Planungsorgan festgesetzt, das für die Betriebe zuständig war. Wurde die prämienrelevante Hauptkennziffer Nettogewinn übererfüllt oder nicht erfüllt, dann hatte das eine Erhöhung oder eine Minderung des festgesetzten Prämienbetrags zur Folge. Auch hier war die volle Zuführung zum Prämienfonds zusätzlich wieder an die Erfüllung zweier materieller Kennziffern gebunden. Aufgeteilt wurde die Jahresendprämie auf die Betriebsangehörigen nach einem einheitlichen Prozentsatz des durchschnittlichen Monatsverdienstes, der jedoch nach Leistung zu differenzieren war. Die Prämien für die Betriebsleitungen wurden von den vorgesetzten Organen festgesetzt.

3. Seit dem Planjahr 1972 wurde der Nettogewinn als prämienrelevante Hauptkennziffer durch die „Warenproduktion" abgelöst. Der Nettogewinn fungierte danach praktisch nur noch als Nebenkennziffer. Beide Größen wurden prämienwirksam sowohl in der Phase der Planung als auch bei der Planverwirklichung. War nämlich der Betrieb bereit, schon bei der Planung die beiden genannten Kennziffern zu überbieten, oder wollte er sie unterbieten, dann durfte der als Prämienfonds zu planende Betrag, den das wirtschaftsleitende Organ festgelegt hatte, erhöht, oder er mußte gesenkt werden. Wurden dann in der Phase der Planrealisation die beiden Kennziffern übererfüllt oder wurden sie nicht erreicht, dann veränderten sich die effektiven Zuführungsbeträge zum Prämienfonds erneut. Jedoch durften weitere Zuführungen, die sich aus der Übererfüllung der beauflagten Warenproduktion errechneten, nur dann vorgenommen werden, wenn der VEB zusätzlich zwei weitere Kennziffern der Produktion, des Materialverbrauchs, des Exports oder der Arbeitsproduktivität erfüllt hatte.

4. Ab 1974 wurde die Form der betrieblichen Leistungsstimulierung durch zwei neue Verfahren ergänzt, nämlich durch die Gegenplanung und durch die Einrichtung des Leistungsfonds. Die volkseigenen Betriebe konnten im Jahre 1974 zusätzliche Prämienbeträge realisieren, wenn sie zu Beginn dieses Jahres die ihnen bereits als verbindliche Planauflagen erteilten Kennziffern „Warenproduktion" und „Nettogewinn" überboten. Wurden dann diese im Zuge der Gegenplanung[86] eingegangenen Verpflichtungen am Ende des Jahres nicht erreicht, dann erfolgte die Prämienfondszuführung nur nach Maßgabe der tatsächlichen Planerfüllung oder -übererfüllung. Für 1975 wurde die Gegenplanung in die Phase der Ausarbeitung des betrieblichen Planprojekts vorverlegt. Das führte jedoch offensichtlich nicht in dem gewünschten Maße zu neuen

86 Zur Gegenplanung vgl. Klein, W., Wirtschaftspolitische Steuerung volkseigener Industrie- und Baubetriebe mittels Prämienfonds und Leistungsfonds in der DDR, in: Wöhlke, W. (Hrsg.), Probleme des Wirtschaftssystems, der Integration und der Industrieentwicklung in Polen und der Tschechoslowakei, Marburg 1980, S. 45–57.

Selbstverpflichtungen. Deshalb erhielten die Minister von der Staatlichen Plankommission Limits für zusätzliche Prämienmittel, die den Betrieben für die Überbietung der ihnen für 1975 bereits verbindlich erteilten Planauflagen „Warenproduktion“ und „Nettogewinn“ offeriert wurden. Für 1976 bestand dann diese Regelung nicht mehr. Aber bereits im Planjahr 1977 wurde der schon bestätigte Volkswirtschaftsplan wieder durch eine nachgeschobene Phase der Gegenplanung überarbeitet, was den Betrieben entsprechende zusätzliche Chancen zur Prämiengewinnung eröffnete. Grundlage für die Gegenplanung für das Jahr 1978 waren die Ziele, die man aus dem laufenden Fünfjahrplan für dieses Jahr abgeleitet hatte. Ab 1981 fiel die Gegenplanung weg. Wurde die geplante Höhe des „Nettogewinns“ oder der „Warenproduktion“ nicht erreicht, so waren die Prämienzuführungen um 0,5 v.H. bzw. um 1,5 v.H. je 1 v.H. der Planunterschreitung zu mindern. Als höchste Zuführungen zum Prämienfonds galten je vollbeschäftigten Arbeiter und Angestellten 900 Mark pro Jahr. Bei Prämienzuführungen, die aus Überbietung der Planauflagen resultierten, durfte dieser Betrag pro Person um 200 Mark überschritten werden.

5. Für die Art der Prämiierung in den achtziger Jahren mögen die Bestimmungen als Beispiel dienen, die 1983 in Kraft traten. Ihnen zufolge setzte sich der Prämienfonds wie folgt zusammen:

– aus einem Grundbetrag je Beschäftigten und
– aus zusätzlichen Zuführungen aus hohen Leistungen beim Export und bei der Erzeugung von Konsumgütern sowie aus der Überbietung und Übererfüllung von zwei der vier Kennziffern „Nettoproduktion“, „Nettogewinn“, „Warenproduktion“ und „Export“.[87]

6. Neben den Prämienfonds trat seit 1972 der betriebliche Leistungsfonds. Während die Beträge des Prämienfonds im Regelfall zu unmittelbaren zusätzlichen Einkommen der Betriebsangehörigen wurden, diente der Leistungsfonds der Finanzierung innerbetrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen (Kauf gebrauchter Anlagen, Herstellung eigener Rationalisierungsmittel), zentraler Maßnahmen des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (Errichtung von Erholungsstätten) und von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Belegschaft (Betreuung von Schichtarbeitern, Zuschüsse an Betriebsangehörige für den Bau von Eigenheimen, Freizeitgestaltung). Vermittels des Leistungsfonds wollte man vor allem die Arbeitsproduktivität und die Produktqualität verbessern sowie die Rohstoff- und Energiekosten senken. Zuführungen zu diesem Fonds wurden daher an Überbietungen und Übererfüllungen von Auflagen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität, von Selbstkostensenkungen und verbesserten Produktqualitäten geknüpft. Wie der Prämienfonds so wurde auch der Leistungsfonds zunächst in den Prozeß der

87 Vgl. Verordnung über die Planung, Bildung und Verwendung des Prämienfonds für volkseigene Betriebe, vom 9. September 1982, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 34/1982, S. 595–598.

Gegenplanung einbezogen, so daß den Betrieben durch Überbietung der Aufgaben oder der Auflagen in dieser Planungsphase Chancen für zusätzliche Fondsmittel erwuchsen.

5.5. *Kontrolle*

Im Zusammenhang mit der Rezentralisierung des Planungs- und Leitungssystems ab 1971 kam es auch zu einer Aufwertung traditioneller Kontrollprinzipien und Kontrollinstanzen.[88]

1. Gemäß der „Verordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der staatlichen Bilanzinspektion bei der Staatlichen Plankommission" vom 15. Januar 1981[89] wurde eine Kontrolleinrichtung begründet, deren Aufgabe darin bestand, darauf einzuwirken, daß möglichst alle Reserven in den Betrieben „planwirksam" gemacht, Verwendungsverbote und -gebote eingehalten und eine ordnungsgemäße Abrechnung der materiellen Bilanzen gewährleistet würden. Die Kontrollfeststellungen und die aus diesen abgeleiteten Schlußfolgerungen wurden in Protokollen festgehalten und den Leitern der übergeordneten Organe überreicht.

2. Auch die Kontrolltätigkeit der Staatsbank und der übrigen Banken wurde verstärkt. Einer der wesentlichen Kontrollschwerpunkte war der Bereich Wissenschaft und Technik (Innovation), wobei die Banken mit beträchtlichen Eingriffsrechten in das Betriebsgeschehen ausgestattet wurden und die Befugnis erhielten, Rentabilitätsnachweise anzufordern.[90]

3. Kraft Gesetzes[91] fiel dem Hauptbuchhalter, der dem Betriebsdirektor unterstellt wurde und auf der gleichen Rangstufe stand wie die betrieblichen Fachdirektoren, die Aufgabe zu, die zentralen Anordnungen im Betrieb durchzusetzen. Er wurde verpflichtet, den Betriebsleiter über festgestellte Mängel zu informieren und Maßnahmen zu fordern, diesen Mängeln abzuhelfen. Bei schwerwiegenden Verstößen hatte er hierüber auch dem Leiter des vorgesetzten Organs oder sogar dem zuständigen Minister zu berichten. Mit einer Hauptbuchhalterverordnung von 1979[92] wurden seine Kontrollpflichten noch verschärft, insbesondere betreffend die Einsparung von Energie und Material, erhöhter Plandisziplin und sparsamen Einsatzes der finanziellen Mittel des Betriebs und des Kombinats. Er war besonders verantwortlich für möglichst

88 Vgl. Förster, W., K. Erdmann, K. Krakat, Wirtschaftskontrolle in der DDR., a.a.O., S. 23 ff.

89 Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 5/1989, S. 65 ff.

90 Vgl. Verordnung über die Kreditgewährung und die Bankenkontrolle der sozialistischen Wirtschaft – Kreditverordnung – vom 28. 1. 1982, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 6/1982, S. 125–133.

91 Verordnung über die Stellung, Aufgaben, Rechte und Pflichten des Hauptbuchhalters im ökonomischen System des Sozialismus – Hauptbuchhalterverordnung –, Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 18/1971, S. 137–142.

92 Verordnung über die gesellschaftliche Verantwortung, die Vollmachten und Pflichten des Hauptbuchhalters in den volkseigenen Kombinaten und volkseigenen Betrieben – Hauptbuchhalterverordnung – vom 7. Juni 1979, Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 18/1979, S. 156 ff.

hohe Effizienz geplanter Investitionen und deren schnelle Durchführung sowie für die Beachtung des Verbots von außerhalb des Planes liegenden Investitionen.

6. *Zur theoretischen Begründung des Zusammenbruchs des Systems zentral-administrativer Planung, Leitung und Kontrolle*

1. Rund 45 Jahre des Aufbaus einer Zentralverwaltungswirtschaft in der DDR und des fast permanenten Experimentierens im Großen und im Kleinen mit den verschiedenen Elementen einer Wirtschaftsordnung hatten lediglich bescheidene Ergebnisse in der Produktion und im Verbrauch von Gütern hervorgebracht und darüber hinaus gravierende Mängel bewirkt wie niedrige Arbeitsproduktivität, extrem hohe Umweltbelastung, eine desolate Infrastruktur, schrottreife Produktionsanlagen und einen erbarmungswürdigen Zustand der Bausubstanz. Ist dies alles nur das Ergebnis der Unfähigkeit einer politischen Kaste, die es nicht verstand, eine an und für sich brauchbare Ordnungsstruktur zureichend zu sichern und funktionsfähig zu machen, oder gibt es theoretisch begründbare Argumente für den Verdacht, daß Zentralverwaltungswirtschaften grundsätzliche Konstruktionsmängel aufweisen, die nicht behebbar sind und die dann schließlich über kurz oder lang den Zerfall eines solchen Ordnungstyps bewirken? Um es gleich vorneweg zu sagen: Der Grund für die ökonomische Misere in der ehemaligen DDR ist nicht darin zu sehen, daß die Sowjetunion nach dem Krieg erhebliche Reparationen eingefordert hat und daher der DDR einen vorübergehenden Startnachteil gegenüber der Bundesrepublik im wirtschaftlichen Wiederaufbau einbrachte – ein gelegentlich noch heute gebrauchtes Argument. Dieser Umstand mag bis zu einem gewissen Grad eine Rolle für die ersten zehn Jahre nach 1945 gespielt haben. Er ist aber vollständig irrelevant, wenn es um die Frage geht, weshalb fast ein halbes Jahrhundert des Wirtschaftens in der ehemaligen DDR so wenig erfolgreich war.

2. Die administrativ-zentrale Planung der Wirtschaftsprozesses in Verbindung mit kollektivem oder staatlichem Eigentum an den sachlichen Produktionsmitteln und den Formen der Leistungsstimulierung und -kontrolle bewirkt entscheidende Defekte im ökonomischen Verhalten der Menschen. Man weiß in der Wirtschaftswissenschaft längst, daß ein auf sparsamen Faktoreinsatz und auf hohe Produktivität ausgerichtetes Wirtschaftsgeschehen in einer arbeitsteiligen Großgesellschaft nur dann entsteht, wenn Privateigentum an den Produktionsmitteln gegeben ist, bei welchem die durch Eigentum begründeten Verfügungsrechte über diese Produktionsmittel und die Rechte zur Nutzung des Ergebnisses, das aus deren Verwendung in der Güterproduktion entsteht, zumindest grundsätzlich den gleichen Personen zustehen. Nur dann

entsteht Verantwortung für und Interesse an den Ergebnissen, die aus den getroffenen Dispositionen erwachsen. Dies war jedoch bei „Volkseigentum“ in der DDR nicht der Fall. Die Leiter der verschiedenen Planungs- und Leitungsgremien hatten zwar beträchtliche Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Verwendung der Produktionsmittel, aber nur wenig persönlich zurechenbare Verantwortlichkeiten für die Folgen dieser ihrer Dispositionen. Sie waren an den entstehenden Gewinnen und Kosten, die sie letztlich durch ihre Entscheidungen hervorbrachten, entweder gar nicht oder allenfalls geringfügig in ihrem Einkommen betroffen. Es konnte sich daher kein originäres Eigentümerbewußtsein und kein rationales Wirtschaftsinteresse entwickeln. Es gab schon bei den Leitern der Planungsinstanzen allenfalls ein begrenztes Interesse an tatsächlicher Rentabilität der Betriebe – ganz abgesehen von dem grundsätzlichen Problem, ob es bei einem durchgängigen System administrierter Preise überhaupt möglich ist, wirkliche Rentabilität festzustellen –, sondern sie waren von politisch-bürokratischen Interessen geleitet.[93] Schon von daher gab es eine systembedingte Schwäche im Leistungsvermögen der DDR-Wirtschaft.

3. Darüber hinaus weisen Zentralverwaltungswirtschaften spezifische Informations- und Motivationsschwächen auf.[94] In der DDR wurden den Betrieben durch Vermittlung der Mittelinstanzen der Planung eine große Anzahl von Mengen- und Wertkennziffern über Produktion und Leistung, Absatz, Außenhandel, die Verwendung von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, den Einsatz von Arbeitskräften, die Investitionen, die Kostengestaltung, den zu erzielenden Gewinn und die Finanzierung vollzugsverbindlich vorgeschrieben. Die konkreten produktionstechnischen und organisatorischen Gegebenheiten in den Betrieben waren jedoch den politischen Entscheidungsgremien nicht oder jedenfalls nur unzureichend bekannt. Die Ursache hierfür ist einmal die Tatsache, daß nicht alles Wissen, das die einzelnen Individuen besitzen, überhaupt zentralisierbar ist.[95] Zum anderen gab es Widerstand auf den jeweils untergeordneten Ebenen der Planungs- und Leitungsgremien und in den Betrieben, jenes Wissen, das man selbst besaß, an die in der Hierarchie höher angesiedelten Instanzen abzugeben. Dieses hätte ja die Gefahr mit sich bringen können, daß die obersten Organe der Wirtschaftsleitung dieses Wissen dann dazu benutzten, den Betrieben und den unteren Lenkungsorganen solche harten Planauflagen vorzugeben, daß es dann erschwert oder unmöglich gemacht worden wäre, eigene, mit den Zielen der Entscheidungsinstanzen konfligierende Zwecke zu verfolgen. Es war daher den zentralen Entscheidungsgremien die tatsächliche

93 Vgl. Leipold, H., Das Eigentumsproblem in der Transformationspolitik, in: Derselbe (Hrsg.), Privatisierungskonzepte im Systemwandel, Arbeitsberichte zum Systemvergleich, hrsg. von der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Universität Marburg, Nr. 16, Marburg 1992, S. 1–26, hier: S. 4 f.

94 Vgl. Gutmann, G., Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, a.a.O., S. 191 ff.

95 Vgl. Hayek, F. A. von, Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: Derselbe, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952, S. 103–121.

volkswirtschaftliche Produktionsmöglichkeit gar nicht bekannt. Sie wußten letztlich nicht zuverlässig, ob die den operativen Einheiten abverlangten Leistungen von diesen tatsächlich erbracht werden konnten. Unter- oder Überschätzungen betrieblicher Leistungsmöglichkeiten waren daher die Regel. Wenn dann in den von den Betrieben laufend abgegebenen Planerfüllungsmeldungen erkennbar wurde, daß die tatsächlich erbrachten Leistungen geringer oder höher waren als planmäßig vorgesehen, dann bestand bei den Planungsorganen weitgehend Ungewißheit darüber, ob das auf Leistungsversagen oder auf eine besonders hohe Leistungsbereitschaft der Betriebe zurückzuführen war oder aber auf von vornherein falsche Vorgabe von Kennziffern. Die Betriebe waren ja keineswegs daran interessiert, Planverstöße als selbstverschuldet auszuweisen, weil sie Sanktionen entgehen wollten.

4. Das System von Belohnung und Bestrafung, vor allem die Gewährung oder der Entzug von Prämien, konnte aber unter diesen Ordnungsbedingungen nicht konsequent so aufgebaut werden, daß in der richtigen Weise wirklich erbrachte Leistungen belohnt und aus eigenem Verschulden nicht erbrachte Leistungen bestraft wurden. Auf diese Wissenslücken der Entscheidungsgremien reagierten die Betriebe mit der bekannten Politik der „weichen Pläne". Durch Falschinformationen in der Phase der Ausarbeitung betrieblicher Planprojekte versuchten sie mit beträchtlichem Erfolg, die Planungsinstanzen über ihre tatsächlichen Leistungsfähigkeiten und ihre Leistungserfordernisse zu täuschen. Die Anforderungen auf Zuweisung von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen sowie auf Arbeitskräfte wurden überhöht angegeben, um durch so gewonnene Leistungsreserven ohne übergroße Anstrengungen die jeweils prämienrelevanten und für die Lohnbestimmung relevanten Haupt- und Nebenkennziffern erfüllen oder gar übererfüllen zu können.

5. Diese betriebsegoistische Politik der „weichen Pläne" wurde durch künstliche Autarkiebestrebungen und durch das Unterhalten illegaler Tauschbeziehungen flankiert. Da die Betriebe zur Erreichung ihrer Leistungsprämien darauf angewiesen waren, die Erfüllung des Plansolls nachzuweisen, die Pläne aber nur dann erfüllt werden konnten, wenn auch die Materialzuführungen sachlich und zeitlich den Produktionserfordernissen entsprachen, waren sie daran interessiert, vom möglichen mangelhaften Leistungswillen der Vorlieferanten und von laufenden Umdispositionen der Planungsorgane hinsichtlich des volkswirtschaftlichen Materialflusses unabhängig zu werden. Die Strategie der Prämienerzielung nötigte die Betriebe zu dem Versuch, sich solche Investitionsprojekte genehmigen zu lassen, die dem Zweck dienten, benötigte Vorprodukte selbst herstellen zu können. Außerdem entwickelte sich eine betriebliche Informationspolitik, die darauf hinauslief, den Planinstanzen zwar den Nachweis zur Planerfüllung oder der Planübererfüllung zu liefern, die tatsächlich erreichten Produktionsmengen jedoch nicht voll anzugeben. Dadurch entstanden schwarze Bestände an Produkten, die der Betrieb dazu

benutzen konnte, sich in illegalen Tauschtransaktionen die benötigten Materialien und Halbfabrikate von deren jeweiligen Herstellern zu beschaffen.

6. Die Politik der „weichen Pläne" beschränkte sich aber nicht auf die Betriebe alleine. Auch manche Planungsinstanzen der mittleren oder gar der oberen Hierarchieebene waren in sie mit einbezogen. Die Mittelinstanzen waren ebenfalls nur mangelhaft über die produktionstechnischen Tatbestände in den Betrieben informiert. Es ist eher zu vermuten, daß sie nicht in jedem Fall an vollständigen Informationen hierüber interessiert waren. Weil die Leistung dieser Leitungsorgane selbst daran gemessen wurde, ob die ihnen unterstellten Betriebe ihre Pläne erfüllten, bestand eine begrenzte Interessenparallelität zwischen den Betrieben und den Leitungsorganen. Je besser es den Betrieben selbst gelang, sich „weiche Pläne" zu verschaffen, um so größer war auch die Chance für die Mittelinstanzen der Lenkungshierarchie, ihrerseits Planerfüllung nachweisen zu können. Ihr Druck auf die Betriebe, vollständige Informationen zu liefern, wird daher nur begrenzt gewesen sein und der Spielraum, innerhalb dessen erkannte illegale Tauschgeschäfte an schwarzen oder grauen Märkten geduldet wurden, relativ groß.

7. Vordergründig könnte es scheinen, als ob in den Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs – und damit auch in der DDR – das System von Belohnungen und Sanktionen leistungsstimulierend wirksam war. Jedoch ergab sich gerade aus der Koppelung des Prinzips der Planerfüllung mit dem Prämienprinzip ein Widerspruch zwischen den eigentlichen Erfolgsinteressen der politischen Spitzengremien und denen der Betriebe. Weil die Prämienzahlungen nicht oder nicht ausschließlich von den tatsächlichen Leistungen der Betriebe abhingen, sondern von Differenzen zwischen Plangrößen und den Istgrößen der Planerfüllung, erwies sich die skizzierte Politik der „weichen Pläne" zwar als aus der Sicht der Betriebe rationale einzelwirtschaftliche Strategie. Sie lief jedoch den Interessen der politischen Führung zuwider. „Die vielfach geradezu grotesken Erscheinungsformen dieser betrieblichen Planerfüllungsstrategie sind Ausdruck des Widerspruchs zwischen betrieblichen Erfolgsinteressen und dem Gesamtinteresse an der Knappheitsminderung oder zwischen den einzelwirtschaftlichen Rationalitätsbestrebungen und den Erfordernissen der gesamtheitlichen Rationalität. Bei der ordnungspolitischen Konstellation: zentrale Planung, Planauflagen, Planerfüllungs- und Prämienprinzip werden die betrieblichen Erfolgsinteressen ökonomisch geradezu pervertiert."[96] Die Politik der „weichen Pläne" hatte ihre Ursache in der spezifischen Gestaltung der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung. Die daraus hervorgehende Motivationsstruktur bewirkte, daß das volkswirtschaftliche Leistungsproblem nur unzureichend gelöst werden konnte.

96 Hensel, K. P., Das Profitprinzip – seine ordnungspolitischen Alternativen in sozialistischen Wirtschaftssystemen, in: Hensel, K. P., K. Wessely, U. Wagner, Das Profitprinzip – seine ordnungspolitischen Alternativen in sozialistischen Wirtschaftssystemen, Stuttgart 1972, S. 4–22, hier: S. 17.

8. Außer an solchen Motivationsproblemen litt die Effizienz der DDR-Wirtschaft auch an beträchtlichen Informationsdefiziten. Die zentralen Planungsgremien hatten ja nur begrenztes Wissen über alle jene betrieblichen Gegebenheiten, die für Planentscheidungen eigentlich relevant waren. Um das Wissen über diese Tatbestände, über das nur die in den Betrieben selbst Tätigen verfügten und das sich entweder nicht zentralisieren ließ, oder das die Betriebe aus einzelwirtschaftlichem Interesse nicht abgeben wollten, in den Produktionsprozeß mit einbringen zu können, ließ sich der Wirtschaftsprozeß nicht vollständig zentral durchplanen. Man mußte den Betrieben und Kombinaten begrenzte Entscheidungsfreiräume belassen. Nun versuchte aber die politische Führung zu erreichen, dab die Betriebe diese ihre Verhaltensspielräume möglichst so nutzten, daß der Wirtschaftsprozeß Ergebnisse hervorbrachte, die den zentral gesetzten Zielen bestmöglich entsprachen. Um das zu erreichen, gab man den Betrieben neben den vielfältigen vollzugsverbindlichen Planauflagen auch „Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung“ sowie „Hebel der materiellen Interessiertheit“ vor. Im Rahmen, der von den Planauflagen und diesen Hebeln abgesteckt wurde, konnten dann die Betriebe begrenzt eigenständige Entscheidungen fällen. Der Absicht nach wollte die politische Führung diese Hebel so gesetzt wissen, dab die durch sie manipulierten betrieblichen Dispositionen „richtig“ gesteuert wurden. Dies hätte jedoch erfordert,

– die „Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung“ so auszugestalten und festzulegen, daß durch sie subjektive Meinungen und Erfahrungen der Betriebe durch objektive Informationen über den Willen und die Absichten der zentralen politischen Führungsgremien ersetzt wurden, so daß die Betriebe die zur Erreichung der zentral gesetzten Ziele „richtigen“ Entscheidungen überhaupt hätte treffen können und
– die „Hebel der materiellen Interessiertheit“ so auszugestalten, daß die Motivation der in den Betrieben und in den unteren Hierarchieebenen Handelnden so verändert worden wäre, daß sie darauf verzichtet hätten, ihre jeweils eigenen Zwecke zu Lasten der Ziele der politischen Entscheidungsgremien zu verfolgen und sich diesen unterzuordnen.

Die „richtige“ Ausgestaltung und Kombination von direkten Planauflagen und wirtschaftspolitischen „Hebeln“ ist freilich in keiner Zentralverwaltungswirtschaft auch nur einigermaßen befriedigend gelungen, auch nicht in der DDR. Es gibt gute Gründe für die Vermutung, daß dies auch gar nicht gelingen konnte.

Zusammenfassung

Während der Jahre 1945 bis 1949 wurden in der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) die Grundlagen für die Herausbildung einer Zentralver-

waltungswirtschaft nach sowjetischem Vorbild in Zusammenarbeit zwischen der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) und später dann der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) einerseits und der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) andererseits geschaffen. Dies geschah zunächst durch die Etablierung von Verwaltungsressorts für eine Reihe von Wirtschaftsbereichen (u. a. Brennstoffe, Ackerbau, Industrie, Handel, Finanzen, Arbeitskräfte, Außenhandel) und dann durch die Errichtung einer „Deutschen Wirtschaftskommission" (DWK) im Jahre 1947, die bereits Befugnisse zu zentraler Planung und Leitung der Wirtschaft im Gesamtbereich der SBZ hatte. Der endgültige Ausbau der DWK zu einem die ganze SBZ-Wirtschaft überdeckenden Planungs-, Lenkungs- und Kontrollorgan erfolgte durch den SMAD-Befehl Nr. 76 vom 25. April 1948. Parallel zu dieser Entwicklung wurden die früheren Banken geschlossen, neue in öffentlicher Regie stehende Banken errichtet und allmählich eine Zentralisierung des gesamten Geld- und Kreditwesens vorgenommen, in welchem die Trennung von Zentralbankfunktionen und Geschäftsbankfunktionen praktisch aufgehoben wurde.

Bereits für das vierte Quartal 1949 wurde ein erster Wirtschaftsplan für die Produktion ausgewählter Industrieprodukte ausgearbeitet, und zwar durch die Wirtschaftsverwaltung der SMAD. Ein für 1946 ausgearbeiteter Wirtschaftsplan, in welchem grobe Produktionsziele für die Industrie, die Landwirtschaft und das Transportwesen verfolgt wurden, wurde bereits mit Unterstützung deutscher Verwaltungsressorts technisch umgesetzt. Jedoch bedurfte es noch mannigfaltiger Maßnahmen, um die Planungs- und Lenkungsmethodik entsprechend dem sowjetischem Vorbild auszubauen.

Mit der Gründung der „Deutschen Wirtschaftskommission", deren Planungsaufgabe ab 1951 von der Staatlichen Plankommission übernommen wurde, hatte die SED in Zusammenarbeit mit der SMAD die organisatorischen Voraussetzungen zur Beherrschung der Wirtschaft nach ihren Zielvorstellungen im Wege zentraler Planung, Lenkung und Kontrolle durch deutsche Instanzen im wesentlichen geschaffen. Auch die noch verbleibenden Reste einer Privatwirtschaft wurden in das System zentraler Planung durch Festlegungen zur Gestaltung des Vertragssystems und durch kreditpolitische Maßnahmen des staatlichen Bankensystems eingebunden.

In den Folgejahren nach der Gründung der DDR im Jahre 1949 hat das Organisationsnetz der güterwirtschaftlichen und der monetären zentraladministrativen Planung des Wirtschaftsprozesses immer wieder kleinere und größere Veränderungen erfahren, durch die man jeweils hoffte, den sich permanent zeigenden Mängeln in der Materialversorgung, der Arbeitsproduktivität und der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs entgegenzuwirken, ohne dabei durchschlagende Erfolge erzielen zu können. Daher entschloß man sich ab 1963 zu einer weitgreifenden Reform der bisherigen Planungs- und Leitungsmethoden, welche zunächst als „Neues Öko-

nomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ (NÖS) und schließlich in ihrer Spätphase von 1968 bis 1970 als „Ökonomisches System des Sozialismus“ (ÖSS) bekannt wurde. Der Grundgedanke dieser Reform war letztlich der, das System der administrativen zentralen Planung und der Vorgabe vollzugsverbindlicher Planbefehle an die Betriebe zumindest partiell durch indirekte Methoden der Wirtschaftssteuerung, nämlich durch ein „in sich geschlossene System ökonomischer Hebel“, aufzulockern. Die „Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung“ (Preise, Abgabesätze, Zinssätze, Gewinn) sollten die Betriebe in indirekter Form über die politisch gesetzten Ziele des Wirtschaftens informieren, und von den „Hebeln materieller Interessiertheit“ (Prämien und bestimmte Entlohnungsformen) erwartete man, daß sie das Verhalten der in den Betrieben arbeitenden Menschen so motivieren würden, daß es im Einklang mit der Absicht der politischen Führung stand. Jedoch ist es nicht geglückt, das System dieser „Hebel“ in sich konsistent auszugestalten, seine einzelnen Elemente richtig miteinander zu verzahnen und mit den ansonsten noch vorgegebenen Planbefehlen so zu verknüpfen, daß das erhoffte Ergebnis zustande kam. Im Gegenteil, der Aufbau der Produktionsstruktur drohte sich in einer Weise zu entwickeln, daß sie mit dem politisch Gewollten in Konflikt geriet. Daher brach man das Reformexperiment des NÖS/ÖSS 1971 abrupt wieder ab und kehrte mit einer Rezentralisierung des Planungs- und Leitungssystems sowie einer erneuten umfassenden Vorgabe von Planbefehlen güterwirtschaftlicher und geldwirtschaftlicher Art an die Betriebe zu Planungs-, Leitungs- und Kontrollmethoden zurück, wie sie im wesentlichen bereits vor 1963 praktiziert wurden. Trotz mancherlei weiterer Veränderungen im Organisationsaufbau der Wirtschaftsleitung – hier ist insbesondere an die Kombinatsreform ab 1978 zu denken – sowie der Leitung und Motivierung hat das System der Planung, Leitung und Kontrolle seine zentralistische Form bis 1989 beibehalten.

Die ökonomischen Gründe für die völlig unzureichende Effizienz der DDR-Wirtschaft liegen in „eingebauten“ Konstruktionsfehlern jeder Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs, nämlich in Verhaltensdefekten, die durch die Form des kollektiven Eigentums an Produktionsmitteln bewirkt wurden, an systematischen und interessenbedingten Informationsproblemen sowie an unzureichender Motivation zu rationalem wirtschaftlichen Handeln. Es sind dies prinzipiell nicht behebbare Schwächen einer zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung. Die Reparationsleistungen, die der DDR nach dem Zweiten Weltkrieg von der Sowjetunion auferlegt wurden, können heute nach fast einem halben Jahrhundert der Existenz dieses Wirtschaftssystems in der DDR nicht mehr als Begründung für dessen Versagen in Anspruch genommen werden, obgleich man gelegentlich noch heute damit argumentiert.