



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 21/89

Berlin

25. Mai 1989

56. Jahrgang

Eigenverantwortung versus Kontrolle — der Zwiespalt in der Reformpolitik der DDR

Zu den jüngsten Veränderungen im Wirtschaftsmechanismus der DDR gehört die schrittweise Einführung der „Eigenwirtschaftung der Mittel“: Dies bedeutet, daß die Betriebe ihr Anlage- und Umlaufvermögen letztlich aus eigener Kraft finanzieren sollen. Damit wird ein Instrument wieder aufgenommen, das schon zu den Elementen des Neuen Ökonomischen Systems (NÖS) in den sechziger Jahren gehört hatte. Die bisherigen Regelungen betreffen zunächst den Bereich der Investitionen. Man erwartet davon ein höheres Interesse der Betriebe an Gewinnen und Effizienz der Produktion. Das ganze gegenwärtige Umfeld der zentralen Planung und Kontrolle läßt es jedoch fraglich erscheinen, ob dies tatsächlich erreicht wird.

Niveau und Zustand des Anlagevermögens in der DDR haben sich in den letzten Jahren als ausgesprochen wachstumshemmend erwiesen. Dazu haben insbesondere drei Gründe beigetragen:

- Die Exportoffensive in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ging vornehmlich zu Lasten der Investitionstätigkeit.
- Die Verteilung der knappen Investitionsmittel auf die einzelnen Bereiche und Zweige in einer von der Wirtschaftsführung festgelegten „Rang- und Reihenfolge“ war unausgewogen. Vielfach konnten nicht einmal die verbrauchten Anlagengüter ersetzt werden; der Anteil hochgradig verschlissener Ausrüstungen hat zugenommen.
- Die zentrale Strukturplanung war immer darauf ausgerichtet, das Vorhandene zu bewahren und das Produktionsortiment in aller Breite zu entwickeln. Strukturveränderungen in der DDR-Wirtschaft sind nur marginal. Diese Strategie hängt sicherlich mit der ungenügenden Einbindung in die internationale Arbeitsteilung zusammen, sie übersteigt aber die Kraft des relativ kleinen Landes. Die Verteilung der Investitionsmittel gleicht somit dem allseitigen Zerran an einer zu kurzen Decke.

Als erstes Instrument zur Ergänzung der zentralen staatlichen Planung auf dem Gebiet der Investitionen wurde seit Mitte der siebziger Jahre der „Eigenbau von Rationalisierungsmitteln“ propagiert. Die Betriebe sollen sich ihre notwendigen Ausrüstungen soweit wie möglich selbst fertigen. Vielfach sind dazu eigene Produktionsstätten errichtet worden. Der Anteil der auf diese Weise entstandenen Ausrüstungen an den gesamten Investitionen in der zentralgeleiteten Industrie wird gegenwärtig auf 20 vH beziffert; für 1990 sind 25 vH vorgesehen. Es ist durchaus sinnvoll, wenn Betriebe mit ihren spezifischen Kenntnissen technisch angepaßte, anwendungsorientierte Lösungen entwickeln. Unsinnig wird es dann, wenn die Selbstversorgung bis hin zu Normteilen erzwungen wird. Auch die schematische Festlegung von Aktivitäten im Eigenbau ist unrationell, weil die Vorbedingungen in den einzelnen Betrieben sehr unterschiedlich sind. Das Konzept des Eigenbaus hat deshalb die Lücken in der zentralen Planung nur zum Teil ausfüllen können.

Die neuen Regelungen

Das zweite Instrument ist jetzt die „Eigenwirtschaftung der Mittel“ für die Investitionen. Vorher gab es einen aus

verschiedenen Finanzierungsquellen gespeisten Investitionsfonds. Die Entscheidungsbefugnisse über Investitionen lagen aber in der Hand zentraler staatlicher Instanzen. Die schließlich zugeteilten Investitionen wurden quasi automatisch aus dem Staatshaushalt, aus Krediten und zu einem vorgeschriebenen Anteil aus dem Investitionsfonds finanziert. Die Finanzmittel derjenigen Betriebe, denen nur geringe oder gar keine Investitionen zugeteilt wurden, sind in der Regel vom Staatshaushalt abgeschöpft worden. Deshalb war das Interesse der Betriebe, zusätzliche Mittel zur Investitionsfinanzierung zu erwirtschaften, gering.

Mit der Eigenerwirtschaftung sollen die Investitionstätigkeit vom Gewinn abhängig gemacht und der Entscheidungsspielraum der Betriebe vergrößert werden. Aus der Wirkungskette: Gewinn — Investitionen — höhere Leistungen — mehr Gewinn, erhofft man sich insgesamt eine breite Steigerung der Produktion und der Produktivität.

Allerdings wollte die Wirtschaftsführung auf eine Struktursteuerung von oben nicht völlig verzichten. Dazu wurde als neues Instrument der Staatsplan Investitionen geschaffen. Er enthält Investitionsvorhaben von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung. 1989 gehören dazu 287 Projekte, die ein Fünftel des gesamten Investitionsvolumens oder — gemessen an den Investitionen der Industrie — gut 30 vH ausmachen. Finanziert werden die Vorhaben aus Mitteln des Staatshaushalts, aus Krediten und aus dem Investitionsfonds der jeweiligen Betriebe.

Das Prinzip der Eigenerwirtschaftung gibt es inzwischen in zwei Varianten¹:

- einmal als begrenzte Anwendung für die überwiegende Zahl der Kombinate,
- zum anderen als erweiterte Anwendung in ausgewählten Kombinat.

Die *begrenzte* Anwendung, die Anfang 1988 in Kraft trat², sieht für Kombinate und Betriebe neben dem allgemeinen Investitionsfonds einen speziellen Investitionsfonds vor. Das Volumen der Investitionen wird allerdings als feste Plankennziffer vorgegeben. In den Fonds fließt ein festgelegter Teil der Abschreibungen und der Gewinne³. Der Fonds wird in jedem Betrieb eingerichtet. Die Mittel können in eigener Verantwortung der Betriebe für Investitionsprojekte bis zu maximal 5 Mill. M verwendet werden und sind auf das Folgejahr übertragbar. Für die Realisierung der Projekte soll vornehmlich der Eigenbau von Rationalisierungsmitteln eingesetzt werden. Die „Eigenproduktion“ soll forciert werden, dazu werden staatliche Plankennziffern erteilt.

Die *erweiterte* Eigenerwirtschaftung⁴ gilt seit Anfang 1989 für Kombinate, die „zentral mit den Jahresvolkswirtschaftsplänen festgelegt“ werden. Bisher gehören dazu offenbar die 16 „Experimentierkombinate“, die 1986/87 ausgewählt worden sind. Die Erweiterung gegenüber der

begrenzten Lösung besteht im wesentlichen aus folgenden Punkten:

- Angestrebt wird für alle Betriebe ein Investitionsvolumen mindestens in Höhe der Abschreibungen,
- für die materielle Seite der Investitionsplanung gibt es keine staatlichen Plankennziffern, sondern Berechnungskennziffern, die den Betrieben offenbar einen größeren Spielraum gewähren,
- die Prozentsätze (Normative) von Gewinn und Abschreibungen für die Bildung des Fonds sollen langfristig stabil sein,
- es können — im Rahmen der Eigenerwirtschaftung — Kredite aufgenommen werden,
- die Wertbegrenzung (5 Mill. M) entfällt,
- die Verknüpfung mit dem eigenen Rationalisierungsmittelbau ist nicht so eng wie bei der kleinen Lösung.

Neben den bisher genannten Arten von Investitionen — Staatsplan, kleine und große Lösung bei der Eigenerwirtschaftung — gibt es noch eine vierte Kategorie⁵. Das sind die betrieblichen Investitionen mit einem Umfang von mehr als 5 Mill. M in den Kombinat und Betrieben mit begrenzter Anwendung der Eigenerwirtschaftung. Hierfür gelten die alten Regelungen weiter⁶, insbesondere die zentrale Bewilligung der Projekte. Generell ist beabsichtigt, in den nächsten Jahren schrittweise überall zur erweiterten Eigenerwirtschaftung überzugehen; damit wird diese Kategorie entfallen. 1990 wird die erweiterte Anwendung schon für 52 Kombinate der Industrie und des Bauwesens gelten; 1991 bis 1995 sollen sämtliche Kombinate einbezogen werden.

Kontrolle bei Planung und Durchführung

Die nach wie vor beträchtlichen Einflußmöglichkeiten der zentralen Instanzen werden an den unveränderten gesetzlich festgelegten Phasen des Planungsablaufs deut-

¹ Die Lage der DDR-Wirtschaft zur Jahreswende 1988/89. Bearb.: Doris Cornelsen. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 5/1989, S. 53 ff.

² Anordnung über die Planung, Bildung und Verwendung des eigenverantwortlich zu erwirtschaftenden und zu verwendenden Investitionsfonds vom 29. Januar 1987. In: GBI. der DDR, Teil I/1987, S. 15 ff.

³ Der Fonds soll sich im Ergebnis zu 40 vH aus Teilen der Abschreibungen und zu 60 vH aus Gewinnanteilen zusammensetzen. Vgl. Berliner Zeitung vom 17. März 1987, S. 3.

⁴ Verordnung über die Planung, Bildung und Verwendung des Investitionsfonds vom 30. November 1988. In: GBI. der DDR, Teil I/1988, S. 279 ff. Das Gesetz enthält gleichzeitig die Vorschriften zum Staatsplan Investitionen.

⁵ Vgl. Anordnung Nr. 5 über die Ergänzung der Ordnung der Volkswirtschaft der DDR 1986 bis 1990 vom 16. Januar 1989. In: GBI. der DDR, Sonderdruck Nr.1190/2 L.

⁶ Vgl. Anordnung über die Finanzierungsrichtlinie für die volkseigene Industrie und das Bauwesen. In: GBI. der DDR, Teil I/1987, S. 107 ff.; sowie Wirtschaftsrecht, Heft 2/1987, S. 32 ff.

lich. Mit dem „Plan der Vorbereitung der Investitionen“ sind bestimmte volkswirtschaftliche Aufgaben für die einzelnen Projekte nachzuweisen (z.B. erwartete Bedarfsentwicklung, angestrebte Bedarfsdeckung, Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, Verbindung mit dem Plan Wissenschaft und Technik, erzielbare Effizienzerhöhung). Für die nun dezentral zu erarbeitenden Pläne der Vorbereitung (im Bereich des eigenverantwortlichen Investitionsfonds) ist ein zeitlicher Vorlauf von zwei Jahren vorgeschrieben, um eine „Grundlage für eine qualifizierte Vorbereitung, Projektierung und Bilanzierung der Investitionen zu sichern“⁷. Hierauf folgt eine umfangreiche Dokumentation für die Grundsatzentscheidung, die Voraussetzung für die Aufnahme in den eigentlichen Investitionsplan („Titelliste“) ist. Die Grundsatzentscheidung wird für die eigenverantwortlichen Investitionen im Prinzip vom Generaldirektor des jeweiligen Kombinates getroffen. Der zuständige Industrieminister kann jedoch für jedes Projekt eine Begutachtung anordnen, die von der Gutachterstelle des Ministeriums wahrzunehmen ist. In diesem Falle muß dann auch eine zentrale Preiskontrolle durchgeführt werden, und zwar von der Zentralen Preiskontrolle für Investitionen beim Amt für Preise. Die Ergebnisse und Auflagen aus der Begutachtung sind für die Betriebe und Kombinate bindend.

Auch für die Durchführung der Investitionen gibt es strikte Planungsprozeduren, für die schon seit Jahren gesetzliche Grundlagen bestehen. Sie umfassen auch Regelungen zur Projektierung sowie zur Planung und Durchführung von Folgeinvestitionen. Alle diese Vorschriften sind im Zusammenhang mit der Einführung der Eigenerwirtschaftung zu einem Gesetz⁸ zusammengefügt worden, ohne daß jedoch ihre planungstechnische Grundstruktur erkennbar verändert worden ist.

Die Kontrollen hinsichtlich einer plangerechten Durchführung der Investitionen sind auch nicht gelockert worden. Sie werden wahrgenommen von der Staatlichen Finanzrevision, von den Bank- und Preiskontrollorganen sowie insbesondere von der Zentralen Staatlichen Inspektion für Investitionen bei der Staatlichen Plankommission. Die Inspektion hat die Pflicht, bei Planverstößen im Investitionsbereich „die unverzügliche Beseitigung der Mängel zu verlangen und die Maßnahmen an Ort und Stelle auszuwerten“⁹.

Der Einfluß der Banken, auch im Bereich der eigenverantwortlichen Investitionen, ist beträchtlich. Ihre Kontrollkompetenzen, die in der Kreditverordnung von 1982 detailliert geregelt worden sind, wurden inzwischen noch erweitert¹⁰. Insbesondere soll nunmehr bei jedem Kreditantrag die genaue Kalkulation von Kosten und Ergebnis des Projektes überprüft werden. Die Prüfung erstreckt sich nicht nur auf die Vorbereitung, sondern auch auf die Durchführung und Abrechnung¹¹. Die Betriebe müssen die vertragliche Sicherung der erforderlichen Lieferungen und Leistungen nachweisen. Die Banken übergeben ihre Kontrollergebnisse den zuständigen Ministerien. Bei Un-

regelmäßigkeiten sollen sie für die Einleitung entsprechender Maßnahmen zu ihrer Überwindung Sorge tragen.

Außerdem haben Kredit und Zins einen höheren Stellenwert bekommen. Bis zum Erlaß der Neuregelungen über die eigenverantwortliche Investitionstätigkeit fungierten die Banken nur als automatischer Kreditgeber für die Investitionsprojekte, die von den staatlichen Instanzen bestimmt worden sind. Jetzt müssen die Betriebe schon vor der Grundsatzentscheidung bei der Bank die benötigten Kredite beantragen. Vorrangige Bedingungen für die Kreditvergabe sind die Wiedererwirtschaftung der Kredite auf der Grundlage der vorgegebenen „Rückfluddauer“, die Rückzahlung aus eigenerwirtschafteten Mitteln und das Erreichen bzw. Einhalten der festgelegten Effizienzgrößen.

Insgesamt sind die wirtschaftsrechtlichen Regelungen tendenziell enger geworden. Dies widerspricht der propagierten höheren Eigenverantwortung der Betriebe. Denn die Erfahrung zeigt, daß eine betriebliche Strategie durch das bürokratische Netz eher behindert wird.

Bilanzierung ...

Investitionsprojekte — auch der Eigenbau von Rationalisierungsmitteln — erfordern Vorleistungen. Der Verteilung von Vorleistungen dient ein System von Güterbilanzen (Material-, Ausrüstungs- und Konsumgüter-MAK-Bilanzen), in denen von den Rohstoffen über die Vorprodukte bis zum Endprodukt Aufkommen und Verwendung aufeinander abgestimmt werden. Mit der Entscheidung über die Bilanzen wird der Rahmen für Wachstum und Strukturentwicklung der Volkswirtschaft bereits eindeutig abgesteckt. Für die Ausarbeitung und Bestätigung der Bilanzen sind unterschiedliche Leitungsebenen zuständig (Bilanzpyramide). Das Bilanzierungssystem ist hierarchisch aufgebaut und stark zentralisiert. Die zentrale Ebene (Ministerrat, Staatliche Plankommission, Industrie ministerien) entscheidet in sog. Staatsplan- und Ministerbilanzen (S- und M-Bilanzen) über 70 vH des gesamten Produktionsvolumens¹².

⁷ Vgl. Anordnung Nr. 5, a.a.O., S. 10.

⁸ Vgl. Verordnung über die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen vom 30. November 1988. In: GBl. der DDR, Teil I/1988, S. 287 ff.

⁹ Vgl. ebenda, S. 306.

¹⁰ Vgl. Dritte Verordnung über die Kreditgewährung und die Bankkontrolle der sozialistischen Wirtschaft vom 30. November 1988. In: GBl. der DDR, Teil I/1988, S. 283 ff.

¹¹ Vgl. Neues Deutschland vom 2. Dezember 1988, S. 5.

¹² Vgl. Forschungsinformation der Sektion Sozialistische Volkswirtschaft der Hochschule für Ökonomie. Heft 36, Ausgabe A. Berlin (Ost) 1986, S. 75.

Bilanzebene	Anzahl der Bilanzen	Bilanzierende Organe	Bilanzbestätigende Organe
Staatsplanbilanzen	450	Staatliche Plankommission	Ministerrat
Ministerbilanzen	730	Ministerien	Staatliche Plankommission
Kombinatsbilanzen	3 600	Kombinate Betriebe	Ministerien Kombinate

Vereinfachte Darstellung aus: Gerhard Köhler, Karl-Heinz Reuß: Bilanzierung. Reihe: Blickpunkt Wirtschaft. Berlin (Ost) 1984, S. 35. Zahlen (Stand 1986) entnommen aus: Zentrale Leitung und Eigenverantwortung in Kombinat und Territorium (Autorenkollektiv). Berlin (Ost) 1989, S. 29. Die Angaben schwanken, so wird in einer anderen Quelle (vgl. Fußnote 13) eine Gesamtzahl von 4 500 Bilanzen genannt.

Die Bilanzierung gilt immer noch als Hauptinstrument zur Durchsetzung des Planprimats. Die derzeitigen Diskussionen in der DDR lassen nicht erkennen, daß die Wirtschaftsführung dieses Steuerungsinstrument lockern will. Zwar wird in jüngster Zeit — unter Hinweis auf die gewachsene Eigenverantwortung der Kombinate — auf die große Zahl von dezentralen Kombinars- und Betriebsbilanzen verwiesen (1986: 3 600). Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß diese Bilanzen zu einem großen Teil aus disaggregierten Produktgruppen der S- und M-Bilanzen bestehen, d.h. diese sortimentsmäßig untersetzen. Andere Teile unterliegen zentralen Bilanzdirektiven, außerdem ist schätzungsweise ein Drittel der Kombinarsbilanzen vom zuständigen Industrieministerium zu bestätigen.

... und ihre Auswirkungen

Das starre Gerüst der Bilanzierung und die bürokratischen Prozeduren führen in der Praxis zu zahlreichen Friktionen, die um so stärker ins Gewicht fallen, je mehr Vorlieferungen direkt oder indirekt am Endprodukt beteiligt sind.

Größere Investitionsvorhaben sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, daß eine Vielzahl von speziellen Zulieferungen notwendig ist (z.B. Baustoffe, Rohstoffe, Werkzeuge, Steuerungen, Ausstattungen für neue Taktstraßen, Kräne, Hallen). Diese werden aber von unterschiedlichen bilanzierenden Organen geplant (z.B. Bezirksbauamt, verschiedene Industrieministerien und Kombinate). Die zeitliche und sachliche Abstimmung aller Bedarfsanforderungen ist selbst im Zeitalter der elektronischen Datenverarbeitung nur sehr unvollkommen lösbar. Noch komplizierter wird es, weil zur Herstellung aller dieser Teile wiederum direkte und indirekte Zulieferungen notwendig sind. In dieser Kette vom Vorprodukt bis zum Endprodukt sind jeweils andere bilanzierende Organe zuständig. Dies führt dazu, daß zu wenig nach zusammen-

hängenden Kooperationsbeziehungen und arbeitsteilig verbundenen Produktionskomplexen gedacht wird. So gibt es häufig Disproportionen nach folgendem Muster: Die für einen Endproduzenten bewilligte neue Maschine kann von deren Hersteller nicht geliefert werden, weil diesem von seinem zuständigen Bilanzorgan nicht die dazu notwendigen Zulieferungen zugeteilt wurden¹³.

Ein großer Teil der Bilanzpositionen wird — notwendigerweise — in Wertgrößen (als Summe verschiedener Erzeugnispositionen) — nachgewiesen. Dies gilt sowohl für M-Bilanzen als vielfach auch für die Kombinarsbilanzen. Gleiche wertmäßige Zuteilungen („Bilanzanteile“) können aber durchaus unterschiedliche Produktvarianten enthalten, so daß der Bedarf der Betriebe nach speziellen Gütern mit fest umrissenen technischen Parametern nicht automatisch gedeckt wird. Außerdem werden Engpässe beklagt, die dadurch entstehen, daß hinter wertmäßig gleichen Zuteilungen geringere Stückzahlen stehen (Preis- und Qualitätserhöhungen).

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wird auf die Notwendigkeit verwiesen, „real bilanzierte“ Pläne aufzustellen, die auch disponible Reserven an Material und Zwischenprodukten enthalten, damit kontinuierlich produziert und flexibel auf veränderte Bedingungen reagiert werden kann. In der Realität geschieht das Gegenteil. Die Bilanzanteile werden auf das Knappste bemessen, Reserven werden nicht eingeplant. Die Konsequenzen werden wie folgt beschrieben: „Bei großer Angespanntheit in den materiellen Verflechtungen wird der Wirtschaftsorganismus ‚hartleibig‘, die Ausbreitungsgeschwindigkeit technischer Neuerungen ... ist geringer...“¹⁴.

Das administrative Zuteilungssystem¹⁵ — also das hier beschriebene Bilanzierungssystem — ist sogar der Grund für eine weitere Verschärfung der Knappheit. Um sich für alle Fälle abzusichern, geben die Betriebe überhöhte Bedarfsanmeldungen heraus und halten überdimensionierte Lagerbestände, die dann an anderer Stelle fehlen. Viel-

¹³ „Die rechnergestützte Bilanzierung hat viele Vorteile (rationellere Arbeit, schnellere Übersicht usw.). Sie löst jedoch keine volkswirtschaftlichen Probleme, die im Verhältnis von Zuliefer- und Finalproduzenten entstehen... Vor allem ersetzen Computer keine Bilanzentscheidungen (wer bekommt von welchem Erzeugnis welche Mengen)“ Vgl. Berliner Zeitung vom 10. März 1988, S. 3.

¹⁴ Harry Nick: Sozialistisches Eigentum, Planwirtschaft und Demokratie. In: Wirtschaftswissenschaft, Heft 11/1988, S. 1617.

¹⁵ 70 vH aller Produktionsmittel zirkulieren im Direktverkehr, der Rest wird über den Produktionsmittelhandel abgewickelt. (Vgl. Materialno-techniceskoe snabzenie, 2/1989, S. 64). Der Produktionsmittelhandel soll Produkte verteilen, welche von einer Vielzahl von Verbrauchern in kleinen Mengen und zu schwer planbaren Terminen benötigt werden. Tatsächlich ist er aber auch ein Auffanglager für schwer verkäufliche Produkte. Anders als in der Sowjetunion wird in der DDR nicht an eine Zurückdrängung des administrativen Zuteilungssystems durch einen mehr am Markt orientierten Produktionsmittelhandel gedacht.

fach werden auch Güter gehortet mit der Absicht, diese auf den „grauen Märkten“ bei anderen Kombinatn für gleichfalls knappe Güter einzutauschen.

In engem Zusammenhang damit steht ein kardinaler Störfaktor im Wirtschaftsablauf, nämlich die mangelnde Stabilität und Flexibilität in der zwischenbetrieblichen Kooperation¹⁶. Die Nichteinhaltung von Wirtschaftsverträgen ist ein häufiger Kritikpunkt. In einem Viertel der Fälle liegt die Ursache der Vertragskonflikte vor dem Staatlichen Vertragsgericht in fehlerhaften Planungs- und Bilanzierungsentscheidungen¹⁷, d.h. der Partner konnte nicht liefern, weil ihm selbst das notwendige Material nicht zugeteilt war. Oft werden auch Vertragsrückstände wertmäßig durch „Vorauslieferungen“ (auf später fällig werdende Verträge) ausgeglichen, die Endproduzenten erhalten damit aber nicht die Sortimente, welche zum gegebenen Zeitpunkt benötigt werden. Investitionsprojekte werden dadurch gefährdet bzw. nicht termingerecht fertiggestellt, Chancen im Export vereitelt. Die seit vielen Jahren geführte Diskussion um eine Einbeziehung einer vertragsgerechten Produktion in die Leistungsbewertung ist bisher ohne Ergebnis geblieben¹⁸.

Zweifellos bestehen auch in einer Marktwirtschaft Koordinierungsprobleme. Sie stellen sich aber im DDR-Wirtschaftssystem in ganz anderen Dimensionen. In einer Mangelwirtschaft sind Fehler im zentralen Zuteilungssystem (Bilanzierung) besonders verhängnisvoll, da es „am Markt“ kaum Reserven gibt, um sich die in den Bilanzen nicht berücksichtigten Zulieferungen noch zu beschaffen (es sei denn durch den Tauschhandel zwischen den Kombinatn).

Priorität des Staatsplans Investitionen

Der zentrale Investitionsplan in seiner bisherigen Form umfaßte zuletzt rund 3 000 Projekte. Der neu installierte Staatsplan Investitionen hat mit 287 Projekten einen viel geringeren Umfang. Er soll sich auf strukturpolitisch entscheidende Vorhaben konzentrieren; genannt werden vier Schwerpunkte: Anwendung von Schlüsseltechnologien; Steigerung der Zulieferproduktion und Ablösung von Importen; Stärkung der Exportkraft der DDR; Erhöhung der Konsumgüterproduktion.

Im Rahmen des Staatsplans sollen insbesondere die notwendigen Investitionen für den Transfer von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in die Praxis zeitlich und sachlich sichergestellt werden. Daher ist für den Staatsplan eine gemeinsame Planung von Staatlicher Plankommission, den Ministerien für Wissenschaft und Technik sowie für Finanzen und den zuständigen Industrieministerien vorgesehen. Die Planungsordnung bestimmt außerdem, daß der Staatsplan Investitionen mit Projekten des Staatsplanes Wissenschaft und Technik verzahnt wird. Aus diesem Grunde sollen wichtige Pilot- und Versuchsanlagen einbezogen werden.

Detaillierte Planungsprozeduren verankern die Steuerungskompetenz der Wirtschaftszentrale und den absoluten Vorrang der Staatsplanprojekte:

- Die Vorbereitung muß besonders sorgfältig durchgeführt werden (z.B. hinsichtlich Baubeschreibung, zu schaffender Kapazitäten, Kostenaufwand, Effizienzanforderungen und zeitlicher Produktionsabfolge);
- die speziellen Planaufgaben für Vorhaben des Staatsplans Investitionen werden von den zuständigen Ministerien auf alle am Projekt beteiligten Kombinate und von den Generaldirektoren weiter auf die einzelnen Investitionsauftraggeber aufgeschlüsselt;
- die notwendigen Ressourcen sind vorrangig in die Bilanzen einzuordnen, alle erforderlichen Teilleistungen haben Priorität beim Abschluß von Wirtschaftsverträgen;
- die Ministerien üben über ein „Rapportsystem“ eine straffe Kontrolle aus. Unmittelbare Kontrollpflichten haben die Staatliche Plankommission und die Banken. Die Zentrale Staatliche Inspektion für Investitionen soll die Projektdurchführung bis zur Aufnahme des Dauerbetriebes überwachen, insbesondere die Einhaltung zentral bestätigter und technisch-ökonomischer Kennziffern (Termine).

Der geringere Umfang des Staatsplanes macht eine durchgängige, abgestimmte Planung und rasche Realisierung der Vorhaben leichter, wenngleich die Erfahrung zeigt, daß auch Staatsplanpositionen nicht immer und überall erfüllt werden. In der DDR-Wirtschaft, wo ein am Markt gebildeter Preis als Steuerungsinstrument für die Volkswirtschaft fehlt, ist es zudem schwierig, einen Maßstab zu finden, nach dem die Projekte für den Staatsplan ausgewählt werden. Eine Breitenwirkung ist auch nur dann zu erwarten, wenn sie nicht isoliert als Inzellösung behandelt werden, wie dies in der Praxis häufig der Fall ist.

Zu einer effizienten Strukturpolitik gehört aber nicht nur die Förderung besonders wichtiger Bereiche, sondern auch eine Strukturbereinigung. So sollten Produktionen mit besonders hoher Energieintensität oder besonders

¹⁶ Trotz der Integration wichtiger Zulieferbetriebe in die Kombinate gibt es weiterhin noch starke Verflechtungen zwischen den Kombinatn. Die Materialbezüge des Kombinatn Elektro-Apparate-Werke kommen z.B. nur zu 8 vH aus den eigenen Kombinatnbetrieben. Vgl. Berliner Zeitung vom 10. März 1988, S. 3 sowie Wirtschaftswissenschaft, Heft 4/1989, S. 538 ff.

¹⁷ Vgl. Uwe-Jens Heuer: Innovation, Triebkräfte und Wirtschaftsrecht. Sitzungsberichte der Akademie der Wissenschaften der DDR, Gesellschaftswissenschaften, Nr. 3-G/1988, S. 23.

¹⁸ Da Vertragsstrafen zu schwach wirken, wird neuerdings auch diskutiert, wie die durch Vertragsrückstände eintretenden Gewinnauffälle stärker und spürbarer den Verursachern anzulasten sind. Vgl. Wirtschaftswissenschaft, Heft 10/1988, S. 1541. Vgl. zur Diskussion u.a. auch Wirtschaftsrecht, Heft 2/1987, S. 25 ff.

geringer Wettbewerbsfähigkeit identifiziert und rigoros ausgesondert werden. Es ist ökonomisch unsinnig, dort weiter Ressourcen einzusetzen, die an anderer Stelle einen viel höheren Nutzen erreichen können.

Fazit

Der Grundgedanke der Neuregelung, auf den häufig verwiesen wird, ist, „die Entscheidungen auf diejenige Ebene...zu bringen, auf die sie von der Sache her hingehören...“¹⁹. Dieser Satz stammt aus der Philosophie des NÖS. Anders als damals ist jetzt jedoch eine ausgesprochen vorsichtige Umsetzung in die Praxis typisch. Reformschritte sind im allgemeinen von anderen Maßnahmen begleitet, die das mögliche Risiko des Spontanen, nicht mehr kalkulierbaren abfangen sollen — vermutlich eine Konsequenz der Erfahrungen aus dem Scheitern des NÖS. Damit hat man aber gleichzeitig die Chance für die Wirksamkeit der Neuregelungen beschnitten.

Der neue Entscheidungsspielraum der Kombinate und Betriebe ist deshalb zunächst nur eine isolierte Regelung in einem Umfeld, in dem die sonstigen planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unverändert sind. Der Staat behält über das Bilanzierungssystem die grundlegende Verteilung der Ressourcen in der Hand; es gibt weiterhin Planungs- und Kontrollmechanismen bei der Festlegung der Projekte. Aus der Sicht der Wirtschaftsführung ist das Fortbestehen dieser Rahmenbedingungen unerlässlich: Die Höhe der eigenerwirtschafteten Fonds soll mit den Möglichkeiten ihrer Realisierung abgestimmt sein; außerdem soll verhindert werden, daß die Betriebe Investitionsentscheidungen treffen, die von den zentralen Strukturvorstellungen abweichen.

Mit dem Prinzip der Eigenerwirtschaftung soll die zentrale Investitionsplanung nicht nur ergänzt werden, sondern man erwartet daraus auch mobilisierende Wirkungen und eine Steigerung der Effizienz. Ansatz dafür ist, daß es für die Kombinate in Zukunft interessanter werden wird, Gewinn zu erwirtschaften, weil sie diesen teilweise im eigenen Betrieb wieder investieren können. Diese Vorstellung geht aber von Voraussetzungen aus, die im DDR-System nur sehr bedingt gelten.

Das erste Problem ist die Aussagefähigkeit des Nettogewinns. Der Nettogewinn ist eine Wertgröße und damit von Preisen abhängig. Das geltende Preissystem basiert aber — trotz zahlreicher Veränderungen — nur unzulänglich auf ökonomischen Knappheitsrelationen. Gewinne oder Verluste sind nicht unbedingt Ausdruck der Qualität der Betriebsführung, sondern das Spiegelbild staatlich festgelegter Preisstrukturen. Hinzu kommt, daß die Preisentwicklung in den letzten Jahren wegen der Stimulierung von Neuerungen unübersichtlich geworden ist. Trotz der staatlichen Preiskontrollen gelingt es den Betrieben,

für Erzeugnisse mit marginalen Verbesserungen höhere Preise bewilligt zu bekommen. Überdies erschwert die Monopolstellung der Kombinate den Leistungsvergleich. Die praktischen Schwierigkeiten daraus zeigen sich in der offenkundigen Unsicherheit, die Normative für die Zuführung zum Investitionsfonds (zeitliche Dauer, Differenzierung nach Branchen) festzulegen.

Das zweite Problem ist das der Motivation. Fest steht, daß das ganze Konzept kaum materielle Anreize zur Leistungssteigerung für die Masse der Arbeitnehmer (Lohn, Prämien) bietet. Es ist ein Konzept, das einseitig auf unternehmerische Initiativen setzt. Nun können eigenständige Investitionsentscheidungen für die Betriebsleitung auch in einer Planwirtschaft über ideelle Incentives, wie Selbstbestätigung, Stolz auf das Geleistete, Erfolg, Machtzuwachs durchaus motivierend sein. Diese Wirkungen werden aber durch planwirtschaftliche Rahmenbedingungen wieder abgeblockt. Bei der zentralen Leistungskontrolle dominiert die formale Planerfüllung. Planist-Vergleiche bewirken Leistungszurückhaltung in der Phase der Planausarbeitung. Deshalb hat sich ein insgesamt defensives Verhalten der Wirtschaftseinheiten herausgebildet sowie eine allgemeine Innovationsträgheit. Denn ein Fehlschlag von Neuerungen wird stärker sanktioniert als ein Unterlassen.

Schließlich setzen die Anstrengungen zur Gewinnsteigerung ausreichende Möglichkeiten für eine eigene unternehmerische Entwicklungsstrategie voraus. Die Initiativen werden aber gelähmt, weil dem Kombinatdirektor eine Vielzahl heterogener Zielgrößen vorgegeben wird (z.B. Nachweis der Arbeitskräfteeinsparung, Rechnerauslastung, Ausbau von CAD/CAM, die schematische Festlegung für alle Betriebe der Grundstoff- und Produktionsmittelindustrie, mindestens zu 5 vH ihrer Produktion Konsumgüter herzustellen, Auflagen zu Konsumgüter Sortimenten nach Preisgruppen). Hinzu kommen sich durchkreuzende Weisungslinien: So betreiben Bezirksorgane Kampagnen zur Erhöhung der Konsumgüterproduktion in ihrem Gebiet und nehmen damit auch die eigentlich den Industrieministerien unterstellten zentralgeleiteten Kombinate in die Pflicht. Das administrative Hineinregieren kann dann bei fehlenden Zulieferungen für die Zusatzproduktion zu Disproportionen führen. Oder: Kombinate werden gezwungen, Konsumgüterproduktionen in einem bestimmten Bezirk auszudehnen, obwohl diese effizienter woanders durchgeführt werden könnten. Betriebs- und Kombinatdirektoren können sich in der Regel nicht mit solchen operativen Entscheidungen identifizieren und wollen dafür auch keine echte Verantwortung übernehmen. Es gehört schon ein überdurchschnittliches Maß an Initiative und Durchsetzungsvermögen dazu, um sich über diese Hürden hinwegzu-

¹⁹ Vgl. Harry Nick, Gerd-Rainer Radtke: Gesellschaftliche Entwicklung und sozialistisches Eigentum. In: Einheit, Heft 3/1989, S. 228/229.

setzen. Angesichts der nach wie vor restriktiven Rahmenbedingungen ist eine große Schubkraft von der neuen Möglichkeit der Eigenerwirtschaftung nicht zu erwarten.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 89 **Lehre und Berufsausübung.** Eine Längsschnittuntersuchung für Berlin (West). Von Klaus-Peter Gaulke und Detlef Filip unter Mitarbeit von Hans M. Duseberg. 122 S. 1986. DM 42,—.
- Heft 90 **Analyse der Rahmenbedingungen für energiesparende Investitionen im Mietwohnbereich.** Von Bernd Bartholmai, Eckhard Casser und Dieter Vesper. 276 S. 1986. DM 86,—.
- Heft 91 **Regionale Besonderheiten der Preisbildung und Ansätze zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Berliner Baustoffmarkt.** Von Peter Ring. 188 S. 1986. DM 68,—.
- Heft 92 **I/ Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Allgemeiner Teil.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 270 S. 1987. DM 58,—.
- Heft 92 **I/II Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Länderberichte.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 332 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 93 **An der Schwelle zum Beruf — Erfahrungen und Erwartungen von Prüfungsteilnehmern zu betrieblichen Berufsausbildung in Berlin (West).** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 236 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 94 **Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren — eine vergleichende Analyse —.** Von Kurt Geppert, Bernd Görzig, Wolfgang Kirner, Erika Schulz, Dieter Vesper (DIW), unter Mitarbeit von Johannes Bröcker (Universität Kiel). 548 S. 1987. DM 112,—.
- Heft 95 **Die Glasindustrie — ein Branchenbild.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 364. S. 1987. DM 88,—.
- Heft 96 **Verkehrsverhalten im Vergleich — Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1976 und 1982 nach Verkehrsarten, Zwecken, Entfernungsstufen, Gemeindetypen und Bevölkerungsgruppen.** Von Jutta Kloas und Hartmut Kuhfeld. 177 S. 1987. DM 59,60.
- Heft 97 **Die Einkommenslage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1981.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Bernd Freitag und Gerhard Göseke. 490 S. 1987. DM 98,—.
- Heft 98 **Förderung von Innovationen und Arbeitsplätzen im Rahmen der Berliner Strukturprogramme — Eine Erfolgskontrolle.** Von Kurt Hornschild und Uwe Müller. 276 S. 1987. DM 78,—.
- Heft 99 **Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. 239 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 100 **Simulation gesamtwirtschaftlicher Perspektiven mit einem ökonometrischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Jürgen Blazejczak. 418 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 101 **Entwicklungshilfe, Ausfuhr und Beschäftigung — Eine empirische Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dieter Schumacher. 178 S. 1988. DM 59,60.
- Heft 102 **SO₂- und NO_x-Emissionen in der DDR 1982.** Von Jochen Bethkenhagen, Rainer Hopf, Manfred Melzer, Cord Schwartau und Doris Cornelsen (Projektleitung). 530 S. 1988. DM 112,—.
- Heft 103 **Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum — Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft.** Strukturberichterstattung 1987. 312 S. 1988. DM 82,—.
- Heft 104 **Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Schuhindustrie in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 172 S. 1988. DM 58,—.
- Heft 105 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Kurt Geppert und Bernd Görzig. 212 S. 1988. DM 68,—.
- Heft 106 **Berufsstart in Berlin.** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 250 S. 1988. DM 76,—.
- Heft 107 **Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor.** Von Frank Stille, Renate Filip-Köhn, Heiner Flassbeck, Bernd Görzig, Erika Schulz und Reiner Stäglin. 235 S. 1988. DM 74,—.
- Heft 108 **Investitionen, Beschäftigung und Produktivität.** Zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen. Von Bernd Görzig, Jürgen Blazejczak, Gustav Adolf Horn, Wolfgang Kirner, Erika Schulz und Frank Stille. 265 S. 1988. DM 78,—.
- Heft 109 **Zukünftiger Finanzbedarf für die Verkehrswege in Städten und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen.** Von Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert. 193 S. 1988. DM 66,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Eigenverantwortung versus Kontrolle — der Zwiespalt in der Reformpolitik der DDR. Bearbeitet von Doris Cornelsen und Angela Scherzinger.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten