

André Steiner

1. Als Anfang vom Ende der DDR-Wirtschaftsgeschichte kann der Sturz Walter Ulbrichts als SED-Chef, die Erringung der Macht durch Erich Honecker und der damit verbundene Schwenk in der Wirtschaftspolitik im Jahr 1971 gelten. Unter Ulbricht folgte die SED-Politik einer wirtschaftlichen Logik, die in sich nicht unproblematisch, aber auf das Ziel einer international konkurrenzfähigen Volkswirtschaft und einem darauf dann aufbauenden wachsenden Lebensstandard der Bevölkerung gerichtet war.

Mit dem von Honecker vertretenen Konzept der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ sollten dagegen die zunächst erfolgende Verbesserung der materiellen Lage der Bevölkerung und umfangreiche sozialpolitische Maßnahmen einen Anreiz bieten, nachfolgend die entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit herzustellen. Die davon ausgehenden und den wirtschaftlichen Niedergang beschleunigenden Momente lassen sich in drei Komplexen zusammenfassen: den Fragen der Gestaltung des Wirtschaftssystems sowie den binnen- und außenwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen.

Wirtschaftssystem

2. Mit dem Machtwechsel 1971 verstärkte die SED-Führung wieder die direkte zentrale und güterwirtschaftlich orientierte Lenkung der Wirtschaft. Indirekte, finanzwirtschaftlich orientierte Instrumente verloren an Bedeutung. Als Leistungsindikator rückte die Warenproduktion in den Vordergrund. Damit galt erneut das Bruttoprinzip: Je aufwendiger produziert wurde, um so mehr konnte abgerechnet werden. Die im System angelegten Ineffizienzen verstärkten sich gegenüber den sechziger Jahren teilweise wieder. Die Leistungsanreize blieben in diesem System für die Betriebe ebenso wie für die Beschäftigten unzureichend. Jeder zusätzliche Leistungszwang für letztere gefährdete potentiell die Legitimität der SED-Macht; der Verzicht auf ihn tat es über den Verlust an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aber auch. An diesem Dilemma scheiterten während der gesamten DDR-Geschichte die Versuche, das Lohnsystem leistungsadäquat und produktivitätsorientiert zu gestalten.

3. In den siebziger Jahren wurde die Wirtschaft – mit der Verstaatlichung der verbliebenen privaten und halbstaatlichen Betriebe sowie mehr noch mit der durchgängigen Bildung von Kombinat – weiter konzentriert. Damit konnten einerseits wachsende Skalenerträge und Koordinationsvorteile realisiert werden.

Andererseits diktierten die entstandenen Monopole die Lieferbedingungen, und Innovationen blieben genauso wie die Qualität auf der Strecke. Die Kombinate büßten an Flexibilität ein und tendierten dazu, sich autark zu machen, was volkswirtschaftlich erhebliche Effizienzverluste nach sich zog. In den achtziger Jahren sollten mit der „Vervollkommnung“ des Lenkungs- und Koordinationsmechanismus einerseits die zentralen und direkten Lenkungsinstrumente weiter aufgewertet und andererseits die Kombinate auch wieder mit finanziellen Mechanismen zum effizienteren Wirtschaften gezwungen werden. Faktisch fand eine Rekombination verschiedener früher angewendeter Lenkungsinstrumente statt, ohne daß deren Konsistenz ausreichend beachtet wurde. Daher konnte kein durchgreifender Effekt auf die Rationalität des Wirtschaftens und die realwirtschaftlichen Ergebnisse erzielt werden. Das wirtschaftliche Handeln aller Ebenen orientierte sich meist an der Bewältigung der wechselnden binnen- und außenwirtschaftlich verursachten, kleinen und großen Krisensituationen.

Binnenwirtschaftliche Prozesse

4. Seit dem Beginn der Honecker-Ära sollten lebensstandardwirksame und sozialpolitische „Morgengaben“ Leistungssteigerungen der Beschäftigten fördern. Da aber die entsprechenden, ohnehin begrenzten Anreize nicht konkret mit den sozialpolitischen Regelungen verbunden waren, traten die erhofften Resultate nicht ein. Im Gegenteil: die nicht mit eigener Leistung verbundene Erhöhung des materiellen Lebensniveaus und der sozialen Sicherheit wirkte langfristig negativ auf die Leistungsmotivation. Die unentgeltlichen oder hochsubventionierten Leistungen der „zweiten Lohntüte“ und die Subventionen für Waren und Leistungen des Grundbedarfs wuchsen schneller als die Löhne. Damit wurde der Verbrauch stärker belohnt als die eigene Leistung.

Weil die Steigerung der Einkommen und anderer nachfragewirksamer Leistungen die Produktivität nicht im erhofften Maße anhoben, stand mittelfristig auch nicht das verteilbare materielle Produkt zur Verfügung, mit dem man die entstandene private Nachfrage, den Staatsverbrauch (der zu einem erheblichen Teil letztlich auch dem privaten Verbrauch zugute kam) und die notwendigen Investitionen gleichzeitig hätte abdecken können. Und da bei steigendem Konsumanteil die Investitionen aber im Interesse zukünftigen Wachstums nicht im gleichem Maße sinken durften, mußte mehr importiert werden, als man exportieren konnte und damit die Außenverschuldung steigen. Besonders problematisch war deren größtenteils konsumtive Verwendung.

5. Infolge der abzusehenden Diskrepanz zwischen kaufkräftiger Nachfrage und dem zur Verfügung stehenden Verbrauchsgüterangebot mußten die Nettogeldeinnahmen der Bevölkerung mittelfristig schneller zunehmen als der Einzelhan-

delsumsatz. In den siebziger Jahren gelang es noch, ein so ausreichendes Warenangebot in den Handel zu bringen, daß sich der Einzelhandelsumsatz schneller als die Nettogeldeinnahmen entwickelte.

Aber schon Ende der siebziger Jahre machten sich die binnen- und außenwirtschaftlichen Grenzen für die Entwicklung des Verbrauchsgüterangebots bemerkbar, die dann in den achtziger Jahren vollends wirksam wurden, weshalb das zur Verfügung stehende Warenangebot strukturell nicht der Nachfrage entsprach und die Nettogeldeinnahmen der Bevölkerung nun schneller als der Einzelhandelsumsatz stiegen. Auf diese Weise entstand bei der Bevölkerung ein wachsender Kaufkraftüberhang, der jedoch ungleichmäßig verteilt war. Der Bedarf an Grundnahrungsmitteln konnte zwar im Prinzip gedeckt werden. Aber in den achtziger Jahren sorgten dabei zunehmend temporär und punktuell auftretende Schwierigkeiten für beträchtlichen Unmut und Legitimitätsverlust bei der Bevölkerung. Die hohen Subventionen für den Grundbedarf begünstigten zudem Vergeudung.

Die diesen Zuschüssen gegenüberstehenden steigenden produktbezogenen Abgaben für höherwertige Lebensmittel und technische Konsumgüter verteuerten jene erheblich, was wiederum die Nachfrage für technische Konsumgüter und damit den möglichen, aber politisch nicht erwünschten Strukturwandel begrenzte. Gleichzeitig standen viele Produkte nicht im nachgefragten Umfang oder gar nicht zur Verfügung. Die Warendefizite untergruben den Leistungsanreiz für die Beschäftigten, aber auch den sozialen Grundkonsens, die beide durch die geborgte Wohlstandssteigerung erkaufte werden sollten. Der „erzwungene“ Erwerb gerade verfügbarer, aber nicht unbedingt gewünschter Waren und das „Zwangssparen“ ebenso wie die Preissteigerungen für Güter des gehobenen Bedarfs waren letztlich Ausdruck und Hebel dafür, daß die DDR-Währung nur noch eingeschränkt alle Geldfunktionen wahrnehmen konnte. Daher erhielt auch die kaufkräftige „Nebenwährung“ D-Mark immer mehr Bedeutung in der DDR-Wirtschaft, was durch den Staat nicht nur hingenommen, sondern gefördert wurde.

6. Der Legitimitätsverlust beruhte auch auf einem langfristigen Nachlassen der volkswirtschaftlichen Möglichkeiten. Makroökonomisch war das an verringerten Zuwachsraten der Wirtschaftsindikatoren zu erkennen. Dazu trug die betriebene Strukturpolitik bei. In ihr verengten sich die Handlungspfade wegen der gegebenen Systembedingungen einerseits und früherer Entscheidungen andererseits immer mehr. Gerade mit dem unter Honecker zunächst herbeigeführten Verzicht auf forcierte Strukturpolitik nahm man weiteres Zurückbleiben bei grundlegenden Innovationsprozessen und deutliche volkswirtschaftliche Effizienzverluste faktisch in Kauf. Mit dem sich vergrößernden technologischen Rückstand der eigenen Produkte verloren sie an Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt, und es sanken langfristig die Devisenerträge der DDR-Exporte.

Um dieser Tendenz zu begegnen, sollte der technische Fortschritt vorangetrieben werden. Dadurch traten ausgabenseitig drei Ziele in Konkurrenz: die Ausgaben für die Beibehaltung bzw. Erhöhung des offiziell nicht in Frage zu stellenden Lebensstandards der Bevölkerung, die zunehmenden Leistungen für den Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) im westlichen Ausland sowie die Steigerung der Investitionen, um die zukünftige Basis für das Wirtschaftswachstum und damit für den Lebensstandard zu sichern.

Weil die beiden anderen Ausgabenziele aus politischen Gründen unantastbar waren, wurden zuerst die Investitionen beschränkt. Sie mußten daher auf Schwerpunkte konzentriert werden. Dafür wählte man seit 1977 die Mikroelektronik aus. Zwar war dieses Programm für die DDR eine Notwendigkeit, aber da dort ein erheblicher Teil der Investitionen eingesetzt wurde, konnten andere Bereiche kaum den Verschleiß ersetzen. Die systembedingten Innovationshemmnisse wurden mit solchen Programmen keineswegs ausgeräumt, sondern in den nicht geförderten Branchen verstärkt. Darüber hinaus blieben die getätigten Investitionen in ihrer Verwendungsstruktur suboptimal und im technischen Niveau unzureichend. Schließlich hatten sie einen extensiven Effekt, da sie bei kaum noch vorhandenen Beschäftigungsreserven einen Mehreinsatz an Arbeitskräften erforderten. Damit ging auch die Investitionseffizienz zurück. Es wurde in erheblichem Maße von der Substanz gelebt.

Verschuldung und außenwirtschaftliche Momente

7. Um die angeführten Ausgaben bewältigen zu können, verschuldete sich der Staat in wachsendem Maße nicht nur nach außen, sondern auch nach innen. Vor allem in den siebziger Jahren stieg das Zahlungsbilanzdefizit gegenüber dem westlichen Ausland. Als dies Anfang der achtziger Jahre infolge der internationalen politischen und wirtschaftlichen Lage sowie den damit verbundenen Kreditrestriktionen gegenüber allen Ostblockländern nicht ausgedehnt werden konnte, weitete man die innere Verschuldung aus. Sie erreichte Ende der achtziger Jahre etwa die Hälfte der jährlichen Staatshaushaltsausgaben und war mit den Sparguthaben der Bevölkerung und den Finanzen der Betriebe „gedeckt“. Zwar konnte in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die Westverschuldung gesenkt werden, aber es zeigte sich schnell, daß die Ausweitung der inneren Verschuldung als Kreditquelle nicht ausreichte.

Die von der SED-Spitze betriebene Wirtschaftspolitik führte in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts dazu, daß man sich wieder stärker im „nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet“ verschuldete. Die reale Höhe der Westschulden Ende 1989 war – quantitativ betrachtet – beherrschbar und die DDR somit (noch) nicht „pleite“. Allerdings warf die Struktur der Aktiva und Passiva der Zahlungsbilanz Probleme für die wirtschaftliche Stabilität der DDR auf. Außerdem waren bereits

in den zurückliegenden Jahren erhebliche Schwierigkeiten aufgetreten, die für die Bonität der DDR erforderlichen Exporte in westliche Länder zu gewährleisten, da sich die Konkurrenzfähigkeit der eigenen Produkte auf dem Weltmarkt weiter verschlechtert hatte. Daher war abzusehen, daß es der DDR immer schwerer fallen würde, die für den Schuldendienst erforderlichen Devisen zu erwirtschaften.

8. Die entscheidenden Faktoren, die zu dieser Situation geführt hatten, waren zuerst in den wirtschaftspolitischen Entscheidungen der SED-Spitze und den daraus resultierenden binnenwirtschaftlichen Entwicklungen zu suchen. Darüber hinaus veränderten sich aber die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die DDR radikal. Hatte man zunächst von den Regeln über die Preisfestsetzung innerhalb des RGW erheblich profitiert, so kam man mit den Preisexplosionen für Rohstoffe auf dem Weltmarkt 1973/74 und 1979/80, der eigenen verzögerten Reaktion darauf und der Kürzung der sowjetischen Öllieferungen in erhebliche Schwierigkeiten. Die daraus abgeleitete Energieträgersubstitution von Öl und Gas durch Braunkohle wurde mit der Verfügbarkeit von Rohstoffen und Devisen begründet, erforderte aber volkswirtschaftlich einen höheren Aufwand (bis hin zur Umweltbelastung), als an Freisetzungseffekten erreicht wurde. Allerdings trug sie mit zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz in der ersten Hälfte der achtziger Jahre bei.

Als danach die Ölpreise auf dem Weltmarkt sanken, führte dies für die DDR im West-Export zu beträchtlichen Ertragseinbrüchen, die nicht durch andere Ausfuhren ausgeglichen werden konnten. Das war eine Folge der weiter gesunkenen Weltmarktfähigkeit der meisten Exportprodukte. Dabei wurde der Export bereits um jeden Preis („Liquidität geht vor Rentabilität“) gesteigert. Damit entzog man aber letztlich der Modernisierung der eigenen Volkswirtschaft die erforderlichen Investitionsgüter.

Resümee

9. Die Unfähigkeit, wirtschaftlichen sowie technisch-innovatorischen Wandel systemimmanent hervorzubringen, bildete schließlich die entscheidende Ursache für die wirtschaftliche Schwäche der DDR in ihrem letzten Jahrzehnt. Diese Grenzen waren wiederum in erster Linie der Inflexibilität und ungenügenden Anreizstrukturen im Lenkungs- und Koordinationsmechanismus sowie wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen geschuldet, die die Auszehrung der volkswirtschaftlichen Substanz nach sich zogen.

Die in diesem Zusammenhang oft hervorgehobenen außenwirtschaftlichen Entwicklungen verschärften zwar die Probleme, waren aber nicht deren Ursache. Die Sowjetunion sah sich nicht mehr in der Lage, die wirtschaftliche Schwäche der DDR existenzsichernd auszugleichen. Trotzdem war die DDR im streng

wirtschaftlichen Sinne im Herbst 1989 nicht bankrott. Jedoch hatte man jahrelang über die eigenen Verhältnisse gelebt, was sich in der inneren und äußeren Verschuldung sowie dem Verfall des Kapitalstocks dokumentierte. Insofern war der ökonomische Zusammenbruch ohne durchgreifende Veränderung der wirtschaftlichen Systembedingungen abzusehen. Ein solcher Wandel hätte aber auf Grund der besonderen teilungsbedingten Situation die Existenzberechtigung der DDR als selbständigem Staat neben der Bundesrepublik aufgehoben. Zu dieser Zeit war jedoch die politische Legitimität des Systems insgesamt – auch durch die mit den Händen zu greifende wirtschaftliche Schwäche – bereits stark untergraben. Insofern wurde der politische Umbruch des Herbstes 1989 ebenfalls durch die Defekte des Wirtschaftssystems beschleunigt. Umgekehrt verstärkte der Umbruch den wirtschaftlichen Niedergang und führte schließlich zur Beseitigung dieses Wirtschaftssystems.

ANMERKUNGEN

- 1 Diese Thesen wurden für das institutsinterne Kolloquium des ZZF am 27.1.2000 vorbereitet. Die ausführliche Argumentation und Quellenbelege finden sich in: André Steiner, Zwischen Konsumversprechen und Innovationszwang. Zum wirtschaftlichen Niedergang der DDR, in: Konrad H. Jarausch/Martin Sabrow (Hg.), Weg in den Untergang. Der innere Zerfall der DDR, Göttingen 1999, S. 153-192.