

PREISPOLITIK IM VERGLEICH: NATIONALSOZIALISMUS, DDR UND BUNDESREPUBLIK

André Steiner

Die im folgenden Beitrag vorgestellten Überlegungen und ersten Thesen zur Preispolitik in drei Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen deutscher Geschichte sind im Kontext des von der Volkswagen Stiftung geförderten und seit Sommer 2000 am ZZF betriebenen Forschungsvorhabens „Preisbildung und Lebensstandard in Deutschland unter den Bedingungen von Diktatur und Demokratie: Nationalsozialismus, DDR und Bundesrepublik in vergleichender Perspektive“ entstanden. Das Projekt befaßt sich mit den Zusammenhängen zwischen der Bildung und Entwicklung der Verbraucherpreise, dem Lebensstandard und der daraus erwachsenden Legitimität der politischen und wirtschaftlichen Ordnung in der NS-Zeit, der DDR und der Bundesrepublik. Der Lebensstandard einer Gesellschaft ist ein Ausweis der Leistungsfähigkeit ihres Wirtschaftssystems. Die Art der Preisbildung charakterisiert ihrerseits die jeweils gegebene konkrete Wirtschaftsordnung. Diese steht wiederum in enger Beziehung mit der Form politischer Herrschaft. Die Legitimität, die einem wirtschaftlichen und politischen System im Inneren beigegeben wird, hängt nicht allein, aber doch entscheidend von der materiellen Lebenslage der Bevölkerung ab. Für diese bilden die Verbraucherpreise zusammen mit den Einkommen einen konstitutiven Faktor. Jeder Staat strebt nach Legitimität. Daher stellt sich im Zusammenhang mit diesem Projekt die Frage, in welchem Maße, mit welchen Instrumenten und nicht zuletzt mit welchem Erfolg er dafür die Preispolitik nutzt. Der Erfolg mußte sich an der tatsächlichen Entwicklung des Lebensstandards sowie seiner Wahrnehmung durch die Bevölkerung messen lassen. Eine damit verbundene staatliche Regulierung des Konsums und des Lebensstandards hat es in mehr oder weniger ausgeprägter Form immer gegeben. Aber deren Instrumentalisierung, um Legitimität zu erzeugen, hat im 20. Jahrhundert neue Dimensionen erreicht.

Auf der Basis dieser allgemeinen Überlegungen ergeben sich für das Gesamtprojekt drei Aufgaben: *Erstens* sind die Art der Verbraucherpreisbildung und die sie beeinflussenden Faktoren sowie deren Wirkung zu untersuchen. Dabei ist danach zu fragen, mit welchen Intentionen und aus welchen Gründen vom Staat Verbraucherpreise bestimmt und welche Kriterien und Faktoren bei der Preisbildung herangezogen wurden. Ebenso interessiert die Wirkung der staatlich administrierten Preise – auch im Vergleich zu Marktpreisen. Um den tatsächlichen Erfolg einer solchen Politik zu bestimmen, müssen *zweitens* vor allem für die Zeit des Nationalsozialismus und die DDR die vorliegenden amtlichen, aber fragwürdigen Indizes der Lebenshaltungskosten neu geschätzt werden, wobei nicht vollständig monetär vermittelte Verbrauchsanteile sowie Angebotsdefizite und Qualitätsverschlechterungen zu berücksichtigen sind. *Drittens* soll der Effekt sowohl der realen Entwicklung des Lebensstandards als auch der dahingehend

betriebenen Politik auf die Stabilität und Legitimität der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Ordnung bestimmt werden. Neue Erkenntnisse können damit vor allem in bezug auf die präzisere quantitative Rekonstruktion der Lebensstandardentwicklung, die genauere Charakterisierung eines wesentlichen Elements der jeweiligen Wirtschaftsordnungen und dessen Funktionalität im Herrschaftssystem gewonnen werden.

Diesen übergreifenden Fragen wird in drei Teilprojekten zum *Nationalsozialismus* (Bearbeiter: André Steiner), zur *DDR* (Bearbeiterin: Jennifer Schevardo) und zur *Bundesrepublik* (Bearbeiterin: Irmgard Zündorf) nachgegangen, wobei die beiden letzteren als Dissertationsvorhaben betrieben werden. Allerdings mußten die Untersuchungszeiträume eingegrenzt werden. Für das NS-Regime beschränkt sich die Analyse auf die Vorkriegsjahre (1933 bis 1938/39), da sich in Kriegswirtschaften immer einschneidende Veränderungen für den Lebensstandard ergaben. Daher kann dort das kriegswirtschaftlich Notwendige nicht hinreichend genau von den Spezifika des Nationalsozialismus getrennt werden, obwohl die Entfesselung des Krieges unmittelbar sein Werk war. Sowohl aus der DDR-Geschichte als auch aus der der Bundesrepublik werden die fünfziger Jahre herausgegriffen, weil damit die Untersuchungszeiträume in etwa gleich lang gehalten werden können und sich darüber hinaus für sie wesentliche Gemeinsamkeiten in den Rahmenbedingungen und Grundkonstellationen ergeben, die den Vergleich und wechselseitige Bezüge ermöglichen. In allen drei zu analysierenden Zeitabschnitten war ein ausgeprägtes Wachstum der Wirtschaft zu verzeichnen, das eine grundlegende Voraussetzung war, um den Lebensstandard zu verbessern. Ebenso werden aber in allen drei Fällen politische und wirtschaftliche Systeme in der „Ausbaustufe“ betrachtet: Beim NS-Regime und der DDR handelte es sich um Diktaturen, die stabilisiert werden sollten, und in der Bundesrepublik bemühte man sich nach der formalen Etablierung der Demokratie, diese in der Gesellschaft zu verankern und die Diktatur auch mental zu überwinden. Der gleichermaßen diachrone und synchrone Vergleich wirft zusätzliche Fragen, wie die nach der historischen Lernfähigkeit sowie möglichen personellen und institutionellen Kontinuitäten oder die nach den wechselseitigen Einflüssen auf. Das ist schon bei der folgenden Betrachtung der Preispolitik in den drei Untersuchungsabschnitten zu sehen.

Staatliche Preispolitik umfaßt alle Maßnahmen, mit denen Preise beeinflusst werden, um das Preisniveau auf einzelnen Märkten oder aber generell zu bestimmen, Inflation oder Deflation vorzubeugen und damit Geldentwertung bzw. Depression zu verhindern oder aber die Kaufkraft der Einkommen, d.h. das Realeinkommen zu steigern. Der Staat greift ein, weil die Ergebnisse von Marktprozessen wirtschaftspolitisch als unerwünscht betrachtet werden. So können Preisbewegungen mit zu großen Schwankungen im Zeitablauf stabilitäts- oder auch verteilungspolitische Zielvorstellungen gefährden. Daher sollen mit der Preispolitik Marktabläufe stabilisiert, Verbraucherbelastungen begrenzt und/oder Produzenteneinkommen stabilisiert werden. Dabei stehen dem Staat verschiedene Mittel zur Verfügung: Er kann sich darauf beschränken, die Preise zu überwa-

chen oder zu kontrollieren. In der Konsequenz folgen dann aber staatliche Preisfestsetzungen oder in der extremsten Form ein Preisstopp. Er kann aber auch die Vorschriften des betrieblichen Rechnungswesens festsetzen und damit die Preise beeinflussen. Schließlich können einzelne Preiselemente von ihm dirigiert werden. Als Instrumente zieht er dabei Höchstpreise, Mindestpreise oder Festpreise heran, die neben den gewünschten alle aber auch unerwünschte wirtschaftliche Effekte nach sich ziehen können. Darüber hinaus stehen dem Staat noch die Kartellpolitik und andere wettbewerbspolitische Instrumente zur Verfügung, um die Preise in oligopolistischen Märkten zu flexibilisieren. Der Stellenwert staatlicher Preispolitik entspricht auch dem Charakter des Wirtschaftssystems: in einer konstruierten Ordnung wird die staatliche Preispolitik eine andere Rolle als in einer eher spontan oder evolutionär entstandenen spielen – und zwar im Hinblick darauf, zu welchem Zweck oder auf welches Ziel hin dieses System konstruiert wurde. Gleichwohl hat es eine staatliche Regulierung der Preise in der Geschichte in verschiedener Form immer gegeben. Dabei waren die für den Lebensstandard relevanten Verbraucherpreise in vielfältiger Weise mit allen anderen Preisen in der Gesamtwirtschaft verbunden – sei es über die Preise der Vorprodukte oder über den Druck dieser Preise auf das Lohnniveau. Es bestanden vielfältige Interdependenzen, die von den damaligen Akteuren, aber auch in der retrospektiven Analyse beachtet werden mußten bzw. müssen.

Gerade in den beiden Diktaturen der deutschen Geschichte – dem Nationalsozialismus und der DDR – bildeten die Preise ein direkt instrumentalisiertes Politikfeld, mehr als in den Demokratien von Weimar und Bonn. Trotzdem gab es auch in der Weimarer Republik in der unmittelbaren Nachkriegszeit und in der Weltwirtschaftskrise Versuche, Preise, z.B. von Brot, zu bestimmen und zu kontrollieren. Die Mieten wurden ohnehin während der gesamten Zeit staatlich geregelt. Ebenso wollte man in Westdeutschland in den fünfziger Jahren und in weit geringerem Maße auch noch in den sechziger Jahren die Verbraucherpreise unmittelbar beeinflussen. In allen angeführten Fällen war man sich der sozialen Wirkung von Preisen und ihrer Funktion sowie der Tatsache bewußt, damit die jeweilige Ordnung legitimieren zu können. Das NS-Regime und die DDR, deren politische Führer mit grundsätzlich verschiedenen Motiven und Zielen ihre Herrschaft errichtet hatten, wiesen dahingehend starke instrumentelle Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede auf. In beiden Wirtschaftsordnungen wurde versucht, die Preisentwicklung staatlich zu kontrollieren bzw. zu bestimmen, um politischen Zielen und Ansprüchen gerecht zu werden. Das NS-Regime wollte damit die Umverteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen zugunsten des primären wirtschaftspolitischen Ziels, der Aufrüstung, unterstützen. In der DDR hatte man dagegen den Anspruch, in einem zur Marktwirtschaft alternativen System die sozialistische Utopie zu verwirklichen, woraus auch der Unterschied resultierte, daß im Nationalsozialismus das Wirtschaftssystem grundsätzlich beibehalten und in der DDR neu konstruiert wurde. Dem NS-Regime gelang es zwar, u.a. mit seiner Preis- und Lohnpolitik den privaten Verbrauch zugunsten des Staatsverbrauchs zu beschränken. Legitimität konnte es so aber bestenfalls begrenzt stif-

ten, da der Lebensstandard dadurch zeitweilig sank und schließlich bis zum Kriegsbeginn stagnierte. Das gleiche gilt für die DDR, wo die Verbesserung der materiellen Lage selbst eines der wirtschaftspolitischen Ziele war. Auch wenn der Lebensstandard dort von einem niedrigen Niveau nicht unbeträchtlich anstieg, blieb er hinter den Erwartungen sowohl der politischen Führung als auch der Bevölkerung zurück. Dagegen setzte man in der Bundesrepublik zur Verbesserung der materiellen Lage eher auf das individuelle Leistungsstreben. Hier mag auch der Grund dafür liegen, weshalb die bundesdeutsche Demokratie bei der Entwicklung des Lebensstandards letztlich erfolgreicher als die beiden Diktaturen war. Der Vergleich mit der Weimarer Zeit macht aber – ohne hier auf die tieferen Ursachen eingehen zu können – wiederum deutlich, daß diese erfolgreiche Entwicklung nicht nur Folge der Re-Etablierung einer Marktwirtschaft nach 1948 war, sondern weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der einzelnen Elemente dieser Marktwirtschaft ebenso eine entscheidende Rolle spielen. Gleichwohl wollte man sich auch in der Bundesrepublik nicht ganz auf das wohlstandsmehrende Tun des einzelnen verlassen. Es scheint so, als wenn hier mit der staatlichen Preisadministration der fünfziger Jahre an mentale Prädispositionen aus der NS-Zeit angeknüpft wurde, weil man zunächst den Marktkräften mißtraute und die Verbraucher vor ihnen schützen wollte.

Im folgenden soll dieser Fall etwas detaillierter beleuchtet werden. In der Marktwirtschaft der fünfziger Jahre administrierte der bundesrepublikanische Staat die Preise zum einen direkt als Anbieter oder Nachfrager. Darüber hinaus fixierte er die Preise für Güter und Leistungen privater Anbieter kraft seiner hoheitlichen Befugnisse. Nicht zuletzt beeinflusste er Verbraucherpreise indirekt, indem er die Preise in vorgelagerten Erzeugungs- oder Distributionsstufen festlegte. Außerdem wurden die Preise einer Reihe von Gütern nicht unerheblich durch Verbrauchssteuern bestimmt. Mit dem Leitsatzgesetz von 1948 war zwar nach der Währungsreform der Grundsatz festgeschrieben worden, wonach der Freigabe der Preise vor der behördlichen Festsetzung der Vorzug zu geben sei. Entsprechendes galt auch für die Bewirtschaftung. Allerdings sollten im Interesse der privaten Verbraucher und der Sicherung der Produktion die Preise für die Hauptnahrungsmittel und diejenigen für die Produktion unerläßlicher Rohstoffe weiter behördlich festgelegt werden. Das betraf in unserem Zusammenhang die Preise für Getreide und Getreideerzeugnisse, Milch und Milcherzeugnisse, Kartoffeln, Fleisch und Fett sowie von Kohle und Elektrizität. Weiterhin wurde der Wohnungsmarkt während der gesamten fünfziger Jahre direkt staatlich bewirtschaftet. Die Befugnisse zur staatlichen Preisfestsetzung lagen beim Bundeswirtschaftsminister bzw. den Behörden der Bundesländer. Dafür etablierte man Preisbildungsstellen. Neben dem Bundeswirtschaftsministerium, das die Grundlinien der Preispolitik bestimmte, beeinflussten die Bundesministerien für Finanzen, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Verkehr sowie Bau, aber auch die Behörden der Landesregierungen sowie zum Teil die Kommunen die Verbraucherpreise in den verschiedenen Güter- und Leistungsgruppen. Außer-

dem versuchten Verbände und Gewerkschaften im Interesse ihrer Klientel Einfluß auf die staatlichen Preisentscheidungen zu gewinnen.

Den Preisen für Nahrungsmittel kam nach den entbehrungsreichen Nachkriegsjahren eine besondere Rolle zu. Schon auf Grund des hohen Anteils der Ernährungskosten am Verbrauch der Arbeitnehmerhaushalte hatten die staatlich administrierten Preise dieses Bereiches das höchste Gewicht für die Entwicklung des Lebensstandards. Nachdem im Frühjahr 1951 die letzten direkten Bewirtschaftungsmaßnahmen für die Verbraucher im Ernährungsbereich aufgehoben worden waren, wurden zwar die Preisbindungen für eine Reihe von Produkten beibehalten, aber für die Masse der landwirtschaftlichen Erzeugnisse galten Höchstpreise. Angesichts von noch auftretenden temporären und punktuellen Versorgungsmängeln führte dies auch weiterhin zu schwarzen Märkten mit höheren Preisen, denen aber wohl nur noch begrenzte Bedeutung zukam. Die Bundesrepublik war auf den Import angewiesen, um die Ernährung der Bevölkerung gewährleisten zu können. Da Anfang der fünfziger Jahre die Weltmarktpreise für die wichtigsten Agrargüter deutlich über den Inlandspreisen lagen, subventionierte der Staat über eine Importausgleichsstelle im Interesse der preiswerten Grundversorgung – selbst in der Preis-Hausse der Korea-Krise – die Einfuhr. Damit konnte der Anstieg der Ernährungskosten bei weitgehender Versorgungssicherheit zumindest beschränkt werden. Die staatliche Preisadministration kam daher bis 1951 dem Lebensstandard der Arbeitnehmer positiv zugute. Die wirtschaftspolitischen Ziele und erreichten Effekte stimmten in dieser Phase überein. Gleichwohl waren Verschwendung der subventionierten Güter und Mißbrauch der Subventionen nicht zu übersehen. Seit 1952 sanken aber die Weltmarktpreise und lagen unter den fixierten Preisen, die die Einkommen der Agrarproduzenten sichern sollten. Deshalb ging man mit der Beibehaltung von Marktordnungen damals faktisch vom Verbraucher- zum Bauernschutz über. Damit wurde an Kontinuitäten aus dem Kaiserreich ebenso wie aus der Zeit des Nationalsozialismus angeknüpft. Eine Politik, mit der zunächst die Verbraucherpreise niedrig gehalten werden sollten, wurde also nach Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus wahltaktischen Gründen nicht modifiziert, sondern jetzt zugunsten der Bauern von den Parteien durchgängig mitgetragen. Zwar schloß man in den Folgejahren im Konflikt zwischen den Erwartungen der Landwirte und denen der Verbraucher auch Kompromisse, und nicht jede Preiserhöhung ließ sich durchsetzen. Aber insgesamt richtete sich die Preis- und Subventionspolitik auf die Einkommenssicherung der Landwirte.

Ein anderes Beispiel lebensstandardbeeinflussender Politik bildete der Wohnungsmarkt. Er litt Anfang der fünfziger Jahre unter einem extremen Fehlbestand und der Kapitalmarkt bot nicht in ausreichendem Maße die Mittel für einen schnellen Ausgleich. Daher schien aus sozialpolitischen Gründen eine Bewirtschaftung des Wohnraums ebenso wie die Administration der Preise angezeigt. Darüber hinaus sollte die Regulierung der Mieten auch Lohnsteigerungen vorbeugen. Mit dem Wohnungsbaugesetz von 1950 wurde der Wohnungsmarkt in vier Segmente unterteilt, die sich auch nach dem Mietniveau unterschieden und

deren Mieten stufenweise bis 1963 freigegeben wurden. Im Rahmen des Liberalisierungsprozesses hatte man dem Zielkonflikt Rechnung zu tragen, der sich aus der Aufgabe ergab, mit knappen Ressourcen ausreichend viele Wohnungen zu bauen, sowie gleichzeitig die Mieten aus sozialen Gründen niedrig zu halten. Im hier betrachteten Untersuchungszeitraum hat die staatliche Mietenadministration angesichts eines erheblichen Marktungleichgewichtes den Preis für das Wohnen im Durchschnitt zwar auf einem relativ niedrigen Niveau gehalten. Das Angebotsdefizit konnte zwar gemildert, aber nicht beseitigt werden. Daher war der Effekt auf den Lebensstandard zwiespältig. Über die angeführten Beispiele hinaus beeinflusste der Staat Verbraucherpreise durch Verbrauchssteuern und die Tarife im öffentlichen Personenverkehr, auf die hier aber nicht näher eingegangen werden kann.

Die Intentionen für die Regulierung der Verbraucherpreise in der Bundesrepublik lagen kaum auf der ökonomischen Seite. Abgesehen von den Preiselementen, die vom Staat unter fiskalischen Gesichtspunkten erhoben wurden, wie die Verbrauchssteuern auf den Individualverkehr und die Genußmittel sowie die Umsatzsteuer, dominierten eher sozialpolitische Motive. Einerseits sollte Gering- und Normalverdienern ermöglicht werden, ihren Grundbedarf – beim Wohnen und zunächst auch bei der Ernährung – preiswert befriedigen zu können. Andererseits wollte man bestimmten, vom Strukturwandel betroffenen Produzentengruppen die Einkommen sichern. Jedoch blieb es fraglich, ob sich die erhofften sozialen Effekte immer einstellten. Die Grenzen solcher sozialen Kalküle bei den staatlichen Akteuren zeigten sich dort, wo der Staat selbst als Anbieter – wie im öffentlichen Personenverkehr – auftrat. Wie das höhere Wachstum der geforderten Tarife im Vergleich zu den gesamten Lebenshaltungskosten demonstriert, stand dabei die Kostendeckung im Vordergrund. Möglicherweise wäre also eine stärkere Hinwendung zur Marktpreisbildung zumindest in manchen Bereichen zum Vorteil des Verbrauchers gewesen. Gerade Erhard war davon überzeugt, daß die konsequente Umsetzung der Marktwirtschaft eine allgemeine Lebensstandardsteigerung – „Wohlstand für alle“ – garantieren würde, wobei auch er interventionistische Maßnahmen des Staates anfangs und begrenzt nicht ausschloß. Adenauer dagegen war eher bereit, mit staatlichen Eingriffen sozialen Belangen der Bevölkerung zu Lasten der reinen Lehre von der Marktwirtschaft Rechnung zu tragen. Damit verfolgte er oft wahltaktische Motive. Einig waren sich beide darin, daß auf diese Weise Klassenkampf und gesellschaftliche Destabilisierung gebannt, die Demokratisierung Deutschlands gesichert sowie die Bevölkerung gegen den Kommunismus immunisiert werden sollte. Auch aus diesem Grund hatten die staatlich administrierten Preise wenigstens bis Mitte der fünfziger Jahre dazu zu dienen – so das Bundeswirtschaftsministerium –, „die Preisstabilität unter allen Umständen abzusichern“. Die Vorstellung, mit einzelnen administrierten Preisen die Inflation beeinflussen zu können, deutet darauf hin, daß es zumindest einige Kontinuitäten im wirtschaftspolitischen Denken gab. Im Zusammenhang mit der Verbesserung der materiellen Lage der Bevölkerung und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit nahmen seit Mitte der fünfziger

Jahre die ordnungspolitischen Einwände gegen die staatlichen Preisbindungen im Bundeswirtschaftsministerium zu, ohne daß bis Ende des Jahrzehnts an deren völlige Aufgabe gedacht worden wäre. Da sich das Publikum immer wieder über temporäre Preissteigerungen empörte, wollte man dieses Instrument nicht aus der Hand geben, um öffentlichkeitswirksam Aktivismus demonstrieren zu können.

Vorliegende Untersuchungen belegen, daß die vorwiegend vom Staat festgelegten Preise für Verkehrsleistungen und Nachrichtenübermittlung in Wahljahren deutlich geringer als in den Nachwahljahren stiegen. Dagegen nahmen die Preise für die Gütergruppe Ernährung insgesamt im Wahljahr stärker als im Nachwahljahr zu. Damit sollten im Interesse der Wahlchancen die Einkommen der Landwirte, die damals noch ein großes Wählerpotential darstellten, gesteigert werden. Durch solche in verschiedene Richtungen zielende Einflüsse bildete sich für die administrierten Preise insgesamt aber kein eindeutiger politischer Zyklus heraus. Tatsächlich war der Stellenwert staatlicher Preispolitik für die Legitimität der wirtschaftlichen und politischen Ordnung der Bundesrepublik offenbar zunächst nicht zu vernachlässigen. Dies läßt sich aufgrund von Meinungsumfragen vermuten. Darin rangierten Preissenkungen bzw. -stabilität bei der Frage nach den dringendsten Regierungsaufgaben in den fünfziger Jahren – mit Schwankungen – meist auf mittleren und vorderen Plätzen. Angesichts der Erfahrungen der Zwischenkriegs- und der unmittelbaren Nachkriegszeit mit Inflationen konnten diese Ergebnisse kaum überraschen. Die Inflationsängste der Deutschen mußten von frei gewählten Politikern berücksichtigt werden. In den beginnenden fünfziger Jahren nutzten sie die Preisadministration durchaus auch mit diesbezüglicher legitimatorischer Absicht. Als aber in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts die Inflation zunahm, setzte man aus ordnungspolitischen Gründen auf geld- und währungspolitische Instrumente. Die administrative Beeinflussung der Verbraucherpreisentwicklung betrachtete man denn auch als ein temporäres, bis zum Erreichen bestimmter Ziele notwendiges Instrument.

Jedoch auch die nationalsozialistischen Machthaber mußten mit den Inflationsängsten der Deutschen im Interesse ihrer noch zu festigenden Herrschaft rechnen. Die bisherige Literatur nimmt gewöhnlich an, daß die Reallöhne seit 1933 langsam anstiegen. Nach ersten Recherchen spricht aber vieles dafür, daß in der ersten Periode der NS-Herrschaft bis 1936 die (Nominal-)Löhne nur wenig anstiegen, hingegen sich die Verbraucherpreise schneller entwickelten. In der Zeit nach 1936 wuchsen die Löhne stärker als die Lebenshaltungskosten. Das heißt, daß der Reallohn für die Beschäftigten nach der Weltwirtschaftskrise bis etwa 1936 tendenziell sank, um dann bis 1938/39 anzusteigen und maximal das Niveau vom Krisenende wieder zu erreichen.

Die Preise für Nahrungsmittel spielten auch im Nationalsozialismus von Anfang an eine Sonderrolle, da den Bauern in der herrschenden Ideologie und für die Herstellung wirtschaftlicher Autarkie besondere Bedeutung beigemessen wurde. Um deren Einkommen zu sichern, wurden in der Marktordnung des Reichsnährstandes mit hohem bürokratischen Aufwand für die Erzeuger „Festpreise“ mit vielfältigen Differenzierungsformen dekretiert, die das Preisniveau

deutlich anhoben. Bisher wurde davon ausgegangen, daß das in gewissem Maße zu einem administrativ gelenkten und überwachten Preisanstieg bei den Nahrungsmitteln führte, weil die Anhebung der Erzeugerpreise durch die Kürzung der Handelsspannen nicht vollständig aufzufangen war. Da die Preise für Nahrungsmittel aber in mehreren Wellen 1933 bis 1935 deutlich anstiegen, spielten wohl die Angebots- und Nachfrageverhältnisse für die tatsächlichen Verbraucherpreise zumindest bis 1936 eine größere Rolle als bisher meist angenommen. Das Angebot an Nahrungsmitteln hatte sich quantitativ und qualitativ infolge von Importkürzungen entsprechend den Autarkiebestrebungen der Nationalsozialisten, von Mißernten 1934/35 und nicht zuletzt wegen der zum Teil durch das „Festpreis“-System falsch gesetzten Anreize für die Erzeuger verringert, woraus zu einem guten Teil der Preisauftrieb folgte. Aus diesen Verhältnissen resultierten Qualitätsverschlechterungen sowie graue und schwarze Märkte mit deutlich höheren Preisen. Auf die Preissteigerungen bei den Nahrungsmitteln reagierten verschiedenste Instanzen (Reichsarbeitsminister, Treuhänder der Arbeit). Sie versuchten sie auf vielfältige Art und Weise zu begrenzen, weil sie den daraus folgenden Druck auf Lohnsteigerungen fürchteten. Allerdings waren diese Bestrebungen infolge der starken Stellung des Reichsnährstandes und der dahinter stehenden Lobby nicht besonders erfolgreich. Hier zeigt sich ein weiteres Mal die Widersprüchlichkeit der politischen Ziele im Nationalsozialismus.

Auch für gewerbliche Verbrauchsgüter versuchte das Regime von Anfang an, Preiserhöhungen mit gesetzlichen Maßnahmen zu verhindern, was der Reichskommissar für die Preisüberwachung kontrollieren sollte. In diesem Bereich spielte allerdings die zunehmende Rohstofflenkung und die damit verbundene Verknappung der Ressourcen für den Konsumgüterbereich und hier wiederum insbesondere für Textilien die entscheidende Rolle für die Entwicklung der Preise. Dabei war die Verbraucherpreisentwicklung für gewerbliche Konsumgüter am schwersten zu kontrollieren, da Produzenten und Händler immer neue, nur leicht modifizierte Produkte zu jeweils anderen Preisen anbieten konnten. Darüber hinaus sollten gerade für Bekleidung anstelle zu importierender Rohstoffe im Inland produzierte Ersatzstoffe eingesetzt werden, die teurer waren sowie die Lebensdauer und Qualität der Textilien verminderten. Allein die durch Qualitätsverschlechterungen verursachten mittelbaren Preissteigerungen beliefen sich zwischen 1933 und 1938 auf mindestens 30 %. Nicht zuletzt konnten die Verbraucher auch Textilien auf grauen oder schwarzen Märkten zu deutlich höheren Preisen erwerben.

Im November 1936 erließ der neu eingeführte Reichskommissar für die Preisbildung einen generellen Preisstopp bei gleichzeitigem Vorbehalt erlaubter Preissteigerungen. Um diese Vorgaben realisieren zu können, schuf man einen wachsenden bürokratischen Apparat und eine Vielzahl instrumenteller Regelungen für alle Preise einschließlich der Verbraucherpreise, die meist auf Höchst- und Festpreise hinausliefen. Bei den Nahrungsmitteln konnte der Preiszuwachs offenbar eingedämmt werden. Denn das Verbot von Preiserhöhungen wurde im Bereich der Nahrungs- und Genußmittel wegen der politischen Brisanz strenger

kontrolliert. Weit weniger gelang dies bei der Kleidung, da der verordnete Preisstillstand mit der schon erläuterten Methode einfacher umgangen werden konnte. Bei den Mieten dominierte bis 1936 die Politik, wieder Marktpreise zuzulassen. Jedoch war es gerade die im Zuge der Staatskonjunktur erreichte Beseitigung der Arbeitslosigkeit und die steigende Zahl von Eheschließungen, die die Lage auf dem Wohnungsmarkt zunehmend verschärfte, weil damit die Nachfrage anstieg. Jedoch konzentrierte sie sich wegen der beschränkten Einkommen auf billigen Wohnraum. Damit nahmen die Mieten gerade in diesem Marktsegment deutlich, wenn auch uneinheitlich zu. Die Versuche seitens des Reichskommissars für die Preisüberwachung und des Reichsarbeitsministeriums, die Mieten zu kontrollieren, blieben praktisch wirkungslos. Mit dem allgemeinen Preisstopp 1936 verhängte man ebenfalls einen Mietestopp, der die Mieten weitgehend konservierte, wenn auch das darüber hinaus angestrebte Ziel einer Mietsenkung nicht erreicht werden konnte. Damit wurden die Mieten ab 1936 von der allgemeinen Preisentwicklung abgekoppelt. Allerdings galt dies nicht für Neuvermietungen, wo die Preise weiter stiegen.

Zusammengefaßt waren es – die Mieten ausgenommen – weniger die zunehmende Beschäftigung und die steigenden Einkommen, die den Druck auf die Preise Ende 1934 und 1935 erhöhten, als vielmehr die vor allem infolge der Lenkungsmaßnahmen zunehmenden Knappheiten der Verbrauchsgüter und die steigenden Preise der Ausgangsrohstoffe. Noch stärkere Erhöhungen der Verbraucherpreise wurden wohl weniger durch das Eingreifen staatlicher Instanzen verhindert, sondern eher, weil sie bei den Verbrauchern infolge niedriger Einkommen nicht durchsetzbar waren. Die Ablehnung freier Marktpreise und die Forderungen nach staatlicher Festsetzung „gerechter Preise“ durch den Nationalsozialismus blieb, was den Verbrauch betraf, zunächst eher Demagogie. In diesen Kernbereich einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung sollte erst und nur soweit eingegriffen werden, wie das primäre Ziel – die „Wehrhaftmachung“ Deutschlands – gefährdet schien. Als dies ab 1936 der Fall war, wurde die deutlich einflußreichere Institution des Reichskommissars für die Preisbildung geschaffen. Auch die Versuche, über Preiskontrollen Lohnsteigerungen zu begrenzen, waren wohl nicht nur zum Scheitern verurteilt, weil der Staat mit Hilfe der Geldschöpfung bei den öffentlichen Rüstungsaufträgen jeden Preis bezahlte, sondern auch weil sich der Reichskommissar als Behörde schon wegen der vorhandenen Kapazitäten außerstande sah, die gesamten Verbraucherpreise zu kontrollieren. Außerdem waren die lenkenden Instanzen unsicher, wo sie ansetzen mußten, um diese Entwicklungen zu begrenzen. Als Kriterien der staatlichen Preisadministration konnten nur Kostenkalkulationen herangezogen werden, was – ähnlich wie später in der DDR – zumindest partiell zur Inkonsistenz des Preissystems führen und weitere staatliche Interventionen hervorrufen mußte. Jedoch betrieb man die Preispolitik noch mit Instrumenten, die auf Marktpreisen basierten, aber durch einzelne Festlegungen (Mindest-, Fest- oder Höchstpreise) bereits modifiziert wurden. Der 1936 erlassene Preisstopp basierte prinzipiell noch auf

einem marktorientierten Preissystem, was dem Charakter der NS-Wirtschaft als einer gelenkten Wirtschaft entsprach.

Dagegen wurde in der DDR das Wirtschaftssystem grundlegend transformiert. Dabei war die rasche Verbesserung des Lebensstandards in Ost- ebenso wie in Westdeutschland nach 1945 erforderlich, um das Land politisch und sozial zu stabilisieren. Darüber hinaus hatte der seit Ende der vierziger Jahre geführte Kalte Krieg die Konsequenz, daß die Bevölkerung im geteilten Deutschland die Entwicklung ihrer materiellen Lage als wichtigen Maßstab für den Erfolg und die Legitimität des eigenen Systems ansah. Außerdem begründeten die Kommunisten ihren Machtanspruch ebenso wie die Etablierung eines sozialistischen Wirtschaftssystems in Ostdeutschland damit, daß sie sozialistische Ideale verwirklichen wollten, die zu dieser Zeit aufgrund der wirtschaftlichen Katastrophen der Zwischenkriegszeit und deren Folgen zusätzliche Attraktivität gewonnen hatten. Diese Visionen – Vollbeschäftigung, Krisenfreiheit und Bedürfnisbefriedigung für alle – bildeten wesentliche Ziele des bewußt als Gegenmodell zur Marktwirtschaft verstandenen Systems, das sich auch deshalb am Westen messen lassen mußte. Angesichts dieser Bedingungen war die Entwicklung des Lebensstandards in der DDR – ähnlich wie im Nationalsozialismus – ein Politikum und wurde ebenso wie die Wirtschaft insgesamt in hohem Maße durch politische Prärogative bestimmt. Die staatlich festgesetzten Löhne und Preise sollten mit dem administrierten Güterangebot korrespondieren. Bei Verteilungsentscheidungen stand der Konsum immer in Konkurrenz zu den Investitionen, wobei die Zentrale dazu neigte, letztere auf Kosten der Konsumtion auszudehnen. Da aber die SED-Spitze den Anspruch vertrat, eine gerechtere Gesellschaft mit sozialer Sicherheit für alle zu schaffen, mußte sie ein bestimmtes Mindestniveau des Lebensstandards gewährleisten. Darüber hinaus beeinflusste in Ostdeutschland der direkte Vergleich mit den Verhältnissen im Westen entscheidend, wieviel Mittel durch die SED-Führung für den Konsum zur Verfügung gestellt wurden und wie die Bevölkerung ihre eigene materielle Lage beurteilte.

Die Grundlinien der Preispolitik bestanden darin, daß es seit der Bildung der Handelskette „HO“ 1948 ein doppeltes, staatlich legitimes Verbraucherpreinsniveau gab. Zum einen waren alle lebenswichtigen Güter noch rationiert und die Preise für die auf Karten erhältlichen Waren niedrig. Zum anderen mußten die Verbraucher in den HO-Läden für die dort angebotenen Waren ein Vielfaches bezahlen. Die HO-Preise orientierten sich – so die in der Literatur vertretene, aber an Hand der archivalischen Überlieferung bisher nicht verifizierte These – an denen auf dem Schwarzmarkt, die sie knapp unterschritten. Entscheidend war dabei, daß damit der nach der Währungsreform noch bestehende Geldüberhang beseitigt und die Konsolidierung des Staatshaushaltes vorangetrieben werden sollte. Faktisch erhob der Staat mit diesen Preisen eine sehr hohe Akzise. Dieses doppelte Preissystem veränderte sich in den folgenden Jahren in zweifacher Weise. Erstens wurden schrittweise immer mehr Waren aus der Rationierung entlassen und somit der Umfang der Nachfrage eingeschränkt, die zu „historischen“ Preisen befriedigt werden konnte. Zweitens wurden bei den nicht mehr

rationierten Waren die „freien“ Preise zwar gesenkt, aber in der Regel lagen sie deutlich über den vorherigen Kartenpreisen. Dadurch erhöhten sich vor allem für Geringverdiener die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten. Die „freien“ Preise sollten in dem Maße gesenkt werden, wie das Warenangebot verbessert werden konnte. Die staatlich dekretierten Herabsetzungen der Verbraucherpreise konzentrierten sich auf die Jahre bis 1954. Danach sanken die Preise erheblich langsamer. Preissenkungen erachtete man aber als das wichtigste Instrument, um den Lebensstandard zu steigern. Erst mit der Aufhebung der Rationierung 1958 wurde das Preissystem für die Verbraucher vereinheitlicht. Die damit verbundenen Preissteigerungen fing man durch Einkommenszulagen auf. Es bildete sich die später für die DDR als typisch erachtete Struktur der Verbraucherpreise heraus, die tendenziell für den starren Bedarf ein in Relation zu den Kosten niedriges und für den elastischen ein überhöhtes Niveau aufwies.

Als problematisch erwies es sich, daß in der ersten Hälfte des Jahrzehnts sowohl in der staatlichen Wirtschaftsverwaltung als auch in den Betrieben Preisfragen als nachrangig bewertet wurden. Aus wirtschaftspraktischen Gründen mußte ihre Bedeutung aber immer stärker anerkannt werden. Daher wurden 1953 „Grundsätze der Preispolitik“ beschlossen, mit denen erst von einer konzisen Preispolitik gesprochen werden konnte. Danach sollten für alle Waren – mit Bezug auf und in Verkennung der Marx'schen Theorie – einheitliche Festpreise auf der Basis der gesellschaftlich notwendigen Kosten und eines angemessenen Gewinns gebildet werden. Auf diesen als Betriebspreise fungierenden Festpreisen hatten die Verbraucherpreise zu basieren, mit denen aber andererseits die Übereinstimmung von Nachfrage und Warenangebot gesichert werden sollte. Da die Festpreisbildung entsprechend den Herstellungsstufen schrittweise erfolgte, waren die Betriebspreise der Konsumgüterindustrie lange Zeit nicht unmittelbar betroffen. Außerdem entzogen sich diese Preise offenbar der zentralen Kontrolle, was belegt, daß der umfassende Lenkungsanspruch auch bei den Preisen nur unzureichend umgesetzt werden konnte. Offen ist, wie sich diese „eigenmächtige“ Betriebspreisbildung auf die Verbraucherpreise auswirkte. Die große politische Bedeutung, die die SED-Führung den Verbraucherpreisen beimaß, stand also in keinem Verhältnis zu ihren begrenzten Möglichkeiten, deren Entwicklung im Zusammenhang mit den zugrundeliegenden Betriebspreisen tatsächlich zu kontrollieren. Betriebs- und Verbraucherpreise dienten verschiedenen Zwecken und basierten daher auf unterschiedlichen Kriterien, wobei erstere stärker ökonomischen Notwendigkeiten und zweite eher sozialpolitischen Zielen zu folgen hatten. Die wirtschaftlich erforderliche Verbindung zwischen beiden entstand durch staatliche Abgaben und Subventionen, die zunächst mehr als „technischer“ Ausgleichsfaktor zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen betrachtet wurden. Im Verlauf der fünfziger Jahre wuchs aber die Einsicht in die Funktionen und Effekte der Abgaben und Subventionen sowie in die sich daraus ergebenden Handlungsbeschränkungen.

Bei den einzelnen Entscheidungen über die Verbraucherpreise erwies sich, welche Güter zum für breite Schichten als lebensnotwendig eingestuften Sorti-

ment gehören sollten und damit möglichst billig zu halten waren. Darüber hinaus wurde wohl auch die Einkommensentwicklung der Beschäftigten bei der Preisbildung in Rechnung gestellt. Sie sollten mit ihren Einkommen ihren Bedarf decken können, wobei sich die politisch Verantwortlichen am Bedarf einer Arbeiterfamilie in der Weimarer Zeit orientierten, in der sie selbst mehrheitlich sozialisiert worden waren. Da die Verbrauchsgüter des starren Bedarfs tendenziell weniger der Produkterneuerung unterlagen und der für gleiche Waren einmal gebildete „freie“ Verbraucherpreis als sakrosankt galt, waren die Preise für diese sozialpolitisch besonders wichtigen Güter in der Regel festgeschrieben. Insbesondere Nahrungsmittel hatten einen hohen Stellenwert für die Sicherung der Grundversorgung und wurden entsprechend subventioniert. Da die SED-Spitze – auf die Tradition der Arbeiterbewegung im Kampf gegen Obdachlosigkeit und Mietwucher zurückgreifend – ebenso Wohnungen zum unabdingbaren Grundbedarf rechnete, wurden die Mieten auf dem Niveau von 1944 eingefroren. Niedrige Verkehrstarife sollten den Berufsverkehr sowie die staatlicherseits geforderte Arbeitskräftemobilität, also vor allem ökonomische Erfordernisse, sichern. Bekleidung und andere industrielle Konsumgüter unterlagen einem schnelleren Produktwechsel, weshalb dort die Preise öfter neu bestimmt wurden, wobei die Produktionskosten herangezogen wurden. Gleichzeitig stellte man sich aber nach und nach der Einsicht, daß die sich gegenüber den Betriebspreisen ergebenden Subventionen bzw. Abgaben per Saldo den Staatshaushalt nicht übermäßig belasten durften. Daher mußten die im Bereich der industriellen Konsumgüter festgelegten Verbraucherpreise zwangsläufig mit hohen Abgaben belastet werden. So ergaben sich aus den einmal festgesetzten Verbraucherpreisen die erforderlichen Subventionen oder Akzisen. Die damit verzerrte Preisstruktur führte einerseits zu Verschwendung und andererseits zu Frustrationen über nicht zu erhaltende oder zu teure Konsumgüter. Auch das war eine der Ursachen für den im Osten niedrigeren Lebensstandard als im Westen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß das NS-Regime die angestrebte Kontrolle der Entwicklung der Verbraucherpreise nicht vollständig umsetzen konnte. Vor allem Angebotsverknappungen und später die Lohndynamik ließen die Preise ansteigen. Die staatlichen Versuche, das Preisniveau zu stabilisieren, scheiterten an den der NS-Wirtschaftspolitik inhärenten Widersprüchen. Ihr primäres Ziel – die Aufrüstung – erforderte die entsprechende Ressourcenumverteilung und wurde mittels Geldschöpfung finanziert, was beides das Preisniveau nach oben drückte. Die Verbraucherpreise waren offenbar weit stärker Marktpreise als bisher angenommen. Entsprechend seinen grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Zielen gelang es dem NS-Regime aber, den privaten Verbrauch zugunsten des Staatsverbrauchs und der Unternehmensgewinne zu beschränken und die Aufrüstung auch von den Arbeitnehmern bezahlen zu lassen. In der DDR sollte die gesamte Preisbildung durch den Staat zentral gelenkt werden. Zwar verstand die SED-Spitze die Verbraucherpreise als Politikum ersten Ranges und senkte daher anfangs die Preise systematisch, um sie dann eher zu stabilisieren. Aber in wesentlichen Verbrauchsbereichen, wie bei der Bekleidung, entzog sich die Preis-

bildung faktisch ihrer Kontrolle. Man kann diese Reaktionen als Zeichen nicht zu unterdrückender Marktbeziehungen interpretieren, aber dennoch handelte es sich nicht um Marktpreise. Vielmehr wurde die in sich nicht konsistente zentrale Preispolitik weiter verzerrt. Die eher unter sozialpolitischen Aspekten festgelegten Verbraucherpreise erforderten vor dem Hintergrund der eher ökonomisch bestimmten Betriebspreise ein kompliziertes Geflecht von Subventionen und Abgaben, welches vielfältige Ineffizienzen hervorrief. Letztlich erforderte die Subventionierung wachsende Mittel, wirkte sozial ungleichgewichtig und verhinderte Strukturwandel hin zur Produktion moderner Konsumgüter, warf also letztlich neue soziale Probleme auf. In der frühen Bundesrepublik sollte dagegen die Preisbildung grundsätzlich dezentral und autonom durch die Wirtschaftssubjekte erfolgen. Dennoch administrierte der Staat auch hier nicht unbeträchtlich und mit wechselnden Begründungen die Preise. Oft standen hinter der Preispolitik wahltaktische Motive. Teils war sie unmittelbar auf den Nutzen der Konsumenten, teils auch auf den der Produzenten gerichtet. In jedem Fall zeigte sich hier wohl zunächst eine Kontinuität im wirtschaftspolitischen Denken, indem man der „unsichtbaren Hand“ des Marktes gerade in diesem sensiblen Bereich nicht vertraute. Neben diesen Intentionen bei der staatlichen Preispolitik in der Bundesrepublik spielten auch stabilitätspolitische Kalküle eine Rolle. Allerdings verzögerte auch diese Form der Preispolitik den Strukturwandel.

Staatliche Preispolitik produziert gegenüber den im allgemeinen Gleichgewichtsmodell erzielbaren Ergebnissen wohl immer Wohlfahrtsverluste. Da aber die Bedingungen dieses Modells in der Realität nicht verwirklicht sind und deren strikte Realisation auch jeglicher Gesellschaftspolitik fremd ist, besteht das entscheidende Problem darin, daß die mit der staatlichen Preispolitik unter sozialen Aspekten faktisch intendierten Umverteilungen möglichst wenig die wirtschaftlichen Anreize verfälschen bzw. untergraben und damit schließlich das System insgesamt in Frage stellen. Es zeigt sich, daß – wie in der Theorie der Wirtschaftspolitik – Mindestpreise die Anbieter und Höchstpreise die Nachfrager besserstellten. In beiden Fällen mußten negative wirtschaftliche Folgen, wie Verzerrungen in der gesamtwirtschaftlichen Allokation, Überangebote auf der einen Seite und Angebotsverknappungen auf der anderen Seite, Schwarzmärkte und Verschlechterung der Güterqualität, in Kauf genommen werden. Dabei unterschied sich in den drei Fällen das Ausmaß der Preiseingriffe: von einer eher indirekten Steuerung bis zu einer vollständigen Umgestaltung des Preissystems. Aber auch eine auf totale Erfassung und Kontrolle angelegte staatliche Preispolitik konnte nicht alle autonomen Preisbewegungen ausschalten, was als ein Moment der nicht vollständig zu unterdrückenden Märkte zu verstehen ist. Die Differenzen im Ausmaß der Preiseingriffe erklären sich vor allem aus den damit verfolgten Intentionen. In der sozialen Marktwirtschaft der frühen Bundesrepublik sollte die Preispolitik sowohl deren Funktionsweise als auch ihre Legitimität garantieren. Im Nationalsozialismus hatte die Preispolitik die Indienstnahme der Wirtschaft für außerökonomische Ziele und gleichzeitig einen sozialen Mindestkonsens bei rassistisch-ideologisch motivierten Exklusionen zu sichern. In

DDR sollte die gesamte Wirtschaftsordnung im Hinblick auf politische und soziale Ziele umgestaltet werden, wobei der Preispolitik (konsequenterweise) zunächst tendenziell zu wenig Beachtung geschenkt und sie danach diesen Zielen untergeordnet wurde. Daher war es auch folgerichtig, daß sie schließlich ein wesentliches Element der Destabilisierung und des Niedergangs dieses Wirtschaftssystems darstellte.