

ZIELSYSTEME SOZIALISTISCHER BETRIEBE: THEORETISCHE ÜBER-
LEGUNGEN UND PRAKTISCHE KONSEQUENZEN

Barbara Dietz und Hans G. Nutzinger

1. Das Verhältnis zwischen Planungsorganen und Betrieben

Die zentrale Fragestellung, die wir im folgenden kurz diskutieren wollen, läßt sich so zusammenfassen: Welches sind die besonderen Charakteristika der Zielsysteme sozialistischer Betriebe, und welche mikroökonomischen Entscheidungen lassen sich daraus erklären? Bei unseren Ausführungen werden wir uns auf eine sozialistische Wirtschaft sowjetischen Typs beziehen; die konkreten Beispiele stützen sich auf die Praxis sozialistischer Betriebe in der UdSSR und der DDR.

In zentral gelenkten Wirtschaften sind betriebliche Entscheidungen wesentlich von den Vorgaben der Planungsinstanzen abhängig, seien dies in Kennziffern ausgedrückte betriebliche Pläne, seien es institutionelle Vorschriften oder aber Bestimmungen, die durch positive und negative Sanktionen betriebliche Entscheidungen festlegen. Aus diesem Grunde ist es unumgänglich, der "Planung von außen" einen zentralen Stellenwert einzuräumen, will man das Zielsystem sozialistischer Betriebe richtig definieren. Für die folgenden Ausführungen erscheint es zulässig, die außerordentlich komplexe Hierarchie der Wirtschaftslenkung sozialistischer Volkswirtschaften auf zwei Instanzen zu reduzieren: einerseits auf die Planungsorgane und andererseits auf die Betriebe, insbesondere die Betriebsmanager, da diese die betrieblichen Entscheidungen im wesentlichen zu verantworten und durchzusetzen haben.¹

¹Zum Betriebsmanagement in der sowjetischen Wirtschaft siehe Andrie (1976).

In einer geplanten Wirtschaft sowjetischen Typs werden Betrieben eine Reihe sogenannter Kennziffern, wie z.B. Output- und Inputdaten, Rentabilitätskriterien usw. vorgegeben; diese sind für jeden Betrieb Ausdruck der - hier als gegeben unterstellten - Planpräferenzen. Um nun die Betriebsmanager zur Durchsetzung der vorgegebenen Pläne zu motivieren, wird - je nach geltendem Anreizsystem - die Erfüllung oder die Übererfüllung bestimmter Kennziffern durch Prämien belohnt, die Nichterfüllung dagegen durch Einkommensabzüge negativ sanktioniert.² Hinzu kommt, daß zumindest langfristig die Position der Manager davon abhängt, ob die von ihnen geführten Betriebe entsprechend den Planvorgaben produzieren.

Unter diesen Bedingungen dürfte es realistisch sein anzunehmen, daß die Betriebsmanager das Ziel haben, die vorgegebenen Pläne zu erfüllen. Weitergehend wäre die Hypothese, daß sozialistische Manager ihren Bonus, also ihre finanzielle Prämie, maximieren wollen. Diese Hypothese widerspricht der zuerst aufgestellten nicht, da Prämien üblicherweise für die Erfüllung bzw. Übererfüllung gerade derjenigen Kennziffern gewährt werden, die den Planern am wichtigsten sind. Weiterhin kann man fragen, ob die Zielfunktion der Manager neben der Planerfüllung bzw. dem Bonus noch zusätzliche Argumente enthält, etwa die "Anstrengung" berücksichtigt, die erforderlich ist, um (durch entsprechend plankonforme Wirtschaftsweise) die entsprechenden Prämien zu erhalten. Es käme also zu einer Abwägung zwischen finanziellem Mehrertrag und zusätzlicher Anstrengung des Betriebsmanagers. Aber auch in diesem Fall wäre das weitere Argument der Zielfunktion selbst eine Funktion der Planerfüllung.

Es ist sicherlich zutreffend, wenn man für einen sozialistischen Betrieb die Planerfüllung als wichtigstes Kriterium der Managerentscheidungen anführt. Diese Feststellung darf

²Zur jüngsten Ausformulierung des betrieblichen Prämiensystems in der Sowjetunion siehe den Beitrag "Ob uluscenii planirovanija ..." (1979, S. 9-17).

jedoch nicht zu dem Schluß führen, die Manager sozialistischer Betriebe seien nur passive Befehlsempfänger. Dies wäre zumindest aus zwei Gründen falsch: Erstens haben die Betriebsmanager Einflußmöglichkeiten bei der Planerstellung, und zweitens läßt jede Planvorgabe - besonders wenn es sich um mehrere Kennziffern handelt - bestimmte Wahlmöglichkeiten zu. Deshalb ist es nach unserer Ansicht notwendig, Entscheidungen sozialistischer Manager letztendlich als Resultat eines Interaktionsprozesses zwischen ihnen und den Planungsinstanzen zu begreifen.

Dieses Zusammenwirken läßt sich etwa in folgender Weise kennzeichnen: Für die zentralen Wirtschaftsplaner ist es ein grundsätzliches Problem, daß sie bei vielen für den Planungsprozeß notwendigen Informationen auf die Kooperation der betrieblichen Manager angewiesen sind, da sie deren "wahre" Betriebsdaten zur Planerstellung und zur Kontrolle der Planerfüllung benötigen. Das Interesse der Betriebsmanager an der Planerfüllung kann nun dazu führen, daß sie wegen systemimmanenter Risikofaktoren (etwa wegen unzuverlässiger Zulieferungen) höhere Inputanforderungen stellen, als für einen vorgegebenen Outputplan nach aufwandsminimierenden Kriterien nötig wäre, oder daß sie die Produktionskapazitäten niedriger als vorhanden veranschlagen. Man darf annehmen, daß die Planer ihrerseits mit einem derartigen Managerverhalten rechnen; dies zeigt sich für die sowjetische Praxis darin, daß äußerst komplizierte Prämienfunktionen entwickelt wurden, die genau dann zur Zahlung der höchstmöglichen Prämien führen, wenn die Betriebsmanager nicht nur ihre "wahren" Produktionsmöglichkeiten offenbaren, sondern sie dann auch realisieren.

Unvollkommene und unzutreffende Informationen aufgrund der Komplexität des zu lenkenden Systems und aufgrund der Übermittlung verzerrter Daten durch die Betriebsmanager dürften letztlich auch der Grund für eine Planungspraxis sein, die im Westen häufig "adaptive Planung", in der Sowjetunion "Planung vom erreichten Niveau" genannt wird. Im Grunde han-

delt es sich dabei um eine "Daumenregel" der Planer, die darin besteht, laufende Produktionspläne mit gewissen Korrekturen, z.B. anhand von Planerfüllungsdaten, fortzuschreiben. Diese Strategie der Planer dürfte wiederum in das Kalkül der Manager eingehen, wenn sie eine Planerfüllung oder **Prämienmaximierung über mehrere Planperioden hinweg anstreben**. Es kann dann für sie rational sein, ihre Produktionskapazitäten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht voll auszulasten, um auch in künftigen Perioden realisierbare Pläne zu erhalten (vgl. auch Furubotn/Pejovich, 1971).

Die eingangs aufgestellte These, daß als grundsätzliches Ziel sozialistischer Manager die Planerfüllung bezeichnet werden kann, ist somit nur unter Berücksichtigung der Interaktionen zwischen Planer und Manager sinnvoll, die es letzterem erlauben, sowohl bei der Planerstellung als auch bei ihrer Realisierung Einfluß zu nehmen. Die Art der Einflußnahme hängt von verschiedenen Faktoren ab; so etwa von der Ausgestaltung des Prämiensystems, der Risikobereitschaft der Manager, ihrem Zeithorizont und nicht zuletzt davon, inwieweit informelle Aushandlungsmöglichkeiten mit den Planbehörden existieren.

Diese hier nur kurz skizzierte Interaktion von Managern und Planern kann - neben anderen, hier nicht berücksichtigten Systemfaktoren - einen Erklärungsansatz für einige oft genannte mikro- und makroökonomische Probleme sozialistischer Volkswirtschaften bieten.

Es mag unter den beschriebenen Aushandlungsbedingungen mit den Planbehörden für einen sozialistischen Manager im Hinblick auf die Planerfüllung rational sein, innerbetriebliche Reserven zu bilden, die Produktionskapazitäten nicht voll auszulasten oder ineffizient in dem Sinne zu produzieren, daß bei gegebener Technologie eine Produktion gewählt wird, die (ungestörten Materialfluß vorausgesetzt) nicht Aufwandsminimierend ist. Obwohl in der Sowjetunion seit Jahrzehnten versucht wird, Kennziffern- und Anreizsysteme zu schaffen, welche die Leistungen der Manager an Effizienzkriterien messen,

ist das noch nicht in erwünschtem Maße gelungen. Hier stellt sich allerdings auch die Frage, ob die Planungsinstanzen letztendlich bereit wären, die politischen und sozialen Konsequenzen zu tragen, die eine rein an Effizienzkriterien orientierte Produktionsweise mit sich bringen würde.³

2. Planvorgaben, betriebliche Ziele und gesellschaftliche Folgen

Wir wollen im folgenden die Konsequenzen der Interaktion zwischen den Ebenen "Betrieb" und "Planungsorgan" am Beispiel ökologischer Folgewirkungen industrieller Produktion, insbesondere der Luftverschmutzung, veranschaulichen. Nach klassischer Interpretation dieser Frage in marktwirtschaftlichen Systemen handelt es sich bei Umweltbelastung um ein typisches "Marktversagen" in dem Sinne, daß die Zuteilung des "öffentlichen Gutes" Umwelt über den Markt nicht gelingt. In dieser Perspektive müßte man der aus dem Profitprinzip folgenden Tendenz zur Kostenvermeidung zu Lasten Dritter - eben durch Belastung der Umweltmedien - durch stärkere administrative Eingriffe, etwa die Verschärfung der zulässigen Grenzwerte für Immissionen und Emissionen, entgegenwirken. Eine idealisierte "Planlogik" deutet hier zunächst auf günstigere Chancen in primär zentral geplanten Wirtschaftssystemen hin: Durch das Vorherrschen von Staatseigentum, so könnte man vermuten, erfolgt per se eine weitgehende Internalisierung externer Effekte in der Produktion, da der Staat als Eigentümer sowohl schädigender als auch geschädigter Unternehmen ein unmittelbares Interesse an einer Begrenzung von Umweltschäden haben wird. Ein zumindest indirekter Anreiz zur Begrenzung negativer externer Effekte für die Konsumenten wäre in den Kostenwirkungen erhöhter Gesundheitsgefährdung für das zentrale staatliche Gesundheitswesen zu sehen. Die Festsetzung wesentlich schärferer Grenzwerte und ihre praktische Durchsetzung durch di-

³Zu dieser Frage siehe die interessanten Ausführungen von T. Zaslavskaja (1983).

rekten Zugriff auf die einzelnen Unternehmen erscheint in dieser Perspektive plausibel.⁴

Die empirischen Befunde stützen indessen diese optimistische Einschätzung nicht. Was Leipold (1983, S.241) über die Bundesrepublik und die DDR feststellt, gilt wahrscheinlich auch im Vergleich der meisten westlichen und östlichen Industrieländer:

"Der Überblick über konkrete Umweltbelastungen und Maßnahmen der Umweltpolitik zeigt, daß beide Länder mit vergleichbaren Problemen der Umweltverschmutzung zu kämpfen haben und dazu auch vergleichbare Gegenmaßnahmen ergreifen. Obwohl exakt belegbare Vergleiche über die jeweiligen Ausmaße der Belastung einzelner Bereiche aufgrund des dürftigen und lückenhaften Zahlenmaterials bisher nicht möglich sind, läßt eine vorsichtige Interpretation der empirischen Befunde den Schluß zu, daß die Bundesrepublik bisher bei der Lösung der Umweltprobleme erfolgreicher war als die DDR."⁵

Unsere vorherigen Überlegungen können helfen, diesen Befund verständlich zu machen. In der DDR besteht - ähnlich wie in den meisten anderen RGW-Ländern - eine auffällige Divergenz zwischen beträchtlichen Kompetenzen der staatlichen Planungsorgane und den relativ geringen Verantwortlichkeiten und Sanktionsmechanismen für diese, so daß auf der Seite der Planerstellung - die interaktiv mit den Leitungen der Betriebe erfolgt - kein ausreichender Anreiz zu bedarfs- und auch umweltgerechter Produktionsplanung besteht. Noch wichtiger ist die in vielen Bereichen vorherrschende Mangelsituation, die eine kurzfristige Steigerung der materiellen Produktion unter Inkaufnahme langfristiger Schäden häufig zur Zielvorgabe bei Planerstellung und Planerfüllung macht. Hinzu kommt ein gemeinsames Informationsproblem für Planer und Betriebsleiter: Ihnen sind viele langfristige Effekte heutiger ökonomischer Aktivitäten in der Realität gar nicht (hinreichend) bekannt, und selbst dort, wo sie über dieses Wissen verfügen, hat die Beseitigung kurzfristigen Mangels regel-

⁴Noch "idyllischere" Begründungen referiert Leipold (1983, S. 228).

⁵Zu einem internationalen Vergleich der Schwefeldioxid-Emission vgl. Sláma (1985).

mäßig den Vorrang vor einer umweltgerechten langfristigen Produktionsplanung. Das von Kornai (1980, Kap. 2.7) für die betriebliche Ebene postulierte Phänomen der "erzwungenen Substitution" zur Behebung aktueller Mangelsituationen ("shortage") gilt auch schon auf der Ebene der Planerstellung. So wird z.B. in der DDR trotz bekannter Umweltschäden weiterhin vorwiegend Braunkohle zur Energiegewinnung eingesetzt, weil andere Energieträger im Inland kaum vorhanden und Devisen zu ihrer Beschaffung im Ausland sehr knapp sind.

Der einzelne mit zentralen Planaufgaben konfrontierte Betrieb(sleiter) hat ebenfalls nur geringe Anreize zur Umweltschonung: Er versucht, diese Planvorgaben mit möglichst geringem Aufwand zu erfüllen (oder, bei entsprechender Prämienstruktur, sogar überzuerfüllen), und dies kann er zumindest leichter dadurch erreichen, daß er möglichst viele Rohstoffe und Energie einsetzt und ohne Rücksicht auf die damit verbundene Belastung der Umweltmedien und der Bevölkerung produziert; einen gewissen, aber in der Regel nicht ausreichenden Gegeneffekt bilden Kennziffern zur Material- und Energieeinsparung. Auch auf Betriebsebene kann die "erzwungene Substitution" aus Mangel an bestimmten Inputs zur Verwendung auch ökologisch ineffizienter Prozesse und Faktorkombinationen führen, sei es, daß man aus Materialknappheit auf Um- und Nachrüstung umweltbelastender Anlagen verzichtet oder aber mindestens für nicht unbeträchtliche Übergangszeiten solche Anlagen auch ohne entsprechende Einrichtungen, wie z.B. Filter, betreibt, solange diese nicht vorhanden sind.

Der oben festgestellte Primat der Planerfüllung geht also erkennbar zu Lasten der Umwelt, sowohl was die Berücksichtigung ökologischer Ziele bei der Planerstellung als auch bei seiner Realisierung auf Betriebsebene anbelangt. So wie das gewinnmaximierende Unternehmen, wenn es die Umwelt "zum Nulltarif" nutzen kann, einen Anreiz hat, die Kosten dieser Umweltnutzung auf die Allgemeinheit und/oder künftige Generationen abzuwälzen, so hat - gerade unter den von Kornai (1980) beschriebenen Bedingungen des Mangels - der durch

Plan- und Prämienvorgaben gesteuerte sozialistische Betrieb(smanager) einen Anreiz, alles zu vermeiden, was ihn an einem hohen Planerfüllungsgrad hindert; dazu gehören natürlich aufwendige Umweltschutzmaßnahmen oder ein sparsamer Umgang mit Rohstoffen und Energie. Der Anreiz zu solch umweltbelastenden Verhaltensweisen wird natürlich besonders stark sein, wenn sich der Betriebsmanager sehr "harten", mit gegebenen Kapazitäten kaum erfüllbaren Planaufgaben ("taut planning") gegenüber sieht. Aber auch "weiche" Pläne, deren Erfüllung für den Betrieb in weniger umweltbelastender Weise möglich wäre, verbürgen noch keineswegs die Einhaltung ökologischer Ziele, wenn etwa der Manager den gewonnenen Freiraum zur Bildung von "organizational slack" oder zur Erzielung zusätzlichen Prämieinkommens durch Planübererfüllung nutzt. Schließlich erweisen sich auch bestehende monetäre Sanktionen, wie etwa Bußen für die Überschreitung von Grenzwerten oder gerichtlich geltend gemachte Schadensersatzansprüche Betroffener, als wenig wirkungsvoll, weil sie entweder gar nicht durchsetzbar oder doch in ihrer Höhe zu gering sind.⁶

Die oben skizzierte Interaktion zwischen Betrieben und Planern und die damit verbundene Praxis "adaptiver Planung" könnten in bestimmter Weise dieser Tendenz zur Kostenexternalisierung im Interesse der Planerfüllung entgegenwirken, wenn einerseits die Betriebsmanager die ihnen bekannten ökologischen Probleme als Informationen an die Zentrale weitergeben und dies Konsequenzen auf die Planvorgaben hat und wenn andererseits die Planungsorgane durch entsprechende Kennziffern und Prämienysteme wirksamere Sanktionen zur Vermeidung von Umweltbelastung einsetzen. Administrativ gibt es die Möglichkeit von Planaufgaben gegen umweltschädliche Produktionsverfahren (deren Festlegung und/oder Einhaltung allerdings um so weniger wahrscheinlich wird, je mehr die mengen- oder

⁶Dafür ein drastisches Beispiel: Ein DDR-Kollege, darauf angesprochen, daß die oft geringen Bußen für Umweltverstöße leicht aus den Prämienfonds bezahlt werden könnten, meinte dazu, daß solche Bußen bereits in die Planung dieser Prämienfonds mit einbezogen würden.

wertmäßigen Produktionsziele in Mangelsituationen dominieren); in einem System "ökonomischer Hebel" bietet sich die Erhöhung der Planpreise für umweltgefährdende Inputs und Anlagen an, damit deren Einsatz in der betrieblichen Produktion tendenziell die Folgen volkswirtschaftlicher Kosten widerspiegelt und so ein Anreiz zum Übergang auf weniger umweltgefährdende Produkte und Prozesse entsteht. In der Realität wird aber die zentrale Planung der Externalisierung von Kosten (zu Lasten der Umwelt) nur begrenzt entgegenwirken können, und zwar vor allem aus folgenden Gründen:

- Viele negative externe Effekte sind allenfalls dem Betrieb, nicht aber den Planungsorganen bekannt.
- Gerade im Bereich der Umweltschäden gibt es synergetische Effekte, die der einzelnen produzierenden Einheit kaum zu-rechenbar sind (und daher auch in den betrieblichen Kenn-ziffern- und Prämiensystemen nicht angemessen enthalten sind).
- Das primär zentral geplanten Systemen inhärente Prinzip der Einzelleitung - zur Sicherung individuell zurechenbarer Verantwortlichkeit der Betriebsmanager gegenüber den Pla-nungsinstanzen - wird die Tendenz zur Externalisierung von Kosten häufig begünstigen (u.a. weil berufliches Fortkom-men und Prämien vom Grad der einzelwirtschaftlichen Planer-füllung abhängen). Dagegen könnten partizipative Unterneh-mensstrukturen ein Gegengewicht zu solchen Externalisie-rungsstrategien bilden, wenn nämlich die Belegschaft unmit-telbar von Umweltverschmutzung betroffen ist. Dies gilt natürlich nicht im Falle weiträumig verteilter Umweltschä-den (Beispiel: Waldsterben).
- Der Konflikt zwischen Steigerung der materiellen Konsumgü-ter- und Investitionsgüterproduktion und der mit der Exter-nalisierung von Kosten einhergehenden volkswirtschaftlichen Schäden wird angesichts akuter Knappheits- und sogar Mangel-situationen häufig genug zugunsten der einzelwirtschaftli-chen Produktionsziele entschieden. Die oben skizzierten

Effizienzverluste in primär zentral geplanten Systemen - etwa durch Bildung stiller Reserven - liefern dann einen zusätzlichen Anreiz dafür, die aus diesen Gründen relativ niedrige Produktion durch forcierte Nutzung natürlicher Ressourcen auszuweiten.

Eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungen, verbunden mit partizipativen Unternehmensstrukturen und adäquaten ökonomischen Anreizen, erscheint daher sowohl unter dem Gesichtspunkt der Effizienz als auch der Umweltschonung erforderlich.

Literatur:

- Andrle, W. (1976): Managerial Power in the Soviet Union. Farnborough: Westmeat
- Furubotn, E.G./ Pejovich, S. (1971): "Le chef d'entreprise soviétique et l'innovation: Un modèle comportement", in: Revue de l'Est 3 (Januar 1972), S. 29-45
- Leipold, H. (1983): "Planversagen versus Marktversagen", in: Hamel, H.: Bundesrepublik Deutschland - DDR. Die Wirtschaftssysteme. 4. Auflage. München: Beck
- "Ob uluščeni planirovanija i usileni vozdejstvija chozjajstvennogo mehanizma na povyšenie éffektivnosti proizvodstva i kačestva raboty", in: Ekonomičeskaja gazeta, Nr. 32, 1979, S. 9-17
- Sláma, J. (1985): Ein internationaler Vergleich der Schwefeldioxidemission. München: Osteuropa-Institut, Nr. 111
- Zaslavskaja, T. (1983): "Doklad o neobchodimosti bolee uglublennogo izučeniya v SSSR social'nogo mehanizma razvitija ékonomiki", in: Radio Free Europe/Radio Liberty, Materialy Samizdata, Nr. 35

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag untersucht die besonderen Charakteristika der Zielsysteme sozialistischer Betriebe und deren Auswirkungen auf die mikroökonomischen Entscheidungen. Dabei wird vor allem auf die Interaktion zwischen den zentralen Planungsorganen und der durch den Betriebsmanager repräsentierten Betriebsebene eingegangen. Die Analyse zeigt, daß das Planerfüllungsziel sozialistischer Manager im Hinblick auf die Beeinflussung der Planvorgaben zu modifizieren ist. Die Konsequenzen dieser Interaktion auf betriebliches Entscheidungsverhalten werden am Beispiel der Umweltverschmutzung diskutiert; dabei zeigt sich, daß für die sozialistischen Betriebsleiter ähnliche (schädliche) Anreize zur Umweltbelastung aus Gründen der Planerfüllung bestehen wie sie für das kapitalistische Unternehmen aus Gründen einzelwirtschaftlicher Gewinnmaximierung gegeben sind.

GOAL SYSTEMS OF SOCIALIST ENTERPRISES: THEORETICAL CONSIDERATIONS AND PRACTICAL CONSEQUENCES (SUMMARY)

The paper analyzes the specific characteristics of goal systems in socialist enterprises and their consequences on micro-economic decisions. The interactions between central planning institutions and the managers of socialist firms are discussed. It is shown that socialist managers' goal of plan fulfilment has to be modified with respect to their possibilities of influencing planning targets. The consequences of this interaction on enterprise behavior are illustrated by the case of environmental pollution; in this context it becomes clear that for the socialist managers there are similar (noxious) incentives to environmental pollution for reasons of plan fulfilment as in capital enterprises for reasons of micro-economic profit maximization.