

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 534

Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie

Ausgewählte Schriften von Reimut Jochimsen

Herausgegeben von

Ullrich Heilemann und Udo E. Simonis



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51167-9>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 23:01:44

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ULLRICH HEILEMANN / UDO E. SIMONIS (Hrsg.)

Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 534

Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie

Ausgewählte Schriften von Reimut Jochimsen

Herausgegeben von

Ullrich Heilemann und Udo E. Simonis



Duncker & Humblot · Berlin

Die Drucklegung erfolgte mit freundlicher Unterstützung
der Deutschen Bundesbank, Hauptverwaltung Düsseldorf.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Die redaktionelle Betreuung des Bandes lag in den Händen von Frau Claudia Lohkamp
und Herrn Joachim Schmidt, unterstützt von Frau Annette Hermanowski.

Die Literaturrecherche und die Copyright-Fragen erledigte Herr Hartmut Westram.
Allen Beteiligten gilt der Dank der Herausgeber.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-11167-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	
Von Ullrich Heilemann und Udo E. Simonis	7
Infrastrukturtheorie	
Dualismus als Problem der wirtschaftlichen Entwicklung	
Von Reimut Jochimsen	15
Öffentliche Arbeiten	
Von Reimut Jochimsen	32
Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung	
Von Reimut Jochimsen und Knut Gustafsson	40
Politische Planung	
Für einen Bundesentwicklungsplan – Zur Forderung im Regierungsprogramm der SPD nach einem langfristigen Orientierungsrahmen für die Handlungspläne der Regierung	
Von Reimut Jochimsen	57
Staatliche Planung in der Bundesrepublik	
Von Reimut Jochimsen und Peter Treuner	65
Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung	
Von Reimut Jochimsen	91
Planung in der Bundesregierung: Probleme und Perspektiven	
Von Reimut Jochimsen	113

Regionalentwicklung

Qualität der Regionalentwicklung	
Von Reimut Jochimsen	127
Regionalpolitik und Raumordnung – über die Verwirklichung als politische Aufgabe	
Von Reimut Jochimsen	137
Perspektiven für eine neue Rolle der Regionen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	
Von Reimut Jochimsen	158

Bildung und Wissenschaft

Mehr Freiheit und soziale Gerechtigkeit durch flexible Planung: Das Beispiel Bildung	
Von Reimut Jochimsen und Volker Schmidt	179
Notwendigkeit und Realisierung der Öffnung der Hochschulen	
Von Reimut Jochimsen	193

Geld- und Währungspolitik

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Sachstand und Perspektiven im Frühjahr 1992	
Von Reimut Jochimsen	207
Aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik im Hinblick auf die Europäische Währungsunion	
Von Reimut Jochimsen	225
Verzeichnis der Schriften von Reimut Jochimsen	249

Einleitung

Als Reimut Jochimsen am 25. November 1999 starb, verloren wir einen Politiker und Ökonomen, wie ihn Deutschland nur selten hervorbringt. Auf beiden Feldern war er bereits in jungen Jahren ungewöhnlich erfolgreich, und auch später prägte er sie nachhaltig. Dass ihm dies glückte, war gewiss seinen wissenschaftlichen und politischen Talenten geschuldet, vor allem aber dem Umstand, dass beide in ihm so glücklich zusammentrafen – und dass er selbst auch diese Synthese suchte.

Sein politisches Handeln profitierte so von der breiten und soliden Basis des exzellenten Wissenschaftlers, und die Wissenschaft gewann mit ihm einen Politiker, dessen Sinn für Relevanz und Gestaltbarkeit das Ansehen des Fachs nach innen und außen mehrte, von vielerlei konkreter Hilfe im Einzelnen nicht zu reden. Seine Fähigkeiten erlaubten es ihm, sich als Politiker von vielerlei Zumutungen der politischen Welt freizuhalten. Und wenn eben gar nichts mehr ging, verstand er es dafür zu sorgen, dass seine abweichende Meinung nicht vergessen wurde. Die ihn näher kannten wissen, wie sehr er die Position des Zentralbankpräsidenten schon allein deshalb schätzte, weil die ihm auch dort abgeforderten Kompromisse gestaltbar und so für ihn eher zu tragen und zu ertragen waren. Als Ökonom glückte es ihm wie wenigen, den Versuchungen sowohl des, etwas euphemisch ausgedrückt, „ökonomischen Imperialismus“ des Fachs als auch dessen zunehmender Verengung und Spezialisierung, seiner „Technisierung“ zu widerstehen. Den Weg von der „Staatswissenschaft“ zu den *economics* verfolgte er mit Interesse und Neugier – als besonders attraktiv für sich selbst und vielversprechend für das Fach hat er ihn wohl nicht empfunden.

Reimut Jochimsen war ein politischer Ökonom für das breite Interesse – und die mehr als 250 Publikationen belegen dies nur unvollkommen – aber *savoir pour prévoir, prévoir pour prévenir* bedeutete mehr als „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“. Seiner vielfältigen Talente versicherte sich die Politik sehr früh, und seine Aktivitäten und Ämter verschafften ihm rasch wachsende Anerkennung. Er übte zahlreiche politische Spitzenämter aus. 1991 verlieh ihm die Universität Dortmund den Ehrendoktor, und die Universität Duisburg stand 1999 kurz vor dieser Ehrung ihres wohlwollenden und verständnisvollen Paten. Der politische Ökonom kehrte als Politiker selten auf die Lehrkanzel zurück, so er es tat, war ihm die Aufmerksamkeit von Kollegen und Studenten sicher. Die Liste

akademischer Lehrer in und aus der Politik ist nicht lang und die wenigsten sind so lange in den Stiefeln geblieben wie er.

Reimut Jochimsen's Tod nach kurzer Krankheit kam plötzlich und überraschend; die Möglichkeit, Bilanz zu ziehen, blieb ihm nicht. Freilich muss bezweifelt werden, dass er sich dazu auch unter glücklicheren Umständen in absehbarer Zeit hätte entschließen können. Zu sehr war er, auch im 66. Lebensjahr, noch im Beruf – die Vollendung der Europäischen Währungsunion, die Tätigkeit in wichtigen Gremien, ein Vortrag vor dem Verein für Socialpolitik beschäftigten ihn bis zuletzt. Rückblick verträgt sich nur schwer mit „Politik als Beruf“ und mit „Wissenschaft als Beruf“ – das hatte Zeit zu haben, jedenfalls für Reimut Jochimsen. Eher wäre es bei ihm zur *oral history* gekommen, aber wer ihn kannte weiß, wer allein die richtigen Fragen stellen konnte.

*

Reimut Jochimsen wurde am 8. Juni 1933 in Niebüll, Schleswig-Holstein, geboren.¹ Von 1953 bis 1957 studierte er in Bonn, Cambridge, Mass. (Harvard), Luxemburg und Bologna (Johns Hopkins) Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; 1957 Diplom-Volkswirt an der Universität Freiburg i.Br., Wissenschaftlicher Assistent bei J. Heinz Müller, wo er zwei Jahre später mit einer Arbeit über „Wohlstandsökonomik“, den Versuch einer Neuorientierung der normativen Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand, zum Dr. rer. pol. promoviert. 1964 dann Habilitation mit der „Theorie der Infrastruktur“. Unmittelbar nach der Habilitation erhielt er einen Ruf auf die Professur für wirtschaftliche Staatswissenschaften und das Direktorat des Seminars für Wirtschaftspolitik der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, wo er kurze Zeit später das Institut für Regionalforschung gründete. Als Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät wurde er 1969 zum Rektor der Universität für das Amtsjahr 1970/71 gewählt. Dieses Amt trat er indessen nicht an – es zog ihn in die Politik: 1970 wurde er zum Leiter des neu eingerichteten Planungsstabes im Bundeskanzleramt der Regierung Brandt berufen. Von 1973 bis 1978 wirkte er als Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft in Bonn und von 1978 bis 1980 als Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf. Als gewähltes Mitglied des nordrhein-westfälischen Landtages war er von 1980 bis 1990 Minister für Wirtschaft, Mittelstand, Verkehr und Technologie des Landes

¹ Zum wissenschaftlichen und beruflichen Werdegang vgl. auch die Beiträge von *Udo E. Simonis, Karin Peschel und Reinhardt Demuth* in Institut für Regionalforschung der Christian Albrechts-Universität zu Kiel (Hrsg.) (2000), Reimut Jochimsen Gedächtnissymposium am 25. November 2000. Kiel, sowie von *Norbert Kloten* in U. Heilemann, D. Kath und N. Kloten (Hrsg.) (1998), Entgrenzung als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe – Festschrift für Reimut Jochimsen zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 9ff.

Nordrhein-Westfalen. Im August 1990 wurde er zum Präsidenten der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen berufen und zugleich Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main – Ämter, die er bis zu seinem Tode innehatte. Er war verheiratet mit Dr. Margarethe Jochimsen und hatte zwei Kinder, Maren und Jasper.

*

Die Arbeiten von Reimut Jochimsen zeichnen sich von Anfang an nicht nur durch Beherrschung des jeweiligen *state of the art*, sondern auch – sic! – durch Klugheit und Klarheit aus, was bei einem fleißigen Autor wie ihm besonders viel besagt. Blättert man in dem umfangreichen Verzeichnis seiner Schriften oder lässt sie gedanklich noch einmal Revue passieren, so wird noch mehr deutlich: Ungeachtet aller bereits von Amts wegen unvermeidlichen Wiederholungen – in den letzten Jahren kann man mit Blick auf seine Arbeiten zur Europäischen Währungsunion mit gutem Recht auch von Insistieren sprechen – sind sie häufig, um nicht visionär zu sagen, wegweisend. Man lese, was er zu Rolle und Bedeutung von Infrastruktur, Bildung oder dualer Entwicklung in den sechziger und siebziger Jahren geschrieben hat, und man wird zu dem Ergebnis kommen, dass es die Zyklen des modischen Interesses, dem sich zunehmend auch unser Fach unterwirft, sehr gut überstanden hat.² Die Arbeiten haben nur wenig von ihrer Bedeutung eingebüßt oder sind eben im Begriff, sie wiederzuerlangen – Stichwort Bildung. Umso überraschender ist es, wenn man sich bei der Lektüre plötzlich bewusst wird, wie sehr viele der Aufsätze gleichzeitig auch charakteristisch für ihre Zeit sind: Die Umstände, die Anlass zu ihrer Entstehung waren, erschließen sich ebenso wie die Art, wo und wie nach Lösungen gesucht wurde – Quellentexte zur Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik, keineswegs nur bis zur Diskussion um die Europäische Währungsunion.

Es gibt also etliche und gute Gründe, die verstreuten Arbeiten Reimut Jochimsens zu sammeln und so einem größeren Kreis wieder zugänglich zu machen. Die Auswahl fiel angesichts der großen Zahl wichtiger und über den Tag weisender Beiträge nicht leicht. Die Nähe der Herausgeber zum Autor, ihr eigenes Bild von dem, was „wichtig“ und als hier wiedergebens- und hervorhebenswert ist, hat die Wahl mit geprägt. Hinzu kam aber auch die Absicht, mit dieser Sammlung ein intellektuelles Porträt von Reimut Jochimsen zu liefern.

² Die Beiträge in der angesprochenen Festschrift machen dies für fast alle Arbeitsgebiete Reimut Jochimsens deutlich. Vgl. dazu auch die Ausführungen in o.V. (1998), Entgrenzung als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe. Symposium anlässlich des 65. Geburtstages von Reimut Jochimsen in der Gerhard-Mercator-Universität – Gesamthochschule Duisburg am 15. Juni 1998. Dokumentation der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Die vorliegende Auswahl will Rang und aktuelle Bedeutung der Arbeiten von Reimut Jochimsen dokumentieren. Am deutlichsten leisten dies wohl seine Beiträge zur Infrastrukturtheorie, mit denen er sich sehr früh in der *Belle Etagé* des Fachs zu etablieren vermochte. Aber auch seine Studie zu Ursachen und Formen dualistischer Entwicklung lohnt die neuerliche Lektüre, wenn nach zehn Jahren deutscher Einigung ihre Probleme unpassend und ärgerlich wieder als „Mezzogiorno-Problem“ klassifiziert werden.

Als eher vom Zeitgeist getrieben – aber ihn durchaus auch selbst maßgeblich generierend – wird man seine Aufsätze zur politischen Planung ansehen müssen. Gleichwohl, das Wiederlesen vermittelt auch einen Eindruck davon, wie viel kreatives Terrain oder – wenn man so will an „Utopie“ – der Bundesrepublik unter den Machbarkeitszwängen der Ölkrisen und dem Verlust an Wirtschaftsdynamik seitdem verloren ging. Auch in diesem Fall könnte die Lektüre vor allzu forschenden Neuentdeckungen oder mühsamen Produktionsumwegen bewahren. Die intellektuelle Verpflegung vieler Akteure und Beobachter aus dem Brotbeutel hat Jochimsens Skepsis bislang nur bestätigt: Wo wollen wir hin? Führt uns der Weg, auf dem wir sind, dorthin? Was können wir tun und was kostet es uns? – Fragen, die uns zu stellen wir seit längerem aufgehört haben und uns stattdessen hinter fiskalischen Restriktionen, diffusen Globalisierungszwängen und -ängsten verstecken und auf die wir allenfalls mit Partiallösungen mit kurzer Halbwertszeit antworten. Dass der Minister Jochimsen später etliche Relativierungen an seinen Vorstellungen von Planbarkeit und Koordination im politischen Bereich vornahm, steht wohl außer Frage, auch wenn er sich darüber selten äußerte. Das gegenwärtig von so vielen favorisierte Denken in Monats- und Quartalsmaßstäben einerseits und in Nachhaltigkeitshorizonten so weit wie der Computer rechnet andererseits, war seine Sache nicht. Es mag strategische Eckpunkte markieren helfen. Aber zur Entwicklung politischer Konzeptionen in einer zunehmend „entgrenzten“ Welt taugt es so wenig, wie darin Platz für gestaltende Politik ist.

Zu den ersten Opfern der neuen Machbarkeitsgrenzen nach dem Ölschock von 1973/74 zählte hierzulande die Regionalpolitik, ohne dass dies sehr vielen aufgefallen war. Nicht erst als Wirtschaftsminister des Landes Nordrhein-Westfalen dürfte er die Paradoxie gespürt haben, dass sich das Interesse an der bisherigen Regionalpolitik und ihr Gestaltungspotenzial fast entgegengesetzt zu ihrer zunehmenden Dringlichkeit entwickelten. Unter dem Eindruck der rapide zunehmenden Arbeitslosigkeit war von dem bis dato als mit „Überagglomeration“ beschriebenen Problem der „altindustriellen“ Gebiete und ihren Folgen nicht mehr die Rede: In Deutschland und vor allem in Nordrhein-Westfalen ging es unter dem Eindruck der sich akzentuierenden Arbeitsmarktprobleme nun plötzlich um deren Vitalisierung – was immer auch die Standortqualitäten oder strukturelle Entwicklungslinien wie Deindustrialisierung und Tertiarisierung signalisierten. Die regionalpolitischen Instrumente des Wirtschaftsministers auch eines großen Bun-

deslandes sind bekanntlich beschränkt und in Zeiten schwachen Wachstums war noch nicht einmal näherungsweise an eine Kompensation der Schrumpfung z.B. des Montansektors im Ruhrgebiet via Neuansiedlung zu denken. Nicht überraschend rief der ehemalige Wissenschaftsminister, der an der Entstehung der „dichtesten Hochschullandschaft Europas“ zur Verbesserung der Ausstattung mit Humankapital mitgewirkt hatte, „Technologiezentren“ ins Leben, die dann bald auch außerhalb des Landes Schule machen sollten.

Auf die Bedeutung der Regionen verwies Jochimsen aber auch eindrücklich, als die Europäische Integration nach der Herstellung des Binnenmarktes mit der Währungsunion einen weiteren entscheidenden Schritt wagte. Hier wie in seinen unmittelbaren Arbeiten zur (Europäischen) Währungspolitik wird sein Unbehagen an einer Entwicklung deutlich, bei der die demokratische Legitimation zunehmend hinter der wirtschaftlichen Integration zurückbleibt. Die entstehende Lücke kümmerte – man lese nur seine hier nicht wiedergegebenen Arbeiten zur Subsidiarität! – den Demokraten Jochimsen gleichermaßen wie den Wissenschaftler und das Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, der sich angesichts dieser Konstellationen Sorgen um die Rolle der Europäischen Notenbank machen musste. Im Nachhinein mag man etliche dieser Sorgen als unbegründet ansehen. Reimut Jochimsen würde das aber nicht gelten lassen, sondern den Blick heben und mit erhobenem Zeigefinger sagen: „Bis jetzt!“

Die Arbeiten Reimut Jochimsens behandeln viele Themen und Thesen, die über ihre zeitgeschichtliche Bedeutung hinaus relevant sein sollten, gerade auch, weil sie quer zu den gegenwärtigen Strömungen des Fachs verlaufen. Dabei ist an erster Stelle die starke Betonung der juristischen Fragen zu sehen, was seine Verwaltungs- und Politik-Erfahrung ja auch verständlich erscheinen lässt. Ähnliches gilt für spezielle dogmengeschichtliche Kenntnisse und die Wirtschaftsgeschichte im Allgemeinen, die in den akademischen Curricula zu Unrecht an den Rand gedrängt sind, in seinen Argumentationen aber meist keine kleine Rolle spielen und die ihm im persönlichen Gespräch souverän zu Gebote standen. Seine Vorbehalte sollten übrigens auch bezüglich der hiesigen wirtschaftswissenschaftlichen Beratung Beachtung finden, denn deren Empfehlungen stoßen nicht in erster Linie, aber auch aus diesen Gründen in der Politik vielfach auf Vorbehalte. Im Unterschied etwa zu den durchaus „politischen“ Washingtoner *think-tanks*, bei denen Jochimsen ein geschätzter Gast war – nur selten verließ er Washington ohne Mittagessen bei *Brookings*. „Entgrenzung“ pflegte Jochimsen freilich auch in der zeitlichen Perspektive – langfristige Überlegungen waren ihm nicht nur in seinen Planungsarbeiten ein wichtiges Anliegen, sondern auch in den Arbeiten zur Bildungs- und Wissenschaftspolitik. Frühzeitig verwies er hier auf die Fernwirkung bildungspolitischer Maßnahmen, einschließlich ihrer besoldungspolitischen Konsequenzen – durchaus im Widerspruch zu der Ziel- und Nutzenfunktion, die dem um Wiederwahl bemühten Politiker von uns leichthin unterstellt wird.

Knapp dreihundert Seiten sind – wir wissen es – zu wenig, um das Werk Reimut Jochimsen mehr als im Umriss deutlich werden zu lassen. Dass ihn dies aber sehr gekümmert hätte, ist zu bezweifeln. Er wäre vermutlich schon beruhigt, wenn selbst davon nur ein Teil „behalten“ würde. Um unsere öffentlichen Angelegenheiten stünde es besser – und vor allem darum ging es ihm.

Ullrich Heilemann

Udo E. Simonis

Infrastrukturtheorie

Dualismus als Problem der wirtschaftlichen Entwicklung

Von Reimut Jochimsen*

I. Das Erkenntnisziel

Politiker, Praktiker und andere Interessierte machen heute Front gegen die Wirtschaftswissenschaft, die – wie sie sagen – nur als „l’art pour l’art“ betrieben werde. Gerade das Problem der wirtschaftlichen Entwicklung, dessen hervorstechendes Kennzeichen das Wirtschaftswachstum ist, zeige, wie sehr unser Verständnis noch im argen liege: Es beweise, daß die bisher vorliegende Wirtschaftstheorie zur Erfassung der Probleme nicht recht geeignet sei. Die Wirtschaftstheorie auf mikroökonomischer wie auf makroökonomischer Grundlage sei eigentlich nur auf die höchstentwickelten Länder anwendbar, in denen die gesamtwirtschaftliche Abstimmung der einzelnen Wirtschaftspläne über einen Gesamtmarkt vorgehe, der die wechselseitige Kompatibilität der Pläne sichere oder in denen ein Zentralplan durchgesetzt werde.

Mit Bezug auf eine für viele wachsende Volkswirtschaften charakteristische Konstellation von Bestimmungsgründen und Erscheinungen – den sogenannten „wirtschaftlichen Dualismus – möchte ich dieser allgemeinen Fragestellung nachgehen. Dabei möchte ich zeigen, daß die Kritik an der Wirtschaftswissenschaft zum guten Teil aus dem Unvermögen röhrt, die theoretische Bewältigung der Wirklichkeit im Zusammenhang mit den Anstößen, die von dieser Wirklichkeit ausgehen, als einen „Schaukelprozeß“ zu begreifen, als einen Lernvorgang also, in dem beide Elemente – Fragen wie Antworten – untrennbar miteinander verbunden sind, beide wesentlich und unersetzlich.

Kritiker meinen häufig, nur diejenige Theorie sei „gut“, die direkt auf die Wirklichkeit „angewendet“ werden könne bzw. die unmittelbar ein Stück der Wirklichkeit erkläre. Das ist gewiß die *letzte* Prüfungsfrage, *das* Erfolgskriterium der Wirtschaftstheorie – aber sie erschöpft nicht heute und jetzt unsere Aufgabe. Denn der Prozeß, neue wissenschaftliche Bewältigung der Wirklichkeit zu versuchen, ist – wie die Angelsachsen sagen – „open-ended“, und zwar in doppelter Hinsicht: Erstens, wir kennen die ontologische Struktur dieser Welt nicht – und wir werden sie wissenschaftlich auch nie erfahren können. Deshalb werden im-

* Erschienen 1965 in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 1965 (1): 69–88.

mer neue, bessere Versuche zur Erklärung der Wirklichkeit möglich, ja notwendig. Zweitens aber gibt es bisher kein wissenschaftliches Verfahren, um systematisch nur „richtige“ und sicher weiterweisende Denkansätze für eine immer bessere Erklärung der Wirklichkeit zu finden. Denn niemand kann sagen, wie man der Wissenschaft unnötige Umwege oder gar Irrwege ersparen könne. Wir wissen nur vage, an welchen Stellen wir weiterbauen müßten und wie dies zu geschehen habe. Die Auswahl der zu prüfenden Erklärungseinfälle ist vorwissenschaftlich. Als sichere Grundlage für die Arbeit gibt es nur die wissenschaftliche Methodik des Vorgehens. An ihr schulen wir unser Denken, mit ihr lernen wir, Fragen zu stellen, Handwerkszeug der Analyse bereitzustellen und Erklärungen zu versuchen. Es gilt dabei, unvoreingenommen neue Fragen zu erkennen und zu deren Beantwortung neuartige theoretische Konzeptionen vorzuschlagen, deren Beziehung zum Erklärungsgefüge der Wirtschaftswissenschaft herzustellen ist.

II. Der Begriff des wirtschaftlichen Dualismus

Unter wirtschaftlichem Dualismus¹ wird im Kern der ökonomische Tatbestand zusammengefaßt, daß sich *innerhalb einer Volkswirtschaft* verschiedene Wirtschaftssektoren (und manchmal auch entsprechend die Wirtschaftsregionen) im Zuge des Wachstumsprozesses in der Weise auseinander entwickeln, daß die Entgelte für gleiche Güter und Leistungen sektorale bzw. regional bedeutend voneinander abweichen. Dies gilt besonders für die Arbeitskraft, aber auch für das Kapital.

Die wissenschaftliche Diskussion über den ökonomischen Dualismus entzündete sich daran, daß in Ländern wie Indonesien, Italien und Lateinamerika die aufgrund der theoretischen Lehrsätze erwarteten Entwicklungstendenzen nicht eintraten, obwohl alle Voraussetzungen einer vollintegrierten Volkswirtschaft gegeben zu sein schienen. Diese Länder gehören seit Jahrhunderten oder zumindest seit vielen Jahrzehnten zum Gebiet gleicher Wirtschaftsverfassung, und trotzdem gibt es eine Lücke – absolut wie relativ – zwischen den Entgelten für potentiell oder tatsächlich gleiche Faktorbeiträge in den Sektoren bzw. Regionen. Es gibt sogar Zeiträume, in denen auch die relative Lücke größer wird. Für viele Entwicklungsländer gilt zudem, daß neben einer voll in die Weltwirtschaft integrierten und auf die Weltmärkte hin aufgebauten Exportwirtschaft die Bereiche der Subsistenzwirtschaft weiter bestehen, also die Hauswirtschaft und die Landwirtschaft alten Stils, in der die Selbstversorgung ohne planmäßige Marktüberschüsse vorherrschendes Ziel ist; daneben gibt es dann zunehmend auch den Bereich der

¹ Der Begriff stammt von J.H. Boeke, Economics and Economic Policy of Dual Societies, as Exemplified by Indonesia, Haarlem 1953, der ihn für Indonesien (und die asiatischen Länder) prägte.

regionalen Wirtschaftszentren mit durch rationalisierter intensiver Konsumgüter- und leichter Investitionsgüterindustrie nur für den heimischen Markt.

Italien verkörpert in geradezu klassischer Weise diese dualistische Spaltung einer Volkswirtschaft auf dem Pfad des wirtschaftlichen Wachstums. Die bedeutenden Unterschiede zwischen den Sektoren wurden zudem in sehr großem Maße von regionalen Differenzen überlagert und verstärkt. Die regionale und sektorale Geschlossenheit der beiden Landesteile war tatsächlich frappierend. Es gibt einen hochentwickelten, in praktisch jeder Hinsicht modernen, rationell geführten, kapitalintensiven Bereich – die nordwestliche Region – und einen zurückgebliebenen, auf vorkapitalistische Weise wirtschaftenden Bereich – den Süden. Dazwischen gibt es in Mittelitalien (einschl. der Osthälfte Norditaliens) eine Region, in der sich die dualistischen Bereiche vermischten. In der Diskussion wurden sehr verschiedene Thesen zur Erklärung dieses Phänomens² vorgeschlagen, die sich mit institutionellen Unvollkommenheiten der Faktormärkte (V. Lutz³), mit Diskontinuitäten bei technischem Fortschritt (H. Leibenstein⁴), mit oligopolistischen Strukturen der Produktmärkte (P. Sylos Labini⁵) sowie mit den Schwierigkeiten, die aus der durch die ungleiche Einkommensverteilung verursachten unterschiedlichen Zunahme der Konsumnachfrage in bezug auf die großen Wirtschaftsbereiche resultierend (Spaventa⁶), bezeichnen las-

² Es ist hier auch die instruktive Unterscheidung Myrdals zwischen den antagonistischen „spread effects“ und „backwash effects“ in bezug auf die räumliche Gestaltung der rein marktwirtschaftlichen Entwicklung zu nennen. Ihr steht aber (bisher) kein adäquater Erklärungsversuch zur Seite. Diese Trennung der Wirkung lässt die Frage nach ihren Entstehungsgründen praktisch offen, und auch die Möglichkeit von „raumneutralen“ Wirkungen oder von gemischten Wirkungen bleibt unerörtert. Vgl. G. Myrdal, Economic Theory and Under-developed Regions. London 1957. S. 27ff.

³ V. Lutz, Italy. A Study in Economic Development. With a Forew. by F. Benham and M. Grindrod. Iss. under the Auspices of the Royal Institute of International Affairs. London, New York and Toronto 1962.

⁴ H. Leibenstein, Technical Progress, the Production Function and Dualism. Banca Nazionale del Lavoro, „Quarterly Review“, Roma, vol. 13 (1960), S. 345ff.

⁵ P. Sylos Labini, Oligopolio e progresso tecnico. (Pubblicazioni della Facoltà di economia e commercio dell’Università di Roma, 5.) Milano 1957. – Engl. Übers.: Oligopoly and Technical Progress. Transl. from the Italian by E. Henderson. (Harvard Economic Studies, Vol. 119.) Cambridge, Mass., 1962.

⁶ L. Spaventa, Dualism in Economic Growth. Banca Nazionale del Lavoro, „Quarterly Review“, Vol. 12 (1959), S. 386ff. – Derselbe, Effetti di variazioni strutturali nella composizione della domanda sulla produttività del lavoro e sulla occupazione. In: Nuovi problemi di sviluppo economico. A cura di L. Spaventa. (Biblioteca di cultura economica.) Torino 1962. S. 256ff.

sen⁷. Entscheidend für die theoretische Bewältigung des Dualismus ist es nach meiner Ansicht, daß sich die verschiedenen Vorschläge zur Erklärung nicht gegenseitig ausschließen, sondern daß sie sich im Gegenteil ganz ausgezeichnet zu einem Muster dualistischer Effekte des Wachstums zusammenfassen lassen.

Worin liegt der methodologisch bedeutsame Aspekt des Dualismus für die Wirtschaftstheorie? Die kumulative Verknüpfung verschiedener, für sich genommen möglicherweise ziemlich unbedeutender, empirischer Tatbestände, die gegen die „rein ökonomischen“ Anpassungs- und Ablaufprozesse wirksam sind, stellt die zentrale Frage nach der adäquaten Methode für die theoretische Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung – als abstrahierende Elimination isolierter Faktoren oder als wechselseitig voll interdependente Muster zusammenwirkender, sich gegenseitig bedingender Bestimmungsgründe.

III. Voraussetzungen eines Binnenmarktes

Bevor die näheren Eigenschaften des Dualismus bestimmt werden, ist zunächst zu fragen, wie die Wirtschaftswissenschaft die Frage der unterschiedlichen Entgelte für homogene Leistungen behandelt. Im stabilen totalen mikroökonomischen Gleichgewichtsmodell walrasianischer Prägung wird gezeigt, wie eine große Zahl von einzelwirtschaftlichen Angebots- und Nachfragefunktionen über den Gesamtmarkt derart aufeinander abgestimmt wird, daß im gesamten System für ein homogenes Gut oder eine Leistung jeweils ein einheitlicher Preis existiert. Der Ausgleich des wertmäßigen Grenzprodukts der Produktionsfaktoren in jeder Verwendungsrichtung sowie der Ausgleich der Transformationsraten von Gütern und Faktoren führt dazu, daß Jevons' „law of indifference“ gilt. Es ist tatsächlich einerlei, ob man eines oder irgendein anderes Stück aus einer Menge von Gütern und Diensten auswählt – jedes hat die gleiche Qualität, und jedes kostet das gleiche.

Was ist nun ein solcher Gesamtmarkt? In der Theorie der zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Integration gibt es den Begriff der vollständigen oder „totalen Integration“⁸. Totale Integration herrscht dann, wenn die Binnenmärkte zweier oder

⁷ Vgl. auch: A.O. Hirschman, Investment Policies and “Dualism” in Underdeveloped Countries. „The American Economic Review“, Menasha, Wisc., Vol. 47 (1957), S. 550ff. – B. Higgins, Economic Development. Principles, Problems, and Policies. London 1959. S. 275ff., 325ff. (wo zwischen „soziologischem“ und „technologischem Dualismus“ unterschieden wird). – Ferner: R.S. Eckaus, The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas. „The American Economic Review“, Vol. 45 (1955), S. 539ff.

⁸ Vgl. E. Schneider, Lineamenti di una teoria economica del mercato comune. „Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali“, Padova, Milano, Anno 4 (1957), S. 107f.

mehrerer Länder so miteinander verbunden sind, daß es praktisch nur einen großen Binnenmarkt gibt. Das Gegenstück wären geschlossene Volkswirtschaften, also das Fehlen von Integration. Dabei ist der Begriff des Binnenmarkts selbstverständlich interpretationsbedürftig. Je nachdem, wie sehr hierbei die Homogenität in soziologischer, ökonomischer, politischer und normativer Art unterstellt wird, kommt dem Begriff der totalen Integration unterschiedliche Bedeutung zu. In der Theorie des internationalen Handels, die in gleicher Weise auf den interregionalen oder intersektoralen Handel angewendet werden kann, ist diese Frage – und zwar eingegengt auf die sogenannte „ökonomische“ Problemstellung – ausführlich behandelt und beantwortet worden, wie ja auch manche andere Frage, die für die binnenmarktliche Abstimmung der Wirtschaftspläne wesentlich ist. Dort besagt ein nach den schwedischen Nationalökonom Heckscher und Ohlin benannter und von Lerner, Stolper und Samuelson verfeinert ausgearbeiteter Lehrsatz folgendes⁹: Unter gewissen Voraussetzungen gleicht der Handel mit den Produkten zwischen zwei Ländern mit unterschiedlicher Faktorausstattung und infolgedessen unterschiedlichen relativen Faktorpreisen die Differenzen zwischen den Faktorentgelten aus; mit anderen Worten: Internationaler Handel führt – auch ohne internationale Wanderungen der Faktoren – dazu, daß gleiche Faktorleistungen überall gleich entgolten werden, abgesehen von den Transportkosten. Dies gilt a fortiori, wenn Wanderungen der Faktoren zugelassen sind.

Es soll hier nicht auf die sehr speziellen Voraussetzungen eingegangen werden, unter denen das Heckscher-Ohlin-Theorem des Faktorpreisausgleichs strikte Gültigkeit besitzt. Es genügt festzuhalten, daß bereits aus der Tatsache des bestehenden internationalen Handels eine Tendenz zum Ausgleich der Relationsunterschiede bei den Faktorentgelten abgeleitet wird. Und darin sind sich die Experten des internationalen Handels einig: Im Falle einer *Volkswirtschaft* mit verschiedenen Regionen und Sektoren müßte eine solche Tendenz, d.h. eine solche Zunahme der Integration, noch um so eher zu erwarten sein.

⁹ E.F. Heckscher, Utrikeshandelns verkan på inkomstfördelningen. Några teoretiska grundlinjer. „Ekonomisk Tidskrift“, D. 2: Nationalekonomiska studier, Uppsala, Stockholm, Årg. 21 (1919), S. 1ff. – Engl. Übers.: The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income. In: Readings in the Theory of International Trade. Selected by H.S. Ellis, L.A. Metzler. (Blakiston Series of Republished Articles on Economics, Vol. 4.) Philadelphia and Toronto 1949. S. 272ff. – B. Ohlin, Interregional and International Trade. (Harvard Economic Studies, Vol. 34.) Cambridge, Mass., 1933. – A.P. Lerner, Factor Prices and International Trade. „Economica“, London, N.S., Vol. 19 (1952), S. 1ff. (Nachdruck eines Artikels von 1933). – W.F. Stolper and P.A. Samuelson, Protection and Real Wages. „The Review of Economic Studies“, Cambridge, Vol. 9 (1941/42), S. 58ff. – P.A. Samuelson, International Trade and the Equalisation of Factor Prices. „The Economic Journal“, London, Vol. 58 (1948), S. 163ff.

Welches ist das hervorstechende Kennzeichen eines Binnenmarkts? Im statischen Gleichgewicht ist eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung ausgeschlossen, da bei gegebener Produktionsfunktion, Bedürfnisstruktur und Faktorausstattung das maximale Niveau der Wirtschaftstätigkeit, d.h. das größtmögliche Sozialprodukt zustande kommt. Alle ökonomischen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung sind dann ausgeschöpft, wie Pareto¹⁰ zeigt. Dies impliziert aber, daß in der Gleichgewichtslösung für gleiche Leistungen gleiche Entgelte gezahlt werden. Wäre dies nicht der Fall, so würden die Produktionsfaktoren und Produkte noch in Richtung auf höhere Entgelte wandern können; es würde möglicherweise eine Arbitrage einsetzen, und alle jene anderen Mechanismen des Markts würden zum Zuge kommen, die für den entsprechenden Ausgleich sorgen, zum mindesten tendenziell und in der langfristigen Betrachtung.

IV. Niveau und Integrationsgrad der Wirtschaftstätigkeit

Um dem Dualismus-Problem besser beizukommen, schlage ich vor¹¹, die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft an zwei Kriterien zu messen, die zweifelsohne stark voneinander abhängig sind, die sich aber auch – zumindest zeitweise – gegenläufig bewegen können: Erstens am Niveau der Wirtschaftstätigkeit in einer Volkswirtschaft, gemessen am Nettosozialprodukt zu Faktorkosten je Erwerbstätigem. Dieses ist unser normaler Maßstab für Wirtschaftswachstum und als solcher unentbehrlich. Zweitens aber möchte ich den jeweiligen Integrationsgrad der Volkswirtschaft als Kriterium für den Entwicklungsstand mit heranziehen. Beides zusammen erst charakterisiert den jeweiligen Entwicklungsstand der Volkswirtschaft hinreichend. Der Integrationsgrad mißt die Abweichungen der tatsächlich für homogene Leistungen gezahlten Entgelte bei den Faktoren. Je größer diese Abweichungen, desto niedriger der Integrationsgrad, und umgekehrt je kleiner die Abweichungen, desto höher der Integrationsgrad. Werden in jeder sektoralen und regionalen Verwendungsrichtung für jeden homogenen Faktorbeitrag – im wesentlichen die Arbeitskraft – die gleichen Entgelte gezahlt, so haben wir einen Integrationsgrad von eins oder die totale Integration. Mithin ist der Integrationsgrad ein Ausdruck für die Wirksamkeit der gesamtwirtschaftlichen Koordination der einzelwirtschaftlichen Beiträge zum Sozialprodukt. Es läßt sich zeigen, daß sich unter idealisierten Voraussetzungen Niveau und Integrationsgrad der Wirtschaftstätigkeit parallel bewegen, wenn eine suboptimale Lage am Ausgang der Betrachtung stand. Steigt im dynamischen Gleichgewicht als Ausgangspunkt die Kapitalakkumulation, gibt es Zunahmen des techni-

¹⁰ V. Pareto, *Manul d'économie politique*. Trad. sur l'éd. italienne par A. Bonnet (rev. par l'auteur). 2e éd. (Bibliothèque internationale d'économie politique.) Paris 1927. Neudr. Paris 1963. S. 354, 265.

¹¹ Diese Überlegung wird in dem demnächst erscheinenden Buch des Verfassers „Theorie der Infrastruktur“ (Tübingen 1965) ausführlich behandelt.

schen Wissens und Funde neuer Ressourcen, so steigt das Niveau der Wirtschaftstätigkeit – wobei der Integrationsgrad von eins erhalten bleibt bzw. höchstens zum *Anregen* von Wanderungen zeitweise gewisse Abweichungen zeigt. Das Wachstum des Niveaus geht daher in der Abstraktion mit einem gleichbleibenden Integrationsgrad von eins einher. Im Gegensatz dazu sinkt im wirtschaftlichen Dualismus der Integrationsgrad – oder er bleibt konstant weit unter eins –, obwohl das Niveau der Wirtschaftstätigkeit langsam – wenigstens langsamer als bei vollständiger Integration – wächst.

Zwei Qualifikationen sind hier zu machen. Erstens: Bei dem walrasianisch-parsonianischen Modell des totalen mikroökonomischen Gleichgewichts handelt es sich um die Gesamtheit der Einzelwirtschaften, die zu *einer* Volkswirtschaft gehören. Wir müssen interpretieren: Von einem Staatsverband umschlossen, mit einer einheitlichen Rechts- und Sozialordnung versehen, leben die Wirtschaftseinheiten derart zusammen, daß sie alle in gleicher Weise ohne Hindernisse denselben Markt aufsuchen können. Es handelt sich gewissermaßen um eine Wirtschaft, in der der Markt im Mittelpunkt – wie bei den Thünenschen Ringen – liegt und alle Subjekte den gleichen gesamtwirtschaftlichen Daten unterworfen sind. In diesem Sinne sollen die dualistischen Sektoren bzw. Regionen des zu betrachtenden Modells *einer einzigen* Gesamtwirtschaft zugehören. Zweitens: Die Frage nach der wissenschaftlichen Bestimbarkeit von homogenen Leistungen ist in der Wirtschaftswissenschaft grundsätzlich ungelöst. Deshalb kann auch hier nicht einfach vorausgesetzt werden, daß sich ohne weiteres feststellen ließe, welche Leistungen einander *tatsächlich gleichwertig* sind und *dennoch unterschiedlich* entgolten werden. Die Diskussion über die Abweichungen von der Homogenität befindet sich überdies in einem Zirkel der Begründung. Stackelberg etwa führt in seiner Marktformenlehre Abweichungen von der Preisbildung auf vollkommenen Märkten darauf zurück, daß entweder räumliche oder zeitliche, sachliche oder persönliche Präferenzen bestünden¹². Gibt es solche Präferenzen? Wie sollen sie gemessen werden, es sei denn, an den Preisdifferenzen? Das führt aber dazu, daß nicht mehr erklärt, sondern nur noch deklariert werden kann: Dies ist so, wie es ist, weil es so ist, wie es ist. Ich meine aber, daß das Kriterium der ökonomisch homogenen Leistungen weiter gespannt werden müßte und sich an gewisse Ergebnisse der Arbeitswissenschaft anlehnen könnte. Arbeitskraft, die in diesem Sinne gleichwertige Arbeit leistet oder leisten könnte, wird als homogen bezeichnet – und nun wird gemessen, ob die gezahlten Entgelte auch tatsächlich gleich sind.

Ausgangspunkt der Überlegungen über den Dualismus ist also die Beobachtung eines Integrationsgrades von weit kleiner als eins, der zudem im Verlauf des

¹² H. v. Stackelberg, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. Mit einem Vorw. hrsg. von V.W. Wagner. 2., photomech. gedr. Aufl. Tübingen und Zürich 1951. S. 219ff.

relativ langsamem wirtschaftlichen Wachstums nicht steigt, sondern absinkt oder konstant bleibt. Dies schlägt sich in bedeutenden und wachsenden Unterschieden zwischen den Einkommen je Erwerbstätigem nieder, wenn man sie sektorale bzw. regional aufschlüsselt. Nun sind Unterschiede in der Wertschöpfung je beschäftigtem Arbeiter zwischen den Industriezweigen oder den Regionen für jeden Analytiker des Wachstums eine Selbstverständlichkeit. Auf solchen Unterschieden beruht ja gerade die Wirksamkeit der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung. Diese Unterschiede dürfen aber nicht mit den Differenzen zwischen den Entgelten für homogene Faktorbeiträge verwechselt werden, also etwa mit unterschiedlichen Lohnsätze für eine Arbeiterstunde von bestimmter Qualifikation und Schwierigkeit, je nachdem, ob der Faktor in dem einen oder dem anderen Sektor eingesetzt wird.

Es wird im folgenden zu untersuchen sein, auf welche Faktoren das Entstehen, Fortdauern, Verstärken und Abschwächen eines solchermaßen definierten Dualismus zurückgeführt werden kann; wie diese Elemente theoretisch zu analysieren sind; und welche Ansatzpunkte zur Überwindung des Dualismus aufgezeigt werden können. Diese Untersuchung vermag, das hoffe ich zu zeigen, nach der Art der isolierenden Abstraktion *allein* nicht vorzugehen! Die dynamische Interpretation des wirtschaftlichen Dualismus besteht nämlich aus einem ineinander verwobenen Gesamtmuster von Unvollkommenheiten und Friktionen, die rückgekoppelt sind und sich so gegenseitig anstoßen und verstärken.

V. Bestimmungsgründe des wirtschaftlichen Dualismus

Der wesentliche Ausgangspunkt dieser Untersuchung besteht also darin, daß die einzelnen Unvollkommenheiten und Friktionen in ihrer *wechselseitigen* Be dingtheit, Verkoppelung und Verstärkung zu sehen sind; isoliert – für sich – genommen, mögen sie zunächst als ganz unbedeutend erscheinen und dies tatsächlich auch sein. Solche Friktionen und Unvollkommenheiten sind uns aus der Wirtschaftstheorie, so etwa der statischen Marktformenlehre, bekannt. Ihre systematische Verknüpfung führt aber zu einer neuartigen Sicht bestimmter Schwierigkeiten im Prozeß des Übergangs der Entwicklungsländer aus der geringen Arbeits teilung in die industrielle, hocharbeitsteilige Wirtschaftsweise.

Beim ökonomischen Dualismus handelt es sich um eine solche Kombination von Erscheinungen. Sie finden sich typischerweise in der Übergangsphase zur hochindustriellen Wirtschaft. Vorkommen und Stärke hängen dabei jedoch von der Verbindung ab, die bestimmte Faktoren eingehen. Diese Verbindungen treten insbesondere bei den „Spätlingen“ der wirtschaftlichen Entwicklung auf, die mit weitgehend anderen Problemen zu kämpfen haben als die „Erstlinge“ – wenn einmal eine solche Pauschaleinteilung für die Zwecke dieser Untersuchung gestattet sein mag.

Erstens nimmt der Außenhandel nur in verhältnismäßig wenigen Fällen so gleich dieselbe fördernde Rolle ein wie bei den „Erstlingen“. Bei außerordentlich günstigen Rohstoffquellen, besonderen Standortvorteilen und einzigartigen Produktionsmöglichkeiten mag die Elastizität der ausländischen Nachfrage nach diesen heimischen Gütern sehr hoch sein, im Regelfall wird sie aber relativ niedrig, die Nachfrageelastizität des Inlands nach ausländischen Produkten dagegen entsprechend hoch sein. Das Wirtschaftswachstum empfängt also vom Außenhandel wegen des Wettbewerbs mit dem Ausland tendenziell weit geringere Anregungen und auch finanzielle Unterstützung o.ä., als dies etwa bei Großbritannien – dem klassischen Erstling – der Fall war.

Zweitens begünstigt der *primäre* technische Fortschritt die Volkswirtschaften, Wirtschaftszweige und Unternehmensgrößen nicht automatisch in gleicher Weise. Es besteht sogar die Vermutung, daß die hochentwickelten Länder – und ebenso die hochkapitalistischen Sektoren und Regionen (und hierbei wieder die Großunternehmen) – einen entscheidenden Vorteil besitzen. Nicht sicher scheint es auch zu sein, daß die Ausbreitung des Fortschritts, also der *sekundäre* technische Fortschritt, langfristig wirklich allen Sektoren und Betriebsgrößen in gleicher Weise zugute kommt.

Drittens führt die moderne Organisation des Staatswesens mit Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, mit den Institutionen der Sozialpartner, besonders der Gewerkschaften, dazu, daß „soziale Errungenschaften“ bereits zu einem Zeitpunkt übernommen werden müssen, in dem ihre wirtschaftliche Grundlage – zumal im internationalen Wettbewerb – noch außerordentlich schwach ist.

Viertens kommt die Struktur des Kapitalmarkts hinzu, indem Kredite nur gegen Sicherheiten oder sehr wahrscheinliche, gute Ertragserwartungen zur Verfügung gestellt werden. Arbeitsintensive Klein- und Mittelunternehmen erfüllen diese Voraussetzungen verhältnismäßig weniger gut als kapitalintensive Großunternehmen.

VI. Die dualistischen Wirtschaftsbereiche

In der Übergangsphase von der wenig entwickelten Wirtschaft zur hochentwickelten Volkswirtschaft läßt sich zudem die Koexistenz zweier großer Bereiche in der Wirtschaft feststellen, die vereinfacht so bezeichnet werden können:

a) Es gibt noch einen großen „vor-modernen“, primitiven, im wesentlichen arbeitsintensiv produzierenden, vorkapitalistischen Bereich, der die Nahrungs- und anderen Existenzgüter erzeugt. Er umfaßt weite Teile der Landwirtschaft, das Handwerk, die Kleinindustrie (bis zu etwa zehn Beschäftigten), den Handel und die persönlichen Dienstleistungen. Hier herrschen Familienunternehmungen vor; die Zahl der unselbständig Beschäftigten je Unternehmen ist klein.

b) Daneben wächst allmählich ein „fortschrittlicher“, kapitalistischer Bereich heran, der mit der modernsten, sehr kapitalintensiven Technik arbeitet und überwiegend Gebrauchsgüter des täglichen gehobenen Bedarfs, dauerhafte Konsumgüter und Investitionsgüter herstellt. Dieser Sektor umfaßt im wesentlichen die verarbeitende Industrie der Mittel- und Großunternehmen sowie diejenigen Teile der Landwirtschaft, die auf großflächige Plantagenwirtschaft oder in anderer Weise auf den Export spezialisiert ist. Hier herrscht ganz die abhängige Beschäftigung im Lohnarbeitsverhältnis vor; die Arbeitsteilung ist hochentwickelt.

Hinzu tritt noch die Erfahrungstatsache der „explosionsartigen Vermehrung“ der Bevölkerung in Entwicklungsländern. Die beschränkte Zahl von Arbeitsplätzen im kapitalistischen Bereich führt dann zu einem großen Druck auf die Arbeitsmöglichkeiten im vorkapitalistischen Bereich, der seinerseits den Bevölkerungszuwachs – mit der Ausnahme der ständigen oder vorübergehenden Auswanderung – *nicht* einfach loswerden kann; er muß diese Arbeitskräfte absorbieren – wegen der Zugehörigkeit zum Familienverband –, selbst wenn dadurch das wertmäßige Grenzprodukt der Arbeit praktisch auf Null fällt oder gar negativ wird. Dieser Zusammenhang ist als Problem der versteckten Arbeitslosigkeit oder der Unterbeschäftigung bekannt. Man könnte Arbeitskräfte aus dem vorkapitalistischen Bereich abziehen, ohne daß seine Gesamterzeugung zurückginge.

In einer solchen Situation wäre eigentlich zu erwarten, daß die Lohnkosten (also die Lohnsätze einschließlich der Lohnnebenkosten) in der Gesamtwirtschaft überall sehr niedrig wären. Gibt es aber starke Gewerkschaften, sozialpolitisch engagierte Parteien und wohlfahrtstaatlich denkende Regierungen, so trifft dies nicht mehr zu. Die großen Unternehmen, d.h. vor allem der kapitalistische Bereich, können zu hohen Lohnkosten gezwungen werden; sie sind „verletzbar“, gering an Zahl und insofern kontrollierbar. Sie können sich aber in gewisser Weise dadurch wehren, daß sie ihren Faktoreinsatz zwischen Kapital und Arbeit so wählen, daß auch bei sehr hohen Lohnsätzen das wertmäßige Grenzprodukt der Arbeit nicht überschritten wird, d.h. die Beschäftigung wird also tendenziell eingeschränkt. Marx warf dem Kapitalismus vor, den Arbeiter mit dem Tauschwert der Arbeit, d.h. mit dem Existenzminimum, und nicht mit dem Gebrauchswert der Arbeit, d.h. mit seinem wertmäßigen Grenzprodukt, zu entlohen. Dies gilt heute nicht mehr für die privilegierten Arbeiter des kapitalistischen Bereichs, wohl aber für die Menschen im vorkapitalistischen Bereich, wo das Grenzprodukt der Arbeit gelegentlich gegen Null geht. Hier liegt häufig das reale Einkommen über dem wertmäßigen Grenzprodukt dieser Arbeitskräfte – und gewährt letztlich damit gerade *nur das Existenzminimum*. Die „industrielle Reservearmee“ steckt nämlich noch in der unterbeschäftigten Menschenmasse des vorkapitalistischen Bereichs und ist bisher nur nicht zur arbeitslosen Masse geworden, weil sie noch nie in industrieller, abhängiger Beschäftigung tätig gewesen ist.

VII. Das Verhältnis des Faktoreinsatzes

Die mangelnde praktische Durchsetzbarkeit der fortschrittlichen Maßnahmen der Sozialpolitik im vorkapitalistischen Bereich und das politische Interesse an der Förderung des Mittelstandes führen häufig jedoch dazu, diesen grundsätzlich oder effektiv von den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen der Einkommensfestsetzung auszunehmen. Damit wirkt die Mittelstandspolitik zusätzlich lohnsatzdifferenzierend, so daß die Arbeitskräfte im kapitalistischen Bereich relativ sehr viel teurer sind als die gleichen im vorkapitalistischen Bereich. Entsprechend werden im kapitalistischen Bereich die arbeitsabsorbierenden Wirkungen der Investitionen gezielt niedrig gehalten, und auch die Produktionsausweitung ist generell viel geringer als bei der Lohnbestimmung auf vollintegriertem Markt. Denn stehen praktisch jederzeit zu jedem positiven Lohnsatz unendlich viele Arbeitskräfte für den kapitalistischen Bereich zur Verfügung¹³, so braucht kein Unternehmen rechtzeitig Arbeitskräfte heranzuziehen oder gar zu „horten“. Die in manchen Entwicklungsländern zudem praktizierte staatliche „Garantie der Beschäftigung“ für den Arbeitsplatz, den ein Arbeiter einmal in der Industrie „erungen“ hat, wirkt ebenfalls beschäftigungsmindernd; denn das Risiko, einen einmal eingestellten Arbeiter schwer oder nur zu hohen Kosten wieder entlassen zu können, drängt die Unternehmen dazu, die Substitution der Arbeit durch das Kapital voranzutreiben.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die bereichsspezifischen Möglichkeiten, sich des Kapitalmarkts zu bedienen, umgekehrt sind wie diejenigen auf dem Arbeitsmarkt. Können die kleinen Unternehmen (des vorkapitalistischen Bereichs) Arbeitskräfte relativ billiger erhalten als die großen (des kapitalistischen Bereichs), so müssen sie bei der Kapitalbeschaffung wesentlich ungünstigere Bedingungen in Kauf nehmen als die Großunternehmer (des kapitalistischen Bereichs), sofern sie überhaupt Zugang zum Kreditmarkt haben (sogenannter „MacMillan-Gap“). Kapitalgeber verlangen Sicherheiten, wenn festverzinsliche Beträge angelegt werden, und eine Mischung aus Sicherheit und günstigen Ertragserwartungen, wenn sie sich am Eigenkapital von Unternehmungen beteiligen sollen. Solche Sicherheiten in Realwerten sind nun von Klein- und Kleinstunternehmungen aus offensichtlichen Gründen kaum beizubringen. Der persönliche Kredit des Unternehmers ist zugleich beschränkt, da er in der Regel weder über die erforderliche Ausbildung noch über die notwendigen Referenzen und Bürgen oder gar über sichere Erfolgchancen verfügt; er steht ja im Wettbewerb mit einer Vielzahl von anderen Unternehmern. Damit ist aber die bereichsspezifische Verzerrung der Relation zwischen Arbeits- und Kapitalkosten, die für die Großunternehmen umgekehrt liegt wie für die Kleinbetriebe, institutionell verankert und ökono-

¹³ Vgl. die Analyse von W.A. Lewis, Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. „The Manchester School of Economic and Social Studies“, Vol. 22 (1954). S. 139ff. Weltwirtschaftliches Archiv Bd. XCV.

misch fundiert. Es besteht zudem die Gefahr, daß sich die verbandsmäßige wie die staatliche Wirtschaftspolitik nach den stärksten Gruppen ausrichtet; dieses plutokratische Element wird die dualistischen Phänomene tendenziell verstärken, da sie der direkten Interessenlage der starken Verbände und Gruppen entsprechen; z.B. entfernen sich die tarifvertraglich wie sozialstaatlich geregelten Löhne, die praktisch und formal nur im kapitalistischen Bereich zur Anwendung kommen, immer stärker von den tatsächlichen Entgelten im vorkapitalistischen Bereich, ohne daß dafür nur Qualifikation und Leistung entscheiden.

VIII. Die Struktur der Produktmärkte

Diese Überlegungen gewinnen an Bedeutung, wenn jetzt die Struktur der Produktmärkte und die Stellung der einzelnen Unternehmen im industriellen Sektor näher analysiert werden. Die Spätlinge der Industrialisierung müssen bereits von Anfang an mit vollentwickelten Industrien des Auslands in Wettbewerb treten. Die Produktionstechnik ist heute bereits entschieden kapitalintensiver und arbeitsparender, so daß die Unternehmen sogleich mit relativ umfangreichen Betriebsgrößen beginnen müssen, die weit größer sind als in der Anfangsphase der Industrialisierung. (Diese Betriebsgrößen sind aber trotzdem tendenziell geringer als diejenigen in den bereits vollindustrialisierten Wirtschaften.) Wegen des geringen heimischen Marktes und wegen der zugleich überwiegend schwierigen wettbewerbsmäßigen Position dieser Länder auf den Weltmärkten gilt, daß nur Unternehmen bestehen können, die im Vergleich zur heimischen Marktgröße relativ groß sind. Die Unternehmen haben in dieser Phase aber bereits materiell die Wahl zwischen Preissetzung, Produktdifferenzierung und Expansion der Erzeugung als Aktionsparametern ihrer unternehmerischen Politik. Sie könnten sich dabei im Zeitverlauf auch in der Weise verhalten, wie sie bei atomistischen Konkurrenzpartnern erzwungen wird, nämlich als Mengenanpasser: Im Fall des klassischen Erstlings, Großbritanniens, wurde diese atomistische Konkurrenz nämlich von den Umständen herbeigeführt.

Die statische Modellüberlegung, daß der einzelne Anbieter und der einzelne Nachfrager in der atomistischen homogenen Konkurrenz *nur* Mengenanpassung betreiben könne, läßt sich auch dynamisieren. Alle Unternehmen oder ihre Mehrzahl steigern die Produktion; so wächst im Falle konstanter technischer Verfahren die Beschäftigung ebenfalls (im Gleichschritt); die Investitionen nehmen die Form des „capitalwidening“ an. Damit wächst das verfügbare Einkommen in der Volkswirtschaft, wenn wir annehmen, die Arbeitskräfte seien vorher unterbeschäftigt gewesen und erzielten als Entgelt nur ihr Existenzminimum. Die effektive Nachfrage der Gesamtwirtschaft steigt, und die Mehrerzeugung des kapitalistischen Bereichs kann – wenigstens tendenziell – auch abgesetzt werden. Es gilt gewissermaßen ein verallgemeinerter „Ford-Effekt“ derart, daß die Zunahme der Produktion, die eigentlich die Preise tendenziell sinken läßt, mit einer Zunahme

der Nachfrage, die den Preis tendenziell steigen läßt, einhergeht. Es handelt sich um einen Sonderfall, wenn sich beide Tendenzen ausgleichen und der Preis tatsächlich über einen gewissen Zeitraum hinweg konstant bleibt. Dazu ist eine Vielzahl von Bedingungen zu erfüllen, die bereichsspezifische Produktionselastizitäten und Nachfrageelastizitäten umfassen. Es zeigt sich also, daß es für die Unternehmer insgesamt auch langfristig richtig sein kann, die Preise relativ stabil zu lassen und als eigentlichen Aktionsparameter die Mengenausweitung anzusehen.

Im Falle der oligopolistischen Konkurrenz im industriellen Bereich der Spät-*l*ings-Wirtschaft hängt die Preispolitik der Unternehmen auch davon ab, mit welcher Gesamtwirtschaftspolitik des Landes gerechnet werden muß. Entscheidet sich das Land für eine Schutzpolitik gegenüber der Wirtschaft des Auslandes – etwa nach Art der „unheiligen Allianz“ zwischen Großindustrie und Großagrariertum, wie sie in manchen Ländern in der Übergangsstufe der wirtschaftlichen Entwicklung stattgefunden hat (vgl. z.B. im Deutschen Reich nach 1878 und in Italien nach 1881), so werden die Aktionsparameter der unternehmerischen Politik im Binnenmarkt entscheidend vergrößert.

Wählt die Unternehmerschaft des kapitalistischen Bereichs aus dem einen oder anderen Grund die Preispolitik auch als langfristigen Aktionsparameter, so unterbleibt sehr wahrscheinlich zumindest teilweise jene Zunahme des Sozialprodukts, die sich aus der zusätzlichen Beschäftigung von Arbeitskräften im Industriesektor und aus dem durch diesen Einkommenseffekt eingeleiteten Multiplikatorprozeß ergäbe. Die Investitionen nehmen die Form des „capital-deepeening“ an. Der Integrationsgrad sinkt ab, das Niveau der Wirtschaftstätigkeit nimmt zwar zu, aber langsamer als möglich. Das sind, so könnte man sagen, die „volkswirtschaftlichen Verluste“, die der wirtschaftliche Dualismus bringt.

Diese Überlegung bedeutet nicht, daß die Erzeugung überhaupt nicht zunimmt. Sie bedeutet auch nicht, daß es keine Nettoinvestitionen gäbe. Im Gegenteil erzwingt der dynamische Unternehmer – angeregt oder erzwungen durch den technischen Fortschritt –, daß auch weitere Unternehmen des kapitalistischen Bereichs „mitziehen“ müssen. Der Spielraum in der Wahl der Aktionsparameter ermöglicht es aber, daß sich die Unternehmen stillschweigend über das Ausmaß einigen können, in dem der heimische Markt an den Früchten des Fortschritts teilhat. Diese Entscheidung beeinflußt ihrerseits die Einkommensverteilung. Gibt es für viele Menschen im vorkapitalistischen Bereich keine ausreichenden Einkommen und beschäftigt der kapitalistische Sektor nicht im Maße der Bevölkerungsvermehrung zusätzliche Arbeitskräfte, so wird die personelle Einkommensverteilung ungleichmäßiger. Der Produktivitätszuwachs der Gesamtwirtschaft fällt dann überwiegend nur einer relativ kleinen Gruppe zu, nämlich den Unternehmern, Kapitaleignern und den Arbeitern des kapitalistischen Bereichs.

IX. Wirkungen der Einkommensverteilung

Die durchschnittlichen Einkommen der Arbeiter des kapitalistischen Sektors werden bei raschem Wachstum nach einer gewissen Zeit die Werte überschreiten, von wo an die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Produkten des vorkapitalistischen Sektors rasch sinkt, die Einkommenselastizität der Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern aber steigt. Die Niedrigeinkommenbezieher im vor-kapitalistischen Sektor hingegen haben eine außerordentlich hohe Einkommens-elastizität der Nachfrage nach Produkten des vorkapitalistischen Sektors, aber eine noch niedrige nach Industrieprodukten. Das Wachstum des heimischen Markts der Industrieprodukte hängt also in dieser Phase überwiegend von der Zu-nahme des Einkommens der Unternehmer und Arbeiter des Industriesektors selbst ab. Eine Einkommenssteigerung bei den Niedrigeinkommenbeziehern hin-gegen kommt in erster Linie dem vorkapitalistischen Bereich zugute, nicht so sehr dem kapitalistischen Sektor. Die Spaltung erscheint somit vollkommen. Eine Auflösung ergibt sich nur, wenn sich im Zuge eines langsamem Wachstums auch der Einkommen des vor-modernen Bereichs, das trotz des ökonomischen Dualis-mus eintritt, die Struktur der Verbrauchsausgaben der Niedrigeinkommenbezie-her entscheidend zugunsten der industriellen Produkte und zuungunsten der agrarischen verschiebt und von daher die selbst verstärkenden Elemente des Dualis-mus ihrer Wirkung beraubt werden. Exogener und sekundärer technischer Fort-schritt und die Verbesserung des Ausbildungsstandes können dies hervorrufen.

Solange dies jedoch nicht der Fall ist, wird der Industriesektor in seinem Inter-esse die Beschäftigungs- und zum Teil auch die Kapazitätseffekte der Investitio-nen gering halten und vor allem die Substitution von Arbeit durch Kapital anstreben. Dieser Zusammenhang erklärt übrigens – wie mir scheint –, inwiefern manchmal in unterentwickelten Ländern gewisse Wirtschaftsbereiche so modern zu sein scheinen, wie man sie in hochentwickelten Wirtschaften selten findet. Die „Musterländle“ stehen jedoch isoliert da, es fehlt jene integrierende Verbreitung des technischen Fortschritts, der Produktionsausweitung und des Einkommens-anstiegs auf alle Bereiche, die für Länder kennzeichnend ist, die die Phase zum Massenkonsum überschritten haben¹⁴.

Das Rostowsche Schema der Wachstumsphasen ist sehr stark technologisch ausgerichtet und vernachlässigt demgegenüber die sozialökonomischen Voraus-setzungen der wirtschaftlichen Entwicklung. Wollte man es dennoch auf unsere Untersuchungen anwenden, so müßte man feststellen, daß der wirtschaftliche Dualismus mit dem partiellen „take-off“ einiger Teile bzw. Sektoren der Wirt-schaft relevant wird und die ganze Phase des „drive to maturity“ kennzeichnen kann, mit dem Übergang zur Phase des Massenkonsums aber an Kraft verliert.

¹⁴ Vgl. W.W. Rostow, The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge 1960. S. 73.

Das Problem besteht jedoch gerade darin zu erklären, ob und wie diese Ros-towschen Phasen im Entwicklungsprozeß auftreten und zustandekommen.

X. Bereichsspezifischer technischer Fortschritt

Die Struktur des technischen Wissens und seiner Zunahme wirkt heute eher arbeitsparend und „capital-deepening“ als kapitalsparend und arbeitsintensiv. Das neue Wissen wird vor allem in den Ländern entwickelt, die bereits hochindustrialisiert sind und (zumindest zeitweise) unter der Knappheit an Arbeitskräften leiden. Die Unternehmen bzw. die öffentlichen Forschungsinstitutionen arbeiten vorzugsweise an denjenigen Vorhaben, die den jeweiligen Interessen dieser Wirtschaft entsprechen. Arbeitsparende Eigenschaften der Technik sind in der Übergangsphase eines Wachstums (bei praktisch unbegrenzten Arbeitsreserven zu jedem positiven Lohnsatz) volkswirtschaftlich gesehen für die Entwicklungsländer gar nicht erwünscht, vielmehr kapitalsparende Eigenschaften. Viele Kräfte wirken aber dahin, daß die gesamtwirtschaftliche Isoquantenschar von Arbeit und Kapital in der Welt im Zuge des technischen Fortschritts zunehmend bereichsspezifisch geknickt wird. Das heißt: Die Rate des Fortschritts ist dort am größten, wo schon bisher der größte Fortschritt zu verzeichnen war¹⁵, und die größten Sektoren bzw. Regionen der Entwicklungsländer im allgemeinen und der dualistischen Wirtschaft im besonderen profitieren vom technischen Fortschritt sehr wenig.

Den Unternehmen des vorkapitalistischen Bereichs fehlen überdies sowohl die Mittel für Forschungen als auch die etwa erforderlichen Mittel für Investitionen, für die Ausbildung der Arbeitskräfte usw., die im Zuge der Durchsetzung des technischen Fortschritts notwendig wären. Die Hoffnung auf eine eventuelle Ausbreitung und Verallgemeinerung des technischen Wissens, wie wir sie z.B. mit der Erfindung des kleinen Elektromotors erlebt haben, ist eine aus tatsächlichen und auch aus rechtlichen Gründen unsichere Angelegenheit. Auch würde damit nicht notwendigerweise der „lag“ eingeholt, der die großindustriellen Unternehmen von denjenigen des vorkapitalistischen Bereichs trennt.

XI. Die Überwindung des wirtschaftlichen Dualismus

Fassen wir zusammen: Ist eine Volkswirtschaft Spätling im hier skizzierten Sinn und gibt es Unvollkommenheiten und Friktionen auf den Faktormärkten, oligopolistische Elemente auf den Produktmärkten und unterschiedliche Veränderungen in der Produktionsfunktion sowie Nachfragewirkungen einer ungleicher werdenden Einkommensverteilung, so ergibt sich das Muster eines *selbstverstärkenden ökonomischen Dualismus*. Jedes Element verstärkt das andere; es gibt Rückwirkungen, und diese Rückstrahlwirkungen verstärken sich wechselseitig.

¹⁵ Vgl. insbes. Leibenstein, a.a.O., S. 345ff.

Sie führen insgesamt dazu, daß die Unternehmen der mittleren Beschäftigungsgröße langsam zu verschwinden tendieren. Die oligopolistische Struktur des großindustriellen Bereichs verfestigt sich – und führt über Arbeitsteilung und Funktionsspaltung in den Großbetrieben dazu, daß sich die Großunternehmen die Vorteile der Klein- und Kleinstbetriebe „sichern“, indem sie diese als Zulieferer verpflichten. Sie bürden ihnen somit das Beschäftigungsrisiko usw. auf, von dem sie sich entlasten.

Zunächst zeigt sich in diesem sich kumulativ verstärkenden Muster dualistischer Erscheinungen keinerlei Trend, daß diese Gegensätze zwischen den Bereichen allmählich stagnieren oder gar abgebaut werden. Eine Überwindung des wirtschaftlichen Dualismus ist nur dann möglich, wenn die durchschnittlichen Realeinkommen auch der Menschen im vorkapitalistischen Bereich nachhaltig steigen, d.h. wenn der partielle Wachstumsprozeß dialektisch auch zu einer nachhaltigen Zunahme der durchschnittlichen Verbrauchseinkommen geführt hat. Der aus dem Wachstum antithetisch hervorgegangene Dualismus führt zwar zunächst zur Tendenz der Stagnation, erzeugt dabei aber seine (synthetische) Selbstaufhebung und Überwindung in der Phase des Massenkonsums; denn es verändert sich die Struktur der Verbrauchsausgaben, wenn das Einkommen einen gewissen Schwellenwert überschritten hat. Die Erhöhung des Lebensstandards macht dann Luxusgüter zu gehobenen Verbrauchsgütern, die in eine Vielzahl von Haushalten Eingang finden und im Zuge der Verstädterung sich industrialisierender Regionen mehr und mehr lebensnotwendige Verbrauchsausgaben werden. Es tritt der gewünschte Beschäftigungseffekt in der Industrie ein, die sich einer rasch wachsenden Nachfrage auf dem heimischen Markt ausgesetzt sieht. Dann können Arbeitskräfte aus dem Agrarsektor abgezogen werden; und so kann bei noch immer steigender Gesamtnachfrage nach diesen Erzeugnissen eine Rationalisierung erzwungen werden. Die zunehmende Beschäftigung von Arbeitskräften im wachsenden kapitalistischen Bereich, in den bei günstigen Marktaussichten jetzt auch Kleinstunternehmen aufsteigen können, führt dazu, daß später die Ungleichheit der Einkommensverteilung zurückgeht. Die Spaltung in Bereiche, in denen hochwertige Konsumgüter von langer Lebensdauer hergestellt werden, und solche, die Existenzgüter (Lebensmittel) erzeugen, verliert seine Kraftigkeit. Auch die vorindustriellen Bereiche profitieren von dieser Entwicklung. Die ihnen weiterhin zufließende, jetzt aber steigende Nachfrage ermöglicht, Investitionen durchzuführen und selbst zu industrialisieren. Um diesen Vorgang zu beschleunigen, sind verschiedene Mittel – vor allem handelspolitischer Art – denkbar, die hier anzuführen nicht der Raum vorhanden ist.

Die Grundvoraussetzung für die Überwindung des Dualismus ist allerdings, daß die Realeinkommen je Kopf der Bevölkerung steigen. Die Sozialproduktzunahme muß also das Bevölkerungswachstum übersteigen. Das kann durch die Abnahme der Bevölkerungszuwachsrate bei gleichbleibender oder steigender

Wachstumsrate des Sozialprodukts geschehen und durch Auswanderung. Befindet sich eine Volkswirtschaft im circulus vitiosus der Armut, so gibt es keinen anderen Ausweg. Es käme also darauf an, dem Heckscher-Ohlin-Theorem mindestens der Tendenz nach zur Gültigkeit zu verhelfen, und zwar durch gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die (Myrdalschen) „spread effects“ stärken und die „backwash effects“ schwächen.

XII. Ausblick

Der Bogen von der Erklärung des Dualismus bis zu seiner möglichen Auflösung aus sich heraus zeigt, wie ein konkreter Anstoß aus der komplexen Wirklichkeit zu theoretischen Überlegungen anregt, die zugleich einer empirischen Forschung weitere Anstöße geben, die auf verfeinerten theoretischen Konzeptionen aufbaut. Dies führte zur Ergänzung des Wachstumsbegriffs durch den Integrationsbegriff, um den jeweiligen Entwicklungsstand der Wirtschaft adäquat erfassen zu können.

Die Folgerungen aus der Dualismus-Diskussion für die industrielle Strukturforschung, die erklärende Wachstumstheorie, die entwicklungsbezogene Marktformenlehre, die Theorie der Einkommensverteilung in Abhängigkeit von der Struktur der Verbrauchsausgaben bzw. des Existenzminimums sind noch nicht abzusehen. Besonders das methodologische Problem der kumulativen Verursachungsketten, die sich wechselseitig „füttern“ und „stärken“, ragt heraus. Keine dynamische Theorie kann solche Rückstrahlwirkungen entbehrn. Die Erklärung dieser konkreten Art und Weise von Rückkoppelung zu einem Gesamt muster der Bestimmungsfaktoren über die Zeit hin stellt die Wirtschaftstheorie noch vor große Aufgaben.

Öffentliche Arbeiten

Von Reimut Jochimsen*

I. Begriffsbestimmung

Unter ö.n A.en werden die Bauvorhaben der öffentlichen Hand verstanden, die an Verkehrs-, wasser-, energie- und allg. raumwirtschaftlichen Projekten und an öffentlichen Gebäuden und Wohnungsbauprogrammen aus öffentlichen Mitteln zum Zweck der Entwicklungs- oder Konjunkturpolitik vorgenommen werden. Kriterien für ö. A.en sind die Entscheidung über die Projekte in öffentlichen Körperschaften, die Herkunft der Finanzmittel aus öffentlichen Quellen und das öffentliche Eigentum an den erstellten Einrichtungen, ohne daß die konkrete rechtliche Form des Projektträgers, der Durchführung und der wirtschaftlichen Betriebsführung und Finanzierung bedeutsam sind. Es ist unerheblich, ob die ö.n A.en von staatlichen (Bund, Land) oder kommunalen Behörden oder von öffentlich-rechtlichen Unternehmungen mit selbständiger Wirtschaftsführung (Bundespost, Bundesbahn, Bundesautobahnen) selbst durchgeführt oder auf dem Weg der Submission öffentlich ausgeschrieben und von Privatunternehmungen verwirklicht werden; häufig werden auch parafiskalische Institutionen (Sozialversicherung, ERP-Sonderfonds) zur Finanzierung mit herangezogen. Die ö.n A.en bilden eine Hauptkategorie der Ausgaben für öffentliche Investitionen in den öffentlichen Haushalten, die historisch starken Schwankungen unterlegen ist, über die Jahrzehnte aber absolut zunimmt. Über die relative Bedeutung entscheidet weitgehend die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung (Marktwirtschaft mit Privatinitiative kontra Zentralplanwirtschaft, in der tendenziell alle Bauinvestitionen ö. A.en sind) sowie die langfristige wirtschaftliche Entwicklung (Stagnation oder Expansion bzw. Regression). Seit der Weltwirtschaftskrise und der „Neuen Wirtschaftslehre“ durch [↗]Keynes wird den ö.n A.en eine besondere Rolle als Instrument der staatlichen Konjunkturpolitik zur Stützung einer hohen und stabilen Beschäftigungslage zugewiesen. Daneben können ö. A.en auch als willkommene praktische Aufgaben und Kristallisierungspunkte für gemeinschaftsfördernde Vereinigungen, wie freiwillige Arbeitsdienste, dienen. Eine Abgrenzungsfrage entsteht bei den Kapitalgesellschaften, in denen die öffentliche Hand den ausschließlichen oder mehrheitlichen Besitz hat: deren Bauinvestitionen werden gewöhn-

* Erschienen 1960 in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staatslexikon*. Band 5. 6. Auflage, Freiburg i.Br.: Herder, 1161–1166.

lich nicht zu den ö.n A.en gerechnet. Manche Autoren schließen die staatlichen Hilfeleistungen zum öffentlich geförderten (privaten) Wohnungsbau mit ein (*Gayer*), andere zählen nur die Bauvorhaben zu den ö.n A.en, die „zusätzlich“ zur Verminderung der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden (z. B. *Lux*).

II. Wirtschaftspolitische Zielsetzungen

a) *Entwicklungs politik.* Ein wirtschaftspolitisches Hauptziel der ö.n A.en besteht in der Schaffung von „Sozialkapital“ (Infrastruktur) einer Volkswirtschaft. Unter Infrastruktur wird hierbei die Gesamtheit der Verkehrswege und -knotenpunkte zur raumwirtschaftlichen Erschließung, der wasser- und energiewirtschaftlichen Maßnahmen zur Hebung der Landeskultur, der Verbreiterung der Grundlage für weitere Industrialisierung und der Gebäude der Verwaltung, des Erziehungs- und Kultus-, Rechtspflege-, Sozial- und Wehrwesens verstanden. Ö. A.en vermögen ferner dem Ziel zu dienen, den aus politischen (Sowjetzonenrandgebiet), standortmäßigen (Bergdörfer) oder anderen historisch-soziologischen (teilweise Südalpen) Gründen zurückgebliebenen Regionen den Anschluß an die Gesamtentwicklung zu ermöglichen. Seit längerem ergibt sich mit dem schnellen Wachstum des Sozialprodukts und des Prokopfeinkommens über das der Vorkriegszeit hinaus zumeist die Notwendigkeit, die Kapazitäten der Infrastruktur auf der ganzen Linie auszudehnen, weil die bisherige Fassungskraft ausgeschöpft ist. Problematisch werden diese ö.n A.en bei [↗]Vollbeschäftigung, [↗]Raum; [↗]Verkehr; [↗]Wasserwirtschaft; [↗]Wohnungswirtschaft.

b) *Beschäftigungs politik.* Eine weitere Hauptzielsetzung der ö.n A.en, die durch die Probleme schwerer struktureller und konjunktureller [↗]Arbeitslosigkeit in den Vordergrund der wirtschaftspolitischen Überlegungen getreten ist und sie zeitweise beherrschte, betrifft die Auswirkungen der ö.n A.en auf die Beschäftigungslage hauptsächlich des Produktionsfaktors Arbeit ([↗]Beschäftigungs politik). Durch die Einstellung von Arbeitern in der Depression und die Einschränkung im Hochschwung sollen die ä.n A.en eine gesamtwirtschaftlich vorhandene deflatorische bzw. inflatorische Nachfragerücke beseitigen und über die auf steigende oder sinkende Volkseinkommen gerichtete Multiplikatorwirkung ([↗]Multiplikator) die Konjunkturpolitik ([↗]Wirtschaftliche Konjunkturen) wirksam unterstützen. Bei struktureller Arbeitslosigkeit vermögen ö. A.en kompensatorisch an die Stelle nachhaltig fehlender Nachfrage von privaten Wirtschaftseinheiten zu treten. Ähnlich bei saisonaler Arbeitslosigkeit. Ö. A.en erscheinen als bes. geeignetes Instrument der Beschäftigungs politik, weil ein schnell erreichbarer, lenkbarer Einkommenseffekt mit einem vergleichsweise geringen Kapazitätseffekt zusammenfällt. Heute wird allerdings die Wirkung der ö.n A.en als Mittel langfristiger Konjunkturanregung nicht mehr so optimistisch gesehen, weil sie als Primärimpulse bei der Wiederbelebung nur zweifelhaften Erfolg aufweisen und sich nicht als stark und nachhaltig genug zeigten, um die Investitionsneigung der Un-

ternehmer zu ändern (*Lundberg*). Zudem stellt die langfristige Veränderung der Technik im Hoch- und Tiefbau zugunsten geringerer Arbeits- und höherer Kapitalintensität das Problem, ob über die ö.n A.en eine schnelle Anregung der Wirtschaftstätigkeit noch möglich ist, da dann der Anteil der Investitionsausgaben, der Einkommensgruppen mit hoher Grenzneigung zum Konsum zufließt, laufend abnimmt.

III. Planung und Durchführung

a) *Allgemeines*. Es herrscht heute Einigkeit darüber, daß die ö.n A.en nur sinnvolle, wünschenswerte Projekte umfassen sollen. Aus dem Zusammenhang der Infrastrukturinvestitionen mit dem allg. Entwicklungsstand der Volkswirtschaft ergibt sich jedoch, daß notwendige ö. A.en gewöhnlich gleichzeitig dringlich sind und ein längeres Hinauszögern kaum dulden, sollen sie nicht Engpaßprobleme im wirtschaftlichen Wachstum hervorrufen. Widerstand gegen eine bewußt antizyklische Politik der ö.n A.en, die in Zeiten fortdauernden Aufschwungs ein permanentes Nachhinken der Sozialinvestitionen bewirken könnte, findet insbes. beim Vergleich zu den Anstrengungen zentralgeplanter Wirtschaften eine gewisse Rechtfertigung. Auch die umgekehrte Verdrängung privater Investitionen durch ö. A.en ist problematisch.

b) *Besondere Probleme*. Während die Bekämpfung struktureller und saisonaler Arbeitslosigkeit wegen ihres langfristigen bzw. periodischen Charakters mit der Beschlüffassung (Haushaltsberatungen) in den verantwortlichen Stellen die Aufstellung und Durchführung eines angemessenen Programms der ö.n A.en ermöglicht, trifft die konjunkturelle Beschäftigungspolitik mit Hilfe von ö.n A.en auf die Schwierigkeit – neben Diagnose und Prognose des Konjunkturverlaufs – der langsamen Arbeitsweise der gesetzgebenden Körperschaften, die oft ein zügiges Eingreifen verhindert bzw. in das Gegenteil verkehrt, indem Maßnahmen erst anlaufen, wenn ein Programm der Nachfrageindämmung am Platz wäre. Lösungen sind in 2 Richtungen denkbar: 1) Die Entscheidung wird der anpassungsfähigeren Exekutive überlassen; dies widerspricht jedoch den demokratischen Verfassungsgrundsätzen. 2) Die Exekutive verfügt immer über fertige Pläne für verschiedene Projekte wünschenswerter ö.r A.en, die im Kurzverfahren durch das Parlament bzw. einen bevollmächtigten Ausschuß gebilligt werden.

Die Vorausplanung der ö.n A.en und ihr Hinauszögern bis zum konjunkturpolitisch passenden Augenblick, wie sie erstmals 1902 von der französischen Regierung vorgeschlagen wurde, ist aus mehreren Gründen schwierig: Wegen der zunehmenden Arbeitsvorbereitung werden die Fristen, die zwischen Beschlüffassung und Beginn der Ausführung liegen, größer (Grundstücksankäufe, Anfertigung von Spezialmaschinen u. a.). Ferner verändern sich ständig Bautechnik und Planungsgrundlagen. Viele ö. A.en erfüllen ihren Sinn erst, wenn sie mit anderen

komplementären koordiniert werden bzw. wenn eine bestimmte Reihenfolge eingehalten wird. Die Gefahr der Abwerbung von Arbeitskräften aus der gewerblichen Wirtschaft ist zu beachten, wenn zu viele Projekte geballt durchgeführt werden. Bei der Zusammenarbeit der Planer auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung treten zwangsläufig gewisse institutionelle Reibungen auf. Die in den USA seit 1929 geübte Praxis, Pläne für ö. A.en „auf Lager“ zu nehmen und sie, großzügig mit Bundesmitteln versehen, den unteren Ebenen der Selbstverwaltung „schmackhaft“ zu machen, hat einige Erfolg gezeitigt. Da die ö.n A.en gewöhnlich von Privatunternehmungen ausgeführt werden, tritt die Gefahr auf, daß ein Submissionskartell zur Festlegung von Mindestkostenanschlägen, z. B. mit Auslösung des zu begünstigenden Unternehmers, gebildet wird. Der Anreiz dazu liegt auch in der wachsenden Kapitalintensität des Bauens und in der großen Abhängigkeit der Bauunternehmer vom Volumen der ö.n A.en überhaupt.
↗ Öffentliche Aufträge.

IV. Finanzierung

a) *Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt.* Die Finanzierung ö.r A.en kann entweder aus dem Aufkommen an↗ Steuern, Beiträgen und Gebühren oder aus Schuldenaufnahme (↗ Öffentliche Verschuldung) geschehen. Nach den traditionellen Grundsätzen der↗ öffentlichen Finanzwirtschaft sollen werbend angelegte (vermögenswirksame) Ausgaben – d.h. meist alle ö.n A.en – aus dem Aufkommen des außerordentlichen Haushalts (Schuldaufnahme) finanziert werden, während in der BRD der überwiegende Teil der ö.n A.en bisher aus laufenden Mitteln finanziert worden ist. In der neueren Finanzlehre tritt die volkswirtschaftliche Bedeutung der Scheidung des ordentlichen vom außerordentlichen Haushalt zurück (↗ Öffentlicher Haushalt). Die Lehre der „functional finance“ (↗ Finanzpolitik) befürwortet die Finanzierung der ö.n A.en durch Kreditaufnahme direkt bei der Notenbank in der Depression mit Rückzahlung in der Prosperität. Dadurch kann auch der verhängnisvollen Tendenz früherer Krisen entgegengewirkt werden, daß die kommunalen und staatlichen Behörden in ihren Entscheidungen über ö. A.en mehr von fiskalischen Gesichtspunkten als von konjunkturpolitischen ausgehen.

b) *Finanzierung autonomer öffentlicher Unternehmungen.* Bei den ö.n A.en der öffentlich-rechtlichen Körperschaften bzw. privat-rechtlicher Körperschaften der öffentlichen Hand treten neben die Anleihen und die Verwendung laufender Einnahmen aus Gebühren usw. u.a. staatliche Zuweisungen. Bei Finanzierung, Bau und Verwaltung der ö. A.en sind gewöhnlich öffentlich-rechtliche Grundsätze zu beachten (u.U. Konzessionsvertrag); über Kapitalbeschaffung und Gebührenrenerhebung (ohne Tarifautonomie) vermögen sie dem Staat in der Finanzierung zu helfen. Eine solche Gebührenrenerhebung ist vom Standpunkt der möglichen Steigerung des Volkseinkommens abzulehnen, weil sie zu unwirtschaftlichen

Umwegen führt und eine Verkehrs- bzw. Standortverzerrung nach sich zieht (↗Wohlfahrtsökonomie). Da die Grenzkosten einer Benutzung gewöhnlich vernachlässigbar sind, könnten diese Folgen abgewendet werden, indem die Gesamtkosten der ö.n A.en aus Steuern gedeckt werden, die in der Bemessungsgrundlage von der Ausnutzung der erstellten ö.n A.en vollständig unabhängig sind.

V. Institutionen

Während in den 20er Jahren die Bestrebungen in Europa und den USA zu einer Verbindung der ↗Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe mit gewissen ö.n A.en (bes. Notstandsarbeiten) führten, brachte die Wirtschaftskrise in allen entwickelten Ländern – bes. den USA mit einer Flut von Einrichtungen – die Errichtung von besonderen Institutionen mit sich, die ö. A.en zur Depressionsbekämpfung unternahmen.

In Deutschland liegt Planung, Durchführung bzw. Auftragsvergabe für viele ö. A.en bei den Hoch- und Tiefbauabteilungen der Finanzministerien des Bundes und der Länder sowie den Gemeinden. Im Zug der Einführung der Arbeitslosenversicherung und –fürsorge 1927 wurden die verschiedenen Programme der „produktiven Erwerbslosenfürsorge“ sowie der „öffentlichen Notstandsarbeiten“ unter die Verwaltung einer neugeschaffenen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gestellt, die heute als Bundesanstalt mit den Landesarbeitsämtern zusammen die meisten Projekte zur Bekämpfung der strukturellen und saisonalen Arbeitslosigkeit durchführt. Eine Ausnahmestellung nimmt die 1930 von der Reichsregierung gegründete „Deutsche Gesellschaft für ö. A.en

Tabelle 1

Öffentliche Arbeiten ¹ in der BRD ² in den Haushaltsjahren 1951–1957						
Haushaltsjahr	Gesamt- betrag Mill. DM	als Prozen- tsatz aller öf- fentl. Ausgaben	Aufteilung in %			
			Bund	Länder	Stadtstaaten	Gemeinden und Gemein- deverbände
1951	2518,4	6,9	12,2		22,6	63,7
1952	3009,4	7,4	11,9	13,3	8,5	65,3
1953	3438,7	7,5	11,5	12,0	9,1	67,1
1954	3786,1	7,6	9,8	12,0	8,2	70,0
1955	4816,3	9,4	11,7	12,1	7,8	68,4
1956	5714,8	9,5	16,3	11,2	9,3	63,2
1957	5870,0	8,9	19,0	11,1	8,3	61,3

¹hier alle Bauinvestitionen für Neu- und Wiederaufbau, Erweiterungs- und Umbauten, große Instandsetzungen. – ²einschl. West-Berlin, ausschl. Saarland.

Quellen: StJbBRD 1955, S. 398; 1957, S. 422f.; 1959, S. 366f.

Tabelle 2

Anteil der öffentlichen Arbeiten in der BRD nach Rechnungsjahren an den Gesamtbauten bzw. den gesamten Anlageinvestitionen, 1951-1957¹		
Kalender- bzw. Rechnungsjahr	als Prozentsatz aller Bauten	als Prozentsatz aller Anlageinvestitionen ²
1951	23,3	11,3
1952	25,7	11,8
1953	24,7	12,0
1954	24,1	11,8
1955	25,9	12,1
1956	27,3	12,9
1957	26,7	12,7

¹vgl. Fußnote 1 bei Tabelle 1. – ²Anlageinvestitionen ausschl. West-Berlin und Saarland.

Quellen: wie Tabelle 1; StJbBRD 1959, S. 488

Tabelle 3

Öffentliche Arbeiten in der BRD im Rechnungsjahr 1957 in der Verteilung nach Zwecken und nach staatlichen und kommunalen Projektträgern²				
Zweck	Bund	Länder	Stadtstaaten	Gemeinden und Gemeindeverbände
Bau-, Wohnungs-, Verkehrswesen und Wirtschaft	71,1	43,7	44,3	56,9
Schulen, Wissenschaft, Kunst, Volksbildung, Kirche	0,8	31,0	21,7	23,4
Verteidigung	22,2	–	–	–
Sozial- und Gesundheitswesen	0,9	3,3	18,4	9,3
Erwerbsvermögen	2,3	7,4	12,1	6,5
politische Führung und Verwaltung	2,3	7,1	1,7	2,8
sonstige (öffentliche Sicherheit, Rechtspflege, bes. Kriegsfolgelasten)	0,4	7,5	1,8	1,1

¹vgl. Fußnoten bei Tabelle 1.

Quellen: StJbBRD 1955, S. 403; 1959, S. 370.

A.G.“ (Öffa) in Berlin (jetzt auch Frankfurt a.M.) ein, die insbes. den Bau der Autobahnen mitfinanzierte. Seit 1955 dient sie dem Bund im Rahmen seines Verkehrsfinanzgesetzes zur Gewährleistung eines kontinuierlichen, großen Bauvolumens der Ausweitung der Bundesautobahnen. Ursprünglich reines beschäftigungspolitisches Instrument der Konjunkturpolitik, dient die Öffa so heute der Stabilisierung und dem zeitlichen Vorziehen des Bauvolumens, ohne Rücksicht auf finanz- oder geldpolitische Zielsetzungen der antizyklischen Konjunkturbelebung. Tab. 1-3 enthalten statistische Daten über Entwicklung, Volumen usw. der ö.n A.en.

In Österreich sind für ö. A.en das Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau bzw. das Bundesministerium für Soziale Verwaltung und die entsprechenden Länderbehörden zuständig. Hier sind ebenfalls antizyklische Gesichtspunkte der Lenkung der ö.n A.en nicht ausgeprägt, andererseits spielt in Österreich, namentlich in Wien mit über 100 000 Wohneinheiten seit 1945, der öffentliche Wohnungsbau eine Rolle, der in der BRD nur in Bremen größere Bedeutung hat.

In der Schweiz gibt es seit einem Jahrzehnt die Finanzierung von gewissen ö.n A.en in Krisenzeiten aus vorher (steuerbegünstigt) stillgelegten Geldern der Unternehmungen. Die u.a. hierdurch geförderten ö.n A.en sind bisher unerheblich, eine Erfolgsbeurteilung ist nur schwer möglich.

Literatur

- Clark, J.M. (1935), Economics of Planning Public Works. Washington.*
- Dt. Gesellschaft für ö. A.en A.G. (1931, 1948-54, 1955ff.), Jahresber. 1930ff. Berlin, ab 1955 Frankfurt/M.*
- Gayer, A.D. (1933), "Public Works". in: Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. XI/XII. London 1933. S. 690-698 [Lit.].*
- (1935), Public Works in Prosperity and Depression. National Bureau of Economic Research. New York.
- Haller, H. (1957), Finanzpolitik. Tübingen.*
- Hansen, A.H. (1947), Economic Policy and Full Employment. New York.*
- Hart, A.G. (1948²1953), Money, Debt, and Economic Activity. Englewood Cliffs (N.J.).*
- Lundberg, E. (Hrsg.) (1957), Business Cycles and Economic Policy. London. (schwed. Original: Konjunkturer och ekonomisk politik. Stockholm 1953).*
- Lux, A.-S. (1935), Die Deutsche Gesellschaft für ö.A.A.G. (OEFFA). Kölner Diss. Koblenz.*
- Masoin, M. (1956), Die öff. Ausgaben. In: Hdb. der Finanzwiss., Bd. 2.*
- Moses, R. (1949), Department of Works, A Report with Recommendations (Task Force Report App. Q on Public Works) prepared for the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Hoover Commission). Washington.*
- Musgrave, R.A. (1959), The Theory of Public Finance. New York, Toronto, London.*
- National Bureau of Economic Research (Hrsg.) (1956), Policies to Combat Depression. Konferenzbericht. Princeton (N.J.).*
- Schmölders, G. (1951), Zur Problematik der finanzpolit. Konjunkturtherapie. In: Beitr. zur Geld- und Finanztheorie. Festschr. W. Gerloff. Tübingen.*
- (1956), Die Wirkungen öff. Ausgaben auf Struktur und Konjunktur der Volkswirtschaft. in: Les effects économiques des dépenses publiques. Paris.
- Vereinte Nationen (1950), Nationale und Internat. Maßnahmen zur Erhaltung der Vollbeschäftigung. Ber. einer internat. Expertengruppe. Dt. Übers. Köln.*

Wilhelmi, K. 81928), Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge. Bücherei des Arbeitsrechts, N.F. Bd. 8. Berlin.

Withers, W. (1948), Public Finance. New York.

Wolman, L. (1930), Planning and Control of Public Works. National Bureau of Economic Research, New York.

Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung

Von Reimut Jochimsen und Knut Gustafsson*¹

I. Begriffsbestimmung

Infrastruktur ist die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen und dazu beitragen, daß gleiche Faktorentgelte für gleiche Faktorleistungen (vollständige Integration) bei zweckmäßiger Allokation der Ressourcen (höchstmöglicher Niveau der Wirtschaftstätigkeit) gezahlt werden. Mit Infrastruktur werden somit die wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Gesamtwirtschaft umschrieben.

Diese umfassende Begriffsbestimmung (Jochimsen 1962, 1966) versucht einerseits, die verschiedenen Definitionsansätze in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zu integrieren, andererseits aber den Schwerpunkt auf das funktionale Verständnis zu legen. Ursprünglich wurde der Begriff der Infrastruktur ausschließlich außerhalb der Wirtschaftswissenschaften verwendet. Häufig wurde Infrastruktur als synonym mit dem Unterbau einer Organisation erachtet. Erst in neuerer Zeit fand der Begriff der Infrastruktur Einzug in den Bereich der Wirtschaft (z. B. 1964 EWG-Sachverständigengruppe) und der Wirtschaftswissenschaften. So versteht Tinbergen (1962) unter Infrastruktur Investitionen in sog. *basic industries*, insbesondere Energieversorgung sowie Transport- und Verkehrswesen, deren Dienste von allen anderen Sektoren einer Wirtschaft in Anspruch genommen werden.

Weitgehende Übereinstimmung ergibt sich hier mit dem Begriff „Social Overhead Capital (SOC)“ (in seiner engen Auslegung), der die *basic functions* umfaßt,

* Erschienen 1977 in: U.E. Simonis (Hrsg.), Infrastruktur. Theorie und Politik. Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Wirtschaftswissenschaften 88. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 38–53.

¹ R. Jochimsen/K. Gustafsson: Art. Infrastruktur, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., 2. Band, Hannover 1970, Sp. 1318–1335. Die Veröffentlichung der von den Autoren geringfügig ergänzten Fassung erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

die unerlässliche Voraussetzung für die primären, sekundären und tertiären Sektoren einer Wirtschaft sind (Hirschman 1958). Im engeren Sinne gehören hierzu die rein materiellen Aspekte der Infrastruktur, wie Verkehrswesen und Energieversorgung, im weiteren Sinne jedoch auch Rechtsordnung, Verwaltung, Erziehungs- und Gesundheitswesen.

Liegt in der engen Auslegung des Begriffsinhalts des SOC eine Beschränkung auf materielle Aspekte vor, so wird von Stohler (1965) eine Erweiterung vorgenommen, indem er Infrastruktur als Kollektivgüter mit Investitionscharakter definiert. Infrastrukturausgaben umfassen damit Ausgaben für öffentliche Güter, deren Produktion insofern Investitionen darstellen, als dem gegenwärtigen Aufwand zukünftige Erträge gegenüberstehen. Mit dieser Definition werden sowohl die materielle Infrastruktur und die personelle Infrastruktur (oder immaterielle Infrastruktur) erfaßt, als auch Teile der institutionellen Infrastruktur (ausdrücklich wird die Verwaltung angeführt). In einer späteren Untersuchung wird diese Definition von Frey (1967) übernommen; er nimmt jedoch zu Analysezwecken die institutionelle Infrastruktur aus dem Begriffsinhalt der Infrastruktur heraus, da hier der Investitionscharakter nicht explizit nachzuweisen sei.

Die *materielle* Infrastruktur (oder auch, in Anlehnung an Social Overhead Capital im engeren Sinne, Sozialkapital genannt) umfaßt die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel in einer Gesamtwirtschaft, die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienung, Telekommunikation und zur Konservierung der natürlichen Ressourcen und Verkehrswege dienen. Ferner sind ihr die Gebäude und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, des Erziehungs-, Forschungs-, Gesundheits- und Fürsorgewesens zuzuschreiben. Die materielle Infrastruktur ist damit der Teil des Realcapitalstocks einer Wirtschaft, der dazu dient, Nutzungen zu erzeugen, die überwiegend als Vorleistungen in die Produktion von Gütern und Diensten eingehen.

Umstritten in der Literatur bleibt bei dieser Abgrenzung die Zuordnung des Wohnungsbestandes zur materiellen Infrastruktur. Sie würde dann zu rechtfertigen sein, wenn der Wohnungsbestand insofern als Teil der allgemeinen Vorleistungen angesehen wird, als er zur Reproduktion der Arbeit einen Beitrag leistet. Wird die materielle Infrastruktur als ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Realcapitalstocks charakterisiert, kann der dann verbleibende Teil als „direkt produktive Anlagen“ (Hirschman (1958) oder als „Superstruktur“ (Tinbergen 1962) bezeichnet werden.

Die *institutionelle* Infrastruktur umfaßt die gewachsenen und gesetzten Normen, organisatorischen Einrichtungen und Verfahrensweisen einer Volkswirtschaft, die den Rahmen für die Aufstellung, Entscheidung, Durchführung und Kontrolle der Wirtschaftspläne der Wirtschaftssubjekte abgeben.

Die *personelle* Infrastruktur (human capital oder auch immaterielles Infrastrukturkapital) umfaßt die Zahl und Eigenschaften der Menschen in einer Volkswirtschaft in Hinsicht auf ihre Fähigkeiten, zur Erhöhung von Niveau und Integrationsgrad dieser Wirtschaft beizutragen. Die Schaffung der qualitativen Eigenschaften der ökonomischen Funktionsträger erfordert Aufwendungen, die Investitionscharakter haben, da hieraus in aller Regel zukünftige Erträge zu erwarten sind. Gleichzeitig haben diese Aufwendungen für die Person jedoch auch Konsumcharakter.

Die Schaffung einer qualitativ verbesserten personellen Infrastruktur verändert überdies die Wertstruktur, ggf. im Sinne einer Homogenisierung und Humanisierung der Wert- und Normstrukturen der Personen in der Gesellschaft (soziale Integrationswirkung). Dies betrifft nicht nur den Wunsch nach veränderter Konsumgüterstruktur; es steigen auch die Anforderungen an Wohn- und Freizeitwert, also Anforderungen an andere Teile der Infrastruktur.

An dieser Stelle zeigt sich bereits, daß isolierte Veränderungen einzelner Aspekte der Infrastruktur in aller Regel Auswirkungen auf andere haben. Die Beachtung dieser oft engen Komplementaritätsbeziehungen der Infrastruktureinrichtungen untereinander ist deshalb unerlässliche Voraussetzung für jede rationale Infrastrukturpolitik.

II. Eigenschaften der Infrastruktur

Die materielle Infrastruktur erfüllt in der Regel die folgenden Eigenschaften gleichzeitig, die sie von den anderen Teilen des Realkapitalstocks abgrenzen (Hirschman 1958):

- Es sind allgemein verwendbare Vorleistungen für Produktion und Konsum;
- es sind standortgebundene Nutzungen, bei denen Leistungserstellung und Leistungsverzehr örtlich und zeitlich zusammenfallen;
- die Anlagen zeichnen sich durch einen hohen Kapitalkoeffizienten, technologische Unteilbarkeit und lange Lebensdauer aus;
- sie befinden sich im Eigentum der öffentlichen Hand oder aber unterliegen ihrer Kontrolle.

Die ersten drei Merkmale begründen im politischen Sinne das vierte: Oft werden Infrastrukturstinvestitionen nur vom Staat oder den Kommunen getätigt werden können, bei einzelwirtschaftlicher Erstellung besteht überdies die Gefahr der monopolistischen Ausbeutung einer marktbeherrschenden Stellung. Dieses Merkmalbündel ist unmittelbar raumwirksam sowie regional- und strukturpolitisch relevant: Unteilbarkeit und Kapitalintensität bedeuten, zusammen mit dem allgemeinen standortgebundenen Vorleistungscharakter, daß die materielle Infra-

struktur zu den „raumdifferenzierenden Faktoren“ gehört, die politisch gestaltet werden können. Ferner wird oft hinzugefügt, daß bei Investitionen im Bereich der materiellen Infrastruktur eine Beurteilung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit erst langfristig möglich ist. Vereinfachend ist die Feststellung gerechtfertigt, daß die materielle Infrastruktur in den meisten Fällen durch folgende Kriterien hinreichend gekennzeichnet werden kann: Sie bietet allgemeine, ortsgebundene Vorleistungen an und zeichnet sich durch niedrige Kapitalproduktivität bei hoher Kapitalintensität aus.

Die Bestimmung der Merkmale der materiellen Infrastruktur ist in der Regel unproblematisch. Die Aufstellung eines auch für die anderen Aspekte der Infrastruktur geltenden allgemeinen Merkmalskatalogs hingegen ist – wegen des heterogenen Charakters der Einrichtungen und Gegebenheiten, die der Infrastruktur zuzurechnen sind – nur bedingt möglich. In der Regel können jedoch folgende Merkmale festgestellt werden:

1. Das sog. „exclusion principle“ läßt sich bei Infrastruktureinrichtungen aus technologischen Gründen nicht ohne weiteres anwenden. Das bedeutet, daß bei der Nutzung der Einrichtung durch ein Individuum die Nutzung durch ein anderes nicht ausgeschlossen ist (z.B. Straßen, Parkanlagen). Damit haben die Nutzungen der Infrastruktur weithin den Charakter von öffentlichen Gütern, die sich dadurch auszeichnen, daß ihre Inanspruchnahme beim Verbrauch und bei der Produktion nicht nur einer bestimmten Person (alternativ einer anderen) möglich ist, sondern daß sie grundsätzlich jeder Person möglich ist, d.h. vielen gleichzeitig, ohne (bis zu der auch hier vorhandenen Kapazitätsgrenze) Art, Umfang und Qualität der Nutzung der anderen zu beeinträchtigen. Es ist jedoch möglich, die Exklusivität der Nutzung künstlich einzuführen. Dies ist im wesentlichen ein Problem der Kontrolle. So kann etwa die Gebührenerhebung zur Kostendeckung (Telefon- und Rundfunkgebühren) oder zur Beschränkung der Nutzungszahl und -intensität dienen (Parkmeter).

2. „Versagen des Marktes“. In einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft ist nicht die Gewähr gegeben, daß die infrastrukturelle Ausstattung durch den Markt den Erfordernissen einer arbeitsteiligen Wirtschaft angepaßt wird. Der Markt erweist sich bei den Infrastruktureinrichtungen nicht als geeigneter Allokationsmechanismus. Unteilbarkeiten, Interdependenzen, falsche und unvollkommene Informationen der Produzenten und Konsumenten und falsche Zurechnung von Kosten und Erträgen führen zum Versagen des Marktes, d.h. zu Fehlleitungen von Faktoren, die vom höchstmöglichen Niveau der Wirtschaft abführen.

3. Auftreten von „externen Effekten“ sowohl technologischer als auch pekuniärer (monetärer) Art (als Sonderproblem des Marktversagens). Sie stellen Gewinne oder Verluste dar, die durch direkte, nicht marktmäßige Beziehungen der

Wirtschaftssubjekte untereinander entstehen. Ihre Rückwirkungen auf Produktion und Konsum können zur unzweckmäßigen Allokation der Ressourcen führen.

4. Finanzierung durch den Staat. Da bei Infrastruktureinrichtungen der Allokationsmechanismus des Markts weithin versagt, wird die Bereitstellung vom Staat übernommen. Die Abgabe der Infrastruktturnutzung wird dabei oft zu einem Preis vorgenommen, der die Kosten der Bereitstellung und der Unterhaltung der Anlagen nur zu einem Teil deckt, da andernfalls der Preis so hoch festgelegt werden müßte, daß die Nutzer auf die Inanspruchnahme der Leistung verzichten würden. Vielfach wird auch auf die direkte Erhebung eines Preises für die Infrastruktturnutzung verzichtet, weil der Kreis der tatsächlichen Nutzer entweder nicht abzugrenzen ist, oder aber weil auf diese Weise eine gerechte und zweckmäßige Lösung des Finanzierungsproblems nicht möglich ist. Aus diesen Gründen werden weite Bereiche der Infrastruktur aus allgemeinen Steuereinnahmen finanziert. Das bedeutet, daß der Kreis der durch eine Infrastruktureinrichtung Begünstigten nicht mit dem der durch die Steuererhebung Geschädigten identisch zu sein braucht. Die Finanzierung der Infrastruktur hat somit unmittelbar eine Auswirkung auf die Verteilung des Wohlstandes eines Landes in personaler, temporaler, sektoraler und regionaler Hinsicht.

In nachstehender Übersicht werden die erwähnten Ansätze zur allgemeinen Erfassung und Beschreibung des Objekts „Infrastruktur“ systematisiert dargestellt.

III. Theorie der Infrastruktur

Die Theorie der Infrastruktur versucht aus statischer und dynamischer Sicht empirisch gehaltvolle Hypothesen und Theoreme zur Erklärung des Entwicklungsstandes und der sozioökonomischen Entwicklung einer Wirtschaft zu liefern. Hauptfragenkomplexe sind:

1. Welchen Einfluß hat die Infrastruktur auf das Niveau der Wirtschaftstätigkeit (gemessen z. B. am Bruttonsozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung) in einer Region? Inwieweit ist die Infrastruktur Voraussetzung für die sozioökonomische Entwicklung einer Region?

Zwar ist die Bedeutung der Infrastruktur für das Wachstum einer Wirtschaft, nachdem in traditioneller Analyse vorwiegend der private Realkapitalstock als Kausalfaktor und Träger des Wachstumsprozesses im Vordergrund stand, heute allgemein anerkannt. Die Erfassung der Infrastruktur im Rahmen einer allgemeinen Wachstumstheorie ist bisher jedoch noch nicht vorgenommen worden. Aufgabe der weiteren Forschung wird sein, die Infrastruktur in einer operationalen Wachstumstheorie, die zu Prognose- und Entscheidungszwecken geeignet ist, zu berücksichtigen. Möglicher Ansatzpunkt hierfür könnte die Berücksichtigung der

Übersicht 1

Funktionen und Merkmale der Infrastruktur bei verschiedenen Autoren (Systematisierte Darstellung)			
Autor	Bereiche/Sektoren	Funktionen	Merkmale
Hirschman 1958	<i>Social Overhead Capital (SOC) im weiteren Sinne:</i> Verwaltung Rechtsordnung Bildungswesen Gesundheitswesen Verkehrswesen Kommunikationswesen Energieversorgung Wasserversorgung landwirtschaftliche Drainagesysteme	„basic functions“ (Basisfunktionen) für den primären, sekundären und tertiären Sektor einer Wirtschaft	1. Vorleistungen, die universal verwendbar sind 2. standortgebundene Nutzungen 3. technologische Unteilbarkeit bei gleichzeitig hohem Kapitalkoeffizienten 4. Einrichtungen in der Kontrolle oder im Eigentum der öffentlichen Hand
	<i>Social Overhead Capital im engeren Sinne:</i> Verkehrswesen Energieversorgung	wie SOC im weiteren Sinne	Wie SOC im weiteren Sinn. Pragmatisch wird jedoch von H. SOC im engeren Sinn abgegrenzt, indem nur jene Einrichtungen berücksichtigt werden, die von der Weltbank finanziert werden. Dies sind in aller Regel nur rein materielle Aspekte der Infrastruktur.
Tinbergen 1962	Energieversorgung Transport- und Verkehrswesen Schulwesen Wohnungsbau	„basic industries“, deren Dienste von fast allen anderen Sektoren der Wirtschaft als Voraussetzung für deren Aktivität in Anspruch genommen werden	1. Die Vorteilhaftigkeit der Investition lässt sich nur schwer nachweisen, wegen - langer Produktionsprozesse - oft fehlender Marktpreise 2. Öffentliche Hand Träger der Investitionen 3. Unteilbarkeit
Jochimsen 1962, 1966	<i>1. materielle Infrastruktur:</i> Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel der – Energieversorgung – Verkehrsbedienung – Telekommunikation – Konservierung von natürlichen Ressourcen und Verkehrswesen <i>Gebäude und Einrichtungen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs-, Forschungs-, Gesundheits- und Fürsorgewesens</i>	allgemeine Vorleistungen	1. allgemeine, oft ortsgebundene Vorleistungen 2. niedrige Kapitalproduktivität 3. hohe Kapitalintensität
	<i>2. institutionelle Infrastruktur:</i> Gewachsene und gesetzte Normen, Einrichtungen und Verfahrensweisen in der Verfassungswirklichkeit (z.B. Rechtsordnung, Kredit- und Steuersystem)	Rahmen für die Aufstellung, Entscheidung, Durchführung und Kontrolle der Wirtschaftspläne der Wirtschaftssubjekte	
	<i>3. personelle Infrastruktur:</i> – Bevölkerungszahl – geistige, unternehmerische und handwerkliche Fähigkeiten (Allgemeinbildung, Spezialisierung, Qualifizierung der Menschen in ihrer sektoralen und regionalen Verteilung)	Grundlage einer arbeitsteiligen Wirtschaft zur Ausschöpfung des Entwicklungspotentials	Die Schaffung der Fähigkeiten erfordert Aufwendungen, die den Charakter von Investitionen, aber auch gleichzeitig eigenen Konsumwert haben.
		Gemeinsam gilt für 1. bis 3.: Hebung von Niveau und Integrationsgrad einer Wirtschaft sowie des Versorgungsgrades der Bevölkerung	

Funktionen und Merkmale der Infrastruktur bei verschiedenen Autoren (Systematisierte Darstellung)			
Autor	Bereiche/Sektoren	Funktionen	Merkmale
EWG-Sachverständigengruppe 1964	1. Infrastruktur des Bildungswesens	Bestimmung der Qualität des Arbeitskräftepotentials (Arbeiter, Führungskräfte, Unternehmer)	Gemeinsam gilt für 1. bis 3.: - gemeinnützige Einrichtungen - Aufbau und Betrieb liegen in der öffentlichen Hand (Ausnahme: Wohnungsbau, bestimmte kulturelle Einrichtungen)
	2. kulturelle und soziale Infrastruktur (Wohnungen, Krankenhäuser, Freizeiteinrichtungen)	Bestimmung der Anziehungskraft einer Region	
	3. wirtschaftliche Infrastruktur (Industrieanlagen, Verkehrswesen, Nachrichtenverbindungen)	Grundlage für eine arbeitsteilige Wirtschaft	
		Gemeinsam gilt für 1. bis 3.: Rahmen für das Wirtschaftsleben	
Stohler 1965	(als Auswahl bezeichnet) - Verkehrswesen - Energieversorgung - Ausbildungswesen - Forschung - Gesundheitswesen - Wasserwirtschaft und -bau - Verteidigung - Justiz, Polizei, Verwaltung - Wohnungsbau		Allgemeines Merkmal: Ausgaben für öffentliche Güter, die insofern Investitionen darstellen, als gegenwärtigem Aufwand künftige Erträge entsprechen. Spezifiziert (Auswahl): 1. <i>technische Merkmale</i> : - Unteilbarkeit - lange Lebensdauer - Interdependenz zwischen Bereichen der Infrastruktur - heterogener Charakter der Leistungen der Infrastruktur - Nachfrage nach Infrastruktur-Leistungen geht von zahlreichen Sektoren aus 2. <i>ökonomische Merkmale</i> : - Kostendegression - Sprungkosten - externe Effekte - mangelhafte Voraussicht der Konsumenten hinsichtlich ihres zukünftigen Bedarfs - Nutzendiffusion - großer Umfang der Investition und/oder hohes wirtschaftliches Risiko 3. <i>institutionelle Merkmale</i> : - defizitäre Betriebsführung - zentrale Planung oder Allokation - keine Marktpreise (1. bis 3. treten nicht gemeinsam auf, sondern je nach Sektor der Infrastruktur in unterschiedlicher Kombination).
Frey 1967	1. <i>Infrastruktur-Sachkapital</i> (z.B. Land, Bauten, Ausrüstungen) 2. <i>immaterielles Infrastruktur-Kapital</i> (z.B. Ausbildungs- und Gesundheitsstand der Bevölkerung, Forschungspotential) 3. <i>institutionelle Infrastruktur</i> Wird als klassifikatorisch sinnvoll angesehen, jedoch zu Analysezwecken (hier: statistische Erfassung der Infrastruktur) ausgeschlossen.		wie Stohler

Infrastruktur in einer gesamtwirtschaftlichen oder regionalen Produktionsfunktion sein in der Art, daß die Infrastruktur als zusätzlicher Produktionsfaktor in die Produktionsfunktion eingeführt wird, oder dadurch, daß die Grenzproduktivitäten der in der traditionellen Theorie berücksichtigten Produktionsfaktoren u.a. als Funktion der Infrastruktur dargestellt werden. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Erfassung der Veränderung der Infrastruktur wäre die jeweilige Neuformulierung der gesamtwirtschaftlichen oder regionalen Produktionsfunktion nach einer Änderung der infrastrukturellen Ausstattung einer Region.

Ungelöst bei allen Versuchen, die Infrastruktur in einer allgemeinen, operationalen Wachstumstheorie mit zu berücksichtigen, ist die Frage, wie die Produktionsfunktion für eine Region oder ein Land ökonometrisch gewonnen werden kann. Wichtige Voraussetzung hierfür wäre eine Datenbasis, die es ermöglicht, auch für Regionen, die nicht mit den bestehenden institutionellen Grenzen übereinstimmen, ausreichende statistische Informationen zu liefern. Wegen der engen Komplementaritätsbeziehungen einzelner Infrastruktureinrichtungen untereinander ist es jedoch nicht nur erforderlich, einzelne für die Entwicklung einer Wirtschaft bedeutende Infrastruktureinrichtungen zu bestimmen, sondern in sich konsistente Infrastrukturprogramme.

2. Welche Verteilungswirkungen gehen vom Bestand und vom Zuwachs der Infrastruktur aus (personell, sektorale, regional)?

Mit der Diskussion zur Umsteuerung der quantitativ ausgerichteten Wachstumspolitik auf qualitatives Wachstum, also auch auf verteilungsgerechtes Wachstum, hat dieser zweite Fragenkomplex an Gewicht gewonnen. Dabei geht es auch hier zunächst um die Frage der regional differenzierten Bestandsanalysen als Voraussetzung für Ansatzpunkte einer Infrastrukturpolitik. Während die großräumige Infrastrukturbestandsanalyse relativ weit fortgeschritten ist (und auch bei der Formulierung des Bundesraumordnungsprogramms eine wesentliche Rolle gespielt haben), ist die Bestands- und Wirkungsanalyse auf kleinräumiger lokaler und Stadtteilsebene bisher noch wenig entwickelt.

In diesem Zusammenhang geht die „Disparitätentheorie“ davon aus, daß zwar alle Bürger einer Region an den kostenlos angebotenen Infrastruktureinrichtungen teilhaben können, daß sich aber bei der tatsächlichen Nutzung bei den unteren Einkommensschichten die Benachteiligungen kumulieren. Sofern Preise oder Gebühren für die Nutzung erhoben werden, verstärkt sich dieses Verteilungsproblem. Als Folge infrastruktureller Disparitäten sind häufig soziale Segregationstendenzen zu beobachten. Eine ganz andere Frage betrifft die Verteilungswirkungen der Finanzierung der Infrastruktur über die öffentlichen Haushalte aus allgemeinen Steuermitteln oder aus Krediten.

IV. Infrastrukturpolitik

1. Begriff und Bedeutung der Infrastrukturpolitik

Infrastrukturpolitik ist die Gesamtheit der Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften sowie der von ihnen abgeleiteten Einrichtungen, die die wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen einer Wirtschaft in einem Gebiet oder Bereich ordnen, beeinflussen oder unmittelbar festlegen. Rational ist die Infrastrukturpolitik nur dann, wenn sie aus einem in sich konsistenten, umfassenden Ziel- system nach Beurteilung der Lage und Prognose der tatsächlich zu erwartenden Entwicklung die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen (unter Beachtung ihrer möglichen Nebenwirkungen) ableitet, die planmäßig dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen Lage und Ziel zu minimieren.

Wegen des allgemeinen Vorleistungscharakters der Infrastruktur, ihrer langen Ausreifungszeit und des hohen Kapitaleinsatzes führen Fehlentscheidungen auf dem Gebiet der Infrastrukturpolitik zu hohen Reibungs- und Wachstumsverlusten, räumlichen Disparitäten (Dualismus) und politischen Spannungen, die nur durch rationale Planung der Infrastruktur zu vermeiden sind. Dieses beinhaltet die Forderung nach der Festlegung der Verteilung aller zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren auf die Bereiche der Infrastruktur und Teile des unmittelbar produktiven Realkapitalstocks einer Wirtschaft durch eine – auch regional differenzierte – Konzeption.

Zur Erreichung dieses Ziels sind Bedarfsprognosen für die Infrastruktur ein wichtiges Planungsinstrument. Ansatzpunkte haben z.B. Afheldt (1967) und Boesler (1968) in ihren Infrastrukturbedarfsuntersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland geliefert.

2. Infrastrukturpolitik als Teil der regionalen Wirtschaftspolitik

Regionale Wirtschaftspolitik ist die bewußte Gestaltung des Wirtschaftsprozesses in Teirläumen einer Wirtschaft. Regionale Wirtschaftspolitik wird erforderlich, wenn die räumliche Verteilung der Produktionsfaktoren zu einer den Zielvorstellungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und insbesondere der Raumordnungspolitik nicht entsprechenden regionalen Differenzierung geführt hat oder führen wird.

In der Raumwirtschaftstheorie werden diejenigen Bestimmungsgründe, die die regionalen Entwicklungsunterschiede bestimmen, als „raumdifferenzierende Faktoren“ bezeichnet. Zu ihnen zählen die internen und externen Ersparnisse (bzw. Agglomerationsvor- und -nachteile), die Höhe der Transportkosten und die Abhängigkeit der Wirtschaft vom heimischen Produktionsfaktor Boden, mithin also Tatbestände, die zu einem großen Teil auf das Vorhandensein und die Quali-

tät der Infrastruktur zurückzuführen sind. Die Infrastrukturpolitik hat diese Erkenntnis zu nutzen und durch bewußte Veränderung der Raumdifferenzierung bestimmenden Faktoren zur Verwirklichung der wirtschafts-, regional- und raumordnungspolitischen Zielsetzungen beizutragen. Dies bedeutet, daß der Einsatz von Infrastrukturmaßnahmen nicht passiv den privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen, d.h. den neuauftretenden Anforderungen der Gesellschaft an die Infrastruktur, folgen soll (Jansen 1967: „Diktat der privaten Entscheidungen“), sondern daß die Infrastrukturpolitik aktiv mit dazu beitragen muß, privatwirtschaftliche Entscheidungen vorzubereiten und im Sinne der regional- und raumordnungspolitischen Zielvorstellungen zu beeinflussen. Die Infrastrukturpolitik soll nicht primär wachstumsbegleitend, sondern wachstumsinduzierend sein.

Dabei ist zu beachten, daß jede Infrastrukturmaßnahme verschiedene Auswirkungen auf die Wirtschaft einer Region haben kann. Zu unterscheiden sind u. a.:

- Der „Einkommenseffekt“. Er zeigt die Veränderung des Niveaus der Wirtschaftstätigkeit in einer Region, gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Aussagen über die Veränderung des Wohlstandes läßt diese Größe isoliert nicht zu, da weder die Einkommensverteilung noch die Veränderung der Realkosten der Versorgung der Bevölkerung, die durch eine Infrastrukturmaßnahme bewirkt werden kann, daraus abzuleiten sind.
- Der „Kapazitätseffekt“. Er gibt einerseits die Kapazitätserweiterung der Infrastruktur selber an, andererseits die Kapazitätserweiterung der privatwirtschaftlichen Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, die aufgrund der getroffenen Infrastrukturmaßnahmen hervorgerufen worden ist.
- Der „Bodenutzungseffekt“. Er gibt die Veränderung der Art und des Umfangs der Flächennutzung in einer Region nach Durchsetzung einer Infrastrukturmaßnahme an.
- Der „Anreizeffekt“. Er gibt die Veränderung der Anziehungskraft einer Region als Wohn-, Arbeits-, Gewerbe- und Freizeitstandort für die Bevölkerung, vor allem die Arbeitskräfte, für die Unternehmen sowie für die Kapitalgeber an.

3. Entscheidungskriterien bei der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen

Da die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen in einer Wirtschaft mit knappen Ressourcen eine Auswahl der zu verwirklichenden Vorhaben erfordert, hat sich die Wirtschaftswissenschaft in der letzten Zeit intensiv darum bemüht, der Politik auch im Bereich der Infrastruktur Entscheidungskriterien zur Verfügung zu stellen.

Die Nutzen-Kosten-Analyse will – ähnlich wie die „cost-effectiveness“-Analyse, sowie die Ansätze zu einer „Produktivitätsanalyse der Daten“ – durch ver-

gleichende Bewertung alternativer Maßnahmen in jenen Bereichen, in denen der Marktmechanismus versagt, rationale Entscheidungen ermöglichen. Dabei stellt sich auch die Frage, wie die Kosten und Erträge einer Infrastrukturmaßnahme von der historisch gewachsenen Landschaftsstruktur mit beeinflußt werden. Während die Abhängigkeit der Infrastrukturkosten von der räumlichen Struktur wenigstens in theoretischen Ansätzen deutlich gemacht werden konnte (Jochimsen/Treuner 1967), ist die Bestimmung des Nutzens einer Infrastrukturmaßnahme bisher nicht zufriedenstellend gelöst worden. Insbesondere bei umfangreichen Infrastrukturvorhaben wirft die Erfassung des Nutzens Probleme auf, da nach Durchführung der Maßnahme die Einkommensverteilung und auch die Opportunitätskosten mit beeinflußt sein können.

Die Einweisung der Produktionsfaktoren für Infrastrukturmaßnahmen in diejenigen Bereiche, in denen der höchste Produktivitätszuwachs zu erwarten ist, stellt einen weiteren Versuch dar, ein Entscheidungskriterium bei der Auswahl von Infrastrukturprojekten zu liefern (D. Marx 1966). Problematisch ist jedoch, daß bisher nur die Durchschnittsproduktivität und nicht, wie unerlässlich, die Grenzproduktivität ermittelt werden kann.

Die Orientierung an rein ökonomischen Entscheidungskriterien kann zu Ergebnissen führen, die allgemeineren wirtschaftspolitischen Zielsetzungen entgegenstehen. Die konsequente Anwendung des Produktivitätskriteriums z. B. könnte zu einer räumlichen Entwicklung weiter Teile der Wirtschaft führen, die mit „passiver Sanierung“ umschrieben werden kann: die Wirtschaftstätigkeit würde sich weithin auf wenige Regionen konzentrieren. Eine solche Konzentration mit sehr hoher Bevölkerungs- und Siedlungsdichte würde auch die realen ökonomischen und nicht-ökonomischen Kosten der Lebensweise der Menschen stark steigern, was die Wohlstandssignifikanz jeder eventuellen Zunahme des realen Sozialprodukts abmindert. Da eine solche regionale Differenzierung der Lebensweise mit den Vorstellungen des Grundgesetzes – „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – nicht vereinbar ist, bleibt es Aufgabe der Politik, die ökonomischen Kriterien nur als Entscheidungshilfen anzusehen und die endgültige Entscheidung verantwortlich zu übernehmen.

Von verschiedener Seite wird vorgeschlagen, die Durchführung einer Infrastrukturmaßnahme nach der Dringlichkeit ihres Bedarfs zu entscheiden. Bei diesem Vorgehen ergibt sich das Problem der Ermittlung des Bedarfs, einer schwer zu objektivierenden Größe. Als Hilfsmittel werden u.a. internationale bzw. regionale Querschnittsvergleiche und in neuerer Zeit zunehmend auch soziale Indikatoren herangezogen. Eine andere Möglichkeit bietet sich in der Fortschreibung von Zeitreihen bestimmter Strukturzahlen (z. B. Straßen-km/Kfz, Schüler-Lehrer-Relation), die aber die Gefahr in sich bergen, historische Fehlentwicklungen zu konservieren.

Wegen der oft vorhandenen Unteilbarkeiten der Infrastruktureinrichtungen sowie ihrer langen Lebensdauer stellt sich bei der Infrastrukturbedarfsprognose ferner die Frage, ob und inwieweit Kapazitäten der Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden sollen, die über den augenblicklich feststellbaren Bedarf einer Region hinausgehen und, die Zukunftsentwicklung gestaltend, einen zukünftigen Bedarf befriedigen sollen. Bei einer derartigen Planung ergibt sich immer die Schwierigkeit, daß sich die Prognosen von selbst erfüllen könnten: Eine vermeintlich mit großen Kapazitätsreserven zur Verfügung gestellte Infrastruktureinrichtung für eine Region wird neuen „Bedarf“ induzieren (Neunachfrage und Substitutionsnachfrage aus der betreffenden Region und aus anderen Regionen) und die Prognose frühzeitig erfüllen können („Say’s law for hospital beds“).

Jede Bedarfsprognose, sei sie angebots- oder nachfrageorientiert, hat grundsätzlich die vielfach vorhandenen Interdependenzen der Infrastruktur mit zu berücksichtigen, um eventuellen Fehlentscheidungen, die insbesondere bei der Infrastruktur nur schwer zu beheben sind, rechtzeitig vorbeugen zu können.

4. Institutionelle Probleme im Rahmen der Infrastrukturpolitik

In einer Marktwirtschaft existiert eine Vielzahl von Trägern der Infrastrukturpolitik. Ihre Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen zur Schaffung von integrations-, wachstums- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen haben in der Regel Auswirkungen, die nicht auf den Ort (die Region) beschränkt bleiben, in dem (der) sie durchgeführt werden, sondern es ergeben sich eine Vielzahl von sog. *spill-over* bzw. *spill-in effects* sowohl positiver als auch negativer Art. Aus diesem Grund ist zu vermuten, daß die Summe der regionsspezifischen Einzeloptima nicht mit dem gesamtwirtschaftlichen Optimum identisch ist. Dies hat in jüngster Zeit zu einer noch nicht abgeschlossenen Diskussion über die Frage geführt, ob auf der Grundlage dezentraler Planung in einer Marktwirtschaft eine Tendenz zur Über- oder Unterversorgung mit Infrastruktureinrichtungen in Teilläufen und Sektoren besteht. Ungelöst ist bisher ferner die Frage nach dem optimalen räumlichen Bezugsrahmen der Träger einer rationalen Infrastrukturpolitik.

In der BRD bildet das Bundesraumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 auf der Grundlage des Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG den Rahmen für die verschiedenen Landesgesetze auf dem Gebiet Raumordnung und Landesplanung, ist aber auch gleichzeitig z. T. unmittelbar geltendes Recht für die Planungsträger des Bundes. Es hat sich gezeigt, daß die Aufgaben der regionalen Strukturpolitik, die zu einem großen Teil Infrastrukturpolitik sein muß, wegen des unzureichenden institutionellen Rahmens, aber auch wegen der mangelnden finanziellen Ausstattung der Träger der Infrastrukturpolitik, in der Vergangenheit nicht voll gelöst werden konnten. Auch aus diesen Gründen wurde die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gemäß Art. 91 a GG am 9.5.1969 (neben „Ausbau und Neubau

von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erhoben.

Für die Durchsetzung der wesentlichen Ordnungs-, Struktur- und Entwicklungsziele in der Bundesrepublik Deutschland, zu deren Verwirklichung die Infrastrukturpolitik einen wichtigen Beitrag leisten kann, wurde das erste Bundesraumordnungsprogramm entwickelt. Es stellt den Orientierungsrahmen für den Einsatz von raumwirksamen Mitteln dar. Auf der Grundlage von Erwerbsstruktur-, Infrastruktur-, Siedlungsstruktur- und Umweltanalysen wurden in diesem Programm diejenigen Regionen bestimmt, auf die sich schwergewichtig die Infrastruktur- und Erwerbsstrukturinvestitionen von Bund und Ländern konzentrieren sollen, um zur Realisierung der im Grundgesetz verankerten Forderung nach „Schaffung von gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilen der Bundesrepublik“ beizutragen.

Ob der institutionelle Rahmen für die Durchsetzung der obengenannten Ziele ausreicht, ist bisher nicht erwiesen. Langfristig müssen die Überlegungen darauf gerichtet werden, einen umfassenden, fortzuschreibenden Bundesentwicklungsplan zu schaffen (Jochimsen 1969), der Ziele und Maßnahmen in einem regionalen, sektoralen und zeitlichen Bezugsrahmen integriert, und die Durchführung dieses Entwicklungsplans stärker als bisher institutionell abzusichern.

Literatur

- Afheldt, H. u.a. (1967), Infrastrukturbedarf bis 1980. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Bator, F.M. (1958), The Anatomy of Market Failure. In: The Quarterly Journal of Economics.
- Boesler, F. (1968), Beiträge zu einer Karte des Infrastrukturbedarfs in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover.
- Dammroff, E. (1970), Finanzierung der Infrastruktur. Zürich.
- Dietrichs, B./Hübner, K. H. (1969), Bundesraumordnungsprogramm. In: Die öffentliche Verwaltung, H. 19.
- Epping, G. (1973), Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur. Münster.
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Hrsg.) (1964), Berichte von Sachverständigengruppen über die Regionalpolitik in der EWG. Arbeitsgruppe I: Ziele und Methoden der Regionalpolitik, Brüssel.
- Fester, M. (1974), Infrastruktur und Kapitalverwertung. In: ARCH +, H. 23.
- Frey, R.L. (1967), Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 103.
- Hirschman, A.O. (1958), The Strategy of Economic Development. New Haven.
- Jansen, P.G. (1967), Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. Gütersloh.

- Jochimsen, R.* (1962), Über „Infrastrukturen“ als Voraussetzung einer funktionsfähigen Volkswirtschaft. In: G.-K. Kindermann (Hrsg.): *Kulturen im Umbruch. Studien zur Problematik und Analyse des Kulturwandels in Entwicklungsländern*. Freiburg i.Br.
- (1966), Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen.
 - (1969), Für einen Bundesentwicklungsplan. In: *Die Neue Gesellschaft*, H. 3.
- Jochimsen, R./Ortmann, F./Reiche, J.-M./Luther, K.-J./Christoff, H.J.* (1970), *Zusammenfassende Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gemäß §4 Abs. I des ROG vom 8. April 1965*. Kiel (Man.).
- Jochimsen, R./Simonis, U.E.* (Hrsg.) (1970), *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik*. Berlin.
- Jochimsen, R./Treuner, P.* (1967), *Zentrale Orte in ländlichen Räumen*. Bad Godesberg.
- Läpple, D.* (1973), *Staat und allgemeine Produktionsbedingungen. Grundlagen zur Kritik der Infrastrukturtheorien*. Berlin.
- Marx, D.* (1966), *Wachstumsorientierte Regionalpolitik*. Göttingen.
- Naschold, F./Väth, W.* (1973), *Politische Planungssysteme*. Opladen.
- O.V. (1974), *Infrastruktureinrichtungen. Ergebnisse einer Erhebung der Kommunalen Spitzenverbände*. Köln, Bonn, Düsseldorf.
- Offe, C.* (1972), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a.M.
- Ramser, H. J.* (1968), Dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben. In: *Finanzarchiv*, Bd 27.
- Stohler, J.* (1965), Zur rationalen Planung der Infrastruktur. In: *Konjunkturpolitik*, H. 5.
- Tinbergen, J.* (1962), *Shaping the World Economy*. New York.
- Umlauf, J.* (1968), Öffentliche Vorleistungen als Instrument der Raumordnungspolitik. Hannover.
- Weiss, D.* (1971), *Infrastrukturplanung*. Berlin.

Politische Planung

Für einen Bundesentwicklungsplan

Zur Forderung im Regierungsprogramm der SPD nach einem langfristigen Orientierungsrahmen für die Handlungspläne der Regierung

Von Reimut Jochimsen*

Prioritäten setzen und durchsetzen sind zweierlei Dinge. Der explosionsartigen Ausweitung der Anforderungen an die praktische Politik sind die Instrumente nicht gefolgt. Die marktmäßige Organisation der Wirtschaft allein kann aus vielen theoretischen und praktischen Gründen nicht automatisch die erwünschten Ergebnisse hervorbringen. Die räumliche und zeitliche Entwicklung hängt immer auch von den staatlichen Entscheidungen über die Errichtung und den Ausbau der Infrastruktureinrichtungen ab. In diesem Sinne ist auch eine Nichtentscheidung bzw. das Fehlen von bewußter Infrastrukturpolitik und damit staatlicher Wachstumsvorsorge ein Bestimmungsfaktor der Marktergebnisse, d.h. der Höhe, Zusammensetzung und Verteilung des Sozialprodukts. Die politischen Entscheidungen müssen daher im Hinblick auf die Durchsetzung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Oberziele bewußt getroffen werden.

Wir leben zur Zeit in einer nicht mehr übersehbaren Flut von Plänen und Programmen. Alle Kritiker sind sich darin einig, daß diese Pläne und Programme in keiner Weise systematisch aufeinander abgestimmt sind. Sie bestehen nebeneinander, ein jeder mit eigenen Ansätzen oder Titeln im Haushaltsplan ausgestattet, von einer eigenen Behörde verwaltet, von einem anderen Minister verantwortet, und das, obwohl es sich bei jedem dieser Pläne und Programme um Bemühungen handelt, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen und ihrer Umwelt zu verbessern – also um praktische Politik. Das Motto der Nachkriegsepoke unserer Gesellschaft „Die Planwirtschaft ist tot – es lebe die Plänwirtschaft“ gilt für alle Bereiche der Politik, vor allem aber für die Raumordnungspolitik, die regionale und sektorale Strukturpolitik.

Es ist heute unbestritten, daß das Wirtschaftssystem der BRD sich mit „marktwirtschaftliche Ordnung“ umschreiben läßt, daß diese Marktwirtschaft aber ergänzungsbedürftig und ergänzungsfähig ist. Dies hat sich jüngst, besonders erre-

* Erschienen 1969 in: *Neue Gesellschaft* 16: 237–242.

gend und durchgreifend und jeden unmittelbar angehend, in der Konjunktur- und Wachstumspolitik gezeigt. Die von Schiller konzipierte und durchgesetzte neue Wirtschaftspolitik der Globalsteuerung der Marktwirtschaft stellt den ersten umfassenden Versuch dar, die großen Ziele der Wirtschaftspolitik – hoher Beschäftigungsstand, Stabilität des Preisniveaus und Ausgleich der Zahlungsbilanz bei angemessenem und stetigem Wachstum (vgl. § 1 StWG) – gegen die Eigentendenz der Märkte gleichzeitig und ständig zu verwirklichen. Die Praxis der Globalsteuerung hat die theoretische Einsicht bewiesen, daß der latenten wirtschaftlichen Instabilität einer freien Verkehrswirtschaft erfolgreich entgegengewirkt werden kann; zugleich wurde aber auch deutlich, daß sie eine Reihe struktureller Probleme nicht lösen kann. Gleichwohl stellt eine erfolgreiche Politik der Globalsteuerung die unerlässliche und zugleich rahmensexzende Grundlage dar, innerhalb der versucht werden kann – und aus gesellschaftspolitischen Gründen versucht werden muß! –, die marktwirtschaftlichen Unbestimmtheiten durch gezielte Politik zu korrigieren bzw. auszufüllen. Dies gilt besonders für die zeitliche wie die räumliche Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und damit für die Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen.

Diese – hier abstrakt formulierte – Steuerungsfähigkeit und Ergänzungsbefürftigkeit der Marktwirtschaft ist in zunehmendem Maße auch von den Praktikern als eigentlicher Gegenstand und als Aufgabe staatlicher Politik anerkannt worden. Das führte zu der seit einiger Zeit zu beobachtenden Planungsbegeisterung, die sich zur Zeit durch die Innen-, Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Landwirtschaftsministerien ergießt, um nur die wichtigsten zu nennen. Es hat sich nämlich, vor allem im Finanzchaos und dem Beinahe-Staatsbankrott der Jahre 1963/66 gezeigt, daß der klassische Handlungsrahmen der Regierungstätigkeit: der jährliche Haushalt und die isolierte ressortmäßige Verwaltung der staatlichen Befugnisse, den Aufgaben theoretisch fundierter, zielstrebiger Politik ebenso wenig entspricht wie den Anforderungen an die Hantierbarkeit und Wirksamkeit. Vieles gleicht dem „Vor-sich-hin-wursteln“, dem jede theoretische Grundlage und jeder Ansatz rationaler Beeinflussung Im Sinne der angestrebten Ziele fehlt. Daß aber auch mit solchen fragwürdigen Ansätzen teilweise langfristig wirksame Entscheidungen eminent gesellschaftspolitischen Charakters getroffen werden, ist kaum jemandem bewußt.

Die gesellschaftspolitischen Ziele und Grundsätze sind im Grundgesetz sowie in einigen wichtigen Grundlagengesetzen angesprochen: vor allem im Raumordnungsgesetz von 1965, aber auch im bereits erwähnten StWG von 1967, das sich gleichrangig neben die „magna charta“ der Wettbewerbspolitik, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957, stellen läßt. Der Verfassungsauftrag des demokratischen, sozialen, rechtsstaatlich organisierten Bundesstaates zeigt mit seinen Normen der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet (Art. 72 Abs. 2 GG in Verb. mit Art. 105 Abs. 2 GG) sowie der Unterstützung der

materiellen Startchancengleichheit (bei Freizügigkeit, freier Berufswahl und Wirtschaftsbeteiligung) bereits auf, welche raumbezogenen Ziele der Strukturpolitik gesetzt sind, legt aber zugleich – durch die Ablehnung dirigistischer Instrumente – auch die Grenzen der Strukturpolitik fest. Die Erfüllung der hier bezeichneten Aufgaben fällt in erster Linie Bund und Ländern gemeinsam zu, aber auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden und – in einem noch nicht ganz zu überschreitenden Ausmaß – zukünftig auch der Europäischen Gemeinschaft. In Bund und Ländern teilen sich sehr verschiedene Ressorts in die praktische „Erledigung“ dieser Aufgaben, die nach unterschiedlichen Zeitspannen arbeiten, sich auf je andere räumliche Einheiten und Entwicklungen beziehen, zugleich aber munter Annahmen über die Vorgänge in den benachbarten Gebieten und Ressorts setzen. Die Planung des Ausbaus der Bundesfernstraßen für die Jahre 1970-1985 beispielsweise wird auf eine Verkehrsprognose gestützt, die auf einer Vorausschätzung der Gesamtbevölkerung und ihrer räumlichen Verteilung gründet. Es leuchtet unmittelbar ein, daß eine solche Bevölkerungsprojektion nur Sinn hat, wenn sie von der Wirtschaftsentwicklung her zu rechtfertigen ist. Umgekehrt kann eine sinnvolle Wirtschaftsprognose nicht ohne Bevölkerungs- und Verkehrsaufkommensschätzung auskommen. Diese Abhängigkeiten sind derart augenfällig und zugleich wesentlich für das Gelingen der sachlichen Detailplanung, daß die Vermittlung systematischer Grundlagen und koordinierter Zielsysteme eine vorrangige Aufgabe der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden ist. In der Schulbaupolitik zeigt sich das Fiasko einer faktisch nur an Gegenwartsforderungen orientierten Planung, die wegen des Zeitbedarfs ihrer Ausführung und Nutzung im Zeitpunkt der Realisierung immer schon überholt ist. In der Vergangenheit begnügte man sich mit einer laufend verbesserten und ausgebauten ressortmäßigen Planung und Durchführung der aus dem speziellen Gesichtspunkt als wichtig erachteten Maßnahmen. Heute sind die aus ständig steigenden Ansprüchen resultierenden Anforderungen an die Planung im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge und -fürsorge wegen der sachlichen Zusammenhänge sehr stark gewachsen. Alle Planungen haben daher von Planungshorizonten von zehn bis zwanzig Jahren auszugehen, wie dies bei der Verkehrsplanung heute schon der Fall ist.

Ähnliches läßt sich auch für die Agrarstrukturpolitik nachweisen, deren Betriebsgrößenplanung sich lange Zeit nur an Idyllen orientierte, auch für die Schutzpolitik zugunsten vom Strukturwandel betroffener Wirtschaftszweige. Hier muß es darum gehen, die von der öffentlichen Hand fortwährend für die verschiedenen Zielsetzungen zukunftswirksam, d. h. in einer erstrebenswerten Weise, raum- und strukturwirksam ausgegebenen erheblichen Geldbeträge vernünftiger anzulegen, die Fehlplanungen der Vergangenheit zu vermeiden, d. h. die knappen Mittel für die Ausgabe der Wachstumsvorsorge effektiver einzusetzen. Je erfolgreicher die Politik der gesamtwirtschaftlichen Stabilität, desto stärker ergibt sich die Möglichkeit, Wirtschafts- und Sozialpolitik durch eine regionale,

sektorale und personale Strukturpolitik zu ergänzen, die in erster Linie auf die Durchsetzung der langfristigen Zielsetzungen ausgerichtet ist.

Ein Bundesentwicklungsplan hat demnach drei Hauptaufgaben:

1. Für die Bundesregierung und ihre Ressorts legt er die Ziele und die Grundsätze für die langfristigen räumlichen und sachlichen Planungen und Maßnahmen fest.
2. Für die Länder stellt er den Rahmen dar, in dem sie ihre Entscheidungen über ihre speziellen Ziele treffen.
3. Bei den sog. Gemeinschaftsaufgaben (nach der Durchführung der Finanzreform) stellt der Bundesentwicklungsplan die inhaltliche Ausfüllung der zu verfolgenden Ziele und Grundsätze gemeinsamer Planung in erster Annäherung dar.

Die bisher eingesetzten Instrumente der kurz- und mittelfristigen Politik haben die Zielsetzungen des Bundesentwicklungsplanes für ihren speziellen Bereich in konkrete Programme umzusetzen und erhalten damit ihre eigentliche Rechtfertigung: die mittelfristige Finanzplanung, die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion im Jahreswirtschaftsbericht, die Abstimmung über den Konjunkturrat in Fragen der Konjunkturpolitik, die gemeinsamen Ausschüsse bei den Gemeinschaftsaufgaben sowie der Mitwirkung an der Festsetzung des Haushaltsplans und die Beschußfassung über sonstige relevante Gegenstände der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Der Bundesentwicklungsplan hat damit auch die Aufgabe, Orientierungshilfen zu geben. Die Bundesregierung selbst ist zur unmittelbaren Wahrnehmung einer solchen Aufgabe bereits durch § 4 Abs. 1 ROG verpflichtet, in dem festgelegt ist, daß sie eine zusammenfassende Darstellung aller ihrer raumwirksamen Planungen und Maßnahmen zu geben hat. Da raumrelevante Planungen und Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit erst über längere Zeiträume und in großräumigen Zusammenhängen entfalten, kann diese Bestimmung als eine gesetzliche Grundlage für die Festsetzung eines Bundesentwicklungsplanes angesehen werden. Die Länder sind ihrerseits verpflichtet, an einer Koordinierung ihrer Raumordnungspolitiken unter Beachtung der Ziele des ROG mitzuwirken. Nach dem Gutachten des BVerfG zur Frage, ob der Bund gemäß Art. 75 GG nur zur Rahmengesetzgebung oder auch zur Bundesplanung im Bundesmaßstab (über die ressortbezogenen Bundesaufgaben hinweg, die unstreitig sind) befugt sei, ist es unstreitig, daß der Bund auch die Kompetenz der Bundesplanung hat. Nur ist nicht klar, was damit inhaltlich gemeint ist, was also über die gegenseitige Abstimmung der Landesplanung hinausgeht. Es ist aber unzweifelhaft, daß eine einfache Koordinierung der Landesplanung im Sinne der Angleichung der Zielsetzungen und Maßstäbe immer dann nicht ausreicht, wenn Fragestellungen, im Landesmaßstab addiert, neue Probleme auf Bundesebene aufwerfen. Das gilt etwa bei der Verkehrsplanung (Kanalbau, Häfenbau, Fernstraßen, Bundesbahn); aber auch für die Frage der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in

ländlichen Räumen im Zuge der strukturverbessernden Maßnahmen in der Landwirtschaft. Selbst für die bisher nur der Kulturhoheit der Länder unterliegende Bildungspolitik wird das Bedürfnis nach Abstimmung im Bundesmaßstab jetzt allgemein anerkannt.

Zu einer Bundesrahmenplanung im Bundesmaßstab zwingt immer mehr auch die zunehmende Wirklichkeit der europäischen Integration.

Der Bundesentwicklungsplan ist von einem gemeinsamen Ausschuß der Bundesregierung und der Landesregierungen aufzustellen und von Bundestag und Bundesrat zu beschließen; er wird für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren beschlossen und benennt die Ordnungs-, Niveau-, Struktur-, Verteilungs- und Entwicklungsziele für das Bundesgebiet insgesamt sowie für seine Teilläume. Der Bundesentwicklungsplan soll eine Koordinierung der Ziele und Grundsätze des ROG sowie des GG in bezug auf die von Bund und Ländern anzustrebende Raumordnung sowie die Grundzüge der dazu erforderlichen regionalen und sektoralen Strukturpolitik enthalten. Nach höchstens fünf Jahren, bei wesentlichen Veränderungen der Ausgangslage oder der Entwicklungstendenzen in kürzerem Abstand, ist der gesamte Bundesentwicklungsplan neu zu beschließen, und zwar für jeweils die dann folgenden 15 Jahre. Unter Beachtung des Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit (Konsistenz) sind dabei die zeitlichen und sachlichen Vorrangigkeiten für Maßnahmengruppen und Teilläume festzulegen. Zu ihrer Verwirklichung werden im jeweiligen ersten Fünfjahresabschnitt jährlich fortzuschreibende Sachplanungen in enger Abstimmung mit der Finanzplanung vorgenommen. Durch die dreifache Orientierung (am Bundesentwicklungsplan, an den jeweils anstehenden Sachprogrammen der nächsten Jahre und am finanziellen Gesamtrahmen) wird die Finanzplanung ihre bisherige fiskalisch-kameralistische Dimension überwinden. Gleichzeitig werden auch die politischen Schwerpunkte klarer erkennbar (vgl. Text Reg.-Programm SPD zur Finanzplanung).

Die erste Voraussetzung für den Erfolg dieser Anstrengungen wird die Ausweitung der Kapazität zur Planung und Vorbereitung von sachlich ausgereiften Investitionsvorhaben sein. Damit wird auch das Instrumentarium der Globalsteuerung wirksam ergänzt, deren Kernschwierigkeit in der Anlaufzeit 1967 bekanntlich darin bestand, daß es nicht möglich war, kurzfristig konjunkturbeeinflussende Vorhaben vorzuziehen und beschleunigt abzuwickeln, Zugleich wird damit aber auch die bisherige Einbahnstraße der Planung einzelner Sachvorhaben, die die Alternativen nicht genügend kennt und daher nicht beurteilen kann, verlassen.

Die langfristige Festlegung von Vorrangigkeiten brächte damit erstmals die Möglichkeit, eine vorausschauende Bodenerwerbspolitik zu betreiben. Ähnliches gilt etwa in der Schulpolitik, in der jetzt die Entscheidung zugunsten von größeren Schulzentren gefallen ist, noch nicht dagegen die Entscheidung über den inne-

ren Aufbau und die Gestaltung des Schulwesens selbst. Es dürfte heute kein Schulgebäude mehr geplant werden, ohne nicht vorher dessen langfristige Implikationen erkennbar zu machen und auf ihre Gegensätzlichkeit zu prüfen. Insgesamt handelt es sich bei einem derartigen Bundesentwicklungsplan nicht um einen vollzugsverbindlichen, in allen Details ausgearbeiteten Handlungsplan oder ein politisches Programm, sondern um die systematische Rahmensexzung und Orientierung über Ziele, Grundsätze und Instrumente, die für die tatsächlichen Handlungspläne kürzerer Frist gelten sollen. Gleichzeitig soll der Entwicklungsplan jedoch den Anstoß zu einer systematischen Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle der konkreten Planungen und Maßnahmen geben. Unter Verwendung verschiedener Planungen für alternative Vorhaben und ihrer Bewertung durch eine gründliche Nutzen-Kosten-Analyse werden einerseits Fehlentscheidungen vermieden, andererseits auch die hohe kurzfristige Unbeweglichkeit, die begleitet ist von hoher langfristiger Beweglichkeit, abgebaut. Höhere kurzfristige Beweglichkeit kann durch langfristige Vorausplanung gewährleistet werden, so daß aus konjunkturpolitischen und regionalpolitischen Gründen erforderliche Änderungen vorgesehener Maßnahmen (vor allem bei den Investitionen) in den Bereich der Möglichkeit rücken. Die vermeintliche langfristige Beweglichkeit, wie sie bisher gegeben zu sein scheint, ist einmal ein Zeichen der Planlosigkeit und Inkonsenz, die die Wirkungen von Planungen und Maßnahmen auf die Gegenwart beschränken, ohne ihren langfristigen Charakter zu bemerken; zum anderen jedoch das Mißverständnis, daß in der Marktwirtschaft der Staat keine bedeutenden wirtschaftspolitischen Funktionen wahrzunehmen habe. Die Langsamkeit, mit der der Strukturwandel vor sich geht, bringt es mit sich, daß dessen Fühlbarkeit zunächst gering erscheint, daß er dann jedoch nicht mehr kurzfristig verändert und umgelenkt werden kann. Die Preisgabe vermeintlicher langfristiger Beweglichkeit führt in Wirklichkeit zu einer Ausweitung des kurz- wie des langfristigen Spielraums für wirkliche gesellschaftspolitische Entscheidungen.

Wohlgemerkt, der Bundesentwicklungsplan enthält keine generellen Vollzugsverbindlichkeiten für die Länder und die Gemeinden – oder gar die Unternehmen und die Haushalte der privaten Wirtschaft. Zahldzwang steckt nicht dahinter. Gleichwohl sollte man eine orientierende und transparentmachende Wirkung solcher langfristigen Entwicklungsplanung für die Wirtschaft nicht unterschätzen. Sie erhöht die Vorausschaubarkeit der politischen und wirtschaftlichen Größen, die in die Wirtschaftspläne der privaten Haushalte und Unternehmen eingehen. So wie die Systemkonformität des Bundesentwicklungsplanes außer Zweifel steht, ist auch zu erwarten, daß das freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftssystem durch ihn gestärkt wird.

Die Wirkung solcher Entwicklungspläne im politischen Leben sollte nicht unterschätzt werden. Sie zeigt sich schon heute sehr deutlich bei der mittelfristigen Finanzplanung oder dem Ausbauplan für die Bundesfernstraßen. Beide sind bis-

her ausschließlich Angelegenheit der Exekutive; das Parlament darf sie zur Kenntnis nehmen, ja sogar debattieren. Aber die eigentlichen Beschlüsse werden vom Parlament erst in den jährlichen Haushaltsberatungen erwartet – dann ist jedoch der tatsächliche Handlungsspielraum bereits festgelegt, dann kann praktisch nicht mehr viel geändert werden, da die Planungen und die Handlungen der Exekutive ihre volle vorausbestimmende Wirkung bereits entfalten. Man mag diesen Zustand der Verfassungswirklichkeit wollen oder begrüßen, in jedem Falle besteht die Gefahr, daß politische Entscheidungen von erster wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Bedeutung nicht bewußt gefällt; sondern gewissermaßen unbemerkt schrittweise durchgesetzt, ja sogar erschlichen werden. Es ist deshalb zu fordern, daß über die sachliche, zeitliche und räumliche Rangfolge der Planungen und Maßnahmen eine verantwortliche Entscheidung herbeigeführt wird. Diese kann nur auf der Grundlage einer umfassenden Lageanalyse und eines in sich geschlossenen widerspruchsfreien Ziel-Mittel-Systems von einer unserer Verfassung gemäßigen Institution beschlossen werden. Der Ort für eine solche schwerwiegende und folgenreiche, die Exekutive vorausbestimmende Entscheidung ist das Parlament. Bundestag und – da Länderinteressen unmittelbar berührt werden – Bundesrat sollten gemeinsam den Bundesentwicklungsplan feststellen (einfaches Gesetz). Das würde bedeuten, daß in der öffentlichen Meinung die alternativen Handlungspläne ausgebreitet und auch umfassend diskutiert werden könnten; im Schoße der Regierung ist eine derartige Erörterung aller Konsequenzen, Absichten und Nebenwirkungen nicht möglich.

Zugleich mit einer solchen Einschaltung des Parlaments muß auch die Frage der Parlamentsreform angegangen werden. Einmal sind die auf die Einzelressorts bezogenen Ausschüsse heute als überholt, ja gefährlich anzusehen, weil sie der Aufspaltung der Politik in selbstverantwortliche Sachbereiche ohne angemessene Regelung der Gesamtverantwortung Vorschub leisten. Das Parlament, wie auch die Regierung, müssen problem- und nicht sachbereichsbezogene Gliederungen aufweisen. Auch die heutige Form des Bundesrates muß in diesem Zusammenhang in Frage gestellt werden. Dieser hat zwar das unbestreitbare Verdienst, in der Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis wesentliche Aufgaben erfüllt zu haben. Es fragt sich jedoch, ob nicht die Wirkung dieses einzigartigen Bundesorgans (es besteht aus den Mitgliedern der Landesregierungen, nicht aus den Landtagen oder direkt gewählten Parlamentariern der Länder) auf die Landespolitik und damit auf den Bundesstaat ziemlich verheerend, wenn nicht auflösend ist. Denn den Landtagen verbleibt an echter Entscheidungsbefugnis praktisch kein Gebiet. Sie wirken mit, ohne tatsächlich die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit beeinflussen zu können (Steuergesetzgebung, weite Teile der Ausgabenregelung, Bundeshaushalt), während die Landesregierung ihre Mittel zur Vorausbestimmung und Kanalisierung der Landtage voll ausnutzen kann und voll ausnutzt.

Die Hilflosigkeit der Länderparlamente in der Frage der Finanzreform gibt dafür ein beredtes Beispiel.

Es stellt sich dann die ernste Frage, ob nicht der Bundesrat entweder in eine echte Länderkammer verwandelt werden sollte (aus Landtagsabgeordneten), oder in eine echte Erste Kammer, die mit in den Ländern von der Bevölkerung gewählten Senatoren besetzt ist.

Ähnliche Überlegungen sollten auch für die Beschußfassungen auf der Landesebene gelten. Landesraumordnungspläne sollten gleichfalls vom Landtag im Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, wie dies z. B. die schleswig-holsteinischen Sozialdemokraten in einer Novelle zum Landesplanungsgesetz von 1961 vorsehen.

Wenn eine solche Entwicklung zur Wiederherstellung parlamentarisch-politischer Verantwortlichkeit nicht eingeleitet wird, steht zu befürchten, daß die Demokratie vollends zur Leerformel wird, daß die demokratischen Institutionen zur Bedeutungslosigkeit herabsinken und nur noch Mechanismen zur Wahl von Mitgliedern der Exekutive sind, die ohne Einfluß auf die wesentlichen Prioritätsentscheidungen bleiben.

Es ist selbstverständlich, daß eine derartig langfristig gezielte Neuorientierung der Politik nicht von heute auf morgen durchzuführen ist. Insbesondere die wissenschaftlich-theoretischen Grundlagen sind zu vervollständigen, die organisatorisch-politischen Weichenstellungen vorzubereiten. Dies gilt zunächst vor allem für die Frage der Neugliederung der Ressorts auf Bundesebene. Die Aufspaltung der klassischen Ressorts (Inneres, Finanzen, Kultur, Äußeres, Militär und Justiz) in die heutige Vielfalt muß durch eine Neukonzeption aufgefangen werden. Da der Schwerpunkt des Innenressorts stärker auf den Aufgaben der inneren Sicherheit liegt und praktisch nur noch wenigen gesellschaftspolitischen Gestaltungsaufgaben dient, sollte die Vorbereitung des Bundesentwicklungsplanes dem Wirtschaftsministerium übertragen werden. Die kurz- und mittelfristige Wirtschaftspolitik ist heute ohnedies der zentrale Ausgangspunkt für alle sozial-, regional-, sektoral- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen. Diesen Ausgangspunkt und seine gesellschaftspolitische Konzeption gilt es zu stärken, die anderen Ressorts müssen solchen Aufgaben gegenüber untergeordnet werden, das Finanzministerium muß ihr zugeordnet werden.

Dieser Tatsache ist im Regierungsprogramm der SPD dadurch Rechnung getragen worden, daß einer der wichtigsten innen- und gesellschaftspolitischen Abschnitte „Wirtschaft und Finanzen: Sicherheit durch Stabilität“ überschrieben ist, und daß die Sozialpolitik bewußt in ihre wirtschafts-, finanz- und gesellschaftspolitischen Bezüge eingeordnet werden soll. Der Bundesentwicklungsplan bietet die Chance, die Globalsteuerung durch die Struktursteuerung zu ergänzen. Nur auf diese Weise werden die entscheidenden Voraussetzungen für die wirkungsvolle Durchsetzung gesellschaftspolitischer Ziele geschaffen werden können.

Staatliche Planung in der Bundesrepublik

Von Reimut Jochimsen und Peter Treuner*

Die Analyse von Planung im ersten Vierteljahrhundert der Bundesrepublik Deutschland erfordert eine zumindest stichwortartige Definition des hier verwendeten Begriffes, um dem Titel – und vielleicht auch den folgenden Darlegungen – Mißverständnisse [als ironisierendes Paradoxon oder als simple Apologetik] zu ersparen. Verstehen wir Planung als das systematisch auf ein übergeordnetes politisches Ziel ausgerichtete Vorbereiten und Durchsetzen der langfristig wirksamen Entscheidungen im öffentlichen Bereich, so ist es nicht schwer, das Fazit unseres Beitrages vorwegzunehmen: Daß nämlich von Planung in der Bundesrepublik nur insofern die Rede sein kann, als die Notwendigkeit einer so verstandenen Planung im Gegensatz zur ersten Nachkriegsperiode inzwischen überhaupt öffentlich diskutiert werden kann, daß sie teilweise auch – zumindest verbal – anerkannt wird und daß einige Ansätze zu einer solchen Planung bestehen oder diskutiert werden. Wie sehr aber auch heute noch – vielleicht weitgehend unbewußt oder doch ungewollt – das politische Bewußtsein dadurch gekennzeichnet ist, daß „Marktwirtschaft“ und „Planung“ als Gegensätze empfunden werden, beweist z.B. der 1972 erschienene Band „25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“¹ schon von seiner Gliederung her, aber auch mit seinen Beiträgen². Öffentliche Eingriffe in den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß werden von den meisten immer noch als eine Art von notwendigem Übel verstanden. In diesem Buch mit vielen Beiträgen namhafter Wirtschaftswissenschaftler findet sich nicht die Idee, langfristige Planung öffentlicher Aktivitäten nicht nur als – wegen einiger nicht zu verheimlichender theoretischer und praktischer Schwächen der „marktwirtschaftlichen Ordnung“ – notwendige Ergänzung, sondern als konstitutives Element für die Gewährleistung von so viel Marktwirtschaft wie möglich zu verstehen und langfristige Planung dementsprechend ebenso ernst zu nehmen wie z.B. die Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts.

* Erschienen 1974 in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1974 (9): 29–45.

¹ D. Cassel, G. Gutmann u. H. J. Thieme (Hrsg.), *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1972.

² Vgl. z.B. den Beitrag von A. Gutowski, *Die Marktwirtschaft – eine Wirtschaftsordnung mit Zukunft*, in: Ebenda, S. 393ff.

Die politische Wirklichkeit ist dementsprechend auch immer noch durch – manchmal weit entwickelte, methodisch fortgeschrittene – Einzelansätze bereichs- oder trägerspezifischer Planung gekennzeichnet, ohne daß in der Regel der erforderliche strenge Bezug zu einem politischen Zielsystem besteht. Hält man sich dabei vor Augen, daß trotz zunehmender Forderungen nach stärkerer Aktivität des Bundes, z.B. auf den Gebieten der Ausbildungsförderung, der Wissenschaftsförderung und der regionalen Strukturpolitik, faktisch die Ausgaben der Länder erheblich stärker gewachsen sind als die des Bundes, insbesondere bei Außerachtlassung der Personalausgaben (die auch beim Bund wegen des Wiederaufbaus der Streitkräfte eine starke Entwicklung erlebten), so ist es um so erstaunlicher, daß integrierende Planungen zur Sicherung einer gewissen Mindestkoordination der vielfach dezentralen Aufgabenbewältigung bisher kaum in Ansätzen existieren.

Die historisch-politische Erklärung des fünfundzwanzigjährigen Prozesses allmählicher – und noch immer nicht abgeschlossener – Überwindung einer zu Beginn alles beherrschenden Planungsphobie kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Die Wurzeln der Planungsfeindlichkeit reichen mit Sicherheit weiter zurück, als es der oft allzu einfache Hinweis auf den spontanen und andauernden Erfolg der am Leitbild der Marktwirtschaft ausgerichteten Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948/49 suggerieren möchte; es sei nur daran erinnert, daß der expandierende Staatsinterventionismus schon in den dreißiger Jahren zu kritischen Reaktionen führte, etwa zu der Forderung nach einem „marktkonformen“ wirtschaftspolitischen Instrumentarium. Wichtiger erscheint es, den Prozeß der Überwindung dieser apodiktischen Ablehnung von öffentlicher Planung in seinen groben Zügen aufzuzeigen und anhand einiger ausgewählter Problembereiche zu verdeutlichen.

Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß eine ernsthafte Diskussion der Möglichkeiten, Grenzen und Probleme öffentlicher Planung erst 1962/63 wieder einsetzte. Es ist in gewisser Weise bezeichnend für die seinerzeitige Ausgangslage, daß die neue Auseinandersetzung keineswegs innenpolitisch ausgelöst wurde; die Sozialdemokratische Partei, die allein dies hätte bewirken können, hatte sich gerade erst (1959) mit ihrem Godesberger Grundsatzprogramm in pragmatisch-zurückhaltender Weise festgelegt und dem Staat zwar vorausschauende Konjunkturpolitik als wichtige Aufgabe zugekannt und die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sowie das vorausschauende Nationalbudget als wichtige Instrumente genannt, daneben aber den Wettbewerb als Steuerungselement hervorgehoben und sich damit der Planungsproblematik praktisch entzogen³.

³ Vgl. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959, abgedruckt in: Programme der deutschen Sozialdemokratie, Hannover 1963, S. 183ff., insbes. S. 193f.

Tabelle 1

Ausgaben des Bundes und der Länder 1951–1970								
	Gesamtausgaben ¹				Gesamtausgaben ¹ ohne Personalausgaben ²			
	Bund		Länder		Bund		Länder	
	Mrd. DM	1951 = 100	Mrd. DM	1951 = 100	Mrd. DM	1951 = 100	Mrd. DM	1951 = 100
1951	18.5	100	13.3	100	17.5	100	9.0	100
1955	22.4	121	19.4	146	21.5	123	12.3	136
1961	45.2	244	36.8	277	41.1	235	27.1	300
1965	64.9	351	54.3	408	58.0	331	36.0	400
1970 ³	87.3	472	76.4	574	73.0	417	50.6	562

¹Gesamtausgaben ohne Tilgung von Kreditmitteln und Zuführungen an Rücklagen (ohne LAG-Fonds und ERP-Sondervermögen). –²Einschließlich der (insgesamt unbedeutsamen) Personalausgaben des LAG-Fonds und der Verwaltung des ERP-Sondervermögens. –³(teilweise) vorläufige Angaben. – Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Leistung in Zahlen '71. Bonn 1972, Ziff. 8.12 (S. 108), sowie die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes.

Anlaß für das erste Wiederaufflackern der Planungsdiskussion war vielmehr das im Oktober 1962 veröffentlichte Memorandum der EWG-Kommission über das „Aktionsprogramm für die zweite Stufe“ des Gemeinsamen Marktes⁴. Dieses Memorandum enthielt in dem der Wirtschaftspolitik gewidmeten Kapitel Vorschläge für eine auf einer längerfristigen Vorausschau aufbauende indikative Programmierung der wirtschaftlichen Entwicklung und löste damit eine spektakuläre Kontroverse zwischen dem deutschen Wirtschaftsminister Erhard und dem Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hallstein, aus. Die Tragweite dieses Diskussionsanstoßes verdeutlichen die unter dem Titel „Planung ohne Planwirtschaft“ veröffentlichten Referate und Protokolle eines sieben Monate später, im Juni 1963, abgehaltenen „Frankfurter Gesprächs“ der List-Gesellschaft, die auch heute noch ein wichtiges Dokument darstellen⁵.

Die in den vergangenen Jahren entwickelten Einzelansätze sind interessant genug, um die bestehenden Probleme und Konflikte und die Perspektiven für ihre Lösung klar werden zu lassen. Diese einzelnen Planungsansätze können ihrer Art nach in zwei Gruppen unterschieden werden: Versuche zur Planung in einzelnen, sektorale oder institutionell bestimmten Sachbereichen (Fachplanungen) und Ansätze zur integralen Planung von in den Wirkungen ihrer Maßnahmen miteinander konkurrierend oder komplementär in Beziehung stehenden Einzelbereichen öffentlichen Handelns (Querschnittsplanungen). Beispiele für die erste Gruppe

⁴ Vgl. hierzu Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 24.10.1962, Kap. VII, Ziff. 96ff. u. passim.

⁵ Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft 7. bis 9. Juni 1963, hrsg. v. A. Plitzko, Basel 1963 (= Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V. Bd. 34).

sind zu finden im Agrar-, Verkehrs- und im Bildungsbereich, während für die zweite Gruppe vor allem die Raumordnungspolitik und die mittelfristige Finanzpolitik als Beispiele zu nennen sind, ohne damit alle bestehenden Ansätze erwähnt zu haben. Für den hier verfolgten Zweck einer Skizzierung des in den letzten fünfundzwanzig Jahren zu verzeichnenden Wandels genügen die gewählten Beispiele vollauf.

Zwei allgemeine Vorbemerkungen erscheinen noch angebracht. Erstens gab und gibt es in der Bundesrepublik wichtige Aufgabenbereiche, die von vornherein langfristig konzipiert waren und die in erheblichem Maße die öffentlichen – und teilweise auch die privaten – Entscheidungsspielräume beschränkten, ohne daß dabei von Planung im oben eingegrenzten Sinne die Rede sein konnte. Musterbeispiele hierfür sind der Lastenausgleich für die Kriegs- und Vertreibungs-schäden, der in 30 Jahren abgewickelt werden sollte⁶, sowie insbesondere der öffentliche bzw. der öffentlich geförderte Wohnungsbau. Gerade die seit eh und je pragmatische, an aktuellen Situationen oder allenfalls an Gleichbehandlungs-grundsätzen formaler Art ausgerichtete Wohnungbaupolitik, für die im betrach-teten Zeitraum (bis einschließlich 1971) rund 75 Mrd. DM aus öffentlichen Haus-halten ausgegeben wurden⁷, ist geeignet, die fehlende Planung in ihren Konse-quenzen zu verdeutlichen. Die heute immer mehr zu einem Problem werdende „Zersiedelung“ der Landschaft, insbesondere im Bereich der Ballungsräume, ei-nerseits und die manchmal maßlose, ebenfalls zu einem politischen Ärgernis ge-wordene Bodenspekulation wurden von der ausschließlich auf die Bereitstellung von möglichst vielen Wohnungen ausgerichteten Wohnungbaupolitik gefördert, ja vielfach überhaupt erst ermöglicht. Denn auch Wohnbauten, die ganz oder teil-weise mit öffentlichen Geldern finanziert wurden bzw. werden, konnten und kön-nen immer noch überall dort gebaut werden, wo Baugelände ausgewiesen ist – praktisch überall. Die Situation reiner Verkäufermärkte auf dem Wohnungssektor – die erst seit Anfang der siebziger Jahre langsam abgebaut zu werden beginnt – führte dazu, daß auch die quantitativen und qualitativen Differenzierungen der Nachfrage sich nicht auswirken konnten: Praktisch jedes Angebot neuen Woh-nraums fand, unabhängig von seiner räumlichen Lage, sofort eine ausreichende Nachfrage. Dennoch wurde diese Situation nicht in einem instrumentalen Sinne, also etwa zur Unterstützung und Förderung einer sinnvollen räumlichen Entwick-lung innerhalb der Bundesrepublik, genutzt. Nach 20 Jahren einer weitgehend vom Wohnungsbau getragenen ungeplanten, ja vielfach planlosen Siedlungsent-wicklung werden nun die Folgen erkennbar: Ordnungsaufgaben erheblichen Aus-

⁶ Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. August 1952, BGBl. I. – Vgl. D. Schewe u. K. Nordhorn, Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutsch-land, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1964⁵, S. 132ff.

⁷ Errechnet aus Angaben in „Bundesministerium für Wirtschaft: 1966 Leistung in Zah-len“, Bonn 1967, Ziff. 4.32 u. 4.33; sowie „Bundesministerium für Wirtschaft und Fi-nanzen: Leistung in Zahlen ‘71“, Bonn 1972, Ziff. 4.42.3.

maßes in fast allen größeren Siedlungseinheiten (insbesondere in den Verdichtungsräumen) und durch Abwanderungen bedingte verminderte Entwicklungsvoraussetzungen in manchen problematischen, dünnbesiedelten Gebieten.

Die zweite allgemeine Vorbemerkung muß die institutionellen Rahmenbedingungen für jede öffentliche Planung in der Bundesrepublik in Erinnerung rufen. Die durch die Erfahrungen mit einem zentralistischen Einheitsstaat und durch Auflagen der westlichen Siegermächte bestimmte bundesstaatliche Verfassung einschließlich der – zumindest theoretisch – starken Stellung der Gemeinden erschwert jeden Versuch systematischer Planung vielfach – rechtlich oder faktisch. Damit wird insoweit kein negatives Urteil über diese Verfassung gefällt. Ganz im Gegenteil: Die Vorteile der geltenden Grundregeln sind unseres Erachtens unbestreitbar. Aber gleichzeitig muß nüchtern gesehen werden, daß erschwerte und ineffizientere Planung im öffentlichen Bereich ein Teil des Preises für die politische Ordnung ist, und daß beide Aspekte nicht ohne Einbeziehung ihrer wechselseitigen Implikationen richtig beurteilt werden können. Alles, was im folgenden an Kritischem zu sagen ist, muß in diesem unauflösabaren Zusammenhang gesehen und verstanden werden, auch wenn hier nicht weiter auf die umfassendere Problematik eingegangen wird.

Im folgenden sollen drei charakteristische Bereiche staatlicher Planung in der Bundesrepublik in bezug auf ihre Grundbedingungen, Chancen und Grenzen in der Wirklichkeit der vergangenen 25 Jahre skizziert werden, um damit einen Ausgangspunkt für die Fragen nach den jetzt wirksamen längerfristigen Perspektiven zu gewinnen. Die drei ausgewählten Bereiche staatlicher Planung unterscheiden sich nicht dadurch, daß sie etwa unterschiedliche Aufgabenfelder öffentlicher Politik betreffen. Vielmehr unterscheiden sie sich kategorial: sektorale, mehr oder minder fachressortbezogene Sachplanung einerseits (das Beispiel Bildungspolitik), andererseits ressortübergreifende Planung jeweils eines operationalen Querschnittsaspekts der Regierungstätigkeit (die Beispiele Raumordnungspolitik und mittelfristige Finanzpolitik). Letztere unterscheiden sich dadurch, daß sich die Raumordnung auf die – zumindest seit 1945 – definitiv begrenzte Ressource Boden bezieht, dessen Nutzung quantitativ und qualitativ zu ordnen, ja für die Zukunftsperspektive der Gesellschaft zu gestalten ist, während die mittelfristige Finanzpolitik im Idealfall praktisch alle Sach- und Fachplanungen der öffentlichen Regierungstätigkeit betrifft, die sich auf Transfers, auf Investitionen und auf Dienstleistungen beziehen und sich nicht auf eine bloße ordnende und konzeptuell gestaltende Tätigkeit beschränkt. Beiden ressortübergreifenden Querschnittsaspekten gemeinsam ist die ihnen eigene Sachgesetzlichkeit der Interdependenz der Mittelverwendung und das daraus resultierende Problem der im voraus immer sehr schwierig zu gewährleistenden Konsistenz der einbezogenen Planungen und Maßnahmen. Diese Interdependenz gilt selbstredend auch in jedem Bereich der Fachplanung, nur ist sie dort nicht evident, sondern wird erst im Ver-

laufe ungestörten, isolierten Wirkens offensichtlich, wie zum Beispiel in der Verkehrspolitik, die sich – in der Bundesrepublik bisher – vorwiegend und einseitig auf den Straßenbau und das (private) Kraftfahrzeug bezogen hat. Im Kontext dieser Schrift interessiert dabei besonders, ob und in welcher Weise für die ausgewählten Bereiche geplant wird, ob Institutionen, Instrumente und Verfahren einer bewußten, systematisierten und operationalisierten Planung geschaffen wurden.

I. Beispiel Bildungsplanung

Wie in den übrigen Fachpolitiken auch waren die ersten Jahre der Bundesrepublik durch eine Anfang der fünfziger Jahre an Boden gewinnende Restauration in bezug auf die Ziele und Mittel der Bildungspolitik gekennzeichnet. Der Aufbruch, der die kulturpolitische Szenerie bis zur Währungsreform kennzeichnete, erstickte im Materialismus des Wirtschaftswunders – ein oft kritisierter, in seinen Auswirkungen auf gesellschaftliches Bewußtsein und Demokratieverständnis tiefwirkendes Phänomen. Hinzu kam, daß die Konzentration des Wiederaufbaus auf Privatwirtschaft und wenige Infrastrukturbereiche wie Verkehrsmittel und Wohnungsbau zugleich auf eine bundesstaatliche Verfassungsstruktur traf, welche die Schul- und Bildungspolitik zum Kernbereich der Länderzuständigkeit zu machen schien, zur sogenannten Kulturhoheit, in der der Bund über keinerlei Mitwirkung verfügte.

Die im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Ergänzung zum Hochschulwesen gelegten Grundzüge des staatlichen Schulwesens bestanden in der Bundesrepublik im wesentlichen fort: die in der Weimarer Republik mit ihren starken pädagogischen Impulsen entstandene vierjährige „Gesamtschule“ – die Grundstufe der Volksschule – und die darauf aufbauende, ganz überwiegend staatliche, dreigliedrige Organisation des weiterführenden allgemeinen Schulwesens. Die durch die Intellektuellenfeindlichkeit der Nationalsozialisten verschuldete Schrumpfung der Universitäten wurde schrittweise wieder wettgemacht, die Fortschritte in der Lehrerbildung ausgebaut und verallgemeinert. Doch traf dieses Schul- und Hochschulwesen auf eine Wirtschaft und Gesellschaft, deren Bevölkerungsvermehrung und -ballung und deren Wertbewußtsein und Lebenshorizont immer weniger bereit war, traditionell restaurierte provinzielle Bildungsbürgerlichkeit hinzunehmen. Immer mehr machte sich bemerkbar, daß ein Preußen der durchaus fortschrittlichen Kulturpolitik der zwanziger Jahre fehlte, daß das lange Zeit sehr beachtliche Fortschritte initiierende Bundesland Hessen nicht genügend Impulse übertragen können würde.

Aber die Themen der späten fünfziger Jahre und der beginnenden sechziger Jahre wurden hier in Hessen vorbereitet: Zusammenfassung der Zwergschulen in Dörfergemeinschaftsschulen, systematische wissenschaftliche Grundlegung der

Lehrerbildung durch Einbeziehung in die Universitäten, Beginn der Bildungsforschung.

Das Bildungsgefälle zwischen Großstadt, Mittelstadt und Dorf, zwischen Jungen und Mädchen, zwischen Protestanten und Katholiken, zwischen Kindern von Akademikern und Arbeitern, zwischen Gemeinschaftsschule und Konfessionschule, zwischen Nord und Süd wurde bewußt und durch Statistiken und empirische Erhebungen vielfältig belegt⁸.

Das Stichwort der „Bildungskatastrophe“, in der sich die Bundesrepublik befände, wurde geboren (Georg Picht 1964)⁹. Die Charakterisierung des „Bildungsnotstandes“, der einer modernen Industriegesellschaft weder angemessen noch – aus humanen, ökonomischen wie wissenschaftlich-fortschrittsbezogenen Gründen – vertretbar erscheint, erfolgte – und dies reflektiert bereits die vollständige Planungs- und Planlosigkeit des Aufbruchs zur Bildungspolitik der siebziger und achtziger Jahre – im Schlüsselbegriff der „Abiturientenquote“. Diese sei bei ca. 5 Prozent (1950 bis 1960) im internationalen Vergleich skandalös niedrig; sie solle bis 1985 etwa verdreifacht werden (schon 1972 betrug sie 18 Prozent!).

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, die bereits 1946 ins Leben gerufene Koordinierungsstelle der Länder-Kulturpolitik, sah sich in die Defensive gedrängt; der Ruf nach gesamtstaatlicher, umfassender Bildungsplanung wurde laut – und gehört.

Bund und Länder beschlossen 1964 ein Verwaltungsabkommen, das zur Errichtung des Deutschen Bildungsrates führte, dem nach dem Vorbild des 1957 geschaffenen Wissenschaftsrates sowohl Sachverständige aus Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft als auch Vertreter der Landesregierungen und der Bundesregierung angehören. Dieses Gremium legte im März 1970 den lange herbeigesehnten und geforderten „Strukturplan für das deutsche Bildungswesen“¹⁰ vor, in dem erstmals eine Gesamtschau der verschiedensten Bildungseinrichtungen vom Kindergarten (der nicht mehr als reine Pflegestätte verstanden wird) über das allgemeinbildende und berufsbildende Schulwesen bis zum Hochschulbereich sowie der Erwachsenenbildung durch Weiter- und Fortbildung vorliegt.

Aber längst bevor dieser Strukturplan vorgelegt wurde, bevor die Bundesregierung seine Grundzüge in ihrem ersten Bildungsbericht vom Juni 1970¹¹ über-

⁸ Vgl. z.B. Fr. Edding, Ökonomie des Bildungswesens, Freiburg i. Br. 1963.

⁹ G. Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe (Aufsatzfolge in der Wochenzeitung „Christ und Welt“, Februar 1964), abgedruckt in: G. Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe, München 1965, S. 9-68.

¹⁰ Deutscher Bildungsrat, Empfehlung der Bildungskommission. Strukturplan für das Deutsche Bildungswesen, Bonn 1970.

¹¹ Bildungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/925 v. 8.6.1970.

nahm, und die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung im Juli 1970 ihre Arbeit aufnehmen konnte, bevor also die langfristige Konzeption eines demokratischen Bildungswesens mit mehr Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit vorgelegt und schrittweise seine Durchführung in die Wege geleitet werden konnte, hatten das Bewußtsein des Bildungsgefälles; die prophezeite Bildungskatastrophe und die Forderung nach Beseitigung des Bildungsnotstandes zu ernsten und weitreichenden Reaktionen geführt, und zwar bei allen Beteiligten und Betroffenen: bei Eltern, Lehrern und Kultusministern, bei Politikern wie Bürgern. Die Bildungswerbung erhöhte die Zahl der Übergänge von der Grundschule in die Gymnasien und die Realschulen drastisch, die Abiturientenquote stieg im Gefolge unaufhaltsam an und hat auch jetzt, also bei Verabschiedung des Gesamtplans zur Bildungsreform (Juni 1973), noch lange nicht ihren aus den sechziger Jahren herabsehbaren höchsten Wert erreicht.

Aus der isolierten Veränderung nur eines Ziel- und Mittelpunkts innerhalb eines komplexen, interdependenten Bildungssystems, ohne daß die notwendige strukturelle Reform der weiterbildenden Schulen auch nur in Umrissen sichtbar war oder ist, entstand zwar die Bildungsexpansion, nicht jedoch die Bildungsreform. Die Zahl der Schulabsolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife wurde rasch und nachhaltig gesteigert, ohne daß Konsequenzen für die Gliederung und den Ausbau des Schulwesens gezogen wurden, mit einem Angebot an Bildungsgängen und -abschlüssen, das neben die Hochschulberechtigung, also neben studienbezogene Bildungsziele, berufsbezogene und berufsqualifizierende Bildungsziele setzt. Mit der Einbahnstraße traditioneller Gymnasialbildung ohne Element praktischer Berufsbildung wurden Zulassungsbeschränkungen zu den Hochschulen ein Zwang ohne echte Alternative. Auch im Hochschulbereich dominierte gänzlich der quantitative Aspekt rascher Expansion überkommener, dringend reformbedürftiger Strukturen. Der Wissenschaftsrat hatte seine ersten Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bereits 1960 vorgelegt¹², dabei jedoch das Problem vor allem in der raschen quantitativen Expansion der vorhandenen Hochschulstrukturen gesehen, ohne zu erkennen, daß eine Vervielfachung von Fakultäten und Universitäten räumlich wie personell qualitativ neue Probleme schaffen würde, die – mit den alten ungelösten Problemen kumuliert – eine zusätzliche Voraussetzung für die Studentenrevolte der sechziger Jahre schufen.

Mit dieser Zusammenfassung wollen wir nicht das Lamento verstärken, die Planung hinke wieder einmal hinter der Wirklichkeit bzw. der wirklichen Entwicklung her – dies wird sich kaum jemals voll vermeiden lassen. Hier soll nur die alles bestimmende Grundtatsache hervorgehoben werden, daß weder in den

¹² Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil 1: Wissenschaftliche Hochschulen, Tübingen 1960.

Kultusministerien noch anderswo rechtzeitig auch nur die Notwendigkeit einer systematischen, interdependenten Bildungsplanung erkannt und die dazu notwendigen Schritte eingeleitet wurden.

Als die breite Öffentlichkeit Ende der sechziger Jahre den Ernst der bildungspolitischen Lage verstanden hatte, erwartete sie, daß die 1970 im Bildungsbericht skizzierten Schritte sofort, im gleichen Jahr beginnend, in die Tat umgesetzt würden, um die gesetzten Ziele bis 1985 zu realisieren. Die bildungspolitischen Erwartungen der Eltern, Lehrer und Schüler richteten sich darauf, daß eine Anstrengung vergleichbar der der Einrichtung der Sozialversicherungen und des Versuchs der Lösung der „sozialen Frage“ im 19. Jahrhundert in der Bundesrepublik gewissermaßen über Nacht möglich sein würde, daß der „Anschluß“ an die Entwicklung in vergleichbaren Staaten kurzfristig hergestellt werden würde. Doch wurde dabei außer Betracht gelassen, daß Schweden, Großbritannien, die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, die DDR und andere Industriestaaten schon Jahrzehnte zuvor die Weichen gestellt und die erforderlichen Entwicklungen eingeleitet hatten. Hier zeigte sich, wie verhängnisvoll sich das Fehlen einer gesamtstaatlich abgestimmten, die Gesamtheit des Bildungswesens mit seinen Stufen, Übergängen, Berechtigungen und Abschlüssen einbeziehenden Bildungsplanung auswirkt.

Jetzt wurde mit einem Male aus dem Fehlen an Planung, das zunächst gefeiert worden war, so etwas wie ein Vergehen an der Zukunft des Abendlandes und des wirtschaftlich-wissenschaftlich-technischen Fortschritts, obwohl die Expertenmeinungen jahrelang auf dem Tisch gelegen und die Diskussion in der Öffentlichkeit bestimmt hatten.

Aber sie hatten eben nicht genügend Widerhall gefunden, um in ausreichendem Maße auch die Tagesordnungen der Kabinette und Parlamente zu bestimmen. Die erforderlichen Vorkehrungen wurden erst durch die Finanzverfassungsreform¹³ in der Großen Koalition möglich und auch dann nur in einer ambivalenten Weise durchgesetzt. Es wurde ein Abschnitt „VII a. Gemeinschaftsaufgaben“ ins Grundgesetz eingefügt, dessen Artikel 91 a und b die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verschieben, ohne sie wirklich grundlegend zu verändern. Der Bund erhielt jetzt u.a. die Kompetenz, an der Bildungs- und der Forschungsplanung mitzuwirken (Art. 91 b) sowie den Hochschulausbau mitzuplanen und anteilig mitzufinanzieren (Art. 91 a). Er erhielt ferner die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung für allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 1 a). Der Elan, der von diesen Änderungen durch die Große Koalition zweifellos

¹³ Vgl. hierzu das grundlegende Gutachten der Kommission für die Finanzreform „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ (Stuttgart 1966), dessen eine wesentliche Forderung auf die Schaffung des neuen Instituts der „Gemeinschaftsaufgabe“ gerichtet war.

hätte ausgehen können, stieß auf den Widerstand eines wiedererstarkenden, stark parteipolitisch motivierten Länderegoismus und Länderpartikularismus, der im Bundesrat wichtige Fortschritte blockieren konnte und blockierte. Zugleich aber überschlugen sich die Erwartungen der Bevölkerung, die durch ein Schulwesen mit rasch steigender Schüler- und Studentenzahl enttäuscht wurde, dessen räumliche und personelle Ausstattung und dessen Lernziele und Lerninhalte nur schrittweise vorangebracht wurden.

Es zeigt sich heute, daß auch in der Bildungsplanung die Teilhabe der Betroffenen zu einer nicht mehr abweisbaren demokratischen Forderung wird. Das neue Selbstbewußtsein und das Engagement der neuen Lehrer- und Elterngenerationen demonstriert überdies, daß hier Stimmenpotential, zumal der jungen Frauen, zu politischer Aktion drängt, das sich nicht länger mit immer neuen Slogans abspeisen läßt.

Die gegenwärtige Phase der Bildungsplanung zeichnet sich immer noch dadurch aus, daß weitere Bereiche des Bildungswesens schrittweise in staatliche Kontrolle, häufig auch staatliche Trägerschaft und Finanzierung genommen werden. Für den Bereich der Kindergärten ist dies zwar noch offen, anders jedoch für die betriebliche Berufsausbildung, deren öffentliche Kontrolle, Finanzierung und z.T. Organisation gefordert wird, obwohl die erörterten Lösungen keine glatte Verstaatlichung bedeuten würden.

Hierzu gehört auch das lange Jahre umstrittene Recht auf Ausbildungsförderung für die Erstausbildung wie für die Weiterbildung einschließlich eines Bildungsurlaubs. Die Entscheidung, dafür die Leistungsgesetzgebung des Bundesstaates zu bemühen, kann in ihrer Tragweite für die Gesellschafts- und Verteilungspolitik kaum überschätzt werden. Auch hier ist indes die Einfügung in das Konzept und System der Bildungsplanung noch nicht wirklich vollzogen. Verschiedene Gesetze (Bundesausbildungsförderungsgesetz, Arbeitsförderungsgesetz, Möglichkeit für Lehrer u.a. ein Zweit- bzw. Aufbaustudium finanziert zu erhalten, Kindergeld und Steuerermäßigung für Kinder, Sozialtarife) stehen weit hin unverbunden nebeneinander. Erst langsam wird die Zuständigkeit für die Bildungsplanung der Institutionen und der individuellen Förderung in den Exekutiven von Bund und Ländern zusammengefaßt.

Die gegenwärtige Misere der Bildungsplanung ist aber nicht nur dadurch bestimmt, daß sie selbst zu spät, zu wenig systematisch, zu wenig auf Interdependenzen hin angelegt worden ist, sondern zu einem guten Teil auch dadurch, daß die Grundannahmen über die für die Bildungsplanung bestimmenden oder sie beeinflussenden Faktoren anderer zugeordneter Planungsbereiche noch unzureichend vorliegen.

Dabei geht es nicht darum, daß die „Zulieferer“ von Daten diese nicht „abliefern“, obwohl sie es könnten, sondern darum, die erforderliche Konkretheit, Fristigkeit und Verbindlichkeit zu bestimmen, die im Gefüge der staatlichen Aufgabenplanung nach Zielen und Mitteln möglich, aber auch notwendig ist, damit die verschiedenen Planungsstränge miteinander und nicht gegeneinander operieren können. Wir kommen darauf nochmals im letzten Abschnitt der Abhandlung zurück.

II. Beispiel Raumordnungspolitik

Wurde im voranstehenden Abschnitt ein wichtiger Einzelansatz öffentlicher Planung dargestellt, so soll im folgenden der bisher wichtigste Versuch einer integrierenden öffentlichen Planung in seiner Entwicklung und Problematik dargestellt werden: die Raumordnungspolitik. Dieser Begriff wird hier im weiten Sinne verstanden und umfaßt alle für die räumliche Entwicklung wichtigen Bereiche öffentlichen Handelns, also insbesondere auch die regionale Wirtschafts- bzw. Strukturpolitik¹⁴ (der an sich präzisere Ausdruck „räumliche Entwicklungspolitik“ wird noch nicht allgemein verwendet).

Drei Hauptgründe sind dafür verantwortlich, daß dieser Bereich als erster in die politischen Überlegungen einbezogen wurde. Erstens hatten schon in den zwanziger Jahren landesplanerische Bestrebungen zur Verhinderung ungeordneten Zersiedelns der größeren Ballungsgebiete zunehmend Widerhall gefunden¹⁵, der dann zu Beginn der nationalsozialistischen Zeit seinen Höhepunkt in der Errichtung einer Reichsstelle für Raumordnung fand¹⁶. Daß gerade in einem relativ dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik die Gebietskörperschaften eine bestimmte Verantwortung für die Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur haben müßten, blieb grundsätzlich unumstritten, doch trat diese Aufgabe in der ersten Nachkriegszeit verständlicherweise hinter anderen, drängenderen Problemen zurück. Zweitens traten nach dem Krieg, etwa ab Mitte der fünfziger Jahre, die regional unterschiedlichen Einkommens- und Versorgungsniveaus immer stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit; die Höhe des erzielbaren Einkommens und die Möglichkeiten zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse wurden in dem Augenblick zu einer interessanten Frage für den einzelnen und damit für die Politik, als praktisch die Vollbeschäftigung erreicht war. Der dritte Grund ist wegen seiner

¹⁴ Vgl. z.B. J.H. Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik – kritische Beurtschaftsaufnahme, Göttingen 1973 (=Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Bd. 3); R. Jochimsen u.a., Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, Bonn-Bad Godesberg 1972 (= Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 76), S. 3ff.

¹⁵ Vgl. z.B. G. Müller, Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 2, Hannover 1970², Sp. 2460ff., insbes. Sp. 2462ff.

¹⁶ Erlass über die Reichsstelle für Raumordnung vom 16.6.1935 (RGBI. I, S. 793).

auslösenden Wirkung für weitere Bundesmaßnahmen vermutlich historisch am wichtigsten: Die durch die Teilung Deutschlands entstandene neue Lage für die Gebiete entlang der Demarkationslinie zur Sowjetischen Besatzungszone (heute DDR) und an der Grenze zur Tschechoslowakei führte dazu, daß der Bundestag schon 1953 das sogenannte „Zonenrandgebiet“ festlegte¹⁷, um der Bevölkerung und der Wirtschaft in ihm mit Hilfe besonderer Bundesmaßnahmen die entstandenen Lagennachteile zu kompensieren. Die pauschale Erklärung eines ganzen Gebietsstreifens mit fast einem Fünftel der Fläche des Bundesgebietes¹⁸ zum Fördergebiet mußte die Diskussion über die Abgrenzung von Fördergebieten insgesamt anregen, zumal auch seinerzeit schon einzelne andere Gebiete „problematischer“ waren als bestimmte Teile des Zonenrandgebietes, in denen sich durch die Schließung der neuen Grenze nur wenig gegenüber dem früheren Zustand geändert hatte.

Trotz dieses relativ frühen Beginns praktischer regionalpolitischer Maßnahmen und fortlaufender Änderung der Förderungspolitik¹⁹ blieb die Raumordnungspolitik noch lange auf unverbindlichem und unbefriedigendem Niveau. Es kam lange Zeit nicht zur Festlegung expliziter räumlicher Entwicklungsvorstellungen („raumordnerischer Leitbilder“), die eine Einordnung der regionalen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in ein Gesamtkonzept und ihre Abstimmung mit anderen Fachmaßnahmen ermöglicht hätten. Auf der Ebene des Bundes wurde erst 1965 das Raumordnungsgesetz²⁰ verabschiedet, ohne daß damit schon ein Durchbruch zu effizienterer räumlicher Entwicklungspolitik erreicht worden wäre. Dennoch muß das Gesetz als ein wichtiger Fortschritt angesehen werden, der die zwar schon im Grundgesetz (Art. 75, Abs. 1, Ziff. 4 und Art. 72, Abs. 2, Ziff. 3) angesprochene und in einem Verfassungsgerichtsgutachten von 1954²¹ bestätigte, von den Ländern aber stets mißtrauisch angesehene Raumordnungskompetenz des Bundes explizit festlegte. Tatsächlich lag die Hauptwirkung des neuen Gesetzes zunächst darin, daß die vom Gesetz vorgeschriebenen, von dem jeweils für die Raumordnung zuständigen Bundesminister vorbereiteten Raumordnungsberichte der Bundesregierung – der erste wurde 1966 vorgelegt²² – die allgemeine Diskussion förderten und Informationen an eine breitere Öffentlichkeit vermittelten. Die raumordnungspolitisch relevanten Maßnahmen der verschiedenen Bundesressorts – von den Ländern einmal ganz abgesehen – wurden zwar verbal in

¹⁷ Vgl. H. Kiemstedt, Zonenrandgebiet, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 3, Hannover 1970², Sp. 3871ff.

¹⁸ Ebenda, Sp. 3873.

¹⁹ Vgl. J.H. Müller, a.a.O., S. 3ff.

²⁰ Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965. BGB I, I, S. 306.

²¹ Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Bd. 3, Tübingen 1954, S. 407ff.

²² Bereits im Jahre 1963 hatte die Bundesregierung – noch ohne gesetzliche Verpflichtung – einen ersten Raumordnungsbericht vorgelegt.

den Zusammenhang der Raumordnungspolitik gestellt (und das auch noch nicht immer), faktisch aber weiterhin unabhängig von den zuständigen Ministerien bearbeitet. In besonders auffälliger Weise wurde diese Ressortabhängigkeit im Jahre 1968 dokumentiert, als der Bundesminister für Landwirtschaft und der Bundesminister für Wirtschaft fast gleichzeitig zwei sich in wichtigen Teilen überlappende Programme zur Verbesserung der Strukturpolitik vorlegten²³. Sachlich stimmten beide Programme im Grundsätzlichen mit der vom (seinerzeit für die Raumordnung zuständigen) Bundesminister des Innern vertretenen Linie überein: Betonung der Notwendigkeit zusätzlicher Industrialisierung in den ländlichen Gebieten als Beitrag und Voraussetzung zur Lösung des agrarstrukturellen Problems und dazu grundsätzliche Konzentration aller Förderungsmaßnahmen auf entwicklungsfähige Schwerpunkte²⁴.

Mit diesem Durchbruch zu einem ersten Ansatz einer räumlichen Entwicklungskonzeption war ein nicht ausreichender und später teilweise in Frage gestellter, aber immerhin ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine räumliche Entwicklungsplanung getan: Die Komplexität struktureller Wandlungsprozesse hatte eine erste offizielle Anerkennung erfahren, wenn auch die Umsetzung in die Wirklichkeit nur zögernd folgte. Welche Bedeutung diesem Vorgang zuzumessen ist, kann am besten mit einem Vergleich aus der Agrarstrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaften verdeutlicht werden: Erst 1971 legt die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag vor, der die Verwendung eines (kleinen) Teils der Mittel der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausgleichs- und Garan-

²³ Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik – Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn o.J. (1968) (= BMWi- Texte). – Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm), hrsg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hiltrup 1968 (= Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 134).

²⁴ Vgl. Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/3958 v. 12. März 1969, S. II u. 47ff. – Vgl. auch die vorausgehenden Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern „Die zentralen Orte und die Entwicklung der Gemeinden im Versorgungsbereich“ und „Der industrielle Standort unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes“, abgedruckt in: Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern, Empfehlungen (Folge 1), Bonn 1968, S. 7ff. u. 12ff. – Vgl. hierzu a. R. Jochimsen u. P. Treuner, Zentrale Orte in ländlichen Räumen, Bad Godesberg 1967 (= Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 58). Dieser im Auftrag des seinerzeit für die Raumordnung zuständigen Bundesministers des Innern erstellte Forschungsbericht war bei seiner Veröffentlichung gerade im Hinblick auf die in ihm erstmals begründete Forderung nach einer Konzentration der Förderungsmaßnahmen auf Schwerpunkte mit einer Mindestbevölkerung von 20 000 Einwohnern im Einzugsbereich teilweise heftiger Kritik ausgesetzt. Siehe z.B. T.P. Koch, Zur Mindestgröße von Industriestandorten, in: „Informationen“ (des Instituts für Raumordnung, Bad Godesberg), 18 (v. 31. Dez. 1968), Nr. 24/68, S. 691ff., sowie die anschließende Erwiderung der Verfasser.

tiefonds für die Landwirtschaft für Industrialisierungsförderungsmaßnahmen in landwirtschaftlichen Problemgebieten vorsah²⁵.

Fast gleichzeitig kam eine andere Entwicklung, die von der Kommission für die Finanzreform²⁶ ausgelöst worden war, zu einem ersten Erfolg: Im Grundgesetz wurde das neue Institut der Gemeinschaftsaufgaben verankert, das für bestimmte Aufgabenbereiche – darunter auch für die regionale Wirtschaftspolitik – Bund und Ländern eine gemeinsame Verantwortung auferlegt²⁷. Das im Artikel 91 a GG vorgeschriebene Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969²⁸ trat am 1. Januar 1970 in Kraft. Dieses Gesetz sieht vor, daß Bund und Länder gemeinsam einem Rahmenplan für die Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgabe erarbeiten und daß die Kosten für die einzelnen Programme vom Bund und von dem beteiligten Land je zur Hälfte getragen werden²⁹.

Der erste, Ende 1971 vorgelegte und zum 1. Januar 1972 in Kraft getretene Rahmenplan³⁰ zeigt allerdings die faktischen Schwierigkeiten der Realisierung einer in ihren Grundsätzen einheitlichen bundesweiten räumlichen Entwicklungspolitik. Praktisch stellt der Rahmenplan nichts weiter dar als eine Fortschreibung und geringfügige Modifizierung der schon vorher vom Bund mit den Ländern jeweils bilateral vereinbarten „Regionalen Aktionsprogramme“, die seit 1969 erarbeitet wurden. Diese 21 Aktionsprogramme sind zwar insofern ein beachtenswerter Fortschritt, als sie erstmals eine gewisse Abstimmung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten bewirkten und einen mittelfristigen (fünfjährigen) Finanzierungsplan enthalten, der die für alle Entwicklungsmaßnahmen notwendige Kontinuität sicherstellt. Kritisch anzumerken ist aber, daß die den einzelnen Regionalen Aktionsprogrammen zugrunde liegenden Konzeptionen der künftigen räumlichen Entwicklung in erheblichem Maße differieren³¹. Während z.B. das Aktionsprogramm „Holstein“ eine Konzentration auf relativ wenige

²⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regionalpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft in den Agrargebietern, die mit Vorrang zu fördern sind (Mitteilung und Vorschläge der Kommission an den Rat). Dokument KOM (71) 500 endg. v. 26. Mai 1971.

²⁶ Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O., Tz. 129-165.

²⁷ Auf die öffentlich-rechtliche Problematik dieses neuen Rechtsinstituts, das vor allem unter dem Gesichtspunkt der faktisch eingeschränkten parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten kritisch zu sehen ist, kann hier nur am Rande hingewiesen werden.

²⁸ BGBI. I 1969, S. 1861.

²⁹ Ebenda, §§ 4 u. 10.

³⁰ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1972-1975, Bundestagsdrucksache VI/ 2451 v. 14.7.71.

³¹ Vgl. P. Treuher, Rahmenplanung ohne Konzeption? „Wirtschaftswoche“ 25 (Januar 1971), Nr. 4, S. 34ff. – J.H. Müller, a.a.O., S. 16ff.

Schwerpunkte (9 Schwerpunkte für eine Gesamtbevölkerung von 1 586 000 Einwohnern) ausweist, ist das Aktionsprogramm „Ostbayerisches Fördergebiet“ durch eine Vielzahl sehr kleiner Schwerpunkte (32 Schwerpunkte bei 1 060 400 Einwohnern) mit langfristig entsprechend geringeren Entwicklungsaussichten gekennzeichnet³².

Auch das 1969 verabschiedete Investitionszulagengesetz³³, das von seinem Subventionswert her von noch größerer Bedeutung als die Regionalen Aktionsprogramme ist, entsprach nicht der erklärten Politik räumlicher Schwerpunktbildung. Dieses Gesetz legt räumliche Voraussetzungen für die Gewährung der Investitionszulage nur insofern fest, als nur Investitionen in bestimmten Gebieten gefördert werden, die Standortwahl innerhalb der Gebiete aber keinen gesetzlich fixierten Bedingungen unterworfen wird. Einzelne bekanntgewordene Informationen (offizielle Angaben stehen nicht zur Verfügung) bestärken die Vermutung, daß ein erheblicher Teil der aufgrund dieses Gesetzes gewährten Subventionen an Unternehmer gewährt wurde, die Betriebe außerhalb der Schwerpunkte erweiterten oder neu errichteten. Damit wäre der positive Ansatz der Regionalen Aktionsprogramme jedenfalls im Hinblick auf die erstrebte Schwerpunktentwicklung sabotiert³⁴.

Kann man also feststellen, daß die räumliche Entwicklung zunehmend als eine wichtige, wenn auch schwierige Aufgabe des Bundes erkannt und anerkannt worden ist und daß einige bedeutsame Schritte in Richtung auf einen systematisch abgestimmten „geplanten“ Einsatz der dem Staat zur Verfügung stehenden Möglichkeiten getan worden sind, so ist eine weitere sich abzeichnende Entwicklung hervorzuheben: die vom 5. Deutschen Bundestag auf seiner letzten Sitzung am 3. Juli 1969 der Bundesregierung aufgetragene und vom Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 angekündigte Erarbeitung eines Bundesraumordnungsprogramms. Obwohl noch nicht genau abzusehen ist, was das Programm im einzelnen enthalten wird, sind doch vier bedeutsame Aspekte zu erkennen³⁵. Erstens ist die Tatsache als solche wichtig. Das Interesse, das der Erarbeitung des Programms von Seiten der Beteiligten und der Betroffenen³⁶ ent-

³² Vgl. ebenda, S. 34 f. – Rahmenplan . . ., a.a.O., Teil II/1 u. 19.

³³ Investitionszulagengesetz vom 18. August 1969, BGBI. I 1969, S. 1211.

³⁴ Ob die im Rahmen der Überlegungen zur Novellierung des Investitionszulagengesetzes diskutierte Beschränkung auf Investitionsmaßnahmen in den Schwerpunkten der Regionalen Aktionsprogramme verwirklicht werden wird, ist noch nicht abzuschätzen.

³⁵ Vgl. zum Folgenden das Kapitel „Bundesraumordnungsprogramm“ in „Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung“, Bundestags-Drucksache VI/ 3793 v. 19.9.1972, S. 74ff.

³⁶ Vgl. z.B. die vom Deutschen Städte- und Gemeindetag an die Bundesregierung gerichtete Forderung, das Bundesraumordnungsprogramm – unter Berücksichtigung

gegegeben wird, macht den tiefgreifenden Bewußtseinswandel der letzten zehn Jahre deutlich. Insofern stellt des Programm zugleich eine Chance und ein Risiko dar: Ein politisch konsequenter, solide begründeter – wenn auch noch unvollständiger – Ansatz kann die weiteren Diskussionen und Entwicklungen in kaum überschätzbarer Weise fördern, ein Sich-Bescheiden auf Allgemeinheiten könnte einen schweren Rückschlag für die eingeleitete Entwicklung bedeuten. – Zweitens muß der Versuch hervorgehoben werden, im Rahmen des Raumordnungsprogramms zum erstenmal ein in sich geschlossenes Zielsystem für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik vorzulegen³⁷, das von der bisher generell üblichen Gebietsklassifizierung nach die Kreise berücksichtigenden Kriterien abgeht und statt dessen explizite Zielformulierungen enthält. – Drittens ist die bereits vorliegende, gemeinsam mit den Ländern erarbeitete Gliederung des Bundesgebietes in 38 Gebietseinheiten zu erwähnen, die erstmals von funktionalen Raumseinheiten ausgeht und vielfach – leider nicht in allen derartigen Fällen – Ländergrenzen überspringt – ein Ergebnis, das noch vor wenigen Jahren nicht denkbar gewesen wäre³⁸. – Viertens schließlich ist auf die Absicht der Bundesregierung hinzuweisen, in dem Raumordnungsprogramm erstmals eine Ex-post-Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel für zwei Haushaltsjahre vorzulegen. Obwohl damit immer noch nicht von einer Erfüllung des Auftrags des Raumordnungsgesetzes zur Vorlage einer „Zusammenfassenden Darstellung“ der raumdeutschen Planungen und Maßnahmen³⁹ die Rede sein kann⁴⁰ und die Beschränkung auf Haushaltsausgaben des Bundes (ohne Länder- und Kommunalausgaben) ohne Gegenüberstellung der erstellten Einrichtungen bzw. Leistungen nicht unproblematisch ist, muß die beabsichtigte Verbesserung der Informationsbasis anerkannt werden.

Zusammenfassend lassen sich eine erhebliche Intensivierung der Diskussion und eine Reihe von partiellen Fortschritten feststellen, die zu der Hoffnung berechtigen, daß eine Planung der die räumliche Entwicklung beeinflussenden öffentlichen Aktivitäten in zunehmendem Maße möglich wird. Die erzielten Fortschritte müssen auch insofern besonders gewürdigt werden, als sie praktisch nur

des Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung – möglichst bald vorzulegen (Pressekonferenz am 26.1.72).

³⁷ Vgl. hierzu die grundlegende Empfehlung des Raumordnungsbeirats „Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland“ vom 28.10.1971, in: Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern: Empfehlungen, F. 3, Bonn 1972, S. 8ff.

³⁸ Vgl. Raumordnungsbericht 1972 ..., a.a.O., S. 75, sowie die im Bericht enthaltenen Karten.

³⁹ Raumordnungsgesetz § 4 Abs. 1.

⁴⁰ Zu den vielfältigen Schwierigkeiten, die einer auch nur halbwegs befriedigenden „Zusammenfassenden Darstellung“ immer noch entgegenstehen, vgl. R. Jochimsen, a.a.O., passim.

von der Exekutive – teilweise im Zusammenspiel mit wissenschaftlicher Bearbeitung der anstehenden Fragen – Zustande gebracht wurden. Wie wenig die politischen Parteien beteiligt waren, wird hinreichend dadurch beleuchtet, daß z.B. das Präsidium der SPD erstmals im Herbst 1972 eine Grundsatzempfehlung detaillierten Charakters zur Raumordnungspolitik verabschiedete⁴¹; von den anderen Parteien liegen entsprechende, über die üblichen allgemeinen Programmformulierungen hinausgehende Stellungnahmen überhaupt noch nicht vor.

III. Beispiel mittelfristige Finanzplanung

Als drittes Beispiel für die Entwicklung und die Probleme planerischer Ansätze in der Bundesrepublik erscheint die mittelfristige Finanzplanung besonders geeignet. Denn einerseits ist eine mittelfristige Finanzplanung eine unerlässliche Voraussetzung dafür, daß alle anderen Planungen in einer realistischen Weise vorgenommen, d.h. von vornherein die Finanzierungsmöglichkeiten mitberücksichtigt werden können (wobei durchaus Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Planungen bestehen können); diese Untermauerung durch eine Finanzplanung ist vor allem auch deswegen von großer Bedeutung, weil sie allein die notwendige Glaubhaftigkeit und damit eine möglichst hohe Wirksamkeit der öffentlichen Fach- und Querschnittsplanungen – insbesondere im Hinblick auf die komplementären Entscheidungen im nichtöffentlichen Bereich – sicherstellen kann. Andererseits verdient die Finanzplanung deswegen besondere Aufmerksamkeit, weil sie in besonders eindrucksvoller Weise die aus den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen resultierenden Schwierigkeiten offenlegt und dann sowohl tendenziell illusorische Planungen verhindert als auch notwendig erscheinende Modifizierungen des institutionellen Rahmens rechtzeitig möglich macht.

Auch die Finanzplanung geht – wie die schon erwähnten Gemeinschaftsaufgaben – auf Vorschläge der Kommission für die Finanzreform zurück⁴². Bis Mitte der sechziger Jahre war die auf einer im Grundgesetz geregelten Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen und einer entsprechenden Einnahmenregelung sowie auf der Jährlichkeit der öffentlichen Haushalte aufbauende Finanzverfassung keiner grundsätzlichen Kritik ausgesetzt. Die Aufgabenverteilung stand nicht zur Diskussion, der Finanzausgleich zwischen den Ländern und dem Bund funktionierte fast völlig automatisch. Die aktuellen Wiederaufbauaufgaben verdeckten auch hier die in dem statischen Verständnis der öffentlichen Finanzwirtschaft liegenden Probleme. Erst das unter dem Eindruck der ersten ernsthaften Konjunkturabschwächung 1967 verabschiedete „Gesetz zur Sicherung der

⁴¹ SPD: Thesen zur Raumordnungspolitik (einschl. Begründung), Bonn o. J. (1972).

⁴² Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O., Tz. 477-499.

Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“⁴³ nahm den Vorschlag der Finanzreformkommission auf und formulierte in seinem § 9 die Verpflichtung für die Bundesregierung und für die Landesregierungen, ihren jährlichen Haushaltsplänen eine mittelfristige Finanzprojektion zugrunde zu legen. Diese mehrjährige Finanzplanung sollte vier verschiedene Funktionen erfüllen⁴⁴. Am vordergründigsten war die Aufgabe, die Haushaltswirtschaft in rein fiskalischem Sinne zu sichern, d.h. zukünftige Ausgaben- und Einnahmenveränderungen so früh wie möglich zu berücksichtigen. So unmittelbar einleuchtend die Notwendigkeit der rechtzeitigen Beachtung späterer haushaltswirksamer Folgen von politischen Entscheidungen ist, so bedeutsam ist auch dieser Versuch einer institutionalisierten Bewältigung.

Die zweite wichtige Aufgabe der mehrjährigen Finanzplanung ist in der er strebten frühzeitigen Abstimmung der finanzpolitischen Entscheidungen mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu sehen. Die Finanzplanung sollte einerseits alle absehbaren wirtschaftlichen Entwicklungen berücksichtigen, also insbesondere die Konsequenzen aus den längerfristigen Rahmenprojektionen des Wirtschaftsministeriums⁴⁵ ziehen, und andererseits der privaten Wirtschaft Anhaltspunkte zur Abschätzung der zukünftigen Rolle des Staates auf den verschiedenen Märkten liefern.

Drittens erwartete man von der Finanzplanung eine bessere, d.h. mehr den artikulierten gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechende und weniger traditionell an den früheren aufgaben- bzw. ressortmäßigen Aufteilungen orientierte Verwendung der den öffentlichen Haushalten zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Die vierte der mehrjährigen Finanzplanung zugeschriebene Aufgabe stellt gewissermaßen die Zusammenfassung der erstgenannten drei Funktionen dar: Finanzplanung als „die Programmierung der monetär erfassbaren politischen Zielvorstellungen der Regierung in budgetärer Form“⁴⁶, also als konkretisierte Regierungser-

⁴³ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl. I, S. 582. – Vgl. auch den durch das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967, BGBl. I, S. 581, geänderten Art. 109 des Grundgesetzes, in dem die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für das Stabilitäts- und Wachstumsge setz geschaffen wurden.

⁴⁴ Vgl. zum Folgenden auch Fr. Naschold, Probleme der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, in: V. Ronge u. G. Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971 (= Piper Sozialwissenschaft, Bd. 9), S. 170ff., hier S. 173ff.

⁴⁵ Vgl. hierzu K.-H. Raabe, Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (Methode und Verfahren), Bonn 1969 (BMWi-Texte).

⁴⁶ Fr. Naschold, a.a.O., S. 173. – Vgl. a. H.-G. Zavelberg, Die mehrjährige Finanzplanung – Ein notwendiges Element moderner Politik, in: Die Verwaltung 3. Bd., 1970, S. 283ff., hier S. 289. – Demgegenüber stellt Rümp fest, daß die „heute praktizierte Form der Haushalts- und Finanzplanung keine echte Planung im Sinne des Fällens

klärung. Dieser hohe Anspruch entspricht traditionellen Auffassungen vom Budget, gewinnt aber neue Bedeutung durch die Ausdehnung auf einen größeren, wirklich systematische politische Entscheidungen und ihre Durchsetzung erst ermöglichen Zeitraum.

Neben der Verpflichtung zur mehrjährigen Finanzplanung, die 1969 Eingang in das neue Haushaltsgesetz⁴⁷ fand, wurde in diesem Gesetz auch der schon ein Jahr vorher auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern ins Leben gerufene Finanzplanungsrat verankert. Diese in etwa dem im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffenen Konjunkturrat der öffentlichen Hand entsprechende Institution, an der der Bund, die Länder und die Kommunen und Kommunalverbände (über ihre Spitzenverbände) beteiligt sind, hat im wesentlichen die Funktion der Abstimmung der mehrjährigen Finanzplanungen der verschiedenen Ebenen und Körperschaften untereinander.

Die bisherige Darstellung könnte den Eindruck erwecken, als sei auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzwirtschaft seit Mitte der sechziger Jahre ein bedeutsamer Fortschritt in Richtung auf ein rationaleres, auch über die Budgetperiode hinausreichende und zukünftige Ziele und Entwicklungen berücksichtigendes, also planendes Handeln der öffentlichen Körperschaften realisiert worden. In der Tat können die verbesserte Haushaltssicherung (im fiskalischen Sinne), die Einrichtung eines neuen Kabinettsausschusses für die mehrjährige Finanzplanung (innerhalb der Bundesregierung)⁴⁸ und generell die heute praktisch uneingeschränkte Einsicht in die Notwendigkeit einer vorausschauenden Finanzplanung als bedeutsame Fortschritte angesehen werden. Bei nüchterner Betrachtung muß aber zugleich festgestellt werden, daß der eigentlich erstrebte Übergang von einer reinen Ausgaben- zu einer Aufgabenplanung immer noch nicht vollzogen ist⁴⁹ und wegen einer Reihe ungelöster Probleme auch noch nicht vollzogen werden kann⁵⁰.

„neuer politischer Entscheidungen“ ist. – B. Rümp, Die Programmfunction des Bundeshaushaltplanes, Berlin 1971 (= Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, hrsg. v. G. Schmölders, N. F., H. 40), S. 143 u. 147.

⁴⁷ Haushaltsgesetz vom 12. August 1969, BGBl. I, S. 1273.

⁴⁸ Vgl. Fr. Naschold, a.a.O., S. 175 f.

⁴⁹ Vgl. Fr. Morstein Marx, Regierungsprogramm und Haushaltsplanung in vergleichernder Sicht, in: Politische Vjschr. 6 (1965), S. 442-464 u. 458: „Politische Programmformulierung und Haushaltsplanung liegen in der Bundesrepublik weder eng genug beisammen noch als Gesamtkomplex hoch genug im organisatorischen Aufbau der Exekutive.“

⁵⁰ Vgl. zu den grundsätzlichen Problemen der Finanzplanung neben Fr. Naschold u. Fr. Morstein Marx z.B. W. Grund, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes – Grundkonzeption, Methoden und ihre Problematik, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, Baden-Baden 1968, S. 47ff. – Mittelfristige Finanzplanung, Berlin 1968 (= Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 15).

Wenn es auch zu weit gehen würde, hier in eine ausführliche Diskussion dieser Schwierigkeiten einzutreten, seien doch die drei Hauptprobleme kurz unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für eine rationalere Aufgabenbewältigung skizziert.

Der erste, immer noch kontrovers diskutierte Problembereich betrifft die Konzeption der mehrjährigen Finanzplanung selbst. Hier stehen sich zwei Schulen gegenüber: Die eine sieht die mehrjährige Finanzplanung in erster Linie als ein unerlässliches Vehikel für eine rationalere und effizientere Steuerung konjunktureller Schwankungen an. Die andere Schule stellt Wachstums- bzw. – allgemeiner formuliert – Entwicklungsziele und die Möglichkeiten ihrer Realisierung in den Vordergrund, ohne allerdings die Bedeutung der Finanzplanung für die Konjunkturpolitik zu bestreiten.

Mit der zweiten Schule ist zugleich der andere große grundsätzliche Problembereich angesprochen, nämlich die Schwierigkeit der Zielfindung und Zielfestlegung einer Finanzplanung, die die Ausgaben- und Aufgabenplanungen auf allen Ebenen der öffentlichen Haushaltswirtschaften in konsistenter Weise integrieren müßte. Die bisherige Finanzwirklichkeit ist – vereinfacht dargestellt – dadurch gekennzeichnet, daß im Normalfall einzelne Aufgabenbereiche mit einem technisch oder politisch bedingten Planungsvorsprung (Musterbeispiele Verkehrspolitik und Verteidigungspolitik) erheblich größere Realisierungschancen haben als andere Bereiche, in denen längerfristige Planungen entweder erst spät in Angriff genommen wurden (z.B. Bildungsplanung) oder besonderen Problemen gegenüberstehen (z.B. Bevölkerungsplanung). Nur wenn ein Aufgabenbereich in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerät, kann eine signifikante Änderung seiner relativen (an den Haushaltssätzen gemessenen) Bedeutung erwartet werden. Diese Lage wurde bis heute durch die formal realisierte mehrjährige Finanzplanung kaum verändert und konnte es im Grunde auch nicht werden, solange der dritte Hauptfragenkomplex nicht einer operationalen Lösung nähergebracht worden ist. Dieser dritte Problembereich betrifft die institutionellen Probleme der Aufgabenfestlegung im Rahmen einer integrierten, alle Gebietskörperschaften erfassenden Gesamtfinanzplanung. Die grundsätzliche Notwendigkeit einer solchen Gesamtfinanzplanung, die also neben dem Bund und den Ländern auch die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände einzuschließen hätte und die erst eine sinnvolle Zielfestlegung ermöglichen würde, wird kaum noch bestritten⁵¹. Völlig unklar aber ist auch nach jahrelanger Diskussion noch, auf welche Weise – und vielleicht ob überhaupt – bei der gegebenen Verfassungsordnung eine konsistente Gesamtfinanzplanung zu erstellen ist und wer die insgesamt zu

⁵¹ Vgl. z.B. L. Wolkersdorf, Beziehungen zwischen Haushaltsplan und Finanzplanung unter besonderer Berücksichtigung politischer und administrativer Aspekte, in: Mittelfristige Finanzplanung, a.a.O., S. 43. – Kommission für die Finanzreform, a.a.O., Tz. 488-489.

beachtenden Aufgabenrangordnungen festlegen soll. Die in den Anfangsjahren der mehrjährigen Finanzplanung ins Auge gefaßte Möglichkeit, diese Funktion dem Finanzplanungsrat zu übertragen⁵², der bereits eine Arbeitsgruppe „Bedarfssfeststellung“ eingerichtet hat, erscheint kaum als Lösung geeignet. Sie würde nicht nur eine wichtige Entscheidungsverlagerung in ein nicht parlamentarisch kontrolliertes Gremium bedeuten, sondern – ähnlich wie dies ansatzweise beim Entscheidungsmechanismus innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu beobachten ist – vermutlich eine entsprechende Einschränkung der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit implizieren. Auf das damit angesprochene allgemeine Problem der Planung in einem demokratisch organisierten Staat und mögliche Konsequenzen für die Weiterentwicklung wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

IV. Längerfristige Perspektiven

An verschiedenen Stellen dieser Arbeit ist bereits darauf hingewiesen worden, daß der in den letzten sieben Jahren verstärkt entstehenden Planung bisher noch immer das systematische Gefüge insofern fehlt, als die Aufgabenplanung von Bund und Ländern je einzeln und gemeinsam noch nicht so angelegt ist, daß Bezugsrahmen, Abhängigkeiten und Funktionen zwischen den einzelnen Planungssträngen hinreichend gegeneinander abgewogen wären⁵³.

Dabei lassen sich drei verschiedene Ebenen unterscheiden:

- die Fachplanung, vielfach mit der Ressortplanung identisch;
- die Planung über Querschnittsaspekte ressortübergreifenden Charakters;
- die Planung der Planung, d.h. die Festlegung und Abgrenzung der Problemzuschnitte bzw. Fächer und Querschnitte, die systematisch geplant werden sollen.

Historisch ist die staatliche Planung öffentlicher Aufgaben und ihrer Erfüllung in der Fachplanung entstanden. Hier ist in der Bundesrepublik eine große Fülle

⁵² Finanzbericht 1970, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1970, S. 155. Vgl. a. L. Wolkersdorf, a.a.O., S. 42f. – G. Hagemann, Beziehungen zwischen mittelfristiger Finanzplanung und Finanzverfassung im föderativen Staat unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mittelfristige Finanzplanung, a.a.O., S. 47ff., hier S. 51.

⁵³ Vgl. zu diesem Abschnitt die ausführlicheren Erörterungen in R. Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, in: „Bulletin“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) vom 23.7.1971, S. 1236ff.; sowie ders., Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: „Bulletin“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) vom 16.7.1970, S. 949ff. (abgedruckt in: V. Ronge u. G. Schmieg, a.a.O., S. 184).

qualitativ hochstehender Einzelplanungen entstanden, die technisch, instrumental und operational voll ausgebildet sind. Vor allem für die personal- und ressourcenintensiven Zweige der öffentlichen Tätigkeit, bei denen öffentliche Investitionen eine große Rolle spielen, ist in den letzten Jahren ein Sprung nach vorn gemacht worden. Dadurch sind manche Probleme gelöst, aber viele neue geschaffen worden: Wie ist die Interdependenz – sei sie im Einzelfall durch Konkurrenz- oder Komplementaritätsbeziehungen gekennzeichnet – der verschiedenen Fachplanungen sachlich und organisatorisch in optimaler Weise zu berücksichtigen? Planung erhöht die Komplexität, vor der die Entscheidungsträger stehen. Wie ist sie wieder auf das relevante, unerlässliche Mindestmaß an Komplexität zu reduzieren? Mit der Ausdehnung des Planungshorizontes in die Zukunft, mit steigender Perfektion der ausgearbeiteten Planungen verliert der Jahreshaushalt immer mehr seine definitive Schrankenfunktion. Dieses hat Rückwirkungen auf die Rolle des Parlaments und auf die Organisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses überhaupt, auch in der Exekutive. Wer innerhalb der Regierung soll diese Aufgaben übernehmen? Wie ist das Parlament zu beteiligen? Welche Erfordernisse stellen sich zusätzlich im Bund-Länder-Verhältnis, auch hinsichtlich der Größe der Länder? Müßte das Grundgesetz praxisbezogen weiter entwickelt werden und wie? Auf diese Fragen wird im weiteren noch eingegangen werden.

Zunächst zur Aufgabenverteilung in der Regierung, die für die Bundesregierung in Art. 65 GG als „Gleichgewicht“ dreier konkurrierender Funktionen angelegt ist: Des (ressortfreien) Kanzlerprinzips mit der Richtlinienkompetenz, des Ressortprinzips und des Kabinettprinzips der Kollegialentscheidung. Die Ressorts erfüllen ihre Aufgaben mittels Fachplanungen, die zu koordinieren sind. Die Problemstellung der Koordination von Fachplanungen stellt sich einmal in bezug auf benachbarte Fachplanungen, die wechselseitig Grundannahmen und Nebenbedingungen bestimmen, z.B. Hochschulausbau einschließlich Klinikneubau und Krankenhausbedarfsplanungen, beide mit der Planung von Ausbildungsstätten für das Pflegepersonal, für technische Innovationen in der Ausstattung von Intensivpflegestationen usw.

Zum andern stellt sich die Frage der Koordination in bezug auf die erforderlichen Ressourcen, die Bodennutzung und Raumordnung usw., also in bezug auf die ressortübergreifenden Querschnittsaspekte. Die mittelfristige Finanzpolitik und die Raumordnungspolitik haben hier eine bestimmte Ausprägung, einmal vorrangig bei der Bundesseite, zum anderen vorrangig bei der Länderseite gefunden. Hier bleibt aber noch viel zu tun übrig. Zugleich wird jedoch gefordert, daß weitere Querschnittsaspekte planerisch organisiert werden müßten, um die regierungsweite Koordination auf gesamtpolitisch und gesamtstaatlich zentrale Ziel- und Grundsatzprobleme der Konsistenz des staatlichen Handelns hinzu lenken. Insbesondere wird erforderlich sein, daß die kumulativen Wirkungen der Fachplanungen auf die Sozialchancen und die Lebensvorsorge des einzelnen Men-

schen bzw. relevanter Gruppen der Bevölkerung (d.h. die Wirkungen staatlicher Politik auf die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen) mit steigender Intensität der staatlichen Transfer- und Infrastrukturleistungen (und zugleich zunehmenden Steuer- und Sozialbeitragszahlungen evtl. auch Beiträgen und Gebühren) noch unausweichlicher werden, als dies heute eigentlich schon der Fall ist (die schwierigen Debatten über Steuerreform und Bodenrechtsreform beweisen dies). Aber auch die Forschungskette: Forschung, Technologie, Innovationen, Realisierung verlangt in ihren kritischen Aspekten konzentrierte Aufmerksamkeit. Diese muß sich auf die folgenden Erfordernisse richten:

- die Bauwirtschaft endlich durchgehend zu rationalisieren und die öffentlichen Bauinvestitionen kostengünstiger, rascher und weniger ewigkeitsorientiert zu erstellen;
- die personalintensiven Dienst- und Verwaltungsleistungen durchgreifend zu rationalisieren und zu automatisieren und neue Technologien, wie z.B. im Bildungswesen, zu fördern;
- Umweltschutz-Technologien vorrangig zu entwickeln und ihre Anwendung und Umsetzung zu erreichen.

Daneben gibt es einen weiteren Bereich der Querschnittsaspekte, der in Zukunft an Bedeutung gewinnen muß: die Überprüfung der Organisation der öffentlichen Aufgabenerledigung. Bisher wurde und wird die Debatte ideologisch dominiert: durch die scheinbare Wahlalternative von Privatisierung bzw. Reprivatisierung und Verstaatlichung bzw. Vergesellschaftung. Es gilt, einen Prüfraster zu entwickeln, der es erlaubt, Fragen der organisatorischen Planung öffentlicher Aufgabenerledigung auf die planmäßige Prüfung und Überprüfung der bestehenden organisatorischen Lösungsformen für öffentliche Aufgaben auszuweiten.

Es lassen sich weitere Querschnittsaspekte nennen, die gleichfalls organisiert werden müßten (z.B. der Bezug zur Europäischen Gemeinschaft); andere sind seit langem organisiert (z.B. Rechtsförmlichkeitsprüfung), ohne daß dies jetzt oder in absehbarer Zukunft besondere Probleme aufwürfe.

Die Querschnittsaspekte, die politisch und sachlich für wichtig gehalten werden, müssen identifiziert und institutionell verankert werden (bei einem Ressort oder im Bundeskanzleramt). Die operationale Definition und die statistische Messung müssen erarbeitet werden, um zur wirksamen Koordinierung der Fachplanungen beizutragen. Damit wird Koordinierung überschaubar, eine Konzentration auf wesentliche Aspekte und ihre Optimierung ermöglicht. Damit wird zugleich der Irrglaube korrigiert, Koordination bedeutet: Jeder mit jedem zu jeder Zeit unter jedem Gesichtspunkt zeitlich, räumlich, sachlich, finanziell – eine Alibi-formel, deren Unwirksamkeit z.B. aus den Raumordnungsklauseln in vielen Gesetzen bekannt ist. Die solchem Irrglauben entsprechende Praxis führt zur blo-

ßen, Zuständigkeitsgrenzen abwehrend berücksichtigenden „negativen“ Koordinierung.

Dieses alles verlangt nach einer ausgebildeten Planung der Planung, so wie sie in den vergangenen drei Jahren innerhalb der Bundesregierung, aber auch einer Reihe von Landesregierungen in Angriff genommen worden ist.

Es handelt sich dabei nicht um eine „Überplanung“ oder um das „Aufpfropfen“ einer „Zielkonzeption vom Regierungsprogramm“ auf die Ressortplanungen oder um ein theoretisches Planen „von oben“, sondern darum, das Gefüge der Fach- und Querschnittsplanungen in ihren Funktionen, ihren Bezugsrahmen, ihren Konkretheitsgraden und Zeithorizonten, ihren Grundannahmen und methodischen Ansätzen soweit aufeinander abzustimmen, daß die verschiedenen Planungen nicht gegeneinander, sondern miteinander verlaufen und optimal zur Realisierung des Regierungsprogramms beitragen können. Erst in ein solches Gefüge von organisatorischen, methodischen und informatorischen Bezugspunkten können die Fachplanungen der Ressorts und die verschiedenen Querschnittsplanungen eingefügt werden. Die Planung von unten muß einen Bezugsrahmen vorfinden bzw. in ihn hineinstoßen können, um nicht als Wildwuchs die Steuerungsfähigkeit des Systems in interdependenten Bereichen mehr zu belasten als zu entlasten. Die Instrumente einer solchen Planung der Planung müssen erst entwickelt und erprobt werden:

- die Planung der Zuständigkeit auf der Regierungsebene, entsprechend innerhalb der Ressorts und im Parlament;
- die Planung der Methoden, nach denen Ziele definiert bzw. kompatibel gemacht werden (Kennziffern, Versorgungsgrade, Sozialindikatoren, Nutzen-Kosten-Analyse, Programmudget) und Mittel dargestellt bzw. in die Analyse einbezogen werden (Stellenpläne, Arbeitsplatzanalysen, Nutzen-Kosten-Analyse, Programmudgetierung, Systemanalyse);
- die Planung der Informationen, die für den Planungsprozeß zur Verfügung stehen müssen (hier sind beispielsweise Ziffern zur Einkommensverteilung und -Schichtung deshalb nicht erhoben worden, weil der Bundestag es stets ablehnte, das erforderliche Gesetz zu beschließen), der Prognosen und der entsprechenden Grundannahmen;
- die stetige, revolvierende Problemanalyse der öffentlichen Aufgaben, die den Prozeß der Überprüfung speist.

Das Nebeneinander von Fachplanungen, Querschnittsplanungen und Planung der Planung innerhalb der staatlichen Aufgabenplanung wird nun noch durch die Vielheit der Ebenen öffentlicher Verantwortung für die Erledigung von interdependenten Aufgaben kompliziert. Hierbei handelt es sich nicht nur um Bund und Länder, sondern vor allem auch um die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände so-

wie außerdem um die Europäische Gemeinschaft als neuem Träger bestimmter, aber wachsender öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im Territorium der Bundesrepublik Deutschland.

Es zeigt sich, daß für viele dieser Fragen die geeigneten Antworten noch nicht gefunden worden sind, nicht einmal in Ansätzen. Die wachsende Realität der Europäischen Gemeinschaft ist vielfach für die Beamten von Bund und Ländern noch immer so wenig griffig, daß sie meinen, diese weiterhin beiseite schieben zu können. Die Probleme der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der übrigen öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene gelten nach der Ordnung des Grundgesetzes als Aufgaben, die den Ländern zugewiesen sind. Das wirft das Problem der gesamtstaatlichen Planung im Gefüge von Fach- und Querschnittsplanung als ein Bund-Länder-Problem im Bundesstaat auf, der als demokratischer und sozialer Rechtsstaat die Normen der Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. über das Gebiet eines Landes hinaus verwirklichen soll.

Der Bundestag hat 1970 eine Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform eingesetzt (die sich auch der Planungsfrage zugewendet und dabei das Bund-Länder-Verhältnis und das Verhältnis von Regierung und Parlament speziell untersucht hat), deren vorläufige Ergebnisse in einem Zwischenbericht festgehalten sind⁵⁴. Hier – wie im übrigen auch in einer Reihe von Landtagen (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Berlin) wird u.a. behauptet, daß es sich bei dem entstehenden Gefüge von Planungen um eine verfassungsrechtlich zu fassende neue Rechtsfigur der „Regierungsplanung“ handelt, die Exekutive und Legislative als Aufgaben einer „Staatsleitung zur gesamten Hand“ gemeinsam zuständen. Eine solche generelle Regelung würde jedoch bedeuten, daß die bisherige Funktionsteilung zwischen Parlament und Regierung verschoben bzw. verwischt wird und die Verteilung der Verantwortung in Frage zu stellen ist. Dem steht die bisher vom Bundesverfassungsgericht vertretene Auffassung gegenüber, daß es sich bei der Planung um den Kembereich der exekutiven Tätigkeit handele und daß deshalb – und auch aus Gründen der Machbarkeit und Praktikabilität – dem Parlament nicht die Mitentscheidung, sondern die Kontrolle zu stände, wozu es allerdings wesentlich besser und frühzeitiger zu informieren wäre und wozu es sich auf eine Art frühzeitige und „vorgängige Kontrolle“ einrichten müßte.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die dogmatische Ablehnung des Planungsgedankens überwunden ist, bei der die Kritik sowohl an einer ideologisch und historisch motivierten zentralen Planwirtschaft und -verwaltung als auch am regellosen, wachsenden Staatsinterventionismus, an der Kriegszwangswirtschaft

⁵⁴ Zwischenbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, Bundestagsdrucksache VI/3829 v. 21.9.1972.

des Zweiten Weltkrieges wie an den Zentralverwaltungs- und Planwirtschaften der kommunistischen Staaten Osteuropas konvergierte. Heute ist akzeptiert, daß Planung als Vorbereitung und Systematisierung der Entscheidungsfindung im demokratischen Staat eine für Effizienz und Transparenz notwendige und legitime Rolle spielt. Diese Rolle bezieht sich auf die planmäßige Organisierung der Festlegung von Zuständigkeiten Zielen, Mitteln, Methoden und Informationen, die zur staatlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind.

Je mehr sich die Diskussion von der unfruchtbaren, die Wirklichkeit verfälschenden Entweder-Oder-Alternative zwischen dem Ordo-Liberalismus und dem Staatskommunismus löst, und je mehr die praktischen Dimensionen und Grenzen operationaler Planung erkennbar werden, zumal in einem gewaltenteilenden, demokratischen Bundesstaat, der zugleich auch kommunale Selbstverwaltung und Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft miteinander verbindet, desto differenzierter und praxisbezogener wird die Erörterung. Die Perspektiven heißen weder Planungsphobie noch Planungseuphorie, sondern nüchterne, schrittweise Arbeit hin auf ein systematisch angelegtes Gefüge von aufeinander zugeordneten Fach- und Querschnittsplanungen, das auf die Verbesserung der laufenden, dabei aber flexibel gehaltenen Entscheidungen mit Hilfe eines bewußteren, langfristigeren, Wechselwirkungen berücksichtigenden und systematischeren Entscheidungshintergrundes angelegt ist. Gegenüber diesem prozessualisierten Planungsbegriff tritt der dokumentationsbezogene starre Planungsbegriff zurück, der die Finalität der Planung primär in der Produktion von Plänen sieht, also der statischen Dokumentation von in Wörtern und Ziffern geronnenen Überlegungen und Entscheidungen, die – unveränderlich und unveränderbar – Richtschnur des Handelns über längere Zeiträume hinweg sein sollen. Planung erfordert bei der Komplexität der anstehenden Aufgaben eine klare Organisierung der wechselseitig zu berücksichtigenden Interdependenzen.

Die Chancen des demokratischen und sozialen, bundesstaatlich organisierten Rechtsstaates in der Europäischen Gemeinschaft werden nur genutzt werden können, wenn Systematik und Flexibilität miteinander verknüpft werden. Denn die Grenzen dezentraler, weithin isolierter Aufgabenerfüllung auf den verschiedenen Ebenen werden unübersehbar, ihre Chancen vertan, wenn nicht Bund, Länder und Gemeinden sich zu einem Planungsverbund verstehen, in dem – als Axiom der Zusammenarbeit ohne Kompetenzverlagerung nach oben oder unten – eine wirksame positive Koordinierung anhand gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen und Methoden möglich wird.

Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung

Von Reimut Jochimsen* **

Die Formulierung des Tagungsthemas „Neue integrierte Systeme der Planung und Budgetierung“ ist ambivalent. Auch bei dem mir gestellten Thema ist nicht eindeutig, worauf sich der Terminus „integriert“ bezieht, ob er sich auf „Systeme“ oder auf das Doppelpaar „Planung und Budgetierung“ bezieht oder aber auf beides.

Ich greife diese Ambivalenz dankbar auf und werde meine Bemerkungen zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungs- und Koordinationssystems der Bundesregierung entsprechend auf die beiden Aspekte lenken, wenn auch nicht gleichgewichtig: der Aspekt der Verbindung von Planung und Budgetierung kann weniger zentral als nur mehr am Rande behandelt werden.

Professor *Kaiser* sagt im Vorwort zu seinem Buch „Planung III“, für Planung brauche man heute in den hohen Rängen der öffentlichen Verwaltung kaum noch zu werben, und die einleitenden Bemerkungen des Präsidenten haben es unter Beweis gestellt¹. *Kaisers* optimistische Feststellung trifft sicherlich in ihrer allgemeinen Aussage zu. In einer differenzierenden und konkretisierenden Betrachtung ergibt sich jedoch noch immer ein breites Spektrum höchst unterschiedlicher und widersprüchlicher Tatbestände bei der Planung der Planung im Bereich von

* Erschienen 1972 in: J.H. Kaiser (Hrsg.), Integrierte Systeme der Planung und Budgetierung. Planung 6. Baden-Baden: Nomos, 35–61.

** Nachdem der Vortrag am 18. Juni 1970 in Freiburg die Tagung „Neue integrierte Systeme der Planung und Budgetierung“ eingeleitet hatte, wurde er im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. Juli 1970, Nr. 97, 949 veröffentlicht. Eine englische Fassung erscheint in der *International Review of Administrative Sciences*, Brüssel.

¹ Vgl. Joseph H. Kaiser (Hg), Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968, S. 8.

Regierung und Verwaltung². Das gilt für alle drei Ebenen im Bundesstaat, für Bund, Länder und Gemeinden³.

Ich möchte meine Bemerkungen jedoch im wesentlichen auf den Bund beschränken. Aber auch dann bleibt mein Thema noch stark hypothetisch. Die Vorstellungen darüber, was unter politischer Planung in unserem Regierungssystem materiell zu verstehen und wie sie in der Verwaltung verfahrensmäßig zu betreiben ist, sind noch sehr im Fluß.

Ich schlage vor, meine Bemerkungen in vier Hauptteile zu gliedern:

1. Versuch einer Bestandsaufnahme oder der Fixierung der Ausgangslage
2. Kurzer Aufriß der handlungs- und planungstheoretischen Ausgangspunkte bzw. Ansatzpunkte, die man wählen könnte
3. Die Planung der Planung im Bereiche der Bundesregierung
4. Ein Beispiel: Frühkoordinierung bei den Gemeinschaftsaufgaben.

I. Bestandsaufnahme und Fixierung der Ausgangslage

Zu erwähnen ist zunächst das noch immer deutlich erkennbare Verharren in der alten ordnungsbezogenen und hoheitlich definierten Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung in unserem Staate⁴.

Die Frage, wie Planung in unserer Bundesregierung bewältigt werden kann, läßt sich auf der einen Seite durch das Nebeneinander langfristiger, etwa 15 Jahre umspannender Fachplanungen, wie etwa der noch isolierten Verkehrswegeplanung für einzelne Verkehrsträger oder die Planungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und andererseits durch materiell kaum über ein Haushaltsjahr hinausreichende Planungen kennzeichnen⁵.

Daß diese Ansätze weitgehend unverbunden nebeneinander existieren, ist nicht zuletzt auf die faktische Gewaltenteilung auf der Ebene der Exekutive zurückzuführen. Die Arbeitsweise der Bundesregierung ist durch drei Prinzipien gekennzeichnet, die im Artikel 65 des Grundgesetzes verankert sind, nämlich das Nebeneinander der sogenannten Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, des

² Zur Planung der Planung vgl. Bernhard H. Rudwick, Systems Analysis for effective Planning, New York 1969, S. 19.

³ Vgl. dazu Wieland Hempel, Der demokratische Bundesstaat, Berlin 1969, S. 177ff.

⁴ Ein Beispiel für das Verharren und seine normative Regelung sind GGO I und II.

⁵ Eine normative Ordnung zur Sicherung einer langfristigen Fachplanung versucht der „Erlaß Bundeswehrplanung im BMVtdg“ vom 19.9.1968; vgl. ferner den Gesetzentwurf über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971-1985 (Drucksache VI/118), der einen Bedarfsplan in drei Dringlichkeitsstufen enthält.

Ressortprinzips und des Kabinettsprinzips⁶. Die Richtlinienkompetenz oder das Kanzlerprinzip bedeutet, daß der Kanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür auch die volle Verantwortung trägt⁷.

Im Ressortprinzip⁸ ist fixiert, daß die Bundesminister im Bereich der ihnen zugewiesenen Geschäftsbereiche – deren Zuweisung ist Angelegenheit des Kanzlers – selbstständig und unter eigener Verantwortung die Geschäfte führen. Das Grundgesetz betont hier nicht zufällig beide Begriffe in gleicher Weise: „selbstständig und unter eigener Verantwortung“.

Das Kabinettsprinzip⁹ tritt demgegenüber in der Formulierung des Art. 65 schon etwas in den Hintergrund. Bei Streitigkeiten oder bei Fragen, die nicht auf dem Wege der Ressortverantwortung geregelt werden können, entscheidet die Bundesregierung als Gesamtheit. Und es spricht viel für die These, daß das Kabinettsprinzip in seiner positiven, koordinierenden und aufgabensetzenden Funktion neben dem Kanzlerprinzip und dem Ressortprinzip in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik de facto nicht existiert.

Verallgemeinert bedeutet das Überwiegen des Ressortprinzips auch die Dominanz des Zuständigkeitsprinzips mit der Folge, daß die intra- und interressortmäßige Koordination im wesentlichen auf Streitfälle beschränkt bleibt. Es hängt nach der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien davon ab, ob die Referenten, man könnte sagen, die eigentlichen Kurfürsten des Regierungssystems der Bundesregierung, der Meinung sind, eine Frage sei streitwürdig oder nicht. Das Kabinett, ihm untergeordnet Chefbesprechungen, Staatssekretärbesprechungen, Abteilungsleiterbesprechungen und Unterabteilungsleiterbesprechungen werden in aller Regel nur dann wirksam eingespannt, wenn nach der Meinung eines Referenten oder der höheren Stellen ein Streitfall gegeben ist.

Es ist vielleicht etwas übertrieben, aber man kann hier den Grundsatz postulieren und man kann ihn mit dem Parkinsonschen Gesetz belegen, aber auch mit der Haushaltspraxis der Stellenanforderungen und -bewilligungen, daß es einen Grundsatz maximaler Ressortproduktion und zugleich minimaler interessortmäßiger Koordination gibt¹⁰. Man kann sagen, daß die Instrumentarien zur Interressortabstimmung im wesentlichen – einmal überspitzt formuliert – „negative“ Koordination leisten. Eine Koordination in dem Sinne nämlich, daß überall dort, wo

⁶ Vgl. dazu die Beiträge in Theo Stammen (Hg), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967.

⁷ Vgl. Ernst Ulrich Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965.

⁸ Vgl. dazu Emil Guilleaume, Das Ressortprinzip, in Stammen, wie 6), S. 439ff.

⁹ Vgl. dazu Emil Guilleaume, Das Kabinettsystem, in Stammen, wie 6), S. 426ff.

¹⁰ Vgl. dazu Emil Guilleaume, Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, in: Politik und Verwaltung, Heft 3, Baden-Baden 1966.

die vitalen Interessen einer anderen Organisationseinheit betroffen sind, in der Tat negative, nämlich bloß die eigenen Interessen absichernde, nicht jedoch positive, konzeptionell vorwärtsgerichtete Koordination wirksam wird und der Zwang zu einer Abstimmung vollinhaltlich Platz greift. Es gibt immerhin etwa 1 500 Referate in der Bundesregierung. Dort aber, wo sich die Referenten (einschließlich der unmittelbaren Vorgesetzten) untereinander einig werden, häufig ohne irgendeine verantwortliche politische Entscheidung der Spalte oder eine Rückkoppelung der politischen Entscheidung mit den parlamentarischen Kräften, die die Regierung tragen, kann man feststellen – und eine Analyse etwa der Tagesordnungspunkte von Kabinettsitzungen oder von Staatssekretärbesprechungen kann das nachdrücklich demonstrieren –, daß man sich in den meisten Punkten auf eigentliche Nebenfälle, in denen diese negative Koordination nicht geklappt hat, beschränkt und nur bedingt die eigentliche Funktion der Aufgaben- und Prioritätensetzung wahrnimmt¹¹.

Das Kabinettprinzip hat ja eine Korrespondenz im Ressortprinzip, und es ist nicht zufällig, daß man von den Ministern in aller Regel als von den Ressortministern spricht und ihre Funktion als Mitglieder des Kabinetts, Gesamtverantwortung mitzutragen, demgegenüber unterschätzt und diese Gesamtverantwortung dem Kanzler zuweist. In Wirklichkeit gibt es aber nicht nur ein Nebeneinander von Kanzler- und Ressortprinzip, sondern es gibt daneben das dritte Prinzip, das Kabinettprinzip. Das Bundeskanzleramt ist insofern einerseits Hilfsinstrument für den Bundeskanzler bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen der Richtlinienkompetenz, gleichzeitig aber Sekretariat des Kabinetts und sollte auch mit dazu dienen, die Kabinettarbeit, d.h. die positiv koordinierende und zukunftsorientierte, planende Aufgabenerfüllung in diesem Staatswesen zu ermöglichen¹².

Man könnte nun viel Zeit darauf verwenden, um zu demonstrieren, wie sich der Grundsatz der maximalen Produktion aus den Referaten auswirkt, bei dem auch durchaus positiv zu bewertende Umstände und Wirkungen festzustellen sind. Der Referent sucht in Kontakt mit den gesellschaftlich Gruppen, mit den Wirtschaftsverbänden und anderen, z.B. fachlichen Gruppen, die sein Gebiet, seinen Zuständigkeitsbereich betreffen, Aufgaben heraus, die zu einem erheblichen Teil außerordentlich wichtig sind, aber bei denen eine Abstimmung darüber, ob ihre Inangriffnahme jetzt und in dieser Weise im Gesamtinteresse liegt, nicht stattfindet, sofern sich die Referenten untereinander einig werden. Und da dieses nach der Maxime geht, die man vielleicht platt so ausdrücken kann: – „Haust du meine Tante, hau ich deine Tante!“ (jeder ist ja mal federführend, jeder will ein-

¹¹ Thomas Ellwein hat zur Überwindung dieses Zustandes „Drei Hauptaufträge der Staatskanzlei“ postuliert, vgl. S. 201ff. in „Die Staatskanzlei“, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Bd. 34, Berlin 1967.

¹² Mit dieser Frage beschäftigen sich alle Beiträge in „Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage“, Berlin 1967.

mal etwas durchbringen) – fallen dann die Berichte der Bundesregierung, die Gesetzgebungsvorhaben und anderen Vorhaben entsprechend sehr unterschiedlich aus, je nachdem woher sie stammen. Eine negative Koordination allein genügt eben nicht.

Der Weg vom Ordnungsstaat zum Leistungsstaat, zum Leistungsstaat, der hochkomplexe Aufgaben zu erfüllen hat¹³, kann überdies nicht dazu führen, daß eine wie immer geartete, bloße Neuabgrenzung der Ressortzuständigkeiten das von mir eben skizzierte Problem in irgendeiner Weise aus der Welt schaffen kann. Auch würde, das sei ausdrücklich betont, der Untergang des Ressortprinzips, seine Abschaffung in diesem Zusammenhang keines der Probleme der konkreten Aufbau- und Ablauforganisation der Planung im Bereiche der Bundesregierung lösen können.

Ein Blick in die Vereinigten Staaten führt im Gegenteil zur Einsicht, daß die Duplizierung der Planungen, einerseits in den Departments, andererseits im Executive Office of the President und in anderen dem Präsidenten direkt zugeordneten Gremien, die Reibungsverluste noch verstärken kann. Es ist also nicht eine Frage der Zentralisierung oder Nichtzentralisierung, d.h. etwa der Änderung der Verfassung, sondern es ist eine Frage der Aktualisierung der Gewichte, die im Verfassungssystem angelegt sind, und ich würde hier das Hauptgewicht auf die Aktualisierung und die Wiederbelebung des Kabinettsprinzips legen. Kabinettssitzungen, in denen die Minister nicht ausschließlich als Ressortminister „vereinahmt“ sind, die in jeder Frage nur sprechen oder nicht sprechen, wenn es sich um ihr Ressort betreffende Fragen handelt, bedeuten die Fortsetzung der Praxis bloß negativer Koordination, die sich auf Kinder beschränkt, die in den Brunnen gefallen sind. Um im Bild zu bleiben: die Anlage und Sicherung der Brunnen – und ihre Bedeutung – die Kinderspielwiese – wird nicht geplant.

Dabei ergeben sich auch grundsätzliche Fragen der Profilierung im politischen System. Die Profilierung der politischen Mandatsträger ist zur Zeit weitgehend von der Ressorttätigkeit bestimmt. Eine Aktualisierung und Revitalisierung des Kabinettsprinzips könnte aber bedeuten, daß das Kabinett als solches, indem es Entscheidungen trifft und dafür Sprecher findet, stärker kooperativ früh- und vorwärtskoordinierend in Erscheinung tritt.

II. Alternativen handlungs- und planungstheoretischer Ausgangspunkte

Welche handlungs- und planungstheoretischen Ansatzpunkte bieten sich an, um ein die Schwierigkeiten minderndes Aufgabenplanungs- und Koordinations- system der Bundesregierung aufzubauen und auszubauen?

¹³ Vgl. dazu N. Luhmann, Soziologische Aufklärung, in „Soziale Welt“, 1967, Heft 2/3, S. 97ff.

Lassen sie mich gleich deutlich machen, daß ich das Modell einer totalen zentralen Koordination ablehne¹⁴. Dabei handelt es sich um jenes häufig so genannte Entscheidungsmodell, das weithin der Theorie der Wirtschaftspolitik traditioneller Prägung zugrunde liegt, etwa im Werk *Jan Tinbergen*¹⁵. Nach dieser Sicht stellt die politische Leistung die Formulierung der Zielfunktion und die Leistung des Apparates die Bereitstellung der Mittel und Programme zu ihrer Durchführung dar. Das Ganze läßt sich etwas überspitzt an der Figur des wohlmeinenden, zentralen politischen Mannes im System darstellen, der sich beraten läßt und dann gemäß seinen Zielen entscheidet.

Die Parallelen dieses synoptischen Modells zentraler Koordination zu dem Zweck-Mittel-Modell, wie sie etwa in der zum Dezisionismus und Voluntarismus neigenden Auffassung *Max Webers*¹⁶ und anderer zutage treten, sind evident. Ich glaube, die wissenschaftstheoretische Erörterung und die politiktheoretische Diskussion hat eindeutig ergeben, daß solch ein Modell, selbst wenn es eingeführt werden könnte, in Praxis nicht funktionieren könnte: Politik wäre sozusagen eine Serie großer Grundsatzentscheidungen ohne eine Realisierungschance, weil ohne Durchsetzungsorientierung¹⁷.

Ähnliche Schwächen hat das erste von drei verschiedenen Modellen, die angeboten werden können, um dem Problem der Aufbau- und Ablauforganisation der Planung gerecht zu werden.

Alternative I: Isolierte Planung der Ziele oder der Mittel

Das eine Mal handelt es sich darum, Zielplanung vorzunehmen. Ich meine, daß hier die wohlstandsökonomische Diskussion der letzten 30 Jahre, in der Politikwissenschaft, in der Rechtswissenschaft, in der Soziologie gibt es parallele Entwicklungen, klar gezeigt hat, daß die Ableitung eines konsistenten Zielsystems staatlicher Ziele eher den Zug zu Himmelszielen mit sich bringt, denen dann Holzwege bei ihrer Realisierung gegenüberstehen, als die Chance, dadurch politisches Geschehen in einem Lande wirklich zu gestalten¹⁸.

Es ist ja nicht zufällig, daß man sich in bezug auf den hohen und hehren Zielkatalog vollständig einig ist. Um nur ein aktuelles Beispiel zu nehmen: Die mittel-

¹⁴ Zum folgenden siehe R. Jochimsen, Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 99 (1967), S. 52ff.

¹⁵ Vgl. Jan Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1956.

¹⁶ Vgl. Max Weber, Politik als Beruf, in: ders., Gesammelte Schriften, 2. Aufl., Tübingen 1958.

¹⁷ Das hat zuletzt überzeugend gezeigt Yehezkel Dror, Public Policymaking Reexamined, New York 1968, insbesondere S. 129ff.

¹⁸ Vgl. dazu R. Jochimsen, Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Basel-Tübingen 1961.

fristige Zielprojektion der Wirtschaftspolitik, wie sie nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz des Bundes vorzulegen ist¹⁹, kann sich eben nicht darin erschöpfen, lediglich die hier aufgeführten vier Ziele zu konkretisieren und jeweils zu aktualisieren. Vielmehr geht es – wie *Gunnar Myrdal* schon 1932 in seinem sehr wichtigen Aufsatz über „Die Problematik des Zweck-Mittel-Denkens in der Nationalökonomie“ dargelegt hat – um die verschiedenen Handlungsalternativen, die gegeneinander abzuwählen sind, um alternative, konkrete Programme also, die einander gegenüberstehen, die wir zu sehen und zu werten haben.

Zielplanung in der Form eines konsistenten Zielsystems, das heute und für alle Ewigkeit (oder sagen wir für das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts) dient, ist als Bezugsrahmen der Orientierung notwendig, reicht aber als operationale Grundlage für rationales Handeln nicht aus²⁰. Ich bestreite nicht, daß es wichtig, ja notwendig ist, politisch normative Ziele vorzugeben, aber sie lösen das Problem nicht so, daß der Politiker dann beruhigt sagen könnte, damit ist jetzt unsere Aufgabe erledigt, wir haben die Ziele definiert, den Rest machen die Beamten. Große Kritik wird in diesem Zusammenhang am Raumordnungsgesetz von 1965 geübt. Es wird meiner Ansicht nach völlig zu Unrecht deshalb angegriffen, weil es nur „Leerformeln“ enthalte, denn es ist gedacht gewesen, so möchte im einmal sagen, als ein Jahrhundertgesetz, nicht als ein Gesetz, das vorgeben soll, was 1966 im Bereiche der konkreten Raumordnungspolitik gemacht werden soll.

Die Ziele, die dort formuliert werden, sind auf dem historisch kulturellen Hintergrund der letzten Hälfte des 20. Jahrhunderts formuliert, sie müssen eben erst operationalisiert werden und dazu müssen Entscheidungen über die Mittel, d.h. über zeitliche, inhaltliche, finanzielle Prioritäten mit hinein gegeben werden. Von daher folgt, daß die Möglichkeit, die Fachplanungen durch eine sogenannte „überfachliche Planung“ zu koordinieren, nicht vorhanden ist, denn eine überfachliche Koordinierung durch die Vorgabe eines Zielsystems von sogenannten Oberzielen löst kein einziges Problem, wie das Dilemma aller Landes- und Raumordnungsplanung zur Genüge unter Beweis stellt²¹. Das Problem ist nicht dadurch zu lösen, daß man in die verschiedenen Gesetze eine Raumordnungsklausel hineinschreibt.

Es ist auf diesem Hintergrund völlig verständlich, daß sich der Bundesverkehrsminister in seiner Bedarfsplanung für die Bundesfernstraßen bis zum Jahre

¹⁹ Vgl. §§ 2 und 9 des Gesetzes.

²⁰ Vgl. dazu grundlegend Ernst Topitsch, Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung, in E. Topitsch (Hg), Logik der Sozialwissenschaft, 2. Aufl. Köln-Berlin 1965, S. 17ff.

²¹ Vgl. dazu neuestens den Bericht der OECD: Le facteur régional dans le développement économique, Paris 1970; siehe auch R. Jochimsen/W. Buhr, Raumordnung und Marktwirtschaft, Stuttgart 1969.

1985 selber mühen mußte, das fachliche Problem der Raumordnung, so gut es ihm möglich war, zu lösen, denn es gibt keine Vorgaben von Raumordnungszielen, die nun einfach in der Verkehrswegeplanung umgesetzt werden könnten. Zu den Konsequenzen aus dieser Feststellung komme ich noch.

Alternative II: Isolierte Planung der Methoden

Ein zweiter Ansatz läßt sich als Methodenplanung bezeichnen. Nicht Ziele werden vorgegeben, sondern Methoden, mit denen der Weg zu operationalen Handlungsalternativen gefunden werden soll; damit verbunden ist die Hoffnung, daß gewissermaßen im Wege einer Selbstkoordination die Festlegung abgestimmter Ziel-Mittel-Relationen schon Platz greift.

Ich möchte hier nur zwei Modelle für diese Methodenplanung²² kurz erwähnen, bei denen ich mir völlig darüber im klaren bin, daß sie instrumentell ausgestaltet einen wichtigen Beitrag leisten können. Da ist einmal die Nutzen-Kostenanalyse und zum anderen ihre weiterentwickelte und systemanalytisch ausgeprägte Form, das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) in der einen oder anderen Variante²³, jeweils instrumentell als die Methode, mit der Planung im Betriebe der Regierung vor sich gehen kann.

Mit einem solchen Hilfsinstrument, dessen Wert man sehr genau abwägen muß, ist einiges zu erreichen. Es handelt sich ja um den Versuch einer Systemanalyse der Funktionen, der Einsätze und der Erträge der Regierungstätigkeit sowie der Fixierung eines Reglerkreises, bei dem sich dann theoretisch die Möglichkeit ergibt, am Netto-Output eines bestimmten Programmes seinen Wert für das System insgesamt abzulesen. Die größte Schwierigkeit entsteht dann, wenn ein solcher Weg vorgegeben und dann geschlossen wird, der Rest sei eigentlich noch – ich überspitze jetzt – ein Bewertungsproblem. Dann kehrt man nämlich wieder zu der bloßen Zielvorgabe zurück, ich sage, die einen messen und die anderen setzen die Ziele.

In der Wirklichkeit, das hat die Erfahrung in Amerika und auch anderswo gezeigt, führt die Systemanalyse in einen durchaus fruchtbaren Lernprozeß hinein, aber die Möglichkeiten, hier eindeutige, über die einzelnen Programme, über die verschiedenen Tätigkeiten hinausgehende Bewertungsschemata vorzugeben und anzuwenden, sind außerordentlich beschränkt²⁴. Entsprechend formuliert auch das Haushaltsgrundsätzgesetz von 1969 im § 6 sehr zurückhaltend: „Für geeig-

²² Dazu grundlegend Günther Menges, Grundmodelle wirtschaftlicher Entscheidungen, Köln/Opladen 1969.

²³ Dazu David Novick (Hg), Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget, 2. Aufl., Washington 1967.

²⁴ Vgl. Yehezkel Dror, Systems Analysis for Development Decisions, New York 1969.

nete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kostenuntersuchungen anzustellen“, – also wo immer es paßt, und wo es paßt, das weiß man nicht.

Alternative III: Isolierte Planung der Zuständigkeiten

Das dritte Modell, sich dem synoptischen Ideal zu nähern, wird darin gesehen, eine Prozeßplanung vorzugeben im Wege organisatorischer Zuständigkeitsregelungen²⁵. Ich habe bereits vorhin ausgeführt, daß die Möglichkeiten, Problem- und Zuständigkeitsbereich zur Deckung zu bringen, äußerst begrenzt sind. Aber selbstverständlich braucht es nicht so zu sein wie im Fall der Entwicklungshilfe, in dem der Bundesrechnungshof vor Jahren etwa 242 verschiedene Referate ausmachte, die im Bereich der Bundesregierung dafür zuständig waren. Ich fürchte, eine Erhebung etwa zu Fragen des Umweltschutzes würde heute ein ähnlich astronomisches Ergebnis erbringen²⁶. Zwar könnte man – und das zielt auf die andere große Schule, die neben der des synoptischen Ideals zentraler Koordination existiert – den Weg gehen, wie ihn etwa *Charles E. Lindblom* und *David Braybrooke*, aber auch eine ganze Reihe anderer Wissenschaftler, wie etwa der Ökonom *Milton Friedman* und andere, immer wieder vorschlagen, nämlich das pragmatische Ideal gegenseitiger Anpassung divergierender Interessen zu unterstellen.

Dies entspricht in etwa dem Modell der negativen Koordination, das ich in Bezug auf den Bereich der interministeriellen Abstimmung gekennzeichnet habe. Es geht davon aus, daß, wie es *Adam Smith* und die Schule der klassischen Nationalökonomie für den Marktmechanismus unterstellte, indem man nur die einzelnen Interessen sich voll auswirken ließe, schon das Beste für das Gesamte herauskommt (die „unsichtbare Hand“ wirksam wird, die das Chaos ordnet und zum besten wendet). Die Nachteile dieses Mechanismus, so vor allem die regelmäßige „Herunterkoordinierung“ der Initiativen, lassen mich jedoch dieses Modell als generellen Ansatz für die Planung im Regierungsbereich ablehnen.

Das Fazit aus dieser Darlegung stellt sich für mich so – und ich möchte diesen Punkt nicht weiter vertiefen –, daß es keinen einfachen, eindeutigen Weg gibt: Wähle dieses System, nimm folgendes Rezept und dein Problem wird gelöst sein! Etwa die Formel, man müsse nur das PPB-System übernehmen, dazu brauche man einen Kabinettsbeschuß, um es dann durchzuführen, und man würde der Probleme Herr werden, halte ich für einen Irrweg, und meine bescheidenen Kenntnisse der Verwaltung führen mich dazu zu sagen: aus guten Gründen, weil dann nämlich die Motivation bei den Bearbeitern fehlt, daran mitzuarbeiten, und

²⁵ So etwa Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 103ff.

²⁶ Vgl. die eindrucksvolle Vielfalt, die die Sonderausgabe der Zeitschrift „Das Parlament“ vom 22.8.1970 widerspiegelt.

weil die Anwendung gewichtige politische und sachliche Probleme stellen wird. Und jedes Problem in der Verwaltung, auch das, welches rein sachbezogen erscheint, weist eine politische Ebene auf, vielleicht nicht im parteipolitischen oder grundsatzpolitischen Sinne, aber diese politische Ebene läßt uns einen solchen Weg der Rezepte, Regeln und Regelmechanismen problematisch erscheinen.

III. Die Planung der Planung im Bereich der Bundesregierung

Da es somit nicht möglich ist, ein Planungssystem einfach von irgendwoher zu übernehmen, blieb nichts anderes als der schrittweise, nach der Methode des „trial and error“ vorzunehmende Aufbau eines kooperativen Planungssystems. Hier hat die Bundesregierung an eine Reihe wesentlicher Arbeiten anknüpfen können, die in der Regierung der Großen Koalition, z.B. von der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern geleistet worden sind²⁷. Diese Projektgruppe hatte auch den Ansatz eines Frühkoordinierungssystems für die Bundesregierung vorgeschlagen, das jetzt entwickelt wird und von dem die erste Stufe im Ausbau begriffen ist.

Der entscheidende Punkt zum Verständnis der ersten Phase betrifft die Erkenntnis, daß im Bereich der Bundesregierung zunächst einmal eine zentrale Funktion gewährleistet werden mußte, die Aufgabenplanung und Koordination im Bereich der Bundesregierung überhaupt erst ermöglicht: eine geeignete Informationsbasis²⁸. Ich möchte Ihnen hier nur dieses Beispiel nennen: In der neu gebildeten Bundesregierung tauchte zur Vorbereitung der Haager Konferenz der Regierungschefs der Sechs die Frage auf, welches Bündel eines Verhandlungsangebots man schnüren solle; dabei war zu fragen, welche Zusagen und welche Festlegungen bisher von der Bundesregierung eigentlich im Ministerrat und in anderen Gremien und Organen der Gemeinschaft bereits getroffen worden waren. Es wurde als selbstverständlich angenommen, daß sich dieses in wenigen Minuten durch einen Telefonanruf klären ließe. Dem war nicht so: man hat 14 Tage gesucht und es stellte sich heraus, daß die Informationen wohl vorhanden, wegen Krankheit und Versetzung der Zuständigen aber nur unter erheblichem Aufwand beschaffbar waren, zum Teil erst aufgeklärt wurden, als die Partner auf die Zusagen pochten.

²⁷ Vgl. „Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung“, 3 Bände, Bonn 1969 (noch unveröffentlicht) sowie Hartmut Bebermeyer, Das politische Planungssystem der Bundesregierung, in: R. Jochimsen/U.E. Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, S. 721ff.

²⁸ Das betonen z.B. mit eingehenden Nachweisen sowohl Rudwick, vgl. Anm. 2, als auch Y. Dror, vgl. Anm. 17.

Eine – soweit wie möglich – personenunabhängige Informationsbasis zu schaffen, ist der erste Schritt, der für ein Aufgabenplanungs- und Koordinierungssystem unerlässlich ist. Die institutionellen Voraussetzungen dazu sind erfüllt: in jedem Bundesministerium ist ein Planungsbeauftragter ernannt worden, der die Integration der Planungsbemühungen innerhalb des Ressorts und zwischen den Ressorts zur Aufgabe hat. Diese Planungsbeauftragten bilden gemeinsam eine ständige Konferenz, die jeweils 14tägig im Bundeskanzleramt zusammentritt, um die gemeinsamen Fragen der verfahrensmäßigen Koordination der Vorhaben der Bundesregierung unter Berücksichtigung inhaltlicher, finanzieller und zeitlicher Prioritäten zu überlegen.

Dazu sollen alle Vorhaben, die Kabinettreife erlangen oder sonst von wesentlicher politischer Bedeutung sind, auf standardisierten Datenblättern gemeldet werden. Diese Informationsbasis ist jetzt in Anfängen gegeben; was noch nicht voll bereit steht, betrifft die Informationsleistung, nämlich die Auswertung und materielle Verarbeitung dieser Informationen.

Es leuchtet ein, daß dies ein schwieriges Problem darstellt, bei dessen Bewältigung einem manches graue Haar wachsen kann. Auf keinen Fall ist es dadurch zu lösen, daß die Stelle allein, bei der diese Informationen gesammelt werden, das Bundeskanzleramt, beginnt, eine solche Informationsleistung aufzubauen. Ja, wir können stolz feststellen, daß die Hausleitungen mancher Ressorts und damit die Ressorts selbst heute besser wissen, was in ihrem Bereich tatsächlich gemacht wird, als das früher der Fall gewesen ist. Diese Informationsbasis steht allen Beteiligten zur Verfügung, die dann auf diese Weise prüfen können, welche interessanten Projekte in anderen Ressorts anlaufen, um von daher die Prozesse der erforderlichen Koordination in die Wege zu leiten.

Der zweite Schritt zum Aufbau des Planungs- und Koordinationssystems läuft im Augenblick. Die Erhebung der Reformabsichten sowie der Programme und Maßnahmen zur Realisierung der Reformabsichten ist im Gange. Ebenso werden diejenigen Absichten erhoben, für die Vorarbeiten über die Legislaturperiode hinweg gemacht werden müssen. Dies wird die Grundlage sein, um das Regierungsprogramm konkretisieren, fortschreiben und tatsächlich unter inhaltlichen, finanziellen und zeitlichen Aspekten koordinieren zu können²⁹.

Eines der Kernprobleme, das sich in diesem Zusammenhang stellt, bezeichnen wir mit dem Ausdruck Frühkoordinierung. Unser Informationssystem ist an sich vom falschen Ende her aufgebaut, da es nur diejenigen Vorhaben erfaßt, die in den nächsten 6 Monaten laufen werden. Das sind in aller Regel Vorhaben, die in den Ressorts bereits so konkretisiert, so operational ausformuliert sind, daß eigentlich

²⁹ Das vom Kabinett am 22.10.1970 beschlossene innenpolitische Arbeitsprogramm der Bundesregierung bis zum Ende der VI. Legislaturperiode stellt eine erste Frucht dieser Bemühung dar.

außer unter zeitlichen Aspekten nur noch eine Art negativer Kollisionsüberprüfung in Frage kommt. Dies kann eine außerordentlich gefährliche Angelegenheit sein, da die Schwierigkeiten der Koordinationsverbesserung sozusagen maximiert werden. Statt dessen müßte die Erfassung bereits in einem Stadium einsetzen, in dem zwar Absichten, Unbehagen, Problemlösungsversuche usw. erwogen bzw. begonnen werden, aber noch nicht die Lösung, das Modell, der Vorschlag vorliegt. Dem Grundsatz der maximalen Produktion von Initiativen, den ich vorhin postuliert habe, entspricht der Grundsatz der Maximierung der ressortmäßigen Durchsetzungschancen üblicherweise dadurch, daß die Vorhaben der Ressorts selbstverständlich schon längst 1. angekündigt, sowie 2. mit den betroffenen Gruppenverbänden und Parteien besprochen und insoweit konkretisiert sind, daß allenfalls noch eine ressortmäßige „Abstimmung“ konkurrierender Vorhaben möglich ist: man bewilligt nur die Hälfte der finanziellen Mittel oder man vertagt um ein Jahr.

Das sind alles keine echten Alternativen, sondern sozusagen Notbremsen, die nichts mit dem Versuch zu tun haben, die negative Koordination nicht Platz greifen zu lassen. Bei den heutigen Ablaufprozessen würde der Versuch, eine einlinig geplante Lösung, eine Handlungsalternative, auf die alle Personen festgelegt sind, noch zu verändern, nur unter Aufbietung aller verfügbaren politischen Energien möglich sein. Das Musterbeispiel dafür ist die mittelfristige Finanzplanung. Die strittigen Punkte betreffen immer das nächste Haushaltsjahr, selten dagegen das dritte oder vierte Jahr. Bis zum dritten oder vierten Jahr nach dem gerade laufenden vergeht ja noch sehr viel Zeit und die Konkretisierung der Vorhaben ist ohnedies noch nicht fortgeschritten. Aber das nächste Jahr war ja irgendwann einmal das dritte oder vierte Jahr und man hätte von dorther angesetzt haben müssen, um jetzt eine Koordination erreichen zu können. Diese frühe Koordination, wenn sich alles noch in *statu nascendi* befindet, ist das zentrale Problem in der Planung der Planung³⁰.

Dies kann nun nicht einfach so erfolgen, daß das Kabinett Zielsetzungen vorgibt, die dann ausgeführt werden sollen – das habe ich vorhin schon als unpraktikabel abgelehnt. Vielmehr geht es darum, daß Handlungsalternativen zu einem Zeitpunkt, in dem es noch möglich ist, in Alternativen zu denken – zwar nicht unendlich vieler, aber zwei, drei relevanter –, darauf geprüft werden, ob man überhaupt mehr in dieser Richtung oder mehr in jener Richtung geht. In der Verkehrsplanung etwa steht man ja vor der Frage, ob immer mehr Autobahnen der geeignete Ansatz sind, oder ob sich nicht andere Systeme zur Überbrückung von Entfernungen anbieten, die zweifellos ebenfalls untereinander konkurrieren können.

Die Bundesbahn z. B. hat bis 300 km Entfernung einen Wettbewerbsvorsprung vor dem Flugverkehr und wird ihn wohl auch behalten, wenn nicht ein Punkt-

³⁰ Vgl. dazu E. Guilleaume, siehe Anm. 10, S. 33f.

zu-Punkt-Verkehr eingerichtet werden müßte³¹. Diese Feststellung hat selbstverständlich Konsequenzen für den Städtebau, denn ein Verkehrssystem auf mittlere Entfernung, etwa Dortmund-Bonn, kann man nur bauen, wenn genügend Menschen im unmittelbaren Einzugsbereich der verhältnismäßig wenigen Haltestellen leben. In der relativ dichten, aber sehr zerstreuten Besiedlung, die das Ruhrgebiet kennzeichnet, wird ein solches System selbstverständlich nicht leicht aufgebaut werden können.

Und die engmaschige Autobahnplanung verstärkt eher die Zersiedelung, als daß sie eine räumliche Schwerpunktbildung in Verdichtungsgebieten fördert, ganz abgesehen von den sonstigen Nachteilen eines „überproportionierten“ Individual-Nahverkehrssystems.

Ich nehme hier nur dieses Beispiel als Prototyp, um zu zeigen, daß das, was hier erforderlich ist, nicht eine schnelle Zielvorgabe ist, sondern dazu dienen muß, die politische Führung instandzusetzen, Hauptziele operationaler Art beurteilen zu können. Anders herum ausgedrückt, was erforderlich ist, betrifft die Schaffung von Bezugsrahmen, in die Problemlösungen hineingestellt werden können und die die Festlegung gewisser Eckwerte ermöglichen. Dieser Bezugsrahmen ist die Vorgabe, die erforderlich ist, aber ein Bezugsrahmen, der nicht durch die fachlichen Grenzen der gegenwärtigen Organisationsstruktur bereits abschließend definiert ist. Dort fallen bekanntlich gewisse komplexe Aufgaben einfach zwischendurch. Ich möchte das an nur einem Beispiel zeigen:

Der Bundestag hat im August 1969 das Berufsbildungsgesetz beschlossen³². Dieser Beschuß wurde gefaßt, obwohl der gleiche Bundestag drei Monate vorher das Grundgesetz geändert und im neuen Art. 91b dem Bund das Recht gegeben hat, in einem Verwaltungsabkommen mit den Ländern eine umfassende Bildungsplanung in die Wege zu leiten einschließlich der Berufsbildung, ohne irgend eine Einschränkung. Das Bundesgesetz ist beschlossen worden unter dem Grundsatz der Maximierung der Zuständigkeiten, die der Bund hatte bzw. leisten konnte, d.h. die Allgemeinbildung wurde ausgeschlossen, der Blick nur auf die Berufsbildung konzentriert und die Zielsetzungen der Berufsbildung auf die Kompetenzen festgelegt, die der Bund ausfüllen darf, nämlich für den Arbeitsmarkt zu sorgen. Das heißt: viele Aspekte, die in der Bildungspolitik in diesem Jahr schon als Teil eines Ganzen erscheinen³³, wurden im vergangenen Jahre so

³¹ Vgl. G. Herrmann, Kann eine Geschwindigkeitserhöhung auf 200 km/h die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen verbessern? in: Internationales Verkehrswesen, Vol. 20 (1968), S. 127ff.

³² Vgl. BundesgesetzbL I, III2.

³³ Vgl. dazu den „Bericht zur Bildungspolitik“ von 1970 und den Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung, Drucksachen V/2166 von 1967, VI/925 vom Juni 1970.

angepackt, daß die Organe, die hier zu bilden sind, zwar den Wirtschaftsminister, den Sozialminister, den Jugendminister auf Bundesebene einschließen, aber nicht die Kultusminister der Länder, denn der Grundsatz der Gewaltenteilung in vertikaler Ebene verführt ja dazu zu sagen, Allgemeinbildung ist Sache der Länder, dafür haben die ihren Kultusminister und der sitzt ganz weit ab vom System der Bundesressorts und der Bundesregierung, und andererseits gibt es die Berufsbildung, das ist eine Angelegenheit der Produktion von effektiv auszubildenden Arbeitskräften für den Arbeitsmarkt und mithin Sache des Bundes.

Wenn dieses Problem rechtzeitig vorher ohne Berücksichtigung der bestehenden Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und unter den Bundesressorts angepackt worden wäre, hätte man die Diskussion, wie sie heute Allgemeingut geworden ist und wie sie in der Grundgesetzerzung durch den Artikel 91a, nämlich das Wort „wissenschaftlich“ vor Hochschulen zu streichen, ihren Ausdruck fand, schon 1969 antizipieren müssen.

Die Schwierigkeit, die sich jetzt im Bereiche der Bildungsplanung und des Bildungsbudgets auftut, wenn das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern ausgefüllt werden soll, hätte man gleichfalls vorhersehen können. Mit anderen Worten, konfliktierende Fachplanungen und Bereichsplanungen vorherzusehen, ist immer dann einfacher und leichter möglich, wenn man, wie in diesem Falle ohne weiteres möglich gewesen wäre, etwa auf Stimmen aus der Wissenschaft, aus der Öffentlichkeit, aus den Verbänden gehört hätte und Organisationsformen der Problemlösung gesucht hätte, die ich einmal als konzeptionelle Planung bezeichnen möchte³⁴; problemorientiert, nicht ressortorientiert, die die Organisationsstruktur der Ressorts, so wie sie vom Kanzler für die Legislaturperiode angelegt ist, nicht als eine Maxime hinnimmt, die für alle Zeiten weiter gelten muß. Planung der Planung besteht darin, im laufenden Planungsprozeß festzulegen, wie die Planungsaufgaben aufgeteilt werden können und in welchem Umfange Rahmen- und Grundsatzentscheidungen des Kabinetts, der Ressortleitung usw. erforderlich werden. Das bedeutet keine Duplizierung von Planungen, sondern eine Problemorientierung der Einzelplanung in bezug auf Handlungsalternativen mit Blick auf die Zukunft.

Ich möchte kurz aufzeigen, welche drei Bereiche der Aufgabenplanung partieller Art erforderlich sind, um ein solches System der Planung der Planung zu verwirklichen.

Der eine Bereich betrifft die Regierungs- und Verwaltungsreform, also Initiativen und Fragen, die auf die Organisationsstruktur, den öffentlichen Dienst, die Neugliederung des Bundesgebiets und die Frage der Aufgabenverteilung zwi-

³⁴ Zur konzeptionellen Politik vgl. Teil III in „Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung“, a.a.O., S. 183ff.

schen Bund und Ländern zielen. Regierungs- und Verwaltungsreform in diesem Sinne zielt mit auf die Planung des Ordnungsrahmens, in dem sich der Gesellschaftsprozeß vollzieht³⁵.

Zum zweiten haben wir den großen Aufgabenbereich, der – wie ich ihn bezeichne – Niveauplanung. Sie umfaßt die mittelfristige Zielprojektion einerseits und die mittelfristige Finanzplanung andererseits, d.h. die Vorgabe der groben Ressourcenplanung der öffentlichen Hand³⁶. Eine Ressourcenplanung, die bisher fast ausschließlich unter finanziellem, ja ich muß sagen, fiskalischem Aspekt gesehen wird mit der traurigen Auswirkung, die von den Vätern der mittelfristigen Finanzplanung nicht gewollt war, aber sich so eingestellt hat, allein in Quoten und Plafonds monetärer Größen zu denken, nicht dagegen in materiellen Aufgaben. Quoten und Plafonds sind Ausdruck einer bloßen Fortschreibung und dies abseits von der Frage, ob sich die Ausgabenplanung einseitig an die Einnahmenplanung anhängt, wobei es sich im übrigen um Einnahmeverausschätzung, gar nicht um Einnahmeplanung handelt. Auch hier besteht eine Wechselwirkung. Die Finanzplanung gibt wichtige Daten für die mittelfristige Zielprojektion an. Dabei muß man erkennen, daß nur der große Rahmen der Ressourcen geplant wird, aber nicht nur der finanziellen Ressourcen sondern auch der personellen Ressourcen.

Das Problem der Personalplanung, der Planung des Personalbedarfs ist bisher nicht wirksam angepaßt worden³⁷. Bisher wurden hier die „Sparsamkeitsbestimmungen“ des Haushaltsrechtes auch in der Weise angewendet, daß – wie beispielsweise im Bundeskanzleramt – ein Ministerialdirigent einen „Unterbau“ an geringer Besoldeten wie in einem administrativ orientierten Ressort haben muß. Damit stellt sich theoretisch die Paradoxie, daß das Bundeskanzleramt um diesen „Unterbau“ noch zusätzlich wachsen müßte, nur damit ein paar höher dotierte Leute eingestellt werden können. Das ist dann *Parkinson* pervers.

Der zweite Punkt betrifft den Begriff des sogenannten Mehrbedarfs. Alles was an Bedarf schon einmal genehmigt ist, gilt als sakrosankt, auch wenn die betreffende Gesetzesreform o.ä. längst vorbei ist; dann wird häufig in den Referaten weitergearbeitet, z.B. an einer 27. Ergänzungsnovelle, bei der nie geprüft worden ist, ob sie wirklich politisch und ressourcenmäßig zu verantworten ist.

Selbstverständlich kann man überall weiter verbessern. Man kann immer noch etwas mehr leisten und tun, besonders wenn dies in den nach der Gesetzgebung erarbeiteten Kommentaren bereits so angelegt ist und der Autor beruflich voran-

³⁵ Vgl. dazu Dieter Obendörfer, Theorie der Zieldefinition und Kategorien der Ziele, in „Erster Bericht“, Anlagenband, Teil II, Politische Planung, a.a.O., S. 437ff.

³⁶ Versuche dazu heute vor allem in der Arbeit des Finanzplanungsrates, vgl. Finanzbericht 1971, S. 151ff.

³⁷ Ansätze dazu in F. Latzelsberger, G. Wittkämper, Sollvorschläge für das Personalwesen im Bundeskanzleramt, 1970 (unveröffentlicht).

kommen will. Aber so läuft im großen Schnitt der Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung nirgends eine Aufgabe einmal echt aus. Die Möglichkeiten dazu sind gegenwärtig weder im Dienstrecht, noch im Haushaltsrecht, noch in der bisherigen Struktur angelegt. Das Prinzip der maximalen Referatsproduktion, die ja Grundlage für Beförderung, für Prestige und für andere Motivationen ist, besteht fort; es stehen momentan keine Prämien auf Kooperation.

Neben der Regierungs- und Verwaltungsreform als Setzung des Ordnungsrahmens und der mittelfristigen Zielprojektion für die Wirtschaft und der Finanzplanung als Setzung des Niveaurahmens, besteht die dritte große Aufgabe, die auf die Bestimmung und die Realisierung der Leistungsziele, die dieser Leistungstaat heute zu erfüllen hat, gerichtet ist³⁸. Über die „achievement goals“, wie *Gerhard Colm* sagt, nämlich über die Leistungsziele dieses Systems, wird immer noch beachtlich wenig geredet, während die „performance goals“, die Funktionsziele, sehr stark im Vordergrund stehen³⁹. Wir alle wissen, daß Funktionsziele nur kurzfristig einen, aber dann sehr konkreten Sinn geben. Die Maximierung des Sozialprodukts als Ziel ist so eine typische Floskel. Maximierung des Sozialprodukts sagt langfristig nichts aus, denn man könnte ja auch den Grundsatz der Maximierung der Freizeit aufstellen. Es läßt sich auch fragen, Maximierung des Sozialprodukts für diese oder jene Verwendung? Der statistische Indikator des Sozialprodukts hat überhaupt nur eine vernünftige Dimension voller Sinnhaftigkeit in der kurzen Frist.

In der langen Frist kommt es aber auf die inhaltlichen, politischen Leistungsziele des Gesellschaftssystems an. Was soll das Verkehrswesen leisten, was soll das Bildungswesen leisten und wie sind wir imstande, dieses auch zu leisten?

So möchte ich neben den Ordnungsrahmen und den Niveaurahmen die große, und ich möchte in diesem Sinne sagen, neue Aufgabe bzw. neu zu verstehende Aufgabe der Struktursteuerung, der Strukturbeeinflussung setzen⁴⁰.

Das sind die Bereiche, die angesprochen sind, wenn von Bildungspolitik die Rede ist, wenn es um Umweltplanung geht, wenn der Raumentwicklung⁴¹ das

³⁸ Zur bisherigen Problematik der Grundlagenarbeit an Leistungszielen, vgl. u.a. Sheldon-Freeman, Notes on Social Indicators: Promises and Potential, in Policy Sciences 1/1970, S. 97ff.

³⁹ Vgl. G. Colm, Economic Planning in the United States, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 92 (1964), S. 31ff. sowie Hans Albert, Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1954, vor allem S. 79ff.

⁴⁰ Vgl. R. Jochimsen, Regionale Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, Schriften der Agrarsozialen Gesellschaft Nr. 54, Hannover 1967, S. 9ff.

⁴¹ Vgl. R. Jochimsen, Erfordernisse der Raumentwicklungsplanung, Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung Nr. 39, Bonn 1971, S. 23ff.

Wort geredet wird, wenn auf soziale Sicherung und Verbesserung der Verteilungssituation gezielt wird oder wenn von Demokratisierung, Verstärkung der demokratischen Teilhabe die Rede ist, um die wichtigsten Bereiche knapp zu umreißen. Hier sind die Planungsinstrumentarien noch am wenigsten weit entwickelt.

IV. Ein Beispiel: Frühkoordinierung bei den Gemeinschaftsaufgaben

Eine partielle Sicht der Probleme läßt sich in gewisser Weise noch beim Ordnungsrahmen vertreten und durchsetzen. Man sagt, es handele sich dann „nur“ um Verfassungsrecht oder Organisationsrecht, Probleme, die sich in wenigen Instanzen zusammenfassen ließen, so wie die Niveauplanung im Wirtschaftsministerium und Finanzministerium ressortiert. Aber die Planung von Leistungszielen in gangbaren Handlungsalternativen ressortiert in allen 14 Ministerien der Bundesregierung! Es gibt praktisch kein Leistungsziel, von dem nicht die Mehrzahl der Ressorts tangiert wäre. Das Beispiel der Entwicklungshilfe habe ich schon genannt, bei der Bildungsplanung werden wir etwas Ähnliches erleben, wenn wir sie richtig anpacken. Die Frage lautet hier, wie können wir diese Aufgabenstellung bewältigen. Ich sagte schon, daß ein bloßer Versuch komplexe Problembeziehe und Zuständigkeiten zur Deckung zu bringen, unzulänglich ist.

Ich möchte diesen Zusammenhang jetzt am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben aufzeigen, wo wir ja jetzt, man muß fast sagen, tragischerweise den Timelag zwischen Gesetzes-Planung und Realisierung besonders schmerzlich spüren. Die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a des Grundgesetzes gehen zurück auf den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben, der im *Troeger-Gutachten* vorgeschlagen worden ist, ausgearbeitet vor allem in den Jahren 1964 und 1965. Es waren damals acht Aufgaben, die als Gemeinschaftsaufgaben für Bund und Länder herausgegriffen wurden und vom Neu- und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen bis hin zu den Sportstätten reichte.

Die Durchsetzung dieses neuen Instruments erforderte vier Jahre bzw. man muß eigentlich sagen sechs Jahre, denn die materielle Planung der Gemeinschaftsaufgaben auf der Grundlage der neuen Gesetze⁴² ist ja auch jetzt noch gar nicht richtig angelaufen, und es besteht die Gefahr, daß die Instrumente, die dafür geschaffen worden sind, die Planungsausschüsse, alles andere tun werden, als planen, nämlich nur noch ratifizieren können, was von anderer Stelle brilliant präjudiziert worden ist. Wir kennen dies ja aus dem Bereich der Bildungsplanung, in dem der Versuche, alles und jedes zu präjudizieren, Hülle und Fülle sind. Lassen sie mich die anstehenden Fragen also am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ verdeutlichen.

⁴² Vgl. Bundesgesetzbl. 1969, I, 1861; I, 1573; I, 1556.

Im Mai 1969 wurde das Grundgesetz geändert, im September 1969 die Ausführungsgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben beschlossen, obwohl sich – überspitzt formuliert – im Jahre 1968, was die Strukturpolitik in der Wirtschaft und im Agrarwesen angeht, eine revolutionäre Wende angedeutet hatte, nämlich die Vorlage des Agrarprogramms der Bundesregierung durch den Landwirtschaftsminister *Höcherl* auf der einen Seite⁴³ und die Darlegungen des Wirtschaftsministers *Schiller* in seinen Vorschlägen zur „Koordinierung und Intensivierung der regionalen Strukturpolitik“⁴⁴ auf der anderen Seite. Die Wende lag in der Anerkennung der Tatsache, daß es keine regionale Wirtschaftsstruktur neben und parallel und unabhängig von der Agrarstruktur gibt, sondern daß die Agrarstrukturverbesserung die Schaffung industriell gewerblicher Arbeitsplätze, die Verbesserung der Verkehrsbedienung usw. voraussetzt, und umgekehrt, daß die Steigerung der Produktivität der Gesamtwirtschaft die Forcierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft voraussetzt.

Man kann selbstverständlich darüber rätseln, wie und warum diese spezielle Gemeinschaftsaufgabengesetzgebung trotzdem noch zustande gekommen ist. Es ist so geregelt, daß für jede Gemeinschaftsaufgabe ein Bundesminister federführend ist, dem sich in jedem Falle der Finanzminister zugesellt, ein Zeichen der hervorragenden Stärke der Stellung der Finanzplanung. Was aber in diesem Planungsinstrumentarium fehlt, ist jede Berücksichtigung der Tatsache, daß man Wirtschaftsstrukturverbesserung unabhängig von der Agrarstruktur heute allenfalls in ausgesprochenen Verdichtungsräumen vornehmen kann, daß aber nirgends sonst so etwas isoliert vorgenommen werden sollte. Es trafen sich aber nicht nur das Ressortinteresse an traditioneller Zuständigkeitsregelung auf Bundes- wie auf Landesebene auch bei diesen komplexen Aufgaben, sondern auch das Finanzierungsinteresse auf Landesebene. Für die Agrarstruktur sind nämlich 60 Prozent vom Bund und für den Küstenschutz 70 Prozent, sonst nur 50 Prozent vorgesehen. Diese Regelung war also gleichzeitig ein Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund und Flächenstaaten anstelle des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern.

Die mit diesen Regelungen zusammenhängenden und von ihnen neu geschaffenen Probleme werden uns, so lautet meine These, in den nächsten Jahren in erheblichem Ausmaß beschäftigen, weil die Festschreibung der Fachplanung, die heute Fortschreibung heißt, d.h. die praktisch unveränderte Fortsetzung der Praxis, die in den letzten Jahrzehnten zur Bewältigung dieser Fragen entwickelt worden ist, nicht zu jener integrierten Planung und Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben führen wird, die wir dringend benötigen.

⁴³ Vgl. Agrarprogramm 1968 und Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft, Drucksache V/3810 (1969).

⁴⁴ Vgl. Bundesminister für Wirtschaft, Koordinierung und Intensivierung der regionalen Strukturpolitik, BMWi-Texte, Bonn 1968.

Dasselbe Problem stellt sich auch aufgrund von Artikel 91a (Hochschulbauförderung) und der Planung des Bildungsprogramms und des Bildungsbudgets nach dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b. Auch hier kann man das Nebeneinander nicht ohne weiteres stehen lassen. Ich habe das bereits am Beispiel des Berufsbildungsgesetzes ausgeführt.

Die angeschnittenen Fragen sind vor allen Dingen auch deshalb außerordentlich wichtig, weil der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz zwar vermeintlich abschließend formuliert ist, in Wirklichkeit aber im neuen Art. 104a Abs. 4 die Möglichkeit geschaffen ist, ständig neue Gemeinschaftsaufgaben zu schaffen. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe ist ja auch schon neu geschaffen worden, nämlich das Gemeindeverkehrsfinanzgesetz⁴⁵, und eine zweite ist unterwegs im Zusammenhang mit der Finanzierung des Städtebauförderungsgesetzes⁴⁶. Weitere solcher Gemeinschaftsaufgaben werden auf uns zukommen und werden in der Gefahr der isolierten Fortschreibung der Fachplanungen neue Fragen stellen: indem sie immer besser werden, werden die Konfliktmöglichkeiten verstärkt, weil die Möglichkeiten eines informellen Ausgleichs wegfallen werden.

Frühkoordinierung heißt hier Erkennen möglicher zukünftiger, krisenartiger Entwicklungen. Im Bildungswesen haben wir eine solche erlebt, isoliert hat der Bund nach 1960 sein Teil zum Hochschulausbau beigetragen, und die Länder sind in die Steigerung der Abiturientenquote eingestiegen, ohne daß der Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen niveaumäßig und strukturmäßig gefolgt wäre, ohne daß die Hochschulreform usw. darauf abgestimmt waren. Wir kommen heute mit der Bildungsplanung 10 Jahre zu spät. Die Antizipation solcher Krisen, oder vielleicht etwas gemächlicher ausgedrückt: solcher Konflikts- und Kollisionsmöglichkeiten ist eine zentrale Aufgabe für die Koordination. Sie kann nicht erst dann erfolgen, wenn alles schon ausgedacht, fertig und geplant ist und man sich dann gegenseitig das Mäntelchen umhängt, alles sei koordiniert und abgestimmt.

V. Einige abschließende Bemerkungen über Matrix-Management, Schwerpunktsetzung und Demokratie

Nun werden Sie mich fragen, Probleme sind ja genug aufgehäuft, wie soll denn jetzt die Sache weitergehen. Dazu kann ich Ihnen auch nur sagen, woran wir jetzt arbeiten; ich muß dabei offen lassen, *inwieweit* uns das der Lösung näher bringt. Wir meinen, daß über die Organisationsstruktur zur Erfüllung von Daueraufgaben, die ständig überprüft und neu formuliert werden muß (wofür Verfahren gefunden werden müssen), eine weitere Strukturform, die Einführung referats- bzw.

⁴⁵ Vgl. BGBI. I (1971), S. 239.

⁴⁶ BT-Drucksache VI/510, s. auch Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung.

abteilungs- und ressortübergreifender konzeptioneller Projektgruppen für Querschnittsaufgaben, gelegt werden muß. Bisher hat gewöhnlich nur ein Regierungswechsel für Veränderung gesorgt (wenn diese vorher geplant worden war), danach ist alles sofort wieder erstarrt. Aber ein Regierungswechsel kann nur genutzt werden, wenn vorher vorgedacht ist, wie die Organisationsstruktur zur Erfüllung der Daueraufgaben verbessert werden kann. Die Überlagerung durch Projektgruppen kann unabhängig davon vor sich gehen und präjudiziert organisatorisch nichts.

Herr Präsident Weichmann hat bereits das Stichwort Matrix-Management benutzt. Problemorientiert, unter Umständen auch projektorientiert, konzeptionell in einem frühen Stadium zu planen, ist in kleinen Gruppen möglich, die dafür mit einem Teil ihrer Arbeitszeit eingeteilt werden⁴⁷. Das muß in einem frühen Stadium geschehen, wie es nur denkbar ist bei der Setzung – und das möchte ich jetzt als ganz klaren Grundsatz formulieren – eines inhaltlichen und zeitlichen Auftrages an eine solche Arbeits- oder Projektgruppe, damit ein bestimmter, konzeptieller Aufriß eines abgegrenzten Problems in einem fest vorgegebenen Zeitraum fixiert wird. Die Formulierung des Auftrages muß sowohl problem- wie durchsetzungsorientiert erfolgen, denn die Gutachtenproduktion der Wissenschaft, und ich habe selber daran jahrelang auf der anderen Seite des Zaunes aktiv teilgenommen, kann diese Lücke nicht füllen. Die Schubladen dafür sind weit offen, links und rechts, je nachdem, ob man ein Gutachten für ein Alibi oder für eine Vertagung oder als Beleg für irgendeine vorgefaßte Meinung braucht. Dies zielt zugleich auf die Crux beim PPB-System und bei allen anderen Patentrezepten, denen die Anwendungs- und Durchsetzungsorientierung fehlt, die nicht zugleich auch den Beamten und Angestellten die Motivation und die Teilhabemöglichkeit vermitteln, damit aus der Regierung wieder ein rascher lernendes Handlungssystem wird⁴⁸.

Ein System, das aus Fehlern Schlüsse ziehen kann, nicht notwendig immer schmerzlich, aber immer vorwärtsgehend, das ist, so möchte ich einmal sagen, eine Möglichkeit, die Planung der Planung in den Griff zu bekommen. Das Kollegium der Planungsbeauftragten hat hierin seine besondere Aufgabe, zu erkennen, wo zukünftige konfigierende Situationen auftauchen werden, um dann Vorkehrungen zu überlegen. Das bedeutet keine Totalplanung, denn in der Totalplanung gehen diese Probleme unter, sondern impliziert schwerpunktartige Erkennung ressortübergreifender Querschnittsaufgaben, problemorientiert, notwendigerweise selektiv. Alles auf einmal in Angriff zu nehmen, wäre unsinnig, würde bei den begrenzten Ressourcen, und zwar bei jeder Größenordnung der Ressourcen-

⁴⁷ Vgl. dazu „Aufbauorganisation“ in Erwin Grochla (Hg), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969, S. 172ff.

⁴⁸ Vgl. dazu Karl W. Deutsch, The Nerves of Government, New York 1966, S. 94ff.

bereitstellung, nicht funktionieren können. Sondern das Ganze sollte zuerst und vor allem zu der Installierung eines lernfähigen und lernenden Systems der Information, der Kommunikation und der Aufgabenplanung führen.

In diesem System nimmt das Kabinett, die Bundesregierung als Kollegium, eine ganz zentrale Rolle ein. Denn bei der Schwerpunktsetzung und bei der Durchsetzung der Prioritäten, der Auswahl der Schwerpunktaufgaben, die vorrangig angegriffen werden, sobald ihre konzeptionelle Bearbeitung vorbereitet ist, liegt das Kernproblem.

Zum Schluß möchte ich noch einen Wermutstropfen in diese Darlegungen, die ich hier vor Ihnen ausgebreitet habe, gießen. Zur Zeit erlebt diese Regierung der inneren Reformen in ganz besonderem Maße, daß, indem Bedürfnisse und Alternativen formuliert werden, das Bewußtsein der Öffentlichkeit fortschreitet. In der Bildungsplanung haben wir das erlebt. Sobald es möglich war, konkrete Ziele operational zu formulieren, wurden sie bereits zu Zielbildern für die Öffentlichkeit. Dies ist eine Explosion der Bedürfnisse. Es geht aber nicht an, lauter Prioritäten zu setzen; das wäre sehr einfach, zu einfach. Wir haben aber, und das möchte ich ganz nüchtern sagen, bisher eben kein Instrumentarium, tatsächlich und verbindlich festzulegen und einzuhalten: Wo sind die Prioritäten? Wo sind die Posterioritäten? – Und dann auch den Mut zu haben, einzelne Aufgaben auslaufen zu lassen, im Niveau so zu drosseln oder in der Durchführung so in neue Aufgaben einzubeziehen, daß von der zentralen Funktion der politischen Führung, der Aufgabenplanung durch Kanzler, Kabinett und Ressorts, voll gesprochen werden kann⁴⁹.

Im Haushaltsplan gibt es Ansätze, die seit 1950 praktisch unverändert geblieben sind; die gleiche Person, früher Inspektor, jetzt Amtsrat oder Regierungsrat, verwaltet sie seit eh und je nach fast den gleichen Richtlinien. Diese Aufgabe auf die Schippe zu nehmen, ist außerordentlich schwierig und wird gleichzeitig wiederum das Erwartungsniveau in der Öffentlichkeit anheben. Ich meine, daß in einer mündigen Gesellschaft der Informationsbedarf über die zukünftigen Handlungsalternativen nicht nur eingleisig erfüllt werden darf; diese Gesellschaft, diese Parteien, diese Bürger, diese gesellschaftlichen Gruppen müssen lernen, daß es seinen Preis und seine Kosten hat, wenn man das eine auf sich nimmt, und daß man dann das andere vielleicht nicht mehr tun kann.

Das geht aber nur, wenn darüber eine öffentliche Meinungsbildung möglich wird, eine öffentliche Meinungsbildung, die sich eben nicht in hohen und hehren Zielen, zwischen denen ja nicht zu wählen ist, abspielt, sondern in konkreten Handlungsalternativen, und ich meine, daß die Regierung mit ihrem Planungssys-

⁴⁹ Heute geschieht die Bestimmung der Posterioritäten sozusagen hinter der Hand, vgl. dazu Finanzbericht 1971, S. 151ff.

tem den Mut haben muß, etwa in den Berichten der Bundesregierung, zukunftsorientierte Handlungsalternativen⁵⁰, nebeneinander zur Diskussion zu unterbreiten und aufzuzeigen, welche Konsequenzen diese im Gesamtzusammenhang haben würden.

Das bedeutet selbstverständlich gleichzeitig – ja vorrangig –, daß die öffentliche Meinung bei dem politischen Willensbildungsprozeß, bei der Suche nach Problemlösungen und bei der Zielfindung durch die Regierung, mitwirkt, daß die Übertragung gesellschaftlicher Bedürfnisse in staatliche Tätigkeit verbessert wird, daß die Demokratie materiell lebt und der Prozeß der Konsensbildung gestärkt wird, und daß die alternativen Positionen bei klaren Konflikten einander gegenübergestellt und dann entschieden werden. Ich meine, damit wird deutlich, daß Planung in der Demokratie Vergrößerung und nicht Einengung des Freiheitsspielraumes bedeutet⁵¹. Dies zielt auf die neue Schaffung des Handlungsspielraumes, den wir im Jahre 1966 nach dem Eingeständnis aller Parteien im Bundestag verloren hatten, und durch die mittelfristige Finanzplanung gegenwärtiger Ausprägung haben wir ihn nur in geringem Maß wiedergewonnen⁵², nämlich den Freiheitsspielraum, daß Parlament und Regierung (mit Mandatsträgern besetzt, die sich in den Wahlen zu konkreten Handlungsalternativen bekannt haben) entscheiden können, was in Zukunft geschehen soll, und daß sie nicht nur die Ratifikationsinstanz längst auf anderer Ebene präjudizierter Entscheidungen darstellen, die politisch kaum verantwortet werden können.

⁵⁰ Das wird z.Zt. ausdrücklich vorgeschrieben vom Erlaß Bundeswehrplanung im BMVtdg.

⁵¹ Darauf weist besonders eindrucksvoll hin St. Hoffman in U. Nerlich (Hg), Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter, Bd. I, Frankfurt 1966, S. 456ff.

⁵² Vgl. dazu S. 22ff. im Finanzplan des Bundes 1970-1974, Drucksache VI/1101, und die den Bewegungsspielraum skizzierenden Ausführungen zur Ausgabenseite, S. 4ff.

Planung in der Bundesregierung: Probleme und Perspektiven

Von Reimut Jochimsen*

I.

Ziel dieses Sammelbandes ist eine Übersicht über bisherige Ansätze und mögliche Perspektiven der DV-Unterstützung von Planungsproblemen in Regierung und Verwaltung. Die übrigen Beiträge beschäftigen sich mit dem speziellen Bereich der Verwendung von Computern und machen an vielfältigen Beispielen die damit verbundenen Probleme deutlich.

Ich werde mich in meinen Ausführungen darauf konzentrieren, Zusammenhänge aufzuzeigen, in denen politische Planung innerhalb des Regierungssystems steht, und auf die Anforderungen hinzuweisen, die an die Planung gestellt werden müssen, auch anhand ausgewählter Beispiele.

Politisches Handeln ist stets eng an den sachlichen, ressourcenmäßigen, zeitlichen und räumlichen Bezugsrahmen gekoppelt. Um den Stellenwert der Planung zu verdeutlichen, möchte ich zunächst einige Umstände und Entwicklungen skizzieren, die die Problemverarbeitungskapazität unseres Systems heute in besonders starkem Maße in Anspruch nehmen.

Im weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Bezugsrahmen können stichwortartig die folgenden Problembereiche genannt werden:

- Die ökonomischen und politischen Potentiale haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verschoben. Dies gilt einmal für den relativen Abbau der Dominanz der USA (Ursache z.T. Vietnam) und das relativ rasche, durch die günstige Entwicklung der terms of trade geförderte Wachstum Westeuropas, aber auch für die rohstoffproduzierenden Staaten, die in für die Weltwirtschaft dramatischer Form dazu übergegangen sind, ihr Rohstoffpotential in die politische Waagschale zu werfen. Allein die Ölländer werden im kommenden Jahr 60–80 Mrd. US-Dollar an zusätzlichen Einnahmen erzielen. Die gesamte jährliche Entwicklungshilfe beträgt dagegen 10 Mrd. US-Dollar.

* Erschienen 1975 in: P. Hoschka und U. Kalbhehn (Hrsg.), Datenverarbeitung in der politischen Planung. Frankfurt a.M. und New York: Campus, 7–16.

- Umweltproblematik, Rohstoffknappheit, aber auch die Intensivierung und Veränderung der internationalen Produktions- und Handelsbeziehungen zwingen viele Staaten, auch die Bundesrepublik Deutschland, zu einer Weiterentwicklung, Modernisierung ihrer Produktionsstrukturen, um langfristig die Beschäftigung zu sichern, und zwar unter anderem durch Innovation und Qualifikation, also Forschungs- und Technologiepolitik und berufliche Bildungspolitik.
- Die ökonomische Verflechtung und die damit verbundenen veränderten Organisationsstrukturen und Kapitalverfügungen im wirtschaftlichen Bereich sind der Organisation der politischen Zusammenarbeit und Einigung im internationalen Rahmen weit vorausgeileit, so daß eine Kontrolle der den gesellschaftlichen Zielsetzungen nicht unterworfenen, international organisierten wirtschaftlichen Verfügungsgewalt vielfach unmöglich ist.

Für die Bundesrepublik Deutschland zeigt sich – wie für die meisten modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften –, daß

- die Steuerung der konjunkturellen Entwicklung und der zum säkularen Problem aufgestiegenen Inflation zunehmend schwieriger wird, daß Stagflation und unter Umständen säkulare Stagnation droht (von manchen unsinnigerweise unter dem Stichwort Nullwachstum auch noch gefordert),
- zum Herbeiführen eines quantitativ ausgewogenen und qualitativ befriedigenden Wachstums von staatlicher Seite her instrumentell und kapazitätsmäßig verhältnismäßig wenig getan werden kann; auf jeden Fall aber die Ertragskraft der Unternehmen nicht zerstört werden darf,
- regionale und sektorale Strukturprobleme wie auch Ungleichgewichte der Einkommensverteilung von den Betroffenen zunehmend weniger toleriert werden,
- der Erwartungshorizont der staatlichen Machbarkeit der Lebenschancen und -umstände dagegen immer ausgeprägter wird, womit die Möglichkeiten staatlicher Leistungskraft nicht Schritt halten können.

II.

Es kann hier nicht darum gehen, eine vollständige Übersicht zu geben über die anstehenden Probleme und problematischen Entwicklungen. Die genannten Punkte werfen jedoch ein Licht auf die gegenwärtige Situation, die weitgehend dadurch charakterisiert wird, daß die Auswirkungen der genannten Entwicklungen einzeln oder kombiniert die Politik insgesamt und in den Ressorts zwangsläufig teilweise auf nacktes Krisenmanagement zu reduzieren scheinen.

Planung – und ich komme jetzt dazu, was sie eigentlich ist und was sie leisten soll – wird bei einer Politik der Bewältigung von Krisen und der Beseitigung von Engpässen häufig als Gedankenspielerei abgetan, die man sich in einer solchen Situation nicht leisten könne. Im Gegenteil: Gerade dann, wenn verstärktes staatliches Handeln erforderlich wird, wenn Konzentration auf das wirklich Vordringliche höchstes Gebot der Stunde ist, ist es notwendig, Planung zu betreiben bzw. sich auf sie zu stützen, d.h. die unmittelbaren und mittelbaren, die kurzfristigen und die langfristigen Folgen des Handelns wie des Nichthandelns abzuschätzen, das Entscheidungsfeld abzustecken und daraus Konsequenzen bzw. Programme und Maßnahmen zu entwickeln.

Und wehe, es existieren dann weder die Informationen noch die Analysen, die Konzeptionen oder die Beurteilungsraster! Planung im Regierungsbereich ist ein Instrument, das hierzu beitragen soll, nicht mehr aber auch nicht weniger. Planung ist nicht die Produktion eines großen langfristigen Plans für alle Gebiete, sie ist vielmehr die Organisation eines Prozesses, in dem bessere Information und ihre Verarbeitung, Kriterienanwendung und Beurteilung eine Grundlage für flexibles Handeln unter stets wechselnden Umständen abgeben können. Planung als Instrument ist nicht etwa schon die Politik selbst; erst in konkreter Situation ist durch die handelnden Personen zu entscheiden, ob und inwieweit sie tatsächlich verwendet wird.

Die Aufgaben der Planung im einzelnen, die aus zum Teil sehr viel weitergehenden Konzepten – die teilweise durch Stiche ins Utopische gekennzeichnet waren – in den ersten Monaten und Jahren der sozialliberalen Koalition heraus gefiltert wurden, lassen sich folgendermaßen umreißen:

1. wichtige, auf uns zukommende Probleme so rechtzeitig zu erkennen, daß sie angepackt werden können, bevor Krisenerscheinungen eintreten und wir dann auf Krisenmanagement beschränkt sind (z.B. Umweltproblem und Energieproblem);
2. Politik nicht länger nur als Summe von selbständigen Teilpolitiken zu verstehen; vor allem im Bereich der Infrastrukturplanung, zum Beispiel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben mit der Raumordnung und der Landesentwicklung;
3. Problemlösungen und Entscheidungen vorzubereiten, die sich so weit wie möglich an dem gesellschaftlichen Entwicklungsstand und den Erfordernissen von morgen statt an denen von gestern ausrichten (z.B. Reform der beruflichen Bildung zur Sicherung von Quantität und Qualität der Facharbeiter in unserem Lande; EDV in der öffentlichen Verwaltung auch zur Substitution für Personal);
4. Entscheidungen so vorzubereiten, daß sie die Probleme nicht nur kurzfristig, sondern für einen längeren Zeitraum vom Tisch bringen, damit unsere Kapazi-

- täten nicht immer wieder von den gleichen Dingen beansprucht werden (z.B. die Jahrzehntelange Krise des Kohlen-Bergbaus; oder der Aufbau einer Erdölreserve, der seit Jahren gefordert wird);
5. die Widerstände, die sich einer solchen rationaleren Politik entgegenstellen, zu erkennen, zu analysieren und Durchsetzungsstrategien zu entwickeln (hier gibt es bislang mehr Negativ- als Positivbeispiele).

Diese Aufgaben kann die Planung nur erfüllen, wenn sie zugleich ein methodisches oder organisatorisches Instrument zur formellen und materiellen Rationalisierung des Prozesses ist, durch den Entscheidungen vorbereitet werden. Grenzt man die Planungsaufgaben in dieser Weise ab, so bedeutet dies weder das unverbundene Nebeneinander von nach Ressorts abgegrenzten Einzelplänen noch kann es sich um einen „integrierten Gesamtplan“ in dem Sinne handeln, daß er (etwa in Form eines Rahmenplanes) alle einzelnen und übergreifenden Aufgaben- und Rahmenpläne abstimmt und überwölbt, politische Prioritäten und Posterioritäten für die Gesamtpolitik auf lange Sicht setzt und damit ein vollständiges System von untergeordneten Plänen unter einem Langfristhorizont koordiniert.

Planung ist vielmehr im Zusammenhang mit der veränderten Aufgabenstellung für den Staat zu sehen, der sich vom Ordnungsstaat zum Leistungsstaat entwickelt hat und weiterentwickelt. Planung hat unter diesen veränderten Bedingungen die Aufgabe – und das ist ihr Dilemma –, einerseits die erhöhte Komplexität, Interdependenz und Verflechtung der staatlichen Aufgabenbereiche zu berücksichtigen und andererseits die Komplexität auf die handlungsrelevanten Kategorien zu reduzieren.

III.

Ausgehend von dieser Aufgabenstellung ist zu fragen, von welchen sachlichen und institutionellen Voraussetzungen Planung innerhalb der Bundesregierung auszugehen hat. Vereinfacht gesagt ist die Situation gekennzeichnet durch ein Nebeneinander langfristiger, 10 bis 15 Jahre umspannender Fachplanungen, wie etwa der noch isolierten Verkehrswegeplanung für einzelne Verkehrsträger oder im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und andererseits durch kaum über ein Haushaltsjahr materiell hinausreichende Planungen.

Diese Ansätze existieren weitgehend unverbunden nebeneinander, und man kann, spezifisch für die Bundesregierung, die Gewaltenteilung auf der Ebene der Exekutive zum Ausgangspunkt nehmen. Die Arbeitsweise der Bundesregierung ist durch drei Prinzipien gekennzeichnet, die im Artikel 65 des Grundgesetzes verankert sind, nämlich das Nebeneinander der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, des Ressortprinzips und des Kabinettsprinzips.

Die Richtlinienkompetenz oder das Kanzlerprinzip bedeutet, daß der Kanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür auch die volle Verantwortung trägt. Im Ressortprinzip ist fixiert, daß die Bundesminister im Bereich der ihnen zugewiesenen Geschäftsbereiche – deren Zuweisung Angelegenheit des Kanzlers ist – selbstständig und unter eigener Verantwortung die Geschäfte führen. Das Kabinettprinzip demgegenüber tritt in der Formulierung des Art. 65 schon etwas in den Hintergrund. Bei Streitigkeiten oder bei Fragen, die auf dem Wege der Ressortverantwortung nicht geregelt werden können, entscheidet die Bundesregierung, d.h. das Kabinett. Das Kabinettprinzip in seiner positiven, koordinierenden und aufgabenplanenden Funktion neben dem Ressortprinzip muß im Bereich unserer Verfassungswirklichkeit noch wesentlich weiter gestärkt werden, so wie dies gerade die jetzige Regierung mit allem Nachdruck betreibt, damit die überkommenen Maximen maximaler Ressortproduktion und zugleich minimaler interressortmäßiger Koordination überwunden werden.

Welche handlungs- und planungstheoretischen Ansatzpunkte bieten sich an, um ein diese Schwierigkeiten minderndes Planungs- und Koordinationssystem für die Bundesregierung zu verwirklichen? Man könnte hier zwei einander diametral gegenüberstehende Prinzipien unterscheiden. Einmal die totale zentrale Koordination, zum anderen die umfassend dezentrale Koordination. Bei dem erstgenannten Prinzip handelt es sich um jenes häufig so genannte Entscheidungsmodell, das weiterhin der Theorie der Wirtschaftspolitik traditioneller Prägung zugrunde liegt, etwa im Werk Jan Tinbergens. Nach dieser Sicht stellt die politische Leistung die Formulierung der Zielfunktion und die Leistung des Apparates die Bereitstellung der Mittel und Programme zu ihrer Durchführung dar. Das Ganze läßt sich etwas überspitzt an der Figur des wohlmeinenden, zentralen politischen Mannes im System darstellen, der sich beraten läßt und dann gemäß seinen Zielen entscheidet.

Die Parallelen dieses synoptischen Modells zentraler Koordination zu dem Zweck-Mittel-Modell, wie sie etwa in der zum Dezisionismus und Voluntarismus neigenden Auffassung Max Webers und anderer zutage treten, sind evident. Ich glaube, die wissenschaftstheoretische Diskussion hat eindeutig ergeben, daß solch ein Modell, selbst wenn es eingeführt werden könnte, in Praxis nicht funktionieren könnte: Politik wäre sozusagen eine Serie großer Grundsatzentscheidungen ohne eine Realisierungschance, weil ohne Durchsetzungsorientierung.

Es zeigt sich also, dass eine „Integrierte“ Gesamtplanung nicht nach einem in sich kohärenten Modell konzipiert werden kann. Sie ist nur denkbar, als eine Organisation von kontinuierlichen Koordinationsprozessen, in denen Fachplanungen mit anderen Fach- und Querschnittsplanungen abgestimmt werden, und zwar in bezug auf Ziele, Ressourcen, Methoden, Zuständigkeiten, Informationsgrundlagen, Fristen und Fortschreibungsrhythmus.

Das Nebeneinander von Plänen und Planungen mit unterschiedlichen Geltungsbereichen und Zeithorizonten, mit unterschiedlicher Verbindlichkeit und Konkretisierung und verschiedenen Planungsträgern ist in gewissem Umfang die unvermeidliche Folge der Fach- und Organisationsbezogenheit der Planung. Planung kann in die staatlichen Entscheidungsprozesse lediglich „Schneisen höherer Rationalität“ schlagen, die Ziele der staatlichen Aktivitätsbereiche überprüfen und gegenüberstellen, um Grundlagen für Prioritäten- und Posterioritätenentscheidungen zu schaffen. Es müssen dabei drei verschiedene Ebenen unterscheiden werden:

- die Fachplanung, vielfach mit der Ressortplanung identisch;
- die Planung über Querschnittsaspekte ressortübergreifenden Charakters;
- die Planung der Planung, d.h. die Festlegung und Abgrenzung der Problemzuschnitte bzw. Fächer und Querschnitte, die systematisch geplant werden sollen.

Die Notwendigkeit, die Planung auf diesen drei Ebenen nebeneinander und miteinander weiterzuentwickeln, ist unverändert, eher verstärkt, auch wenn dies bei einer Politik des – unbestreitbar notwendigen – Krisenmanagements nicht immer ausreichend deutlich wird. Gerade die zunehmende weltpolitische und weltwirtschaftliche Verflechtung und die wachsende Verflechtung der Probleme im Innern werden uns dazu zwingen, den Gedanken systematischer Information, Analyse und Konzeption in der Regierung wie auch in den Ressorts stärker in den Vordergrund zu stellen. Dabei kann den Querschnittsaspekten und ihrer Planung erhebliche Bedeutung zukommen. Sie haben die Aufgabe, durch die Reduktion der Komplexität aus der schier unendlichen Fülle der Verflechtungen eben diese Schneisen schlagen zu helfen. Dabei müssen wir uns aus Gründen der Informationsverarbeitung und der Problemlösungskapazität auf wenige zentrale, politisch relevante Querschnittsaspekte konzentrieren. Sie bieten Raster zur Beurteilung von vielen Maßnahmen, insbesondere in ihrer Kumulation, und dienen in erster Linie zur kritischen Bewertung und erst in zweiter Linie als Elemente vonlutaristischer Zielsetzung.

Querschnittsaspekte können ziel- oder output-orientiert oder mittel- bzw. input-orientiert sein. Zur output-orientierten Kategorie gehören z.B.:

- die Sozialchancen des einzelnen oder von Gruppen in der Gesamtgesellschaft, nach relevanten Gruppierungen gemessen,
- die strukturpolitische Konzeption der Raumordnung und der sektoralen Bilanzen der Rohstoff- und Energieversorgung und der Industriestruktur,
- die Umweltbelastung,
- ganz sicher aber auch der Aspekt der internationalen Friedenssicherung.

Input-orientierte Querschnittsaspekte betreffen:

- die Ressourcenperspektive, güterwirtschaftlich und finanziell mit Blick auf die Gesamtwirtschaft,
- aber auch personell hinsichtlich des Arbeitsmarktes,
- ferner die Kette Forschung, Entwicklung, Technologie, Innovation (z.B. in ihren kritischen Erfordernissen einer Modernisierung der Bauwirtschaft vom mittelalterlichen zum industriellen Bauen, oder des Aufbaus, des Ausbaus von Telekommunikationssystemen oder der personalsparenden Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung) sowie
- die permanente Überprüfung insbesondere der organisatorischen und regulationsbezogenen Erledigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung.

Neben den Kategorien der input- und der output-orientierten Querschnitte steht der Querschnittsaspekt der weltweiten Verflechtung, unsere Einbindung in die europäischen und internationalen Bezüge.

IV.

Ich möchte dies an dieser Stelle nicht weiter vertiefen, sondern an zwei Beispielen veranschaulichen, wie die koordinierende oder besser die kooperative Planung wirksam werden kann, die ja nicht nur bei der Abstimmung von Einzelplänen der Ressorts, sondern auch für die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden im kooperativen Föderalismus ihre Bedeutung hat. Diese Planungen lassen sich noch schwerer koordinieren, als dies vielleicht innerhalb der Bundesregierung möglich wäre. Dies gilt erst recht für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft und für gemeinsame internationale Vorhaben.

Das erste Beispiel, das ich nennen möchte, steht im Zusammenhang mit dem Querschnittsaspekt Sozialchancen. Es ist die kumulierte Be- bzw. Entlastung verschiedener Gruppen der Bevölkerung durch die vielfältigen Steuer- und Leistungsgesetze. Die Diskussion um die Steuerreform aber auch über andere Gesetzesvorhaben der Bundesregierung hat deutlich gemacht, daß unsere Kenntnisse über die Inzidenz der Verteilung staatlicher Leistungen aufgrund gesetzlicher Regelungen – und zwar in relevante sozistrukturelle Gruppen gegliedert – lückenhaft sind. Nun ist naturgemäß gerade im Leistungsstaat das Problem der Verteilung der Leistungen, der Kumulierung bei bestimmten Personengruppen und der damit verbundenen Verteilung von Sozialchancen einer der entscheidenden ziel- oder output-orientierten Querschnittsaspekte, aktuell gerade jetzt wegen der Steuerreform und ihrer Beurteilung.

Ich nenne hier beispielhaft einige Regelungen und Leistungen, deren evtl. übereinstimmende Inzidenz zu überprüfen und zu quantifizieren wäre, um ein

realistisches Bild über die tatsächliche soziale Lage bestimmter Bevölkerungsschichten oder -gruppen zu gewinnen. Einkommensabhängige Regelungen bestehen z.B. für die Vergabe von Wohngeld, Ausbildungsförderung, Vermögensbildung und Sparförderung, für die Vergabe von Sozialwohnungen und die Zuteilung öffentlicher Mittel zum Wohnungsbau. Weiterhin für den weiten Bereich der steuerlichen Be- und Entlastungen, der Alterssicherung und der Gesundheitsversorgung. Hier treten Geld- und Sachleistungen nebeneinander, wobei beide meist von der Einkommensverwendung bzw. der Inanspruchnahme abhängen.

Die statistische und informationsmäßige Aufbereitung eines Beurteilungsrasters „Inzidenz der Leistungen und Belastungen“ ist gegenwärtig absolut unzureichend. Wir wissen nur ungenau, wie die verschiedenen staatlichen Maßnahmen kumuliert wirken, wir haben darüber Vermutungen, Hypothesen, die in die Einzelfallentscheidung eingehen, ohne je geprüft zu werden. Die Informationsfunktion der Planung, die hier angesprochen ist, ist ganz zweifellos ein Feld, auf dem auch der DV-Einsatz weiter verstärkt werden muß, wenn längerfristige Überlegungen zur Weiterentwicklung der genannten Regelungen auf einer soliden Grundlage angestellt werden sollen: Im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft haben wir beispielsweise im Bereich der Ausbildungsförderung sachliche Anstrengungen für diese Richtung mit DV-Unterstützung unternommen, die weiter ausgebaut werden sollen.

An einem anderen Beispiel, der Bildungsplanung, mit der ich mich in den vergangenen Jahren besonders intensiv zu beschäftigen hatte, möchte ich in etwas detaillierterer Form aufzeigen, wie schwierig das Geschäft des „Schlagens von Schneisen erhöhter Rationalität“ sein kann.

Unter dem Schlagwort „Bildungskatastrophe“ setzte Mitte der 60er Jahre eine außerordentliche Mobilisierung der Öffentlichkeit und der planenden Politik für Ausbau und Reform unseres Bildungswesens ein. Dabei wurde auch der Ruf nach umfassender gesamtstaatlicher Bildungsplanung laut, der auch heute noch zahlreiche bildungspolitische Debatten bestimmt.

Bund und Länder beschlossen 1964 ein Verwaltungsabkommen, das zur Errichtung des Deutschen Bildungsrates führte, dem nach dem Vorbild des 1957 geschaffenen Wissenschaftsrates sowohl Sachverständige aus Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft als auch Vertreter der Landesregierungen und der Bundesregierung angehören. Dieses Gremium legte im März 1970 den lange herbeigesehnten und geforderten Strukturplan für das deutsche Bildungswesen vor, in dem erstmals eine Gesamtschau der verschiedensten Bildungseinrichtungen vom Kindergarten (der nicht mehr als reine Pflegestätte verstanden wird) über das allgemeinbildende und berufsbildende Schulwesen und die berufliche Bildung im dualen System bis zum Hochschulbereich sowie der Erwachsenenbildung durch Weiter- und Fortbildung vorliegt.

Aber längst bevor dieser Strukturplan vorgelegt wurde, bevor die Bundesregierung seine Grundzüge in ihrem ersten Bildungsbericht vom Juni 1970 übernahm, und die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung im Juli 1970 ihre Arbeit aufnehmen konnte, bevor also die langfristige Konzeption eines demokratischen Bildungswesens mit mehr Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit vorgelegt und schrittweise seine Durchführung in die Wege geleitet werden konnte, hatten das Bewußtsein des Bildungsgefälles, die prophezeite Bildungskatastrophe und die Forderung nach Beseitigung des Bildungsnotstandes zu ernsten und weitreichenden Reaktionen geführt, und zwar bei allen Beteiligten und Betroffenen: bei Eltern, Lehrern und Kultusministern, bei Politikern wie Bürgern. Die Bildungswerbung erhöhte die Zahl der Übergänge von der Grundschule in die Gymnasien und die Realschulen drastisch, die Abiturientenquote stieg im Gefolge unaufhaltsam an und hat heute noch nicht ihren höchsten Wert erreicht.

Heute stehen wir vor einer kaum weniger schwierigen Situation. Aus der isolierten Veränderung nur eines Ziel- und Mittelparameters innerhalb eines komplexen, interdependenten Bildungssystems, nämlich der Abiturientenquote, ohne daß die notwendige strukturelle Reform der weiterbildenden Schulen auch nur in Umrissen sichtbar war oder ist, entstand zwar Bildungsexpansion, nicht jedoch Bildungsreform. Die Zahl der Schulabsolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife wurde rasch und nachhaltig gesteigert, ohne daß Konsequenzen für die Gliederung und den Ausbau des Schulwesens gezogen wurden, mit einem Angebot an Bildungsgängen und -abschlüssen, das neben die Hochschulberechtigung, also neben studienbezogene Bildungsziele, berufsbezogene und berufsqualifizierende Bildungsziele setzt. Mit der Hohlgasse traditioneller Gymnasialbildung ohne Elemente praktischer Berufsbildung wurden Zulassungsbeschränkungen zu den Hochschulen ein Zwang ohne echte Alternative.

Wir wollen nicht das Lamento verstärken, die Planung hinke wieder einmal hinter der Wirklichkeit bzw. der wirklichen Entwicklung her – dies wird sich kaum jemals voll vermeiden lassen. Hier soll nur die alles bestimmende Grundtatsache hervorgehoben werden, daß vor Beginn, bei Beginn dieser Entwicklung oder kurz darauf, d.h. Mitte der 60er Jahre weder in den Kultusministerien noch anderswo rechtzeitig die notwendigen Schritte einer systematischen, interdependenten Bildungsplanung eingeleitet wurden.

Die ersten Verbesserungen brachte die Finanzverfassungsreform in der Großen Koalition, allerdings nur in einer ambivalenten Weise. Es wurde ein Abschnitt „VII a. Gemeinschaftsaufgaben“ ins Grundgesetz eingefügt, dessen Artikel 91 a und b die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verschieben, ohne sie wirklich grundlegend zu verändern. (Die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages versucht sich deshalb seit einigen

Jahren an den Problemen dieser nicht nur unvollkommenen, sondern auch unvollständigen Verfassungsreform).

Der Bund erhielt 1969 so u.a. die Kompetenz, an der Bildungs- und der Forschungsplanung mitzuwirken (Art. 91 b) sowie den Hochschulausbau mitzuplanen und anteilig mitzufinanzieren (Art. 91 a). Er erhielt ferner die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung für allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 1a). Der Elan, der von diesen Änderungen durch die Große Koalition zweifellos ausgehen können, stößt heute zunehmend auf den Widerstand eines wiedererstarkenden, stark parteipolitisch motivierten Länderegoismus und Länderpartikularismus, der sich auch im Bundesrat niederschlägt. Zugleich werden die hochgespannten Erwartungen der Bevölkerung aufgrund der Ungewissheiten beim Hochschulzugang, der nach wie vor vielfach unbefriedigenden räumlichen und personellen Ausstattung wesentlicher Bereiche sowie der teilweise schwer verständlichen Auseinandersetzung über Lerninhalte und Lernziele nicht voll befriedigt.

Langfristige Bildungsplanung kann sicherlich kein Reformplan im Detail sein, in dem heute schon die Ausgaben pro Schüler für Schulbücher im Jahre 1985 berechnet und die Etats angegeben werden, aus denen diese Ausgaben zu zahlen sind. Diese die naive Planungsgläubigkeit erschütternde, kritische Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen der Planung darf jedoch nicht zu dem Schluß führen, eine mit anderen staatlichen Bereichen abgestimmte Bildungsplanung sei – jedenfalls in ihren langfristigen Aspekten – im Grunde genommen für die praktische Bildungspolitik ohne Bedeutung. Ganz im Gegenteil, erfolgreiche praktische Bildungspolitik kann wegen der langen Planrealisierungszeiten gar nicht durchgeführt werden, ohne daß hierfür rechtzeitig die entsprechende Bildungsplanung erfolgt ist.

Auch die offenkundige wechselseitige Sach- und Ressourcenabhängigkeit z.B. von Finanz-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik machen eine frühzeitige Abstimmung erforderlich. Eine ohne Planung und Konzeption „linear“ fortgeschriebene Bildungspolitik wäre nicht nur auf die Dauer teurer als jede geplante Bildungsreform, sie würde außerdem mit Sicherheit zu Ergebnissen führen, die politisch von niemandem verantwortet werden könnten.

Ein Beispiel, das die Notwendigkeit der gesamtstaatlichen Bildungsplanung erkennen lässt, bietet die nach 1960 betriebene und auch von der staatlichen Seite unterstützte Bildungswerbung. Die Entscheidung für die Bildungswerbung ohne die Einführung der Orientierungsstufe, den Ausbau der Gesamtschule und die Oberstufenreform unter Einbeziehung der Berufsbildung, mußte in unserem Drei-Klassen-Schulsystem, das den Zehnjährigen faktisch eine Option zwischen Studium und beruflichem Bildungsgang abverlangt, zu einer Steigerung der Abiturientenquote führen, auf deren Folgen im Hochschulbereich niemand vorberei-

tet war. Diese und andere Folgen der „Nichtplanung“ versuchen wir jetzt zu bewältigen. Dabei sind einmal schwerwiegende Strukturentscheidungen vorzubereiten, zum anderen sind die langfristigen Zeitlinien des Bildungsgesamtplans in mittelfristige Kosten- und Finanzierungspläne so umzusetzen, daß sie angesichts der konkreten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten wirkliche „Realisierungsstrategien“ darstellen.

Die anstehenden Strukturentscheidungen betreffen einmal solche Fragen, die im Bildungsgesamtplan bewußt offen gehalten wurden, weil die Information und Erfahrung zu ihrer endgültigen Behandlung nicht ausreichten, oder die offen gehalten werden mußten, weil ein politischer Konsens nicht erreichbar war.

Insgesamt geht es beispielsweise darum: Sollen die Fünfjährigen dem Elementarbereich, d.h. dem Kindergarten oder dem Primarbereich, d.h. der Schule zugeordnet werden? In welcher Form und mit welchem Abschluß soll das 10. Schuljahr zukünftig gestaltet werden? Welche Beziehungen sollen zwischen Sekundarbereich II und Hochschulbereich einerseits sowie Berufseintritt andererseits geschaffen werden? Welche Alternativen zum Hochschulstudium müssen angeboten werden? Und vor allem: Wie gelingt es, der beruflichen Bildung im dualen System eine ihrer quantitativen Bedeutung entsprechende Qualität und Attraktivität zu sichern? Zum anderen ist die Entwicklung seit Verabschiedung des Bildungsgesamtplans nicht stehen geblieben. Neue Fragen tauchen auf, alte erscheinen in geänderten Relationen.

V.

Ich möchte abschließend noch einmal betonen, daß der in den letzten acht Jahren verstärkt entstehenden Planung bisher noch immer das systematische Gefüge insofern fehlt, als die Aufgabenplanung von Bund und Ländern je einzeln und gemeinsam noch nicht so angelegt ist, daß Bezugsrahmen, Abhängigkeiten und Funktionen zwischen den einzelnen Planungssträngen hinreichend gegeneinander abgewogen wären.

Der entstandene Engpaß ist hier gegenwärtig die Kapazität unseres politischen Gemeinwesens, die Problemverarbeitung, d.h. Problemidentifikation, Problemanalyse, Problemlösung, zu organisieren. Sowohl für die Durchführung der Planung, als auch für ihre Relevanz in der praktischen Politik kommt es entscheidend darauf an, diese Kapazität zu erweitern. Hiermit können vielfach erst die Voraussetzungen für eine aktive zielorientierte Beeinflussung bzw. Veränderung gegebener Strukturen geschaffen werden.

Regionalentwicklung

Qualität der Regionalentwicklung¹

Von Reimut Jochimsen*²

Die Arbeitsgruppe „Qualität der Regionalentwicklung“ hat ihre Arbeit an vier Referaten ausgerichtet, *Paelinck* aus Rotterdam sprach zunächst über die Beeinflussung der Regionalentwicklung durch private und öffentliche Investitionen.

Leszczycki, Warschau, berichtete über das Verhältnis von Regionalplanung und Zentralplanung in sozialistischen Ländern.

Oberstadtdirektor *Neuffer* behandelte Probleme der kommunalen Großraumplanung am Beispiel Hannover. Ihre Referate erweiterten und vertieften die von *Kheel* aus New York zuvor im Plenum vorgetragenen Thesen und Schlußfolgerungen zum Thema „Qualität der Regionalentwicklung – Der Fall New York“.

Die gedrängte Zusammenfassung der anschließenden Diskussion im Arbeitskreis ist schwierig, da die Gefahr einer Beschneidung wesentlicher Aspekte nicht von der Hand zu weisen ist. Räumliche Aspekte der sozialen Wirklichkeit und die Politik, die sie zu gestalten sucht, durchziehen querschnittartig die gesamte Dimension der Qualität des Lebens. Daher gab es auch eine Reihe von Berührungs punkten zu den Themen der anderen Arbeitsgruppen.

Der Versuch einer solchen zusammenfassenden Darstellung kann anhand von sechs Schritten erfolgen.

1. Zunächst ist die Situation zu bestimmen, der wir bei der Frage nach den räumlichen Aspekten der Qualität des Lebens gegenüberstehen (Situationsbestimmung).

2. Daran wird sich die Frage nach den bestehenden und möglichen Konzeptio nen für räumliche Strategien anschließen müssen, wobei auch die Instrumente zur

* Erschienen 1972 in: IG Metall (Hrsg.), *Qualität des Lebens: Aufgabe Zukunft*. Beiträge zur 4. internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11.–14. April 1972 in Oberhausen. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, Band 6, 159–171.

¹ Bericht über die Arbeitsgruppe.

² Dr., Professor, Leiter der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, Bonn.

Beeinflussung der räumlichen Entwicklung eine wichtige Rolle spielen (Frage der Konzeptionen).

3. Das führt drittens zu der Frage, was die Wissenschaft zur theoretischen und empirischen Erklärung der Zusammenhänge, zur Bestimmung der Wirkungen von räumlich wirksamen Maßnahmen und ihrer Messung beitragen kann (Wissensfrage).

4. Weiterhin wird die Frage der Macht, der Interessenbestimmung und Interessenartikulation zu behandeln sein, um zu realen politischen Durchsetzungs- und Umsetzungsstrategien gelangen zu können (Machtfrage).

5. Dem schließt sich die Frage an, die unter regionalen Gesichtspunkten heute im Vordergrund steht und in der Diskussion eine entscheidende Rolle spielt: wie sich die Zuständigkeitsverteilungen zwischen privaten und öffentlichen Kräften einerseits und zwischen den verschiedenen räumlichen Ebenen andererseits vollziehen beziehungsweise vollziehen sollten (Kompetenzfrage).

6. Schließlich ist die Frage nach der Mitbestimmung, nach den Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger bei den Planungsprozessen in der Raumentwicklungs-politik zu erörtern (Frage nach Mitwirkung).

Das Aufschnüren des Gesamtproblems in diese sechs Schritte ist heuristischer Natur. Im politischen Raum kann man meistens nicht derart sezieren. So ist in der Regel eine Konzeption nicht zu verbessern, ohne daß organisatorische Konsequenzen gezogen werden. Dennoch erscheint mir diese Aufteilung nützlich, weil sie – wie ich hoffe – das Verständnis für die räumliche Dimension der Qualität des Lebens erleichtert.

I. Zur Situationsbestimmung

Was bedeutet die Forderung nach Qualität des Lebens in räumlicher Hinsicht?

In der Diskussion ist dazu von allen Referenten festgestellt worden, daß der räumliche Bezugsrahmen, in dem der einzelne Mensch die Qualität des Lebens erfährt und erleben will, sich vergrößert hat. Nicht mehr die (politische) Gemeinde ist der wichtigste Bezugsrahmen für den räumlichen Umweltbereich, sondern die Region. Diese „Maßstabsvergrößerung“, hängt mit den Wertverschiebungen zusammen, die wir beobachten können, insbesondere mit den zunehmenden Ansprüchen auf die Erreichbarkeit eines städtischen Lebensniveaus, kurz: der Urbanität des Lebens.

Aber schon aus technisch-ökonomischen Gründen ist ein gewisses Ausmaß von Konzentrationen im Raum notwendig, damit die Anforderungen der Menschen an Wohnchancen, die Möglichkeiten, eine vertiefte Ausbildung und Bil-

dung zu erhalten, Einkommen zu erzielen und einen attraktiven Arbeitsplatz zu finden, aber auch damit die Forderungen an den Freizeitwert eines Raumes erfüllt beziehungsweise gewährleistet werden können.

In diesem Zusammenhang war die Frage zu stellen, welche kritischen Entwicklungslinien zu sehen sind. Dazu wurden von einigen Diskussionsrednern Meinungen vertreten, die ich zusammenfassend als die These von der Unentrinnbarkeit der räumlichen Konzentration bezeichnen möchte. Dahinter steckt die Vorstellung, daß sich gewissermaßen zwangsläufig die räumlichen Disparitäten, das heißt die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft, in der regionalen Leistungskraft, in den regionalen Lebenschancen der Menschen vergrößern, was nicht zu bedeuten braucht – und in Europa in der Regel auch nicht tut –, daß die absoluten Größen real sinken.

Das gelte zum einen in großräumiger Sicht und über die nationalen Grenzen hinweg. Warnend wurden die neuen Megalopoli genannt, so etwa die westeuropäische Achse, die sich von Mittelengland über Südholland, das Ruhrgebiet und den Pariser Raum bis hin nach Norditalien zieht, oder zum Beispiel „Boswash“, die Boston-New York-Washington-Region. Auf der anderen Seite entleeren sich – um bei Europa zu bleiben – Süditalien, Südfrankreich, Schottland und der größere Teil Irlands bei zunehmenden absoluten Unterschieden in der regionalen Wirtschaftskraft.

Der Aspekt der Konzentration hat aber auch eine kleinräumige Dimension, wenn man auf die Region als sozialökonomische Funktionseinheit, als Lebensbereich des Bürgers abstellt. Vor allem die hier sichtbaren und vermuteten Unterschiede sind es, die den Anlaß dazu geben, daß in der Öffentlichkeit, von Politik und Wissenschaft der Ausgleich regionaler Disparitäten gefordert wird.

II. Konzeptionelle Lücken

Von hier aus ist die zweite Hauptfrage, die nach den bestehenden Konzeptionen, zu stellen. Es wurde gesehen, daß einerseits ein gewisses Ausmaß von Verdichtung unumgänglich ist; weder ist sonst ein ausreichend großer Arbeitsmarkt noch ein wirtschaftlich vertretbares Angebot an Infrastrukturleistungen möglich. Drängen sich Bevölkerung und Arbeitsplätze auf der anderen Seite allzusehr zusammen, besteht die Gefahr, daß Lärm, Schmutz und eingeengter Bewegungsspielraum die Vorteile von individuellen beruflichen und sozialen Aufstiegschancen und persönlicher Wahlfreiheit bei den bestehenden Einrichtungen einholen oder sogar übertreffen können.

Es wurde gleichzeitig die Meinung vertreten, daß der Ausgleich der Disparitäten zwischen den Regionen nicht einfach die Angleichung statistischer Durchschnitte bedeuten kann, so wie es häufig in den politischen Forderungen im Vor-

dergrund steht, etwa in bezug auf gleichen Industriebesatz in allen Regionen oder eine gleiche Wirtschaftsstruktur in allen Regionen. Vielmehr solle sich die Bewältigung des Ausgleichs der Disparitäten primär auf die Lebenssituation, den Lebensstandard, die Lebenschancen, die Lebensqualität des einzelnen Bürgers in seinem Lebens- und Arbeitsbereich beziehen. Ein Mindestmaß an Homogenität der Lebenschancen in allen Bereichen hat nämlich nur bedingt etwas mit einer räumlichen „Gleichverteilung“ der Industrie zu tun.

In dieser, das heißt also in wirtschaftsstruktureller Hinsicht aber auch unter ökologischen Gesichtspunkten gewinnt immer stärker die räumlich-funktionale Arbeitsteilung an Bedeutung.

Bereits bei diesem Punkt zeigt sich, wie notwendig es ist, tragfähige Konzeptionen für die räumliche Entwicklung zu erarbeiten.

Immer noch vorrangig – so wurde zunächst kritisiert – liege die politische Aufmerksamkeit isoliert und primär bei den traditionellen Problemgebieten, das heißt den vorwiegend agrarisch geprägten oder mit „alten Industrien“ besetzten Räumen. Es herrsche noch die Vorstellung, man brauche nur genügend Vorleistungen zu erstellen und Ansiedlungsreize zu geben, um gewissermaßen an jedem gewünschten Ort schließlich „sich selbst tragende“ Wachstumsprozesse hervorzurufen. Kritisiert wurde weiterhin an den bestehenden Konzeptionen, daß die Mobilitätsförderung einseitig auf die Standortwahl der Unternehmen ziele. Zwar sei die Mobilitätsfähigkeit der Unternehmen beträchtlich gestiegen, da für einen immer geringer werdenden Teil von ihnen die „natürlichen“ Faktoren (Wasserstraßen, Rohstoff- und Energievorkommen) standortbestimmende Relevanz haben.

Jedoch komme es nicht mehr nur darauf an, die infrastrukturellen Mindestbedingungen für eine Streuung der Ansiedlung von Unternehmen zu erfüllen, sondern vielmehr darauf, die in der Regionalpolitik längerfristig wahrscheinliche Wohnortwahl der Bevölkerung zu berücksichtigen. Hier seien die bestehenden Raumordnungskonzeptionen und siedlungsstrukturellen Leitbilder allerdings noch allzusehr kleinräumig ausgerichtet und gingen an den bestehenden und künftig realisierbaren Bedürfnissen der Menschen vorbei.

Die vor allem als Wirtschaftsförderungspolitik angelegte Regionalpolitik und das hier verwendete Instrumentarium haben einige Diskussionsteilnehmer darüber hinaus dazu verlaßt, von einer „Perversion der Regionalpolitik“ zu sprechen. So läßt das Ausmaß der angebotenen und beanspruchten direkten und indirekten, offenen und verdeckten Subventionen die Vermutung zu, daß zum Beispiel eine Umverteilung von Vermögen und Einkommen stattfindet, die in erheblicher Weise die Bemühungen in anderen Politikbereichen, insbesondere in der Vermögenspolitik, konterkarieren.

Gefordert wurde daher ein schrittweiser Abbau der direkten Subventionierung von Unternehmen – Voraussetzung wäre ein einheitliches Vorgehen auf EWG-Ebene – und die Verlagerung der Aktivitäten zur Förderung der Regionalentwicklung auf den verstärkten Ausbau der bevölkerungsbezogenen Infrastruktur in den Förderungsgebieten.

Diese Maßnahmen könnten unterstützt werden durch besondere Auflagen in den Ballungsräumen, etwa durch Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, die den Zuwanderungsdruck in diese Gebiete verringern und – indirekt – die Attraktivität der übrigen Räume vergrößern.

III. Der Beitrag der Wissenschaft

Die politischen Konzeptionen spiegeln die bisherigen Beiträge von Regionalwissenschaft und Regionalforschung wider: Die Arbeiten befassen sich primär mit Siedlungsstrukturleitbildern und Politiken für unterentwickelte Räume. Dabei stehen als Zieldimension der interregionale Ausgleich von Versorgungsdisparitäten und des quantitativen Wirtschaftswachstums im Vordergrund.

Dagegen wurde vor allem von Professor *Paelinck* hervorgehoben, daß das gesamte Regionalgefüge zu betrachten sei. Ferner sei bei der Festlegung regionaler Zielsetzungen zusätzlich zu den Größenordnungen „wirtschaftliches und technisches Kapital“ einerseits und „soziales Kapital“ andererseits die Dimension des „natürlichen Kapitals“ und seiner Erhaltung, mithin die Dimension der Umweltqualität einzubeziehen. *Paelinck* hat hierzu einige Modelle vorgelegt, die gleichzeitig die Notwendigkeit zur Selektion, zur qualitativen Differenzierung des wirtschaftlichen und des sozialen Wachstums auch in räumlicher Hinsicht veranschaulichen. Bisher ist jedoch das Problem der Auswahl und Festlegung geeigneter Indikatoren für die Zielbestimmung und -kontrolle weitgehend noch ungelöst: Woran und wie soll die Qualität der Regionalentwicklung gemessen und wie bestimmt werden, ob eine Region „entwicklungsbedürftiger“ beziehungsweise „entwicklungsfähiger“ ist als eine Vergleichsregion? Und wie sind die Ballungsvorteile gegenüber den Ballungsnachteilen zu messen?

Ungenügend ist daher auch die Kenntnis über die Auswirkungen ergriffener, unterlassener und potentieller Maßnahmen auf die „Entwicklung“ eines Raumes oder auch „nur“ in bezug auf die Mobilitätsentscheidungen von Bevölkerung und Unternehmen.

Die Arbeitsgruppe war der Auffassung, daß in Zukunft vordringlich auf diesem Gebiet Forschung notwendig sei.

IV. Zur Machtfrage

Ein Kernpunkt der Diskussion betraf die politischen Möglichkeiten, neue Konzeptionen auch umzusetzen. Dabei stand die These im Vordergrund, die räumlichen Konzentrationstendenzen seien wirtschaftssystem-immanent. Entsprechende Fragen an den Vertreter aus den Ländern Osteuropas, *Leszczycki*, wurden dahin gehend beantwortet, daß zumindest für Polen der räumlichen Konzentrationsprozeß stärker gewesen sei als der in der BRD. Es wurde eingeräumt, daß möglicherweise eine Beziehung zwischen räumlichen Verdichtungerscheinungen und dem jeweiligen Entwicklungsstand eines Landes bestünden.

Unabhängig davon müsse aber der Konflikt zwischen den Möglichkeiten einer direkten Beeinflussung der Unternehmensstandorte und der dadurch bewirkten Verschlechterung der personellen Einkommen- und Vermögensverteilung konstatiert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die von verschiedenen Diskussionsteilnehmern vertretene Meinung einzuordnen, die öffentlichen Hände insbesondere auf kommunaler Ebene vollzögen bei ihren Investitionsentscheidungen die Standortpolitik der Unternehmen lediglich nach. Hier spiegele sich ein Grundproblem unserer Gesellschaft wider, in der der Staat nur auf die Investitionsentscheidungen des Kapitals zu reagieren vermöge.

Zumindest aber, so wurde (auch weniger apodiktisch) konstatiert, mangele es in den marktwirtschaftlich orientierten Staaten wegen der Trennung von autonomen privaten und öffentlichen Entscheidungskompetenzen an der notwendigen Abstimmung zwischen privaten und öffentlichen Investitionen.

Die Diskussionsbeiträge eines Kollegen aus Rumänien machten allerdings die generell bestehenden Koordinierungsprobleme zwischen neuen oder strukturell sich ändernden Industriestandorten einerseits und etwa Ausbildungs- und Städtebaupolitik andererseits deutlich, die nicht einfach nur dadurch als gelöst anzusehen sind, daß den zuständigen Ämtern die Koordination auferlegt wurde. Ein Ansatz für eine verbesserte Koordination zwischen öffentlichen und privaten Institutionen wurde von deutschen Gewerkschaftsvertretern in regionalen Wirtschafts- und Sozialräten gesehen.

Differenzierend zur These von der Abhängigkeit der Kommunen von privaten Investitionsentscheidungen ist argumentiert worden, daß diese Abhängigkeit nicht (notwendig) wirtschaftssystem-immanent sei, wohl aber eine Folge des bestehenden Steuersystems, da es das Interesse der Gemeinden darauf ausrichte, soviel Gewerbe wie nur möglich zu beherbergen – zumindest so lange, wie ein kritischer Vergleich zwischen Wachstumserträgen und Wachstumskosten ausbleibe.

Kritik ist auch vorzubringen gegenüber möglichen Schlußfolgerungen aus der unbestreitbaren Tatsache, daß größere Unternehmer mit Betriebsstandorten in kleineren Gemeinden einen ungerechtfertigten (und empörenden) Einfluß auf die Kommunalpolitik haben und ihn in der Regel auch ausüben; hier erscheint weniger eine Kompetenzverlagerung vom privaten Bereich auf den öffentlichen Bereich notwendig als vielmehr eine Überprüfung der räumlichen Bezugsrahmen für die Träger der regionalpolitischen Entscheidungen und damit auch der vertikalen Aufgabenverteilung im öffentlichen Bereich.

Es kommt nämlich darauf an, einer durchaus legitimen Interessenwahrnehmung der Unternehmen die Möglichkeit zur Wahrung des Allgemeininteresses und damit auch die dazu notwendige Größe der Gebietskörperschaften entgegenzusetzen.

V. Zur Gebiets- und Verwaltungsreform

Insbesondere von Oberstadtdirektor *Neuffer* wurde die Meinung vertreten, daß der bestehende, überkommene räumliche Bezugsrahmen kein adäquater Gestaltungsrahmen mehr für die Selbstverwaltung sei. Auch in anderen Beiträgen wurde darauf hingewiesen, daß aus der „Maßstabsvergrößerung“ des relevanten Lebensbereiches der Menschen die Notwendigkeit zur Regionenbildung auch in verwaltungsmäßiger Hinsicht folge.

In der Tat deutet das Bestehen der vielen Zweckverbände, Infrastrukturgesellschaften und anderer Sonderorganisationen, aber auch die Übernahme vieler Funktionen durch höhere Verwaltungsebenen darauf hin, daß vor allem die kleineren und mittleren Gemeinden ihre bisherigen Aufgaben allein nicht mehr lösen können. Die vielfach bizarren Ergebnisse einer überholten Form kommunaler „Planungshoheit“ vor allem im Stadt-Umland-Geflecht sprechen ebenfalls für die Region auch als Verwaltungseinheit.

Würden hier Fortschritte erzielt, käme das auch im öffentlichen Betrieb im Grundsatz sinnvolle Konkurrenzprinzip vor allem zwischen den Regionen zum Tragen und nicht mehr in der bisherigen ruinösen Form zwischen den (politischen) Gemeinden in *einer* Region. Die Bedingungen für die Wirksamkeit der Konkurrenz zwischen den Regionen – dies konnte im Arbeitskreis nicht mehr diskutiert werden – scheinen zum einen in einem adäquaten Anreizsystem sowie in der Sicherung der Konkurrenzfähigkeit zu liegen. Damit sind unter anderem die Fragen der Steueraufkommensverteilung und des Finanzausgleichs angesprochen.

Dazu gehört aber auch die institutionelle und organisatorische „Verortung“ jener Probleme, die weder im Bezugsrahmen der Region noch auf höheren Verwaltungsebenen allein befriedigend gelöst werden können. Da die Entwicklung einer

Region von dem Tun und Unterlassen in anderen abhängt, ergibt sich die Notwendigkeit zur „Rahmenplanung“ oberhalb der Regionenebene. Wie diese aussehen und auf welche Weise welcher Grad von Verbindlichkeit für welche Planungen von welchen Instanzen angestrebt werden sollte, darüber gibt es bisher nicht einmal im Ansatz umfassende Lösungsvorstellungen.

Da jedoch die Dringlichkeit dieser Aspekte immer deutlicher wird, hofft man immerhin auf pragmatische Teillösungen. So wurde im Arbeitskreis von verschiedenen Seiten gefordert, den Umweltgefahren auch auf europäischer Ebene zu begegnen. Vordringlich sei ebenso eine europäische Lösung der Frage, ob weiterhin die Arbeitnehmer zurückgebliebener Gebiete in einseitiger Richtung über die Grenzen hinweg in die industrialisierten und im hohen Grade dienstleistungsabhängigen Räume abwandern sollten oder ob nicht besser ausreichende Arbeitsplätze in den Herkunftsländern zu schaffen sind.

VI. Mitwirkung der Bürger

Erkenntnisstand und Zielkonzeption mögen noch so gut sein, wenn es nicht gelingt, ihre Durch- beziehungsweise Umsetzung zu erreichen, nützen sie nichts. Widerstände im wohlverstandenen Eigeninteresse, oft aber auch nur mit scheinbar vorteilhaften Ergebnissen, sind dabei nicht nur von der privaten Seite her zu erwarten. Auch im öffentlichen Bereich wehrt man sich vielfach mit „sachlichen Gegenargumenten“, wenn es um die Ordnung von Kompetenzzuschnitten geht.

Bezeichnend war im Arbeitskreis die Diskussion über die alternative – und dann naturgemäß kontroverse – Frage der Regionenbildung „von unten“ oder „von oben“. Hier wurde eindringlich das Scheitern der Bemühungen im Frankfurter Raum aufgezeigt, bei denen es darum ging, auf freiwilliger Grundlage zu ersten Ansätzen einer mit Planungs- und Durchführungskompetenzen versehenen Regionalinstitution zu kommen. *Neuffer* hat zwar darauf hingewiesen, daß der „Großraumverband Hannover“ – bisher einziges Beispiel in der Bundesrepublik – zwar ein Ergebnis des Aushandelns unter „kommunalen Brüdern“ gewesen sein, daß er jedoch das für den falschen Weg halte. Die Schaffung der Region als Verwaltungseinheit liege in der Verantwortung des staatlichen Gesetzgebers.

Die Handlungen der Region als (Selbst-)Verwaltungseinheit setzen die demokratische Legitimation und Kontrolle voraus. Eine direkte Beteiligung der Bürger an der Gestaltung ihrer Umwelt wird jedoch nur in ihrem *unmittelbaren* Lebens-, Arbeits- und Erlebnisbereich möglich sein, in dem Bereich also, der für den einzelnen noch übersehbar ist. Damit sind insbesondere die Möglichkeiten zu Ortschaftsverfassungen angesprochen, wie sie bereits in den dreißiger Jahren einmal diskutiert und zum Teil verwirklicht wurden. Auch sind Bürgerinitiativen als

sinnvolle und notwendige Ergänzungen zu den parlamentarisch-demokratischen Einrichtungen anzusehen.

VII. Zusammenfassung

Es war nicht zu erwarten, daß der Arbeitskreis die Probleme der Qualität der Regionalentwicklung und der Regionalpolitik auch nur annähernd vollständig hätte behandeln oder sogar die erforderlichen Lösungen aufzeigen können. Dazu ist schon unser heutiges Wissen über die Faktoren, die diese Qualität bestimmen oder beeinflussen, zu gering.

Wesentliche Ergebnisse der Diskussion und einige darauf aufbauende Schlußfolgerungen lassen sich für die Bundesrepublik in folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Es besteht allgemein Einverständnis darüber, daß die individuellen Wohnortsentscheidungen der Bevölkerung und die Standortentscheidungen der Unternehmen nicht ungesteuert verlaufen dürfen, da hier die „private Rationalität“ der Entscheidungen versagen kann.
2. Die bestehenden Konzeptionen und Instrumente zur Beeinflussung der Raumstruktur sind unzureichend. Insbesondere sind die Entwicklungsziele an der überkommenden Siedlungsstruktur und überholten Wachstumsmaßstäben ausgerichtet und können von daher nicht die Anforderungen an die künftige Qualität des Lebens erfüllen. Hinzu kommt, daß im politischen Raum primär die Probleme des „ländlichen Raumes“ angepackt und hier isoliert Lösungen gesucht werden, die Probleme der Verdichtungsgebiete jedoch als zweitrangig angesehen werden. Darüber hinaus wird Regionalpolitik weitgehend noch als regionale Industrieförderungspolitik und dabei vor allem als Unternehmenssubventionspolitik verstanden – unbeschadet der dadurch bewirkten Verzerrungen in den personellen Einkommens- und Vermögensverteilungen.
3. Es erscheint notwenig, in räumlich-struktureller Hinsicht längerfristig zu Regionen als sozio-ökonomischen Funktionseinheiten zu gelangen, auf die Siedlungsstruktur- und Infrastrukturpolitik auszurichten sind. Dazu gehört auch die Region als Ebene der Selbstverwaltung. Kurzfristig ist eine stärkere Ausrichtung der politischen Aufmerksamkeit auf die Probleme der Verdichtungsgebiete erforderlich.
4. Die regionalpolitischen Aufgaben können immer weniger allein im nationalen Rahmen gelöst werden. In den einzelnen Ländern muß sich die Einsicht in die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik jedoch erst noch durchsetzen. Es erscheint dabei vordringlich, so rasch wie möglich die Weichen

für eine längerfristig angelegte „aktive Sanierung“ der europäischen Abwanderungsgebiete zu stellen.

5. Es ist nicht immer möglich und auch nicht wahrscheinlich, daß die jeweils für bestimmte Aufgaben zuständigen Verwaltungsebenen und Institutionen die anstehenden Probleme frühzeitig und adäquat lösen. Daher müssen sich „Anwaltsfunktionen“ mit unterschiedlichen Wirkungszuschnitten herausbilden, damit jene langfristigen Interessen wahrgenommen und formuliert werden können, deren Beachtung bei der Bewältigung der räumlichen Probleme im Sinne der breiten Mehrheit unserer Bevölkerung angebracht sind.

Dies zu unterstützen und zu verwirklichen ist nicht zuletzt Aufgabe der Gewerkschaften.

Regionalpolitik und Raumordnung – über die Verwirklichung als politische Aufgabe

Von Reimut Jochimsen*

Herr Präsident,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

zunächst darf ich Ihnen, Herr Präsident, und den Mitgliedern der Akademie herzlich für die ehrenvolle Berufung danken, die Sie mir haben zuteil werden lassen. Die Einladung zu diesem Vortrag habe ich zu einem Zeitpunkt angenommen, als ich noch Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen war und deshalb ganz unverdächtig neben dem Wirtschaftsminister meines Heimatlandes und dem Innenminister des gastgebenden Landes sprechen konnte. Aber nach einer Rücksprache mit dem Präsidenten haben wir uns dahin verständigt, daß ich auch als Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Gelegenheit nehmen sollte, zu versuchen, „Räumliche Planung in der Bewährung: Integrationsaufgaben, Verwirklichung und Perspektiven“ in einen Kontext zu stellen, der einerseits verschiedene Stationen meiner Biographie reflektiert, aber andererseits selbstverständlich auch vom nordrhein-westfälischen Wirtschaftspolitiker verantwortet wird.

I.

Wem das Herz voll ist, dem läuft der Mund über. Ich würde heute viel lieber über Stahl reden, aber mir ist ein anderes Thema gestellt. Bei dem Versuch, mich redlich daran zu halten, habe ich es erst einmal etwas umformuliert oder, um es höflich zu sagen, noch mit einer Unterzeile versehen: „Von den Schwierigkeiten der Deutschen mit der politischen Kategorie Raum“ oder „Vom deutschen Leid mit der politischen Kategorie Raum“. Regionalpolitik und Raumordnungspolitik für die 80er Jahre, Zukunftsperspektiven und Integrationsaufgaben, das heißt, die Vergangenheit zu reflektieren, es heißt zu sehen, daß die heutige Zeit nicht die der

* Erschienen 1982 in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Planung in der Bewährung. Referate und Diskussionsberichte anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1980 in Osnabrück. Forschungs- und Sitzungsberichte 139. Hannover: Vincentz, 5–19.

großen neuen Würfe ist, sondern ein Zeitpunkt für kritische Reflektion und begrenzte Reform. Dies ist nicht mißzuverstehen im Sinne jenes abgemagerten Politikbegriffs, der sich allein in der Reduktion auf das sogenannte Machbare definiert. Die Zufälligkeit, daß wir jetzt in diesem Jahr erstmals eine 8 vor das neue Jahrzehnt dieses 20. Jahrhunderts schreiben können, und die bemerkenswerte politische Aufmerksamkeit, die diese Zäsur, so wird sie ja von manchen empfunden, findet, gibt uns die Gelegenheit zu einer weiterführenden Reflektion, ohne daß uns Kriege oder Währungsschritte oder Zusammenbrüche als Zäsuren dazu anhalten. Materiell haben wir keine Krisensituation, wohl aber haben wir in den Köpfen manches, das uns das so empfinden läßt. Diese Chance zur Reflektion sollten wir nutzen, auch und gerade in unserem raumbezogenen Politikbereich.

II.

Deshalb lassen Sie mich zunächst einen Blick zurückwerfen in die Vergangenheit der Raumordnung und Landesplanung, der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Hier kann man ja sagen, daß die alte überkommene Raum- und Bodenknappheit, die gerade das 19. Jahrhundert bei uns gekennzeichnet hat, mit der „Bodenperre“ und der Forderung nach „Bodenreform“ tot ist; aber es leben die neuen Knappheiten, die „Standort- und Umweltperren“ für Industrie und Verkehr. Was macht diese Knappheiten heute aus? Wenn ich den Unterschied einmal in einer kurzen Formel ausdrücke, so sind wir vom „Volk ohne Raum“ zu einem „Volk ohne SO₂-Freiraum“ geworden.

Die Kategorie des Raumes, seine Relevanz heute, hat sich in der Politik erheblich verändert; es geht nicht mehr um bäuerlichen Siedlungsraum und Sicherung der Ernährung, sondern es geht um die Vereinbarkeit von industrieller Produktion im großtechnischen Maßstab, ob in der Energiewirtschaft oder der Chemie oder im Verkehr, mit den Umweltanforderungen und um die ökologischen Grundlagen der Wasser-, der Luft- und der Landschaftsbelastung. Wir müssen diese Veränderungen aufnehmen in die Elemente unserer Raumpolitik, die heute anders wirkt und anderes bewirkt, als dieses über lange Jahre wie vorgeschrieben und gegeben hinzunehmen war.

III.

Die Epoche zwischen den Weltkriegen schien, was unseren Arbeitsbereich angeht, noch unverändert wie vor dem Ersten Weltkrieg und im ausgehenden 19. Jahrhundert gekennzeichnet zu sein durch Begriffe wie Landflucht, Industrialisierung, Verstädterung, Proletariat, Autarkiestreben und mitteleuropäische Großraumwirtschaft, aber durchaus als „Raumordnung“ für eine sich selbst versorgende

de Nationalökonomie oder Volkswirtschaft gedacht, die sozusagen mit sich und in sich selber „auskommen“ muß. Dabei klammere ich eine Rückblende auf die Geschichte der Nationalstaatswerdung, der Industrialisierung, der inneren und der äußeren Kolonialisierung, der Urbanisierung, der Ausprägung des Bildungswesens, der Demokratisierung aus, wo Deutschland sich selbst stets als „Spätling“ empfand und es objektiv in der Tat auch war, zwischen Westen und Osten und einem eigenen Verständnis als Mittler, Mittelmacht, Kulturnation und Zentrum Europas hin und her geworfen als Preußendeutschland, weltweit mit der größten Zahl angrenzender Nationen und zugleich mit „Griff nach der Weltmacht“.

Wir haben in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, so möchte ich vorschlagen, drei Epochen erlebt, die ich mehr oder weniger willkürlich abgrenze. Wir wollen sie uns in die Erinnerung zurückrufen und jeweils reflektieren, welche Rolle dabei die raumbezogene Politik innegehabt hat¹.

IV.

Von 1945/1949 bis 1957/1961 lege ich die erste Dekade. 1945/1949 als Startpunkt leuchtet jedermann ein; das sind die beiden Eckdaten zwischen dem politischen Zusammenbruch des Dritten Reiches und dem Neubeginn unserer staatlichen Ordnung durch die Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Die Jahre 1957/1961 sind gekennzeichnet durch das Erreichen der Vollbeschäftigung, durch den Abschluß eines Wiederaufbaus der Rekonstruktion und durch den Bau der Berliner Mauer, der einen wichtigen demographischen Zustrom an Bürgern gleicher Sprache und Kultur, gleicher hochstehender Qualifikation, abrupt zum Abschluß brachte, was in der zweiten dann folgenden Periode ja den Zustrom an Gastarbeitern ausgelöst hat. In der Epoche bis 1961 gab es in der räumlichen Politik, gerade hinsichtlich der strukturschwachen Räume, eine Vielzahl von möglichen Ansatzpunkten wegen des rapiden Strukturwandels der Wirtschaft. In der raumbezogenen Politik stellte sich als hauptsächliche Herausforderung nach der Teilung unseres Landes: die ganze verkehrsgeographische Lage, die ganze geopolitische Orientierung aus einem Ost-West-System in ein Nord-Süd-System umzuwandeln. Das Bundesgebiet hat ja die Form eines Schlauches, der sich von Norden nach Süden streckt und überall mehr als dreimal so lang ist wie an der engsten Stelle breit. Ein erstes Erfordernis war also, auf diese Wirkung des Eisernen Vorhangs die Politik auszurichten. 1945 gab es als Landbrücke für ganz Skandinavien, Schleswig-Holstein und Hamburg nur einen einzigen funktionsfähigen

¹ Siehe zum folgenden auch Jochimsen, R./Luther, K.: Historical Aspects of Regional Planning and Policy in the Federal Republic of Germany: A Survey, in: Buhr, W.W./Friedrich, P. (eds.), Lectures of Regional Stagnation, Baden-Baden 1980, S. 245–270.

Elbübergang, die Elbbrücken in Hamburg. Es gab kaum eine Eisenbahnverbindung Nord-Süd, die ausreichend ausgebaut war. Alle Telekommunikationswege nach Skandinavien führten über das geteilte Berlin. Wir haben einen Zustrom von Menschen aus dem Osten erlebt, allein 12 Millionen Heimatvertriebene und Flüchtlinge, die bis 1950 zu den 39 Millionen Bewohnern des Bundesgebiets hinzukamen. Wir haben den Wiederaufbau einer kriegszerstörten und demontierten Industrie erlebt: auf den Strukturen, die bekannt waren, mit den Technologien, die bekannt waren, mit der Chance jeweils, die modernste Produktionsapparatur neu anzuschaffen, und mit der Orientierung auf eine liberale Öffnung zum Welthandel hin, weil die Investitionsgüter, mit denen man Waffen herstellen kann, auch Investitionsgüter sind, mit denen man Exportprodukte erzeugen kann. Raumbbezogen war diese Phase gekennzeichnet durch Rekonstruktion, manche sagen auch Restauration. Sie war gekennzeichnet davon, daß Raumpolitik gefordert war, zu konservieren, die Folgen der Spaltung Deutschlands und Europas zu mildern, die Kriegsfolgen zu lindern, das Zonenrandgebiet, die Notstandsgebiete – ich erinneere an den IMNOS ab 1950 – zu sanieren. Also Maßnahmen zum Stopfen der größten Lücken zu tätigen, die Umsiedlung von Flüchtlingen, die höchst ungleich verteilt waren, zu leisten, Finanzausgleich zwischen den neugeschnittenen Ländern und zwischen dem neugeschaffenen Bund und den schon etablierten Ländern aufzubauen, also das Staatswesen in den Grundstrukturen zu ordnen.

V.

Ab 1957 bis 1961, spätestens nach dem Mauerbau, kam eine Periode, die nach meiner Analyse bis 1973/1975 reicht. Das Jahr 1973 kennzeichnet die erste Ölpreisexplosion; bis dahin dauerte die Periode des zwar langsameren, aber nachhaltigen Wachstums an, d. h. der ständigen Verbesserung der realen Kaufkraft aus den Außenhandelsbeziehungen. Die realen Austauschverhältnisse haben sich ja in den 60er Jahren für die deutsche Außenwirtschaft in einem Maße zu unseren Gunsten verändert, das außerordentlich bedeutsame Differentialrenten für uns brachte und erleichternd wirkte für die ProduktivitätSENTWICKLUNG, die Reallohnsteigerungen, aber auch die stabilitätsorientierte Geld- und Finanzpolitik von Staat und Bundesbank. Dies war Realeinkommens- und Stabilitätsimport. Es war, verzeihen Sie das monströse Wort, leistungsbilanzüberschußsteigernd. Heute ist dies alles umgekehrt dramatisch verschlechtert. Die Umkehr erfolgte durch die plötzlich weltweite Wirksamkeit des OPEC-Kartells, das bereits 1960 gegründet worden war, nach dem Jom-Kippur-Krieg 1973. Es folgten die Weltwirtschaftskrisen 1974/75 mit den Umstellungerscheinungen und Schwierigkeiten. Warum nehme ich das Jahr 1975? Das Jahr 1975 markiert eine dramatische Trendwende in der demographischen Entwicklung, und zwar in einem doppelten Sinne: Einerseits stagniert die deutsche Bevölkerung – ein völlig neues Phänomen –, andererseits wächst erstmals seit eineinhalb Jahrzehnten wieder die Zahl der deutschen

Erwerbspersonen. Zwischen 1960 und 1975 hat die Zahl der deutschen Erwerbstätigen um 1,8 Millionen abgenommen; man nannte das damals den „Rentenberg“. Mitte der 70er Jahre übersteigt erstmals die Zahl der Jungen, der in den Arbeitsmarkt Eintretenden, wieder die Zahl der aus Altersgründen Ausscheidenden; ab dann wird dieser Überschuß bis Mitte der 80er Jahre erst fortlaufend zunehmen (+1,1 Mio 1977/87 insgesamt), es handelt sich um die starken und beruflich qualifizierten Jahrgänge, dann langsam abnehmen. Die ausländischen Gastarbeiter – in der Spitzzeit 1973 2,6 Millionen – sind hineingekommen ins Land, sie haben ihre Familienangehörigen im wesentlichen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre nachgezogen, so daß uns viele der Probleme der Versorgung der Gastarbeiter heute sehr viel stärker bedrängen, als das in den 60er Jahren der Fall gewesen ist. Zugleich mündet die Gesamtbevölkerungsentwicklung bei etwa 60 Mio etwa 1975, erstmals seit über 150 Jahren, in eine Quasi-Stagnation ein mit erstmals in der Volksgeschichte ohne Kriege und Pestilenz langsam abnehmender Bevölkerung, vor allem in den Großstädten.

Wodurch waren diese 60er Jahre und die erste Hälfte der 70er Jahre gekennzeichnet? Schrumpfung der Landwirtschaft; im großen Maßstab wird der Gemeinsame Markt von Brüssel aus aufgebaut, hier war die große Zahl der Abwanderer, hier war das große Problem der Entleerung der ländlichen Räume. Zugleich hat der Gastarbeiterstrom bedeutet, daß die alten Standortstrukturen erhalten bleiben konnten, ohne daß die Sozialkosten schon erkannt oder gar anerkannt wurden, die dieser heute in zunehmendem Maße dort verursacht. Die ländliche Industrialisierungspolitik hat dadurch einen argen Rückschlag erlitten, den viele Politiker und Planer viele Jahre nicht einmal bemerkt haben, die entsprechend auch nicht merkten, daß die regionalpolitischen und raumordnerischen Instrumente stumpf geworden waren, jedenfalls kaum eine Wirkung mehr zeigten und wenig positive Entwicklung brachten. Die bereits erwähnten permanent sich verbesserten realen Austauschverhältnisse blieben damals trotzdem mit einer permanenten Unterbewertung der Mark verbunden. Dies bedeutete, daß die Industrie, die weitere Industrialisierung an den hergekommenen Standorten und gerade die Exportwirtschaft in einer außerordentlichen Weise gefordert und gefördert wurden, so wie dies übrigens auch der deutschen Gründungssicht bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entsprach. Man kann diese chronische Unterbewertung etwas salopp als politische Folge des sog. „Abs-Syndroms“ bezeichnen: Deutsche Bank und Bundesbank waren seinerzeit der Auffassung, daß Westdeutschland, das so schwach und so geschwächt aus Krieg und Teilung hervorgegangen war, erstmal wieder seine Exportstellung aufbauen mußte und daß dazu permanente Exportüberschüsse ideal waren. Ein gewaltiger Ausfuhrüberschuß, verbunden mit einem enormen Leistungsbilanzüberschuß, war so das Charakteristikum fast dreier Jahrzehnte. Zugleich bedeutete dies, daß ein erheblicher realer Resourcentransfer ins Ausland stattfand, trotz der billiger werdenden Energie und Rohstoffe. Zugleich hatte dies die Wirkung, daß der heimische Infrastrukturaus-

bau, besonders in Bildung, Wissenschaft, Gesundheit, Verkehr, zurückblieb, hinterherhinkte, für den „Spätling“ der Industrialisierung und den „Spätling“ der Demokratisierung in dieser Epoche als „Problemstau“ beim Staat und Defizit an inneren Reformen begriffen und aufgegriffen. Diese Jahre bis 1973/75 sind ferner dadurch gekennzeichnet, daß zum ersten Mal alte, besonders monostrukturierte Industriegebiete zu Problemgebieten werden. Die Kohle erlebt ihre erste anhaltende Krise. Die Umstellung und Modernisierung der Wirtschaftsstrukturen wird zum Problem, aber dies wird noch keineswegs voll erkannt. Es kommt hinzu, daß die Innenstädte veröden, daß Suburbia blüht, daß das Einfamilienhaus und das Automobil ihren Siegeszug gemeinsam antreten und damit eine Verkehrung größten Umfangs bei der bisherigen Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur auslösen. Der Niedergang, ja Zusammenbruch des öffentlichen Personenverkehrs (bei Eisenbahn, Straßenbahn- und Omnibusnetzen, insbesondere beim Nahverkehr) wird dadurch programmiert. Der Siegeszug der Elektrizität vollendet sich, das Heizöl zieht nach. Die Zersiedelung der Landschaft im Gefolge des Niedergangs der Zahl der landwirtschaftlichen Produktionsstätten, das enorme Flächenwachstum der Städte, aber vor allem auch der gewerblich-industriellen und der Dienstleistungs-Produktionsstätten, und andere Stichworte sind hier zu nennen. In dieser Periode wird immer deutlicher, daß es eine Art Problemstau gibt, was die Unterversorgung mit infrastrukturellen Angeboten und die notwendigen Problemlösungen für staatliche Politik angeht, die in der Rekonstruktion, der Hereinnahme von Gastarbeitern und der Konzentration auf Exportüberschuß, Kapitalausfuhr und Industrieausbau zu kurz kommen mußten: Bildung, Ausbildung, Wissenschaft und Technologie, Modernisierung der Volkswirtschaft, Infrastrukturausbau bei krisensicheren Energieträgern, im Verkehrs- und Kornmünkationswesen, aber auch Demokratisierung, Partizipation und Liberalisierung in der Innenpolitik.

VI.

So löst die erste Rezession der Nachkriegszeit, die den Namen verdient, den Regierungswechsel zur großen Koalition aus, der 1969 die sozialliberale Regierung der inneren Reformen folgt. Aber bevor der Problemstau aufgelöst und der Primat des Infrastrukturausbaus eingelöst werden konnten, verändern der Vietnam-Krieg der USA und andere weltwirtschaftliche Daten die Lage vollständig.

Die drastische Aufwertung der Deutschen Mark im Gefolge des Überganges zum Floating im März 1973 löst eine völlige und anhaltende Veränderung der Orientierungsdaten für die gesamte Industrie aus. Der erste Ölpreisschock löst dann im Herbst 1973 eine dramatische Umkehr in den realen Austauschverhältnissen bei Öl und Rohstoffen und damit für den Außenhandel insgesamt aus, die

unverändert anhält und deren Ende noch nicht abzusehen ist. Die Weltwirtschaftskrise ist begleitet von einer Stagnationsfurcht, die zum Einrollen des Planungshorizontes der Politik als gestaltender Politik führt, sozusagen zum bloßen Festhalten an dem, was man erreicht hat. *Heinz Kühn* formuliert in der Regierungserklärung 1975: „Die Bewahrung des Erreichten ist das Maximum des Erreichbaren.“ Manche nennen dies auch „Tendenzwende“. Anderen wird bewußt, oft erstmals durch den „Club of Rome“, daß „die Grenzen des Wachstums“ erreicht sind, daß alle gemeinsam im Raumschiff Erde dem raschen Ende der erschöpflichen Ressourcen entgegenrasen und die bisherigen scheinbar sicheren Differentialrenten und Begünstigungen sich gegen uns kehren. Was übrig bleibt, ist ein massiver struktureller Anpassungsdruck, der ja heute noch z. B. die gegenwärtige Konjunktur mitträgt, nämlich die Einstellung auf die neuen Preisrelationen und damit verbunden die Umwertung der Standorte, wenn diese einerseits kostenmäßig eben nicht mehr den Industriezugang zum Export wegen immer günstigerer Wechselkurse gewährleisten und die Standorte andererseits unser Importbedarf strukturell stark vorgeben, also die Preiselastizität der meisten Einfuhren gering ist. 1980 brauchen wir 19% der Ausfuhren, um unsere Ölimporte begleichen zu können. Japan braucht dazu zwar mehr als 60% seiner Ausfuhren, aber wegen der geringeren Außenwirtschaftsabhängigkeit (9% statt 27% des Bruttoinlandsprodukts werden exportiert) ist sein Leistungsbilanzdefizit doch kleiner als unseres. Gleichzeitig entwickeln unsere Bürger ökologisches Bewußtsein, das bloße quantitative Wachstum gerät in eine kulturpolitische Krise, die Überlegungen dazu, die Umwertungen dessen, was Erwartungshaltungen an das Gemeinwesen sind, setzen drastisch ein. Die Glaubwürdigkeitskrisen bei langfristigen staatlichen Handlungsplanungen und der Fortschrittsorientierung von Politik, Wissenschaft und Technik, nicht nur bei der Kernenergie, sondern auch beim Bundesfernstraßenbedarfsplan, sind geläufig. Ganze Planungssysteme brechen gewissermaßen über Nacht weg. Wenn man etwa die Ereignisse zwischen Wyhl im Herbst 1975 und Brokdorf im November 1976 nimmt, dann sind das solche Vorgänge. In den enorm ausgefeilten Entscheidungs- und Begründungsstrukturen, auf die man sich 10 bis 20 Jahre lang berufen hatte, hatte man das stets neu per Akklamation gemacht, man war sich einig, der Deutsche Bundestag beschließt noch im Mai 1976 – also nach Wyhl – fast einstimmig mit ganz wenigen Gegenstimmen, daß die Kernenergie der Leichtwasserreaktorlinien so „durchmarschieren“ soll. Heute hingegen hat keine Landesregierung seit 3 Jahren einen neuen Antrag auf Errichtung eines Kernkraftwerkes an die Bundesregierung weitergegeben, weil sich dort Fragen stellen, deren Aufarbeitung versäumt, ja regelrecht beiseite gedrängt worden ist. Und ich stelle fest, daß diese Fragen noch heute nicht voll aufgearbeitet sind, weil nämlich das Vertrauen auf die Lösung der Entsorgung durch die chemische Industrie sich als trügerisch erwiesen hat und weil die Bürger mißtrauisch geworden sind gegenüber zeitlichen Verschiebebahnhöfen, die in Jahrzehnten und Jahrhunderten rechnen, wofür die Verantwortung und die Verantwortlichkeit

der handelnden Politiker der jetzigen Generation weder staatsrechtlich noch demokratiekritisch festgemacht werden kann.

VII.

Was läuft parallel zu diesen drei Epochen der Nachkriegsentwicklung in der Wissenschaft und in der Politik von der Raumgestaltung ab? Lag da wirklich volle Parallelität vor, oder haben wir es nicht vielmehr mit einer zeitlichen Verzögerung zu tun? Was hatten wir denn am Ende des Krieges an Erklärungsmustern, die gültig waren, eigentlich vorgefunden, sozusagen von *Johann Heinrich Thünen* bis *Alfred Weber, August Heckscher, Bertil Ohlin, Andres Predöhl, Walter Christaller und August Lösch*? Das waren Erklärungen, Ansätze für partielle Strategien. Ich habe schon vom Löcherstopfen, von den „stop gap measures“ gesprochen, die der IMNOS machte, machen mußte. Wir haben Prognosemuster gehabt. *Colin Clark* und *Jean Fourastié* sagten, der primäre Sektor schrumpft, der sekundäre Sektor, der hat die großen Produktivitätssteigerungen; der tertiäre Sektor, das ist so ein parasitärer Sektor, der wächst auf der Beschäftigungsseite ohne echtes Produktivitätswachstum, aber er kann keine Exportbasis abgeben. Die basic/non basic-Überlegungen der Regionalplanung basieren ja darauf. Meine These lautet heute: es gibt heute Bereiche des tertiären Sektors, die haben Basis-Charakter, wir müssen sie ganz bewußt auch so nutzen und gestalten. Zugleich aber gilt auch, daß die enormen technologischen Steigerungsmöglichkeiten der Arbeitsproduktivität nicht auf Industrie- und Gewerbeproduktion beschränkt sind, sondern auch Büro und Verwaltung, ob öffentlich oder privat, erreichen und von daher die bisher vorausgesagte Balance von Freisetzung und Neueinstellungen im Gefolge des Strukturwandels und der innerbetrieblichen Rationalisierung gefährden.

Der Handlungsrahmen für die Politik war gekennzeichnet, wenn ich dieses mal nur so glossierend sagen darf, zwischen dem Groß-Berlin-Gesetz und der Gründung des Ruhrsiedlungsverbandes 1920, gewaltigen Leistungen, um regionale Probleme aufzuarbeiten, und dem Groß-Hamburg-Gesetz 1937 auf der einen Seite, der Reichsstelle für Raumordnung auf der anderen Seite, die ja in einem gewissen Sinne Vorläufer auch dieser Akademie ist. Die Vier-Jahr-Plan-Maschinerie arbeitete für Autarkie und Rüstungswirtschaft. Es ging um eine geschlossene volkswirtschaftliche Versorgung mit Blick auf einen europäischen Großraum, aber gewiß nicht mit weltweitem Blick. Damals wurden mit Wolfsburg, Leuna, Salzgitter synthetische Stadtgründungen in den End-30er, Anfang-40er Jahren durchgeführt, aber eigentlich war der Raum knapp. Grimm's Wort vom „Volk ohne Raum“ war damals eine der beherrschenden Grundlagen für die Überlegungen auch des „Dranges nach Osten“: Wie wird man dieser Knappeheit Herr, wie kann die Bodennutzung neu geordnet werden? Diese Herausforderungen werden naturgemäß im geteilten Deutschland noch sehr verstärkt.

VIII.

In der unmittelbaren Nachkriegsepoke, so meine ich, ging es darum, die blanke Not zu wenden. Hier wurden Umsiedlungsmaßnahmen durchgeführt. Interessant ist, wenn man sich die Größenordnung vor Augen führt, daß 300 000 Bürger umgesiedelt werden, darunter 150 000 allein aus Schleswig-Holstein, aber insgesamt 12 Millionen sind zugewandert. Damals führten, der Bonner Student durfte es erleben, „Gastarbeiterzüge“ heim nach Schleswig-Holstein oder zurück in den Kohlen-Pott am Wochenende oder in die Ferien. Die Nachkriegszeit hat ohnehin Wanderungen in großem Umfange gebracht. Rückkehr der Evakuierten und Ausgebombten etwa. Dieses ist aber eigentlich nicht gesteuert gewesen. Es ging darum, den Status quo ante zurückzugewinnen, ihn aufrechtzuhalten, die Teilungsfolgen zu mildern und die Lage des geteilten Landes so fortzuführen, bis eines Tages der Tag dann kommt. Es war also eine dauerhafte Umorientierung gar nicht erwünscht. Dies ändert sich dann im Verlaufe der 50er und 60er Jahre. Die Diskussion über aktive kontra passive Sanierung, die Entleerung des ländlichen Raumes, die Gefährdung der infrastrukturellen Versorgung durch das Unterschreiten der Mindesttragfähigkeit, solche und ähnliche Fragen spielten hier eine zentrale Rolle. Auf der Grundlage des Basis-Nicht-Basis-Konzeptes wird eine erste Förderungspolitik bei der Industrieansiedlung entwickelt. Aber im wesentlichen wird das hierarchische System der zentralen Orte als die ordnende Kategorie empfunden. Aber es wird eigentlich nicht erkannt, daß weite Teile etwa des Ruhrgebiets schon zu einer Megalopolis geworden waren; daß die Hierarchie der zentralen Orte, die für Süddeutschland historisch belegt ist, dort also im historischen Wachstum mittelalterlicher und nachmittelalterlicher Städte sich ausprägte, hier eigentlich keine volle Anwendung finden kann. Es wird erkannt, daß Infrastruktur eine zentrale Kategorie des raumbezogenen Handelns ist, daß die öffentliche Hand sie schaffen bzw. entwickeln muß, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, im Gesundheitswesen und in der Verwaltung. Parallel zu diesen Fragen entwickelt sich der Gedanke der Raumordnung. Das Bundesraumordnungsgesetz wird 1964 nach langen Kämpfen erlassen. Man lese einmal nach, was damals im Bundestag der junge Abgeordnete *Konrad Porzner*, Studienrat der deutschen Sprache, bei der Verabschiedung dieses Rahmengesetzes über Leerformeln ausgeführt hat und über deren Operationalität: Es kommen die Raumordnungsberichte ab 1963. 1969 wird der Exekutive auf eigenen Wunsch vom Bundestag das Bundesraumordnungsprogramm verschrieben. Dies wird bis 1975 ausgearbeitet, es folgt dem Grundsatz von Flächendeckung und Einräumigkeit. Zu beidem stellen sich große Fragezeichen, ob Bundesraumordnung ihre Antworten so formulieren kann. Aber das war ja auch die Zeit der Gebietsreform, der erneuten Herstellung von Deckungsgleichheit kommunaler Grenzen und funktionaler Grenzen, von Arbeitsmarktregion und politischen Einzugsbereichen. Dies alles sind die Stichworte, die die Maßstabsvergrößerung in den alltäglichen Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen, die die revolutionäre Umwälzung der Sied-

lungsstruktur und im Gefolge oder als Motor unseres Transportnetzes mit sich brachte. „Siegeszug des Autos“ bedeutete ja mit einem Mal, daß eine halbe Stunde Einzugsbereich, wie sie in der Fläche von *Peter Treuner* und mir 1966 als zumutbare Grenze bestimmt worden war, in der geographischen Reichweite enorm wuchs. Unser Vorschlag löste damals bei *Isbary* eine völlig negative Reaktion aus. Es hieß, daß 8 000 Einwohner im Einzugsbereich, sozusagen in Fußgängerentfernung oder mit dichtem Busnetz, die Obergrenze bei der Mindestgröße eines zentralen Ortes (Unterzentrum) sein bzw. bleiben müsse.

Treuner und ich hatten damals gesagt, mindestens 20 000 Einwohner, und wir hatten seinerzeit nachgewiesen, daß dies für das nördliche Schleswig-Holstein und die südliche Eifel dennoch bei der vorhandenen Bevölkerungs- und Siedlungsdichte zur Vollversorgung mit Infrastruktur ausreiche. Aber kurz darauf kam der DIHT und sagte nein, 50 000 oder besser gar 80 000 Bewohner im Einzugsbereich, wobei für die Industrie- und Handelskammern mehr die Mindestgröße für Industriearnsiedlungen als die volle Versorgung der Bürger mit dem erforderlichen modernisierten Infrastrukturangebot in zumutbarer Entfernung der Wohn-, Arbeits-, Ausbildungs-, Heilungs- etc. -Plätze im Vordergrund stand. Ich will dies jetzt nicht in den Einzelheiten in die Erinnerung rufen, weil mich das damals sehr beschäftigt hat, sondern weil damals in den Ansätzen ein Kategoriensystem geschaffen worden ist, auf das sich „Regionstypen“ beziehen ließen, in denen funktionale „Regionsabgrenzungen“ möglich wurden, in denen „Raumwirksamkeit“ als Prüfungs- und Entscheidungskategorie für die politische Koordinierung aller raumwirksamen Planungen und Maßnahmen angelegt werden konnte. Wozu gemäß § 4 des Raumordnungsgesetzes erst einmal eine sog. zusammenfassende Darstellung vorgeschrieben wurde. Das war zweifellos ein wichtiger Programmsatz für die Raumordnung, den es nun galt, in praktische Politik umzusetzen. Raumordnung ist damals zu Recht als eine neue Dimension, also die eigentliche Aufgabe der politischen Organisation verstanden worden; sie hat sich oftmals als eine Art Überpolitik gefühlt, die jetzt endlich die Antworten formuliert. Ich will gern gestehen, daß das Stichwort „Bundesentwicklungsplan“, das ich 1968/69 auf Fragen, die stets und ständig aufgeworfen, aber nie beantwortet wurden, in die Diskussion geworfen habe, ebenfalls eher noch dazu beigetragen hat, die Anforderungen eher zu hoch zu schrauben.

IX.

Im Übergang von den 60er zu den 70er Jahren wird klar erkennbar, daß Raumordnung nicht *die* Antwort ist, daß auch die Formeln von früher wie Reaktionsstrategien wirken. Man muß das schon geschlossen angehen, so war Ende der 60er Jahre die Einschätzung. Notwendig ist eine regionale Strukturpolitik. Es wird ein neuer Anlauf unternommen mit der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (1969 ins Grundgesetz eingefügt).

Damals „wußte“ man, was „Wachstumsbranchen“ sind und was nicht. Man „wußte“, was „zukunftssichere“ Wirtschaftszweige sind und was nicht. Und man konnte in das Gesetz hineinschreiben, nur wenn „Dauerarbeitsplätze“ geschaffen werden, wird gefördert, und die Dauer war nicht nach Monaten bemessen. Die Frage, wie das wirtschaftliche Wachstum, die sozioökonomische Entwicklung, die Rationalisierung eigentlich weitergeht und wie die Produktivitätssteigerung, erschien vor dem Hintergrund der Demographie (Expansion) auf der einen Seite und der Unterbewertung der DM auf der anderen Seite von der Marktseite her eigentlich stets sicher zu sein. Es kam nur darauf an, Wachstumsengpässe zu beseitigen, nicht aber Entwicklungsprobleme zu lösen. Nur sollte dies in einem Konzept erfolgen. Dieses ist damals zu einem guten Teil in jener modernisierten Landesplanung geleistet worden, die parallel ausgebaut wurde nicht nur zur Raumordnung auf Bundesebene, sondern zur Landesplanung mit ihrer langen Tradition mit dem Ausweis von Schwerpunktorten, von Entwicklungsachsen, der Ausrichtung des Infrastrukturausbau. Aber ich hatte schon auf die kritischen Punkte aufmerksam gemacht: das eine ist die Feststellung, daß die Hierarchie der zentralen Orte als Erklärungsmuster allein nicht (mehr) ausreicht; daß die Erklärung, die PROGNOS sozusagen als prototypisch darstellt, nämlich die shift-share-Analyse, daß wir wissen, wo welche Standort- und welche Struktureffekte vorliegen und wo welche zukunftssicheren Arbeitsplätze zu schaffen sein werden, daß dieses Axiom erschüttert wurde, ist das andere. Es kommt als dritter Punkt hinzu, daß wir uns eine ungute Aufteilung bei den Aspekten leisten zwischen den Fragen der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der Industrieansiedlung auf der einen Seite und der bürgernahen Versorgungsinfrastruktur auf der anderen Seite. Hier hat sich ein Dualismus etabliert, der nach Überwindung schreit, und dort liegt meiner Ansicht nach heute eine der wichtigsten Integrationsaufgaben für raumbezogene Politik. Es kommt hinzu, daß die Klammer zwischen diesen beiden Aspekten ja häufig der tertiäre Sektor ist. Stellt eine Hochschule nun Versorgungsinfrastruktur einer Region dar oder ist sie Exportbasis für die Region, die damit zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt beiträgt und dem Studium, der Forschung und der Vermehrung des Wissens dient? Ich will es mir ersparen, das Nähere auszuführen; aber, was eine Messe bedeutet für einen Standort wie Düsseldorf, Hannover oder Köln, das ist eben nicht der alte von der gewerblichen Produktion abgeleitete Bereich, sondern das ist wirklich Basis für internationale, für weltweite Bindungen, und so könnte man das für Flughäfen und anderes fortsetzen.

X.

Ich will eine Zwischenbilanz ziehen. Erstens: Raumordnung und Landesplanung auf der einen Seite und regionale Wirtschaftspolitik und Strukturverbesserung auf der anderen Seite liegen quer zueinander. Sie sind nicht deckungsgleich, sie dürfen nicht deckungsgleich sein und können dazu auch nicht gebracht wer-

den. Auch nicht in eine (verbundene) Parallelität. Sie liegen quer zueinander in dem Sinne, das sei meine These, daß der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik als Teil der Gesamtwirtschaftspolitik Aufgaben gestellt sind, nämlich die auf Veränderung ziellende Beeinflussung der Wirtschaftstätigkeit nach den Zielen Beschäftigung, Wachstum, Innovation, Energiesicherung, Qualifikationspotential, bei deren Verwirklichung Raumordnung die Rolle einer Voraussetzung oder notwendigen Nebenbedingung hat. Aber ist Raumordnung hierbei schon hinreichend? Umfaßt Raumordnung auch schon Ökologie, Umweltschutz und Humanisierung der Arbeits- und Berufswelt und alle anderen ebenso notwendigen Nebenbedingungen? Müssen nicht vielmehr weitere Nebenbedingungen zur Umwelt und Ökologie formuliert werden, die Raumordnung gar nicht vollständig aufgreifen kann?

Zweitens: Raumordnung und Landesplanung müssen sich wie die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik in das System der Regierungsaufgaben einfügen. Dabei unterscheide ich folgende Ansatzpunkte für die Erledigung von permanenten Regierungsaufgaben: 1. *Fachplanungen* für Aufgaben, die institutionell vernünftig und technisch funktionsfähig organisiert werden müssen (beim Typus Straßenverkehrsplanung handelt es sich ja um die Arbeit einer hochtechnischen Behörde; auch die Wirtschaftspolitik würde ich in diesem Rahmen als Fachplanung ansehen). 2. *Querschnittsplanungen* oder fach- bzw. ressortübergreifende Aspektkoordinierungen müssen im Regierungsgefüge bewußt angelegt werden. Ich identifiziere als solche Querschnittsplanungen die Beschaffung der Finanzen und der übrigen Ressourcen, die Prüfung der Rechtmäßigkeit der staatlichen Tätigkeit. Dort identifiziere ich Raumordnung und Landesentwicklung: Wie können die konkurrierenden Ansprüche an den Raum gegeneinander abgewogen und in einen Ausgleich gebracht werden? Es handelt sich dabei um eine Ordnungsaufgabe, die ja immer eher statisch ist, vorsorgend die Dynamik des sozialen und wirtschaftlichen Geschehens einfängt. Ordnung sagt hier eher, was geht und was nicht geht, sozusagen im Verbot stärker als im Gebot oder in der Zielbestimmung dessen, was eigentlich Platz greifen soll. Raumordnung und Landesplanung bewirkt in Wohngebieten, daß keine Gewerbesiedlung mehr zugelassen wird, Mischgebiete aufzulösen sind. Dabei hat der Siegeszug der Landesplanung, mit seiner Verrechtlichung von Planungsinstrumenten, dazu geführt, daß sich ein flächendeckendes, vollständiges hierarchisches System von Landesentwicklungsplänen, Gebietsentwicklungsplänen, Flächennutzungsplänen, Bauleitplanungen entwickelt hat. Aufbauend auf diesem geschlossenen System tritt jetzt eine Wirkung ein, die wir kritisch reflektieren müssen. In der Phase, in der Landesplanung erstmals entwickelt wird, entfaltet sie eine ganz wichtige Wirkung, bildet Bewußtsein, identifiziert Probleme, ermöglicht Lösungen. In dem Augenblick jedoch, in dem sie fix und fertig ausgeprägt und ausformuliert ist, *hat* sie Besitzansprüche verteilt. Man *ist* dann entweder Oberzentrum geworden oder eben nicht, Entwicklungsachse I. Ordnung oder nicht, und man lehnt sich deshalb entweder zurück

und ist befriedigt, oder man wartet auf die nächste inflatorische Aufwertung des gesamten Bewertungszusammenhangs, genannt Fortschreibung. Am einmal erworbenen Besitzstand wird erbittert festgehalten.

Dasselbe gilt ja im übrigen auch für die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung. Das gilt für alle Gebiete, die ausgewiesen sind, und alle, die nicht unter die Gemeinschaftsaufgabe fallen, müssen auf Dauer außen vorbleiben. Denn das hat man fest in der Hand. Neuerungen finden demgegenüber nur wenig Anklang, deshalb hält man auch lieber an der alten, veralteten und inaktuellen Datenbasis fest. Die Verrechtlichung, die differenzierte, methodisch raffinierte Ausarbeitung dieser Dinge am Anfang führt gleichzeitig dazu, daß am Ende nur Immobilismus produziert wird; denn mehr als 100 v.H. läßt sich – logisch – nicht verteilen. Darüber hinaus wirft dies die Frage auf, ob und inwieweit man nicht eigentlich sagen muß, daß der Inhalt der Raumordnungspolitik und der Regionalpolitik über die Jahre nicht konstant geblieben ist, sondern sich laufend erheblich wandelt und ja auch Wirkungen hervorruft, Erfolge ermöglicht, die es als wahrscheinlich erscheinen lassen, daß sich auch die Statuszuweisungen verändert haben müssen. Die *erstmalige* Festlegung von Fördergebieten und Fördersätzen erscheint als ein Kinderspiel gegenüber dem, das einmal Fixierte wieder zu ändern. Aber es muß trotzdem gemacht werden, und dabei darf man die positive Wirkung, die von der Schaffung des Bewußtseins und der Koordination der erforderlichen Lösungsmuster, die einem bestimmten historischen Anspruch genügt haben, ausgegangen ist, nicht in Zweifel ziehen. Man darf dies jedoch nicht mißverstehen als einen Blankscheck darüber, daß das in alle Ewigkeit schon das Richtige ist. Im Gegenteil, ich möchte die These vertreten, daß die List der Vernunft es leider nicht zufällig so bewirkt hat, daß die Instrumente, die für die 60er Jahre entwickelt worden sind, auch heute zu Beginn der 80er Jahre noch die richtigen, angemessenen und wirksamsten sind. Meine These lautet, daß die Aufgaben der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung im wesentlichen auf dem Hintergrund der Probleme der 60er Jahre entwickelt worden sind und dafür auch funktioniert haben, daß sie aber nicht mehr für die 80er Jahre geeignet sind. Wenn doch aus Besitzstandsenken heraus daran festgehalten wird, muß man fragen: Nicht die Instrumente sind also der Wirklichkeit anzupassen, sondern die Wirklichkeit den Instrumenten? Heute haben wir ein Übermaß an Förderkonkurrenz. Wir haben tendenziell eine politisch versuchte Überkompensation bei jenen Standortfaktoren, die wir heute produzieren können, ohne jene genügend zu beachten, die ihren ubiquitären Charakter verloren haben, deren Nutzung steigende Kosten verursacht.

XI.

Denn bei den Standortfaktoren hat sich ja eine wichtige Wandlung ergeben, die wir reflektieren müssen. Alte Ubiquitäten werden neue begrenzende Standortfak-

toren. Ich habe schon vom SO₂-Freiraum gesprochen. Wenn heute an manchen Stellen im Ruhrgebiet eine neue Industrieansiedlung betrieben wird, dann muß man dort erst ein altes Industriewerk wegräumen, man muß die Kraftwerke modernisieren, damit genügend Umweltraum frei bleibt für jenes Maß zusätzlicher Luftverschmutzung, das diese neue Produktion hervorruft. Wir verzeichnen das Abtreten der *alten* Ubiquitäten Wasser, Luft, Boden, Erholungslandschaft, die gewissermaßen für jedermann verfügbar und praktisch überall vorhanden waren, zumindest relativ kostengünstig beschafft werden konnten. Das alles sind heute wirtschaftliche Faktoren, sie alle müssen wir heute produzieren, und zwar zu erheblichen und zumeist steigenden Grenzkosten. Manche stellen sich auch als absolut unvermehrbar bzw. zu unvertretbaren Grenzkosten zu beschaffen dar. Auf der anderen Seite verfügen wir über *neue* Ubiquitäten. War früher der Stamm der erfahrenen, in einer Branche über Generationen ausgebildeten Facharbeiter etwa für die Textil- oder die Scherenindustrie geradezu sprichwörtlich, so liegt hier heute ein Faktor vor, der zumindestens in einer Generationenspanne auch vielerorts verfügbar gemacht werden kann. Solche neuen Ubiquitäten liegen z. B. darin, daß wir heute die Qualifikation eines Jahrganges junger Menschen, die nachwachsen, nicht mehr sozusagen als ein Faktum hinnehmen müssen. Heute werden in Deutschland von 100 Jugendlichen mehr als 92 Jungen und Mädchen mindestens drei Jahre über die Pflichtschuljahre hinaus beruflich qualifiziert. Ob in einer Region „tumbe oder weniger tumbe“ Leute wohnen, ob sie qualifiziert sind oder nicht, das wird mehr und mehr zur historischen Frage. Dies haben wir mit dem Bildungssystem geleistet. Das bedeutet nun aber auch, daß heute Standorte miteinander konkurrieren können, die früher gar nicht miteinander konkurrierten bzw. konkurrierten konnten. Während früher die „Gewichtsverlustmaterialien“ der Grundstoffindustrien von Alfred Weber, die Industrieerfahrung der Arbeiterschaft, aber auch die historische (irreversible) Infrastruktur der Städte weithin alleinbestimmende Faktoren waren, so heißt es heute regionalpolitisch, daß die „Beliebigkeit“ der Standorte enorm zugenommen hat, selbstverständlich auch wegen der immens zunehmenden horizontalen und vertikalen Arbeitsteilung. D.h. hier Arbeitszerlegung, und die Zunahme nicht standortgebundener oder standortspezifischer Produktionen (Abnahme des Rohstoffeinsatzes, Zunahme des Wertschöpfungsanteils, reale Senkung der Transportkosten). Die Versuchung für die Politik, die Standorte beliebig zu „steuern“, zu vermehren, hat ebenfalls zugenommen, und das alles kostet immenses Geld, die universelle Produktion vermehrbarer Standortfaktoren stößt damit an klare Grenzen.

XII.

In diesem Kontext zeichnet sich ein Ende des pauschalen Vorganges der Anpassung der ländlichen strukturschwachen Räume und des Zonenrandgebiets ab. Bei den Problemen, die andernorts heute vorliegen, auch in Teilen des Zonen-

randgebietes, steht heute eine Reihe von Gebieten vergleichsweise gut da. Nordrhein-Westfalen wäre froh, wenn es Vergleichbares wie in allen jenen Bereichen aufzuweisen hätte, die nicht in die Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen worden sind. Deshalb sind die Kriterien, nach denen diese Räume ausgewiesen und Fördermaßnahmen festgelegt werden, kritisch zu reflektieren. Die Infrastruktur als räumlich differenzierendes Kriterium ist dabei stark zurückgetreten, weil wir durch den enormen Infrastrukturausbau der letzten Jahre überall weithin wesentliche Unterschiede zwischen den Regionen ausgeglichen haben. Das wird beim Fernstraßenbau besonders deutlich, wo allerdings die intraregionale Standortdifferenzierung unverändert an einem nahen und bequemen Anschluß an das Netz orientiert ist.

Zur Frage der regionalen Unterschiede im Einkommensniveau wundere ich mich immer mehr darüber, mit welcher Selbstverständlichkeit die monetären Größen als die wahren Indikatoren genommen werden. Das Ansteigen des Freizeitbereichs für alle unsere Mitbürger hat ja dazu geführt, daß das Zweitheim oder das Segelwochenende oder wie immer man das nennen will, unvergleichlich viel höher registriert wird. Man merkt das, wenn man mal jemanden z. B. nach Düsseldorf berufen will. Der sagt dann: „Also ein bißchen müßt Ihr uns schon bieten, damit wir überhaupt hinkommen.“ Als Hochschulminister habe ich das erfahren, daß es nicht das monetäre Einkommen ist, auf das es ankommt; es kommt auf ganz andere Dinge an: Ambiente, Esprit, kurz Agglomerationsvorteile, Kontakte, Sport- und Erholungsmöglichkeiten. Eine Einkommensdifferenzierung gemäß dem monetären Sozialprodukt, real umgerechnet, stellt heute keine Größe mehr dar, mit der man tatsächlich sinnvolle regionale Orientierungen für unterstützende Strukturpolitik in Deutschland machen sollte. Ich will's nicht weglegen, ich bin aber der Auffassung, daß das Einkommensniveau gleich Lebensstandard heute durch die Dimension Lebensqualität ergänzt werden muß.

Das Arbeitskräftepotential muß eine stärkere Rolle spielen; denn wir stehen ja vor einem demographischen Abschwung. Wir haben jetzt noch die geburtenstarken Jahrgänge, die hineindrängen. Das wird sich gegen Ende der 80er Jahre ändern. Wir werden auch nicht weitere Ausländer hineinlassen, wir werden diese Ausländer, die bei uns leben und arbeiten, integrieren, was eine Aufgabe ist, die uns noch genügend abfordern wird. Es läßt sich also nicht an Arbeitslosenindikatoren ablesen, es gehört auch das Arbeitskräftepotential dazu. Da stellt sich die Frage, wieviel junge Menschen werden in den einzelnen Regionen – und da gibt es ja noch große Unterschiede – beruflich qualifiziert werden? Welche Maßnahmen müssen zusätzlich ergriffen werden, damit Problemgruppen, die einen immer höheren Anteil an der Arbeitslosenzahl ausmachen, Behinderte, Un- und Angelernte, Frauen, Teilzeitarbeitsuchende, nun tatsächlich aufgenommen werden können? Hier wird die Qualifikationspolitik eine bewußte Berücksichtigung im Rahmen der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik finden müssen. Ich be-

grüße es, daß jetzt Wirtschaftsunternehmen anfangen, die Anwerbung ihrer Erwerbstätigen über eigene Qualifizierungsstrategien ganz systematisch zum Bestandteil ihrer Industriesicherungspolitik zu machen. Die Frage, wo wollen sie denn hingehen und was gibt den Ausschlag, hängt heute weitgehend davon ab, ob ein solcher Zugang gewährleistet werden kann.

Diese Zwischenbilanz wollen wir nicht abschließen, ohne auf einen sehr bedrückenden Tatbestand hinzuweisen. Die Frage der Kriterien für die Gebietsabgrenzung wird gegenwärtig in der Bundesrepublik anhand einer veralteten Datenbasis erörtert, einerseits die Fakten von 1970, andererseits von 1974. Dies ist schlimm, so sagt mir meine wissenschaftliche Herkunft, aber auch meine politische Einsicht. Aktuelle Daten sind eine der ganz wesentlichen Sachen, auf die es wirklich jeweils ankommt. Dies habe ich in der Bildungspolitik bitter lernen müssen. Als ich 1973 in die Bildungspolitik überwechselte, waren die aktuellsten Bildungsstatistiken 6 Jahre alt; die amtlichen Zahlen für 1966 lagen gerade vor, als wir 1973 anfingen, Bildungspolitik zu machen. Ich bin tief betrübt darüber, daß die Volkszählung jetzt vielleicht nur als eine Taschenausgabe kommt und daß sie als zu teuer angesehen wird. Ich halte das für einen Fehlgriff erster Ordnung. Ich appelliere an den Gesetzgeber, jetzt zu handeln. Nur mit einer aktuellen und systematisch umfassenden Datenbasis auf der Grundlage einer Totalerhebung, die wir wirklich alle 10 Jahre brauchen, können wir vernünftige raumbezogene Politik verantwortlich fundieren. Wenn die Daten verkommen, dann kann man auch von der Wissenschaft nicht erwarten, daß sie Leistungen bringt. Empirisch orientierte Wissenschaft muß hier *ihre* Grundlagen finden können. Das Leben in der statistischen Nische, lassen Sie mich es einmal so sagen, läßt sich eine Weile ganz schön einrichten mit veralteten Daten. In der aktuellen „Wohnungsnot“ sieht das dann allerdings anders aus. Vielleicht geht es um mehr. Vielleicht steckt dahinter auch die Angst der Gesellschaft vor ihrer eigenen zeitnahen Wirklichkeit. Raumordnung, aber ohne zeitnahe Wirklichkeit, ohne aktuelle Datenbasis braucht sich nicht zu wundern, wenn sie ihre Basis und ihre Relevanz verliert.

Raumordnung und Landesplanung begreife ich als eine Querschnittsaufgabe der Regierungsarbeit, als wesentliches Element einer Regierungspolitik, das ressortmäßig systematisch verankert sein muß. Ich begreife regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik als eine Fachaufgabe, die gleichfalls ressortmäßig klar verankert werden muß. Sie sind weder identisch noch parallel, weder einander untergeordnet noch übergeordnet, sondern sie liegen quer zueinander. Sie müssen beide miteinander koordiniert werden in ihren Raumaspekten. Im Raumordnungsgesetz steht die Raumordnungsklausel, es muß alles mit der Raumordnung abgestimmt werden“. Ich halte dies für richtig. Nur reicht dieses allein noch nicht. Es gibt eben keine Organisation des politischen Prozesses, die eine solche Aufgabe der Koordinierung vollständig leistet. Da reicht nicht der bloße Hinweis auf die Verantwortung der Regierung als Kabinett, des Regierungschefs als Richtlinien-

inhaber für die Koordinierung der Politik insgesamt. Es ist dies keine abstrakte Aufgabe, alles mit jedem zu jeder Zeit unter jedem Aspekt zu koordinieren. Die Beamten leisten das immer, das ist völlig klar, zumindest in einem förmlichen Sinne. Die Mitzeichnungen kriegt man alle, da läßt sich die sog. Mitzeichnungs-latte notfalls noch einmal sehr verlängern, und es dauert ein paar Monate länger. Der entscheidende politische Punkt liegt aber darin, ob es gelingt, die Aufmerksamkeit zu lenken auf die wesentlichen politischen Aufgaben, die jeweils in dem Zeitraum, der vor einem liegt, gelöst werden müssen. Das ist die politische Führungsaufgabe, der sich die Politiker verantwortlich selbst stellen müssen, bei der Problemanalyse wie der Lösung. Die beste Aufbau- und Ablauforganisation der Regierung und Verwaltung wird dies fördern, aber nicht ersetzen können.

Diese Aufgaben sind in den 80er Jahren andere, als sie es in den 70er und in den 60er Jahren waren, weil sich die Welt enorm gewandelt hat. Unser Feld für die Wirtschaft ist heute die Welt. Wir sind Teil der Weltwirtschaft, wir sind weltweit wirtschaftlich verflochten. Das Wort von den „Interdependenzen zwischen den Volkswirtschaften“ stellt sich hierzu heute als begrifflicher Fehlgriff dar, so wie auch, was *Karl Schiller* in seiner Zeit als Bundeswirtschaftsminister sagte, „die offene Flanke unserer Volkswirtschaft“ die Außenwirtschaft ist. Das ist heute keine Flanke mehr, die offen ist. Seinerzeit war es eine offene Flanke, als man noch die Grenzen zumachen konnte, als man den Wechselkurs kontrollieren konnte und Importe und Exporte kontrollieren konnte: mengenmäßig, zollmäßig, devisenmäßig, administrativ, wenigstens noch theoretisch. Heute sind wir integriert in Europa, wir sind im GATT, wir haben über das Europäische Währungssystem hinaus frei schwankende Wechselkurse und damit zugleich sehr enge Grenzen für eigenständige Zinspolitik.

Wir wissen, daß wir unsere wirtschaftliche Basis, Existenz und Wohlfahrt, nur sichern können, wenn wir uns dieser weltwirtschaftlichen Verflechtung wirklich stellen, rundum, im Handel, bei den Dienstleistungen, im Kapitalverkehr. Das heißt auch für immer mehr der kleinen und mittleren Gewerbeunternehmen, ihr Feld ist heute die Welt, nicht der lokale Markt. Von daher sind viele unserer Metaphern, mit denen wir uns über unsere wirtschaftliche Lage und die Möglichkeiten ihrer politischen Gestaltung verständigt haben, heute neu einzuschätzen.

XIV.

Lassen Sie mich schließlich nüchtern feststellen, daß meiner Ansicht nach die Neugliederungsdebatte der Bundesländer jetzt zum Abschluß gekommen ist. Endgültig, auch was das Grundgesetz angeht, was die Buchführung in der Verfassung angeht. Die Länder sind stark geworden, nicht zuletzt auch durch die Machtbalance zwischen Bundesregierung und gesetzgebenden Körperschaften im Bund während der sozial-liberalen Koalition seit 1969. Die Landespolitik in den

Grenzen des einzelnen Landes hat heute ein höheres Gewicht als in den 50er und 60er Jahren erhalten. Hier ist eine verfassungspolitisch sehr kontrovers verlaufende Entwicklung zu einem gewissen Abschluß gekommen. Gleichzeitig aber, und diese realen Vorgänge sollten nicht aus den Augen verloren werden, sind auch die großen flächendeckenden Wachstumsraten, die rasante Bevölkerungszunahme, die tiefgreifende Umverlagerung, auch bei der Industrieneuansiedlung, zu einem gewissen Abschluß gekommen. Die absoluten Bevölkerungsbewegungen, seien es Veränderungsraten oder Wanderungen, geben das z. Zt. nicht her. Die Infrastrukturausstattung ist nicht mehr so unterschiedlich. In Bildung, Verkehr, Gesundheit und Kultur ist hier auch ein Teil des Problemstaus und Reformdruckes aufgearbeitet worden. Wir sind in der Frage, was Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse angeht, heute überdies etwas nachdenklicher geworden. Beim Begriff des Einkommens, des monetären und des nichtmonetären Einkommens, habe ich schon versucht, dies zu beschreiben. Einheitlichkeit im Sinne eines gleichen verfügbaren Nettoeinkommens je Erwerbstätigen ist sicherlich überhaupt keine Zielgröße, von der man ausgehen kann. Ich glaube, daß die Kraft, dies zu reflektieren, in unserem Lande gewachsen ist. Daß wir stärker auf tatsächliche Gleichwertigkeit und nicht auf schlichte Einheitlichkeit setzen. Das ist nun keine Absage an das Gebot, im Bundesgebiet, ja auch europaweit, diese Fragen in einem Kontext zu sehen und zu lösen, das bedeutet keine Aufgabe dieser Zielkategorie. Ich meine, man muß diese Kategorie neu reflektieren, nicht schematisch formal gleichmacherisch, sondern differenzierend, bewertend im Sinne sozio-kultureller, sozio-ökonomischer, ökologisch verantworteter Bewertung der räumlichen Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat.

XV.

Welchem Problem müssen wir uns jetzt zuwenden? Was wird das kommende Jahrzehnt charakterisieren? Ich will es mal in zwei Begriffen sagen: Wir haben heute *Mikroprobleme* zu lösen, viele Umweltprobleme, viele Probleme einer verkorksten Situation, wo etwas mißglückt ist, sei es nun in der Gebietsreform oder in anderen Fragen. Aber gleichzeitig müssen wir uns dabei stets dem *Weltmaßstab* stellen. Es ist nicht die Idylle der Bundesrepublik allein, die hier Antworten formulieren kann. Wir müssen auch die großräumigen Funktionen unserer Regierung im Weltzusammenhang stärker in den Vordergrund schieben, d. h. der Nord-Süd-Dialog, die Probleme mit den OPEC-Staaten, die Frage der Verteuerung der Energie und Rohstoffe, alles dieses schlägt jetzt *überall voll* durch. Es gibt bei diesen Wirkungen der Veränderung der Lage für die 80er Jahre keine Selektion, in der man sagen kann, der eine oder andere Raum bleibt verschont. Es trifft jetzt tendenziell alle, manche vielleicht etwas stärker. Im Ruhrgebiet erleben wir diese Umwertung besonders eindringlich. Die Renaissance der Kohle hat aus

der sozialpolitischen Aufgabe der Versorgung der Bergarbeiter und der Schrumpfung eines viel zu teuren Wirtschaftszweiges jetzt wieder eine energiepolitische Aufgabe gemacht, dankenswerterweise mit Unterstützung der ganzen Republik. Was dieses an Standortumwertungen, an Raumfaktorumwertung für das Ruhrgebiet bedeutet, das erfahre ich täglich. Das Ruhrprogramm ist eine Antwort darauf, wie man als Bündelungspolitik verschiedene Ansätze zusammenführen kann, wie bei aller Sicherung des Montansektors mit seiner abnehmenden Dominanz die industrielle Basis durch Modernisierung und Diversifizierung gerade auf der Seite der kleinen und mittleren Unternehmen gestärkt werden kann.

Hinkt auch hier wissenschaftliches Denken nicht naturnotwendig in mancherlei Beziehung hinterher, was die Instrumente angeht? Wir müssen zu neuen Ufern kommen. Die Gemeinschaftsaufgabe regionaler Wirtschaftsstrukturverbesserung ist nach meiner Einschätzung weithin zu einem reinen Geldverteilungsinstrument verkommen, bei gleichzeitig geringer werdenden Summen und schrumpfender Effizienz.

XVI.

Ich möchte schließen mit einem Wort der Warnung vor raumbezogenem Defätmismus. Ich meine, daß hier alte Industriegebiete zu neuen Kulturlandschaften werden können und werden sollten. Hier stellen sich Aufgaben, bei denen man im Ruhrgebiet heute schon sehen kann, was in Berlin gestern der Fall war und vielleicht morgen in München, Hamburg und Stuttgart auch der Fall sein kann. Eine Vielfalt, eine Differenzierung, die wirklich die Menschen außerhalb des Ruhrgebietes noch nicht voll zur Kenntnis genommen haben. Aber wer dort lebt, ist davon fasziniert, was es dort heute schon gibt. Hier spielt die Frage der produzierbaren Standortfaktoren hinein. Ich meine, daß hier die Hochschulgründungen noch stärker genutzt werden müssen, daß sie die Brücke sind, um Forschung und Technologie, Innovation und Qualifikation in die kleinen und mittleren Unternehmen hineinzubringen, in die Kommunen, in die Aufgabenlösung vor Ort, auf welcher Ebene immer.

Ich befürchte, daß heute die alten Industriegebiete und – ich füge hinzu – die alten Dienstleistungszentren zu den Problemgebieten der Zukunft zu werden drohen. Denn im Dienstleistungsbereich steht uns ja noch eine technische Revolution bevor, deren Ausmaß man heute erst in Ansätzen erkennen kann. Die These ist widerlegt, daß die Produktivität des tertiären Bereichs weder sinkt noch steigt, sondern daß sie konstant ist. Heute haben wir Bereiche, da kann die Produktivität, ob ich sie in Arbeitsproduktivität oder in Kapitalproduktivität messe, nur als ständig steigend angesehen werden. Ich meine die revolutionäre Verbilligung des Mikroprozessors, ja der ganzen Datenverarbeitungsmöglichkeiten. Das bringt auch neue Infrastrukturaufgaben in den Bereichen Telekommunikation und Informa-

tionssysteme, um diese universal sich entfaltende und auswirkende Basisinnovation zu nutzen. Das stellt auch der sektoralen Industriepolitik neue Aufgaben.

XVII.

Zusammengefaßt kann man sagen, nicht mehr die Defizitanalyse der vergangenen Jahre, sozusagen die Ausstattungsunterschiede zwischen Regionen, kann die Meßlatte sein, auch nicht die direkte Kontrolle, sozusagen Anordnung, Subordination, Hoheitsstaat, sondern vielmehr indirekte Beeinflussung und Angebote. Subsidien sind da begrenzt, weil der Haushalt sie nicht hergibt in beliebigem Umfang, wenn die Standortfaktoren beliebig vermehrbar bzw. beliebig produzierbar werden. Wir müssen uns auf Chancenstärkung, auf Anreize konzentrieren, müssen dabei beachten, daß Ziele nur operationalisiert werden können, wenn Instrumente und Maßnahmen auch verfügbar sind. Wir haben es nicht mehr mit Maßnahmen zu tun, die auf einen geschlossenen Raum wirken, wo die Raumwirksamkeit an der Grenze haltmacht, sondern wir beobachten eine Entgrenzung der Raumwirksamkeit unserer Politik. Das, was in Niedersachsen oder in Nordrhein-Westfalen geschieht, wirkt auch in die Niederlande hinein. In Nordrhein-Westfalen wohnen heute schon 140 000 Niederländer. Hier hat also jene Entgrenzung schon Platz gegriffen, die wir noch nicht voll im Bewußtsein aufgenommen haben.

Lassen Sie mich schließen. Die Koordinationsaufgabe raumbezogener Politik zwischen Raumordnung und Landesplanung einerseits und regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik andererseits ist nicht technokratisch zu lösen, sie ist eine politische Integrationsaufgabe erster Ordnung, sie muß Kulturpolitik einschließen, sie muß die Bewußtseinslage, die Bewertungsmuster, die die jungen Menschen heute an uns legen, mit berücksichtigen. Ich sehe große Chancen darin, daß wir von dem Größensyndrom, der großtechnischen Lösung aller Probleme herunterkommen, wenn wir es schaffen, die Kraft zu gewinnen, die neue Technik auch als das zu begreifen, was sie wirklich ist, nämlich als Chance. So wie der Elektromotor seinerzeit das Handwerk vor der Marx'schen Kapitalakkumulation gerettet hat, so wird die Mikroelektronik oder der Mikroprozessor heute für die kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch für den einzelnen Bürger einen Freiheitsraum absichern helfen können, zur Existenzsicherheit und sozialen Vielfalt beitragen können, Faktoren, die nicht zu unterschätzen sind. Ich appelliere an alle, die es angeht, und das sind nicht nur die Raumordner und Landesplaner, nicht nur die Wirtschaftspolitiker, sondern eben auch die Bildungspolitiker, die Wissenschaftler, die Techniker, daß wir eine Anstrengung machen, diese gewaltigen Chancen eine dezentralisierenden Lebens-, Wirtschafts- und Arbeitsweise verstärkt zu nutzen. Dies ist also wohl nicht die Zeit der großen Strategien, sondern der vielen verschiedenen, intelligent zu nutzenden Ansatzpunkte, wo Dinge zu machen sind, die nicht in erster Linie Geld kosten, sondern die den Grips for-

dern. Und die sind nicht apriori etwa nach Branchen oder Betriebsgrößen zu sortieren, sondern hier zählt nur das unternehmerische Produktionsprogramm, die Managementleistung im Mitbestimmungskonsens.

Die Qualifikation, die unser Volk inzwischen erreicht hat, die Wissenschaft und Forschung in Grundlagen und Anwendung ebenso wie die neue Durchmischung von Unternehmen und Betrieben ganz unterschiedlicher Größe stellen hier eine günstige Ausgangslage dar. Anpassungsfähigkeit und Flexibilität unserer Wirtschaft und Gesellschaft sind unter Beweis gestellt worden, das Problem der Heimatvertriebenen und der wirtschaftlichen Teilung unseres Landes zu überwinden, die Gastarbeiter aufzunehmen. Diese Tugenden sollten auch die neuen Herausforderungen für die räumliche Politik in Chancen ummünzen.

Perspektiven für eine neue Rolle der Regionen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion¹

Von Reimut Jochimsen*

I. Zwischen Maastricht und Amsterdam

Vier Jahre nach dem Vertragsschluß über die Europäische Union einschließlich der Errichtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat sich die EU mit der im März 1996 in Turin begonnenen Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertragswerkes die Chance eröffnet, weitere Integrations schritte von historischer Bedeutung zu vereinbaren. Dabei geht es um die 1991 aufgeschobene Frage nach der Finalität der Integration selbst, die außen- und sicherheitspolitische zweite Säule sowie um die innen- und justizpolitische dritte Säule des EU-Vertrags, und nicht zuletzt um die dringlichen institutionellen Reformen, z.B. hinsichtlich neuer Entscheidungs- und Mitwirkungsstrukturen in der Europäischen Gemeinschaft vor dem Hintergrund von politischer Handlungsfähigkeit, von Währungsunion und Osterweiterung. Im Oktober 1996 in Dublin haben die Regierungschefs ihre Entschlossenheit trotz aller Schwierigkeiten bekräftigt, die Revisionsverhandlungen im Juni 1997 in Amsterdam erfolgreich abzuschließen. Wenn damit die hochgesteckten Ziele tatsächlich erreicht würden, könnte Maastricht II, in einer Linie mit der Schuman-Erklärung 1950, der Konferenz von Messina 1955, den Gipfelkonferenzen von Den Haag 1969 und Hannover 1979, von Mailand 1985 und der Maastrichter Regierungskonferenz 1991 als eine historische Wegmarke in einem immer engeren und umfassenderen europäischen Integrationsprozeß stehen, der in einem grenzenlosen Wirtschaftsraum mit immer ausgeprägterer politischer Führung einmündet, der zur Behauptung Europas in der Welt beiträgt.

Diese noch vor uns liegende, durchaus ungewisse Etappe gibt Anlaß für eine Bestandsaufnahme zur Stellung und zu den Perspektiven der Regionen in Europa. Sie steht unter dem Motto: „Regions in Europe – Revisited“. Denn der Vortrag knüpft an die ökonomischen und monetären Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses aus der Phase der Verhandlungen des Maastrichter Vertrags-

* Erschienen 1998 in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 18: 3–19.

¹ Vortrag im Rahmen der Sitzung des Regionalwissenschaftlichen Ausschusses im Verein für Socialpolitik am 17./18. Oktober 1996 in Wien.

werkes zur Wirtschafts- und Währungsunion an. Damals, 1991, ging es um das Subsidiaritätsprinzip als Gestaltungselement der europäischen Integration (Jochimsen 1991 a) sowie den finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmen der europäischen Integration und ihrer räumlichen Entwicklung (Jochimsen 1991 b). Darauf anknüpfend, nimmt der vorliegende Beitrag die aktuellen ökonomischen und politischen Herausforderungen für die Regionen in Europa als Ausgangspunkt. Er stellt sodann den Zustand ihrer politischen Verankerung im Integrationsprozeß dar und schließt mit Anforderungen an die laufende Revisionskonferenz und darüber hinaus mit Empfehlungen für die Stärkung der Regionen als immer wichtiger werdende Träger räumlicher Entwicklungsprozesse in Europa.

II. Neue raumwirtschaftliche Problemlagen und Herausforderungen in Deutschland und Europa

Es ist beinahe schon eine Binsenweisheit, daß in den neunziger Jahren die raumwirtschaftlichen Problemlagen und Herausforderungen für Deutschland im sich integrierenden Europa gewachsen sind (Jochimsen 1993; Hamm/Klemmer 1993). Drei Ereignisketten prägen diese Entwicklung ganz entscheidend. *Erstens* die Vereinigung Deutschlands und die daraus folgenden, noch auf Jahre fortwirkenden Aufgaben der Schaffung wettbewerbsfähiger regionalwirtschaftlicher Strukturen in den neuen Ländern, *zweitens* die noch ausstehende Vollendung des Binnenmarktes und die für 1999 geplante Abstützung des realwirtschaftlichen Integrationsstandes durch die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion und *drittens* die Osterweiterung der EU als Voraussetzung dafür, daß der Kontinent nach der Öffnung der Reformstaaten für soziale und ökologische Marktwirtschaft, pluralistische Demokratie und effiziente Staatsmodernisierung erfolgreich und wohlstandssteigernd in seine geopolitische Normallage zurückkehrt.

Im Gefolge dieser Umbrüche muß sich das Augenmerk der Regionalwissenschaft wieder stärker auf die andauernden und neu wirksamen regionalen Disparitäten in Europa richten (Jochimsen 1997 a). Dies gilt um so mehr, als es der in mehr als vier Jahrzehnten schon weit vorangeschrittene ökonomische Integrationsprozeß in Europa nicht vermocht hat, die Konvergenz der regionalen Entwicklungsprozesse in Westeuropa entscheidend zu beschleunigen, also etwa den „Kern“ und die „Peripherie“ des Gemeinsamen Marktes gleichmäßig zu entwickeln oder gar die Entwicklungsunterschiede wirksam auszugleichen. Im Gegen teil: Die Landkarte der einkommensstarken und der –schwachen Regionen weist trotz aller Marktöffnungsprozesse und trotz aller Strukturfonds eine bemerkenswerte Konstanz auf, wenn nicht eine weitere relative Zunahme der Disparitäten. Die Wertschöpfung hat sich ja unter der räumlichen Agglomeration von Industrie und Dienstleistungen und der gleichzeitigen Entleerung der agrarisch ländlichen Räume („passive Sanierung“) immer stärker auf die von Süden über Nordostfrankreich, die Benelux-Länder und die Rheinschiene bis nach Oberitalien rei-

chende Verdichtung, die Brunet'sche „Blaue Banane“ (1989), konzentriert.² Ökonomische Erklärungen des Phänomens verweisen auf Größenvorteile (economies of scale) und räumlich begrenzte „positive externe Effekte“, darunter die Fühlungsvorteile der Agglomerationen: Beide Effekte erklären das Entstehen von Ballungsräumen und treten insbesondere bei technologie- und forschungsintensiven Industrien auf. Die darauf fußende Erkenntnis, daß nämlich regionale Entwicklungsprozesse entscheidend von der unternehmerischen Innovationskraft und der interdisziplinären Kreativität und das heißt, von den zündenden Ideen von Menschen und Unternehmen vor Ort abhängen, weist den Teirläufen selbst eine starke Gestaltungsaufgabe hinsichtlich der Stärkung und Ausschöpfung ihrer endogenen Potentiale zu.

Zu leisten ist diese Aufgabe der Regionen heute vor dem Hinterrund europaweiter Fehlentwicklungen. Über alle konjunkturellen Zyklen der letzten zwei Jahrzehnte hinweg hat sich in Europa das Beschäftigungsproblem verfestigt, finanzpolitische Spielräume sind durch drohende Schuldenfallen verloren gegangen. Gleichzeitig treten am Horizont neue Dimensionen auf, wie massive Zuwanderungen und die notwendige Verkopplung der großräumigen Integration Europas mit den Erfordernissen einer nachhaltigen, ressourcen- und energieschonenden Entwicklung. Die Revitalisierung der alten Ost-West Handelsachsen, die Stärkung des Ostseeraumes, die Anbindung der Mittelmearanrainer erfordern ja den Ausbau transnationaler Infrastrukturnetze für Verkehr, Kommunikation und Energieversorgung. Es ist klar, daß dies wegen der absehbaren Explosion der Mobilität von Gütern und Personen in Europa nach umweltgerechten, kombinierten Verkehrssystemen, Lösungen mit Schienen- und Wasserwegen, Rohrleitungen und Straßen sowie dem Flugverkehr verlangt. Hier stellen sich für die EU, ihre Mitgliedstaaten und deren Regionen grenzüberschreitende Planungs- und Entwicklungsaufgaben, deren Realisierung jetzt endlich im Kontext der kontinentalen Perspektiven in den Blick genommen werden muß (Europäische Kommission, 1995).

Und schließlich sehen sich weltweit alle Regionen in den Industrieländern auch einem rasch zunehmenden Anpassungsdruck gegenüber, der aus der zunehmenden Globalisierung der Märkte mit wachsenden Freiheitsgraden bezüglich der Standortwahl der Unternehmen erwächst und der vor allem „alte“ Industrieprodukte sensibler Branchen trifft. Der weltweite Handel mit Industriegütern ist in den letzten zehn Jahren ungefähr dreimal so stark gestiegen wie deren Produktion. Der geschätzte weltweite Bestand an Direktinvestitionen hat sich seit 1980 etwa verfünfacht. Triebfeder bei dieser Vernetzung der Volkswirtschaften sind

² Brunet wollte mit seiner Darstellung vor einem drohenden französischen Zurückbleiben im Zuge der europäischen Integration gewarnt haben. Das Bild der blauen Banane als wettbewerbsstarkem Kerneuropa hat allerdings in neueren Regionalanalysen Bestätigung gefunden (Schmidt/Sinz, 1993: 609–610).

die großen multinationalen Unternehmen, aber auch die mittelständische Wirtschaft ist längst dazu gezwungen, global zu denken und mindestens europäisch zu handeln, und das heißt, viele Unternehmen in allen Regionen Europas könnten in diesem Prozeß der Globalisierung zunehmend an Basishaftung verlieren, in ihrer Standortwahl immer beliebtere Möglichkeiten nutzen. Und auch die Dienstleistungsproduktion interregionalisiert und internationalisiert sich zunehmend, wird also mehr und mehr selbst zur „footloose“-Branche, zumal die enorm gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten sowie die neuen elektronischen Medien und Informationsübertragungen die räumliche Überbrückbarkeit der Distanzen bei Angebot und Nachfrage nachhaltig revolutionieren.

Im Hinblick auf das politische Steuerungspotential in den Regionen beobachten wir eher die gegenläufige Entwicklung. Die Globalisierung der Märkte hat durch die anhaltenden technischen und organisatorischen Umwälzungen, die weiter rasch sinkenden Transportkosten, die dramatisch schrumpfenden Kommunikationskosten sowie die politisch gewollte Abrüstung von Handelsschranken aller Art und die Beseitigung von Hindernissen beim internationalen Kapitalverkehr schon jetzt eine weitgehende politische und ökonomische Entgrenzung bewirkt und damit eine entscheidende Abschwächung der regionalpolitischen Handlungsmöglichkeiten. Zunehmend stößt eine eigenständige nationale Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik auf unüberwindliche Barrieren. Ihre Richtung ist ein „race to the bottom“, Abweichungen nach oben werden immer kontraproduktiver. Dieser effektiven „Entgrenzung“ der traditionellen Raumverfassung von Wirtschaft und Gesellschaft, etwa in der Gestalt des Nationalstaates und seiner politischen oder administrativen Untergliederungen in Teilräume entspricht andererseits eine durchaus steigende Bedeutung der sonstigen „raumdifferenzierenden Faktoren“ (von Böventer 1979) der nationalen Volkswirtschaften, die den Wettbewerb der Regionen um Investitionen und international mobiles Kapital immer stärker in den Vordergrund rückt.

Und die Regionen selbst sind dabei zunehmend der Prägung durch die Märkte ausgesetzt. Eine gänzlich neue Qualität hat dieser Wettbewerb der Regionen schon durch das Binnenmarktprogramm und den Europäischen Wirtschaftsraum erhalten, auch wenn hier noch lange nicht alle Hemmnisse beseitigt sind und der Binnenmarkt selbst noch weit von seiner eigentlichen „Vollendung“, die für 1993 geplant war, entfernt ist (Europäische Kommission 1996 a). Auf die Regionen kommen mehr und mehr wirtschafts- und infrastrukturpolitische Aufgaben zu, die die national verfaßten Gemeinwesen nicht mehr generell durch einen Einheits-, Zentral- oder Gesamtstaat lösen können. Dies erfordert mehr eigenständige Kompetenzen, Mittel und Mitsprache für die regionale Handlungsebene, zumindest solcher unterhalb der großen Nationalstaaten Europas. Andererseits setzt ein grenzenlos hochintegrierter europäischer Wirtschaftsraum über die entgrenz-

ten Nationalstaaten eine stärkere Gestaltung der Rahmenbedingungen durch die Gemeinschaft voraus.

III. Die Europäisierung raumwirksamer Politikbereiche

Über lange Zeit hinweg war eine solche Stärkung eigenständiger regionaler Kompetenzen in Europa gerade nicht erkennbar. Im Gegenteil: Ausgelöst durch die Verlagerung der Wettbewerbspolitik auf die Gemeinschaft – eine an sich im gemeinsamen europäischen Markt ordnungsrechtlich zwingende Maßnahme – und die immer engere Auslegung der Beihilfenkontrolle durch die EG-Kommission nach Art. 92 und 93 EGV hat die Kommission im Zuge des Europäischen Integrationsprozesses die Regionen in ihrer Fähigkeit zu einer eigenständigen Strukturpolitik eher eingeengt (Jochimsen 1996 a).

Parallel zum Durchgreifen der Beihilfenkontrolle, aber doch mit erheblicher Verzögerung hat sich im Zuge des Integrationsprozesses die ursprünglich nicht vorgesehene gemeinschaftliche Regionalpolitik aus ihrer stiefmütterlichen Stellung gelöst. Erst 1967, immerhin 10 Jahre nach dem Vertragsschluß über die EWG, führte der Bewußtseinsbildungsprozeß zur Errichtung einer Generaldirektion Regionalpolitik, 1969 dann zu einem ersten programmatischen Entwurf der Kommission für „Eine Regionalpolitik für die Gemeinschaft“. Ein eigenes Instrument erhielten die Aktivitäten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Regionalpolitik mit der Einführung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in den 70er Jahren. Zunächst gab es zwar außerhalb der auf individuelle Einzelansprüche ausgelegten Maßnahmen arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Anpassungen für die vom Aufbau des gemeinsamen Marktes negativ betroffenen einzelnen Arbeitnehmer keine eigenständige, vertraglich normierte Kompetenz.³ Sie wurde erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und dem Binnenmarktprogramm Mitte der 80er Jahre geschaffen. Wirklich bedeutsam wurde die Regionalpolitik der EG aber erst im Zusammenhang mit der Süderweiterung der EG und der umfassenden Reform und wechselseitigen Verschränkung der Strukturfonds 1988. Und 1992 sind mit dem Beschuß zur Finanzierung der Gemeinschaft bis 1999 die Mittel für die Regionalpolitik nochmals aufgestockt und instrumentell um den Kohäsionsfonds für die ärmsten Mitgliedstaaten der EU erweitert worden. Mit einem Drittel aller EU-Ausgaben steht die Strukturpolitik heute, nach den Ausgaben für die gemeinsame Agrarmarktordnung (mit prak-

³ Die Rechtsgrundlage für die Errichtung des Europäischen Regionalfonds bildete 1975 die „Generalermächtigung“ des Artikel 235 des EWG-Vertrages, wonach der Ministerrat einstimmig der EG neue Zuständigkeiten verschaffen kann, die sich im Zusammenhang mit ihren vertraglichen Aufgaben als notwendig und sinnvoll erweisen.

tisch der Hälfte), an zweiter Stelle im EU-Haushalt, gefolgt von den Forschungs- und Entwicklungsausgaben mit weniger als einem Zehntel (6 %).

Die Evolution der Regionalpolitik der Kommission einerseits und die immer stringenter angewandte Beihilfengenehmigung andererseits brachten die westdeutschen Länder bei ihrem Ringen um die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in den achtziger Jahren in eine prekäre Lage, die erst allmählich entschärft worden ist (Jochimsen 1996 a). Und jetzt zeichnet sich auch für Ostdeutschland bereits das gleiche Konfliktpotential ab. Das wird noch dadurch verschärft, daß es die Bundesregierung versäumt hat, rechtzeitig die praktische Tragweite der deutschlandsspezifischen Regelung des EG-Vertrages zu klären, derzufolge Beihilfen zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten Nachteile mit dem Gemeinsamen Markt generell vereinbar sind (Jochimsen 1996 b).⁴

Im Zuge des Aufbaus und der Ausweitung ihres Tätigkeitsbereichs ist die Europäische Gemeinschaft überdies immer stärker auch in wichtige andere raumwirksame Politikbereiche vorgedrungen (Jochimsen 1996 a). Dabei sind als Bereiche mit z.T. erheblichen regionalen Auswirkungen die Verkehrspolitik, sodann die Umweltpolitik sowie die Forschungs- und Technologiepolitik zu nennen. Auch hier erhielt die EG durch die Vertragsrevision 1985 (EEA) explizit neue Zuständigkeiten. In Maastricht fand diese Entwicklung ihre Fortsetzung mit dem Kapitel über Transeuropäische Netze, den Ergänzungen zur Bildungspolitik, aber auch die Verstärkung und Konkretisierung in zahlreichen anderen Feldern (vgl. Art. 130 EGV mit seinen zahlreichen „Brüdern“ im Bereich des Subalphabets). Nicht ohne faden ordnungsrechtlichen Beigeschmack wurde vorneweg ein eigenes Kapitel zur Industriepolitik eingefügt bzw. „angespitzt“. Auch erhielt die EU erstmals explizite Kompetenzen im Gesundheitswesen, im Kulturbereich, in der Entwicklungshilfe und im Verbraucherschutz.

Damit hat die Europäische Union heute faktisch einen erheblichen Einfluß auf weite Bereiche der Infrastruktur und Wirtschaftspolitik in Europa gewonnen, der insgesamt auf eine Schwächung der Eigenständigkeit nationaler Handlungsmöglichkeiten hinausläuft. Sie setzt einerseits den wettbewerblichen Rahmen für die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten, verfolgt andererseits eigene regionalpolitische Ziele und betreibt ferner in den Sektoren Politik mit Raumwirkungen in beinahe jeder Hinsicht. Die zunehmende Verschränkung von nationaler, regionaler und europäischer Politik begründet und verstärkt die Forderung nach effektiver Beteiligung der Regionen und Kommunen in Europa, ja sie erhebt ihre Berück-

⁴ Vgl. Art. 92 Abs. 2 c EGV: „Mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind: [...] Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.“

sichtigung als dritter Ebene der EU letztlich zu einer „conditio sine qua non“ der Europäischen Integration.

Denn der skizzierte Langfristtrend zur Ausweitung des Tätigkeitsbereiches der EU selbst ist ja im Grunde ökonomisch, aber auch politisch durchaus folgerichtig angelegt. Für den voll funktionstüchtigen einheitlichen Binnenmarkt mit freiem Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr ist ein europaweiter ordnungsrechtlicher Mindestrahmen zu schaffen. Ferner müssen die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür gefördert werden. Und auch ein voll entwickeltes Europa der Regionen wird ohne solidarische Unterstützung der Gemeinschaft im Fall gravierender, raumdifferenzierender Schocks, aber auch endogener Fehlentwicklungen nicht auskommen.

Hier gilt es zu erkennen, daß von diesem politischen Integrationsprozeß vor allem die Gliedstaaten in den föderal verfaßten Mitgliedstaaten betroffen sind, relativ weniger die Verwaltungsregionen oder lokalen Einheiten der unitarisch verfaßten. Der Langfristtrend einer Kompetenzzunahme durch „Brüssel“ stellte seit jeher eine besondere Herausforderung für die deutschen Länder dar (Landtag Nordrhein-Westfalen 1990), und mit dem EU-Beitritt Österreichs gilt das gleiche schlagartig auch für dessen Bundesländer und neuerdings auch für Belgien und Spanien.

Wie tief dies in die eigenständigen politischen Gestaltungsspielräume eingreift, läßt sich am Beispiel der deutschen Länder deutlich machen. Potentiell berührt sind erstens viele ihrer innerstaatlichen Rechtssetzungsbefugnisse, z.B. im Kultur- und Medienbereich, im Bildungs- und Ausbildungswesen, in der Gesundheits- und Umweltpolitik, zweitens aber auch Verwaltungsbefugnisse und drittens verlieren die deutschen Länder zumindest potentiell auch Mitwirkungsmöglichkeiten an der gesamtstaatlichen Willensbildung. Anders als die Nationalstaaten werden die Regionen aber nicht automatisch und tendenziell für den Verlust autonomer Handlungsmöglichkeiten durch die ihnen zustehenden Mitentscheidungsrechte auf der europäischen Ebene „entschädigt“. Deshalb setzten sich die deutschen Länder im Zuge des Ratifizierungsprozesses zum Maastrichter Vertragswerk mit Nachdruck für die Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in Integrationsfragen ein und errangen mit der neuen Fassung des Art. 23 GG und der entsprechenden Durchführungsgesetzgebung einen größeren Erfolg.⁵

⁵ Dieser sogenannte Europa-Artikel enthält ausführliche Bestimmungen über die Mitwirkungsrechte der Länder, die durch den Bundesrat wahrgenommen werden und dessen Mehrheitsbildungsregeln unterliegen – eine durchaus „revolutionäre“ Selbstbeschränkung hinsichtlich der Rechte des einzelnen Landes, das ja staatstheoretisch und verfassungsnormiert der alleinige Träger dieser Hoheitsrechte ist. Zuvor war ihnen der erste wichtige Durchbruch bei der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 gelungen, als der Bundesrat ein besonderes Beschlusßorgan für die

IV. Der Ausschuß der Regionen: Hinreichende Basis für die politische Verankerung der dritten Ebene?

Vor diesem Hintergrund ist die Errichtung des Ausschusses der Regionen (AdR) im Jahre 1994 die logische Konsequenz der vor allem seit den 80er Jahren zunehmenden Artikulation und beginnenden Berücksichtigung regionaler Interessen in der EU. Dies fand zunächst Ausdruck in den Aktivitäten der Regionen „in Brüssel“ selbst (etwa durch Eröffnung von eigenen Vertretungen), in Zusammenschlüssen und Netzwerken (etwa der 1987 gegründeten „Versammlung der Regionen Europas“)⁶, später in der „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“ des Europäischen Parlaments (1988) sowie der Einsetzung eines „Regionalbeirates“ bei der Kommission (1988).

Auch im Hinblick auf die Regierungskonferenz waren es die deutschen Länder, die frühzeitig auf eine stärkere politische Verankerung der Regionen in Europa drängten (Fürst 1995: 823). Es ging ihnen um weit mehr als die nominelle Aufwertung des Beirates, es ging ihnen um das Modell eines auf drei gleichberechtigten Ebenen ruhenden „Europa der Regionen“, wobei Region zunächst als Synonym für „Länder“ bzw. Gliedstaaten oder entsprechend starke, autonome Gebietskörperschaften in Europa stand. Dieser besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Länder bzw. Regionen in Europa entspringt auch die z.B. schon in Landtag Nordrhein-Westfalen (1990) erhobene Forderung nach der Schaffung einer dritten Kammer auf EG-Ebene als eigenständiges Vertretungsorgan, das den anderen Organen der EU gleichgestellt ist (Regionalkammermodell).

Es ist offensichtlich, daß ein derart weitreichendes Leitbild angesichts der konstitutionellen Vielfalt von Regionen in Europa derzeit nur ein Endziel beschreiben kann. Die föderativ verfaßten Mitgliedstaaten – Deutschland, Österreich und Belgien in ihrer je besonderen Ausprägung – zunehmend ergänzt um die Regionenverfassung namentlich in Spanien und Italien stellen in der EU ja noch eher die Ausnahme dar (Becker et al. 1995: 801). Schon für die französischen Départements ist die Eigenständigkeit im wesentlichen auf die Verwaltung eingeschränkt, wobei für die Zwecke der regionalpolitischen Ausrichtung mehrere Départements zu übergeordneten Regionalstrukturen zusammengefaßt werden. Bei realistischer Betrachtung heißt dies: Die regionale Ebene in Europa dürfte auf abseh-

eupopapolitischen Vorlagen aus Brüssel einsetzte und dieses abschließend mit der Stellungnahme der Länder zu ihrer verfassungsrechtlichen Mitwirkung beauftragten, und zwar nach dem Beslußregeln des Bundesrates, d.h. mit der Mehrheit der Länderstimmen, auch wenn es sich um ausdrücklich der (Einzel)Landeskompétence vorbehaltene Materie handelt.

⁶ Neben der „Versammlung der Regionen Europas“ zählen auch die Arbeitsgemeinschaften zur grenzüberschreitenden Kooperation sowie die Konferenzen „Europa der Regionen“ in die Reihe von Beispielen einer politischen Integration der Regionen in Europa, die z.B. in Hrbek/Weyand (1994) ausgiebig beschrieben sind.

bare Zeit wohl noch schwach und heterogen bleiben, und die Schaffung einer vollwertig, durchgängig von den Regionen aller Mitgliedstaaten besetzten „dritten Kammer“ dürfte deshalb, aber nicht nur deshalb, noch lange auf grundlegenden Widerstand stoßen.

Die kurzfristige Maxime einer Stärkung der Regionenrolle in Europa muß also einerseits auf die Begrenzung des Gemeinschaftseinflusses auf ökonomisch sinnvolle Aktivitäten und andererseits auf die Beteiligung am Willensbildungsprozeß auf der EU-Ebene gerichtet sein. Das im EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip und der neu geschaffene beratende „Ausschuß der Regionen“ sind deshalb als durchaus beachtenswerter Fortschritt anzusehen, vor allem die Errichtung des AdR in Maastricht I kam seinerzeit sogar einer mittleren Sensation gleich. Den Kommunen ist eine solche Beteiligung nicht generell zuteil geworden, obwohl Europaparlament, Ministerrat und Kommission dieses am liebsten erzwungen hätten. In Deutschland war die entsprechende Auseinandersetzung besonders hart, weil dies der einzige Mitgliedstaat der EU ist, der eine verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung außerhalb der Länder- und Bundesstaatlichkeit kennt.

Allerdings ist der Ausschuß der Regionen mit erheblichen Geburtsfehlern versehen. Die institutionelle Ausgestaltung dieses nur beratenden Gremiums fällt weit hinter die gemeinsamen Forderungen der Regionen in Europa zurück (Becker et al. 1995: 798).⁷

- Der Ausschuß der Regionen sollte bei allen Vorhaben der Gemeinschaft Stellungnahmen abgeben. Mit dem Recht zur Initiativstellungnahme ist dies prinzipiell gegeben. Die obligatorische Anhörung des AdR ist hingegen auf eine enge Reihe von spezifischen Feldern begrenzt worden.
- Der AdR sollte ein Initiativrecht für die Rechtssetzung in solchen Fällen haben, in denen die EU wesentliche Interessen der Länder, Regionen und autonomen Gebietskörperschaften berührt.

⁷ Und auch das Subsidiaritätsprinzip ist viel zu eng und weniger operational mit einem Bias gegen seine Anwendbarkeit ausgelegt worden. Es gilt nach den vom Europäischen Rat in Edinburgh (1992) festgelegten Leitlinien nur für das Verhältnis zwischen Mitgliedstaat und Gemeinschaft, nimmt also auf die Position der Regionen keinen Bezug. Hier ist zu differenzieren: Während eine Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes auch auf das Verhältnis Union und Regionen durchaus geboten erscheint, ist eine noch weitergehende Interpretation als „Kriterium für die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben zwischen *allen* in der Europäischen Union vertretenen Verwaltungsebenen [Hervorhebung R.J.]“, wie es der AdR gefordert hat (AdR 1995 a), nicht ohne Probleme. Dies forderte auf europäischer Ebene konstitutionelle Rechte ein, die den Regionen in vielen Mitgliedstaaten nicht gewährt werden.

- Drittens war in Fällen der Verletzung seiner Mitwirkungsrechte oder des Subsidiaritätsprinzips ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof verlangt. Diese Klagemöglichkeit blieb dem AdR bislang verwehrt, ebenso den Regionen selbst.⁸

Überdies ist die Rolle des AdR auch organisatorisch – z.B. durch den fehlenden eigenständigen Unterbau – beeinträchtigt. Am schwersten aber wiegt als Burde für effektive Kooperation und Interessenartikulation des AdR seine heterogene Zusammensetzung (Becker et al. 1995: 803). Sie stellt sich als Ergebnis der Besetzung des Ausschusses „im nationalen Ermessen“ völlig spiegelbildlich zu den inneren Strukturen der EU-Mitgliedstaaten dar. Von den 222 Sitzen des AdR repräsentieren etwa 60 % (132 Sitze) lokale Gebietskörperschaften, und die restlichen 40 % (90 Sitze) die regionale Ebene, wovon wiederum nur etwa die Hälfte aus solchen Regionen stammt, die hinsichtlich ihres föderalen oder autonomen Charakters einen hohen Grad an Souveränität oder zumindest Autonomie aufweisen. Die föderal orientierte regionale Perspektive, die für eine starke eigenständige Regionalpolitik eintreten könnte, befindet sich damit innerhalb des AdR in der Minderheit, erst über wechselnde Allianzen⁹ und Blockbildungen¹⁰ mit anderen Gruppen kann dies zu Mehrheiten führen. Und überdies wird eine eigenständig regional verfaßte Perspektive von nur sechs Mitgliedsstaaten eingebracht,¹¹ die kommunale Perspektive aber von den anderen neun Mitgliedstaaten. Diese Struktur macht es schwierig, im Ausschuß der Regionen eine effektive materielle Einflußnahme auf die gemeinschaftliche Politik zu üben. Der Rolle des AdR als beratender Institution wäre eher dienlich gewesen, eine stärker getrennte Vertretung der Regionen einerseits und der kommunalen Gebietskörperschaften zu schaffen. Die Heterogenität erstreckt sich überdies auf höchst unterschiedliche politische Funktionen und Erfahrungshintergründe der AdR-Repräsentanten, auch ist ein Wahlmandat nicht zwingend für die Mitgliedschaft im AdR.

Dies alles wirkt sich auf die Effektivität des AdR aus. Eine erste Bestandsaufnahme seiner Arbeit hat ergeben, daß unverändert noch die Suche nach dem „Minimalkonsens“ (Becker et al. 1995: 810) den Arbeitsstil bestimmt. Und bislang ist

⁸ Die deutschen Länder haben die fehlende Klagemöglichkeit tatsächlich bereits über das „Gentlemens-Agreement“ mit der Bundesregierung im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993 umschifft (Fürst 1995: 829), aber bislang noch nicht davon Gebrauch gemacht.

⁹ Feste Koalitionen scheint es bisher nicht zu geben, auch weil politische Bindungen im AdR praktisch keine Rolle spielen.

¹⁰ Z.B. Nordlager vs Südlager; regionale vs kommunale Interessenvertretung; Fördergebiete vs Nicht-Fördergebiete.

¹¹ Deutschland, Belgien, Spanien, Italien, Österreich. Die Hälfte der 24 Sitze Frankreichs wird ebenfalls von „Regionen“ besetzt.

auch noch nicht, wie es das Leitbild des Europa der Regionen nahelegt, eine systematische Konzentration der Kräfte des AdR auf herausragende Querschnittsthemen von regionaler Bedeutung erkennbar. Dazu wäre vor allem die Europäische Raumordnung zu rechnen (Fürst 1995: 833), deren Berücksichtigung im Vertragswerk selbst gefordert wird.¹²

In seiner jetzigen Form als beratendes Gremium ohne nennenswerte Kompetenzen kann mit dem AdR noch nicht ein wirksames „Europa der Regionen“ reklamiert werden. Aber er stellt immerhin einen Anfang dar, einen Nukleus zur Entwicklung einer echten föderalen Beteiligung der dritten Ebene in Europa.

Eine Chance, den Regionenausschuß systematisch zu stärken, bietet die jetzt laufende Revision des Maastrichter Vertrages. Denn hier geht es – vor dem Hintergrund von Osterweiterung und Währungsunion – nicht zuletzt auch um überfällige Reformen der EU-Strukturen und Entscheidungsverfahren (Jochimsen 1995; Kalbfleisch-Kottsieper 1996). Ein Ziel – 1995 in der Stellungnahme des AdR (1995 a) zur Vertragsrevision festgehalten – ist die Beseitigung der gravierendsten Geburtsfehler:

- die stärkere demokratische Legitimation der Ausschußmitglieder,
- seine organisatorische Unabhängigkeit vom Wirtschafts- und Sozialausschuß (eigener Unterbau) sowie seine Eigenständigkeit in Fragen der Geschäftsordnung,¹³
- ein Klagerecht des AdR beim Europäischen Gerichtshof, sofern seine Mitwirkungsrechte nicht beachtet werden.

Dies erscheint als Katalog der Minimalerfordernisse einer gebotenen institutionellen Stärkung des AdR.

Eine noch weitergehende Stärkung erscheint überdies geboten, wenn die Beteiligung der Regionen mit dazu beitragen soll, das Demokratie- und Effizienzdefizit der europäischen Institutionen zu beheben. Seit Jahren schaukeln sich ja fehlende Legitimität und mangelnde Handlungsfähigkeit in zentralen Fragen in der EU gegenseitig hoch und tragen zu wachsender Bürgerferne, gravierender Undurchsichtigkeit und europafeindlicher Frustration bei. Staatsrechtlich ist die Europäische Gemeinschaft ja weder ein Staatenbund noch ein Bundesstaat, sondern

¹² Bislang hat die Kommission eine solche Kompetenz nicht, faktisch betreibt sie andererseits, wie dargelegt, in erheblichem Maße regionale Strukturpolitik und andere raumwirksame Politik, die dringend eines übergeordneten Ordnungsrahmens bedarf. Erste Schritte zur Erarbeitung einer Position hat der AdR in seiner Stellungnahme zum Dokument „Europa 2000+“ unternommen (AdR 1995 b). Darin wurde die Kompetenzerweiterung der Kommission auf Fragen der Raumordnung befürwortet.

¹³ Zwar wird die Geschäftsordnung vom AdR ausgearbeitet. Sie bedarf indes der einstimmigen Genehmigung des Rates.

ein supranationales Gebilde „sui generis“, ein „Staatenverbund“, wie sie das Bundesverfassungsgericht (1993) bezeichnet. Mit dem Ministerrat, der Kommission, dem Parlament und dem Gerichtshof haben die Mitgliedstaaten – qua völkerrechtlichem Vertrag – europäische Organe geschaffen, deren Rechtssetzung als direkt auf die Mitgliedstaaten durchgreifendes sekundäres Gemeinschaftsrecht in einem noch nicht durchgehend geklärten Verhältnis zu deren eigenen verfassungsgebenden Gewalten steht.¹⁴ Ein wesentlicher Grund für die Akzeptanz der politischen Aktivität der EU liegt bislang in ihrer wirtschaftlichen Effizienz. Aber es fehlt ihr an der demokratischen Legitimation. Jeder Versuch, diese durch erweiterte Rechte des Europäischen Parlamentes bzw. des Ausschusses der Regionen zu erreichen, weist wohl in eine vernünftige Richtung. Er droht aber mit der ebenfalls dringend erforderlichen Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft in Konflikt zu geraten, z.B. durch verstärkte Mehrheitsentscheidungen im Rat.

Dieses Dilemma aufzulösen, ist in der Tat eine zentrale Aufgabe für die Revolutionskonferenz und gewiß auch eine zentrale Voraussetzung für die weitere Integrationsperspektive in Europa. Sollen die Regionen in Europa dazu ihren Beitrag leisten, ist eine substantielle Aufwertung des AdR zu einer homogeneren und wirksameren Regionenvertretung fällig. Das setzt aber voraus, daß der AdR zuvor systematisch umgebaut wird, mit deutlicherer Trennung der eigenständig verfaßten regionalen und kommunalen Ebene sowie der demokratischen Legitimität der Ausschußmitglieder. Erst dann ist daran zu denken, den AdR als eigenständiges Organ – neben dem Rat, dem Gerichtshof, dem Parlament und der Kommission – zu etablieren, das Mitentscheidungsrechte in den herausragenden regionalen Fragen hat.

Es dürfte sich als Illusion erweisen, diesen konstitutionellen Quantensprung für 1996/97 zu erwarten. Für die Idee des „Europa der Regionen“ ist auch schon einiges gewonnen, wenn überhaupt ein weiterer Schritt nach vorn getan, und der AdR organisatorisch und institutionell gestärkt wird. Im Gefolge einer weiteren Regierungskonferenz könnte sich dann die Überprüfung der Regionenrolle in der EU stellen.

¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht strich in dieser Hinsicht im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 erneut den Prüfungsvorbehalt heraus, den es in früheren Entscheidungen aufgestellt hatte (Bleckmann/Pieper 1993: 974). So hatte es bereits 1974 (BVerfGE 37, 271) betont, seine Zuständigkeit sei jedenfalls *solange* gegeben, wie nicht ein gemeinschaftsrechtlich verankerter Grundrechtskatalog durch ein direkt gewähltes europäisches Parlament gegeben sei („Solange I“). Diesen Prüfungsvorbehalt hinsichtlich des sekundären Gemeinschaftsrechts hat es 1986 (BVerfGE 73, 339) zurückgenommen, *solange* die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere der Europäische Gerichtshof, einen im wesentlichen gleichzuachtenden Grundrechtschutz gewährleisten („Solange II“).

Auf Dauer ist der Ausschuß der Regionen zu einem Kooperationsorgan auszubauen, das sich auch dem geregelten, fairen Miteinander der ja durchaus untereinander konkurrierenden Regionen, die nicht nur gemeinsame Interessen gegenüber „Brüssel“ haben, zuwendet. Es geht dabei um eine Art von „Wettbewerbsordnung“ der Regionen untereinander, die die Kooperation stärkt, die ruinöse Konkurrenz vermeidet. Beihilfeverbote und Wettbewerbskontrollen reichen hierzu nicht aus. Es müssen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß in der EU auch eine Solidarität zwischen den starken und den schwachen Regionen untereinander wächst.

V. Die neue Rolle der Regionen in der dritten Stufe der EWWU

Die enorme Zunahme der potentiellen Anforderungen an die Regionen gilt bereits in der jetzigen Phase, in der die Vollendung des Binnenmarktes ansteht. Wichtige noch fehlende Elemente dabei sind zum einen die Harmonisierung der Kapitalertragsbesteuerung, zum anderen den Übergang der Mehrwertbesteuerung zum Ursprungslandprinzip, ganz zu schweigen von der Harmonisierung oder Koordinierung der direkten Besteuerung (Europäische Kommission 1996 b). Keine Frage, der verschärzte Steuerwettbewerb im Binnenmarkt verlangt zugleich auch nach stärkerer Koordinierung, nämlich neben Mindestsätze für indirekte Steuern auch solche für direkte, vor allem für die Kapitalerträge. Dies muß vor dem Eintritt in die Endstufe der Währungsunion geleistet werden und betrifft letztlich die Gesamtstruktur der Steuer- und Abgabenbelastung. So impliziert ja eine niedrige Mehrwertsteuer wie in Deutschland¹⁵, daß der Staat im Regelfall höhere Steuern auf die Unternehmens- und die Arbeitseinkommen erhebt als andere Länder, und zwar neben hohen Sozialabgaben, um vergleichbare Einnahmen zu erzielen. Zugleich wird aber jetzt schon europaweit die Besteuerung mobiler Faktoren immer schwieriger, die immobilen werden immer stärker belastet. Ohne Auffanglinien droht die Standortkonkurrenz in der Währungsunion diese Verschiebung in den Steuerstrukturen noch zu akzentuieren.

Der Bedeutungszuwachs der Regionen gilt viel stärker noch in der vollständig ausgeformten dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Denn mit ihr

¹⁵ So liegen die „normalen“ Mehrwertsteuersätze in Finnland mit 22 %, Schweden und Dänemark (jeweils 25 %) innerhalb der EU am höchsten, während in diesen Ländern die maximalen Körperschaftssteuersätze für nicht ausgeschüttete Gewinne mit 25 % (Finnland), 30 % (Schweden) und 34 % (Dänemark) deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts liegen. In Deutschland betragen die entsprechenden Sätze 15 % (Mehrwertsteuer) und 48,375 % (Körperschaftssteuer, einschl. Solidaritätszuschlag). Großbritannien, Spanien, Portugal und Luxemburg weisen sowohl vergleichsweise niedrige (normale Mehrwertsteuersätze als auch relativ niedrige Höchstsätze bei der Körperschaftssteuer auf nicht ausgeschüttete Gewinne auf. Erhebliche wettbewerbsverzerrende Steuerunterschiede existieren auch bei der Mineralölsteuerbelastung.

werden für die Teilnehmerstaaten nicht nur die Wechselkursschwankungen ein für allemal ausgeschlossen, sondern vor allem wird die regionale Standortkonkurrenz im gemeinsamen Währungsraum nochmals schärfster ausfallen als bisher schon. Güter, Kapital, Dienstleistungen und Personen werden nochmals mobiler, die Integration der regionalen Märkte wird weiter vertieft und beschleunigt. Die Notwendigkeit, sich finanz-, steuer-, struktur- und sozialpolitisch, von den Tarifvereinbarungen ganz zu schweigen, auf klare Regeln bzw. Verhaltensweisen zu verständigen, so wie dies mit dem Stabilitätspakt für die Finanzpolitik geschieht, nimmt dramatisch zu. Deshalb setzt der Übergang zur Währungsunion eine Vertiefung der politischen Union voraus (Jochimsen 1997 b), wie dies auch der AdR (1996) zu Recht herausgestellt hat.

Soweit es spezifische regionalwirtschaftliche Konsequenzen im Rahmen der Währungsunion gibt, sind diese ganz ähnlich gelagert wie schon im ehrgeizigen Binnenmarktprogramm, wenn auch akzeleriert und intensiviert. Die Nettogewinne dürften um so höher ausfallen, je weiter die Integration einer Branche oder Region innerhalb des neuen Währungsraums bereits vorangeschritten ist, vor allem wird nochmals der Kern – die als „blaue Banane“ bezeichnete demographische und ökonomische Ballungsschiene im Herzen Westeuropas – gestärkt, zugleich die Peripherie geschwächt.

Unterschiedliche Entwicklungsstände, aber auch neue regionale Schocks und Divergenzen in der relativen Lohn- und Produktivitätsentwicklung werden sich generell in der Währungsunion noch unmittelbarer und zügiger auf die Regionen auswirken. Der Druck auf die regionale Lohnpolitik, sich im Rahmen der Produktivitätsspielräume zu bewegen, steigt nochmals ganz erheblich, weit über das in der entgrenzten Weltwirtschaft ohnehin geltende hinaus. Wenn der nominale Wechselkurs als Anpassungsparameter entfällt – und die Zinsen im Währungsraum unter dem stärkeren Ausgleichsdruck der gemeinsamen Währung stehen –, dann müssen sich die anderen nominalen (und realen) Größen noch rascher anpassen, sonst droht höhere regionale Arbeitslosigkeit, Druck auf Lohnsubventionen oder verstärkte Abwanderung.

Und damit wird auch die relative Bedeutung der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik weiter steigen. Außer dem „laissez faire, laissez passer“ einer „passiven Sanierung“ gibt es zu ihr dann aber auch keine Alternative mehr. Kompetitive Abwertungen fallen ex definitionem fort, aber auch eigenständige nationale Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme werden scharf restriktiert. Zugleich werden aber die Voraussetzungen für effektive Regionalpolitik immer härter umkämpft sein. Einerseits wird der Stabilitätspakt nolens volens den souveränen Spielraum für ihre finanzielle Dotierung einschränken. Andererseits könnten diese Dotationen, wie bereits geschehen, sich zu einem Subventionswettlauf hochschaukeln, der sich die Erfolgssaussichten der Beteiligten selbst abgräbt. Hier

kommt es deshalb in einem doppelten Sinne auf die Qualität der Politik und ihrer Prioritätensetzung an; nämlich das tunlichst unverwechselbare Profil der Regionalpolitik vor Ort und die Beachtung der Beihilfekontrolle (mit einer sinnvollen, nicht zu kleinlichen „de minimis“-Regelung für die Bagatellgrenzen der staatlichen Hilfen für mittlere und kleine Unternehmen) bzw. der Grenzen, die der Stabilitätspakt setzt. Und alles dies dürfte also den Druck auf eine wirksame Strukturpolitik noch weiter erhöhen bzw. die Schaffung und Stärkung der endogenen Entwicklungsbasis in den Regionen zusätzlich erschweren.

Diese Überlegungen begründen die Notwendigkeit, den Regionen (zumindest in den großen föderalen Staaten der EU) in ihrem Verhältnis zur EU-Politik und zur nationalen Ebene wieder mehr substantielle Kompetenzen zu geben. Um die Stellung von Ländern und Regionen gegen „Brüssel“ abzustützen, ist eine weitere Schärfung des Subsidiaritätsprinzips zu leisten, und dazu ist ein eigenes Klagerecht der Regionalparlamente zu schaffen.¹⁶

Vor allem aber muß diese Diskussion um die erforderliche Substanz der Landespolitik auch in den nationalen Parlamenten geführt werden. Denn auch im innerstaatlichen Verhältnis gilt es genauso, wenn nicht noch drängender, die neue Rolle der Regionen in Europa zu erkennen und die Anreize und Kompetenzen für eine effiziente, regionale Entwicklungspolitik zu stärken. Denn die Regionen in Europa werden sich – jede für sich – nolens volens der Aktivierung ihrer eigenen endogenen Entwicklungspotentiale zuwenden müssen. Dazu gilt es, um noch einmal das deutsche Beispiel zu zitieren, in der Finanzverfassung das Trennsystem bei den Aufgaben und Ausgaben wieder zu stärken. In der deutschen Nachkriegsgeschichte hat sich ja immer stärker eine Tendenz zum Unitarismus auf Bundesebene, verstärkt durch die Beteiligung der Länder an der Willensbildung des Bundes, durchgesetzt, die immer weniger eigene Kompetenzen und Mittel bei den einzelnen Ländern und ihren Landtagen belassen hat. Die Dominanz eines aufwendigen „Ausgleichsföderalismus“ ist nunmehr zugunsten einer Renaissance des „Konkurrenzföderalismus“, der sich als notwendige Standortstütze entfalten muß, umzukehren (Jochimsen 1993). Die heute sehr weitreichende Kompetenz des Bundes, über allgemeine Mischfinanzierungen, Gemeinschaftsaufgaben und soziale Geldleistungsgesetze die Ausgabevolumina der Länder und Gemeinden mitzubestimmen und zur Mitfinanzierung heranzuziehen, sollte deshalb eingeschränkt werden.¹⁷ Aber auch eine Neugliederung der Länder zur Schaffung gleichermaßen leistungsstarker Gliedstaaten darf hier nicht vergessen werden, auch

¹⁶ Der heterogene Ausschuß der Regionen wäre dafür der falsche Träger.

¹⁷ Deshalb bin ich für eine generelle Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben in Westdeutschland eingetreten. In Ostdeutschland sind hingegen die Aufgaben so groß, daß hier eine auf 20 Jahre befristete Gemeinschaftsaufgabe einzurichten ist, die alle raumwirksamen Politikbereiche zusammenfaßt (Jochimsen 1996 b).

wenn – leider – der so notwendige Zusammenschluß zwischen Berlin/Brandenburgs vorerst vom Tisch ist.

VI. Plädoyer für ein Europa der Regionen

Zum Schluß möchte ich ein Fazit über die Rolle der Regionen in Europa ziehen. Ihre ökonomische und politische Bedeutung – zumal die der deutschen Länder, aber auch die der zunehmend selbstbewußten Regionen Belgiens, Italiens oder Spaniens, und jetzt auch die der Bundesländer Österreichs – ist im Zuge der europäischen Integration bzw. des EU-Beitritts enorm gewachsen. Als eigenständige Handlungsebene in Europa sind sie nach langen Kämpfen inzwischen anerkannt, ein Anfang im Hinblick auf ihre politische Mitverantwortung am Integrationsprozeß ist gemacht. Diese Beteiligung muß allerdings noch erheblich verstärkt und ausgebaut werden. Der Europäisierung der Wirtschaftspolitik und dem Zusammenwachsen der entgrenzten Volkswirtschaften und Nationalstaaten zu einem großen europäischen Wirtschaftsraum muß die raumwirksame Strukturierung der politischen Willensbildung und der Schaffung und Entfaltung des regionalen Entwicklungspotentials entsprechen. Dem gibt ein dynamischer Prozeß der Regionalisierung, der Bewußtseinsbildung und des Gestaltungswillens heute schon überall beredten Ausdruck. Das entspricht auch der sich sowohl unter den ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten entwickelnden Perspektive des gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraumes als auch die Erhöhung von Legitimation und Effizienz, die geboten ist. Europa muß auf seinen starken Regionen aufbauen.

Literatur

- Ausschuß der Regionen (1995a), Stellungnahme zu der Revision des Vertrags über die Europäische Union. Dok. CdR 136/95.
- (1995b), Stellungnahme zu Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Dok. CdR 231/95.
 - (1996), Stellungnahme zum Thema Wirtschafts- und Währungsunion. Dok. CdR 65/96.
- Becker, A./Schabhäuser, B., Schön, R.P. (1995), Der Ausschuß der Regionen – Die institutionalisierte Vertretung der Regionen in der EU. Informationen zur Raumplanung 12: 797–821.*
- Bleckmann, A./Pieper, U. (1993), Maastricht, die grundgesetzliche Ordnung und die „Superevisionsinstanz“. Recht der internationalen Wirtschaft 12: 969–977.*
- Böventer, E. von (1979), Standortentscheidung und Raumstruktur. Hannover.*
- Brunert, R. et al. (1989), Les Villes ‘Européennes’, Rapport pour la Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale (DATAR). Groupement d’Intérêt Public RECLUS, Montpellier.*

Bundesverfassungsgericht (1993), Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (Maastricht-Urteil). Europa-Blätter, Dokumente, Nr. 6a, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 229.

Europäische Kommission (1995), Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

- (1996a), Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen. KOM (96) 520 endg., Brüssel.
- (1996b), Steuern in der Europäischen Union. Diskussionspapier für die informelle Tagung der für Wirtschafts- und Währungsfragen zuständige Minister, SEK(96) 487 endg., Brüssel.

Europäisches Parlament (1988), Entschließung zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen (Regionalisierungscharta). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 326/88.

Fürst, D. (1995), Die Rolle der Regionen im Rahmen des AdR. Informationen zur Raumentwicklung 12: 823–837.

Hamm, R./Klemmer, P. (1993), Neue regionalwirtschaftliche Problemlagen im vereinten Deutschland und der Beitrag ausgewählter Fachpolitiken zu ihrer Lösung – eine klassifizierende Übersicht. RWI-Mitteilungen 2: 117–142.

Hrbek, R./Weyand, S. (1994), Betrifft: Das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven. München.

Jochimsen, R. (1991a), Subsidiarität im Felde der europäischen Integration – 12 Thesen. Beitrag zum Jacques Delors Colloquium: Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility, European Institute of Public Administration, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 40 (31. März 1991), S. 4–11.

- (1991b), Finanz- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen der europäischen Integration und ihrer räumlichen Entwicklung. Perspektiven der Raumentwicklung in Europa, Wissenschaftliche Plenarsitzung 1991 in Aachen, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 190, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 86 (14. November 1991), S. 4–12.
- (1993), Raumentwicklung in Deutschland – Deutsche Einheit und europäischer Einiungssprozeß als neue Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Umwelt. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Raumentwicklung. Politik für den Standort Deutschland, Materialien zur Raumentwicklung 57: 3–13.
- (1994), Raumordnung und regionale Strukturpolitik – Anmerkungen zu einem neuen Spannungsfeld im vereinten Deutschland, Gedenkrede für J. Heinz Müller. Freiburger Universitätsblätter 123: 23–43, wiederabgedruckt in: Jahrbuch der Görres-Gesellschaft 1994.
- (1995), Revisionskonferenz 1996: Wirtschafts- und währungspolitische Anforderungen an ein Maastricht II. Staatswissenschaft und Staatspraxis 4: 533–563.
- (1996a), Die Europäisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und ihre Konsequenzen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Vortrag anlässlich des Symposiums „Nordrhein-Westfalen in Europa“, veranstaltet vom Landtag Nordrhein-Westfalen

- len, dem Kulturwissenschaftlichen Institut in Essen im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen und dem Hauptstaatsarchiv im Landtag Düsseldorf, 26. April 1996.
- (1996b), Herausforderungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion an die neuen Länder. Festvortrag anlässlich der Verleihung des August-Lösch-Preises der Regionalwissenschaften, Heidenheim/Brenz, am 14. September 1996, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 64 (14. Oktober 1996), S. 5–14.
 - (1997a), Regional Science in Germany – from the Beginnings to the Present. In: Peschel, K. (Hrsg.), *Regional Growth and Regional Policy Within the Framework of European Integration*, Heidelberg.
 - (1997b), Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2. völlig überarbeitete Auflage, i.E. (1. Auflage: Köln 1994).
- Kalbfleisch-Kottsieper*, U. (1996), Ausschuß der Regionen: Entwicklungsstörungen. EU-Magazin 1–2: 20–21.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (1990), Bericht der Kommission Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa, 2 Bände. Düsseldorf.
- Schmidt, V./Sinz, M.* (1993), Gibt es den Norden des Südens? Aspekte regionaler Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Gemeinschaft. Informationen zur Raumentwicklung 9/10: 593–618.

Bildung und Wissenschaft

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51167-9>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 23:01:44
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Mehr Freiheit und soziale Gerechtigkeit durch flexible Planung: Das Beispiel Bildung

Von Reimut Jochimsen und Volker Schmidt*

I. Gesellschaftsreform durch Bildungsreform?

Kaum ein Bereich in unserer Gesellschaft ist so eingehend empirischen Klassen- oder Schichtenanalysen unterzogen worden wie das Bildungswesen. Wenn auch die Bildungsstatistik zu Recht immer noch als weitgehend unzureichend betrachtet wird, dieses hat sie immerhin geleistet: Den Klassencharakter unserer Gesellschaft in einem Bereich zu verdeutlichen. So ist der Anteil der Arbeiterkinder an weiterführenden Schulen und an den Hochschulen im Vergleich zum Bevölkerungsanteil zu so etwas wie einem social indicator für Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität in unserer Gesellschaft geworden. Leider spielt dieser Indikator inzwischen wieder eine untergeordnete Rolle in der bildungspolitischen Diskussion, stattdessen dominieren zunehmend andere Themen.

Kein Wunder also, daß es insbesondere Sozialdemokraten waren und sind, die der Bildungspolitik ihre gesteigerte Aufmerksamkeit widmeten und weiter widmen. Bei ihnen mag die Vorstellung oder die Hoffnung im Spiel sein, durch eine Änderung des Bildungswesens die Gesellschaft insgesamt zu ändern und damit den Zielen des freiheitlichen Sozialismus näher zu kommen. Ansatzpunkte dafür sind in der Tat gegeben. Wer gegen „die Vergewaltigung des Menschen, seiner Freiheit und der Gerechtigkeit in den zwischenmenschlichen Beziehungen“ (W. Eichler) ist und die Vereinigung sozialer Gerechtigkeit mit persönlicher Freiheit anstrebt, weiß, daß die Bildungspolitik erklärtermaßen auf Chancengleichheit zielt.

Bildungspolitik, die soziale Schranken im Zugang zu den Bildungsstätten niederröhrt, schafft mehr Gerechtigkeit, mehr Gleichheit, und mehr Freiheit. Und doch wäre es Illusion, zu glauben, Bildungsreformen könnten umfassende soziale Reformen ersetzen, soziale Gerechtigkeit, persönliche Freiheit, Chancengleichheit ließen sich allein oder auch nur in erster Linie durch Bildungsreformen erreichen. Gerade Chancengleichheit in der Gesellschaft setzt die Änderung sozialer

* Erschienen 1973 in: H. Flohr et al. (Hrsg.), *Freiheitlicher Sozialismus*. Gerhard Weisser zum 75. Geburtstag. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 187–197.

und ökonomischer Strukturen in allen wichtigen Bereichen voraus. Gleiche Chancen im Bildungswesen garantieren noch keine gleichen Dispositionsschancen im Wirtschaftssektor, ungleiche Vermögensverteilung ist nicht durch Chancengleichheit im Bildungswesen aufzuheben. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob wenigstens die isolierte Verwirklichung von Chancengleichheit im Bildungswesen mit den heutigen Reformvorstellungen überhaupt möglich ist. Auch hier werden in letzter Zeit Zweifel angemeldet.

In der Bundesrepublik, freiheitlichen Grundsätzen folgend, wurde bekanntlich mit dem Ziele größerer Chancengleichheit dieser Weg eingeschlagen: „Will man aber Gleichheit der Bildungschancen verwirklichen, ohne bestimmten Gruppen faktisch schon zugestandene Bildungschancen wegzunehmen, so geht dies nur, indem man allen die Bildungschancen einräumt, die bisher nur Bevorzugte hatten. Das geht nur durch Bildungsexpansion“¹. Diese Bildungsexpansion ist dann auch einige Jahre gefordert, unterstützt und in die Wege geleitet worden; heute mehren sich hingegen wieder die skeptischen Stimmen. Sicherlich dominieren dabei jene, die auf beschränkte ökonomische Möglichkeiten der Realisierung verweisen. Sicherlich werden diese Argumente auch von Gegnern der Chancengleichheit im Bildungswesen benutzt. Aber es gibt auch jene, denen die ganze Richtung nicht mehr paßt, denen der Ansatz, Expansion der Zahl der durch besondere Bildung Privilegierten, suspekt ist. Schon wird die Abschaffung des Abiturs gefordert². Auch das schlechte Gewissen, für die Unterprivilegierten, die über 2 Millionen Berufsschüler, wenig getan zu haben, nagt. Wenn also diejenigen recht haben, die behaupten, aus einer Analyse der Diskussion im vorpolitischen Raum frühzeitige Fingerzeige für politische Themen, Probleme und Lösungen der nächsten Jahre zu gewinnen, so wird man heute sagen dürfen, daß ein wichtiges bildungspolitisches Thema der Zukunft die „Verarbeitung“ der Ende der 60er Jahre begonnenen Bildungsexpansion sein wird. Mit hoher Wahrscheinlichkeit darf eine neue Runde eingehender Diskussion über Ziele und Wege der Bildungsreform vorausgesagt werden.

Wenn diese Prognose stimmt, welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Planung, unserem Thema?

Planung hat für demokratische Sozialisten instrumentale Bedeutung. Das Ziel ist vorgeschrieben: Vereinigung sozialer Gerechtigkeit mit persönlicher Freiheit. Allerdings hängt dieses Ziel für die praktische Planung reichlich hoch. Selbst, wenn man eine Zielebene tiefer geht und etwa bei den bildungspolitischen Zielen

¹ C.C. v. Weizsäcker, Bildungspolitik zwischen Notwendigem und Möglichen, in: H.D. Kloss (Hrsg.), Damit wir morgen besser leben können, Stuttgart 1972, S. 52.

² Vgl. F. Edding, Man pumpt zuviel in alte Schläuche, in: Der Spiegel Nr. 23, 26. Mai 1972.

Emanzipation, Demokratisierung, Chancengleichheit und Wettbewerbsfähigkeit³ anlangt, ist auch damit dem Planer nur eine sehr grobe Richtung vorgegeben. Planerisch operationale Ziele – wie etwa: Abiturientenquote von x %, y Tausend zusätzliche Kindergartenplätze – lassen sich bisher, wenn überhaupt, nur mit einiger Willkür an den Zielen des freiheitlichen Sozialismus evaluieren, wie übrigens auch an anderen Zielen. Das aber birgt die Gefahr, daß konkrete bildungspolitische Ziele verwirklicht und entsprechende Mittel eingesetzt werden, die weder mehr sozialer Gerechtigkeit noch mehr persönlicher Freiheit dienen. Vorher wissen kann das keiner so ohne weiteres, klüger ist man meist erst hinterher, wenn nicht eine Möglichkeit wissenschaftlich entwickelt wird, diese Wirkungen empirisch festzustellen. Gerhard Weisser hat bereits früh darauf hingearbeitet, Gesellschaftstheorie und -empirie unter Einbeziehung und Explizierung gesellschaftlicher Grundwerte, also normativer Elemente, zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang müssen gerade wir die Frage nach dem unseren Zielen adäquaten Planungsmodell aufwerfen. Eine solche Diskussion fehlt noch weitgehend in der Bundesrepublik, besonders in bezug auf die Planung für die Infrastruktur. Im folgenden sollen hauptsächlich Fragen längerfristiger Bildungsplanung untersucht werden.

Dabei wird auch ein Ansatz vorgestellt, der zur Evaluierung bildungspolitischer Vorhaben und Maßnahmen in Einblick auf die Ziele Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit dienen könnte.

II. Planung im Lernprozeß

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher kaum Erfahrungen mit längerfristigen staatlichen Planungen. Lange Zeit dominierten ideologische und ordnungspolitische Vorbehalte gegen jede staatliche Planung. So wurde verhindert, frühzeitig einen Konsens über die einzuschlagenden Planungsverfahren und die Chancen staatlicher Planung in unserer Gesellschaft herbeizuführen. Daher ist es auch nicht verwunderlich, wenn die Diskussion über Notwendigkeit, Sinn und Grenzen längerfristiger Planung unseres Bildungswesens teilweise recht konfus verläuft. Das Spektrum der Meinungen reicht hier – in dialektischer Ambivalenz, z.T. der gleichen Personen – von generellen Planungsgegnern mehr paläoliberaler Provenienz bis hin zu jenen, die von längerfristigen Planungen heute exakte Angaben darüber erwarten, was, wann in der Zukunft, wo, auf welche Weise, mit welchen, wie aufzubringenden Mitteln im einzelnen beabsichtigt wird und detailliert realisiert werden soll. Letzteres wäre so, als ob bei der Planung heute die Einzelpläne für jedes Morgen gewissermaßen in Kassetten konserviert oder in Gläsern eingeweckt und auf das Regal der Zukunft gestellt würden, die dann 1976,

³ Vgl. K. von Dohnanyi, Vorrang für die Bildung, in: VORWÄRTS, 9. September 1971, S. 17.

1982 oder auch im Zeitraum 1980 – 1985 nur noch geöffnet zu werden brauchten, um die vollzugsverbindlichen Pläne abzuspalten.

Diese Sicht ist historisch durchaus zu erklären. Wie schon erwähnt, löste anfangs die soziale Dimension einen entscheidenden Impuls aus, das überkommene Bildungswesen zu problematisieren und Reformvorstellungen zu entwickeln. So wurde insbesondere die Disparität zwischen der Verteilung der Bevölkerung einerseits und der Verteilung der Gymnasiasten, Abiturienten und Studenten andererseits auf sozioökonomische Schichten (und Regionen) aufgedeckt⁴. Hieraus leitete sich die Forderung nach Chancengleichheit und der Verwirklichung des Bürgerrechts auf Bildung ab. Ein zweiter Impuls ging von der Ökonomie aus. Der ökonomisch begründete Anstoß ergab sich aus den Unterschieden im internationalen Maßstab und ihrer Rolle bei der Erklärung von Wachstum, Fortschritt und sozioökonomischer Entwicklung. Querschnittsvergleiche zeigten auf, daß die Bundesrepublik gegenüber Ländern mit vergleichbarem wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungsstand ein merklich geringeres Bildungspotential ausschöpfte⁵. Wirtschaftswachstum und internationale Konkurrenzfähigkeit schienen bei unveränderter Bildungspolitik langfristig bedroht⁶.

Struktur und Niveau des Bildungspotentials, Änderung der Sozialchancenverteilung und Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums waren also die ursprünglichen Koordinaten bildungspolitischer Diskussion. Das Fadenkreuz verschob sich dann zusehends auf die wachstumspolitische Perspektive. Von daher ist es nicht verwunderlich, daß die Wirtschaftswissenschaft, die bis gegen Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik eine Hause der Wachstumstheorie erlebte, sich den Fragen der quantitativen Bildungsplanung annahm. Dies führte meist zu entscheidungslogischen, quantitativen Ansätzen mit der Tendenz, sie immer weiter, durch Desaggregation, zu verfeinern, wobei häufig das Modell einer simultanen Systemoptimierung neoklassischer Nationalökonomie Pate stand.

Inzwischen hat sich methodische Ernüchterung breit gemacht. Nach einer Euphorie der Quantifizierung und der Prognose in den sechziger Jahren betonen Bildungsökonomen heute ihre Zweifel an der Leistungsfähigkeit ihrer Prognose-Instrumente⁷.

⁴ Den Anfang machte P. Picht, Die Bildungskatastrophe, Meisenheim 1964.

⁵ Vgl. R. Poignant, Das Bildungswesen in den Ländern der EWG. Eine Studie zum Vergleich mit den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion, Frankfurt am Main, Berlin, Bonn, München 1966 und OECD, OECD-Examen der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Paris, 4. November 1971 (unveröffentlicht).

⁶ Vgl. neuerdings F. Huisken, Zur Kritik bürgerlicher Didaktik und Bildungsökonomie, München 1972, S. 298ff.

⁷ Vgl. insbesondere H. Riese, Wechselbeziehungen zwischen Arbeitsmarkt und Bildungswesen, in: H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturpla-

Vereinzelt wird sogar von einer Krise der Bildungsökonomik gesprochen. Andererseits wurde bereits eine zweite Generation der Bildungsplanung angekündigt, die stärker politökonomische Bezüge und partizipatorische Aspekte berücksichtigen will⁸.

Allerdings sind diese Ansätze noch sehr abstrakt und nicht operational.

Grundsätzlich kann längerfristige Bildungsplanung methodisch in sehr unterschiedlicher Weise in Angriff genommen werden. Wir unterscheiden vier Grundtypen:

1. Das Modell synoptischer Detailplanung.
2. Das Modell isolierter Detailplanung.
3. Das Modell isolierter Rahmenplanung.
4. Das Modell synoptischer Rahmenplanung.

Diese Grundtypen werden im folgenden in bezug auf ihre Möglichkeiten und Grenzen skizziert und auf ihre wissenschaftliche Fundierbarkeit und politische Tauglichkeit im demokratischen Bundesstaat geprüft.

III. Ansätze für Detailplanung

1. Das Model synoptischer Detailplanung

Der Grundtypus der Detailplanung zielt darauf, die Beziehungen zwischen Personen, Sachen und finanziellen Mitteln möglichst vollständig, und zwar bis ins einzelne gehend, quantitativ zu erfassen, alternative quantitative Zielwerte zu formulieren und mit Hilfe von Simulationstechniken optimale Einsatzverhältnisse für die personellen, sachlichen und finanziellen Mittel zur Verwirklichung der quantitativen Ziele festzulegen. Von synoptischer Detailplanung wollen wir dann sprechen, wenn die quantitativen Beziehungen nicht nur für einen bestimmten Bereich (dessen Abgrenzung und Problemzuschnitt besondere, gewissermaßen vorab zu lösende Fragenkomplexe darstellen) – hier das Bildungswesen – erfaßt und ihre zukünftige Entwicklung vorausgeschätzt, sondern auch die Verknüpfungen und Interdependenzen zwischen den ausgewählten und den übrigen Bereichen einbezogen werden. Auf diese Weise sollen auch die vielfältigen Wechsel-

nung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 58, Berlin 1971, S. 471–489 und ebenda, H.P. Widmaier, Studienwahl versus Bedarf im Hochschulbereich, S. 503–519.

⁸ Vgl. K. Hüfner, Einige theoretische Probleme der Bildungsplanung. Vortrag, gehalten auf der Tagung „Akademikerbedarf – Eine unbekannte Größe?“ der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung (AGAB), 27. – 29.4.1971 (Manuskript).

beziehungen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Stufen des Bildungswesens und zwischen dem Bildungswesen und anderen gesellschaftlichen Bereichen oder öffentlichen Aufgaben (Arbeitsmarkt, Bauwirtschaft, Raumordnung, Gesundheitspolitik usw.) berücksichtigt werden. Der Unterschied zum – in der Terminologie der Wirtschaftswissenschaften – (irrealen) mikroökonomischen Totalmodell bestünde darin, daß von einem Kristallisierungskern aus – dem Bildungsbereich – systematisch das Netz der – insoweit relevanten – Interdependenzen gesponnen würde.

Das Ziel eines solchen Ansatzes wäre darin zu sehen, auf der Grundlage eines sozioökonomischen Modells des Bildungswesens und seiner Verknüpfungen mit anderen Bereichen alternative Ressourcenbeanspruchungen und Zielverwirklichungen für alternative politische Prioritäten in sachlicher und zeitlicher Hinsicht – und zwar en gros und en détail – gleichzeitig aufzuzeigen.

Dieser Ansatz setzt voraus, daß die Gesellschaft und ihre Subsysteme einschließlich des Bildungswesens vollständig (d.h. zentralverwaltungswirtschaftlich) im Detail zu beplanen sind, daß darüber zu entscheiden ist und daß die Entscheidungen auszuführen sind⁹.

2. Das Modell isolierter Detailplanung

Auch hier wird vom gleichen Prinzip wie zuvor ausgegangen, allerdings mit dem entscheidenden Unterschied, daß die Verknüpfungen zwischen dem Bildungswesen und den anderen Bereichen abgeschnitten und nicht berücksichtigt werden. Analytisch bringt dies den scheinbaren Vorteil, daß klar ist, auf welche Weise die Komplexität der Betrachtungsweise reduziert wird, ein Problem, das sich bei jeder praktischen Planung stellt. Das Bildungswesen wird dann aber – insofern anders als im Modell der synoptischen Detailplanung, das die totale Zentralverwaltungswirtschaft impliziert – als ein geschlossener, nicht in „Marktverflechtungen“ und damit in Konkurrenz stehender öffentlicher Großbetrieb aufgefaßt, für den es nur darauf ankommt, die innerbetriebliche Struktur weiter zu entwickeln und mithin die Ausbauziele und die dafür notwendigen Mittel personaler, sachlicher und finanzieller Art festzulegen. Das Modell isolierter Detailplanung läßt sich auch als distributives Entscheidungsmodell konstruieren, sofern etwa eine hochaggregative Zielgröße (z.B. der Anteil der staatlichen Ausgaben für Bildung und Wissenschaft am Bruttonsozialprodukt) vorgegeben wird und die dann verfügbaren Mittel möglichst optimal auf Bildungsstufen zu verteilen sind¹⁰.

⁹ Dieser Ansatz geht von dem synoptischen Ideal der Politikberatung aus. Zu einer ausführlichen Kritik vgl. R. Jochimsen, Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 99, H. 1., 1967, S. 57ff.

¹⁰ Vgl. V. Schmidt, Angebotsorientierte Planung der Bildungspolitik in der Bundesrepublik, Gütersloh 1971, S. 31, Schaubild 1, i.V.m. S. 87, Schaubild 2.

Die Festlegungen selbst erfolgen dann zentral und detailliert für die nach Institutionen unterteilten einzelnen „Betriebsstätten“, und zwar ebenfalls durch die politischen Zentralinstanzen, die aber im Gegensatz zum vorherigen Modell nur eine „Bereichszuständigkeit“ aufweisen. Dabei wird implizit unterstellt, daß eine zentrale, administrative Steuerung dieses „Großbetriebes“ möglich ist.

Wir wissen, diese Unterstellung ist unrealistisch. Selbst für jede praktische Zentralplanung, -entscheidung und -durchführung politischen Willens stellt sich die schlechthin ausschlaggebende Frage nach der optimalen Organisation – insbesondere dem Grad der Zentralisation oder Dezentralisation – der Informationsbeschaffung, der Planung, der Entscheidung, der Durchführung, der Kontrolle. Die Interessenlage der Organisationseinheiten und der in ihnen tätigen Menschen kann hier, wie vielfältige Erfahrungen belegen, einen Strich durch jeden zentralen Kalkül machen, der den sozialen Charakter und die Mitwirkung der Menschen kann beim Vollzug der Planung außer acht läßt. Umso unrealistischer wird dieser Ansatz, wenn bereits von vornherein eine nicht zentralistische, vertikal wie horizontal differenzierte Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur wie in der Bundesrepublik vorgegeben ist, für die Kooperation nicht selbstverständlich ist, sondern – wie überall sonst auch – organisiert werden muß. Und schließlich ist Bildungsplanung in unserem Land ja nicht nur eine Angelegenheit der Exekutiven. Sie soll vielmehr in einem demokratischen Prozeß erfolgen, der ebenfalls je nach Grad der Zentralität und Dezentralität der demokratischen Delegation und Kontrolle unterschiedlich ablaufen kann. Daß dieser Entscheidungsprozeß sich dabei „– von oben angeregt und gefördert – von unten nach oben vollziehen und vollenden muß“¹¹, ist dabei nicht einmal zwangsläufig, zumal, wenn die Idee der Regionen – und diese Idee steht in der Tradition des deutschen freiheitlichen Sozialismus – mit einem Konzept fruchtbaren und innovativen Wettbewerbs verknüpft wird.

3. Technische Kritik an den Modellen zur Detailplanung

Die quantitative Bildungsplanung in der Bundesrepublik steht heute vor einem Dilemma: Einerseits ist der Bildungspolitik höchste Priorität eingeräumt und der Gedanke der Bildungsplanung allgemein akzeptiert worden. Andererseits ist der Informations- und Kenntnisstand unzureichend. Die sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse über das Bildungswesen und über die vielfältigen Verknüpfungen mit anderen gesellschaftlichen Bereichen sind nur bruchstückhaft, die Statistiken sind ungenügend. Es fehlen ausgefeilte Konzeptionen und – trotz erheblicher Steigerungsraten – ausreichende finanzielle Mittel, um einen den pädagogischen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Erfordernissen sowie nicht zuletzt internationalen Standards entsprechenden Ausbau durchzu-

¹¹ H. Hamm-Brücher, Bildungsplanung in Europa, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 131, Bonn, den 10. September 1971, S. 1430.

setzen sowie eine qualitative strukturelle Reform des Bildungswesens einzuleiten und durchzuführen.

Die erforderliche Konkretisierung der Ziele der Bildungspolitik und die Auswahl und Bewertung angemessener Instrumente zu ihrer Realisierung setzen eine gründliche, systematische, auf analytischer, experimenteller und prognostischer Basis gewonnene Durchleuchtung des Bildungswesens voraus. Eine Durchleuchtung von Vergangenheit und Zukunft dieses gesellschaftlichen Subsystems auf dem Hintergrund dieses Anspruchs ist auf Grund des vorher aufgezeigten Dilemmas bisher noch nicht möglich. Selbst wenn alles dies bekannt wäre, bliebe die immanente Schwierigkeit jeder Planung, von einem bestimmten, begrenzten und vor allem in seiner Zukunftsentwicklung nicht eindeutig prognostizierbaren Stand des Wissens im weitesten Sinne auszugehen, das sich fortwährend ändert und weiter ändern wird¹².

Längerfristige Bildungsplanung in der Bundesrepublik kann daher nur Planung bei hoher Ungewißheit sein. Diese ist zum einen Teil unaufhebbar, zum andern ist es aber auch gar nicht wünschenswert, sie aufzuheben. Daher muß die Maxime gelten: So viel planerische Festlegungen wie notwendig („not-wendig“ im wörtlichen Sinne des Wortes), so viel planerische Flexibilität und Innovation wie möglich.

Je detaillierter trotz dieser Ungewißheit die Planungen für das Bildungswesen erfolgen, d.h. je stärker die geplanten personellen, sachlichen und finanziellen Größen vertikal und horizontal untergliedert und festgelegt werden, desto detailliertere Annahmen müssen über die zukünftige Struktur des Bildungswesens und den zukünftigen Einsatz von Ressourcen erfolgen (Detailplanung der Mikrostruktur). Dies geschieht zumeist in Form von Faktoreinsatzrelationen: Schüler pro Lehrer, Kosten pro Ausbildungsplatz, Laborplatz pro Studenten usw. Diese Relationen dienen etwa in Standardkostenmodellen – wie in der betrieblichen Kostenrechnung – als Umsteigeschlüssel für Kostenarten (Ausgaben für Bauinvestitionen, Ausgaben für bewegliches Vermögen, Personalausgaben, Ausgaben für laufenden Sachaufwand, Ausgaben für Ausbildungsförderung), Kostenstellen (Elementar-, Primär-, Sekundärbereich, im Tertiärbereich nach Studiengängen und Fachbereichsgruppen unterschieden) und Kostenträger (Lehrer, Professor, Student, Fläche pro Schüler/Student u. a.).

Die Gesamtkosten (Gesamtausgaben) des Bildungswesens können in diesen Modellen errechnet werden, indem je Kostenstelle die Kostenarten aus den Kostenträgern ermittelt und anschließend über alle Kostenstellen summiert werden.

¹² Zu dieser Problematik vgl. bereits G. Colm, Economic Projections: Tools of Economic Analysis and Decision Making, The American Economic Review, Vol. 48 (1958) No. 2, S. 179.

Die Gleichungen sind definitorisch-tautologischer Art und betreffen die „Mikrostruktur“, sie geben bzw. erklären keine für das Bildungswesen und für Bildungsprobleme geltenden (empirischen) strukturellen soziologischen oder pädagogischen Relationen. Sie gehen jedoch davon aus, daß solche Relationen politisch gesetzt werden können.

Denn Annahmen über die künftige Entwicklung der Faktoreinsatzrelationen können bei Ungewißheit in erster Linie nur auf Zahlen der Vergangenheit fußen. Damit ist aber die Gefahr verbunden, daß Vergangenheitswerte in die längerfristige Zukunft extrapoliert bzw. prolongiert und festgeschrieben werden und den durch Planung erstrebten zusätzlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum geradezu aufheben. Die getroffenen bzw. zugrundegelegten Annahmen haben nämlich in die Zukunft gerichtete Signalwirkungen, sie werden zu Erfolgs- bzw. Orientierungsdaten für die Organisationseinheiten der Planung, für die Beurteilung der Entscheidung und der Durchführung sowie für die interessenmäßig betroffenen Menschen und Gruppen, sie mindern oder beseitigen auf diese Weise den Anreiz zur Entwicklung völlig neuer Verfahren, die zu sparsameren Faktoreinsatzverhältnissen führen können.

Detailplanung für die lange Frist versucht, die Optimierung der Mikrostruktur durch die – rechnerisch – optimale Zuordnung von Ressourcen zu Kostenarten, Kostenträgern und Kostenstellen gewissermaßen bereits vorwegzunehmen. Dieses Optimierungsproblem stellt sich aber immer wieder und jeweils neu auf Grund sich wandelnder Rahmenbedingungen und kann nicht in einem großen Wurf etwa für die nächsten fünfzehn Jahre abschließend gelöst werden. Daher ist erforderlich, die Mikrostruktur und mithin den Ressourceneinsatz im einzelnen flexibel zu gestalten und die Steuerung der Ressourcen-Einsatz-Verhältnisse als offene Frage zu behandeln, sie nicht heute für die Dauer zu entscheiden, um eine ständig neue Optimierung des Ressourceneinsatzes im Bildungswesen zu gewährleisten. Es erfordert besondere organisatorische und politische Vorkehrungen, um die nicht gewollte Gleichsetzung von Entscheidungen über den *Makrorahmen* für das Bildungswesen mit denen über seine *Mikrostruktur* zu vermeiden; denn bei – oder trotz – grob vorgegebenem Makrorahmen muß ein Maximum an Effizienzsteigerung, an Innovation und an Flexibilität im „innerbetrieblichen Geschehen“ gewährleistet werden.

„Ein gesellschaftlicher Bereich, der Mittel dieser Größenordnung beansprucht, muß *ständig* den Beweis sorgfältiger Planung und spartanischer Sparsamkeit erbringen. Und Sparsamkeit bedeutet, daß man für jede notwendige Ausgabe die zweckmäßige und billigste Form suchen muß¹³.

¹³ K. v. Dohnanyi, Wo die Reform weh tut, DIE ZEIT, Nr. 34, 20. August 1971, S. 40 (Hervorhebung durch d. V.).

IV. Ansätze für Rahmenplanung

1. Das Modell isolierter Rahmenplanung

Bei der Rahmenplanung wird im Gegensatz zur Detailplanung die horizontal und vertikal differenzierte Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur sowie der demokratische Willensbildungsprozeß in unserem Staate bewußt berücksichtigt. Ein Rahmenplan liegt also über – oder besser quer zu – den vielfältigen Strukturen. Planung als die „Festlegung von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen“¹⁴ verlangt dann ein hohes Maß an gesellschaftlichem Konsens, aber zugleich nur so viele Festlegungen wie nötig und so wenige wie möglich, um nicht durch heutigen Konsens die Freiheit, morgen anders zu entscheiden, zu verbauen.

Bei dem Grundtyp der isolierten Rahmenplanung werden die um die Ressourcen konkurrierenden Bereiche staatlicher Aktivität für die Bildungsplanung außer Betracht gelassen.

Die integrierte Ziel- und Ressourcenplanung wird dann im wesentlichen alternative, nur grob bestimmte, makroökonomische Orientierungsdaten für mögliche längerfristige Entwicklungen im Bildungsbereich unter alternativen Annahmen bezüglich des Wachstums des Sozialprodukts, der Veränderung des Staatsanteils¹⁵ am Sozialprodukt und des Anteils für Bildung und Wissenschaft am Staatsanteil aufzeigen. Die alternativen Anteile für Bildung und Wissenschaft können – gemäß den vorliegenden Konventionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – weiter in die volkswirtschaftlichen Kategorien des öffentlichen Verbrauchs und der öffentlichen Investitionen aufgespalten werden. (Allerdings muß man sich über die Grenzen dieser statistischen Konstruktion im klaren sein.) Damit würde durch eine Reihe von Alternativen die Bandbreite der möglichen Entwicklungen des Bildungswesens im Hinblick auf die Verwendung des Bruttosozialprodukts aufgezeigt. Diese Bandbreite kann in der Planung noch weiter eingeengt werden, indem ein „Zielsektor“ ausgewiesen wird. Die über den Zielsektor hinausgehenden Bereiche der Bandbreite ermöglichen, daß bei im Zeitpunkt der Planerstellung noch nicht absehbaren, aber später eintretenden Entwicklungen oder bei einer Änderung der politischen Prioritätenskala der Zielsektor durch Planrevision nach oben oder unten verschoben werden kann. Dieses Verfahren, das von einer feinstrukturierten Zuweisung zukünftiger Personen-, Sach- und Finanzmittel in antizipierten Haushaltsansätzen bewußt abstrahiert, schließt den Nachteil aus, daß jetzt Detailfestlegungen z.B. der Zielwerte oder der Richtwerte mit zementierender Wirkung für die weitere Zukunft erfolgen. Allein der Entwicklungspfad

¹⁴ N. Luhmann, Politische Planung, Opladen 1972, S. 67.

¹⁵ Zu Definitions- und Abgrenzungsfragen sowie zum Problem der Doppelzählungen vgl. U. Harms, Die Forderung eines konstanten Staatsanteils am Bruttosozialprodukt, Hamburg 1970.

und der ressourcenmäßige Makrorahmen für das Bildungswesen werden grob vorgezeichnet. Eine flexible Anpassung und Entwicklung der Mikrorelationen des Bildungswesens an sich ändernde pädagogisch-didaktische, technologische, gesellschaftliche und soziale Anforderungen während des Prognosezeitraums bleibt dadurch möglich. Die grobe Vorgabe in Form einer Bandbreite dürfte sogar ein Anreizinstrument darstellen können, möglichst viel zusätzliche Zielsetzungen innerhalb dieser Bandbreite durch einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu realisieren.

Zu behandeln ist noch die Frage, wie die Bandbreite bestimmt werden soll. Zum einen ist darauf hinzuweisen, daß sie bei dem Modell der isolierten Planung in bezug auf die gleichfalls um die Mittel konkurrierenden anderen Bereiche staatlicher Aktivität heuristisch oder normativ erfolgen kann (Rechnung von „oben nach unten“). Zum anderen muß sie dabei aber so gewählt sein, daß (vom Erkenntnisstand im Zeitpunkt der Planerstellung her) gewollte oder erwartete realltypische Entwicklungen des Bildungswesens in sie hineinpassen. Daher ist es in der begründeten Kalkulation erforderlich, von unterschiedlichen personellen und sächlichen Entwicklungen im Bildungswesen auszugehen, d.h. z.B. von einer unterschiedlichen Verteilung der Schüler auf Schularten und -typen, von unterschiedlichen Lehrer/Schüler-Relationen, von unterschiedlichen optimalen „Betriebsgrößen“ für Hochschulen usw. Aus diesen mehr die alternative interne inhaltliche Struktur und Beanspruchung des Bildungswesens widerspiegelnden Parametern können einige typische, in sich konsistente Parametersätze oder -bündel gebildet werden, die, mit den heutigen Preisen bewertet und in Relation zum heutigen Bildungsanteil gesetzt, mit dazu helfen können, eine realistische Bandbreite zukünftiger Ressourcenzuweisung an das Bildungswesen auszuloten (Gegenrechnung von „unten nach oben“).

Dabei können die Parametersätze auch so gewählt werden, daß einerseits die Ressourcenzuweisung durch eine kleine Lösung (untere Schwelle der Bandbreite) und andererseits durch eine große Lösung (obere Schwelle der Bandbreite) getestet wird. Durch mehrere Tests dieser Art kann die Bandbreite festgelegt werden. Der Ressourcenzuweisung „von oben“ (Makrorahmen) wird also die schätzweise Ressourcenbeanspruchung „von unten“ (Mikrostruktur) gegenübergestellt bzw. gegengerechnet, ohne damit jedoch die dann „realisierbar“ erscheinende Ressourcenbeanspruchung „von unten“ bereits quantitativ oder qualitativ detailliert vorwegnehmen zu wollen oder dies auch nur zu können.

Nachdrücklich sei noch einmal darauf hingewiesen, daß solche „Hochrechnungen“ nur Test- und keinen Zielcharakter haben können und dürfen, da weder die wünschbare noch die politisch gewollte Entwicklung der einzelnen Parameter für die Planungsspanne im Zeitpunkt der Hochrechnungen abschließend bekannt sind oder auch nur sein können.

2. Das Modell synoptischer Rahmenplanung

Dieser Grundtyp versucht, ein höheres Maß gesellschaftlicher Komplexität analytisch einzufangen und prognostisch zu bewältigen, indem das Bildungsweisen in den Gesamtzusammenhang öffentlicher Aufgabenplanung und Infrastrukturpolitik gestellt wird. Die Verwirklichung dieses Modells wirft noch erhebliche Probleme auf. Einerseits soll eine synoptische Rahmenplanung nicht durch einfache Addition bzw. Aneinanderreihung verschiedener bereits spezifisch isolierter Rahmenplanungen entstehen. Denn ein solches Verfahren führt zu einer Maximierung der ressourciellen Ansprüche an das Sozialprodukt und analytisch bestenfalls zu einer nachträglichen Berücksichtigung bereichsübergreifender Aspekte. Andererseits ist aber eine Simultanplanung aller Bereiche wegen der Probleme der Informationserfassung und -bewältigung sowie der Konsensbildung und der politischen Abstimmung praktisch nicht möglich. Ferner darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß nicht alle Politikbereiche gleichartig, d.h. mit gleicher Methode, gleicher Konkretheit und Dichte, zu bearbeiten sind.

Gelegentlich wird der Ausweg darin gesehen, inhaltlich besonders stark verzahnte Bereiche staatlicher Aktivität unabhängig von institutionellen Grenzen gemeinsam zu behandeln und zu versuchen, alternative politisch-programmatische Lösungsansätze konzeptionell aufzuarbeiten, um auf diese Weise die Berücksichtigung der Verknüpfungen funktionell abzusichern. Die Frage des getrennten oder lose verzahnten Nebeneinanders oder des geplanten Nacheinanders in der „Abarbeitung“ dieser Bereichszuschnitte und die Frage der Rückkopplungsstränge sind experimentell zu klären, Patentrezepte gibt es nicht.

Trotz dieser noch offenen, von Wissenschaft und Praxis erst noch zu lösenden Fragen läßt sich sagen, daß staatliche längerfristige Planung in der offenen Demokratie sich generell nur auf der Grundlage des Modells der synoptischen Rahmenplanung vorbereiten läßt. Eine solche Rahmenplanung für die Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben kann sinnvoll nur im argumentierenden politischen Planungsverbund der horizontal und vertikal angesiedelten Entscheidungsträger erfolgen. Sie sollte – wie bei längerfristigen Planungen üblich – einen Zeithorizont von zehn bis fünfzehn Jahren zugrunde legen. Aus der synoptischen Rahmenplanung aller wichtigen staatlichen Aktivitäten lassen sich auch für einzelne Aktivitätsbereiche zusätzliche Detaillierungen herleiten, wie sie sich z.B. in raum- und in ressourcenbezogenen Querschnittsanalysen niederschlagen sowie in längerfristige Fachplanungen einmünden können. Auch die Fachplanungen haben im allgemeinen wegen der Planung bei Ungewißheit für die lange Frist Alternativen auszuweisen, von denen dann jeweils eine im Bereich der mittelfristigen (vier- bis sechsjährigen) Planung – zumindest aber der kurzfristigen (ein- bis zweijährigen) Planung – auf dem Hintergrund des längerfristigen Rahmens zum Programm erhoben wird, das jährlich fortzuschreiben und anzupassen ist. Dieses Programm muß dennoch so flexibel angelegt und ausgestaltet sein, daß auch auf mittlere

Frist das „Umsteigen“ von einer Alternative zu einer anderen noch möglich bleibt. Die synoptische Rahmenplanung muß in regelmäßigen Abständen (alle vier oder fünf Jahre) auf Grund der kumulierten Informationen über die Realisierung, Evaluierung und Zielsetzung der kurz-, mittel- und längerfristigen Perspektive vollständig und von Grund auf überprüft werden. Nur dadurch kann die Tendenz zur Verfestigung der Strukturen auf der Ebene der politischen Prioritäten und der Fachplanungen in Frage gestellt, geändert oder angepaßt werden.

Bei einer derartigen Rahmenplanung für das Bildungswesen in der Bundesrepublik würde für die dezentralen wie die zentralen Entscheidungsträger genügend Flexibilität verbleiben, die ins Auge gefaßte Struktur und die geplante Ausstattung des Bildungswesens immer erneut zu überprüfen und sich wandelnden gesellschaftlichen Ansprüchen sowie technologischen Möglichkeiten vorausschauend anzupassen. Diese Flexibilität in der Planung würde sowohl für den Staat als auch für den einzelnen Menschen mehr Freiheit, zu entscheiden, zu revidieren, besser zu machen, offen halten.

V. Chancengleichheit auf dem Prüfstand

Unser Ausgangspunkt war: Der freiheitliche Sozialismus will Freiheit mit Gerechtigkeit vereinen. Wir haben uns bisher mit der Freiheitskomponente beschäftigt, haben Planung beschrieben als Instrument zur Rationalisierung von Entscheidungsprozessen. Bei vernünftiger Konzeption soll und kann Planung mehr Freiheit für die Handlungsfähigkeit des Staates und für den einzelnen Menschen schaffen. Wie aber ist Planung zu konzipieren, damit auch das Gerechtigkeitsziel im Planungsprozeß explizit eine Rolle spielt?

Das Ziel der sozialen Gerechtigkeit konkretisiert sich für das Bildungswesen zum Ziel Chancengleichheit. Werden bildungspolitische Vorhaben und Maßnahmen im Planungsprozeß unter diesem Aspekt der Chancengleichheit systematisch überprüft? Diese Frage muß leider bisher weithin verneint werden. Sicherlich gibt es auch hier Ansätze. Aber der politische Entscheidungsprozeß ist bisher so angelegt, daß sich alle Energien – je mehr die Entscheidung naht – auf die Frage konzentrieren, ob ein Vorhaben finanzierbar ist oder nicht. So wird etwa die Höhe der zukünftigen Studentenquote – der Anteil der Studenten an der gleichaltrigen Bevölkerung – letztendlich von der Ressourcenseite her entschieden. Bei dem Kampf um den Ressourcenanteil im allgemeinen gehen dann die spezifischen Überlegungen zur politisch anzustrebenden, etwa schichtenspezifischen, Aufteilung dieser Quote verloren. Wie sich eine etwaige Rücknahme eines Planwertes auf den Anteil der Arbeiterkinder unter den Studenten auswirken wird, bleibt dabei der „Entwicklung“ überlassen. Und diese ist dann unschwer bezüglich ihrer generellen sozialen Konsequenzen abzuschätzen.

Für den Planer stellt sich daher das Problem, dafür Sorge zu tragen, daß im politischen Entscheidungsprozeß ein „Filter“ eingebaut wird, durch den Vorhaben geschleust und auf ihre Vereinbarkeit bzw. wirksame Zuordnung zum Ziel der Chancengleichheit geprüft werden können. In methodischer Hinsicht müßte ein Prüfraster entwickelt werden, der es ermöglicht, Auswirkungen bestimmter Vorhaben auf die Situation sozioökonomischer Gruppen in bezug auf bestimmte – in der Terminologie der OECD – „areas of social concern“ zu untersuchen. Mit diesen „areas“ sind Politikbereiche gemeint, die nicht – wie sonst üblich – institutional und auch nicht nach dem überkommenen Realprinzip der Finanzstatistik abgegrenzt werden, sondern aus den unterschiedlichen Bereichen oder Funktionen menschlicher Tätigkeit abgeleitet werden.

Die staatliche Verwaltung davon zu überzeugen, daß alle ihre Vorhaben mit einem solchen Analyseinstrument, einem speziellen Prüfraster für den Aspekt der sozialen Chancen und der sozialen Gerechtigkeit, systematisch untersucht werden müßten, hieße gleichzeitig, den Technikern der Fachplanung eine Ebene politischer Argumentation entgegenzusetzen oder besser: mit auf den Weg zu geben. Mehr Argumentation, bessere Abwägung und stärkere Überzeugungskraft durch überschaubare methodische und organisatorische, demokratische Vorkehrungen, das ist unsere Antwort zu den Herausforderungen der Bildungsplanung, eine typische Antwort in der Tradition des deutschen freiheitlichen Sozialismus und in der Tradition des normativen Rationalisten Gerhard Weisser.

Notwendigkeit und Realisierung der Öffnung der Hochschulen

Von Reimut Jochimsen*

Der Staatssekretär des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft, Prof. Dr. Reimut *Jochimsen*, hielt am 24. Mai 1976 vor der 8. Plenarversammlung der Fachhochschulrektorenkonferenz in Darmstadt eine Rede, in der er u.a. ausführte:

I.

I.

Die Hochschulpolitik stand in den letzten Wochen ganz im Zeichen der Beratungen über die Öffnung der Hochschulen. Als das für manchen vielleicht überraschende Ergebnis dieser Diskussion zeichnet sich ab, daß die Tore der Hochschulen weiter geöffnet werden sollen als bisher. Die Überzeugung beginnt sich mehr und mehr durchzusetzen, daß das bürokratische Verfahren der Kapazitätsfeststellung und der Studienplatzvergabe nach Zehntelnoten niemandem nutzt:

- Den Hochschulen nicht, denn sie erhalten durch die Abdrängung von Studienbewerbern nicht etwa freien Raum zu freiem Arbeiten, sondern geraten in ein immer engmaschigeres Netz von verwaltungsmäßigen Reglementierungen. Die demonstrative Tagung des Hochschulverbandes im Februar in Bonn brachte dies deutlich zum Ausdruck, ebenso wie die Proteste baden-württembergischer Professoren.
- Auch den Studienbewerbern nutzt das bisherige Numerus-clausus-Verfahren nicht. Offensichtlich führen die minutiösen Kapazitätsberechnungen nicht zu der tatsächlich möglichen Zahl von Studienplätzen. Und das Auswahlverfahren hat mit seiner Scheingerechtigkeit wenig Vertrauen bei den Betroffenen finden können.
- Die Schulen müssen zusehen, wie ihnen ihr Bildungsauftrag entgleitet, wenn die Schüler – durchaus verständlich – in erster Linie daran interessiert sind, auf möglichst „leichte“ Weise einen guten Notendurchschnitt zu erzielen.

* Erschienen 1976 in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 1976 (63): 596–600.

- Auch für den Staat selbst bringt das bisherige Verfahren keinen Nutzen. Denn er bewirkt damit nicht etwa ein ausgewogenes Verhältnis von Bildungsangebot und Bildungsnachfrage, von Bildungswesen und Beschäftigungssystem. sondern er bewirkt Friktionen, Umgehungsversuche und – nicht zuletzt – einen Vertrauensschwund bei der jungen Generation.
- Und ein entscheidender Gesichtspunkt: Das alles sind keine Probleme für einige wenige, sondern sind angesichts der voraussehbaren Nachfrage durch die auf uns zukommenden geburtenstarken Jahrgänge die Probleme von Hunderttausenden junger Menschen und ihrer Familien.

Dieses Bündel von Kritikpunkten – ich will Sie mit einer vollständigen Aufzählung nicht langweilen – hat in den letzten Monaten Anlaß zu neuem Nachdenken und neuen Anstrengungen gegeben. In der vorigen Woche hat der Wissenschaftsrat die Beratungen seiner Strukturempfehlungen zum tertiären Bereich ein großes Stück vorangebracht. Zumindest für die Wissenschaftliche Kommission und die Mehrheit der Verwaltungskommission zeichnet sich das Ziel der Empfehlungen klar ab: Die Hochschulen sollen sich darauf einrichten, die künftigen Studienbewerber in geburtenstarken Jahrgängen soweit irgend möglich aufzunehmen, insbesondere durch organisatorische, strukturelle und inhaltliche Maßnahmen.

In dieselbe Richtung zielten vor zwei Wochen die Beratungen in der Westdeutschen Rektorenkonferenz. Ihr Präsident, Professor Knopp, stellte für die Hochschulen eindeutig fest: Eine rein defensive Politik des Einigels, des Wartens, bis die Flut sich verlaufen habe, komme für sie nicht in Frage. Ebenso wandte er sich – und darin stimmt ihm die Bundesregierung zu – gegen das andere Extrem, durch Machtspur von heute auf morgen die schleunige Öffnung der Hochschule für alle Bewerber zu fordern. Hier muß es sich um einen wohldurchdachten Prozeß aufeinander abgestimmter Maßnahmen handeln.

So verstehe ich auch den Beschuß des Verwaltungsausschusses der ZVS vom 13. Mai: Danach wird er Studiengänge aus dem zentralen Vergabeverfahren herausnehmen, sobald die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen dazu gegeben sind. Bereits zum nächsten Wintersemester soll der Studiengang Elektrotechnik aus dem zentralen Vergabeverfahren herausgenommen werden, vor allem mit Rücksicht darauf, daß sich die Fakultäten bereit erklärt haben, eventuell auftretende Überlastungen auf sich zu nehmen.

2.

Sie wissen, daß sich der Bundeskanzler nachdrücklich für eine Politik der Öffnung der Hochschulen ausgesprochen hat und der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Helmut Rohde, hierzu ein 7-Punkte-Programm vorgelegt hat.

Ich nenne die wichtigsten Stichworte: Das Ziel ist es, den Numerus clausus stufenweise auf wenige „harte Numerus-clausus-Fächer“, wie Medizin und Zahnmedizin, zurückzudrängen. Der harte Kern dieser beschränkten Plätze liegt bei deutlich weniger als 10 Prozent des Gesamtangebots. Nur wer sich um diese Plätze bewirbt, soll sich künftig einem Auswahlverfahren stellen müssen, in dem über die Zulassung zum gewünschten Studienfach entschieden wird.

Im Hochschulrahmengesetz haben wir hierfür ein besonderes Auswahlverfahren vorgesehen; danach sollen sich die Bildungs- und Lebenschancen junger Menschen nicht mehr wie bisher nach Bruchteilen vom Abiturnotendurchschnitt richten. Die übrigen Fächer sollten offen sein, also alle Bewerber für das entsprechende Fach aufnehmen können. Dann würde eine Auswahl zwischen den Bewerbern nur noch hinsichtlich der Ortspräferenz stattfinden; ein einfaches und unbürokratisches Verteilungsverfahren hätte für eine gleichmäßige Beanspruchung der einzelnen Hochschulen zu sorgen und Mehrfachbewerbungen auszuschließen.

Die ZVS würde insoweit dann die Studienplätze zuweisen, aber keine Ablehnungsbescheide erteilen müssen.

Ich begrüße es sehr, daß die Westdeutsche Rektorenkonferenz den Weg zu einer solchen Lösung durch ihre Bereitschaft geebnet hat, gleichsam als „Notzuschlag auf Zeit“ eine Überlastquote zur Bewältigung der geburtenstarken Jahrgänge festzulegen. Der Staat wird freilich diese Bereitschaft der Hochschulen nicht als bequeme Lösung eines drängenden Problems mißverstehen dürfen. Die Qualität von Forschung und Ausbildung muß gesichert bleiben. Das heißt auch, daß der Staat den Hochschulen Hilfestellungen geben muß, etwa durch flexibel einsetzbare Mittel für zeitlich begrenzte Personalverstärkung in Form von Lehraufträgen, Zeitverträgen usw. und durch zusätzliche Mittel für die Anmietung von Räumen, für zusätzliches Lehrmaterial und dergleichen.

3.

Eine solche Politik der Öffnung der Hochschulen ist erst sehr spät zum Durchbruch gekommen. Ich verhehle nicht, daß die jahrelangen Verzögerungen des Hochschulrahmengesetzes hierbei eine Rolle gespielt haben; aber auch die Tatsache, daß das 1972 errichtete Staatsvertragssystem anfänglich von manchem mit zuviel Vertrauen in bürokratische Reglementierungen errichtet worden ist. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, daß die Länder den vom Bundesverfassungsgericht erteilten Auftrag, Kapazitäten zu ermitteln, ohne Vorarbeiten der Hochschulen ausführen mußten. Es ist noch nicht lange her, da waren an vielen Hochschulen Begriffe wie „Kapazität“, „Raumnutzung“ oder „Betriebssteuerung“ durchaus Fremdworte. Viele Hochschulverwaltungen wußten nicht, welche Flächen ihnen überhaupt zur Verfügung standen oder wie die Lehrdeputate

tatsächlich eingehalten wurden. Das BMBW hat sich bemüht, durch Forschungsaufträge zu diesen Fragen, durch die Forderung nach intensiverer, kapazitätsschaffender Nutzung der Hochschulen – ich erinnere an den Reformkalender von Bundesminister von Dohnanyi und an die Maßnahmenkataloge in den Rahmenplänen für den Hochschulbau – und durch Beteiligung an der öffentlichen Diskussion zu einem „Kapazitätsbewußtsein“ beizutragen.

Der verantwortliche Umgang mit öffentlichen Ressourcen bedarf allerdings nicht – das ist meine feste Überzeugung – der Reglementierung bis ins Detail. Im Gegenteil: Wir wissen heute, daß der Vorlauf zur Kapazitätsverordnung keinen Kapazitätsgewinn gebracht hat. Wer die in beachtlich hohem Maß vorhandenen Kapazitäten voll auslasten will, braucht ein System von Richtwerten, das der Phantasie und Initiative vor Ort den erforderlichen Spielraum gibt. In Übereinstimmung mit unserer Stellungnahme zur Verabschiedung der ersten vorläufigen Kapazitätsverordnung im Jahre 1974 und zur Auswirkung eines Vorlaufs 1975 unterstützen wir die Forderung der Hochschulen nach Einführung von Richtwerten und sehen darin einen wichtigen Schritt zur Öffnung der Hochschulen.

Lassen Sie mich, um die Realisierbarkeit einer solchen Politik der Öffnung der Hochschulen zu veranschaulichen, einige Zahlen nennen. Im vergangenen Semester waren rund 840 000 Studenten in unseren Hochschulen eingeschrieben. Sie beanspruchten rund 680 000 Studienplätze nach Flächenrichtwerten, d.h. bei Zugrundelegung dieses Berechnungssystems verkraften die Hochschulen gegenwärtig – ich will örtliche und fächerspezifische Engpässe damit nicht herunterspielen – eine (räumliche) Überbelegung von mehr als 20 Prozent. Dadurch hat jeder Studienbewerber (trotz vielfacher Schreckensmeldungen über 50 000 abgewiesene Studienbewerber vor den Toren der Hochschulen) einen Studienplatz erhalten können, wenn auch nicht immer – was eine sehr gravierende Einschränkung ist – im Studienfach oder Studienort seiner Wahl. Die enormen räumlichen und personellen Ausbauleistungen von Bund und Ländern in den letzten Jahren haben es möglich gemacht, daß die Zahl der Studienplätze mit der steigenden Nachfrage Schritt gehalten hat.

Auf Empfehlung des Wissenschaftsrats hat der Planungsausschuß für den Hochschulbau im Februar dieses Jahres ein Ausbauziel von 850 000 Studienplätzen beschlossen. Bei einer durchschnittlichen Inanspruchnahme der hiernach zu schaffenden Studienplätze in Höhe von rd. 120 Prozent könnte somit eine Million Studenten ausgebildet werden, wobei die gemeinsame Bauplanung durch eine entsprechende Personalplanung durch die Länder zu ergänzen ist. Auf der Nachfrageseite kennen wir die demographische Entwicklung und haben auch Anhaltspunkte für die Zahl der Studienberechtigten in den nächsten zehn Jahren.

Entscheidend wird jedoch sein, wie sich die überlangen Verweilzeiten entwickeln, die nicht nur aus der Fachstudiendauer folgen, sondern vor allem aus

Parkstudien, Studienfachwechsel, Zweitstudien und vermeidbaren Verzögerungen im Prüfungsverfahren. Würden sich die Verweilzeiten nicht ändern, müßten wir für 1985/86 mit einer Nachfrage von ca. 1,3 Millionen Plätzen rechnen, womit offensichtlich die Zurückdrängung des Numerus clausus auf wenige harte Fächer unmöglich würde. Die Verkürzung der Verweilzeiten ist deshalb für die Bundesregierung, die seit 1969 auf die weitgehende Abschaffung des Numerus clausus hinarbeitet (allerdings entgegen beharrlich wiederholten Falschmeldungen nicht die Abschaffung des Numerus clausus bis 1975 versprochen hat!), ein Anelpunkt für die künftige Entwicklung der Hochschulen. Hier liegt ein entscheidender Grund dafür, daß die Bundesregierung immer wieder auf geeignete Maßnahmen in den Rahmenplänen für den Hochschulbau und auf eine rasche Verabschiedung des Hochschulrahmengesetzes gedrängt hat.

II.

I.

Ein Faktum vor allem hat die gegenwärtige Bereitschaft zu neuem Nachdenken gefördert: daß es beim Zugang zu den Hochschulen nicht nur um die Belange einiger weniger Studienbewerber geht, sondern daß in den nächsten zehn Jahren hier der Bildungs- und Lebensweg von Hunderttausenden junger Menschen aus den geburtenstarken Jahrgängen in Rede steht. Allein 1984 ist mit 110 000 Studienbewerbern mehr zu rechnen als 1975; für jedes einzelne Jahr davor und danach wären die zusätzlichen Bewerberzahlen zu addieren, um die Größenordnung möglicher Ungleichgewichte – genauer: die Größenordnung persönlicher Enttäuschung, sozialer Konflikte und unökonomischer Behinderung des Bildungswillens – deutlich zu machen. Damit nicht genug: Aus demselben Jahrgang 1964 werden 1980 130 000 Absolventen der Mittelstufe mehr nach Ausbildungsplätzen in der Wirtschaft suchen, als heute der Jahrgang 1960. Während die Wirtschaft gegenwärtig – bei sinkender Tendenz – ca. 1,3 Millionen Ausbildungsplätze anbietet, werden dann ca. 1,8 Millionen nachgefragt werden. Auch diejenigen, die die Zugangswege zur weiterführenden Bildung wie Wasserhähne je nach vermeintlichem Bedarf auf- und zudrehen wollen, sind hier doch wohl am Ende ihres Lateins: Wer vor den starken Jahrgängen die Hochschulen verschließt, verweist sie auf Ausbildungsplätze in der beruflichen Bildung, wo ohnehin bereits zusätzliche Ausbildungsangebote geschaffen werden müssen, oder er spricht offen aus, daß er einen großen Teil der Jugendlichen als Ungelernte in die Arbeitswelt schicken will.

2.

Der Deutsche Bundestag wird im nächsten Monat anlässlich einer Großen Anfrage der Opposition zur Bildungspolitik über ein solches Prinzip „zeitig lenken

und verteilen“ ausführlich diskutieren. Ich will mich deshalb zu diesen grundsätzlichen Fragen kurz fassen und der Politik des Qualifikationsstops nur zwei Thesen entgegenstellen.

Meine erste These lautet, daß bereits das Grundrecht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte in die Richtung einer Politik der Öffnung der Hochschulen weist. Darauf geht es nicht an, vorhandene Ausbildungsmöglichkeiten wegen organisatorischer oder struktureller Unzulänglichkeiten oder wegen einer restriktiven Bedarfspolitik, die sich zudem noch auf recht unsichere Prognosen stützen kann, ungenutzt zu lassen. Es gilt aber auch – und das betrifft den weiteren Ausbau der Hochschulen –, den Willen breiter Teile der Bevölkerung zum Aufstieg durch Bildung zu respektieren.

Meine zweite These lautet, daß eine Politik der Öffnung der Hochschulen, verbunden mit einem Ausbau von 850 000 Studienplätzen, nicht auf eine Beschäftigungstherapie für Jugendliche hinausläuft – weder unmittelbar für die Studienbewerber noch mittelbar für jene Jugendlichen, die sonst von ihnen aus der beruflichen Bildung hinausgedrängt würden. Die vorliegenden Bedarfsprognosen weisen zwar darauf hin, daß in den nächsten 10 bis 15 Jahren bei einer Fortschreibung der gegenwärtigen Einsatzbereiche und Arbeitsplatzstrukturen das Angebot an Hochschulabsolventen in den meisten Fachrichtungen die Nachfrage übersteigen wird. Indessen können diese Aussagen nicht mehr sein als Anhaltspunkte für die Realisierung herkömmlicher akademischer Berufserwartungen. Denn einen „objektiven Bedarf“ kann es in einer dynamisch sich entwickelnden Wirtschaft und Gesellschaft schon deshalb nicht geben, weil die Veränderungen im Beschäftigungssystem nicht hinreichend prognostizierbar sind, auch schon deshalb, weil sie gestaltet werden können und wir nicht einfach die Schicksalslinien einer Rezessionsfolie in der Zukunft fortschreiben dürfen.

Erforderlich ist deshalb, anhand von Erfahrungswerten, insbesondere unter Beachtung der Qualifikationsstruktur anderer weitentwickelter Industrieländer, und in Abwägung mit anderen öffentlichen Aufgaben ein Ziel für den Ausbau des tertiären Bereichs festzulegen. Der Bund und alle Länder gemeinsam haben sich im Bildungsgesamtplan auf ein solches Ziel geeinigt und ziehen daraus in den jährlich fortzuschreibenden Rahmenplänen für den Hochschulbau die Konsequenzen. Auf dieser Basis müssen Studenten, Hochschulen und Beschäftiger sich auf die künftige Entwicklung einstellen:

- Viele Studenten gehen noch immer mit der Erwartung in das Studium hinein, allein durch den Hochschulabschluß einen Garantieschein für die bevorzugten Plätze in der Berufswelt zu bekommen. Solche Erwartungen waren für die Absolventen in den letzten zehn Jahren auf Grund zahlreicher außergewöhnlicher Umstände – Nachholbedarf, Altersaufbau in den akademischen Berufen, Stellenzuwachs im öffentlichen Bereich – im wesentlichen in Erfüllung gegangen.

Doch jeder Studienwillige sollte realistisch einschätzen, daß es hier keine Einbahnstraße des Berufserfolges gibt. 1990 werden rund 2 Millionen Hochschulabsolventen erwerbstätig sein – doppelt so viele wie 1970. Sie werden nicht alle zu den „Oberen Zehntausend“ gehören können. Ähnlich wie die Plazierung in der Arbeitswelt wird sich vermutlich auch der Zuschnitt des künftigen Arbeitsplatzes für Hochschulabsolventen verändern, insbesondere im Hinblick auf Anforderungen, Entscheidungsmöglichkeiten, Einkommen und Prestige.

- Die Hochschulen haben kaum damit begonnen, die Studenten auf die veränderten Beschäftigungsmöglichkeiten vorzubereiten. Noch immer ist die Mehrzahl der Studiengänge an den Hochschulen auf ein enges Berufsbild zugeschnitten, statt, wie das Hochschulrahmengesetz es fordert, auf ein breiter angelegtes „berufliches Tätigkeitsfeld“.
- Die Beschäftigten schließlich dürfen nicht darauf vertrauen, daß das Bildungswesen sich als einseitiger Zubringer für den jeweiligen Status quo des Arbeitsmarktes und der Arbeitsplatzstrukturen versteht. Wer – zudem auf ungesicherter Grundlage – von Überqualifikationen spricht, versteht den Bildungs- und Aufstiegswillen der Jugendlichen als Last statt als Chance für die Gesellschaft und auch für die Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Verwaltung. Auf hochqualifizierte Ausbildung sollte deshalb mit mehr Offenheit für neue Formen der Arbeitsteilung, der Verlagerung der Entscheidungskompetenzen und der Mischung der Funktionen reagiert werden.

III.

Eine Politik, die auf Öffnung der Hochschulen zielt, aber nicht unbegrenzt der Nachfrage nachbauen will, muß vor allem Strukturpolitik sein.

I.

Lassen Sie mich mit den Strukturfragen innerhalb der Hochschulen beginnen, die sich aus ihrer Zuordnung zur Berufswelt ergeben. 20 oder 25 Prozent eines Altersjahrgangs können nicht mit einem traditionellen, auf wenige zugeschnittenen Langstudium in die Erwerbswelt entlassen werden. Das Hochschulrahmengesetz bestimmt deshalb, daß die Neuordnung des Hochschulwesens u.a. ein Angebot von differenzierten, d.h. „inhaltlich und zeitlich gestuften“, dabei aber auch aufeinander bezogenen Studiengängen gewährleisten soll. Dadurch sollen frühzeitige berufsbefähigende Abschlüsse ermöglicht, Sackgassen vermieden und der Wissenschafts- und Praxisbezug in allen Stufen garantiert werden. Das bedeutet auch, daß der Praxisbezug kein Vorrecht der Fachhochschulen oder insgesamt der dreijährigen Studiengänge bleiben darf. Umgekehrt müssen aber auch die Fachhochschulen – anders als z. B. die höheren Fachschulen – durch die Wissenschaft-

lichkeit der Hochschulausbildung geprägt werden, wie sie das Hochschulrahmen-gesetz in seinem § 7 benennt: Vorbereitung auf ein berufliches Tätigkeitsfeld auch in der Weise, daß der Student zu wissenschaftlicher Arbeit und zu verant-wortlichem Handeln befähigt wird.

Der Wissenschaftsrat erarbeitet zur Zeit Empfehlungen zum Umfang und zur Struktur des tertiären Bereichs. Ohne dem Beratungsergebnis vorzugreifen, kann ich doch sagen: Diese Empfehlungen werden auch der mancherorts anzutreffenden Ideologisierung der Differenzierung zwischen dreijährigen und längeren Ausbildungsgängen pragmatische Lösungsvorschläge entgegenstellen und damit die Frage der Studieninhalte in den Vordergrund rücken. Dabei werden sich die Regelstudienzeiten als Konsequenz entsprechender Studieninhalte erweisen. Nur so können wir die ebenso unzutreffenden wie schädlichen Gleichungen hinter uns lassen, wonach Theorie (möglichst „reine“ Wissenschaft), lange Ausbildung, Universität und hohes Prestige ebenso zusammengehören wie Praxis, kurze Ausbildung, Fachhochschule und geringeres Prestige.

Das bedeutet sehr konkret, daß die wissenschaftlichen Hochschulen sich weit stärker als bisher der Aufgabe stellen müssen, dreijährige Studiengänge zu entwickeln und bestehende dreijährige Studiengänge fortzuführen. Und es bedeutet ferner, daß der weitere Ausbau der Hochschulen, von dem ich eingangs gesprochen habe, nicht als lästige Pflicht auf die Fachhochschulen abgeschoben werden darf. Ein solches Konzept dreijähriger Studiengänge ist gewiß keine Patentlösung für alle Probleme der Struktur und der quantitativen Aufnahmefähigkeit der Hochschulen. Es vermag jedoch dazu beizutragen, daß einem großen Teil der Studenten eine ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende hochwertige Berufsvorbereitung vermittelt werden kann.

Die Gemeinsamkeit wissenschafts- und praxisbezogener dreijähriger Studien-gänge, die sowohl an den Universitäten als auch an den Fachhochschulen angebo-ten werden, ist eine wesentliche Grundlage für eine wirkliche Gleichwertigkeit der Fachhochschulen im Hochschulbereich. Diese Gleichwertigkeit befähigt die Fachhochschulen, ihre bewährte Nähe zur beruflichen Praxis selbstbewußt als ein wesentliches Strukturmerkmal ihrer Arbeit zur Geltung zu bringen. Ihre Erfah-ruungen und Initiativen bei der Betreuung und didaktischen Gestaltung von Praktika, Betriebsbesuchen und Industriesemestern oder beim Kontakt mit Organisario-nen der Wirtschaft und der Arbeitnehmer verdienen es meines Erachtens in weit stärkerem Maße als bisher, aufgearbeitet und in die allgemeine Studienreformdis-kussion an den wissenschaftlichen Hochschulen einbezogen zu werden.

Länder, Hochschulen und Bund müssen jetzt rasch an einen Tisch, um das In-strumentarium für die Studienreformarbeit, wie im HRG vorgesehen, wirksam werden zu lassen. Dies erfordert die rasche Einsetzung der überregionalen Stu-dienreformkommissionen durch die Länder. Aber schon jetzt brauchen wir bis

zur Arbeitsaufnahme dieser Kommissionen ein Steuerungsgremium aus Vertretern der Länder, der Hochschulen und des Bundes, die die notwendigen Vorgaben für die Studienreformarbeit der Hochschulen konkretisiert. Wir haben hier vorgeschlagen, die bisherige gemeinsame Kommission von WRK und KMK, erweitert um die Vertreter der Fachhochschulen und des Bundes, übergangsweise mit dieser Steuerungsfunktion und den Vorbereitungsarbeiten für die zu bildenden Studienreformkommissionen zu reaktivieren.

2.

Unter den Hochschulpolitikern besteht wohl Einigkeit, daß alle Bemühungen um eine Gleichwertigkeit des Fachhochschul-Studiums dort auf Grenzen stoßen, wo der Laufbahn- und Besoldungsgesetzgeber das Wort hat.

Der Bund wird für das schleppende Tempo auf diesem Gebiet oft gescholten und muß auch häufig dafür herhalten, daß notwendige und mögliche Veränderungen in den Hochschulen selbst nicht voran kommen; beides nicht immer zu Recht. Das in der vorigen Woche vom Bundeskabinett verabschiedete „Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform“ ist ein Schritt in die richtige Richtung. Unter anderem wird darin auch eine Fortentwicklung des Laufbahnsystems geplant. Die Zuordnung von Bildungsabschluß und Regeleinstieg soll sich stärker als bisher an den Anforderungen in der dienstlichen Verwendung orientieren. Angestrebt ist damit eine größere Durchlässigkeit der Laufbahnen. Der frühere Einstieg in einer niedrigeren Laufbahn mit leistungsbetonten Aufstiegschancen soll eine reale Alternative werden zum Erwerb der höchsten Laufbahnvoraussetzungen bereits vor dem Eintritt in den öffentlichen Dienst. Eine solche Entwicklung wird schrittweise auch neue Ausbildungsangebote der Hochschulen attraktiver machen.

3.

Die strukturellen Weichenstellungen, die zu einer Politik der Öffnung der Hochschulen gehören, müssen auch die anderen Einrichtungen des Bildungswesens einbeziehen.

Ich brauche vor Ihnen die Probleme der Oberstufe des Bildungswesens, also des Sekundarbereichs II, die dazu getroffenen Festlegungen im Bildungsgesamtplan und die Enttäuschung der Bundesregierung über die zögernde Realisierung nicht im einzelnen auszubreiten. Es ist bislang nicht im entscheidenden Maße gelungen, den Sekundarbereich II tatsächlich zu einer einheitlichen Stufe des Bildungswesens zusammenzuführen, an die sich die Angebote der Hochschule und der Weiterbildung ebenso anschließen können wie der Eintritt in einen Beruf. Dadurch entsteht ein Sog zur Hochschulausbildung auch für solche Jugendliche, die lieber mit 20 Jahren in einen Beruf gehen und eine weitere Qualifizierung ihren

späteren Neigungen, Interessen und Fähigkeiten vorbehalten würden. Der Verzug bei der Reform des Sekundarbereichs II hat naturgemäß auch Folgen für den Hochschulzugang, insbesondere für den Zugang zu den Fachhochschulen und den integrierten Gesamthochschulen. Das BMBW hat in seiner Zwischenbilanz zur Bildungspolitik nochmals ein verstärktes Angebot berufsbezogener Inhalte für die gymnasiale Oberstufe gefordert und zugleich die „Entwicklung neuer (doppeltqualifizierender) Bildungsgänge, in denen die Studien und Berufsreife nicht nacheinander, sondern parallel vermittelt werden soll“. Im Hinblick auf die aktuelle Diskussion dieser Fragen möchte ich hervorheben, daß sich diese Forderung in Übereinstimmung mit dem Bildungsgesamtplan auf den gesamten Sekundarbereich II bezieht und nicht nur auf den Bereich, der die Zugangsberechtigung zu den Fachhochschulen verleiht.

Soweit die Kompetenzen des Bundes in Rede stehen, versucht die Bundesregierung, sie zu einer Kurskorrektur zugunsten der beruflichen Bildung zu nutzen. Das vom Deutschen Bundestag beschlossene Berufsbildungsgesetz ist von der unionsgeführten Mehrheit des Bundesrates verworfen worden. Die Bundesregierung wird jedoch in ihren Bemühungen, die berufliche Bildung zu einem gleichwertigen Teil des Bildungswesens zu machen, nicht nachlassen. Die Koalitionsfraktionen haben deshalb als nächsten Schritt das Ausbildungsplatzförderungsgesetz im Deutschen Bundestag eingebracht.

Im Hochschulrahmengesetz finden Sie zwei Entscheidungen, die auch den Jugendlichen ohne Abitur die Aussicht auf spätere Höherqualifizierung offenhalten: Zum weiterbildenden Studium haben auch solche Bewerber Zugang, die die für die Teilnahme erforderliche Eignung im Beruf oder auf andere Weise erworben haben. Ähnlich läßt das neu geschaffene Institut der Einstufungsprüfung Gestaltungen durch die Länder zu, die dem Grundgedanken der Durchlässigkeit des Bildungswesens – und das heißt auch: der Entlastung der Hochschulen vom Druck des Studierenmüssens – Rechnung tragen.

4.

Ich habe einige Strukturfragen herausgegriffen, deren Lösung zu einer erfolgreichen Politik der Öffnung der Hochschulen gehört: die Studienreform, d.h. die Neuordnung des Studiensystems und die Straffung des Lehrangebots, die Verkürzung der Verweilzeiten, die Entwicklung neuer, auch dreijähriger Studienangebote an den Universitäten, eine stärkere Beziehung zwischen Studieninhalten und Arbeitswelt, die selbstbewußte Fortführung des Praxisbezugs an den Fachhochschulen, die Reform des Sekundarbereichs II, insbesondere die Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung. Die schrittweise Eindämmung des Numerus clausus muß also durch die Verwirklichung getroffener Strukturentscheidungen in den

Hochschulen, im übrigen Bildungswesen und auch in der Berufswelt flankiert werden.

Wenn alle Verantwortlichen bereit sind, das Ihre zu tun, kann das Ziel erreicht werden, den Jugendlichen der starken Jahrgänge eine faire Ausbildungschance zu geben und zugleich Hochschulen und Schulen davor zu bewahren, in bürokratischen Reglementierungen und zweifelhaften Selektionsmechanismen zu ersticken. Die Beratungen in den letzten Wochen brachten Zeichen der Ermutigung; ihnen muß jetzt entschlossenes Handeln folgen.

Geld- und Währungspolitik

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Sachstand und Perspektiven im Frühjahr 1992

Von Reimut Jochimsen*

I. Zur Ausgangslage

Der Prozeß der europäischen wirtschaftlichen Integration hat seit der im „Pariser Vertrag“ vom 18. April 1951 vereinbarten Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) enorme Fortschritte gemacht. Das Geflecht der institutionellen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft ist mittlerweile so eng geworden, daß es die immer noch bestehenden Grenzen und Unvollkommenheiten des Gemeinsamen Marktes gelegentlich fast vergessen läßt. Auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs wurden bereits zum 1. Juli 1990, gleichsam im Vorgriff und zur Vorbereitung des einheitlichen Binnenmarktes und als erste Stufe der anvisierten Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, nahezu alle Beschränkungen – auch zu Drittländern – aufgehoben (lediglich Spanien, Portugal, Griechenland und Irland wurden noch bis Ende 1992 Übergangsfristen zugestanden). Und mit dem für Anfang 1993 vorgesehenen Start des vollendeten Binnenmarktes, in dem die Binnengrenzen aufgehoben sind und sich Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital völlig frei bewegen können, wird sich der Grad der Verbundenheit und wechselseitigen Verflechtung nochmals erhöhen.

Die Entscheidung des *Europäischen Rates* (Dokumente 1 – 3 und Konferenzen), den Integrationsprozeß über den Binnenmarkt hinaus durch eine Wirtschafts- und Währungsunion sowie eine Politische Union voranzutreiben, erscheint insofern als geradezu logische Konsequenz der erzielten und absehbaren Integrationsfortschritte.

* Erschienen 1992 in: E. Görgens und E. Tuchfeldt (Hrsg.), *Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklungen. Probleme und Perspektiven*. Ernst Dürr zum 65. Geburtstag. Bern und Stuttgart: Haupt, 319–341.

II. Stufenweise Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion

Nach dem Willen der Regierungschefs soll sich die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen vollziehen. Das Procedere deckt sich insoweit mit den Vorschlägen des *Delors-Ausschusses* (Dokument 4), dem auf dem europäischen Gipfel in Hannover (27./28. Juni 1988) die Aufgabe übertragen worden war, einen Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion aufzuzeigen. Im Gegensatz zum *Delors-Ausschuß*, der von eindeutigen zeitlichen Vorgaben abgeraten hatte, verständigten sich die politischen Entscheidungsträger allerdings auf einen festen Terminplan für die Abfolge der einzelnen Stufen. Das Bestreben, den Integrationswillen angesichts der tiefgreifenden welt-, europa- und deutschlandpolitischen Umwälzungen konsequent zu nutzen, dürfte hierbei die entscheidende Rolle gespielt haben.

Mit dem Eintritt in die erste Stufe zum 1. Juli 1990 wurde (neben einer engeren geld- und wirtschaftspolitischen Koordination¹ und der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen) vor allem damit begonnen, die für die eigentliche Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen umfassenden Änderungen des EG-Vertrages vorzubereiten. Die Grundlagen hierzu, auch hinsichtlich von Elementen einer Politischen Union, wurden während des Jahres 1991 auf parallel arbeitenden Regierungskonferenzen entworfen und auf dem europäischen Gipfel in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 entschieden (*Konferenzen*, 1991). Die schlüssig ausformulierten Vertragsentwürfe sollen bis Anfang 1992 fertiggestellt sowie bis Ende 1992 von den Parlamenten der zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert werden, damit sie zeitgleich mit der Vollendung des EG-Binnenmarktes zum 01.01.1993 in Kraft treten können.

Als Starttermin der zweiten Stufe wurde bereits auf dem europäischen Gipfel in Rom (27./28. Okt. 1990) der 1. Januar 1994 vereinbart, ohne daß die zuvor für erforderlich befundenen Konvergenzfortschritte dann nochmals geprüft werden. Bei noch verbleibender nationaler Letztverantwortung für die Währungspolitik soll die Kooperation und Konvergenz der Mitgliedstaaten in dieser Zwischenphase ein wesentlich stärkeres Niveau erreichen. Ihr soll schließlich, so das Ergebnis des Gipfels von Maastricht, frühestens zum 1. Januar 1997, wozu eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten (z.Zt. mindestens 7) die Konvergenzkriterien erfüllen muß, spätestens jedoch am 1. Januar 1999 mit den Ländern, die dann den genannten Maßstäben entsprechen, die dritte Stufe folgen. In dieser Endstufe wird bei unwiderruflich fixierten Wechselkursen zugleich eine eigenständige Währung als Ge-

¹ Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung wurden das Mandat der EG-Notenbankgouverneure sowie die sogenannte Konvergenzrichtlinie neu gefaßt.; letztere vor allem zur Etablierung einer multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitiken durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Dokumente 5 und 6).

meinschaftswährung geschaffen, die alsbald die bisherigen nationalen Währungen ablöst. Zum gleichen Zeitpunkt geht die Verantwortung für die europäische Geld- und Währungspolitik auf das spätestens zum 1. Juli 1998 zu errichtende Europäische Zentralbanksystem über, und zwar unabhängig von der Zahl der die Voraussetzungen erfüllenden Mitgliedstaaten und nur diese betreffend. Diese Beschlüsse von Maastricht fanden allerdings noch nicht die Zustimmung Großbritanniens und stehen für Dänemark unter dem Vorbehalt einer Volksabstimmung. Der Eintritt in diese Endstufe bedeutet für die daran beteiligten Mitgliedstaaten das formale und materielle Ende ihrer nationalstaatlichen Währungssouveränität und die Schaffung einer supranationalen Geldbehörde und Währungspolitik für deren Währungsräume.

III. Antriebskräfte zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion

Bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion geht es um weit mehr als einen nur rekurrenten Anschluß an die vorangegangenen Etappen der Integration, insbesondere des Europäischen Währungssystems (EWS). Das Vorhaben leitet, gleichsam im qualitativen Sprung, auf eine gänzlich neue Ebene der Integration über, die das europäische Gefüge von Grund auf verändert und neu strukturiert. Damit stellt sich zunächst, noch bevor man sich den technischen Aspekten der Umsetzung des Integrationsbeschlusses zuwendet, die Frage nach den maßgeblichen Antriebskräften einer solch weitreichenden Entscheidung, die nicht nur den Währungsbereich betrifft, sondern geradezu zwangsläufig auch eine Vertiefung der politischen Integration verlangt bzw. diese bereits voraussetzt. Jedenfalls hatte die deutsche Seite – und nicht nur sie – zunächst ein klares Junktim zwischen der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und entscheidenden Fortschritten beim Aufbau der Politischen Union hergestellt und stets konsequent jede Zuweisung der Funktion eines – isolierten – integrationspolitischen Motors an die Währungspolitik abgelehnt.

1. Integrationspolitische Kapazitäten der bestehenden Kooperationsmechanismen erschöpft?

Die Notwendigkeit zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion wird von mancher Seite damit begründet, daß die integrationspolitischen Kapazitäten der bestehenden Kooperationsmechanismen innerhalb des einheitlichen Binnenmarktes überfordert sein könnten (Matthes, 1991, S. 1). Im Kern geht es hierbei um die Leistungsfähigkeit des Europäischen Währungssystems und das Vermögen der D-Mark, ihrer im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte entfalteten Ankerfunktion auch in einem stärker integrierten Europa gerecht zu werden.

Das Europäische Währungssystem (EWS) hat zweifellos maßgeblich zur wachsenden Stabilitätsorientierung der Finanz-, Wirtschafts- und Geldpolitik in

den Mitgliedsländern beigetragen. Zu verdanken war dies keineswegs allein dem System als solchem, sondern vor allem der inzwischen allgemein respektierten, ja zunehmend anerkannten, wenn auch – unverändert – weithin ungeliebten Ankerrolle der D-Mark. Innerhalb des EWS-Regelwerks existiert nämlich kein Mechanismus, der aus sich heraus auf wirtschafts- und währungspolitische Disziplin hinwirkt. Das System ist für sich genommen stabilitätspolitisch völlig unbestimmt. Welches Stabilitätsniveau sich letztlich einstellt, wird allein durch die konkreten Politiken in den einzelnen Ländern bestimmt: Es könnte auch eine Inflationsgemeinschaft sein. Diejenigen geben den Ausschlag, die von ihrem ökonomischen Gewicht her über ein hinreichendes Einflußpotential verfügen und auch bereit sind, dieses zur Sicherung der Preisniveaustabilität zu nutzen. Ohne die Führungsrolle der D-Mark und die wachsende Bereitschaft der Partner, sich dem von ihr ausgehenden Anpassungsdruck zu stellen, hätte das EWS kaum den wirksamen Rahmen für die Integrationserfolge abgeben können, zumal seit fünf Jahren kein Realignment mehr stattgefunden hat und dies nach dem Willen der meisten Mitgliedstaaten auch – möglichst bis zum Eintritt in die Endstufe – so bleiben soll.

Dieser grundlegende Wirkungsmechanismus bliebe auch im Rahmen des einheitlichen Binnenmarktes intakt. Der Stabilitätsstandard würde der Tendenz nach weiterhin vom „best performer“ im Kreis der größeren Mitgliedsländer vorgegeben. Die Stabilitätsvorgabe wäre damit stets anspruchsvoller als jeder vernünftig denkbare politische Kompromiß unter den Partnern einer Währungsunion. Dies gilt um so mehr, als die jetzt erreichte fast vollständige Liberalisierung des weltweiten Kapitalverkehrs den Anpassungsdruck noch verstärkt. Auf der anderen Seite erschwert diese Freizügigkeit zweifellos die Stabilitätspolitik des jeweiligen „Hartwährungslandes“, insbesondere dann, wenn es im Gefolge unzureichender Stabilitätsanstrengungen der Partnerländer und unveränderter Wechselkurse zu umfangreichen Liquiditätszuflüssen käme. Die klare Tendenz zur Nivellierung von Zinsdifferenzen, die trotz der faktischen Tabuisierung der Wechselkursparitäten heute zu verzeichnen ist, belegt dies nachdrücklich auch schon vor der unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse, und zwar trotz fort dauernder, ja wachsender erheblicher Preisdifferenzen. Das Risiko wäre freilich um so geringer, je stärker die Stabilitätsorientierung in den anderen Ländern ausfiel, sich die Last des Stabilitätsankers auf mehr Schultern verteilt, also ein klares Positiv-Summenspiel gemeinsam veranstaltet wird statt des unveränderten Spekulierens auf ein Null-Summenspiel, als was es in den Köpfen vieler immer noch verstanden wird.

In einem stabilitätspolitisch verankerten Europa, das ja gerade das Ziel der Währungsunion sein soll, bestünde meines Erachtens insofern kein zwingender Grund für eine Ablösung des Europäischen Währungssystems. Umgekehrt stellen sich jedenfalls die Probleme einer unzureichenden stabilitätspolitischen Dis-

ziplin innerhalb einer Währungsunion in fast jeder Hinsicht noch gravierender dar, zumal der Aktionsparameter der Wechselkursänderungen unwiderruflich ausfiele. Die Konzeption des EWS scheint mir in besonderem Maße auf eine föderale Struktur Europas zugeschnitten, da es den Ländern bei hinreichender Stabilitätsorientierung ein hohes Maß an Unabhängigkeit beließe und nicht die vollständige und unwiderrufliche Preisgabe der Währungssouveränität und eine korrespondierende Disziplinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verlangte. Wechselkursänderungen wären vielleicht „unrealistisch“, wie schon jetzt, aber noch möglich. Im übrigen hat sich das EWS gerade bei der Integration neuer Mitgliedsländer bewährt, ein Aspekt, der aufgrund der absehbaren Erweiterung der EG nicht gering veranschlagt werden sollte. Jüngst ist dies durch die einseitige Anbindung der Nicht-Mitgliedsländer Norwegen, Schweden und Finnland an das EWS unterstrichen worden, nachdem Österreich sich schon seit Jahren aufgrund freier Entscheidung in einem sehr engen Band zur D-Mark verhält.

Tatsächlich dürften denn auch weniger die Sorgen um eine stabilitätspolitische Überforderung der D-Mark, andere wirtschaftspolitische Motive oder gar Kostengründe den Ausschlag für das Verlangen nach einem Ersatz des Europäischen Währungssystems durch eine Währungsunion geben, sondern eine politische Forderung, nämlich die Vergemeinschaftung der Geldpolitik, die zu einer Ablösung der D-Mark als Stabilitätsanker führt. Es geht also um die politische Teilhabe an der Formulierung des bislang wesentlich von der deutschen Seite vorgegebenen Stabilitätsstandards, auch um ihre Einbettung in ein weniger einseitiges monetäres Zielraster, um eine europäische Gemeinschaftsstabilität und nicht eine als Bürde und Last empfundene deutsche Stabilität.

Die anvisierte Europäische Wirtschafts- und Währungsunion würde in den Augen der Partnerstaaten eine solche Beteiligung gewährleisten und zugleich – so hofft man anderswo – „Exzesse“ der Stabilitätsorientierung vermeiden helfen. Deshalb ist es auch keineswegs ausgemacht, daß eine gesamteuropäische Geldpolitik mindestens gleich gute Stabilitätsergebnisse gewährleistete, wie sie bislang in Deutschland erreicht worden sind. Von den politischen Bedingungen her spricht noch jetzt eigentlich alles gegen eine solche Erwartung, auch wenn die Statuten und Regelungen sich noch härter lesen als das Bundesbankgesetz. Andererseits haben der politische und gesellschaftliche Erfahrungsgewinn und Lernprozeß bisher durchaus eine deutliche Bewegung in der Richtung konsequenter Stabilitätsorientierung gezeigt.

2. Kosten und Nutzen der Wirtschafts- und Währungsunion

Angesichts der mit der Verwirklichung der Währungsunion verbundenen stabilitätspolitischen Risiken ist auch nicht gesichert, daß die Wirtschafts- und Währungsunion effektiv positive Nettoerträge für die Gemeinschaft insgesamt er-

brächte. Es gibt zwar zahlreiche Untersuchungen, die in diesem Kontext zu einer positiven Bewertung gelangen, wie die von der *EG-Kommission* vorgelegte Studie „Ein Markt, eine Währung“ (*EG-Kommission*, 1990). Im konkreten Fall beruht das Ergebnis jedoch ganz wesentlich darauf, daß im Rahmen einer komparativ-statistischen Analyse der Idealzustand des vollendeten Systems im Vergleich zum unvollkommenen heutigen im Vordergrund steht, also die Dynamik und Interaktion des Wirtschaftsprozesses ebenso ausgeblendet wird wie das politische Ringen um die Durchsetzung der Stabilitätsmaßstäbe und die dabei möglichen gesellschaftlichen Kosten und Verluste. Darüber hinaus werden die erheblichen Probleme, die der Übergang aufwirft, eher vernachlässigt. Den auch in anderen Studien, wie etwa dem *Cecchini-Bericht* (1988), vielfach überschätzten Nutzenzuwachsen eines Binnenmarktes mit Gemeinschaftswährung, beispielsweise hinsichtlich der Einsparung von Transaktionskosten, deren Eintritt überdies eine aktive, die gesamtwirtschaftlich dämpfenden Rationalisierungseffekte konterkarierte Nachfragepolitik voraussetzte, müssen jedoch gerade die Risiken und Lasten der Transformationsphase gegenübergestellt werden. Der Fortfall des Wechselkurses als Anpassungsparameter würde in den schwächeren Mitgliedstaaten zu ernsthaften Wachstums- und Beschäftigungsproblemen führen können, wenn diese gleichsam ungeschützt, aber auch nicht mehr durch Wechselkursveränderungen schützbar, dauerhaft der Konkurrenz der leistungsstarken Wirtschaften ausgesetzt wären, ohne daß marktautomatisch z.B. die Mechanismen der Faktorwanderungen zum Ausgleich der Disparitäten griffen. So hat etwa der Süden Italiens in den ersten 120 Jahren seiner nationalen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialeinheit noch immer nicht voll zum Norden aufgeschlossen, eher ist das Gegenteil der Fall. Weder die Arbeit, noch das Kapital waren bei ungenügender Infrastrukturausstattung des Gemeinwesens mobil genug, um den dazu erforderlichen hohen Integrationsgrad der italienischen Volkswirtschaft zu bewirken. Wie sollte er das in einem Europa der Divergenzen?

3. Politische Motive

Letztlich sind es freilich auch gar nicht die – möglicherweise erst langfristig zu erreichenden – ökonomischen Vorteile, die beim Anlauf auf die Wirtschafts- und Währungsunion im Vordergrund stehen. Bei dem Vorhaben handelt es sich – wie ausgeführt – um eine primär politische Entscheidung, bei der andere Kriterien zählen, wie etwa die ökonomische und soziale Kohäsion (West-)Europas oder das Streben nach Weltmachtstatus in einer Triade mit den USA und Japan. Der Wert politischer Stabilität und Integration kann nach den leidvollen Erfahrungen der Vergangenheit nicht hoch genug veranschlagt werden, reicht für sich aber nicht, wenn denn die gemeinsame Währung nicht stabil wäre. Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion verdient deshalb Unterstützung, auch wenn der jetzt anvisierte Schritt selbst aus ökonomischer Sicht weder nach Art noch Tempo

zwingend erscheint. Andererseits gilt, daß eine stabile Währung uns Deutschen immer noch wichtiger als eine gemeinsame ist. Die primär politische Dimension und die Zustimmung zur Grundrichtung entbindet deshalb und dennoch nicht von der Notwendigkeit, die Union auf ein tragfähiges wirtschafts- und allgemeinpolitisches Fundament zu stellen. Ohne eine solche breite Gründung der Währungsunion in einem politischen Gemeinwesen mit Willen zur Gestaltung und zur Solidarität könnte auch eine europäische Union kaum weit genug tragen. Hinzu kommt ja noch, daß es um einen Verbund von zwölf Nationen mit immer noch sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Traditionen geht. Die Union würde eher zerbrechen und der europäischen wirtschaftlichen Integration einen schweren Rückschlag bescheren, wenn nicht Schlimmeres, gelänge es nicht – was in Maastricht noch mißlang – bis zu den nächsten Stufen der Wirtschafts- und Währungsunion ein tragfähiges Fundament zu schaffen, das die Währungsunion aus ihrer Rolle als Integrationsmotor bzw. Lokomotive zu befreien vermag, eine Funktion, die sie nicht ausfüllen oder tragen kann und stabilitätspolitisch auch nicht tragen darf, weil es sie hoffnungslos überfordern müßte.

IV. Grundelemente einer stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Währungsunion

Die *Deutsche Bundesbank* hat die ihrer Meinung nach unverzichtbaren Voraussetzungen für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion im Herbst 1990 umfassend dargelegt. Und dabei vor allem auch die ausschlaggebende Bedeutung der Feststellung bekräftigt, daß eine Währungsunion „eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft“ ist, „die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden Politischen Union benötigt“. Die Bundesbank weiß sich dabei des Einvernehmens der Bundesregierung, des Deutschen Bundestags, der Parteien, der Länder und weiter Teile der Öffentlichkeit sicher. Gefordert wird insbesondere, daß

- das zu errichtende Europäische Zentralbanksystem vorrangig und unzweideutig dem Stabilitätsziel verpflichtet und mit voller Unabhängigkeit sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene ausgestattet wird,
- das Europäische Zentralbanksystem nicht verpflichtet sein darf, den öffentlichen Haushalten der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten Kredit zu gewähren,
- auf Gemeinschaftsebene vertragliche Vorkehrungen einschließlich bindender Regeln und Sanktionen für eine wirksame Haushaltsdisziplin in allen Mitgliedstaaten geschaffen werden, und zwar als Bedingung für den Eintritt ebenso wie als fortdauernde Voraussetzungen der stabilitätspolitischen Effizienz der Währungsunion,

- der Binnenmarkt vollendet sowie ein hinreichendes und dauerhaftes Maß an stabilitätspolitischer Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern erreicht sein muß und gleichzeitig weitreichende Fortschritte bei der Politischen Union verwirklicht wurden.

1. Unabhängigkeit und vorrangige Stabilitätsverpflichtung

Die Forderung, das Europäische Zentralbanksystem vorrangig und unzweideutig dem Ziel der Preisniveaustabilität zu verpflichten, entspricht keineswegs einer überzogenen Inflationsfurcht, wie den Deutschen das häufig zum Vorwurf gemacht wird. Sie findet ihre Rechtfertigung in der durchaus erhärteten Erfahrung und Erkenntnis, daß leichtes Geld kein Heilmittel gegen Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche ist, sondern eher deren Ursache. Der von der Phillips-Kurve suggerierte „trade-off“ ist längst widerlegt und mit ihm der keynesianistische Mythos der Wachstumsbelebung durch eine monetär aufgeblähte inflationäre Nachfrage, wie dies der Gouverneur der Banque de France, *J. de Larosiere*, treffend formulierte (*Larosiere*, 1991, S. 3).

Mit dem Gebot der vorrangigen Stabilitätsverpflichtung ist untrennbar das Erfordernis der vollen Unabhängigkeit von politischer und sonstiger Einflußnahme verbunden. Zwischen einer stabilitätsorientierten, zumindest mittelfristig angelegten Geldpolitik und einer an Wachstums- und Beschäftigungszielen orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik erscheinen jedoch Spannungen, zumindest temporär, geradezu unvermeidbar. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Politikbereiche an voneinander unabhängige Instanzen vermag an diesem „Dilemma“ zwar grundsätzlich nichts zu ändern. Eine klare Zuständigkeitsaufteilung, bei der die Verantwortung für die Geldwertsicherung primär unabhängigen Notenbanken zugewiesen ist, verringert jedoch eindeutig das Risiko stabilitätspolitischer Konzessionen. Ohne eine solche Vorkehrung läge es nur allzu nahe, daß die wirtschafts- und finanzpolitischen Verantwortungsträger ihre Befugnisse im Konfliktfall auch dazu nutzten, geldpolitische Konjunkturunterstützung, zumindest aber „wohlwollende Neutralität“ einzufordern, so wie dies just wieder in den Vereinigten Staaten durchexerziert wird und mancher Kritik an dem 1991 wiederholt gestrafften Kurs der Geldpolitik der Bundesbank zugrunde liegt, und zwar unter Inkaufnahme stärkerer Inflationstendenzen.

Die überzeugende Verankerung der Unabhängigkeit, ohne die jeder formalen Stabilitätsverpflichtung die materielle Grundlage entzogen wäre, erscheint auch heute immer noch nicht gänzlich gesichert. Die ursprüngliche Forderung einiger Mitgliedstaaten, dem Europäischen Rat als eine Art „gouvernement européen économique“ auch Leitlinienkompetenzen für die Währungspolitik zu übertragen, findet sich zwar nicht in dem in Maastricht vereinbarten Text. Auch fallen die Regelungen zur Verantwortung für das Wechselkursregime und die Wechselkurs-

politik für die Europäische Zentralbank etwas befriedigender aus als es anfangs schien und zu befürchten war. Aber die Vorstellung, daß die Geldpolitik eigentlich engen und spezifizierten, kurzfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen zu dienen habe und daß Wechselkurse nicht nur stabilitätspolitisch zu bewerten sind, ist damit nicht vom Tisch. Es wird auch sehr auf die handelnden Personen im Europäischen Zentralbankrat und ihre biografische Prägung ankommen, wie sie ihrer Verantwortung für die Geldwertstabilität in Europa nachkommen werden und wie sie sich im Spannungsfeld der anderen europäischen und nationalen Instanzen behaupten können.

Dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister soll ja nicht nur die Verantwortung für die Wahl des Wechselkursregimes (feste oder freie Wechselkurse zu Drittländern), sondern auch das Recht zur Vorgabe von „allgemeinen Orientierungen“ für die Wechselkurspolitik im Falle frei schwankender Währungen zugesiesen werden (*Konferenzen*, 1991, Art. 109). Leidvolle Erfahrungen der Bretton-Woods-Ära demonstrieren, daß ein solcher Vorrang externer Relationen vor der internen Stabilität Inflation bedeuten bzw. die Geldwertstabilitätspolitik konterkarieren bzw. aushebeln kann. Trotz einiger stabilitätspolitischer Sicherungen, wie das Konsultationsgebot bei der Europäischen Zentralbank, die Bindung der Vorgabe von Leitlinien an einen qualifizierten Mehrheitsbeschuß und der ausdrücklich angesprochene Vorrang der Preisniveaustabilität, wäre ein Verzicht auf diese Leitlinienkompetenz wünschenswert gewesen. Aber selbst dann bliebe die äußere Währungspolitik auch in einem vereinten Europa eine Achillesferse der Geldpolitik, zumal die Präferenzen mancher Partner eindeutig bei einem Regime fester Wechselkurse liegen, dem sich dann die interne Stabilitätspolitik trotz entgegenstehender Textstellen unterzuordnen hätte.

2. Verankerung fiskalpolitischer Disziplin

Innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion soll die Verantwortung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik, den föderalen Prinzipien entsprechend, unverändert in den Händen der nationalen Gebietskörperschaften (Staat, Länder und Kommunen) verbleiben; diese Dominanz soll, auch langfristig, nicht durch ein wesentlich größeres Zentralbudget der Gemeinschaft relativiert werden. Angesichts des hohen Gewichts, das der öffentlichen Hand in allen Mitgliedstaaten zu kommt, im Mittel beläuft sich der Anteil der Staatsausgaben auf fast 50 % des Bruttoinlandsprodukts, bedarf es in jedem Fall einer finanzpolitischen Absicherung der Wirksamkeit der Geldpolitik. Ohne verbindliche Vorkehrungen zur Gewährleistung eines stabilitätsverträglichen Maßes an Budgetdisziplin könnte sich der öffentliche Sektor sonst als ein beständiger Quell der Instabilität erweisen. Die Bedenken erscheinen um so begründeter, als sich die Folgen einer ungehemmten Ausgaben- und Verschuldungspolitik bei einer künftig gemeinsamen europäischen Zahlungsbilanz nicht mehr in einer Verschlechterung der nationa-

len Leistungsbilanzpositionen niederschlägen und damit zweifellos ein wichtiges, vor allem politisches, publikumswirksames Element der fiskalischen Disziplinierung entfiele.

In diesem Kontext ausschließlich auf die Kräfte der Märkte – also auf schlechtes oder gutes Rating am Kapitalmarkt je nach Höhe des Defizits und der Verschuldenslage – zu vertrauen, wie von mancher Seite vorgeschlagen, erscheint allerdings realitätsfern. Zu vermuten steht hier eher, daß die Märkte im Vertrauen auf die Solidarität der Gemeinschaft ihre Risikoprämien nicht in einer den Defiziten adäquaten Weise kalkulieren werden, noch nicht einmal einer leichten Währung. Dies läßt sich ja schon heute, z.B. auch im Markt für ECU – unverändert keine echte Währung! – beobachten. Letztlich gäbe es damit keinen Riegel gegen eine stabilitätsgefährdende Finanzpolitik der einzelnen Fisci, und die stabilitätsorientierten Länder hätten aufgrund des Zinszusammenhangs die Lasten der weniger stabilitätsbewußten in einer Art erzwungen, wenn auch im Vertragstext verneinten Solidaritäts- und Schicksalsgemeinschaft doch effektiv mitzutragen.

Der Vertragsentwurf enthält ein Bündel an Vorschlägen, die auf die Gewährleistung einer soliden Haushalts- und Verschuldungspolitik abzielen (*Konferenzen*, 1991, Art. 104b). Das laufende Defizit des Staatssektors soll danach nicht über 3 % und die Gesamtverschuldung nicht über 60 % des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts hinausgehen. Ein höherer Schuldenstand soll höchstens dann (vorübergehend) akzeptiert werden, wenn erkennbar ist, daß sich die Quote laufend in Richtung des genannten Referenzwertes vermindert. Ergänzt werden die Regeln von einem Katalog an Sanktionsmöglichkeiten, die bei der Überschreitung der Grenzwerte greifen sollen. Das Spektrum reicht von wirtschaftspolitischen Empfehlungen über die Überprüfung von Europäische Investitionsbank-Finanzierungen und die Hinterlegung unverzinslicher Depots bei der Gemeinschaft bis hin zu Strafgebühren.

Nicht nur wirtschaftlich schwache Länder haben bereits Vorbehalte angemeldet, was angesichts der enormen Konsolidierungsanstrengungen, zu denen die Annahme der vorgeschlagenen Regelungen zwingt, kaum überrascht. In Belgien etwa erreicht die Staatsschuld zirka 130 % des Bruttoinlandsprodukts und in Irland und Italien liegen die Quoten bei 100 %. Selbst im Hinblick auf die laufende Defizitquote wird die 3 %-Marke derzeit nur von Frankreich, Dänemark, Spanien, Luxemburg und Großbritannien eingehalten. Trotz der schwierigen Ausgangslage darf es hier letztlich keinen Kompromiß geben, obwohl im Text ausdrücklich die ergänzende Möglichkeit einer allgemeinpolitischen Bewertung eingeräumt wird. Der zweifellos für viele Länder bittere Weg der Konsolidierung muß gegangen werden, soll der Ausweg der Schuldentilgung durch Inflation tatsächlich ausgeschlossen werden. Keinesfalls darf eintreten, was allerdings im politischen Prozeß die Druckrichtung sein wird, daß die Konvergenzkriterien aufge-

weicht angewendet werden, nur um eine politische Zeitvorgabe, die man „unwideruflich“ fixiert hat, einzuhalten, obwohl ein stabilitätspolitisches Entgleisen und ein Fehlstart abzuschätzen sind.

Eine wichtige Rolle fällt in diesem Kontext dem Verbot der Kreditvergabe des Europäischen Zentralbanksystems an die Öffentliche Hand zu (*Konferenzen*, 1991, Art. 104), und zwar ab Beginn der zweiten Stufe am 1. Januar 1994.

3. Wirtschaftspolitische Konvergenz

Über die Verankerung der zuvor besprochenen Prinzipien hinaus bedarf es bis gegen Ende der zweiten Phase 1996 bzw. 1998 vor allem eines ausreichenden Maßes an wirtschaftspolitischer Konvergenz, bevor der endgültige Schritt zur Wirtschafts- und Währungsunion gewagt werden kann. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich insbesondere aus der globalen, auf die gesamte europäische Volkswirtschaft hin orientierten Ausrichtung der einheitlichen europäischen Geldpolitik, die ihre Leitzinsen bzw. Geldmengenversorgung weder national noch regional differenzieren darf oder kann. Eine den gesamten Währungsraum einheitlich überziehende Geldpolitik wird die einzelnen Mitgliedstaaten übrigens keineswegs in gleichem Maße tangieren. Wirtschaftlich schwache Regionen wären etwa von einem restriktiven geldpolitischen Kurs empfindlicher betroffen als prosperierende und leistungsstarke Gebiete. Dabei drohte ohne die Konvergenz die mehr als nur fiktive Gefahr sich verschärfender regionaler Disparitäten und Spannungen, zumal der Wettbewerb zwischen den Regionen schon durch den Binnenmarkt weiter an Schärfe gewinnen dürfte.

In einem von starken wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten gekennzeichneten und durch die entsprechenden politischen Spannungen geprägten Umfeld der Mitgliedstaaten und Regionen geriete eine europäische Geldpolitik aller Voraussicht nach unter starken Druck, ihre Politik zu Lasten des Stabilitätsauftrages an direkten wachstums- und beschäftigungspolitischen Zielen auszurichten. Diese Gefahr drohte um so mehr, als solche Verpflichtungen in vielen EG-Partnerländern tief verwurzelte politische Tradition und Staatspraxis haben und den Staaten ohne den Wechselkurs ein entscheidender Anpassungsparameter nicht mehr zur Verfügung stünde. Darauf zu setzen, wie es die EG-Kommission tut, daß Lohn- und Preisanpassungen sowie Faktorbewegungen von Kapital und Arbeitskräften im Falle sich verschärfender regionaler Disparitäten die Rolle des Ausgleichsventils übernehmen könnten, widerspricht allen praktischen Erfahrungen, zumindest bisher in Europa. Überdies liefert die deutsche Vereinigung nicht nur uns ein eindrucksvolles Beispiel dafür, welche Konsequenzen bei einer konvergenzmäßig nicht hinreichend abgesicherten Währungsunion durch die disparate reale Sphäre drohen.

Der Vertragsentwurf legt fest, daß es ohne die Erfüllung der eindeutig und unumstößlich vorzugebenden Konvergenzkriterien für kein Land eine sofortige Teilhabe an der Wirtschafts- und Währungsunion geben kann. Die Qualifikation wäre erst dann erfüllt, wenn die Haushaltslage eines Landes den zuvor angesprochenen Kriterien genügt und es vor dem Eintritt mindestens über zwei Jahre hinweg ohne Abwertung und ernste Spannungen die enge Schwankungsmarge von 2,25 Prozent innerhalb des Europäischen Währungssystems eingehalten hat. Überdies sollen die langfristigen Zinsen sowie die Inflationsrate um nicht mehr als 2 bzw. 1 1/2 Prozentpunkte über dem Wert der höchstens drei Mitgliedstaaten mit der niedrigsten Preissteigerungsrate hinausgehen. Die Bezugnahme auf immerhin drei Werte (zunächst von insgesamt mindestens 7) bereitet zwar Unbehagen. Andererseits scheint es aber wenig sinnvoll, ausschließlich auf die Resultate des einen „best performers“ abzustellen, der ja auch ein sehr kleines Mitgliedsland sein könnte, dessen Stabilitätsergebnisse sich nicht einfach als generelle Richtschnur nehmen lassen.

Bis zur Verwirklichung eines hinreichenden Maßes an wirtschaftspolitischer Konvergenz wird es, ebenso wie auf dem Gebiet der Fiskalpolitik, noch gewaltiger Anstrengungen bedürfen. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten ist trotz der engen Bindungen und der in den 80er Jahren durchaus erzielten Konvergenzerfolge nach wie vor beträchtlich. Zur Verzagtheit besteht indes kein Anlaß. Bis zum vorgesehenen Beginn der dritten Stufe verbleiben noch mindestens fünf Jahre, wahrscheinlich sieben Jahre, in denen sich, wenn die Dinge unverzüglich und konsequent angepackt werden, viel bewegen läßt. Je rascher die Herausforderungen angenommen und je ernster sie angepackt werden, um so eher dürfte sich im übrigen auch ein Europa zweier Geschwindigkeiten vermeiden lassen, das integrationspolitisch sehr negative Konsequenzen zeitigen könnte.

V. Keine Übertragung währungspolitischer Kompetenzen in der Übergangsphase

Die noch unzureichenden Konvergenzergebnisse verbieten es u.a., bereits in der zweiten Stufe, also noch bevor die endgültige und unwiderrufliche Formierung der Wirtschafts- und Währungsunion gewährleistet ist, auch nur in begrenztem Umfang währungspolitische Kompetenzen auf eine gemeinsame Währungsinstitution zu übertragen (CEPR, 1991, S. 26 f.). Denn das müßte eine Grauzone der Vermischung und Verwirrung von Verantwortung und Instrumenteneinsatz schaffen, die keiner Seite diente.

Das zum 01.01.1994 zu etablierende Europäische Währungsinstitut (EWI) droht von seinem institutionellen Aufbau, seiner Führungsspitze, aber auch von seinen Aufgaben her, in Konflikt mit den nationalen Geldpolitiken zu geraten (Jochimsen, 1991 d). Dies gilt zumal für die Aufgaben der Verwaltung von Währ-

rungsreserven einzelner Mitgliedstaaten, die ihm neben der Erleichterung der Nutzung der ECU sowie der Verantwortung für ein reibungsloses Funktionieren des Europäischen Währungssystems übertragen werden sollen. Das schafft Raum für eingebaute Widersprüchlichkeiten, für Grauzonen der Zuständigkeit, die den nationalen Handlungsspielraum einengen, ohne doch schon eine abgesicherte eigenständige neue Währungskompetenz bedeuten zu können. Die dadurch programmierten Kollisionen könnten das Vertrauen in die nationale und die europäische Geldpolitik, das wichtigste zu erhaltende, letztlich zu übertragende und neu zu schaffende Kapital, nur allzu leicht beschädigen. Es ist zu befürchten, daß solche Spannungen die eigentliche Rolle des Instituts überschatten dürften, die dritte Stufe vorzubereiten.

Denn von Aufbau und Kompetenz her soll das EWI im wesentlichen das regulatorische, organisatorische und logistische Konzept für die dritte Stufe vorbereiten und sich auf die Förderung der Konvergenz zu deren Erreichen konzentrieren, aber keinerlei geldpolitische Befugnisse ausüben. Diese Verantwortung für die Geldpolitiken muß bis zur Endstufe ungeschmälert bei den nationalen Notenbanken verbleiben, weshalb in allen wesentlichen Koordinierungsfragen Einstimmigkeit vorgeschrieben ist.

Wie das Europäische Parlament mit Recht zum wiederholten Male gefordert hat, wäre es wünschenswert und ein vertrauenschaffender Schritt von hohem Wert, wenn die nationalen Notenbanken bereits jetzt – spätestens mit Beginn der 2. Stufe – überall in die Unabhängigkeit entlassen werden. (Der Vertragstext sieht das bindend erst mit dem Übergang in die Endstufe vor.) Ein solcher Schritt würde dem gemeinsamen Gremium auch sofort die notwendige Autorität zur Vorbereitung der unabhängigen Europäischen Zentralbank verschaffen. Warum will man jetzt noch verweigern, was morgen ohnehin Voraussetzung sein wird? Oder kommt es manchen Regierungen – auch jenen, die besondere Hürden zur dritten Stufe noch zu nehmen haben werden – hier darauf an, über ihren verlängerten Arm eine Mitregierung über den Stabilitätsanker schon jetzt, jedenfalls aber hinsichtlich der Vorbereitung der dritten Stufe – und mit weitreichender Wirkung in die Zukunft – auszuüben?

VI. Das Junktim zur Politischen Union

Die deutsche Seite hat mit Nachdruck stets die Einbindung der wirtschafts- und währungspolitischen Integration Europas in eine voll entfaltete Politische Union gefordert. Man griffe sicherlich zu kurz, darin nur den Versuch eines machtpolitischen Ausgleichs für die zu erbringenden wirtschafts- und währungspolitischen Konzessionen zu sehen, gewissermaßen als Preis für die Hergabe bzw. Abschaffung der D-Mark. Die von Grund auf veränderte Statik eines wirtschafts- und währungspolitisch voll integrierten Europas verlangt – unabhängig

von allen bargaining-Überlegungen – eine entsprechende Struktur auch des politisch-strukturellen Rahmens aus strikten Gründen der Funktionsvoraussetzungen der supranationalen Geldpolitik. Neben der demokratischen Legitimation der das Ganze betreffenden Entscheidungsprozesse, also einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und einer Kontrolle des Ministerrates, ist in dieser Hinsicht vor allem die unzweideutige Verankerung des Subsidiaritätsprinzips (*Jochimsen*, 1991 b) geboten und ein systematischer Einbau der „subnationalen“ Länder und Regionen in die Institutionen der Gemeinschaft, z.B. durch Schaffung einer im Rahmen ihrer Kompetenzen mitbestimmenden Regionenkammer (*Jochimsen*, 1991 c). Aufgrund der historisch gewachsenen Strukturen ist ein europäischer Zentral- oder Einheitsstaat, auch wenn ihn manche aus Mangel an Phantasie für unausweichlich halten mögen, weder erstrebenswert noch funktionsfähig, obwohl er in mancher Hinsicht heute schon realistische Wirklichkeit mit Tendenzen zu einem alles überwuchernden „Superstate“ darstellt. Er erstickte gleichsam im bürokratischen Dickicht einer forcierten Zentralisierung, eine angesichts der schon heute auf EG-Ebene zu beobachtenden Auswüchse sicherlich nicht sehr gewagte Prophezeiung. Aus meiner Sicht kann nur eine föderale und regionale Finalität Europas den Ausgangsbedingungen auf dem Kontinent und den künftigen Herausforderungen eines großen Wirtschaftsraumes gerecht werden. Statt einer politischen Stärkung der EG hat der großartig „Union“ überschriebene Vertragstext jetzt mehrere (parallele) Institutionen vorgesehen: Eine supranationale Geldbehörde, verschiedene Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheits-, aber auch in der Innen- und Rechtspolitik, im übrigen einen einheitlichen Binnenmarkt mit im wesentlichen unveränderten EG-Institutionen, ohne daß dem Europäischen Parlament entscheidende Kompetenzen zuwachsen oder der Ministerrat effektiv kontrolliert wird. Dem Souveränitätsverlust der nationalen Parlamente steht weder ein europäischer Demokratiezuwachs, noch ein anders geartetes institutionelles Gegengewicht gegenüber, was naturgemäß zugleich heißt, daß auch die europäische supranationale Geldbehörde ohne eine politisch-parlamentarische Institution auf europäischer Ebene als Partner und Gegenspieler sich schwer tun wird, an einem stabilitätspolitischen Konsens auf breiter Grundlage mitzuwirken. Die politischen Strukturen des künftigen (west-)europäischen Gemeinwesens weisen ein wachsendes, strukturelles Demokratie- und Effizienzdefizit auf, bei dem nachgebessert werden muß, wie der Vertragstext selbst konzidiert, indem er – in sich unabhängig von den anstehenden Beitrittsverhandlungen – bereits eine weitere Vertragskonferenz für 1996 vorsieht. Die Erfahrungen des letzten Jahres in der Jugoslawien-Tragödie haben ja nur drastisch bloßgelegt, daß die Einigungskraft in der Außen- und Sicherheitspolitik noch sehr schwach ist, kein hoffnungsvoller Vorbote für die Fähigkeit der Nationalstaaten, wirklich politisch-solidarisch praktische Politik zu machen.

VII. Ausblick

Die Vergemeinschaftung der verschiedenen Währungen betrifft ein integrales Herzstück der Souveränität jedes daran beteiligten Staatswesens. Ihr Wert darf sich nicht erst erweisen, wenn der Verlust ohne Ersatz durch eine mindestens ebenso gute Europawährung zu beklagen wäre. Dies gilt ganz besonders für das erfolgreiche Gemeinschaftsgut Deutsche Mark, dessen Europäisierung und Vergemeinschaftung ja das eigentliche Ziel der Schaffung der Währungsunion ist. Dabei ist es kein gutes Omen, daß die Fortschritte bei der Politischen Union eher mager geblieben sind, der Bundeskanzler sein Junktim der Gleichzeitigkeit entscheidender Elemente des Abbaus des Demokratiedefizits, der Schaffung einer überstaatlichen Solidar- und Schicksalsgemeinschaft jetzt aufgegeben, zumindest in die nächsten Jahre verschoben hat, zugleich aber mit der Einwilligung in einen „irreversiblen“ Zeitplan zur Schaffung der 3. Stufe spätestens zum 1. Januar 1999 und der dazu vorher notwendigen Erfüllung strikter Konvergenzbedingungen widersprüchliche Zielvorgaben postuliert, die politisch nicht miteinander zu vereinbaren sind und die Besorgnis entstehen lassen, daß zum Datum des automatischen Eintritts die materielle Konvergenz der stabilitätspolitischen Voraussetzungen und Bedingungen verwässert werden. Hinzu kommt, daß das Europäische Zentralbanksystem, frei von allen nationalen und europäischen Weisungen und Vorgaben, neben dem Europäischen Gerichtshof das einzige Gebilde echt supranationalen Charakters sein würde, dem keine Partner für die Stabilitätspolitik (außer dem koordinierenden Ministerrat) zur Verfügung stünden. Man könnte sagen: Geschaffen werden Währungsbehörde und Währung ohne Staat. In der Währungsgeschichte gibt es kein Beispiel dafür, daß so etwas irgendwo gelungen wäre, im Gegenteil, die Belege unterstreichen eher, daß Währungen ohne entsprechende staatliche Gesamtverfassung über versuchte Währungsinstitutionen und Währungstechnik hinaus alsbald gescheitert sind.

Andererseits ist sehr positiv zu vermerken, daß die Konvergenz der Zielsetzungen auf das Prinzip der Geldwertstabilität im Innern und daß die formulierten institutionellen und technischen Regeln wesentliche Fortschritte darstellen. Sie sind zugleich eine Dokumentation des gemeinsamen politischen Wollens, daß es – wenn die Voraussetzungen und Bedingungen im Zuge des Konvergenzprozesses der nächsten Jahre geschaffen werden – dennoch gelingen könnte, eine wirkliche effizient angelegte stabilitätspolitische Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen. Um so wichtiger und erreichbarer sind deshalb Nachbesserungen bei den politischen Entscheidungsstrukturen. Eine unbedingte Prognose verbietet sich dabei genauso wie ein definitives Zeitraster, dessen politische Implikation eine weitere Aufspaltung des Integrationsprozesses bedingen könnte, so wie dies bereits in der sozialen Union wegen des britischen Opting out bei weiteren Schritten angelegt ist, – oder das Aufweichen der Bedingungen, um „es politisch passend zu machen“. Es muß deshalb möglich bleiben, im Zuge der jetzt – bzw. der in

den nächsten Jahren möglichen – anstehenden Entscheidungsschritte noch innezuhalten und weitergehende Verabredungen zu treffen.

Eine eindeutige stabilitätsorientierte Verankerung Europas ist nicht zuletzt auch geboten, um ein solides Fundament für die künftige Erweiterung zu schaffen. Europa wird und darf sich nicht auf die Gemeinschaft der Zwölf beschränken lassen. Ungeachtet der noch ungelösten Probleme der Vertiefung müssen heute die Perspektiven für neue Mitgliedschaften aufgezeigt werden. Es wäre verhängnisvoll für die europäische Idee und den erreichten Integrationsstand, beitrittswillige Länder ausgrenzen zu wollen, die von ihren politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen her, wie etwa Österreich und Schweden, die Konvergenz- und Qualifikationsanforderungen schon jetzt besser erfüllen als einzelne auch langjährige Mitgliedsländer. Zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes mit bis zu 19 Staaten und 380 Mio Einwohnern gehört eine Perspektive, die letztlich zur Vollmitgliedschaft der EFTA-Länder führt. Daß in diese Überlegungen heute schon die mittel- und osteuropäischen Reformländer einschließlich der drei baltischen Republiken einzubeziehen sind, ihnen in jedem Fall eine klare Perspektive der wirksamen engen Assoziation und der Voraussetzungen dafür, in einem Jahrzehnt und mehr Vollmitglied werden zu können, aufzuzeigen ist, gebietet nicht nur die Solidarität und die europäische Mission des bisherigen Integrationsprozesses (Jochimsen, 1991 a). Die Westeuropäer müssen erkennen, daß ihre eigenen politischen und ökonomischen Interessen dies gebieten, und entsprechend schlüssig handeln.

Literatur

I. Dokumente

Einheitliche Europäische Akte vom 28. Febr. 1986, in: Beck- Texte, Europa-Recht, 10. neubearbeitete und ergänzte Auflage, Stand: 1. Februar 1990, München 1990.

Europäischer Rat, Schlußfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung am

- 27./28. Juni 1988 In Hannover, In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 90 vom 30. Juni 1988.
- 26./27. Juni 1989 in Madrid, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 63 vom 30. Juni 1989.
- 08./09. Dez. 1989 in Straßburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 147 vom 19. Dez. 1989.
- 28. April 1990 in Dublin (Sondertagung), in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 51 vom 4. Mai 1990.
- 25./26. Juni 1990 in Dublin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 84 vom 30. Juni 1990.
- 27./28. Okt. 1990 In Rom (Sondertagung) , In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 128 vom 6. Nov.1990.

- 14./15. Dez. 1990 in Rom, In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulleitn Nr. 149 vom 21. Dez. 1990.

Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion (Delors-Komittee): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, in: Bofinger, Peter (Hrsg.), Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, Wiesbaden 1990, S. 109ff.

Ratsbeschlüsse über die Zusammenarbeit zwischen den EG-Zentralbanken

- Beschuß des Rates vom 8. Mai 1964 (64/300(EWG) in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Mai 1964 (alte Fassung).
- Beschuß des Rates vom 12. März 1990 (90/142(EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L78/25 vom 24. März 1990 (neue Fassung).

Ratsentscheidungen über die Erreichung schrittweiser Konvergenz

- Entscheidung des Rates vom 18. Febr. 1974 (74/120/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L63/16 vom 5. März 1974 (alte Fassung).
- Entscheidung des Rates vom 12. März 1990 (90/141/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L78/23 vom 24. März 1990 (neue Fassung).

Konferenzen der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten – Politische Union und Wirtschafts- und Währungsunion – Entwurf eines Vertrages über die europäische Union, Brüssel, den 18. Dezember 1991 – CONF-UP-UEM 2017/91.

II. Sonstige Quellenangaben

Cecchini, Paolo (1988), Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden.

CEPR (1991), – Centre for Economic Policy Research and 'Paolo Baffi' Centre for Monetary and Financial Economics, Bocconi Universität, The Road to EMU – Managing the Transition to a single European Currency, Mailand.

Deutsche Bundesbank (1990), Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, in: Auszüge aus Presseartikeln Nr. 73 vom 25. September 1990.

EG-Kommission (1990), Ein Markt, eine Währung, Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion – eine Bewertung, Studie der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, in: Europäische Wirtschaft Nr. 44, Oktober 1990.

Genscher, Hans-Dietrich (1988), Memorandum für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes und einer Europäischen Zentralbank, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 15 vom 1. März 1988.

Jochimsen, Reimut (1991a), The European Geography of Economic Development, in: The International Spectator – A Quarterly Journal of the Istituto Affari Internazionali (Rom), Special Issue „Europe in the Nineties: Towards a New International Order“, Vol. 26, No. 1/1991, S. 103-124.

- (1991b): Subsidiarity in the Area of Economic and Monetary Union, in: Subsidiarity: The Challenge of Change, Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991 of the European Institute of Public Administration, Maastricht 1991, S. 73-81. Erweiterte Fassung: derselbe, Subsidiarität im Felde der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – Zwölf Thesen –, in: Auszüge aus Presseartikeln Nr. 40 vom 31. Mai 1991.

- (1991c): Finanz- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen der europäischen Integration und ihrer räumlichen Entwicklung (im Rahmen der Aachener Tagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung), in: Auszüge aus Presseartikeln Nr. 86 vom 14. November 1991.
- (1991d): The European System of Central Banks and the Role of National Central Banks in EMU, Vortrag, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung, Maastricht, 16. Dezember 1991 (im Druck).

Larosière de, Jacques (1991): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, ein wesentlicher Beitrag zur internationalen Inflationsbekämpfung (Rede), in: Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft In Bonn, Frankreich, Info 91-33 vom 8. Okt. 1991.

Matthes, Heinrich (1991): Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 72 vom 27. Sept. 1991.

Aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik im Hinblick auf die Europäische Währungsunion

Von Reimut Jochimsen*

Sehr verehrter Herr Kollege Gemper,
meine Damen und Herren,

zunächst möchte ich Herrn Kollegen Gemper herzlich für die Einladung danken, den Eröffnungsvortrag, den Festvortrag zu diesem ersten Franz-Böhm-Kolleg hier vor Ihnen zu halten. Lassen Sie mich dazu sagen, daß ich Franz Böhm beggegnet bin, als er im Walter Eucken-Institut in Freiburg einen Vortrag gehalten hat. Mich hat das ordnungspolitische Denken der Freiburger Schule sowie auch das beschäftigungsorientierte Denken von Keynes beeinflußt. Sie werden das im weiteren schon noch spüren.

Spectabilis,
auch Ihnen danke ich sehr herzlich für die freundlichen Begrüßungsworte, ebenso wie ich den Landrat und den Oberkreisdirektor hier herzlich begrüße. In vielen Jahren enger Zusammenarbeit, ob nun Technologiezentrum oder Berufsbildung, haben wir ja die Stärkung der regionalen Kräfte bereits zu einem frühen Zeitpunkt betrieben, die jetzt unerlässlich immer drängender wird. Das haben Sie mit Recht, Herr Gemper, herausgearbeitet.

I.

Seit dem vergangenen Wochenende steht fest: Der Euro kommt termingerecht. Allerdings wird er mit dem bösen Makel politisierten Geldes starten müssen, mit der Belastung durch neue Hypotheken und dadurch lädierte Glaubwürdigkeit.

Das, was als glorioses „Grande Finale“ zum EWWU-Auswahlverfahren im Minutentakt hätte zelebriert werden sollen, als bedeutender Meilenstein der europäischen Integration, ja als wichtigstes Datum seit dem Abschluß der Römischen Verträge, das ist in Brüssel zum Geschacher um die EZB-Präsidentschaft verkom-

* Erschienen 1999 in: B.B. Gemper (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik. Wirtschafts- und Sozialordnung 1. Lohmar u.a.: Eul, 35–65.

men, wie es peinlicher und kleinlicher kaum hätte ausfallen können – mit einem faulen Formelkompromiß am Rande eines Vertragsbruchs.

Das hat schlimme Signalwirkung: Wenn schon *vor* dem Start der gemeinsamen Währung derart schlitzohrig selbst mit den klarsten und eindeutigsten Vertragspassagen umgegangen wird, dann ist das nicht bloß ein erschütternder Einbruch der Politik in die vereinbarte Unabhängigkeit der künftigen Europäischen Zentralbank, sondern auch ein böses Omen dafür, wie man wohl demnächst mit den weit weniger eindeutig gefaßten, schon von ihrer Formulierung her „interpretierbaren“ Vertragsbestandteilen und den ergänzenden Vereinbarungen umgehen wird, so zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zum Euro-11-Rat oder auch den sogenannten Wechselkursorientierungen für die EZB. Liefert das nicht Einfalls-tore im Sinne des absoluten *Primats der Politik* zu Lasten der unabhängigen, primär auf Preisstabilität verpflichteten Notenbank?

Ja, und da hat Herr Kollege Gemper mit Recht den Finger in eine Wunde gelegt. Aber ich gestehe, ich bin nicht in allem seiner Auffassung, und in einem Festkolloquium muß ich hier jetzt ein bißchen dazu extemporieren. Das will ich aber sehr kurz machen.

Sie haben gesagt, der Euro kommt, die Politik geht. Ich frage: Wohin geht sie denn? Ich stelle fest, die Politik ist sehr im Kommen. Sie ist nur nicht politisch strukturiert in Europa, sondern sie ist sozusagen nach Zugriff verfahren und nicht in einem institutionellen Gefüge geordnet, 50 wie dieses angemessen wäre bei der Organisation des weiteren europäischen Integrationsprozesses. Ich habe das immer angemahnt, es fehlt die Finalperspektive der europäischen Integration und es fehlt die politische Union – so nannte man das früher – man sprach ja sogar von den Vereinigten Staaten von Europa. Ich kenne ja sogar eine große Partei – Sie haben sie eben zitiert –, die hat das Wort „föderal“ in der Präambel ihres Wahlprogrammes. Aber jetzt ist davon gar nicht mehr die Rede, sondern man hat die Krönungstheorie verworfen, man hat den Parallelansatz, monetär und politisch gleichzeitig Europa zu bringen, beiseite geschoben.

II.

Neue, zusätzliche Probleme türmt auch die Brüsseler Auswahl der Teilnehmerländer auf. Mit ihrer Entscheidung für den Start im Elfer-Kreis sind die EU-Staats- und Regierungschefs – wie von den Finanzmärkten ja seit langem vorweggenommen – dem weithin auf Hoffnungswerten beruhenden *Konvergenzurteil* der EU-Kommission, die die differenzierte, vor allem die erwiesene Nachhaltigkeit und ihre Verwirklichungschance realistisch bewertende Stellungnahme des EWI oder gar der Deutschen Bundesbank in der Euphorie schlicht beiseite gedrückt hat, gefolgt.

Schon vorher hatte die Politik auch hierzulande alle Bedenken gegen den Start im großen Kreis vom Tisch gewischt, haben Deutscher Bundestag und Bundesrat dem Projekt mit überwältigender Mehrheit zugestimmt. Die Sprache der *political correctness* vermag aber weder die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten noch die durchwachsene Zwischenbilanz durch *wishful thinking* gesundzubeten.

Keine Frage: Dieses unwiderrufliche Startsignal für den Euro mit breiter Beteiligung soll und wird eine Währungsgemeinschaft von historischer Tragweite sein, wenn sie gediegen umgesetzt wird, von jetzt an und für alle Zeiten. Es geht um einen großen gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum in Europa, gemessen an der Bevölkerungszahl weit vor den USA, bei der Wirtschaftsleistung insgesamt ungefähr gleichauf, im Pro-Kopf-Einkommen allerdings merklich schwächer, bei Zahl und Masse aber deutlich vor Japan, eine Gemeinschaft, deren Währung ernsthafter Konkurrent zum Dollar in puncto internationaler Anker-, Transaktions- und Reservewährung werden soll.

Doch alle Vorteile des Euro hängen davon ab, wie gediegen wir den Euro auf den Weg bringen, wie gediegen die EWWU in die Tat umgesetzt wird, letztlich also davon, ob der Wille und die Fähigkeit vorhanden ist, das immer wieder bekräftigte Stabilitätsversprechen für den Euro wirklich einzulösen, und das auch in Schlechtwetterzeiten oder bei schwerer See.

III.

1948 wurde schon einmal in Deutschland eine neue Währung eingeführt: die *D-Mark*. Diese Währung war Produkt der Überlegungen der Besatzungsmacht, und zwar der amerikanischen und sie verdankt ihre Einführung dem Marshallplan, der eine funktionsfähige Geldordnung voraussetzte. Damals haben die Amerikaner etwas verfügt, das ihrem tiefen Mißtrauen gegenüber den Deutschen entsprang, aber die Grundlage der Erfolgsstory D-Mark war: Deutsche Stellen durften in geldpolitischen Fragen keine Weisungen geben, die deutsche Politik wurde nicht gefragt, die Alliierten bestimmten allein die Personalauswahl, die Instrumente der Geldpolitik etc.

Dabei war es keineswegs so, daß über den Aufbau der geldpolitischen Instanzen letzte Klarheit bestand. Nur die Maxime: „Kein Einfluß der deutschen Politik, denn die produziert wieder eine Inflation“ wurde durchgängig beherzigt. Und die zweite entscheidende Weichenstellung war das Verbot des Unternehmens- und des Staatskredits für die neue Zentralbank. Als sich dann die deutsche Bundesregierung 1949 der Aufgabe der Neuordnung des Notenbankwesens zuwendete, da erlebten wir einen homerischen Streit: Konrad Adenauer und Fritz Schäffer, bayerischer Finanzminister, auf der einen Seite (*contra Unabhängigkeit*) und Ludwig Erhard und Thomas Dehler auf der anderen Seite (*pro Unabhängigkeit*).

Und die Pro-Unabhängigkeit-Fraktion hatte die Stimmung der deutschen Bevölkerung auf ihrer Seite, was von Bundestag und Bundesrat sehr klug aufgegriffen wurde. Damals hat die Deutsche Bundesbank ihre eigentliche Konstante gefunden, die Unterstützung der Bevölkerung. Bei allen Versuchen der Politik, der Bundesbank ins Handwerk zu pfuschen, gab die Unterstützung der Bundesbankposition durch die öffentliche Meinung den Ausschlag zugunsten der Bundesbank. Mit diesem Pfund muß auch die Europäische Zentralbank wuchern. Die Ausgangsposition ist günstig. In Frankreich beispielsweise spricht sich eine überwiegende Mehrheit für einen stabilen Franc aus. Vertrauen wird aber nicht per Gesetz verordnet, sondern muß erworben werden. Das gilt auch für die Europäische Zentralbank. Da ist es wichtig, daß in den entscheidenden Gremien Personen von Format vertreten sind.

Und die Berufung von Otmar Issing für 8 Jahre ist da ein gutes Zeichen. Ich glaube im übrigen, daß die erste Mannschaft insgesamt gut zusammengesetzt ist. Der entscheidende Punkt ist: Wird es möglich sein, eine europäische Öffentlichkeit zu mobilisieren? Und nicht nur eine deutsche, sondern auch eine französische, eine niederländische etc. Dies ist entscheidend, um im möglichen Konflikte über den Kurs der Europäischen Zentralbank, z.B. um den Einsatz der Geldpolitik für die Beschäftigungspolitik, gegenüber den nationalen Regierungen bestehen zu können.

IV.

Alleine mit der schneidigen, dezisionistischen Auswahl, wie wir sie am vergangenen Wochenende erlebt haben, ist eine funktionsfähige europäische Währung nicht zu erreichen, auch wenn hierbei die Festlegung der bilateralen Wechselkurse für die Eurokonversion zum Ultimo dieses Jahres wichtig war.

Die Endstufe pünktlich zu starten, so schwierig sich dies personaliter gestaltete, das wird ein pures Kinderspiel sein, verglichen mit der gewaltigen, anhaltenen Aufgabe vor allem der Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik, den Euro dauerhaft stabil zu halten und dabei der Mutation der Gemeinschaft zur Transferunion einen Riegel vorzuschieben. Ob der Euro dauerhaft stabil wird und ob er sich im Konzert der Weltwährungen durchsetzen wird, das entscheidet sich erst in viel längeren Fristen!

Zugleich liegt aber auf der Hand, daß die Erfüllung der Bringschuld eines „Euro so stabil wie die stabilste nationale Währung“ mit der politischen Entscheidung zugunsten des Elferkreises nicht einfacher geworden ist. Gerade mit Blick auf die langfristigen Erfolgsvoraussetzungen des Euro bedeutet dieser Schritt vielmehr *zusätzliche Risiken und Hypotheken, ökonomisch, sozial, politisch und*

psychologisch, nicht nur für die EWWU insgesamt, sondern auch für diejenigen Länder selbst, die jetzt mit Macht dabei sein werden.

Schließlich wissen wir alle: Die im Maastrichter Vertrag aus gutem Grund vorgegebenen Qualifikationsanforderungen, die nämlich sicherstellen sollten, daß nur die tatsächlich geeigneten dabei sind, werden ja keineswegs von allen der jetzt aufgenommenen Staaten eindeutig erfüllt, schon gar nicht durchgängig, nachhaltig und zweifelsfrei!

V.

Daß sich die Politik ein Testat, wie es die EU-Kommission erwartungsgemäß geliefert hat, auch vom EWI und der Deutschen Bundesbank gewünscht hätte, liegt nahe. Wer aber beide Texte genau liest, der kann daraus nicht die ökonomische Rechtfertigung oder gar einen Freibrief für eine Währungsunion mit elf Ländern ableiten, im Gegenteil: Eine uneingeschränkt dauerhaft tragbare fiskalische Lage haben im Urteil der Bundesbank lediglich fünf Länder erreicht – Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg und das Vereinigte Königreich, wobei Dänemark und Großbritannien beim Start zur dritten Stufe bekanntlich ja gar nicht dabei sein wollen.

Wenn man jetzt aus politischen Opportunitätserwägungen heraus dennoch der Empfehlung der EU-Kommission gefolgt ist, frei nach der Devise „alle, die wollen, können und dürfen auch“, wenn dabei die erwiesene, nachhaltige *Konvergenz* eher klein- und der bisher erreichte Fortschritt eher großgeschrieben wird, und man sich überall da, wo das Erreichte eben doch noch nicht ausreicht, mit dem bloßen Versprechen, der „einstweiligen Behauptung“ späterer Nachbesserung zufrieden gibt, dann muß den Bürgern auch klipp und klar gesagt werden, daß man die resultierenden wirtschaftlichen, politischen und finanzpolitischen Lasten und Risiken zu tragen bereit und in der Lage ist. Die Politik wird deshalb von nun an ohne Wenn und Aber unter Beweis stellen müssen, daß sie das, was sie glaubt, demokratisch, ökonomisch und politisch versprechen und verantworten zu können, tatsächlich auch verantworten kann! Die außerordentlichen Chancen des Euro werden nur reifen, wenn die hohen verbliebenen Risiken minimiert und die neu aufgetürmten Hypotheken verlässlich abgetragen werden.

VI.

In der Tat sind die Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung, der hohe Grad an *Konvergenz* bei den Kapitalmarktzinsen und die schon seit geraumer Zeit sehr beachtliche Wechselkursstabilität im Europäischen Währungssystem beeindruckend.

ckend. Vor allem das weithin erreichte Maß an Preisstabilität wurde noch vor wenigen Jahren kaum für möglich gehalten, auch wenn niemand übersehen sollte, daß der Rückgang der Inflationsraten ein globales Phänomen ist, und zwar vor allem eine Konsequenz aus der *Globalisierung der Finanzmärkte*, und keineswegs das einzigartige Ergebnis besonderer politischer Leistung in Europa. Hier zählt der Wegfall jeglicher Kapitalverkehrskontrollen, die elektronische und datenverarbeitungstechnische Revolution der Gleichzeitigkeit und der immer stärkeren wechselseitigen Verflechtung von immer mehr Segmenten und die Abwesenheit der politischen Risiken weltweiter Sicherheits- und Kriegsspannungen, was zusammengekommen zur *Entmachtung der Grenzziehung* zwischen den nationalen Volkswirtschaften geführt hat. Alles Faktoren, die heute selbst dem neuen transnationalen Geld, dem Euro, Zwänge auferlegen, die keine willkürliche europästaatliche Souveränitätsausübung erlauben à la ökonomischem Nationalismus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts – mit Interventionismus, Protektionismus, beggar-my-neighbour-policy oder Phillipskurven-Politik.

Andererseits kann aber von einer nachhaltig und dauerhaft soliden Finanzlage der öffentlichen Haushalte, wie sie durch die beiden Fiskalkriterien vorgeschrieben ist, nicht die Rede sein. Die Einzelheiten will ich hier gar nicht mehr aufrollen. Was aber die Vorausschau für die nächste Zukunft angeht, gibt es – und das scheint mir im Hinblick auf die notwendige Nachhaltigkeit besonders gravierend – für praktisch *jedes Land* individuelle, kaum vorhersehbare oder gar kontrollierbare Risiken, für die auf aktuellem Konvergenzstand keine ausreichende Vorsorge getroffen ist. Mehr noch: Diese Risiken sind in zahlreichen Ländern durch die Art und Weise, wie dort die Erfüllung der Konvergenzkriterien betrieben worden ist (beispielsweise durch die Erhöhung der kurzfristigen Verschuldung, die Heraufsetzung der Steuer- und Abgabenlasten oder die Senkung der öffentlichen Investitionsausgaben sowie der Bildungs- und Forschungsaufwendungen) sogar noch vergrößert worden. Was also, wenn die Zinsen irgendwann wieder steigen – weltweit oder nur bei uns in Europa?

Gerade für hoch und vor allem kurzfristig verschuldete Staaten, wie Belgien, Spanien, Portugal und insbesondere Italien, dürfte eine gegebenenfalls notwendig werdende Zinswende gravierende Haushaltsprobleme aufwerfen.

Die meisten Mitgliedstaaten, unter ihnen Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Spanien und Belgien, werden – trotz der in den aktuellen Konvergenzprogrammen vorgesehenen Verbesserung ihrer Finanzlage und auch trotz der vom Bundesfinanzminister in Brüssel durchgesetzten Absichtserklärung zur Haushaltsdisziplin in den Jahren 1998 und 1999 – nicht in der Lage sein, das mittelfristige Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erreichen, also ab dem Start bei konjunktureller Normallage einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder Überschüsse zu realisieren.

Besonders bedenklich ist dabei vor allem die Situation in Belgien und Italien, worauf die Bundesbank-Stellungnahme und das Statement des Bundesbankpräsidenten bei der Anhörung des Bundestages auch klipp und klar hingewiesen haben: Die in diesen Ländern erzielten Fortschritte reichen keineswegs aus, um die außerordentlich hohe Schuldenquote in so starkem Maße zurückzuführen, daß – auch unter Berücksichtigung der bisher bekannten Planungen – erhebliche Zweifel an der dauerhaften Tragfähigkeit der Finanzlage der öffentlichen Hand ausgeräumt wären.

Gewiß: Beide Länder haben sich zu langfristigem Schuldenabbau verpflichtet, beide haben verkündet, daß sie den gegenwärtig erreichten Primärüberschuß (also das um Zinszahlungen bereinigte Haushaltsdefizit) solange aufrechterhalten wollen, bis die Schuldenquote auf 60 % sinkt – nach überschlägigen Berechnungen also weit über 15 Jahre hinaus. In Belgien müßten dafür jedes Jahr ein Primärüberschuß von mindestens sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts beibehalten sowie wachsende und beträchtliche Haushaltsüberschüsse erzielt werden. Tatsächlich betrug das Defizit für 1997 allerdings noch 2,1 %, für 1998 wird mit einem Fehlbetrag von immer noch 1,7 % gerechnet. Das zeigt, wie groß die Diskrepanz zwischen Ziel und Wirklichkeit ist. Und wenn man sich dann noch vor Augen führt, daß die Konvergenzfortschritte gerade beim Schuldenstand zu einem guten Teil dem Benefiz sinkender Zinsen zu verdanken sind, erhält man eine Ahnung, welcher Sprengsatz steigenden Zinsen innewohnt und welchem politischen Druck die Europäische Zentralbank standhalten muß, um diese Zinsen ggf. durchzusetzen, zumal dann das Menetekel einer *Transferunion* immer deutlicher hervortreten würde. Umso mehr gelten diese Befürchtungen in einer ökonomischen Schlecht-Wetter-Periode, wenn nicht nur ein oder zwei Staaten Schwierigkeiten haben, eine stabilitätsorientierte Politik zu betreiben, sondern wenn z. B. die Asienkrise größere Kreise ziehen sollte. Die Stabilitätszwänge jedenfalls sind gewaltig und Situationen, in denen Zielkonflikte zwischen Europäischer Zentralbank und nationalen Ministerien entstehen, sind nicht undenkbar.

Und was gilt erst für Italien?

Nicht nur, daß offen ist, ob die getroffenen optimistischen Annahmen über die weitere Wachstums- und Zinsentwicklung tatsächlich zutreffen. Ich habe darüber hinaus auch große Zweifel, ob solche Versprechen überhaupt durchgehalten werden können. Selbst wenn es in Brüssel weitere, über das bisher Zugesagte hinausgehende, verbindliche „substantielle Verpflichtungen“ gegeben hätte, was ja keineswegs der Fall ist: Im Gegenteil, ihnen ist just nach Waigels Zusatzpakt widersprochen worden. Rangiert nicht das, was an Haushaltspolitik und Schuldenabbau verlangt und versprochen wird, eigentlich jenseits dessen, was eine Demokratie sich selber zumuten kann, ohnehin jenseits dessen, was eine Regierung heute für die nachfolgenden Regierungen überhaupt verbindlich zuzusagen in der Lage ist? Was ist, wenn es hier einen nationalistischen backlash à la DVU gibt?

Auch werden mit dem Start im großen Kreis problematische Präzedenz- und Präjudizfälle geschaffen: Wenn schon jetzt das pure „Prinzip Hoffnung“ als Basis für weitreichende Ausnahmeregelungen herhalten muß, wird das dann nicht erst recht Schule machen, wenn später über die Aufnahme weiterer Staaten aus West-, Mittel- und Osteuropa in die Währungsunion entschieden werden muß, oder wenn es um die Anwendung des Sanktionsverfahrens des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geht?

VII.

Das alles wiegt um so schwerer, als wir uns in der Europäischen Union ja noch keineswegs auf einen langfristig gefestigten und auch in kritischen Situationen erprobten Stabilitätskonsens stützen können. Im Gegenteil: Immer noch fehlt weithin die unverzichtbare Konvergenz im Denken, Wollen und Handeln über alle europäischen Partner hinweg. Das Trauerspiel vom Wochenende¹ hat das für jedermann augenfällig gemacht. Die Währungsunion wird aber nur dann ein Erfolg, wenn die Teilnehmerstaaten im gleichen Geist handeln, nämlich europäischer Stabilität, sich von gleichen Zielen – vor allem der beschworenen Unabhängigkeit der Zentralbanken – leiten lassen, nationale Sonderinteressen und Egoismen dahinter zurückstellen, und das auf viel mehr Politikfeldern als nur der Geldpolitik.

Kann es in puncto Personal denn ein nationales Interesse geben, oder wie dies neuerdings heißt, ein „realistisches Interesse“ und kein europäisches? Können für Partner in einer so weitreichenden Schicksalsgemeinschaft wie der Währungsunion krasse nationale Präferenzen gelten? Die Antwort ist nein, es sei denn, die eigene Nationalität wird mit Europa gleichgesetzt, weil „nationale Eitelkeit“ das gebietet oder seit Jahrhunderten geübtes Verhalten, das ja gerade durch die Integration überflüssig gemacht werden sollte, immer noch nachwirkt. Es ist offensichtlich, daß das gemeinsame *europäische Interesse* und die integrationspolitische Perspektive, die jetzt unerlässlich nötig wird, noch völlig fehlt.

Das wird offenbar beim Blick auf die Funktionsfähigkeit der EWWU, wenn es um die notwendige Übereinstimmung bei den wirtschafts- und währungspolitischen Grundauffassungen geht. Hier sind viele strittige Themen in den vergangenen Monaten zurückgestellt, übertüncht oder schlicht unter den Teppich gekehrt worden. Hier schwelen latente Interessenkonflikte in zentralen Fragen – vor allem, was den notwendigen *Policy-Mix* der Geldpolitik mit der Finanzpolitik und der Tarifpolitik sowie die Aufgabenverteilung der wirtschaftspolitischen Akteure angeht, so in der Frage der Budgetdisziplin, in der Frage der Arbeitsmarktstruk-

¹ Gemeint ist die schwierige politische Einigung auf den ersten Präsidenten der Europäischen Zentralbank und dessen Amtszeit, entgegen der im Vertrag über die Europäische Union in Artikel 112 Abs. 2b (konsolidierte Fassung) bestimmten acht Jahre.

turpolitik, der Politik eines stabilen Geldwertes im Verhältnis zu Wechselkurszielen und der Frage der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, wo dies besonders augenfällig wird. Hinzu kommen, nicht weniger problematisch, die Differenzen mit Blick auf die Binnenmarktvollendung, vor allem bei den indirekten und direkten Steuern.

Das alles wird, jetzt, wo die Entscheidung gefallen ist, rasch hochkochen. Über alles, wozu bisher Kreide gefressen worden war, muß demnächst wieder Tacheles geredet werden. Daß der Stabilitäts- und Wachstumspakt hier als Notnagel ausreicht, das kann man zwar hoffen, darauf verlassen, daß er die hinkende Konstruktion der Währungsunion wirklich beseitigt, sollte man sich aber nicht.

Hier kommt nun noch als weitere bedrückende Hypothek die viel zu hohe Arbeitslosigkeit in Europa hinzu. Wer das gemeinsame Geld als Königsweg oder gar Voraussetzung zur Lösung der Beschäftigungsprobleme anpreist, der weckt falsche Hoffnungen. Denn im gemeinsamen Währungsraum wird die Konkurrenz noch schärfer, wird die Suche der Unternehmen nach Standorten mit niedrigen Steuern, Abgaben und Löhnen nochmals intensiviert und wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer noch aktueller. Transnationale Wanderungsbewegungen im großen Stil sind wegen der fortbestehenden sprachlichen, kulturellen und sozialen Barrieren politisch unerwünscht. Und alle sind sich einig, sie nach Kräften zu vermeiden. Umso mehr wird es auf die Anpassungsfähigkeit auf den Arbeitsmärkten ankommen: Löhne, Lohnstrukturen, Qualifikationen, aber auch Preise müssen in der Währungsunion noch rascher und strikter auf den Strukturwandel der Nachfrage, der Technologie, der Globalisierung reagieren als bisher schon. Das führt schnell zur Versuchung, nach Transfers zu rufen, die das Vertragswerk jedoch nicht vorsieht: Je drückender die Beschäftigungsprobleme, umso eher dürfte die Europäische Zentralbank – als einziges handlungsfähiges Gemeinschaftsorgan – Gefahr laufen, von den übrigen wirtschaftspolitischen Akteuren für leichtes Geld und einen schwachen Euro in die Pflicht genommen zu werden.

Damit ist ein weiteres wichtiges Stichwort gefallen: Die *Globalisierung* der Finanzmärkte und die Aufhebung der Beschränkungen bei den Kapitalbewegungen. Diese Entwicklung, verstärkt durch technische Fortschritte, die Kapitaltransfers rund um den Globus in Sekundenschelle zuläßt, führt dazu, daß ein Land nicht mehr eine geschlossene Volkswirtschaft mit allein sie betreffenden Ordnungszusammenhängen aufbauen und durchhalten kann. Mit derartigen Entwicklungen wird das *Primat der Politik* zurückgedrängt, mit der Folge, daß Entscheidungsträger zu berücksichtigen haben, daß eine wirkungsvolle Politik nur erfolgen kann, wenn das Vertrauen der Bürger gewonnen wird. Wer steht z. B. hinter Anlagefonds? Hierhinter verbergen sich Menschen, deren Vermögen ein größeres Volumen umfaßt, als das des gesamten amerikanischen Banksystems zusammengenommen. In diesen Zusammenhang paßt auch, daß die Wechselkursschwankungen

kungen und die Zinsbewegungen nicht etwa einfach durch den realen Austausch von Gütern und Dienstleistungen bestimmt werden, sondern reine Kapitalbewegungen eine viel größere Rolle spielen mit der Folge, daß Wechselkursbewegungen heute weitgehend von internationalen Kapitalbewegungen getrieben werden. Und die Kapitalbewegungen hängen von Erwartungen ab, sie hängen nicht nur von der Performance heute ab, sondern auch von den erwarteten Zahlen morgen. Und das überträgt eine immense Verantwortung auf die Politik.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, daß es die EU vermag, den Finanzmärkten Vertrauen zu vermitteln. Dieses Vertrauen ist am ehesten zu erreichen, wenn es gelingt, die Politik der Deutschen Bundesbank der zurückliegenden gut 40 Jahre weiter fortzuführen: das *Primat der Geldwertstabilität* gegenüber der Wechselkurspolitik. Wechselkurse dürfen kein Spielball der Politik sein. Leider ist diese Lektion, daß Abwertungen allenfalls kurzfristig eine positive Wirkung auf Arbeitsplätze haben können, aber langfristig jegliches Vertrauen in eine stringente Wirtschaftspolitik aufs Spiel setzen – mit allen negativen Folgen z.B. für Direktinvestitionen -, nicht gelernt worden. Ein anderes Beispiel ist die Diskussion um die Phillips-Kurve. In diesem Zusammenhang hat die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich den Begriff der *Gedächtnisausfallücke* geprägt, die das Phänomen beschreibt, daß alle 20 bis 25 Jahre eine neue Generation von Politikern die alten Rezepte und Instrumente wie Abwertung, ein bißchen mehr Inflation etc. neu entdeckt, obwohl die Vorfahren damit schon schlechte Erfahrungen gemacht haben. Für mich ist deshalb das erlösende Wort des französischen Finanzministers Strauss-Kahn, daß die Europäische Zentralbank für die Geldwertstabilität, nicht aber für die Beschäftigungspolitik zuständig sei, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Ich hoffe, das bleibt nicht so, meine Damen und Herren, meine größte Sorge ist, daß Europa jetzt politisch, integrationspolitisch nicht schnell genug lernt, denn das, was jetzt gestartet worden ist, ist ja ein beispielloses Abenteuer, so hat Jaques Delores das genannt. Es ist ein soziales Experiment, so hat er es auch zutreffend genannt.

Beim Blick nach vorn gilt es festzuhalten: Der Nationalstaat ist in einigen Gestaltungsbereichen mit vielen seiner Möglichkeiten am Ende. Das Schlagwort von der *Subsidiarität*, also die Übertragung von Verantwortung auf die politische Ebene, die einem spezifischen Aufgabengebiet strukturell am besten gewachsen ist, gewinnt an Bedeutung. Einzig gangbarer und vernünftiger Weg ist es, die Aufgaben vor Ort anzupacken und zu lösen, die Anstrengungen dabei in den einzelnen Volkswirtschaften und Regionen zu koordinieren. Das fordert hierzulande ein zügiges Auflösen des lähmenden Reformstaus, etwa bei Steuern, Sozialabgaben und Renten, weitere Öffnungen am Arbeitsmarkt, verkürzte Genehmigungsver-

fahren, entschiedenere Bildungs- und Forschungsanstrengungen, ein verbessertes Klima für Innovationen und Unternehmensgründungen usw.

Unabewisbar wird dabei die Stärkung der Regionen vorne stehen müssen, vor allem derjenigen in den großen Nationalstaaten, in Deutschland, in seinen Ländern und ihren Teirläumen. Für die Regionen gilt es künftig, stärker noch als bisher die endogenen Potentiale auszuschöpfen, die regionalen Kräfte zu bündeln. Der Wettbewerb der Regionen, die Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten – allerdings nur innerhalb der Grenzen vertretbarer, genehmigter Beihilfen –, verlangt darüber hinaus nach einem Gesamtkonzept der Wirtschafts- und Strukturpolitik für und in den Regionen, das die Anstrengungen weit mehr als bisher aufeinander abstimmt und bündelt – von der Arbeitsmarktpolitik, der Bildungs- und Forschungspolitik bis hin zur Infrastruktur-, zur Steuer- und zur Tarifpolitik, zur Gründungsoffensive und Mittelstandspolitik. Da tun weniger Regulierungen, niedrigere Steuer- und Abgabenbelastungen und schnellere Genehmigungsverfahren Not. Gerade ein so großes, im Strukturwandel vielfältig erfahrenes und weiterhin erfolgreiches Land wie Nordrhein-Westfalen bleibt aufgerufen, hierzu seinen besonderen Beitrag zu leisten. Nur dadurch lassen sich die Chancen zur Wohlstandssicherung und -steigerung angemessen nutzen, die der große einheitliche europäische Wirtschafts- und Währungsraum eröffnen kann.

Ganz schädlich wäre es dagegen, wenn die Politik auf die Idee verfiele, den gemeinsamen Markt mit einheitlicher Geldpolitik durch vermehrten Protektionismus oder eine Strategie niedriger Wechselkurse vor der Konkurrenz von außen schützen zu wollen. Zum einen bedeutet „schwach nach außen“ auch die Schwäche des inneren Geldwertes, zum anderen soll niemand so blauäugig sein zu glauben, unsere Partner in Übersee würden uns eine solche Politik widerspruchslös durchgehen lassen. Mit solchen makroökonomischen Taschenspieler-Tricks werden wir uns unserer Probleme nicht entledigen können.

Nicht einmal da besteht aber ehrlicher Konsens, ich erinnere einmal mehr an die noch längst nicht ausgestandene Diskussion um die Vorgabe von Wechselkursorientierungen für die EZB, vor allem aber auch um die Agenda, die Aufgaben und Kompetenzen des Euro-11-Rates. Wenn man in diesem Zusammenhang hört, der Finanzministerrat des Eurolandes sei die von Frankreich durchgesetzte „wirtschaftliche und politische Macht“ gegenüber der künftigen EZB, der Euro sei ein „Machtinstrument“, das „in den Dienst der Beschäftigungspolitik“ gestellt werden müsse, dann paßt da eine ganze Menge noch nicht zusammen! Von der so notwendigen *Konvergenz im Denken, Handeln und Wollen* sind wir jedenfalls weit entfernt, nicht nur international, sondern auch innerhalb Deutschlands. Gerade der Euro-11-Rat kann in der stabilitätsorientierten Abstimmung verschiedener Politikfelder eine segensreiche Entwicklung entfalten. Aber als Gegengewicht – wie von französischer Seite angedacht –, quasi in einem System der

checks-and-balances, ist er ungeeignet. Checks-and-balances mögen im politischen System unabdingbar sein, aber in der Ökonomie haben sie nichts zu suchen. Hier bedarf es einer stringenten, sachorientierten Politik.

VIII.

Sorge bereitet mir auch die de facto abhanden gekommene Integrationsperspektive, die sich dringend im notwendigen Gleichschritt von Wirtschafts- und Währungsunion einerseits und praktischer europäischer Solidarität in einer *politischen Union* andererseits ausdrücken müßte. Dieses Verhältnis, ich habe es die „hinkende Konstruktion“ der europäischen Integration genannt, wird in der öffentlichen Debatte schon seit längerem völlig ausgeblendet. Ich stelle fest, *die Politik gewinnt an Bedeutung*. Sie ist jedoch nicht strukturiert in Europa, nicht in einem institutionellen Gefüge geordnet, so wie dieses angemessen wäre bei der Organisation des weiteren europäischen Integrationsprozesses. Es fehlt die politische Union – so nannte man das früher – man sprach ja sogar von den Vereinigten Staaten von Europa. Aber jetzt ist davon gar nicht mehr die Rede, sondern man hat die Krönungstheorie verworfen, man hat den Parallelansatz, Europa gleichzeitig monetär und politisch voranzubringen, beiseite geschoben und ist jetzt bei dem, was ich nennen möchte, die These des „primo movens“, das Geld bewirkt alles. Politisch ist der Euro jetzt zur „Morgengabe“ für die Integration Europas mutiert, vom Krönungselement zum Vorreiter umgebogen, wurde ökonomisch zum Patentrezept erklärt und überhaupt zur Basis für alles Schöne; angeblich beseitigt er nicht nur den Reformstau daheim und in Europa, sondern soll sich nun selbst seine politischen und ökonomischen Funktionsvoraussetzungen – gewissermaßen „en passant“ – schaffen. Der Euro ist das Patentrezept für alles, was vor uns liegt, und er wird den Weg durch die Reformen schon ebnen. So hat einmal der italienische Außenminister das sehr deutlich gesagt: Der Euro wird den Weg freisprengen. Daß mittlerweile die EWWU sich als das einzig noch wirklich konsensfähige Integrationsprojekt darstellt, belegt die prekäre Labilität und ihren äußersten Risikogehalt, wenn die Politik sich über die Ökonomie hinwegzusetzen gedenkt. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des völlig unbefriedigenden *Vertrags von Amsterdam*, der nur ein unsystematisches Stückwerk der Einigung auf den kleinsten Nenner darstellt, ohne durchgreifende integrationspolitische Perspektive, geschweige denn europapolitische Vision jenseits der wiedererstarkten Nationalstaaten. Das gilt sowohl mit Blick auf die Voraussetzungen für die historisch notwendige und fällige *Osterweiterung* und die damit verbundenen Reformnotwendigkeiten bei der Finanzierung der EU (Agenda 2000, Kohäsionsfonds), die dadurch in die Schwebe geraten sind, wie das Unternehmen europäische Integration insgesamt. Und hier hat ja die Deutsche Bundesbank unmißverständlich Stellung genommen, als sie institutionelle Rahmenbedingungen forderte, die den zukünftigen Integrationserfordernissen gewachsen sind.

IX.

Das alles schafft zweifellos einbrisantes Gemisch aus hochgesteckten, wechselseitig auseinanderlaufenden und deshalb kaum gleichzeitig zu erfüllenden Erwartungen an den Euro, kaschierten Interessenkonflikten und zum Teil noch nicht vorhandenen, zum Teil noch nachzubessernden wirtschaftlichen und politischen Fundamenten für die Währungsunion.

Eine andere Seite ist diese prekäre Balance zwischen dem Primat der Politik und dem Primat der Währungspolitik, sagen Sie ja interessanterweise. Denn da taucht ja Politik wieder auf, und das Politische ist in einer gewissen Weise untrennbar. Ich kann es nicht aufteilen in Sphären. Was ich tun kann, ich kann es verfassen. Ich kann mir klare Regeln geben und sagen, wer ist für was zuständig. Und dann muß man darauf setzen, daß sich alle Beteiligten daran halten. Und Sie wissen so gut wie ich, daß ja das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 nicht nur den Artikel 73, den Sie zitiert haben, mit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz enthielt, sondern auch den Artikel 88, der da merkwürdig inhaltsleer ist. Denn da steht nur drin, daß der Bund sich eine Notenbank schafft. Erst jetzt ist mit dem Satz 2 anlässlich der Ratifizierung der Maastrichter Verträge der entscheidende Satz hinzugekommen: „Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig“ und nur „dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet“ ist.

Ja, und genau das ist die Meßlatte, die wir anlegen müssen, das heißt die Deutsche Bundesbank ist insofern – Sie haben es ja auch kurz geschildert – nie jene außerhalb der staatlichen Verfassung stehende Einrichtung gewesen, die sich manche erhofft hatten. Ich weiß, es gibt viele Ökonomen, die denken, man müsse eine funktionale Währungsordnung schaffen, so à la Chicago, außerhalb des Verfassungsrahmens. Das kennt weder das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, noch kennt es das, was in den Römerverträgen und in den Maastrichter Verträgen festgehalten ist, sondern da ist das eine Institution in einem großen *integrationspolitischen Prozeß*.

Nur sage ich ebenso deutlich, jedermann ist schlecht beraten, wenn er denkt, man könne jetzt das *Primat der Politik* absolut fassen, wie das ja immer wieder versucht wird. Und dieser Kampf zwischen dem was Pouvoir politique ist und dem was Pouvoir monitaire ist, Sie zitieren hier ja Jaques Chirac, wirft die Frage auf, daß wir erneut das, was der andere Böhm, nämlich Eugen von Böhm-Bawerk ausgedacht hat, 1913, Macht oder ökonomisches Gesetz, nicht Beachtung findet. Denn die Währung lebt vom Zusammenhang des Vertrauens, vom Zusammenhang der Wirtschaft, vom Zusammenhang der realen Austauschverhältnisse der Arbeitsplätze, also dessen, was Wirtschaft ausmacht. Und wenn die Politik hier

denkt, Sie könnte darüber im Sinne einstweiliger Verfügung einfach hinweggehen, dann rächt sich das.

Ein Beispiel aus der jüngsten deutschen Vergangenheit ist der politische Umgang mit den ökonomischen Notwendigkeiten im Rahmen der deutsch-deutschen Einheit, die ja noch heute unsere Haupthypothek ist. Vor allem sind es die Folgen der verunglückten, falsch angelegten Währungsumstellung, für die man gute psychologische Gründe, gute politische Gründe angibt, aber wo man nicht die ökonomischen Fakten beiseite schieben konnte. Die ökonomischen Folgen werden wir noch auf Generationen hinaus in Deutschland tragen müssen. Es ist kein Zufall, daß das Jahr 1998 das Jahr mit den höchsten Transfers in die neuen Bundesländer ist: 141 Milliarden Mark. Die Aufwertung war 300 bis 400 Prozent, was kein Industrieunternehmen überstehen kann, es sei denn, es ist auf dem Markt mit einzigen Produkten fantastisch platziert, gab der industriellen Basis im Beitrittsgebiet den Todesstoß.

Das Beispiel der *Wiedervereinigung* zeigt, daß die Einführung einer europäischen Währung wohl überlegt und auf eine solide Grundlage gestellt werden muß. Eine klare Grundlage bietet der *Maastrichter Vertrag*. Und da fühle ich mich als verantwortlicher Zentralbanker getäuscht von den Versprechungen der Politik, die ja die einfachsten Regeln der personellen Unabhängigkeit gebrochen hat. Denn gerade die personelle Unabhängigkeit ist erforderlich für die nicht nur institutionelle, sondern auch politische *Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank* im europäischen Verfassungsgefüge. Eine junge Institution definiert ihre verfassungsmäßige und politische Bedeutung über die Personen. Keiner sollte glauben, daß institutionelle Rahmenbedingungen eine hinreichende Voraussetzung sind, sie sind eine notwendige Voraussetzung. Verfassungswirklichkeit erlangen diese aber erst über das Rollenverständnis der Protagonisten. Und deswegen war das Theater um die erstmalige Besetzung des Amtes des Präsidenten der Europäischen Zentralbank nicht nur eine Farce, sondern ein schädliches Menetekel für die Unabhängigkeit dieser Institution, aber auch für die anstehenden Versuche, nationale Interessen gegenüber gesamteuropäischen durchzusetzen. Die notwendige europäische *Solidarität* ist auf dieser Basis nicht zu erreichen. Die Politik in Europa muß lernen, *gesamteuropäisch zu denken*. Für nationalstaatliche Allüren ist in Europa kein Raum mehr.

Solch eine Schwebesituation, durch den unentschlossenen, unfertigen Vertrag von Amsterdam noch verstärkt, stellt bereits für die jetzt anlaufende Integrationsperiode bis Ende des Jahres nicht zu unterschätzende Fußängel auf. So hat es ja in der Tat auch gute Gründe, daß die EWS-Leitkurse schon am vergangenen Wochenende als bilaterale Umstellungskurse für die Umrechnung auf den Euro vorab bekanntgegeben worden sind – nämlich vor allem als Prävention gegen Finanz- und Devisenmarktturbulenzen auf der letzten Wegstrecke bis zur Endstufe.

Dabei geht es allerdings nur um die *reine Ankündigung* der bilateralen Kurse, nicht etwa – wie manche glauben – schon um deren unmittelbare Fixierung oder gar um die Festlegung der Euro-Umtauschkurse. Die Idee dahinter ist recht simpel: Wegen der Möglichkeit gewinnbringender Gegenspekulation soll die Spekulation gegen die angekündigten Konversionsraten begrenzt werden.

Dazu gehört dann auch eine engere geldpolitische Koordinierung via zinspolitischer Abstimmung. Weitere Maßnahmen, etwa Interventionen zur Kursstützung, sind zurecht nicht vorgesehen. Damit sie auch nicht gefordert werden, muß die Politik in der Interimsphase ihre Glaubwürdigkeitslücken schließen. Zeichnete sich etwa ab, daß Unabhängigkeit und primäre Zielverpflichtung der Europäischen Zentralbank in den kommenden Monaten weiter zu Lasten eines stabilen Euro in die Zange genommen werden, bedürfte es keiner hellseherischer Fähigkeiten, um höchst allergische Reaktionen der Märkte vorauszusagen.

Dem dient zweifellos auch das auf deutsche Initiative hin beschlossene Vorziehen von Teilen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf den 1. Juli 1998.

X.

Konvergenz der Marktkurse auf dem Niveau der bilateralen Leitkurse im EWS bedeutet spiegelbildlich selbstverständlich, daß sich auch die Zinsen der elf Teilnehmerländer bis Ultimo entsprechend angleichen müssen. Am Kapitalmarkt hat sich das bereits weitgehend vollzogen.

Damit stellt sich die spannende Frage: Auf welches Zinsniveau am Geldmarkt wird es letztlich hinauslaufen? Auf welchem Pfad und in welchem Tempo werden die Notenbankzinsen in den nächsten Monaten von den de jure zwar noch unabhängig, de facto aber im europäischen Kontext zunehmend konzentriert entscheidenden Teilnehmernotenbanken zusammengeführt? Es ist also kein „averaging“ von der Peripherie und dem Zentrum im Sinne einer arithmetischen oder auch gewichteten Durchschnittsbildung vorgesehen, sondern ein „benchmarking“, das sich am währungspolitischen Gravitationszentrum der bisherigen Kernwährungszone und seiner Ankerwährung orientiert.

Für die genaue Höhe wird auch entscheidend sein, wie sich die Konjunktur gerade in Deutschland und Frankreich in den kommenden Monaten entwickeln wird. Gegenwärtig deutet zwar nichts darauf hin, daß wir vor einer Phase überschäumenden Wachstums stehen. Klar, je mehr der Aufschwung an Fahrt gewinnt, desto eher stellt sich die Frage nach einer Anpassung des geldpolitischen Kurses für Euroland.

XI.

Solche Erwartungen sind auch durch die im März 1998 spürbar anziehende Expansionsrate der Geldmenge M3 geschürt worden, so als fehlte uns gewissermaßen bloß die passende binnenwirtschaftliche Begründung für einen europäisch motivierten Zinsschritt. Aber eine Monatsrate ist noch lange kein Trend. Auch im Vorschatten der Währungsunion sind es immer noch die binnenwirtschaftlichen Gesichtspunkte, die für uns – wie für unsere engsten Nachbarn – maßgeblich sind. Wie immer beobachten wir die laufende Entwicklung aufmerksam und werden gegebenenfalls reagieren.

Was die jüngste Beschleunigung des M3-Wachstums auf 5,1 % (ggü. 4. Vorjahr 1997) angeht, sehe ich allerdings noch keinen Grund zur Beunruhigung, schon gar keinen konkreten geldpolitischen Handlungsbedarf. Bekanntlich ist der Aussagewert dieser auf Jahresrate hochgerechneten Veränderung gegenüber dem vierten Vorjahresquartal in den ersten Monaten jedes Jahres noch eingeschränkt, er wächst erst mit der Anzahl der Monate. Nimmt man andererseits ins Bild, daß die M3-Expansion im Januar mit einer Jahresrate von 3,1 % (ggü. 4. Vorjahr 1997) noch an der Untergrenze des diesjährigen Zielkorridors von 3 % – 6 % lag, im Februar mit 2,8 % sogar leicht darunter, haben wir es hier folglich wohl eher mit einer „Normalisierung“ zu tun. Der gewöhnlich am Jahresbeginn hilfsweise herangezogene aussagefähige Vergleich zum 4. Vorvorjahresquartal signalisiert mit einem Plus von 4,8 % (nach 4,3 % im Februar) denn auch einen weniger dramatischen Anstieg.

XII.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sprechen alle binnenwirtschaftlichen Faktoren dafür, die Politik des Geradeausfahrens vorerst fortzusetzen – auf der Verbraucherstufe, aber auch auf den vorgelagerten Stufen herrscht ein recht komfortables Preisklima. Zwar stiegen die Lebenshaltungskosten im April nach Schätzungen auf Basis der vier größten Länder² gegenüber dem Vorjahr um 1,3 % an, nachdem sie im März lediglich um 1,0 % über dem Vorjahreswert gelegen hatten. Hier ist allerdings auch die im April 1998 in Kraft getretene Erhöhung der Mehrwertsteuer ins Bild zu nehmen: Erfahrungsgemäß wird der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte durch einen Zuschlag von einem Prozentpunkt bei der Mehrwertsteuer in einem ersten Schritt sogar um etwa einen halben Prozentpunkt nach oben getrieben. Insofern scheint sich die These zu bestätigen, daß die Preisüberwälzungsspielräume angesichts der noch schwachen Binnennachfrage und des durch die Südostasien-Krise weiter verschärften internationalen Wettbewerbs diesmal geringer ausfallen.

² Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen.

Auch auf den vorgelagerten Preisstufen deutet gegenwärtig nichts auf eine nachhaltige Eintrübung des Preisklimas hin. Bei weiter sinkenden Lohnstückkosten (-5% ggü. Vorjahr, Stand Februar 1998) und rückläufigen Einfuhrpreisen ($-0,5\%$ ggü. Vorjahr, Stand März 1998; die Rohölpreisnotierungen befinden sich nach dem Preisausschlag in der zweiten Märzhälfte wieder auf dem Rückzug, auch die Dollarkursentwicklung gibt zur Zeit keinen Grund zur Beunruhigung) entwickeln sich auch die gewerblichen Erzeugerpreise weiterhin günstig ($+0,6\%$ ggü. Vorjahr, Stand März 1998, Januar und Februar jeweils $+0,7\%$).

Unverändert günstig sieht es bei der Entwicklung der Kapitalkosten für die Unternehmen aus – das Zinsniveau, gemessen an den Umlaufrenditen festverzinslicher Wertpapiere des Bundes („Kapitalmarktbarometer“), liegt gerade mal zwei Zehntel-Prozentpunkte über dem historischen Tiefststand (Stand 05.05.: 4,8%; Tiefststand 4,58% am 17.03.1998) und damit weiterhin auf einem niedrigen, investitionsfreundlichen Niveau.

In der Tat sprechen inzwischen eine ganze Reihe von Anzeichen dafür, daß sich angesichts dieser günstigen Rahmenbedingungen die konjunkturellen Auftriebskräfte neben dem Export zunehmend auch auf die inländischen Verbrauchs-komponenten verlagern. Preisrisiken von der Nachfrageseite her sind damit aktuell aber noch nicht verbunden, dies um so mehr, als der private Konsum angesichts der auf Rekordniveau verharrenden Arbeitslosigkeit und der schwachen Entwicklung der verfügbaren Einkommen kaum in die Gänge kommt. Je niedriger aber die Preissteigerungsrate in diesem Jahr, desto mehr bleibt von den knappen und durchaus situationsadäquaten Tariflohnsteigerungen für die reale Mehr-nachfrage.

Per saldo sind das für die Notenbank stabilitätspolitische Rahmenbedingungen, wie sie günstiger kaum ausfallen könnten. Andererseits darf es gerade im Vorfeld der Endstufe der Währungsunion keine Zweifel an der Entschlossenheit geben, jeglichem Aufbau inflationären Potentials vorzubeugen. Speziell mit Blick auf die jetzt anlaufende Interimsphase bis Ende 1998 haben wir mit unserer schon Ende 1996 angelegten zweijährigen Geldmengenziel-Bindung (5% im Verlauf von 1997 und 1998) und dem für das laufende Jahr etwas niedriger als 1997 gesetzten Zielkorridor von 3% bis 6% eine unmißverständliche Orientierung am Stabilitätsziel vorgegeben, nicht zuletzt auch als Signal gegen von außen herangetragene expansionistische Forderungen, wie sie in den vergangenen Mo-naten unter der schillernden Überschrift „Deflationsgefahr“ diskutiert worden sind.

XIII.

Ich würde mir wünschen, dieses bewährte, transparente und gerade in der Öffentlichkeit klar zu vermittelnde Konzept der potentialorientierten Geldmengensteuerung auch in der jetzt anstehenden Schlußdebatte über die geldpolitische Strategie und das Instrumentarium des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in die Endstufe der Währungsunion hinüberzunehmen. Auf diesem Feld hat das EWI bereits weitreichende Vorarbeiten geleistet, die Letztentscheidung darüber wird aber – nach Gründung der EZB – gewissermaßen zu den ersten und „vornehmsten“ Aufgaben des künftigen EZB-Rats gehören. Und hier empfinde ich die Besetzungs vorschläge für das Direktorium der EZB insgesamt als sehr ermutigend, besonders auch die von Professor Issing, dem acht volle Jahre angetragen werden.

In der Strategiedebatte – so der aktuelle Stand – läuft es inzwischen auf die beiden Optionen Geldmengen- *oder* direktes Preisziel hinaus, aber auch ein „Strategie-Mix“ zwischen beiden Ansätzen wird vom EWI nicht ausgeschlossen, zumindest nicht am Anfang. Für ein Geldmengenziel spricht die vergleichsweise klare Zuordnung zwischen der geldpolitischen Entscheidung und der Entwicklung der monetären Zielvariablen, zugleich knüpft es an die durchaus erfolgreiche Strategie der bisherigen Ankerwährung im EWS, also der D-Mark, und die Deutsche Bundesbank an und könnte – falls überhaupt möglich – so für eine Art „Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsbrücke“ in die Endstufe sorgen.

Entscheidende Voraussetzung dafür ist freilich die mittelfristige Stabilität der Geldnachfrage. Ökonometrische Untersuchungen deuten hier darauf hin, daß die monetären Grundbeziehungen mittelfristig in einem größeren, gemeinsamen Währungsraum sogar stabiler sein dürften als im engeren nationalen Bezugsrahmen. Gerade für die Übergangsphase läßt sich andererseits auch ein Bruch in den bisherigen Strukturen nicht gänzlich ausschließen. Insofern könnte ich mir durchaus Situationen vorstellen, in denen die aus theoretischer Sicht gebotene Trennschärfe durch einen sich als notwendig erweisenden „kritischen Pragmatismus“ beiseite gedrängt werden könnte.

Dies gilt um so mehr, als ja auch die Option einer direkten Preissteuerung ihrerseits nicht ohne verlässliche, empirisch belegbare Relationen zwischen Prognoseindikatoren und zukünftiger Preisentwicklung auskommt. Außerdem ist zu bedenken, daß bei einer Politik des „inflation targeting“ die Selbstbindung der Notenbank schwerer nachprüfbar sein wird – methodengebunden ist ja immer von der Preisentwicklung der nächsten 18 bis 24 Monate auszugehen, also von weit in die Zukunft reichenden Zeiträumen. Zwischen den geldpolitischen Maßnahmen der Notenbank und der Entwicklung des Preisniveaus liegt aber nicht nur ein komplexer Transmissionsprozeß, dessen Zeit- und Wirkungsverzögerungen schwer einzuschätzen sind. Die Geldpolitik läuft auch stets Gefahr, sämtliche

Zielverfehlungen angelastet zu bekommen, also auch diejenigen, die aus einem falschen *Policy mix* der Fiskal- und Tarifpolitik zur Geldpolitik herrühren, der das Stabilitätsergebnis aber bekanntlich maßgeblich mitbeeinflußt.

Vor dem Hintergrund erheblicher struktureller Unsicherheiten im geldpolitischen Umfeld eines sich aus unterschiedlichen Volkswirtschaften zusammenschließenden Währungsraumes gilt all dies zweifellos um so stärker. Die geldpolitischen Impulse werden, zumindest in der Anfangsphase, wegen der noch fortbestehenden erheblichen Unterschiede im Transmissionsmechanismus zwischen den Euro-Mitgliedstaaten ja keineswegs überall in gleicher Stärke und Geschwindigkeit durchwirken. Solange sich kompatible monetäre Hyperstrukturen, also vollkonvergente Banken-, Finanzierungsund Stabilitätskulturen, erst noch herausbilden müssen, liegt es so durchaus nahe, sich zumindest vorerst von den beiden konzeptionellen Idealtypen zu lösen und eher auf eine pragmatische Kombination beider Konzepte zu setzen. Dies sieht auch das EWI so, und dafür spricht im übrigen auch der unterschiedliche Erfahrungshintergrund der gegenwärtig in den einzelnen Teilnehmerländern praktizierten Strategien (Geldmengenstrategie in Deutschland, eingeschränkt auch in Frankreich und Italien, die sich daneben auch am Wechselkurs zur DM orientieren; direktes Inflationsziel in Finnland und Spanien; Wechselkursorientierung zur D-Mark in den übrigen Ländern).

Längerfristig sollte freilich – so meine ich glasklar – eine Verengung der Strategie in Richtung Geldmengenkonzept ins Auge gefaßt werden, *sobald* und *sofern* sich im Anschluß an die Übergangs- und Umbruchphase entsprechend *stabile monetäre Grundbeziehungen* herauskristallisieren. Dieses Element der Grundorientierung fehlt im EWI-Konzept zwar bislang, es wird aber zugleich auch nicht ausgeschlossen. Auf diese Weise und nur so dürften längerfristig die systematischen Unsicherheitskomponenten von Prognosewerten für zukünftige Preisraten zu vermeiden sein und die klaren Vorzüge einer Verpflichtung auf eine stabilitätskonforme Geldmengenentwicklung zutage treten.

Auf jeden Fall sollte das geld politische Konzept so formuliert sein, daß sich das ESZB möglichst klar durch die Darlegung der operativen Ziele selbst bindet und damit seiner Pflicht zur Rechenschaftslegung vor der Öffentlichkeit, d.h. gegenüber Bürgern, Märkten und Politik, nachkommt. Wir wissen aus der Praxis der deutschen Geldpolitik, daß eine solche Strategie der Selbstverpflichtung einen sehr heilsamen Disziplinierungzwang sowohl im Innenverhältnis einer Notenbank und ihrer Entscheidungsgremien als auch nach außen gegenüber der Öffentlichkeit beinhaltet. Nur so verstanden macht übrigens „public accountability“ wirklich Sinn, nicht aber als Ex-ante-Konsultation zur Einbindung einer vermeintlich „zu unabhängigen“ Europäischen Zentralbank, durch politische Instanzen, die für sich eine sog. „democratic accountability“ reklamieren.

XIV.

Auch mit Blick auf das geldpolitische Instrumentenbündel zur zielfreien Umsetzung der Geldpolitik ist der künftige EZB-Rat in den kommenden Monaten gefordert, auf der Grundlage von bereits ausgefeilten Vorbereitungsarbeiten die letzten Entscheidungen zu treffen, durchaus noch mit der Gelegenheit der offenen Möglichkeit ihrer Weiterentwicklung und Veränderung, vor allem auch hinsichtlich der Instrumente.

Nach den EWI-Vorschlägen wird der Großteil des Zentralbankgeldes – so wie dies derzeit sowohl in Deutschland als auch in den meisten anderen EU-Ländern grundsätzlich schon der Fall ist – über Offenmarktgeschäfte im wöchentlichen Abstand mit einer Laufzeit von zwei Wochen bereitgestellt, kurzfristig entstehende Liquiditätslücken sollen über Schnelltender geschlossen werden. Nach oben hin wird das Zinsgeschehen am Geldmarkt durch den Satz für eine ständig verfügbare Krediteinrichtung bestimmt – also einen Lombardsatz mit Strafcharakter. Die Satzuntergrenze wird nicht durch einen Refinanzierungssatz, wie z.B. dem deutschen Diskontsatz, abgesteckt werden, sondern durch einen jederzeit in Anspruch zu nehmenden Einlagensatz festgelegt, der in etwa dem bisher allerdings nur gelegentlich zum Absaugen von Liquidität eingesetzten deutschen Schatzwechsel entspricht.

Für die Banken und die Unternehmen bei uns, vor allem aber für den Mittelstand, heißt es also, Abschied vom klassischen Rediskontgeschäft zu nehmen. Ab 14. Oktober d. J. werden wir nur noch Wechsel ankaufen, die spätestens am 14. Januar 1999 fällig sind – das ist nach der gegenwärtigen Planung für die Refinanzierungsoperationen der EZB der Gutschriftstag für den ersten Basistender. Ab 30. November wird der Ankauf von Auslandswechseln, ab 23. Dezember 1998 auch der Ankauf von Inlandswechseln ganz eingestellt.

Aus unserer Sicht ist der Wegfall des Rediskontkredits keine willkommene Entwicklung. Daß es so kommen würde, war aber schon längere Zeit absehbar. Außer in der Bundesrepublik Deutschland spielt der Wechselrediskont nämlich nur in Österreich noch eine nennenswerte Rolle beim Zentralbankkredit. Alle anderen Teilnehmerländer hätten insofern ein völlig neues Instrument einführen müssen, mit dem sie keine Erfahrung haben. Vor allem wurde auch schwer widerlegbar vorgetragen, daß der Rediskontkredit aus geldpolitischen Überlegungen heraus nicht benötigt wird: Mit der Einlagenfazilität haben wir ja schon eine untere Begrenzung des Zinskorridors, und das erheblicher, effektiver und marktgerechter.

Der Verlust des Rediskontgeschäfts wird jedoch zumindest teilweise dadurch abgefangen, daß im Rahmen der Offenmarktgeschäfte nun eine monatliche längerfristige Basisrefinanzierung mit dreimonatiger Laufzeit vorgesehen ist. Damit

sollen mögliche Wettbewerbsnachteile für die gerade in Deutschland in besonders großer Zahl über die ganze Fläche des Wirtschaftsraumes vertretenen Kreditinstitute – insbesondere die kleineren – und ihre Finanzierung der kleinen und mittleren Unternehmen tendenziell ausgeglichen werden. Vor allem aber soll eine längerfristige Perspektive stetiger Versorgung mit Zentralbankgeld geschaffen werden, die eine eher längere Zinsperspektive aufzeigt und die ein „fine tuning“, d.h. laufende Interventionen am Geldmarkt seitens des ESZB, möglichst überflüssig macht.

Außer der schon angesprochenen Laufzeitenkongruenz zum Wechselrediskont ist auch die Möglichkeit, den Handelswechsel überhaupt als Sicherheit nutzen zu können, in den ESZB-Instrumentenkästen überführt worden. So hat man sich darauf geeinigt, bei Ankauf und Verpfändung von Papieren im Rahmen der Offenmarktpolitik – d.h. sowohl beim „Basistender“ als auch bei den wöchentlichen Geschäften – nationale Besonderheiten einzubeziehen. Das führte zu dem Gedanken zweier Listen von verwendbaren Papieren – einer Liste unionsweit zugelassener Sicherheiten sowie jeweils eine zweite, spezifisch nationale Liste. Darin sollen die traditionellen Hinterlegungsformen auf den jeweiligen Märkten berücksichtigt werden, in der Bundesrepublik Deutschland also u. a. der Wechsel. Daneben kommen auch durch Zession mobilisierte Kredite nach französischem Vorbild in Frage. Mit dieser Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Sicherheiten wird nicht zuletzt auch einer Dominanz staatlicher Wertpapiere bei der Sicherheitentstellung entgegengewirkt und damit auch diese Form einer indirekten Förderung des Staatskredits begrenzt. Zugleich wird dem Anliegen einer möglichst weitgehenden Verschränkung der Zentralbankgeldversorgung mit den zugrundeliegenden realwirtschaftlichen Aktivitäten entsprochen.

Per saldo sind vom Diskontkredit also durchaus einige Elemente ins ESZB-Instrumentarium „hinübergetett“ worden. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Diskontkredit und die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte sich dennoch ganz grundsätzlich unterscheiden: Der heutige Diskontkredit ist eine ständige Fazilität, die – in den Grenzen der Kontingente – auf Initiative der Kreditinstitute in Anspruch genommen werden kann. Beim Basistender liegt die Initiative – wie bei allen anderen Offenmarktgeschäften – dagegen auf jeden Fall beim ESZB. Außerdem entfällt auch jeglicher Subventionscharakter des Diskontkredits, es gibt also keine Liquiditätsbereitstellung zum niedrigsten Zins. Vielmehr ist vorgesehen, die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte als Zinstender auszuschreiben, womit die Signalwirkung beschränkt wird und die unmittelbare Übertragung der Konditionen im Kreditgeschäft der Kreditinstitute und ihrer Refinanzierung bei der Notenbank wegbricht. Andererseits verbleibt auch dann für mittelständische Unternehmen durchaus die Attraktivität der insgesamt günstig bleibenden Zinssätze, die jedenfalls nicht auf den Kontokorrent verweisen müssen.

Auch die für den Einsatz der Mindestreserve als Pflichteinlage der Kreditinstitute beim ESZB erforderlichen Rahmenbedingungen sind vom EWI vorbereitet worden, das sekundäre Gemeinschaftsrecht dazu müssen Kommission und Ministerrat in den kommenden Monaten schaffen. Die Entscheidung, ob und in welcher Art – insbesondere ob unverzinslich, wie bei uns, oder verzinslich – die Mindestreserve dann tatsächlich zur Anwendung kommt, wird vom künftigen EZB-Rat zu entscheiden sein. Es ist kein Geheimnis, daß die Bundesbank eine eindeutige Präferenz für dieses Instrument hat, das uns bei der Verfestigung der Geldmarktentwicklung wertvolle Dienste geleistet hat, vor allem bei der Zielkonzeption einer mittelfristigen Verfestigung der geldpolitischen Maßnahmen.

Beim geldpolitischen Konzept wie auch beim Instrumentenbündel stehen also aktuell ganz zentrale Entscheidungen des EZB-Rats an, der für eine berechenbare, verlässliche und stetige Geldpolitik im neuen Wirtschafts- und Währungsraum die Verantwortung haben wird.

XV.

Die Entscheidung für die Auswahl und den Start ist gefallen, jetzt heißt es, auf allen Ebenen dafür zu sorgen, daß der Start des Euro selbst – trotz des mißratenen Brüsseler Auftakts am vergangenen Wochenende – reibungslos vonstatten gehen kann. Die jüngst von Margaret Thatcher vorgetragene Prognose, die EWWU werde innerhalb von drei Jahren auseinanderbrechen, erscheint überzogen. Aber *Umkehrbarkeit bedarf des dauerhaften politischen Willens zur Stabilität*. Unbestreitbar ist, daß die Aufgabenfülle und mit ihr die Schwierigkeiten nun erst richtig beginnen. Die Geldpolitik wird ihren Teil zum Gelingen des Euro beitragen. Es ist dringend zu wünschen, daß auch die Politik ihre umfassende Bringschuld endlich erfüllt, und das heißt zunächst, die Interimsphase ohne neue Glaubwürdigkeitsbrüche zu bestehen, Hypotheken abzubauen und damit das Gewicht in der Balance aus Chancen und Risiken der Währungsunion wieder stärker zugunsten der Chancen zu verschieben.

Der Start in die dritte Stufe wird sich jedenfalls als ein Kinderspiel gegenüber der jetzt geforderten unerlässlichen und dauerhaften Integrationsleistung herausstellen, verglichen mit den ökonomisch, fiskalisch, politisch von nun an ad infinitum zu erbringenden Einsätzen, für die es weder das verlässliche politische Gerüst gesamteuropäischer Gemeinsamkeit gibt, noch den belastbaren wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenhalt oder die gemeinsame stabilitätspolitische Solidarität. Jetzt geht es darum, gemeinsam und konstruktiv die Risiken des Projekts zu vermindern, seine Chancen zu stärken und die Hypotheken abzubauen – vor allem auch durch substantielle Fortschritte beim politischen Zusammenwachsen auf der europäischen Ebene einschließlich der Stärkung demokratischer Strukturen. Es wäre ein krasses Fehlurteil anzunehmen oder gar sicher darauf zu bauen,

daß die EWWU letztlich diese Formung des politischen Zusammenhalts erzwingen würde. Wer die Ereignisse des vergangenen Wochenendes verfolgt hat, wird eher zum gegenteiligen Schluß kommen. Weder Selbstläufer noch Patentrezept, aber doch Katalysator an zentraler Stelle wird das Abenteuer Euro für die Zukunft Europas und seiner Nationalstaaten zum entscheidenden Prüfstein, bei dem sich erst erweisen muß, ob dieser Meilenstein zusammenführt oder auseinandersetzt.

Ich wiederhole noch einmal, der Start, den wir jetzt gehabt haben und der auch in den nächsten Monaten gelingen möge, ist ein Kinderspiel gegenüber dem, was anschließend vor uns liegt und wo viele wichtige Entscheidungen zu treffen sind.

Und wenn das nicht erfolgreich gelingen sollte, meine Damen und Herren, was dann erst in Europa der Fall sein wird, da will ich die Frage von Krieg und Frieden ja umgekehrt stellen, denn natürlich ist das keine Frage, wo es Unumkehrbarkeit gibt, die ich gesetzlich verordnen kann, also muß sich der politische Wille zur Stabilität dauerhaft bewähren. Ich hoffe, daß das alle begriffen haben.

Herzlichen Dank!

Verzeichnis der Schriften von Reimut Jochimsen

1953

Gammeln, Hotten, Stenzen. Aus dem Wörterbuch der Jugend von heute. „Muttersprache – Zeitschrift für Pflege und Erforschung der deutschen Sprache“, Wiesbaden, Jg. 1953, Heft 7, S. 296–299.

1955

Von der Friedrich-Paulsen-Schule zur Harvard-Universität. „Grenzfriedenshefte“, Husum, Jg. 1955, Nr. 3, S. 28–35.

1956

Besprechung von „Mendershausen, H.: Two postwar recoveries of the Germany economy. (Contributions to Economic Analysis, vol. 8.) Amsterdam 1955“, in: „Zeitschrift für Nationalökonomie“, Wien, Jg. 1956, Heft 1/2, S. 278–280.

Junge Presse in Deutschland – Von Bologna gesehen. „Junge Presse, Meinungen und Zeiten“, Berlin, Jg. 2 (1956), S. 296–299.

1958

Es bleibt alles beim Alten – Thoughts on the Atypical Political Reaction of the West German Electorate. „Bologna Center Review“, Bologna, vol. 2 (1958), S. 24–30.

1959

(Zusammen mit J.H. Müller) Lausanner Schule. In: E. von Beckerath u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6. Göttingen 1959, S. 534–537.

1960

Menger. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 5. 6. Auflage, Freiburg i.Br. 1960, S. 637–659.

Öffentliche Arbeiten. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 5. 6. Auflage, Freiburg i.Br. 1960, S. 1161–1166.

(Zusammen mit B. Dietrichs) The long-run development of national income in Germany: a review article. „International Economic Review“, Osaka, vol. 1 (1960), S. 230–237.

Entwicklungsland vor unserer Tür. „Volkswirt“, Düsseldorf, Jg. 14 (1960), S. 2719–2720.

Die öffentlichen Arbeiten als Instrument der Wachstums- und Konjunkturpolitik. „Fortbildung“, Bochum, Jg. 5 (1960), S. 56–58.

1961

Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik. Versuch einer Neuorientierung im Bereich der normativen Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand. (Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Reihe B: Studien zur Ökonomik der Gegenwart, Band 21.) Basel und Tübingen 1961, 115 S.

Eine Alternative zu Karl Marx. „Volkswirt“, Düsseldorf, Jg. 15 (1961), S. 587–588.

Sizilien ist kein Paradies. „Volkswirt“, Düsseldorf, Jg. 15 (1961), S. 1033–1035.

(Zusammen mit J.H. Müller) Forschung und Lehre in Deutschland auf dem Gebiet der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Arbeit an den Universitäten. „Konjunkturpolitik“, Berlin, Jg. 7 (1961), S. 285–299.

1962

Über „Infrastrukturen“ als Voraussetzungen einer funktionsfähigen Volkswirtschaft. In: G.-K. Kindermann (Hrsg.), Kulturen im Umbruch. Studien zur Problematik und Analyse des Kulturwandels in Entwicklungsländern. Freiburg i.Br. 1962, S. 29–44.

Selbstfinanzierung. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 7. 6. Auflage, Freiburg i.Br. 1962, S. 33–40.

Verbraucherverbände. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 8. 6. Auflage, Freiburg i.Br. 1962, S. 19–22.

Vereinigte Staaten von Amerika VIII: Wirtschaft. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 8. 6. Auflage, Freiburg i.Br. 1962, S. 67–86.

Wiedervereinigung Deutschlands III: Wirtschaftspolitische Probleme. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 8. 6. Auflage, Freiburg i.Br. 1962, S. 694–701.

1963

Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der „welfare economics“. In: E. von Beckerath und H. Giersch (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Heft 29.) Berlin 1963, S. 129–153.

Die öffentlichen bzw. öffentlich beherrschten Wirtschaftsunternehmungen in Italien. Ausmaß und Bedeutung. Lenkung und Kontrolle. In: W. Weber (Hrsg.), Gemeinwirtschaft in Westeuropa. Göttingen 1963, S. 229–378.

Zur Problematik der Wohlstandsökonomik. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Tübingen, Band 90 (1963), S. 7–14.

1965

Balanciertes „internes“ und nichtbalanciertes „externes“ Wachstum als Pole sozialökonomischer Entwicklung. In: Entwicklung von unten. Ein internationales Symposium der

Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947 vom 26.–30. Juli 1965 in der Kongreßhalle Berlin. Köln und Opladen 1965.

Alternativen der Entwicklungspolitik in dualistischen Wirtschaften, dargestellt am Beispiel Italiens. In: Forschungsstelle für Weltzivilisation (Hrsg.), Probleme des Kulturwandels im 20. Jahrhundert. Freiburg u.a. 1965, S. 27–43, wiederabgedruckt in „Saeculum – Jahrbuch für Universalgeschichte“, Freiburg i.Br. und München, Band 16 (1965), S. 135–151.

(Zusammen mit W. Weber) Wohlstandsökonomik. In: E. von Beckerath u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 12. Göttingen 1965, S. 346–359.

Dualismus als Problem der wirtschaftlichen Entwicklung. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Tübingen, Jg. 1965, Heft 1, S. 69–88.

Der infrastrukturelle Beitrag und die infrastrukturellen Anforderungen der Landwirtschaft. „Zeitschrift für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft“, Köln, Jg. 88 (1965), S. 169–176.

Le alternative nelle elezioni tedesche di settembre. „Il Mulino, Rivista mensile di cultura e di politica“, Rom, vol. 1965, S. 828–836.

1966

Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen 1966, 253 S.

Il miracolo economico tedesco. Analogie e differenze con la situazione italiana. Discorso pronunciato a Roma, 6.4.1966, nella sede del Banco di Roma, sotto gli auspici del Centro Italiano di Studi per la Conciliazione Internazionale. A cura Banco di Roma, 33 S.

External economies; Infrastruktur; Öffentliche Wirtschaft; take off. In: H. Besters und H. Boesch (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon. Stuttgart 1966.

Wechselwirkungen zwischen Stabilität und Wandel der Gesellschaft als sozialökonomische Bildungsaufgabe. „Offene Welt“, Köln und Opladen, Jg. 92 (1966), S. 176–194.

Marktform und wirtschaftliche Entwicklung. „Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft“, Tübingen, Jg. 122 (1966), S. 29–43.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der DDR. „Geschichte in Wissenschaft und Unterricht“, Seelze, Jg. 1966, S. 713–729.

West German economic reconstruction and expansion. Achievements and problems. „Asian Economic Review“, Hyderabad, vol. 9 (1966), S. 1–26.

1967

Aufgaben der Wirtschaftspolitik in Schleswig-Holstein. (Schriftenreihe des Landesbeauftragten für Staatsbürgerliche Bildung in Schleswig-Holstein, Heft 17.) Kiel 1967, 36 S.

(Zusammen mit P. Treuner) Zentrale Orte in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Forschungsbericht erstellt im Auftrag des Bundesministers des Innern. Bad Godesberg 1967, 181 S.

Regionale Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe für Bund und Länder. In: Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.), Regionale Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe. (Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, Heft 54.) Hannover 1967, S. 9–33.

Strategie der wirtschaftlichen Entscheidung. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Tübingen, Jg. 1967, Heft 1, S. 52–78.

Zu den Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Aus der Arbeit des Seminars für Wirtschaftspolitik. „Kieler Universitäts-Zeitschrift“, Kiel, Jg. 4 (1967), S. 21–25.

Hunger in Indien. „Gewerkschaftliche Monatshefte“, Köln, Jg. 18 (1967), S. 617–620.

1968

Besprechung von „H. Arndt, Mikroökonomische Theorie. Band 1,2. Tübingen“, in: „German Economic Review“, Stuttgart, Jg. 6 (1968), S. 294–297.

Ziele und Strukturen der Universität. Überlegungen zur Hochschulreform. (Gegenwartsfragen, Heft 18.) Kiel 1968.

Concurrence entre entreprises publiques et privées. „économique publique“ – Actes du Colloque International sur „L'économie Publique“, org. by International Economic Association. Biarritz, 2.–9.9.1966 par H. Guitton et L. Fauvel. Paris 1968, S. 345–364.

Die Zukunft sozialdemokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 15 (1968), Sonderheft zum Parteitag der SPD in Nürnberg, S. 12–20.

Probleme der Strukturpolitik im Schleswigschen Raum. „Grenzfriedenshefte“, Husum, Jg. 1968, S. 81–90.

(Zusammen mit V. Schmidt) Abiturientenbefragung als Grundlage regionaler Universitätsplanung. „Kieler Universitäts-Zeitschrift“, Kiel, Jg. 6 (1968), S. 25–33.

1969

Performance and respective spheres of public and private enterprise. In: International Economic Association (Ed.), Public economics. An analysis of public production and consumption and their relations to the private sectors. London and New York 1969, S. 406–423.

(Zusammen mit P. Knobloch und P. Treuner) Grundsätze der Landesplanung und der Gebietsreform in Schleswig-Holstein. (Gegenwartsfragen, Heft 25.) Kiel 1969.

Die Kluft zwischen Nord und Süd. In: C. Grossner u.a. (Hrsg.), Das 198. Jahrzehnt. Eine Team-Prognose für 1970 bis 1980. Marion Gräfin Dönhoff zu Ehren. Hamburg 1969, S. 97–120; wiederabgedruckt in M. Bohnet (Hrsg.), Das Nord-Süd-Problem. Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. München 1971, S. 25–48.

Für einen Bundesentwicklungsplan. Zur Förderung im Regierungsprogramm der SPD nach einem langfristigen Orientierungsrahmen für die Handlungspläne der Regierung. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 16 (1969), S. 237–242.

Aufgaben der Universität heute und morgen. „Kieler Universitäts-Zeitschrift“, Kiel, Jg. 7 (1969), S. 15–25.

Il Nord e il Sud nell'economia mondiale. „L'Europa“, Rom, vol. 40 (1969), S. 1–15.

1970

Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung. (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97/1970.) Bonn 1970, S. 949–957.

(Zusammen mit P. Treuner und K. Gustafsson) Kommunale Industrie und Gewerbeförderung. (Schriftenreihe Fortschrittliche Kommunalverwaltung, Band 17.) Köln und Berlin 1970, 143 S.

(Zusammen mit U.E. Simonis) (Hrsg.) Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 54.) Berlin 1970, 846 S.

Wirtschaftswissenschaftliches Schwerpunktstudium. Grundlagen einer Reform des Normalstudiums. „Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft“, Tübingen, Band 126 (1970), S. 324–333.

Vorschau auf Innsbruck. Interview. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 50 (1970), S. 508–510.

Regionale Strukturpolitik und Gesamtwirtschaftspolitik. „Sparkasse“, Bonn, Jg. 87 (1970), S. 101–106.

Socio-economic Dualism and Development. „Asian and African Studies – Annual of the Israel Oriental Society“, Jerusalem, vol. 6 (1970), S. 97–112.

1971

(Zusammen mit P. Knobloch und P. Treuner) Gebietsreform und regionale Strukturpolitik. Das Beispiel Schleswig-Holstein. Opladen und Leske 1971, 135 S.

(Zusammen mit H. Knobel) (Hrsg.) Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie. (Neue wissenschaftliche Bibliothek, Wirtschaftswissenschaften, Band 45.) Köln 1971, 421 S.

(Zusammen mit H. Knobel) Zum Gegenstand und zur Methodik der Nationalökonomie. Einleitung. In: R. Jochimsen und H. Knobel (Hrsg.), Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, S. 11–66.

Der lange Marsch der Bundesrepublik. Aufgaben und Chancen der inneren Reform. Vorwort zu H.W. Kettenbach. Düsseldorf und Wien 1971.

Zum 60. Geburtstag Karl Schillers. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 18 (1971), S. 229–230.

Wandel durch Planung. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 18 (1971), S. 467–471.

1972

(Zusammen mit anderen) Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gemäß § 4 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes

- vom 8.4.1965. (Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 76.) Bonn 1972, 187 S.
- (Zusammen mit H. Knobel, W. Ochel und V. Schmidt) (Hrsg.) Studienplatznachfrage und Absolventenbilanz einer Universität. Modelluntersuchung am Beispiel der Universität Kiel. Düsseldorf 1972, 227 S.
- Die Zukunft in den Griff bekommen. Reformen aus der Sicht des Planers. In: H.D. Kloss (Hrsg.), Damit wir morgen leben können. Stuttgart 1972, S. 123–134.
- Planung des Staates in der technisierten Welt. In: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft (Hrsg.), Die Herausforderung der Zukunft. Ein Cappenberger Gespräch. Köln und Berlin 1972, S. 14–27.
- Qualität der Regionalentwicklung. In: IG Metall (Hrsg.), Qualität des Lebens: Aufgabe Zukunft. Beiträge zur 4. internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11.–14. April 1972 in Oberhausen. Frankfurt a.M. 1972, Band 6, S. 159–171.
- (Zusammen mit H. Knobel) Erkenntnisziel und gesellschaftspolitische Aufgaben der Ökonomen. In: R. Molitor (Hrsg.), Kontaktstudium Ökonomie und Gesellschaft. Frankfurt a.M. 1972, S. 13–22.
- (Zusammen mit P. Treuner) Die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den Jahren 1964 und 1965. In: K. Carstens u.a. (Hrsg.), Die internationale Politik 1964 und 1965. München und Wien 1972, S. 100–159.
- (Zusammen mit H. Willer) Institutionelle Voraussetzungen für die Planung einer mittel- und langfristigen sektoralen und regionalen Strukturpolitik. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Band 9.) München u.a. 1972, S. 491–509.
- Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationsystems der Bundesregierung. (Planung, Band V.) Baden-Baden 1972, S. 35–61.
- Die erste Langfristplanung einer Partei. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 19 (1972), S. 507–510.
- Establishing and developing an integrated project planning and coordinating system for the West German Federal Government. „International Journal of Politics“, White Plains, N.Y., vol. 1972, no. 2/3, S. 51–77.
- Planung der Aufgabenplanung. Überarbeitete Fassung eines Berichts. „Finanzpolitik und Landesentwicklung“, Hannover, Jg. 1972, S. 61–70.
- Überlegungen zur mittel- und längerfristigen Aufgabenplanung und deren Einfluß auf die Vorbereitung der Haushaltsentscheidungen. „Der Öffentliche Haushalt“, Göttingen, Jg. 13 (1972), S. 129–143.
- Problems of establishing an integrated planning system for goal-setting and co-ordination within the Federal Government. „Revue Internationale des Sciences Administratives“, Bruxelles, vol. 38 (1972), S. 181–192.

1973

Bundesrepublik Deutschland, umfassende Bildungsplanung. In: Gottlieb Duttweiler-Institut für Wirtschaftliche und Soziale Studien (Hrsg.), G.D.I. Topics. Rüschlikon 1973, S. 21–29.

(Zusammen mit P. Treuner), Staatliche Planung in der Bundesrepublik. Längerfristige Perspektiven. In: R. Löwenthal und H.P. Schwarz (Hrsg.), Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1973, S. 843–864.

(Zusammen mit V. Schmidt) Mehr Freiheit und soziale Gerechtigkeit durch flexible Planung: Das Beispiel Bildung. In: H. Flohr u. a. (Hrsg.), Freiheitlicher Sozialismus. Gerhard Weisser zum 75. Geburtstag. Bonn 1973, S. 187–197.

1974

Die Weiterbildung im Gesamtbildungsplan. (Grundfragen zur Volkshochschularbeit, Kulturpolitik, Weiterbildung, Volkshochschule, Heft 20.) Bonn 1974, S. 27–53.

Weiterbildung im Gesamtbildungssystem. (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 72/1974.) Bonn 1974, S. 718–724.

Spannungsverhältnis zwischen Schule und Hochschule in einem expandierenden Bildungssystem. (Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung, Nr. 9/1974.) Bonn 1974, S. 79–84.

Zur Philosophie staatlicher Planung. In: H.M. Baumgartner u.a. (Hrsg.), Philosophie, Gesellschaft, Planung. Kolloquium Hermann Krings zum 60. Geburtstag. München 1974, S. 155–163.

Zur gesellschaftlichen Relevanz interdisziplinärer Zusammenarbeit. In: H. Holzey (Hrsg.), Interdisziplinär. (Philosophie Aktuell, Band 2.) Basel 1974, S. 9–35.

Aktive Strukturpolitik. Ansatzpunkt zur Modernisierung unserer Volkswirtschaft. „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Bonn, Nr. 40/1974, S. 3–17.

(Zusammen mit P. Treuner) Staatliche Planung in der Bundesrepublik. „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Bonn, Nr. 9/1974, S. 29–45.

1975

Politische Planung in der Bundesregierung – Probleme und Perspektiven. In: P. Hoschka und U. Kalbhen (Hrsg.), Datenverarbeitung in der politischen Planung. Frankfurt a.M. und New York 1975, S. 7–16.

(Zusammen mit P. Treuner) Grundprobleme der europäischen Regionalpolitik. In: W. von Urff (Hrsg.), Der Agrarsektor im Integrationsprozeß. Hermann Priebe zum 65. Geburtstag. Baden-Baden 1975, S. 289–304.

(Zusammen mit C. Frankel und M. Niveau) Educational Development Strategy in England and Wales. In: OECD (Ed.), Reviews of National Policies for Education. Paris 1975, 63 S.

Stabilität als systemares Problem. Korreferat. In: H.K. Schneider u.a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 85.) Berlin 1975, erster Halbband, S. 79–84.

Beitrag zur Chancengleichheit im Bildungswesen. (Rede von Staatssekretär Jochimsen zur Einweihung der Integrierten Gesamtschule Kiel-Friedrichsort am 13.3.1975.) (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 39/1975.) Bonn 1975, S. 377–382.

Die Universität der Vereinten Nationen. „Vereinte Nationen“, Bonn, Jg. 23 (1975), S. 139–141.

1976

Welche Bedeutung hat die Berufsbildungspolitik als Instrument zur Beeinflussung der Unternehmenspolitik im Sinne gesellschaftlicher Zielvorstellungen? In: H. Albach und D. Sadowski (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 88.) Berlin 1976, S. 609–631.

Zum Machtaspekt in der Berufsbildungsdebatte. In: F. Neumark (Hrsg.), Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht. Festschrift für Helmut Arndt zum 65. Geburtstag. Berlin 1976, S. 111–125.

Notwendigkeit und Realisierung der Öffnung der Hochschulen. Ausführungen von Staatssekretär Jochimsen. (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 63/1976.) Bonn 1976, S. 596–600.

Der Numerus clausus kann und muß fallen. „Neue Gesellschaft“. Bonn-Bad Godesberg, Jg. 23 (1976), S. 819–823.

Bildungspolitik und Beschäftigungsstruktur. Eine Replik. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 56 (1976), S. 248–249.

1977

Education policies and trends in the context of social and economic development perspectives. A report by a group of experts. Paris 1977, 44 S., deutsche Veröffentlichung: Perspektiven der Bildungspolitik bei sich wandelnden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen. Bonn 1977, 51 S.

Wissenschafts- und Hochschulpolitik im Widerstreit von gesamtstaatlichen Aufgaben und Länderhoheit. In: A. Flitner und U. Herrmann (Hrsg.), Universität heute. Wem dient sie? Wer steuert sie? München 1977, S. 62–81.

(Zusammen mit D. Beckerhoff) Bedarfsorientierung eines expandierenden Bildungssystems? In: B. Külp und H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 92.) Berlin 1977, S. 709–729.

(Zusammen mit K. Gustafsson) Infrastruktur, Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung. In: U.E. Simonis (Hrsg.), Infrastruktur. Theorie und Politik. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Wirtschaftswissenschaften, Band 88.) Köln 1977, S. 38–53.

Sicherung des sozialen Fortschritts. Reimut Jochimsen über staatliche Steuerung. „Wirtschaftswoche“, Düsseldorf, Jg. 31 (1977), Heft 1/2, S. 68–76.

1978

Bildung, Ausbildung, Arbeit für die geburtenstarken Jahrgänge. In: H. Volker u.a. (Hrsg.), *Bildungsarbeit in Unternehmen*. Köln 1978, S. 13–26.

Bildungspolitische Perspektiven zur Entwicklung des weiterbildenden Studiums in der Bundesrepublik Deutschland. In: M. Kochs und J. Dandel (Hrsg.), *Kontaktstudium in der Bundesrepublik Deutschland. (Blickpunkt Hochschuldidaktik, Nr. 47.)* Hamburg 1978, S. 15–30.

Die verfassungspolitische Dimension der Regelung des Hochschulzuganges. In: U. Karpen (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Fragen des Hochschulzuganges*. Tübingen 1978, S. 311–332.

Ein Mindestmaß an Einheitlichkeit in unserem Bildungswesen sichern und die Parlamentsverantwortung stärken. Zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. „Recht der Jugend und des Bildungswesens“, Neuwied, Jg. 26 (1978), S. 162–165.

Weiterbildung an Hochschulen, eine Zukunftschance. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 25 (1978), S. 13–15.

Staatsbündischer Zentralismus der Exekutiven oder parlamentarischer Bundesstaat? „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 25 (1978), S. 300–303.

Strukturelemente des weiterbildenden Studiums. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 25 (1978), S. 240–243.

Begabtenförderung in der Massenhochschule. Rede am 24. Februar 1978 in Bonn. (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 20/1978.) Bonn 1978, S. 177–182.

Orientierungspunkte zur Hochschulausbildung. Referat, gehalten am 3.7.1978 in Bonn-Bad Godesberg. (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 73/1978.) Bonn 1978, S. 685–690.

Möglichkeiten der Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystemen. Vortrag am 29.8.1978 in Düsseldorf. (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 94/(1978.) Bonn 1978, S. 877–882.

1979

Europäische Bildungspolitik nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland. In: W.W. Mickel (Hrsg.), *Europäische Bildungspolitik*. Neuwied 1979, S. 8–11.

Politische Bildung in Nordrhein-Westfalen – Bestandsaufnahme und Ausblick. In: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Politische Bildung in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf 1979, S. 21–31.

Managing Universities in the Eighties – Introductory Remarks. In: OECD Centre for Educational Research and Innovations (Ed.), *International Journal of Institutional Management in Higher Education*. Paris 1979, S. 5–19.

Einleitende Bemerkungen zum Thema Weiterbildung. „Jahrbuch für Wissenschaft, Ausbildung, Schule – WAS“, Köln, Jg. 1979, S. 24–28.

(Unter Mitarbeit von D. Swatek) Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Ein erfolgreiches Modell der Bildungsplanung. „Konstanzer Blätter für Hochschulfragen“, Konstanz, Jg. 61 (1979), S. 7–21.

1980

Zur Energiepolitik der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Vortrag vor dem Gesprächskreis „Politik und Wissenschaft“ des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn, 5.11.1980.

Die Rolle der Kunst in der Politik für das Ruhrgebiet. (Bochumer Universitätsreden, Heft 8.) Bochum 1980, 18 S.

(Zusammen mit anderen) Beschleunigt die neue elektronische Technologie den sozialen und technischen Wandel? 28. Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen am 20.3.1980. Dortmund 1980.

(Zusammen mit P. Fischer und J.B. Donges) Der Nord-Süd-Dialog. 27. Jahresversammlung der AGR am 22.3.1979. (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 200.) Dortmund 1980.

Die europäische Alternative einer Technologiepolitik. Zur Wirkungsforschung aus der Sicht des Politikers. In: Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (Hrsg.), Gesellschaftliche Auswirkungen der Informationstechnologie. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt und New York 1980, S. 32–42.

Die europäische Alternative einer Technologiepolitik – Zur Wirkungsforschung aus der Sicht eines Politikers. In: U. Kalbhen u.a. (Hrsg.), Gesellschaftliche Auswirkungen der Informationstechnologien. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt a.M. 1980, S. 36–42.

The Changing World of Work. In: The Australian College of Education (Ed.), Education and the World of Work. Perth 1980, S. 25–36.

1981

Die Verantwortung der Politik für den technischen und sozialen Wandel. In: E. Staudt (Hrsg.) Automation in Industrie und Verwaltung. Bielefeld 1981, S. 139–149.

(Zusammen mit K.-J. Luther) Historical aspects of regional planning and policy in the Federal Republic of Germany. A survey. In: W. Buhr and P. Friedrich (Ed.), Lectures on Regional Stagnation. (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung und Öffentlichen Wirtschaft, Band 44.) Baden-Baden 1981, S. 245–270.

Anmerkungen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. „Neue Sammlung“, Seelze, Jg. 21 (1981), S. 370–381.

1982

Regionalpolitik und Raumordnung. Über die Verwirklichung als politische Aufgabe. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Planung in der Bewährung. Referate und Diskussionsberichte anlässlich der Wissenschaftlichen Ple-

narsitzung 1980 in Osnabrück. (Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 139.) Hannover 1982, S. 5–19.

Die Rolle des Staates und der Gemeinwirtschaft als Unternehmenträger. In: Entstaatlichung, Verstaatlichung, Status quo, Europa wohin? Dokumentation eines internationalen Meinungsaustauschs, veranstaltet von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft am 13.5.1982 in Bonn. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 21.) Baden-Baden 1982, S. 11–28.

Die Verantwortung der Politik für die Technologiebewertung. In: E. Münch (Hrsg.), Technik auf dem Prüfstand. Methoden und Maßstäbe der Technologiebewertung. Essen 1982, S. 147–152.

Probleme des technischen Wandels – Bestandsaufnahme und Perspektiven. In: Ringvorlesung 1981/82: Technischer Wandel – eine gesellschaftliche Herausforderung. Bochum 1982, S. 12–19.

Warnung vor den einfachen Lösungen. „Betriebswirtschaft“, Stuttgart, Jg. 42 (1982), S. 467–468.

Was wir zu tun haben, wissen wir schon lange. Die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik für die nächsten Jahre. „Neue Gesellschaft“, Bonn-Bad Godesberg, Jg. 29 (1982), S. 135–137.

1983

Politik für das Ruhrgebiet. Rede in Gelsenkirchen am 23.3.1983. (Die Landesregierung informiert.) Düsseldorf 1983.

(Zusammen mit H. Schwier, M. Ludewig und E. Helmstädter) Strukturwandel und Strukturprobleme in Nordrhein-Westfalen. 30. Jahresversammlung der AGR, 7.6.1982. Dortmund 1983.

1984

Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs. (Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 22.) Göttingen 1984, 16 S.

The economic relations of the Federal Republic of Germany and the United States of America. In: Woodrow Wilson International Center for Scholars (Ed.), The Federal Republic of Germany and the United States. Boulder and London 1984, S. 130–152.

1985

Wirtschaftspolitik für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1985.

Vorrang für Modernisierung und Produktinnovation. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 65 (1985), S. 114–116.

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. In: J.A. Cooney (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika. Politische, soziale und wirtschaftliche Beziehungen im Wandel. Stuttgart 1985, S. 189–218.

1986

National Economic Policies and International Consequences. Introduction. In: Atlantik-Brücke (Hrsg.), The Thirteenth American German Conference on NATO's Strength and Challenges, Western Relations with the Soviet Union and the Other Countries of Eastern Europe, and National Economic Policies and International Consequences. (East-West-Issues, vol. 13.) Freiburg i. Br. 1986, S. 100–112.

Umsteuern in der Energiepolitik. Chancen für Industrie, Beschäftigung und Umwelt in Nordrhein-Westfalen. In: F. Farthmann (Hrsg.), Energieforschung für das Jahr 2000. Düsseldorf 1986, S. 22–32.

Vorwort. In: Hochtemperatur-Kernkraftwerk GmbH (Hrsg.), Die andere Art, Kernenergie zu nutzen. 1986, S. 8–9.

Der Einstieg in die großtechnische Plutoniumwirtschaft ist unvertretbar. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 66 (1986), S. 271–274.

1987

Zukunftsinitiative Montanregionen. Düsseldorf 1987, 184 S.

(Zusammen mit J. Rau), Die Zukunft der Kohle. Plädoyer für einen nationalen Energiekonsens. Düsseldorf [1987], darin die Beiträge:

- Grundsatzfragen der Energiepolitik. Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, zur Pressekonferenz am 27. März 1987, S. 1–8.
- Wir lassen die Bergbauvereine nicht im Stich! Rede des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, anlässlich des Bergbau-Aktionstages „Erst stirbt die Zeche, dann die Stadt“ am 4. September 1987 in Herten, S. 12–18.
- Die Energiewende durchsetzen – Perspektiven für Nordrhein-Westfalen. Rede des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, anlässlich des Energieforums der nordrhein-westfälischen Jungsozialisten am 12. September 1987 in Hamm/Westfalen, S. 19–26.
- Nordrhein-westfälische Kohlefraktion muß Anti-Kohle-Kurs des Bundeswirtschaftsministers stoppen. Rede des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, anlässlich der Betriebsversammlung der Zeche Prosper-Haniel am 13. September 1987 in Bottrop, S. 27–42.
- Rede des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, im Deutschen Bundestag am 9. Oktober 1987, S. 43–48.

Bedeutung der Außenwirtschaft für Nordrhein-Westfalen. In: Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (Hrsg.), Arbeitsbericht über den Außenwirtschaftstag Nordrhein-Westfalen am 18. März 1987 in Köln. Düsseldorf 1987, S. 1–21.

Vorwort. In: Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (Hrsg.), Frauenförderung im Bereich der Sparkassen. Düsseldorf 1987.

Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (Hrsg.), Wirtschaftliche Lage in Nordrhein-Westfalen – Strukturanalyse 1950–1987. Düsseldorf 1987, darin die Beiträge:

- Nordrhein-Westfalen zwischen technologischer Offensive und strukturellen Anpassungszwängen: Plädoyer für eine industriepolitisch ausgerichtete Strukturpolitik.
- Thesen zur wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung des Ruhrgebiets.

Die Universität der Vereinten Nationen in Tokio – mehr als ein Modell globaler Wissenschaftskooperation. (Arbeitspapiere des Instituts für Internationale Begegnung, Nr. 3/1987.) 1987.

Energiepolitik in Nordrhein-Westfalen. „Zeitschrift für Energiewirtschaft“, Braunschweig und Wiesbaden, Jg. 11 (1987), S. 253–258.

Es gibt keine Alternative zur bisherigen Kohlepolitik. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 67 (1987), S.275–278.

1988

Vorrang für die Zukunftssicherung der Montanregionen. Einführung in den Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1988. Düsseldorf [1988].

Technikentwicklung und Wirtschaftspolitik. In: C. Zöpel (Hrsg.), Technikgestaltung durch den Staat. Bonn 1988, S. 54–77.

Vorwort. In: Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Wirtschaftspolitik für Nordrhein-Westfalen – Zwischenbilanz des MWMT. Düsseldorf (1988).

Die internationale Arbeitsteilung und ihre Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen als wirtschaftlich-industrielles Zentrum der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Entwicklungsforschung 2/1988.

Strukturwandlungen und großräumige Entwicklung: Wirtschaftspolitik im Land Nordrhein-Westfalen. In: J. Klaus u.a. (Hrsg.), Wirtschaftliche Strukturprobleme und soziale Fragen: Analyse und Gestaltungsaufgaben. J. Heinz Müller zum 70. Geburtstag. Berlin 1988, S. 255–265.

Zukunftstechnologien in Nordrhein-Westfalen. „Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen“, Bonn 1988, S. 105-112.

1989

Aspekte der Energierichtspolitik aus der Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen. In: K. Töpfer u.a. (Hrsg.), Berg- und Energierecht vor den Fragen der Gegenwart. Festschrift für Fritz Fabricius. (Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht, Band 7.) Stuttgart 1989, S. 45–56.

1990

(Zusammen mit J. Rau) Kohlevorrang in der Bewährung. Zur aktuellen Diskussion um die Rheinische Steinkohle. Düsseldorf [1990], darin die Beiträge:

- Situation der heimischen Steinkohle, S. 9–25.
- Plädoyer für eine neue Solidaraktion für die heimische Steinkohle, S. 27–33.
- Sicherung der Zukunft der heimischen Steinkohle in der Verstromung, S. 35–42.

- Ausführungen des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie Prof. Dr. Reimut Jochimsen anlässlich der Debatte des Deutschen Bundestages zur Anpassung des Kohlepennigs am 8. Dezember 1988, S. 43–49.
- Zukunftssicherung des deutschen Steinkohlebergbaus – eine gesamtstaatliche Herausforderung, S. 51–60.

Die wirtschaftliche Zukunft des Landes Nordrhein-Westfalen im Europa der Zukunft. In: U.v. Alemann u.a. (Hrsg.), Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn 1990, S. 269–280.

The Länder Role in Local Economic Development. In: R.J. Bennet, G. Krebs and H. Zimmermann (Eds.), Local Economic Development in Britain and Germany. London und Rugby 1990, S. 75–84.

Europäische Regionalpolitik: Autonomieverlust für die Regionen?. In: L.F. Neumann (Hrsg.), Europa konkret. Zehn Beiträge zur Gestaltung des EG-Binnenmarktes. Baden-Baden 1990, S. 115–129.

1991

Aktuelle Fragen der Währungspolitik. In: J. Süchting (Hrsg.), Semesterberichte des Instituts für Kredit- und Finanzwirtschaft, Nr. 33 (WS 1990/91). Bochum 1991, S. 32–48.

Subsidiarität im Felde der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – 12 Thesen. In: Subsidiarity: The Challenge of Change. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium „Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility“. Maastricht 1991, S. 73–82.

Zur Anpassung des Bundesbankgesetzes gemäß Einigungsvertrag. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 71 (1991), S. 554–559.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. „Europa-Archiv“, Bonn, Jg. 46 (1991), S. 537–546.

Aktuelle Fragen der Bundesbankpolitik. „List-Forum“, Baden-Baden, Band 17 (1991), S. 144–159.

The European Geography of Economic Development. „International Spectator“, Rom, vol. 26 (1991), S. 103–124.

The impact of Monetary Union on the German Economy. In: D. Dettke (Ed.), The European Monetary System and International Financial Markets. Washington, D.C., 1991, S. 45–54.

1992

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – eine Chance für das geeinte Deutschland. (Erich Schneider-Gedächtnisvorlesung 1991.) Kiel 1992.

Finanz- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen der europäischen Integration und ihrer räumlichen Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. (Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 190.) Bonn 1992, 39 S.

Strukturpolitik in den neuen Ländern – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. Schwerin 1992, 35 S.

Berufsausbildung in gemeinsamer Verantwortung von Staat und Wirtschaft. In: H. Pütz (Hrsg.), Innovationen in der beruflichen Bildung. Hermann Schmidt zum 60. Geburtstag. Berlin und Bonn 1992, S. 95–110.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Sachstand und Perspektiven im Frühjahr 1992. In: E. Görgens und E. Tuchfeldt (Hrsg.), Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklungen – Perspektiven und Probleme. Ernst Dürr zum 65. Geburtstag. Bern u.a. 1992, S. 319–341.

Auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion. „Verbraucherpolitische Hefte“, Düsseldorf, Jg. 1992, Nr. 1.

Maastricht ist nicht der Schlußstein. „Der Selbständige“, Bonn, Jg. 1992, Heft 5.

Nordrhein-Westfalen im Europa der Regionen? „German Politics“, Sonderheft „Federalism, Unification and European Integration“, London, vol. 1992, S. 82–101.

Subsidiarität und europäische Integration. In: C. Busch-Lüty u.a. (Hrsg.), Ökologisch nachhaltige Entwicklung von Regionen. „Politische Ökologie“, München, Jg. 1992, Sonderheft 4, S. 71–76.

Tarifpolitik allein kann die Anpassungslast nicht tragen. „Gewerkschaftliche Monatshefte“, Köln, Jg. 1992, S. 633–641.

Perspektiven der Region Rheinland unter dem Aspekt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. „Rheinisches Genossenschaftsblatt“, Köln, Jg. 1992, S. 375–384.

(Zusammen mit V. Riechmann und E. Schwarz) Zielkonflikte bei der Preisbildung in der Elektrizitätsversorgung – Sind sie lösbar? „Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen“, Baden-Baden, Jg. 10 (1992), Heft 1, S. 98–110.

Zu den Konsequenzen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. „Gewerkschaftliche Monatshefte“, Köln, Jg. 43 (1992), S. 375–384.

Entretiens avec Dr. Reimut Jochimsen. Propos recueillis par Thierry Walrafen. „Revue d'économie financière“, Vol. 22 (1992), S. 57–69.

1993

Current Matters of Bundesbank Policy. Particularly As They Relate To European Economic and Monetary Union. (University of Warwick Occasional Papers in European Public Policy, no. 93/1.) Warwick 1993, 24 S.

(Zusammen mit U. Heilemann) Christmas in July? The Political Economy of German Unification Reconsidered. (Brookings Occasional Papers.) Washington, D.C., 1993, 82 S.

Raumentwicklung in Deutschland – Deutsche Einheit, europäischer Einigungsprozeß und Überwindung der Spaltung des Kontinents als neue Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Umwelt. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumentwicklung (Hrsg.), Raumentwicklung – Politik für den Standort Deutschland. (Materialien zur Raumentwicklung, Band 57.) Bonn 1993, S. 3–13.

Aufbau Ost – Eine Generationsaufgabe. In: O. Franz (Hrsg.), Der Aufbau der neuen Bundesländer. Eschborn 1993, S. 143–151.

Strukturpolitik als notwendiger Politikbereich einer sozialen Marktwirtschaft. In: R. Simonis und W. Jablonowski (Hrsg.), *Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuernsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall*. Köln 1993, S. 58–72.

Thesen zu den räumlichen Erfordernissen einer Infrastrukturpolitik für das Jahr 2000. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Infrastrukturelle Voraussetzungen des Strukturwandels. (Forschungs- und Sitzungsberichte, Nr. 193.)* Hannover 1993, S. 58–69.

Economic and Monetary Union: A German Central Banker's Perspective. In: K. Gretschmann (Ed.), *Economic and Monetary Union: Implications for National Policy Makers*. Dordrecht 1993, S. 195–213.

European Economic and Monetary Union: Prospects and Risks. In: B. Crawford and P. Schulze (Eds.), *European Dilemmas after Maastricht*. Berkeley 1993, S. 114–130.

Europäische Perspektiven und Implikationen für den Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland – Neun Thesen. „*Staatswissenschaften und Staatspraxis*“, Baden-Baden, Jg. 1993, Heft 1, S. 118–135.

Die Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik nach den Beschlüssen von Maastricht. „*List-Forum*“, Baden-Baden, Band 19 (1993), S. 8–23.

European Economic and Monetary Union: the do's and the dont's. „*World Today*“, London, vol. 1993, June, S. 115–121.

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Chancen und Risiken. „*Europa-Archiv*“, Bonn, Jg. 48 (1993), S. 377–388.

Eine Währungsunion – auf Sand gebaut? „*Börsen-Zeitung*“, Düsseldorf, Ausgabe vom 31. Dezember 1993.

Current Issues on the Policy of the Bundesbank. „*German Politics*“, London, vol. 2 (1993), no. 3, S. 341–357.

Perspektiven der Geldpolitik „*Sparkasse*“, Bonn, Jg. 110 (1993), S. 102–105.

1994

Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. 1. Auflage, Köln 1994, 291 S.

Weltfinanzen und Entwicklung – Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen wirksamer Finanzierungsstrategien im Transformationsprozeß. In: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), *Transformation in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. (Interdependenz, Nr. 17.)* Bonn und Duisburg 1994, S. 39–48.

Zukunftsaugaben aus der Sicht der neunziger Jahre. In: H.W. Meyer (Hrsg.), *Sozialgerecht teilen – ökologisch umsteuern*. Köln 1994, S. 130–145.

Aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik. „*List-Forum*“, Baden-Baden, Jg. 20 (1994), S. 17–26.

Internationalisierung der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik. Herausforderungen für die Gewerkschaften. „*Gewerkschaftliche Monatshefte*“, Köln. Jg. 1994, S. 1–14.

Raumordnung und regionale Strukturpolitik. „Freiburger Universitätsblätter“, Freiburg, Heft 123 (1994), S. 23–43.

Kursbestimmungen für Maastricht II. „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, Stuttgart, Jg. 62 (1994), S. 17–24.

Perspektiven für Konjunktur, Wachstum und Investitionen in Deutschland. „JOI – Review of the Japanese Institute for Overseas Investment“, Tokio, vol. 1994, June, S. 10–12.

Herausforderungen für die Raumentwicklungs politik im Vereinten Europa. „ILS-Schriften“, Duisburg, Jg. 1994, S. 12–17.

Construction Financing in an Evolving International Monetary Environment. (Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 49/1994.) Frankfurt a.M. 1994, S. 7–10.

1995

Chancen und Risiken der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – Anforderungen an ein Maastricht II. In: M. Scholle (Hrsg.), Den Wandel gestalten. Zum 60. Geburtstag von Friedel Neuber. Stuttgart 1995, S. 187–201.

(Zusammen mit G. Högemann) Infrastruktur. In: H.W. Jenkis (Hrsg.), Handwörterbuch Raumforschung und Raumordnung. Hannover 1995, S. 196–222.

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen in einer offenen Weltwirtschaft. In: B. Lindemann (Hrsg.), Amerika in uns. Deutsch-amerikanische Erfahrungen und Visionen. Mainz 1995, S. 37–47.

Raumordnung und regionale Strukturpolitik – Anmerkungen zu einem neuen Spannungsfeld im vereinten Deutschland. In: Görres Gesellschaft (Hrsg.), Jahres- und Tagungsbericht 1994. Paderborn 1995, S. 131–159.

Standort Ruhrgebiet: Chancen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft im europäischen Wettbewerb. In: Blick zurück nach vorn. 50 Jahre NRW. Essen 1995, S. 197–201.

Technologiepolitik für die 90er Jahre – Konzeption und Umsetzung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: K. Bentche u.a. (Hrsg.), Reformfähigkeit in Industriegesellschaften. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Berlin 1995, S. 118–221.

Perspektiven und Risiken der EWWU. In: DAAD (Hrsg.), Aus gegebenem Anlaß – Standpunkte zu Wissenschaft und Politik. DAAD Forum 17. Bonn 1995, S. 97–107.

Economic and Monetary Union Demands for Maastricht II. „European Yearbook of Comparative Government and Public Administration“, Baden-Baden, vol. 2 (1995), S. 115–148.

Revisionskonferenz 1996: Wirtschafts- und währungspolitische Anforderungen an ein Maastricht II. „Staatswissenschaften und Staatspraxis“, Baden-Baden, Jg. 6 (1995), S. 533–563.

Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. „Zeitschrift der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler“, Freiburg, Jg. 1995, Heft 2, S. 14–17.

Perspektiven des Genossenschaftswesens im ausgehenden 20. Jahrhundert. „Rheinisches Genossenschaftsblatt“, Köln, Jg. 1995, Nr. 8, S. 318–322.

World Finance and Development. Preconditions, Possibilities and Limits of Financial Strategies in the Transformation Process. „Economics“, Tübingen, vol. 51 (1995), S. 91–100.

1996

Perspektiven der Beschäftigung: In: H.A. Henkel und H. Romahn (Hrsg.), Euro und Beschäftigung. Regensburg 1996, S. 13–33.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Zur Kursbestimmung für Maastricht II aus wirtschafts- und währungspolitischer Perspektive. In: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur Politischen Union? (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 247.) Berlin 1996, S. 9–32.

Die Vergemeinschaftung der D-Mark reicht nicht aus. Chancen und Risiken der Europäischen Währungsunion. In: D. Balkhausen (Hrsg.), D-Mark kontra Eurogeld. Das Abenteuer Währungsunion. Reinbeck 1996, S. 85–110.

Regionalism versus Globalism? Globalism via Regionalism! In: M. Uzan (Ed.), The Financial System Under Stress. An Architecture for the New World Economy. London and New York 1996, S. 64–80.

Koordinationsprobleme europäischer Fachpolitiken: Das Beispiel der Geld- und Währungspolitik. In: H. Karl (Hrsg.), Die Koordination der Finanz-, Währungs- und Strukturpolitik in der Europäischen Union. Bonn 1996, S. 79–116.

Die beschäftigungs- und sozialpolitische Dimension der EWWU. In: Gustav-Stresemann-Institut (Hrsg.), 45 Jahre GSI – Festschrift. Bonn 1996, S. 25–52.

EWU – mehr Chancen oder mehr Risiken für Deutschland? In: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), Vorträge Jahrestagung ‘95. Düsseldorf 1996, S. 23–28.

Chancen und Grenzen der Privatisierung. In: O. Franz (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Fachband. Eschborn 1996, S. 21–30.

Revisionskonferenz 1996: Wirtschafts- und währungspolitische Anforderungen an ein Maastricht II. In: D. Grimm, J. Hesse, R. Jochimsen und F.W. Scharpf (Hrsg.), Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97. Baden Baden 1996, S. 33–64.

1997

Risikokapital als Chance für Innovation – die Situation in Deutschland. In: O. Franz (Hrsg.), Innovation in Deutschland. Eschborn 1997, S. 69–78.

Regional Science in Germany – From the Beginnings to the Present. In: K. Peschel (Ed.), Regional Growth and Regional Policy Within the Framework of European Integration. Heidelberg 1997, S. 1–19.

Die Europäisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und ihre Konsequenzen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland. In: W. Loth u.a. (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen in Europa – Probleme und Chancen des Standorts. Opladen 1997, S. 63–93.

Problems and Perspectives of the European Monetary Integration – Conclusions for Central Banking. In: A. Gaizauskas and K. Kackuviene (Eds.), The Changing Role of Cen-

- tral Banks in Europe. Material of an International Conference. Vilnius/Litauen 1997, S. 67–75.
- L'Europa tra unione economica e unione monetaria. In: P. Ridola (Hrsg.), La Costituzione Europea Tra Cultura e Mercato. Rom 1997, S. 49–65.
- Die sozialen Konsequenzen der Währungsunion. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel – Armut und soziale Krise. Beiträge zur nationalen und internationalen Diskussion 1996. Bonn 1997, S. 13–23.
- Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Chancen und Risiken. In: Unternehmerverband Ruhr-Niederrhein (Hrsg.), Die EWWU ante portas: Chancen und Risiken des Euros. Mülheim a.d. Ruhr 1997, S. 31–42.
- Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Auf Biegen und Brechen? „Außenwirtschaft“, Bern, Jg. 1997, S. 457–482.
- Eher Schiedsrichter als Störenfried: Internationale Finanzmärkte und nationale Wirtschaftspolitik. „Internationale Politik und Gesellschaft“, Bonn, Jg. 1997, Heft 4, S. 399–411.
- 1998**
- Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. 2. überarbeitete Auflage, Baden-Baden 1998, 362 S.
- Nach dem Tag X – Anforderungen an eine langfristige Stabilitätsgemeinschaft. In: H.-U. Jörges (Hrsg.), Der Kampf um den Euro. Hamburg 1998, S. 182–200.
- A Stable Partnership – German-Dutch Monetary Relations in the Run-up to EMU. In: E. de Jong and L. Delsen (Eds.), The German and Dutch Economies – WHO Follows WHO? Heidelberg 1998, S. 137–145.
- Finanzplatz Deutschland vor großen Herausforderungen. In: J. Süchting und H.-M. Heitmüller (Hrsg.), Handbuch Bankmarketing. Wiesbaden 1998, S. 27–46.
- Perspektiven für eine neue Rolle der Regionen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. „Jahrbuch für Regionalwissenschaft“, Göttingen, Jg. 18 (1998), S. 3–19.
- Der Euro – ein Garant für Stabilität? In: Niederländisches Institut für internationale Beziehungen (Hrsg.), Das neue Geld – einige Aspekte der EWWU aus deutscher und niederländischer Sicht. Den Haag 1998, S. 15–21.
- Konsumentenverhalten und Geld(mengen)politik. In: O. Betsch, E. van Hooven und G. Krupp (Hrsg.), Handbuch Privatkundengeschäft. Frankfurt a.M. 1998, S. 109–127.
- Konsens und Wettbewerb. Herausforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Globalisierung. In: H.A. Henkel, L.F. Neumann und H. Romahn (Hrsg.), Gegen den gesellschaftspolitischen Imperialismus der reinen Ökonomie. Gedächtnisschrift für Gerhard Weiser. Marburg 1998, S. 309–319.
- Die Einführung der neuen europäischen Währung aus deutscher Sicht. „Staatswissenschaften und Staatspraxis“, Berlin, Bd. 9 (1998), Heft 1, S. 5–15.
- Nationalökonomie – zwischen Weltmarkt und Wohlfahrtsstaat. „Fazit: Nation“, Frankfurt a.M., Jg. 1998, S. 47–52.

- Die Gewinne der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. „Rheinisches Genossenschaftsblatt“, Köln, Jg. 1998, Heft 12, S. 412.
- Die Gewinne und Vermögen der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Armut im Reichtum – Die Verteilungspolitik auf dem Prüfstand. Öffentliche Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion. Bonn 1998, S. 22–32.
- Herausforderungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion an die neuen Länder. In: F.-J. Bade (Hrsg.), Ost und West in Deutschland – Träume, Wirklichkeit, Perspektiven. Heidelberg 1998, S. 121–143.
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – nicht zuletzt auch ein Problem des strukturellen Wandels. In: O. Franz (Hrsg.), Maßnahmen zur Verminderung der Arbeitslosigkeit. Eschborn 1998, S. 38–43.

1999

- Editorial. „Essener Unikate“, Essen, Jg. 1999, Heft 12, S. 7–8.
- Analysing the Two-Tier Eurosystem. „Central Banking“, London, Vol. 9 (1999), No. 4, S. 48–50.
- Globalisierung und Währungsintegration als Katalysatoren des Strukturwandels im Mittelstand. In: O. Franz (Hrsg.), Globalisierung – Herausforderung und Chance für den Mittelstand. Eschborn 1999, S. 27–33.
- 50 Jahre Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen. „Geschichte im Westen“, Köln, Bd. 14 (1999, 2. Hj.), S. 145–163.
- Aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik im Hinblick auf die Europäischen Währungsunion. In: B.B. Gemper (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik. (Reihe Wirtschafts- und Sozialordnung, Band 1.) Köln 1999, S. 35–65.
- Perspektiven der regionalen Standortpolitik – Herausforderungen für Deutschland auf der Schwelle zum 21. Jahrhundert. „RWI-Mitteilungen“, Berlin, Jg. 50 (1999), Heft 1–2, S. 1–12.
- Medienaufsicht in der Kontroverse – Konzentration, Kontrolle und KEK. „Kommunikation & Recht“, Heidelberg, Jg. 2 (1999), Heft 10, S. 433–442.
- Was bleibt von den Lehrern der Nationalökonomie in einer globalisierten Gesellschaft? In: F. Lehner (Hrsg.), Wertschöpfung – Maßstäbe einer neuen Ökonomie. München 1998, S. 49–81.
- Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Start. „Stahl und Eisen“, Düsseldorf, Jg. 119 (1999), Heft 4, S. 161–190.
- Globalismus via Regionalismus im Währungsgebiet? Der Beitrag eines wertstabilen Euros. In: W. Nölling, K.A. Schachtschneider und J. Starbatty (Hrsg.), Währungsunion und Wirtschaft. Festschrift für Wilhelm Hankel. Stuttgart 1999, S. 265–294.
- Ungarns Weg in die EWWU. Makroökonomische und währungspolitische Rahmenbedingungen. „Integration“, Bonn, Jg. 22 (1999), Heft 1, S. 49–53.
- The Role of the IMF in the Transformation Process and the Integration of the Former Socialist Countries into the World Market System. In: H. Matejka and M. Simai (Eds.), Aspects of Transition. (World Development Studies, No. 13.) Helsinki 1999, S. 33–63.

2000

Jochimsen, R. (Hrsg.), Globaler Wettbewerb und weltwirtschaftliche Ordnungspolitik. (EINE-Welt Band der Stiftung Entwicklung und Frieden.) Bonn 2000.

Globalisierung heute. Was ist neu, wo liegen die Risiken? In: R. Jochimsen (Hrsg.), Globaler Wettbewerb und weltwirtschaftliche Ordnungspolitik. (EINE-Welt Band der Stiftung Entwicklung und Frieden.) Bonn 2000, S. 14–41.

Anforderungen an eine Weltfinanzordnung. Grenzen nationaler Alleingänge und Effizienz internationaler Instrumente. In: F. Nuscheler (Hrsg.), Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts. Bonn 2000, S. 348–374.

Über die Weltfinanzordnung: Zwanzig Jahre nach dem Bericht der Nord-Süd-Kommission (Brandt-Bericht). „Frankfurter Rundschau“, Ausgabe vom 14. Februar 2000, Dokumentationsseite.