

Berichte

Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute

Bericht über die Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Hannover (26. 9. bis 29. 9. 1966)

Das Generalthema der diesjährigen Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften umspannte in seiner allgemeinen Formulierung einen weiten Bereich. Dementsprechend beschränkten sich die Referate und Diskussionen keineswegs auf die naheliegende und gerade in der Gegenwart so viel diskutierte Frage nach Berechtigung, Zweckmäßigkeit und Umfang staatlicher Planung in der Marktwirtschaft. Selbst am ersten Tag, als mit den Referaten von Helmut *Arndt* (Die Planung als Problem der Marktwirtschaft) und W. Adolf *Jöhr* (Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft?) dieses Thema direkt angesprochen wurde, stand es nicht im Mittelpunkt. Das Interesse konzentrierte sich vielmehr auf das dritte Referat des Tages (Herbert *Giersch*: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft), was seinen sinnfälligen Ausdruck darin fand, daß von den drei Diskussionskreisen zu den vorangegangenen Referaten der Diskussionskreis Giersch das Gros der Tagungsteilnehmer anzog. Dazu mag neben dem temperamentvollen und engagierten Vortrag besonders die Aktualität der angesprochenen wirtschaftspolitischen Probleme der Bundesrepublik beigetragen haben.

Der zweite Tag brachte vormittags eine Spezialisierung auf die Planungsaufgaben und Planungsmöglichkeiten in zwei ausgewählten Tätigkeitsbereichen der öffentlichen Hand (Fritz *Neumark*: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft; Hans K. *Schneider*: Plankoordination in der Regionalpolitik). Die Weite des Themas erlaubte es auch, betriebswirtschaftliche Aspekte der Planung zu untersuchen. Das geschah am Nachmittag in den Referaten von Erich *Kosiol* (Das Planungsproblem in der Unternehmung) und von Horst *Albach* (Koordinationsprobleme im Planungsprozeß der Großunternehmung). Die Planung in den östlichen Zentralverwaltungswirtschaften und die gegenwärtigen Reformbestrebungen in diesen Ländern standen als

weiterer Teilaspekt des Generalthemas auf dem Programm des dritten Tages. Das Referat von Erik *Boettcher* (Die zentrale Planung sowjetischen Typs im Wandel) wurde ergänzt durch Korreferate von Bredžič Levčik (Tschechoslowakei) und Predrag Mihajlović (Jugoslawien), die über die wirtschaftlichen Reformmaßnahmen in ihren Ländern berichteten.

Im letzten Referat der Tagung schließlich beschäftigte sich Hans *von der Groeben* mit den Problemen der übernationalen Planung aus der Sicht und Erfahrung des EWG-Politikers (Probleme der überregionalen Programmierung).

Wollte man von einem Gesamteindruck dieses thematisch so reichhaltigen Programms sprechen, so müßte man das allseitige Bemühen der Referenten hervorheben, Vorbehalte und Vorurteile gegenüber der Planung abzubauen. Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß die noch recht verbreitete Ablehnung jeglicher Art von gesamtwirtschaftlicher Planung ihre Wurzel einmal in der mangelnden Information über Art und Umfang der in Aussicht genommenen staatlichen Planung und zum anderen in einem Mißtrauen gegenüber möglichen Ausdehnungstendenzen des staatlichen Planungsehrgeizes haben. Man war sich aber völlig darüber einig, daß das Prinzip der freien Wettbewerbswirtschaft unangetastet bleiben muß. Staatliche Eingriffe sind nur gerechtfertigt, wenn sie der Vermeidung und Beseitigung unbefriedigender Ergebnisse der Marktwirtschaft dienen. Dementsprechend unternahmen es *Arndt* und *Jöhr* in ihren einführenden Referaten („Planung als Problem der Marktwirtschaft“ und „Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik?“), die Arten und die Bereiche staatlicher Planung in der Marktwirtschaft abzustecken: Von beiden Referenten wurde die staatliche Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses selbst zurückgewiesen, wobei sich *Jöhr* ausführlich mit den gängigen Argumenten für eine solche Planung auseinandersetzte. Beide bejahten jedoch wirtschaftslenkende Aktivität des Staates, wenn sie der Schaffung und Erhaltung der wirtschaftlichen Rahmenordnung oder der Korrektur wirtschaftspolitisch unerwünschter Ergebnisse des Marktprozesses dient. Die bekannten marktwirtschaftlichen Defekte (Monopolbildung, Vernachlässigung der Infrastruktur, mangelnde soziale Sicherheit u. a.) wurden als Rechtfertigung staatlicher Wirtschaftsaktivität und damit -planung genannt. Aber auch diese gerechtfertigte Einflußnahme des Staates darf eben nicht durch Planung des Wirtschaftsprozesses in Form staatlich festgesetzter Preise, Löhne, Investitionsquoten oder Erzeugungsmengen (abhängige Variable, *Jöhr*) erfolgen, sondern „konform“ durch indikative (*Arndt*) oder konduktive (*Jöhr*) Planung. Dabei muß die angestrebte Veränderung der abhängigen Variablen durch eine Korrektur der unabhängigen Va-

riablen (Steuern, Subventionen usw.) erreicht werden, damit die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Mechanismus erhalten bleibt. Dieses alles vorausgesetzt, ergeben sich dennoch schwerwiegende Probleme aus der notwendigen Koordinierung der staatlichen Planung (mangelhafte oder fehlende Koordinierung muß wegen der oft kollidierenden Zielsetzungen zu Fehlschlägen führen) und aus der Unsicherheit der Prognosen, auf denen sie beruht. Die Forderung *Arndts* nach Bildung einer „sachkundigen Koordinationsstelle“ ist daher als Anregung beachtenswert. Wie aber die „unabhängigen Institutionen“ aussehen sollen, denen „wirtschaftspolitische Maßnahmen übertragen werden“ sollen, bleibt unklar, zumal der Gedanke leider nicht näher ausgeführt wurde. Die Bundesbank als Beispiel einer solchen Institution hat einen klaren gesetzlichen Auftrag. Es ist schwer vorstellbar, daß weitere wirtschaftspolitische Ziele gesetzlich fixiert und deren Verfolgung irgendwelchen Institutionen übertragen würden. Die wirtschaftspolitischen Ziele kollidieren bekanntlich nicht selten miteinander; sie erfordern also den politischen Kompromiß, und das um so mehr, als die Ziele oder zumindest ihre Rangfolge wechseln. Ihre Erhebung zur Gesetzesnorm kommt daher nicht in Betracht. Geschieht das aber nicht, so bedeutet die Verwirklichung des Vorschlages Delegation politischer Vollmachten auf neue Organe. Der Vorzug der „Unabhängigkeit“ (von der Regierungsgewalt) erwies sich damit als Fiktion; denn die neuen Institutionen wären selbst Träger politischer Verantwortung und Teil der Exekutive. Wo ist der Vorteil? — Größere Sachkunde könnte auch ohne solche den Regierungsapparat aufblähende Institutionen erreicht werden.

Das Referat von *Giersch* (Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft) bildete insofern eine Ausnahme, als hier nicht die Planung als notwendiges oder zumindest wünschenswertes Ingrediens der Wirtschaftspolitik, sondern die Wirtschaftspolitik selbst im Mittelpunkt der Betrachtung stand. In einer ausführlichen und pointierten Diagnose der Wirtschaftswirklichkeit wies er besonders nachdrücklich auf „time lags“ im Preis- und Einkommens-Mechanismus hin, die durch verzögerte und falsch dosierte wirtschaftspolitische Korrekturmaßnahmen gefährlich verstärkt werden können. Kostenlags entstehen im Aufschwung dadurch, daß die Löhne hinter der Steigerung der Arbeitsproduktivität und die Zinsen hinter den Gewinnsteigerungen zurückbleiben. Daher halten sich die Preissteigerungen in dieser Phase in relativ engen Grenzen. Es bedarf also mittelfristiger Vorausschau, um schon in dieser Phase Anlaß zu wirtschaftspolischem Eingreifen zu sehen. Denn erst in der folgenden Phase verlangsamten Wachstums steigen die Faktorkosten als „Spätfolge des vorangegangenen Booms“ schnell an und führen zu einer

Beschleunigung des Anstiegs der Güterpreise. Alle restriktiven Maßnahmen kommen jetzt zu spät und wirken zu stark. — Hinzu kommt, daß beim gegenwärtigen internationalen Währungssystem und der bestehenden internationalen Wirtschaftsverflechtung eine Geldwertstabilisierung unabhängig von der internationalen Preisentwicklung unmöglich ist. Die Verhinderung des Inflationsimports erfordert daher eine „Weiterbildung“ des Währungssystems. Giersch zählte in seinem Referat eine Reihe solcher Gestaltungsmöglichkeiten auf: 1. Flexible Wechselkurse; 2. Festsetzung und Variierung des Termindevisenkurses durch die Notenbank; 3. Festsetzung und Variierung des Kassadevisenkurses durch die Notenbank; 4. System zwei könnte mit einer „Spreizung der Interventionspunkte“ kombiniert werden; 5. Vergrößerte Bandbreite, verbunden mit einer begrenzten Bandverschiebung.

Jedenfalls ergibt sich aus dem ständigen „Konflikt zwischen Wachstum und Stabilität“, der in der modernen Wirtschaft — abgesehen vom Verteilungsproblem — immer mehr in den Vordergrund rückt, „ein zusätzlicher Bedarf an rationaler Wirtschaftspolitik“. Und zwar gilt das nicht nur für die Währungspolitik, die nur dem Zweck dient, die anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegen außenwirtschaftliche Nebenwirkungen abzusichern, sondern in erster Linie für die auf die direkte Beeinflussung der Binnenwirtschaft gerichteten Maßnahmen selbst. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die den vorangegangenen Überlegungen entspringen, sind — außer der „außenwirtschaftlichen Absicherung“ aller Maßnahmen — 1. Beeinflussung der Faktorenpreise in der Weise, daß „wachstumswichtige Verschiebungen in den Faktorenproportionen richtig signalisiert werden“. Das soll geschehen durch Leitlinien für die mittelfristige Lohn- und Zinsentwicklung. Erstere sind für die Gewerkschaften Richtlinien für eine „Kostenniveau-neutrale Lohnpolitik“. 2. Erarbeitung von „Regeln, die das Verhalten der öffentlichen Hände und organisierten Gruppen mit dem Stabilitätsziel verknüpfen“.

Das heftig applaudierte und lebhaft diskutierte Referat von *Neumark* (Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft) befaßte sich mit einem der wichtigsten Anwendungsgebiete staatlicher Planung. Im Mittelpunkt des Referates standen drei Problemkreise: 1) die Nachteile der einjährigen Haushaltsplanung, 2) Reformvorschläge zur bisherigen Budgetierungspraxis, 3) politische, technische und ökonomische Einzelprobleme, die sich im Zusammenhang mit derartigen Reformen ergeben.

Als die wichtigsten Nachteile der gegenwärtigen Budgetpraxis bezeichnete der Referent folgende: a) Die immer komplizierteren und umfangreicheren Probleme, die bei der Planung und Erstellung des Staatshaushaltes auftreten, erschweren oder verhindern bei *einjähri-*

ger Haushaltsperiode die ausgiebige Diskussion und Beratung des Haushalts, seine rechtzeitige Erstellung und die exakte und fortlaufende Prüfung der einzelnen Haushaltsposten. b) Die einjährige Haushaltsperiode führt zudem dazu, daß kurzfristige Gesichtspunkte und eine isolierte Betrachtungsweise bei der Planerstellung das Übergewicht erhalten. c) Wegen der derzeit praktizierten zeitlichen Übertragbarkeit gewisser Budgetposten differieren Bewilligungen und tatsächliche Ausgaben häufig voneinander. d) Da die Kürze der Haushaltsperiode es erschwert oder unmöglich macht, die wirtschaftlichen Fernwirkungen einzelner Projekte in Betracht zu ziehen, wird damit auch ein Gesamtnutzen-Gesamtkosten-Vergleich einzelner Projekte verhindert. Andere Ansatzpunkte der Kritik waren der in der Bundesrepublik Deutschland übliche außerordentliche Haushaltsplan und die mangelnde wirtschaftswissenschaftliche Vorbildung der in der Finanzverwaltung Beschäftigten.

Diese Mängel veranlassen Neumark zu folgenden Reformvorschlägen: 1. Die Haushaltsperiode soll auf zwei Jahre ausgedehnt werden. Die nur im 2-Jahres-Rhythmus sich wiederholenden Beratungen der gesetzgebenden Körperschaften über den Haushaltsplan könnten damit intensiviert und ausführlicher gestaltet werden. Die rechtzeitige Erstellung des Haushaltsplanes erscheint daher eher möglich. Das gleiche gilt für eine gründliche laufende Kontrolle des Budgets. Als weiteren wesentlichen Punkt seiner Reformvorstellungen sieht Neumark die Ergänzung des zweijährigen Budgets durch eine *mehrfährige Finanzplanung* (vier bis fünf Jahre) an. Sie soll bewirken, was auch ein zweijähriges Budget nicht erreichen kann, daß nämlich bei der Aufstellung des Budgets lediglich kurzfristige Überlegungen eine Rolle spielen und daß die geplanten Projekte und Ausgaben isoliert, also unabhängig von den anderen Etatposten beurteilt werden. Der Finanzplan ist zwar nicht vollzugsverbindlich; da er jedoch die quantifizierte Darlegung der politisch erwünschten Entwicklung darstellt, hat er die Funktion einer Richtschnur. Er ist also mehr als bloße Vorausschau. Der Finanzplan wäre nicht von den politischen Instanzen selbst, sondern von Expertengruppen aufzustellen. Um den politischen Instanzen einen cost-benefit-Vergleich zu ermöglichen, wären Alternativpläne nötig. Dabei ist sich Neumark jedoch über die außerordentlichen Schwierigkeiten und den beschränkten Anwendungsbereich der cost-benefit-Analyse im Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft im klaren. Die Finanzpläne sollten die Form einer gleitenden Planung haben, das heißt, sie müßten jeweils nach Ablauf einer Periode, z. B. nach einem Jahr, überprüft und an Hand der inzwischen gewonnenen neuen Daten und Erkenntnisse korrigiert werden. Der Referent skizzierte ein seit kurzem in Amerika praktiziertes Budgetierungsverfah-

ren, in dem wesentliche Bestandteile seiner Reformvorschläge verwirklicht sind (programming planning budgeting).

Der Referent wies u. a. auf folgende Einzelprobleme und Schwierigkeiten, die sich bei der Verwirklichung der Reformen ergeben würden, hin: Der Regierung müßte es gelingen, die Ausgabenfreude des Parlaments zu bremsen, um ihren eigenen Finanzplan durchsetzen zu können. Der Finanzplan sollte zwar nicht von der Zustimmung des Parlaments abhängig sein, da er ja die Quantifizierung eines wesentlichen Teils des politischen Programms der Regierung darstellt. Anderseits ergibt sich daraus die Gefahr, daß das Parlament der Regierung „heillos ausgeliefert“ ist. Die Finanzpläne (und die Alternativpläne) müssen von Wirtschaftswissenschaftlern aufgestellt werden. Neumark schlägt vor, diese Expertengruppen organisatorisch dem Bundeskanzleramt anzugliedern, weil der Bundeskanzler für die politische Linie, die in der Finanzplanung ihren Niederschlag findet, verantwortlich ist.

Das folgende Referat von H. K. *Schneider* (Plankoordinierung in der Regionalpolitik) befaßte sich mit einem Teilproblem der Planung, nämlich der Abstimmung der Pläne unterschiedlicher Akteure. Für die Regionalpolitik ergibt sich diese Notwendigkeit aus dem Umstand, daß sowohl die EWG als auch Bund, Länder und Gemeinden regionalpolitisch tätig werden. Aber auch eine Koordinierung der privaten und öffentlichen Planungen innerhalb einer Region ist notwendig (öffentliche Infrastrukturvorhaben und private Investitionsplanungen).

Eine Plankoordinierung ist grundsätzlich erreichbar durch *Zielabstimmung* oder durch *Maßnahmenabstimmung*. Die vollkommene Zielabstimmung gelingt nur bei Vereinigung der regionalpolitischen Planungs- und Handlungsvollmacht in einer Hand. In allen anderen Fällen differieren die Ziele der verschiedenen Ebenen mehr oder weniger stark voneinander. Aber selbst auf den einzelnen Ebenen wird es meist auf Grund ressortspezifischer Vorstellungen zur Bildung von Teilzielen kommen. Da also ein vollkommener Zielausgleich bei Erhaltung der Autonomie der öffentlichen Entscheidungsträger nie völlig zu erreichen ist, muß die unvollkommene Zielabstimmung durch eine Abstimmung der Maßnahmen ergänzt werden. Der Referent untersuchte dann eingehend die Kriterien, die die Erfolgchancen der Koordinierungsbemühungen beeinflussen.

Für die formelle (bewußt gestaltete) Koordinierung kommen drei Techniken in Betracht: 1) Kommunikation, 2) Koordinierungsplan und 3) koordinierter regionaler Gesamtplan. Bei der Kommunikation erfolgt die Koordinierung durch Beschaffung und Weitergabe von Informationen. Beim Koordinierungsplan wird der Koordinierungsvorgang selbst geplant. Es wird festgelegt, welche interdependenten Aktionen aufeinander abzustimmen sind. Es werden bestimmte Verhal-

tensregeln vorgeschrieben. Im koordinierten regionalen Gesamtplan wird das optimal erreichbare Ergebnis der Koordinierungsbemühungen dargestellt. Er enthält: Annahmen über die relevanten exogenen Variablen, die nicht Instrumentvariable der Entscheidungsträger sind; Schätzungen der wichtigsten endogenen wirtschaftlichen und sozialen Variablen; Teilziele für die einzelnen Aktivitätsbereiche; die abgestimmten Maßnahmen der regionalpolitischen Stellen. Der regionale Gesamtplan muß sich zwischenzeitlichen Entwicklungen anpassen können und daher entsprechend flexibel sein. Der Referent hob jedoch hervor, daß die genannten Verfahren der Koordinierung sich schlecht für eine Koordinierung der privaten Entscheidungen untereinander und mit denen der öffentlichen Hände eignen. In einer abschließenden Untersuchung verschiedener regionalpolitischer Modelle kam der Referent zu dem Ergebnis, daß ihre praktische Anwendung heute meist noch an dem Mangel an brauchbarem statistischen Material und an dem mangelhaften Wissen über die empirische Relation scheitert. Diese Schwierigkeiten müßten aber mit der Zeit zu überwinden sein. Grundsätzlich ist gegen den Modellansatz jedoch einzuwenden, daß er nicht quantifizierbare Informationen nicht auswerten kann. Ein regionalpolitisches Programm muß daher in jedem Fall außer den Modellergebnissen zusätzliche nicht formalisierbare Informationen auszuwerten versuchen.

In seinem grundsätzlichen Referat kritisierte *Kosiol* (Zur Problematik der Planung in der Unternehmung) den derzeitigen wissenschaftlichen und praktischen Stand der betrieblichen Planung. Die Entwicklung und Verfeinerung mathematischer Entscheidungsmodelle müsse in eine Sackgasse münden, wenn es nicht gelinge, die Modelle durch verstärkte empirische Forschung mit wirklichkeitsgerechten Daten und inhaltlichen Beziehungen anzufüllen. Nach Betonung der Wichtigkeit empirisch-materialer Informationen für die Verlässlichkeit der Prognosen und damit für die Planung gipfelten seine Ausführungen in der Forderung nach technisch und finanziell besserer Ausstattung der Lehrstühle und Institute und nach Gründung großer Spezialinstitute für empirisch-induktive Forschung. *Albach* unterschied in seinem Referat (Die Koordinierung der Planung in der Großunternehmung) zwischen Koordination der langfristigen Planung, die in der Ausrichtung aller betrieblichen Aktivitäten auf ein langfristiges Unternehmensziel besteht, und Koordination der kurzfristigen Planung, bei der „die Verteilung der knappen Ressourcen des ‚Minimumsektors‘ im Vordergrund steht“. Die langfristige Planung und daher auch deren Koordination ist in Deutschland offenbar noch nicht sonderlich verbreitet. Langfristige Unternehmensziele sind nur selten schriftlich und im Detail fixiert. Sofern das geschieht, verlagert sich aber die Koordinie-

nung, die bislang eine wichtige Aufgabe der Führungsspitze war, nach Ansicht Albachs auf den Plan oder das Planungsmodell selbst, an deren Ausarbeitung alle Teile der Verwaltung beteiligt sind. Aus der „instanzbezogenen, hierarchischen wird die aufgabenbezogene Koordination“. Darüber hinaus lag das Schwergewicht des Referates auf einer eingehenden Analyse der verschiedenen Möglichkeiten einer Koordination der kurzfristigen Planung.

Eine allgemeine Analyse und Deutung der Reformbestrebungen in den Zentralplanwirtschaften des Ostblocks unternahm *Boettcher* (Die zentrale Planung sowjetischen Typs im Wandel). Die ergänzenden Referate von *Levčik* (Tschechoslowakei) und *Mihajlović* (Jugoslawien) bildeten in ihren detaillierten Darstellungen des Reformverlaufs in der Tschechoslowakei und in Jugoslawien eine begrüßenswerte Konkretisierung der allgemeinen Ausführungen von *Boettcher* und offenbarten gleichzeitig den großen Abstand, der die Wirtschaftssysteme der beiden Länder (noch?) trennt. *Boettcher* unterschied drei Entscheidungsebenen: 1) makroökonomische Entscheidungen, die die Wachstumsrate, die Höhe der Investitionen und die Verteilung der Ressourcen auf die einzelnen Sektoren bestimmen; 2) laufende oder sektorale Entscheidungen über die Produktionsstruktur der Branchen und Betriebe, über deren konkrete Investitionsvorhaben und über den jeweiligen Input; 3) Entscheidungen über die Zusammensetzung des Konsumgüterkorbes der Haushalte und über Berufs- und Arbeitsplatzwahl. Er konstatierte, daß das Recht der zentralen Planungsbehörde zu makroökonomischen Entscheidungen (Entscheidungsebene 1) nach wie vor unbestritten ist. Er meinte ferner, daß die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl sowie die freie Konsumwahl in allen Ländern des Ostblocks praktisch gegeben ist. Dieser Behauptung wurde in der Diskussion mehrfach widersprochen. In der Tat kann zumindest für die DDR von praktisch gegebener Berufs- und Arbeitsplatzwahl nicht die Rede sein. Es handelt sich hier geradezu um ein Musterbeispiel für das oft beklagenswerte Auseinanderklaffen von verfassungsmäßig verbrieften Rechten und praktizierter Wirklichkeit. Daß z. B. die Zulassung zum Oberschulbesuch und zum Universitätsstudium nicht von den fachlichen Leistungen, sondern von der gesellschaftlichen Stellung der Eltern abhängt, ist allgemein bekannt. Die freie Arbeitsplatzwahl ist z. B. dadurch beschränkt, daß ein Arbeitnehmer, der auf eigenen Wunsch aus einem volkseigenen Betrieb ausscheidet, eine Anstellung in einem anderen volkseigenen Betrieb nur dann erhält, wenn der erste Betrieb sein placet gibt.

Dessen ungeachtet vollziehen sich jedenfalls die Reformen ganz überwiegend auf der zweiten Entscheidungsebene (sektorale Entscheidung). Hier ist es zu einer gegenwärtig noch andauernden Kontro-

verse über die Form der durchzuführenden Reformen gekommen. Die Gruppe der „Zentralisten“ will die Betriebe wie bisher durch ein System administrativer Anweisungen und Kontrollen steuern. Die Reformen sollen ihrer Meinung nach lediglich eine Verbesserung des traditionellen administrativen Entscheidungsverfahrens herbeiführen. Die „Dezentralisten“ befürworten demgegenüber ein „Funktionsmodell mit eingebautem Marktmechanismus“. Sie glauben, daß Elemente der Marktwirtschaft als nützliche Instrumente zur Durchsetzung von Makroentscheidungen dienen könnten. Die Schwäche des traditionellen Planungsverfahrens auf der zweiten Entscheidungsebene liegt darin, daß die wachsende Anzahl zu produzierender Güter die zentralen Instanzen überfordert; sie erhalten nicht mehr alle notwendigen Informationen. Die Konsistenz der Teilpläne ist damit auf die Dauer nicht mehr gesichert. Die zentrale Planungsbehörde ist zudem nicht in der Lage, sich über die technischen Verfahren ausreichend zu informieren. Von ihr kann also auch nicht die Initiative für eine Verbesserung der einzelnen Produktionsverfahren ausgehen. Sie muß daher die Initiative auf technologischem Gebiete den Betriebsleitern überlassen. Dabei wird jedoch die Initiative der Betriebsleiter durch ein umständliches Antragsverfahren (Bewilligung der Mittel) gelähmt. Ebenso hemmend auf den technischen Fortschritt wirkte das bisherige Prämiensystem, das auf der Basis der Bruttoproduktion aufgebaut war. Kostensenkender technischer Fortschritt führt aber zu einem Absinken dieser Kennziffer und mindert daher das Prämienaufkommen. Im Grunde war daher das Ideal der Zentralplanwirtschaft, daß nämlich die Zentrale sämtliche Ziele selbst festlegt, nie erfüllt.

In Erkenntnis dieser Mängel begann allmählich eine bewußte Dezentralisierung der Entscheidungen auf der zweiten Ebene. Das geschah dadurch, daß die Produktion zentral nur in großen Zügen festgelegt und die Spezifizierung bezüglich Qualität und Sortiment den Betrieben überlassen wurde und daß außerdem den Betrieben bei ihren Investitionen größere Entscheidungsfreiheit zugebilligt wurde. Wollte die zentrale Planungsbehörde dennoch weiterhin ihre Ziele durchsetzen, so mußten an die Stelle der administrativen Anweisungen andere flexible Instrumente treten. Die Einführung des Zinses, die Prämiiierung der Betriebe nach dem Gewinn und die Erhebung von Steuern sind solche Mittel. Die allenthalben durchgeführten oder geplanten Preisreformen sollen der Annäherung der Preise an die Knappheitspreise dienen.

Die gegenwärtigen Reformen in den Ländern des Ostblocks laufen darauf hinaus, das Recht der Zentrale zur unabhängigen Setzung der Planziele zu beschneiden. Die Zentrale soll stattdessen zu einer freiwilligen Kooperation mit den Betrieben in der Weise veranlaßt wer-

den, daß sie versucht, durch ihre Datensetzung die Ziele der Betriebe mit ihren eigenen vereinbar zu machen. In der Einführung dieser konduktiven Planung sieht der Referent eine echte Möglichkeit, das Funktionieren des Systems zu verbessern. Indessen ist die Diskussion zwischen Zentralisten und Dezentralisten noch nicht beendet und der Ausgang bislang ungewiß.

Während das Korreferat von *Levčik* (Tschechoslowakei) im wesentlichen die Bestätigung der Ausführungen *Boettchers* im Hinblick auf die tschechoslowakischen Verhältnisse brachte, offenbarte das Korreferat von *Mihajlović* (Jugoslawien) den gänzlich andern Stand des gegenwärtigen Planungssystems. Die Planung der Globalproportionen, die zeitlich der Phase des zentralen Planungssystems folgte, war entfernt mit dem vergleichbar, was heute in den übrigen Ostblockstaaten zur Diskussion steht, obwohl die Entwicklung der Arbeiterselbstverwaltung ein ganz eignes Element Jugoslawiens war und bisher geblieben ist und auch die Dezentralisation der Entscheidungen auf der zweiten Ebene viel weiter durchgeführt war, als es die Dezentralisten in den übrigen Ostblockländern heute anstreben. Inzwischen hat jedoch nach den Worten *Mihajlović* die Liberalisierung weitere Fortschritte gemacht, und die Funktion des Planes hat sich erneut verschoben. Er hat jetzt einmal die Aufgabe, die zukünftige wahrscheinliche Entwicklung zu skizzieren, dient dabei aber den Unternehmen nur als Richtungshinweis. Zum anderen empfiehlt der Plan wirtschaftspolitische Maßnahmen, die der vorausgesagten Entwicklung am besten entsprechen. Im übrigen haben die zentralen Behörden in manchen Bereichen weiterhin die Befugnis zur administrativen Regelung der Wirtschaft. Jedoch sind diese Befugnisse und die Anwendungsbereiche gesetzlich genau bestimmt. Sie beschränken sich auf diejenigen Bereiche, in denen die Aktivität der unabhängigen wirtschaftlichen Organisationen als nicht genügend betrachtet wird. Als Beispiele nannte der Referent Infrastruktur, Energieerzeugung und unentwickelte Regionen.

Im Schlußreferat der Tagung nahm *von der Groeben* (Probleme der überregionalen Programmierung) zu Fragen der zwischenstaatlichen Planung Stellung. Er wies auf die Schrittmacherdienste der EWG-Kommission hin, die im April dieses Jahres ein erstes europäisches Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik veröffentlicht hat. Ihr Ziel ist es dabei, „durch eine systematische, kohärente und rationale Wirtschaftspolitik auf längere Sicht optimale Bedingungen für ein stetiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum unter gleichzeitiger Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie der inneren und äußeren Stabilität zu schaffen“. Abschaffung der Binnenzölle, Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse auf dem Agrarsektor,

Übergehen der Agrar- und Wettbewerbspolitik auf die Gemeinschaft führen zu einer verstärkten Konjunkturabhängigkeit der sechs Länder untereinander und machen eine gemeinsame Konjunkturpolitik dringlicher denn je. Da aber kurzfristige konjunkturpolitische Maßnahmen nur unter Berücksichtigung der wahrscheinlichen Entwicklung getroffen werden sollten, ergibt sich die Notwendigkeit einer mittelfristigen gemeinsamen Wirtschaftspolitik von selbst. Als elastisches und gerade darum so nützliches Mittel erweist sich die mittelfristige Programmierung bei der Interpretation der nur recht allgemeinen Bestimmungen des Vertrags von Rom über die Verwirklichung der Wirtschaftsunion. Auch ist es das geeignete Instrument, soziale und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen zu erarbeiten und zum Ausdruck zu bringen. Häufig wird nach Meinung des Referenten das Verhältnis zwischen quantitativer Vorausschau und einer längerfristigen Programmierung der Wirtschaftspolitik verkannt. Die Vorausschau der wirtschaftlichen Entwicklung ist ohne jeden politischen Inhalt; sie stellt lediglich eine wichtige Grundlage für die Ausarbeitung politischer Entscheidungen dar. Keinesfalls aber enthält sie eine quantitative Zielsetzung. Allerdings ist nicht zu leugnen, daß es zwischen Vorausschau und Wirtschaftspolitik eine Interdependenz geben kann. Implizite oder explizite liegen nämlich den Projektionen immer schon bestimmte Hypothesen über die voraussichtliche Wirtschaftspolitik zugrunde. Helfen können hier alternative Projektionen, die auf Grund unterschiedlicher Ausgangshypothesen erstellt werden.

Der Referent betonte, daß die Programmierung der Wirtschaftspolitik das Prinzip der Wettbewerbsfreiheit keineswegs einschränkt, sondern im Gegenteil seiner Verwirklichung dient; denn sie soll die Voraussetzung dafür schaffen, daß sich die private Unternehmerinitiative voll entfalten kann. Dabei konzentriert sie sich einmal auf die Förderung des Produktionspotentials (Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik, Investitionspolitik, Forschungspolitik, Anpassung der Unternehmensgröße an die modernen technischen und ökonomischen Gegebenheiten sowie Verbesserung der sektoralen und regionalen Strukturen), zum anderen geht es darum, die spezifischen Aufgaben des Staates in Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bringen, wobei insbesondere auf die Vermeidung aller größeren strukturellen Engpässe zu achten ist.

Bevorzugter Ansatzpunkt der europäischen Programmierung müssen wegen der ständig wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der öffentlichen Hand die öffentlichen Finanzen sein. Der Referent forderte daher eine Reformierung der Haushaltspraxis, insbesondere die Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung. In diese mehrjährigen Pläne könnten dann die jährlichen Haushaltspläne eingebettet werden.

Dabei wären in den jährlichen Haushaltsgesetzen die besonderen konjunkturellen Erfordernisse zu berücksichtigen und ein konjunkturell erwünschtes Vorziehen oder Verschieben bestimmter Ausgaben zu beschließen. Diese Forderungen des Referenten stimmten bemerkenswerterweise weitgehend mit den Vorstellungen *Neumarks* (siehe oben) überein. Auch er fordert eine *gleitende* Finanzplanung.

Die wirtschaftspolitischen Leitlinien, als das Ergebnis der mittelfristigen Programmierung, können mangels juristischer Handhaben nicht zwangsweise in den Mitgliedländern durchgesetzt werden. Die EWG-Kommission ist daher nach den Worten des Referenten auf die Überzeugungskraft ihrer Argumente und auf den guten Willen der einzelnen Regierungen angewiesen. Schon aus diesem Grunde ist es wünschenswert, daß die mittelfristige Wirtschaftspolitik nicht die Sache weniger Experten und Regierungsbeamten bleibt, sondern auch ein möglichst lebhaftes Echo in der Öffentlichkeit findet.

Hubertus Adebahr, Berlin