

Klaus Steinitz, Akademie der Wissenschaften, Berlin

2.2 Wie funktionierte die Planung in der DDR?¹

Das zentralistische Planungssystem der DDR, das auf dem sowjetischen Planungsmodell fußte, beruhte vor allem auf der Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln und der umfassenden Existenz des gesellschaftlichen Eigentums an den Produktionsmitteln, insbesondere als staatliches Eigentum, und dem Prinzip des demokratischen Zentralismus. Dieses Prinzip wurde in den realsozialistischen Ländern von vornherein zur Durchsetzung des Führungsanspruchs der Partei auf allen Gebieten der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und zur Konzentration der Entscheidungsmacht im zentralen Partei- und Staatsapparat angewandt. Dies führte zu einer hohen staatlichen Zentralisierung der Leitung und Planung der Wirtschaft. Die demokratisch nicht beeinflusste und kontrollierte sowie auch häufig objektive Zusammenhängen missachtende Art und Weise, wie das Primat der Politik gegenüber der Ökonomie als bestimmender Grundsatz der Planung angewandt wurde, begünstigten Subjektivismus und Voluntarismus.

Im Hinblick auf Eigentumsstrukturen und die innere Ausgestaltung des volkseigenen (staatlichen) und genossenschaftlichen Eigentums in der DDR gibt es verbreitet vereinfachte und einseitige Auffassungen derart, dass alles Eigentum an Produktionsmitteln schon frühzeitig in staatliches Eigentum (vorwiegend volkseigene Betriebe in der Industrie und im Bauwesen) und in genossenschaftliches Eigentum (vor allem Produktionsgenossenschaften in der Landwirtschaft und im Handwerk) überführt wurde. In der Realität gab es in der DDR, insbesondere bis Anfang der siebziger Jahre, eine Pluralität von Eigentumsformen und bis zum Ende ihres Bestehens auch noch Privateigentum an Produktionsmitteln bei Kleineigentümern in Handel und im Handwerk sowie freiberuflich Tätige.

Während sich die Sozialisierung der Eigentumsstrukturen bis Mitte der fünfziger Jahre vorwiegend als Zurückdrängen kapitalistischen Eigentums und Ausdehnung des volkseigenen Eigentumssektors vollzog, entwickelten sich nach der II. Parteikonferenz der SED 1952 in den fünfziger und in den sechziger Jahren genossenschaftliche Eigentumsformen in der Landwirtschaft und im Handwerk sowie gemischte Eigentumsformen – halbstaatliche Betriebe in der Industrie und im Bauwesen sowie auf Basis von Kommissionsverträgen mit privaten Eigentümern im Handel und im Gaststättenwesen. Der Anteil der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) an der landwirtschaftlichen Nutzfläche stieg von 3 % Ende 1952, 20 % Ende 1955 auf 84 % Mitte 1960.

In den sechziger Jahren umfassten die halbstaatlichen Betriebe etwa 10 % der Produktionsleistung der Industrie und des Bauwesens. Anfang der siebziger Jahre wurde diese Eigentumsform mit beträchtlichen Effizienzverlusten und negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung in staatliches Eigentum überführt. Der genossenschaftliche Sektor umfasste seit Anfang der sechziger Jahre ca. 15 % der volkswirtschaftlichen Produktionsleistung, darunter ca. 90 % der Produktionsleistung der Landwirtschaft und ca. 40 % der Produktionsleistung des Handwerks. Im staatlichen Sektor waren seit den siebziger Jahren insgesamt ca. 80 % der volkswirtschaftlichen Leistung und faktisch die gesamte industrielle Produktion konzentriert.² Auf privater Grundlage wurden Ende der achtziger

¹ Zur Funktionsweise der Planung der DDR vgl. u.a.: Wenzel 1998: 127 ff; Günter Kusch u. a. 1991

² Die vorstehenden Angaben über die Eigentumsstrukturen in der DDR beruhen auf Angaben in den Statistischen Jahrbüchern der DDR

Jahre rund 5 % der Wirtschaftsleistung der Volkswirtschaft der DDR erbracht, darunter im Handwerk ca 60 % und im Binnenhandel ca 11 % (darunter 6 % Kommissionshandel).

Die Wirtschaftsorganisation erfuhr in den verschiedenen Entwicklungsstapen der DDR mehrere Veränderungen. (Wenzel 1998: 137) Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre bildete sich die bis zum Ende der DDR wirksame Organisation heraus: Kombinate als Hauptwirtschaftseinheiten, denen die Betriebe der jeweiligen Branche bzw. des jeweiligen Produktionskomplexes zugeordnet wurden. In den achtziger Jahren gab es rund 130 zentral geleitete Kombinate und rund 90 bezirksgeleitete Kombinate, die den Wirtschaftsräten der Bezirke unterstanden. Zu den Kombinat der Industrie gehörten rund 3.400 juristisch selbständige Betriebe.

Die Kombinate waren ihrerseits den nach Verantwortungsbereichen strukturierten 17 Fachministerien zugeordnet. Allein für den Maschinenbau gab es drei Ministerien:: Schwermaschinen- und Anlagenbau, Allgemeiner-, Landmaschinen- und Fahrzeugbau, Werkzeug- und Verarbeitungsmaschinenbau. Einige Ministerien übten eine Doppelfunktion aus. Einerseits unterstanden ihnen direkt Unternehmen, andererseits waren sie für die Koordinierung bestimmter Aufgaben in der gesamten Volkswirtschaft zuständig, z.B. für den Außenhandel. Außerdem gab es weitere Wirtschaftsministerien mit Querschnittsaufgaben: Finanzen, Wissenschaft und Technik, Materialwirtschaft.

In den Kombinat sollten sich geschlossenen Reproduktionskreisläufe herausbilden, die den Gesamtprozess von der angewandten Forschung und Entwicklung über die Produktion bis zum Absatz einheitlich planen; leiten und durchführen. Die häufigen störenden Mangelerscheinungen bei der Bereitstellung von Zulieferungen, Rationalisierungsmitteln u.ä. sowie bei der Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern führten jedoch dazu, dass immer mehr Erzeugnisse, die nicht zum eigentlichen Produktionsprofil gehörten, und die bei funktionierenden, stabilen Lieferbeziehungen rationeller arbeitsteilig, in anderen Kombinat hergestellt worden wären, mit höheren Aufwänden im eigenen Kombinat oder Betrieb produziert wurden. In allen Kombinat wurden dazu z.B. eigene Bereiche für den Rationalisierungsmittelbau und für die Konsumgüterproduktion geschaffen

Die Staatliche Plankommission (SPK) war das verantwortliche Organ der Regierung für die Planung der Volkswirtschaft, für die Ausarbeitung der Perspektivpläne und der Jahresvolkswirtschaftspläne sowie für die Koordinierung der Planungstätigkeit in den anderen Bereichen. In den Bezirken – in der DDR gab es eine regionale Gliederung in 15 Bezirke, z.B. in Sachsen drei Bezirke: Dresden, Leipzig und Karl-Marx-Stadt (heute Chemnitz) – bestanden Bezirksplankommissionen für die Planung der örtlichen Wirtschaft und für die Koordinierung der Nutzung regionaler Ressourcen – vor allem gesellschaftliches Arbeitsvermögen und Baukapazitäten – mit den Erfordernissen der zentral geleiteten Wirtschaft.

Das Gerüst der Planung bildeten die Fünfjahrespläne (Perspektivplanung) und die Jahresvolkswirtschaftspläne. Mit der Fünfjahresplanung wurde schon 1950 begonnen. Insgesamt gab es in der DDR acht Fünfjahrespläne. Das eigentliche Steuerungsinstrument der Wirtschaftsentwicklung waren die Jahresvolkswirtschaftspläne, mit denen die Schwerpunkte der Perspektivpläne konkret umgesetzt und die sich häufig stark verändernden Bedingungen berücksichtigt werden sollten, was jedoch öfters nicht befriedigend gelang.

Die Pläne wurden in mehreren Stufen ausgearbeitet. Jeweils zu Jahresbeginn wurde ein Plankonzept für das folgende Jahr fertiggestellt. Hierfür wurden zunehmend Planungsmodelle, u.a. ein Koordinierungs- und Effektivitätsmodell als Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und eine volkswirtschaftliche Verflechtungsbilanz

(Input-Output-Bilanz), ausgearbeitet. Nach der Beratung im Politbüro der SED wurden zunächst, als Orientierung für die weitere Ausarbeitung der Pläne, „Staatliche Aufgaben“ von der SPK vorgelegt, vom Ministerrat beschlossen sowie an die Ministerien und in weiteren Schritten an die Kombinate und Betriebe – nach ihrer Aufschlüsselung auf die jeweils folgende Ebene, auf die Ministerien, die Kombinate und Betriebe – übergeben. Die Staatlichen Aufgaben waren Grundlage für die mehrwöchigen Plandiskussionen in den Betrieben und für die Ausarbeitung der Planvorschläge der Betriebe, Kombinate und der Ministerien.

Die Qualität der Plandiskussion und der Umfang, in dem sich die Belegschaften daran beteiligten, wies in den einzelnen Kombinat und Betrieben und auch in den zeitlichen Entwicklungsetappen der DDR größere Unterschiede auf. Dabei zeigten sich zwei Grundprobleme. Erstens: Die Betriebe und Arbeitskollektive waren an „weichen“ Plänen interessiert, da die Bewertung ihrer Tätigkeit und die gesellschaftliche Anerkennung oder öffentliche Kritik im wesentlichen von der Planerfüllung abhängig waren. Auch die materiellen Anreize in Form von Jahresendprämien waren weitgehend an die Planerfüllung gekoppelt. Das Interesse der Betriebe und Kombinate war dadurch *weniger auf die optimale Nutzung aller Ressourcen als auf die Bereitstellung* von Ressourcen (Arbeitskräfte, Rohstoffe, Ausrüstungen u.ä.) gerichtet. Daraus ergab sich das zweite Problem: Die im Ergebnis der Plandiskussion entstandenen Planvorschläge der Betriebe, Kombinate und Ministerien blieben oft nicht nur hinter den teilweise unrealistischen Zielvorgaben, sondern auch hinter den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten zurück. In den Planberatungen auf der jeweils übergeordneten Ebene wurden wesentliche Korrekturen an den Planangeboten vorgenommen, Zielstellungen für das Wachstum von Produktion und Produktivität häufig erhöht, und zugleich die bereitzustellenden Ressourcen reduziert. In deren Folge wichen die Inhalte der Pläne immer mehr von den Vorschlägen der unteren Wirtschaftseinheiten ab.

Die SPK führte mit allen Ministerien Planberatungen durch, in denen es nicht selten heftige Auseinandersetzungen um die Realität der Planaufgaben, insbesondere zu den Beziehungen zwischen den Zielen des Planes und den dafür erforderlichen Ressourcen, gab.

Zeitlich etwas nachgelagert wurden als wichtige Element des Planungsprozesses territoriale Komplexberatungen in den regionalen Zentren (in den 14 Bezirksstädten und in der Hauptstadt Berlin) durchgeführt. Hier kamen Vertreter der Regionen, der Branchen (Ministerien und Kombinate), der Querschnittsbereiche (Ministerien für Finanzen, Außenhandel, Wissenschaft und Technik, Materialwirtschaft u.a.) und der SPK unter Leitung von Regierungsmitgliedern zusammen, um gemeinsam über die zukünftige Entwicklung zu beraten sowie erforderliche Festlegungen zu treffen. Im Vordergrund standen der Planberatungen standen folgende Fragen: wie können die für die Erfüllung der Planaufgaben notwendigen regionalen Ressourcen gesichert werden, welche sozialen und auch ökologische Folgen für die Entwicklung der Region ergeben sich aus den jeweiligen Plänen, wie können einander widersprechende Interessen ausgeglichen werden?

Im Ergebnis der Planangebote und der Planberatungen, an denen auch Gewerkschaftsvertreter teilnahmen, wurde der Volkswirtschaftsplan von der SPK ausgearbeitet und zur Beratung im Politbüro der SED und in der Regierung übergeben. Unter Berücksichtigung der Beratungsergebnisse in diesen Gremien wurde der Volkswirtschaftsplan endgültig fertiggestellt. Auf seiner Grundlage wurden dann die verbindlichen „Staatlichen Planaufgaben“ für das nächste Jahr fertiggestellt und in einer für jede Ebene erweiterten Aufschlüsselung und Detaillierung den Ministerien, Kombinat, Betrieben sowie den Bezirken und Kreisen übergeben. Dies erfolgte in der Regel am Jahresende für das kommende Jahr, manchmal auch erst zu Beginn dieses neuen Jahres. Auf Grundlage der verbindlichen

Pläne der Betriebe sollten von ihnen Verträge mit den Lieferanten bzw. Abnehmern abgeschlossen werden.

Die Pläne umfassten ein System von Kennziffern, zu dem einerseits die zu erbringenden wirtschaftlichen Leistungen, Warenproduktion und Nettoproduktion, Export – gesamt und nach Wirtschaftsgebieten bzw. Ländern –, Gewinn, Selbstkostensenkung, Abführungen an den Staatshaushalt, Steigerung der Arbeitsproduktivität, Lohnentwicklung, Leistungen für den Umweltschutz u.a., und andererseits die hierfür einsetzbaren Ressourcen an Arbeitskräften, Energie, Rohstoffen und Material, Maschinen und Ausrüstungen, Baukapazitäten und Investitionen sowie finanziellen Mitteln gehörten.

Eine wichtige Problematik der staatlichen Planung über die viel diskutiert wurde, betraf den Umfang der zentralen Festlegungen für die Produktion und die Bereitstellung konkreter Erzeugnisse (Erzeugnisgruppen), d.h. das Ausmaß einer gebrauchswertmäßigen, materiell-stofflichen Planung und Bilanzierung. „In den letzten 10 bis 15 Jahren hatte sich ein relativ stabiles Gerüst einer solchen Bilanzpyramide herausgebildet. Dabei wurde von der Annahme ausgegangen, dass mit 700 bis 800 zentral geplanten Hauptpositionen von Materialien, Ausrüstungen, Konsumgütern und wichtigen Zulieferungen, über ihre Verzweigung und Verflechtung in den dem Zentrum nachgeordneten Wirtschaftsorganen bis zu den Betrieben, die vielgestaltigen arbeitsteiligen Beziehungen erfasst und mit Hilfe einer sich ständig nach unten weiter vergrößernden Anzahl von Bilanzen aufeinander abgestimmt und entwickelt werden können.“ (Wenzel, 1998: 140) In den Bilanzen waren für die jeweilige Position enthalten: die Aufkommensquellen – Inlandsaufkommen (Produktion nach verschiedenen Verantwortungsbereichen, Auflösung von Reserven) und Import – sowie die Verwendung – Inland (Produktionsverbrauch, Investitionen, individuelle Konsumtion, gesellschaftliche Konsumtion, Aufstockung von Reserven) und Export.

An der Spitze der Bilanzpyramide standen die Staatsplanbilanzen, die von der SPK ausgearbeitet und von der Regierung bestätigt werden mussten. Die Anzahl dieser Bilanzen nahm von 1976 bis 1989 von 300 auf 431 zu. In der nächsten Stufe, bei den Ministerbilanzen, die von der SPK zu bestätigen waren, stieg im gleichen Zeitraum die Anzahl von 600 auf 761 Positionen. Hierin widerspiegelt sich eine generelle Erfahrung: Die Tendenz zu einer weiteren Zentralisierung von Entscheidungen wird stärker, wenn die Versorgungsprobleme und Gleichgewichtsstörungen zunehmen. Diese Tendenz hat sich trotz gegenteiliger Absichten und Beschlüsse, die Anzahl zentraler Bilanzen zu reduzieren, immer wieder durchgesetzt.

Mit den Staatsplanbilanzen wurde direkt über die Struktur der Produktion, des Aufkommens und der Verwendung von etwa 50 % der wertmäßigen Warenproduktion, etwa 60 % des Exports und Imports und etwa 45 % des Warenfonds zur Versorgung der Bevölkerung entschieden. Zur Untersetzung der Staatsplan- und der Ministerbilanzen wurden weitere etwa 3.500 Einzelbilanzen der Kombinate und Betriebe für Erzeugnisse ausgearbeitet. (ebendort: 140)

Die Planung von Wissenschaft und Technik nahm im Planungssystem der DDR einen herausragenden Platz ein. Besonders wichtige wissenschaftlich-technische Aufgaben wurden zentral als Staatsplanaufgaben in einem umfangreichen Planteil festgelegt. Hierzu gehörten Verflechtungsbeziehungen, einzusetzende Potentiale sowie Termine für einzelne Etappenziele der Forschung, Entwicklung und Überführung. Zur engen Verbindung der Industrieforschung mit der Hochschul- und außeruniversitären Forschung wurden Akademie-Industrie-Komplexe geschaffen, in denen ein Großteil der Akademieforschung (Akademie der Wissenschaften, Akademie der Landwirtschaftswissenschaften und Bauakademie) konzentriert war.

Es wurde versucht diese Planung wissenschaftlich technischer Aufgaben mit makroökonomischen Zielen – vor allem: zu erreichende Einsparung an Arbeitszeit bzw. Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie an Energie und Rohstoffen – und einzusetzenden Potenzialen (wissenschaftlich-technisches Personal, Investitionen, Zulieferungen) zu verbinden. Es konnte zwar erreicht werden, dass die Probleme und Aufgaben von Wissenschaft und Technik in der gesamten Wirtschaft eine größere Rolle spielten. Zugleich gab es gerade auf diesem Gebiet jedoch ausgeprägte formale und bürokratische Züge. Dies galt besonders für die berechneten Beiträge zur Einsparung an Arbeitszeit, Energie und Rohstoffen durch Wissenschaft und Technik, deren Realitätsgehalt gering war.

In der Planung von Wissenschaft und Technik spiegelte sich weiteres Grundproblem der zentralistischen Planung wider, die Innovationen ergaben sich weniger aus den inneren Erfordernissen und Motiven der Wirtschaftseinheiten zur Erhöhung der Effizienz ihres Reproduktionsprozesses als aus äußeren Auflagen und den Forderungen der Zentrale bzw. der übergeordneten Instanzen.