

Berichte

Wirtschaftsordnung und Wiedervereinigung

Überlegungen zu der Schrift von Peter Dietrich Propp*

Wenn wir die Möglichkeiten einer Wiedervereinigung unseres unglücklich zerspaltenen Landes bedenken, so tritt zu dem Alpdruck der verwirrten politischen Verhältnisse wohl die weitere Sorge, wie die beiden Landesteile, deren Wirtschaft sich seit nunmehr 20 Jahren in radikal verschiedener Weise entwickelt, wieder zu einem wirtschaftlichen Ganzen verschmolzen werden können. Die zwiespältige Entwicklung beruht vor allem auf den gegensätzlichen Formen der Wirtschaftsordnung — hier Marktwirtschaft, dort totalitär verwaltete Planwirtschaft. So liegt es nahe, den Zugang zur wirtschaftlichen Seite der Wiedervereinigungsfrage vom Problem der Wirtschaftsordnung her zu suchen, wie Propp es im vorliegenden Band unternimmt. Die Frage muß insoweit lauten: Inwiefern lassen sich Elemente des östlichen, planwirtschaftlichen Systems mit unserer — als gegeben angenommenen — marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbaren, oder welche Widerstände und Schwierigkeiten erwachsen einer Anpassung und Umbildung des östlichen Systems entsprechend den Anforderungen unserer Ordnung, seiner „Transformation“?

Eine Fragestellung dieser Art nimmt der Verfasser zugleich zum Anlaß, das Planungssystem der Sowjetzone in seinen theoretischen Grundzügen darzustellen und zu erörtern. Hier scheint mir sogar ein selbständiges theoretisches Ziel des Verfassers und vielleicht der Ausgangspunkt seiner Arbeit zu liegen. So erklärt es sich, daß dem zweiten Abschnitt, der erst das im Titel des Buches umschriebene Thema behandelt, ein so umfangreicher — fast zwei Fünftel des Werkes ausmachender — erster Abschnitt allgemein theoretischen Inhalts vorangestellt wird. Aber auch im zweiten Abschnitt gehen Darstellung und Beschreibung häufig weit über das hinaus, was vom eigentlichen Thema dieses Abschnitts her gefordert wäre.

* Peter Dietrich Propp: Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs in eine Marktwirtschaft. (Wirtschaftswissenschaftliche Veröffentlichungen des Osteuropa-Instituts an der Freien Universität Berlin, herausgeg. v. Karl C. Thalheim, Bd. 20). Berlin 1964. In Komm. bei Duncker & Humblot. 300 S.

Für die Darstellung des Planungssystems zeigt sich Propp durch eingehende Stoffkenntnis qualifiziert, und er bringt mancherlei interessante Beispiele aus der Planungspraxis. Einige Thesen laden zu einer Auseinandersetzung ein. Vor allem hat sich Propp, wie mir scheint, etwas zu sehr auf die östliche „Hebel“-Ideologie eingelassen. Soweit finanzielle Größen, insbesondere Preise und Gewinne, als echte Lenkungsinstrumente eingesetzt werden, ist das ein Zeichen dafür, daß die Bindung der Unterinstanzen der Wirtschaftsverwaltung — vor allem der Betriebsleitungen — an den Plan in der Form, wie sie dem System eigentlich gemäß wäre, nämlich durch direkte naturale Produktionsauflagen, nicht voll wirksam ist. Eine Bindung mit Hilfe finanzieller Größen gibt aber diesen Unterinstanzen unvermeidlich einen Spielraum für eigene produktionsgestaltende Entscheidungen, die sich mit den eigentlichen Planzielen in Spannung befinden können. Bezeichnet man nun diese finanziellen Hilfsinstrumente der Planung als „Hebel der Planerfüllung“, so täuscht man mit einem scheinbar anschaulichen, bildhaften Ausdruck darüber hinweg, daß von der Wirkungsweise dieser „Hebel“ eine durchdachte Vorstellung nicht besteht. Diese soll drüben auch gar nicht gegeben werden, weil die Kernelscheinung, der Entscheidungsspielraum der Unterinstanzen, der herrschenden Planungsideologie widerspricht — der Ausdruck dient also der Verschleierung einer hier zugrunde liegenden Spannung zwischen Ideologie und Wirklichkeit. Mit der unkritischen Übernahme dieses Schlagwortes hindert sich Propp daran, für dieses Schlüsselproblem der Planwirtschaft — das bei ihm sonst keineswegs ganz übersehen ist — eine in sich geschlossene Vorstellung zu entwickeln; es sei noch bemerkt, daß der von Eucken gebildete Terminus „Zentralverwaltungswirtschaft“, den der Verfasser mit der herrschenden Meinung übernimmt, hier leider in die gleiche Richtung wirkt. Diese Unklarheit über den Einflußbereich der Unterinstanzen ist auch für den im folgenden zu erörternden Leitgedanken der Proppschen Arbeit nicht ohne Bedeutung; denn die „Betriebe“, die dann in eine transformierte Ordnung als Unternehmungen eingehen müßten, scheinen nun in ihrer Stellung noch unselbständiger, dem marktwirtschaftlichen System fremder, als sie tatsächlich sind.

Wenn Propp nun als Leitgedanken seiner Darstellung die Frage wählt, wie sich eine solche planwirtschaftliche Ordnung in eine marktwirtschaftliche Ordnung überführen, „transformieren“, ließe, so scheint dabei auch der Wunsch mitbestimmend, gegenüber der Reihe der bereits vorliegenden Darstellungen des Planungssystems noch einmal einen neuen Ansatzpunkt zu gewinnen. Außerdem wurde ihm diese Fragestellung wohl durch die Arbeiten des Forschungsbeirates beim Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen nahegelegt, an

deren Vorbereitung er anscheinend beteiligt ist. Jedoch erweist sich diese Fragestellung gerade in einer Kombination mit dem zuvor genannten theoretischen Anliegen als unglücklich. Für jenes muß der systematische Zusammenhang der verschiedenen Elemente des Planungssystems im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen; es gilt hier gerade zu zeigen, wie sich aus dem Zusammenspiel einander ergänzender Regelungen erst der Sinn der einzelnen Vorschriften und Maßnahmen enthüllt, die darum auch in ihrem Kern mit dem System der „zentral gelenkten“ Planwirtschaft stehen und fallen. Wendet man nun die andere Fragestellung — der Transformation — auf solche Überlegungen an, so kann die Grundmelodie nur lauten: Auch dies und dies und dies ist mit Marktwirtschaft nicht vereinbar und müßte fallen — ein Beweisthema, das doch schnell ermüdet; denn wer könnte bei einiger Bekanntschaft mit der Materie in Versuchung kommen, an den Thesen zu zweifeln, die ihm hier so ausführlich bewiesen werden? So können auch die eingeflochtenen Einzelheiten des sowjetzonalen Planungssystems, die an sich verschiedentlich erhebliches Interesse beanspruchen dürften, zu diesem Beweisgang kaum noch etwas beitragen und wirken darin als Fremdkörper.

Ein besonderes Interesse könnte hier immerhin erwachsen, wenn einer Transformation gewisser Elemente des Planungssystems Hindernisse entgegenstehen, so daß man sich fragen müßte, wie man sich mit solchen dem marktwirtschaftlichen System fremden Elementen abfinden könnte, ohne daß es funktionsunfähig würde. Von der Eigentumsfrage abgesehen gehören die erörterten Regelungen — Organisationsrecht und „Vertragsrecht“, Preisregelungen, Steuersystem, Kreditsystem, Geldordnung — jedoch dem Wirtschaftsverwaltungsrecht an und sind also grundsätzlich „plastisch“, d. h. sie bereiten einer Transformation kaum andere als verwaltungstechnische Schwierigkeiten — auch diese haben nur im Bereich der Preisregelungen etwas größeres Gewicht.

Können aber solche Hindernisse vielleicht bei Gelegenheit von Wiedervereinigungsverhandlungen entstehen, indem die östlichen Verhandlungspartner manche dieser Regelungen zu „sozialistischen Errungenschaften“ erklären und ihr Fortbestehen verlangen? In diesem Fall wäre es allerdings ein vordringliches Anliegen, zu klären, mit welchen Elementen der östlichen Ordnung wir uns abfinden könnten, ohne unsere eigene marktwirtschaftliche Ordnung zu gefährden. Propst hat diese Frage formell ausgeklammert, sie muß aber für den Leser im stillen mitschwingen. Nun ist es allerdings grundsätzlich nicht anzunehmen, daß sich das Interesse an der Erhaltung „sozialistischer Errungenschaften“ an Einzelheiten des administrativen Verfahrens heften wird; es kann da kaum um etwas anderes gehen als

um die Eigentumsfrage. Auch in dieser Hinsicht kann das Interesse nicht so sehr lebhaft sein: Eine echte „sozialistische Errungenschaft“ im östlichen Sinne ist ja nicht jede Art von Kollektiveigentum, und sicherlich nicht der Produktionsmittelbesitz eines „kapitalistischen“ Staates, sondern nur ein Kollektiveigentum, das unter der Herrschaft einer anerkannten kommunistischen Partei steht, — ein Ziel, auf das bei Wiedervereinigungsverhandlungen sowieso verzichtet werden muß. So entspringt die Forderung nach der Erhaltung „sozialistischer Errungenschaften“ im wesentlichen taktischen und Prestigegesichtspunkten. Damit wird aber eine Gefahr sichtbar, die aus Erörterungen wie der vorliegenden erwächst: sie könnten Anlaß geben, daß nun aus propagandistischen Gründen unter diese Prestigepositionen auch derartige Teilstücke des Verwaltungssystems eingereiht werden, obwohl deren Fixierung an sich jedes ökonomischen oder politischen Sinns entbehren würde. (Darum scheint mir auch die Veröffentlichung der Tätigkeitsberichte des Forschungsbeirates beim Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, die ein wertvolles Stück vorbereitender Verwaltungsarbeit enthalten, politisch bedenklich; im Umgang mit den Sowjets sind die Grundsätze demokratischer Publizität nicht immer anwendbar.)

Jedoch könnte eine Betrachtungsweise wie die von Propp gewählte auch in unserer Haltung bei Verhandlungen zu einer bedenklichen dogmatischen Verhärtung beitragen. Eine Erörterung auf der Grundlage der Euckenschen Ordnungsmodelle, wie sie Propp vornimmt, führt dazu, daß die Unvereinbarkeit beider Ordnungen und ihrer Elemente miteinander betont wird. Auf dem gewählten Abstraktionsniveau ist dieses Ergebnis auch durchaus plausibel. Der weitere Schluß aber, der dann naheläge, daß wir um der Funktionsfähigkeit unserer eigenen marktwirtschaftlichen Ordnung willen auf der Beseitigung aller Relikte des planwirtschaftlichen Systems bestehen müßten, ist nicht gerechtfertigt. Tatsächlich sind nicht nur reine Ordnungsformen funktionsfähig. So sind unsere westlichen Ordnungen, wie *Ritschl* gezeigt hat, nicht rein marktwirtschaftlich, sondern „dualistisch“, sie enthalten einen heute recht breiten gemeinwirtschaftlichen Sektor. Darüber hinaus haben sich gewisse Zwischen- oder Mischformen entwickelt, in denen man ohne umfassenden und verbindlichen Gesamtplan ein halb oder dreiviertel freibleibendes Wirtschaftsleben auf gewünschte Ziele hinzulenken versucht: „gelenkte Marktwirtschaft“, „sanfte“ oder „Rahmenplanung“. Diese Zwischenformen haben nicht die Klarheit und Folgerichtigkeit der reinen Ordnungsmodelle, und ihr Zwittercharakter kommt auch in einigen typischen Fehlwirkungen zum Ausdruck. So wird das Mißtrauen eines sich an logisch reinen Modellen orientierenden Denkens verständlich. Es ist aber nicht gerechtfertigt; denn solche Zwischenformen haben sich ja immerhin

verschiedentlich als funktionsfähig erwiesen. Wenn uns also durch politische Notwendigkeiten ein Ordnungskompromiß aufgezwungen, wenn er zur Bedingung der Wiedervereinigung gemacht werden sollte, so wäre das kein Grund, die Verhandlungen scheitern zu lassen. Die Aufgabe, einen eventuell verbleibenden „sozialistischen“ Sektor und die westdeutsche Marktwirtschaft so gegeneinander abzuschirmen, daß beide funktionsfähig bleiben, ist mit dem modernen Instrumentarium der Wirtschaftspolitik durchaus lösbar.

Es sei noch einmal betont, daß ein echtes politisches Interesse des Ostens in dieser Hinsicht an sich nicht anzunehmen ist, daß Forderungen dieser Art vielmehr eher zu dem Zweck vorgebracht werden dürften, die Verhandlungen zu erschweren oder in anderen Punkten Zugeständnisse zu erreichen. Ein Versuch dieser Art ist aber um so eher zu erwarten, je mehr wir uns in diesem Punkt auf eine starre dogmatische Haltung festlegen. Die Punkte, in denen man in Wirklichkeit interessiert sein wird, uns Zugeständnisse abzugewinnen, in denen also bei Verhandlungen die eigentlichen Schwierigkeiten entstehen werden, gehören dem Bereich der politischen Sicherheit an (Verteidigung, Polizei, Gerichte, innere Verwaltung).

Aus der Vernachlässigung der Zwischenformen der Wirtschaftsordnung entstehen mir darum auch die wesentlichsten Bedenken gegen Fragestellung und Vorgehen Propps. Wenn eine glatte Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung, aus welchen Gründen auch immer, nicht möglich oder zuträglich ist, so ist man für die Überwindung der bestehenden Schwierigkeiten und Hemmungen wie für die Neutralisierung verbleibender Spannungen stets auf die Ausbildung einer solchen Zwischenform angewiesen, die der jeweiligen Eigenart dieser Schwierigkeiten oder Spannungen angepaßt ist. So müßte jeder Versuch einer wissenschaftlichen Erörterung des Transformationsproblems auf die Bemühung hinauslaufen, die den gegebenen Widerständen angepaßte Zwischenform und deren Verwicklungen zu erkennen. Diese Aufgabe wird mit einer voreiligen Fixierung der Aufmerksamkeit auf die technischen Einzelheiten des gegebenen Systems gerade verdunkelt, da hier Dinge als Datum behandelt werden, die überwiegend ohne weiteres zu den Variablen gehören.

Soweit es sich bei den genannten Schwierigkeiten um politische Bindungen und Auflagen handelt, liegen sie für uns im Nebel politischer Taktik und Propaganda verborgen und entziehen sich damit einer vorherigen wissenschaftlichen Erörterung. Daß ein echtes materielles Interesse der Gegenseite an solchen Bindungen nicht besteht, hatten wir immerhin gesehen. So verbleiben als Gegenstand einer Transformationstheorie die Widerstände, die sich aus natürlichen wirtschaftlichen Umständen ergeben. Daß die Eigentumsfrage, so

wichtig sie für eine marktwirtschaftliche Ordnung ist, keinen unbedingten Widerstand bietet, zeigt Propp richtig (S. 130 bis 133).

In den Vordergrund des Interesses müßte darum wohl die Frage treten, ob sich die in das planwirtschaftliche System hineingewachsenen und seinen Anforderungen entsprechend für ihre Funktionen ausgelesenen Menschen auf die neue Ordnung einstellen können und deren Anforderungen gewachsen sind. Dieses Problem hat Gewicht nur für die in leitenden Funktionen, in der Betriebsführung Tätigen. Propp spricht dieses für sein Thema zentrale Problem nur im Vorbeigehen an (S. 189 f., 277). Er weist richtig darauf hin, daß auch in der Planwirtschaft vom Wirtschaftsfunktionär ein hohes Maß von Initiative, Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit gefordert wird. Damit ist jedoch nur die eine Seite des Problems gesehen. Auf der anderen Seite muß berücksichtigt werden, daß von den für den marktwirtschaftlichen Unternehmer wichtigsten spezifischen Talenten eine Gruppe — die Fähigkeit, Markttendenzen, Verbraucherreaktionen und künftige technische Entwicklungen zu beurteilen, d. h. die kaufmännisch-spekulativen Talente im weitesten Sinne — ohne jede Anwendungsmöglichkeit ist, eine andere — der Blick für Kostensenkungsmöglichkeiten, das rationell-organisatorische Element — eine sehr viel begrenztere Bedeutung hat. Dagegen spielen für den Aufstieg des Planwirtschaftsfunktionärs gewisse spezifisch politische Talente eine Rolle: die Fähigkeit, die offiziell proklamierten und propagierten Ziele in ihrer Bedeutung richtig einzuschätzen — ihre Widersprüche auszugleichen, sie bei Gelegenheit souverän zu verachten, bei anderer Gelegenheit einem Einzelziel oder Teilerfolg, mit dem man besonderen Eindruck machen kann, den unbedingten Vorrang einzuräumen —, die Fertigkeit, im Dschungelkrieg der Polit-Funktionäre auf das richtige Pferd zu setzen, und ähnliches —, für die es in der Bürokratie der Großkonzerne gewisse Anwendungsmöglichkeiten geben mag, die aber dem Erfolg der Unternehmung am Markt selten förderlich sind¹.

Damit führt uns diese für die „Transformation“ zentrale Frage, die sich noch am ehesten für eine allgemein-theoretische Behandlung anzubieten scheint, in schwierige psychologische Überlegungen hinein, in denen ein allgemeingültiges Urteil kaum zu fällen ist. Auch zu einem systematischen wirtschaftspolitischen Eingriff wird sich hier kaum ein Anlaß bieten. Dieses Problem muß aus der Dynamik der einzelbetrieblichen Anpassung heraus eine allmäßliche und automatische Lösung finden, indem Manager, die sich als ungeeignet erweisen,

¹ Die Situation des Wirtschaftsfunktionärs in der Planwirtschaft und der aus ihr erwachsende Managertypus sind hervorragend dargestellt von Joseph Berliner: *Factory and Manager in the USSR*. Cambridge, Mass. 1957.

durch bessere ersetzt werden — spätestens, wenn ihre Unternehmung in Schwierigkeiten gerät und reorganisiert werden muß.

Für eine praktisch-politische Entscheidung wird man sich daran halten, die für eine empirische Untersuchung greifbaren Faktoren der Produktivität der mitteldeutschen Wirtschaft branchenweise zu erfassen und von da aus zu beurteilen, welche ihrer Sektoren dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb gewachsen und damit für die volle Eingliederung reif sind. Zu dieser Frage liegen in den Tätigkeitsberichten des genannten Forschungsbeirates wertvolle Untersuchungen vor. Die wirtschaftspolitische Aufgabe ist es hier dann, in punktuellen Eingriffen den rückständigen Produktionszweigen zum Anschluß an die technische Entwicklung zu verhelfen und sie inzwischen mit dem für Strukturkrisen entwickelten wirtschaftspolitischen Instrumentarium — notfalls auch mit behördlicher Marktordnung und Marktlenkung sowie mit zeitweiligen Subventionen — gegen die noch übermächtige Konkurrenz des freien Sektors abzuschirmen. Die ordnungspolitischen Probleme, die die Eingliederung bietet, sind, wie man sieht, nicht unbedingt neuartig. Eine Besonderheit liegt weniger in der Eigenart der Maßnahmen als in dem Umfang, in dem sie vielleicht angewendet werden müssen. Der berühmte Umschlag der Quantität in die Qualität — hier also in die Zwangswirtschaft — ist in diesem Fall aber doch kaum zu befürchten, da der Übergangscharakter der Maßnahmen durch die Gesamtsituation so eindeutig festgelegt wird. So scheinen auch hier die Probleme vor allem darin zu liegen, ein bekanntes Instrumentarium auf einen besonders schwierigen Gegenstand mit Umsicht und Geschick anzuwenden; wiederum ergibt sich kaum Stoff für eine Transformationstheorie. — Als Ergebnis dieser Überlegungen darf ich vielleicht aussprechen, daß Wiedervereinigung und „Transformation“ wohl dem Staatsmann und dem Wirtschaftsverwaltungsmann schwierige Fragen aufgeben, kaum dagegen dem Ordnungstheoretiker; dieser muß sich mit dem bescheidenen Bemühen begnügen, den ideologischen Nebel zu zerstreuen, der uns jene praktischen Probleme zu verschleiern droht.

Hans Hirsch, Hamburg