Neue Wege der Wirtschaftspolitik

Von

Siegfried Geisenberger, Karl-Heinrich Hansmeyer,
Harald Jürgensen, Joachim Klaus, Bernhard Külp,
J. Heinz Müller, Otto Roloff, Thies Thormählen,
Wilhelm Weber, Hans Peter Widmaier, Rupert Windisch

Herausgegeben von Ernst Dürr

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 67

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 67

Neue Wege der Wirtschaftspolitik

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neue Wege der Wirtschaftspolitik

Von

Siegfried Geisenberger, Karl-Heinrich Hansmeyer,
Harald Jürgensen, Joachim Klaus, Bernhard Külp,
J. Heinz Müller, Otto Roloff, Thies Thormählen,
Wilhelm Weber, Hans Peter Widmaier, Rupert Windisch

Herausgegeben von Ernst Dürr

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02648 9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf den Tagungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik“ am 16./17. März 1970 in Nürnberg und am 1./2. April 1971 in Bad Kreuznach gehalten wurden. Erstmalig wurden auf Beschluß der Mitgliederversammlung die Zusammenfassungen der Diskussionen mit abgedruckt. Hierdurch sollen auch die weiterführenden und von den Referaten abweichenden Meinungen von Ausschußmitgliedern zum Ausdruck gebracht werden. Das ist gerade im vorliegenden Band von Bedeutung, in dem Gebiete der Wirtschaftspolitik behandelt werden, die nicht auf ausgereifte Theorien und reichhaltige wirtschaftspolitische Erfahrungen zurückgreifen können, sondern zum großen Teil den Charakter von Experimenten haben und über deren Wirkungen auch im Wirtschaftspolitischen Ausschuß noch keine einheitliche Meinung zustandegekommen ist. Dem Praktiker der Wirtschafts- und Finanzpolitik können also hier weniger als auf anderen Gebieten der Nationalökonomie gesicherte Erkenntnisse geliefert werden. Die Mitglieder des Ausschusses hegen jedoch die Hoffnung, daß die in dem vorliegenden Band zusammengetragenen Ideen und kritischen Argumente der Wissenschaft dem Praktiker helfen können, ein ausgewogenes und sachliches Urteil über einige „Neue Wege der Wirtschaftspolitik“ zu fällen.

Der Herausgeber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

I. Konzertierte Aktion und quantitative Wirtschaftspolitik

Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik
Von Professor Dr. *Joachim Klaus*, Erlangen—Nürnberg 11

Der Einfluß der Konzertierten Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner
Von Professor Dr. *Bernhard Külp*, Bochum 53

Thesen zur Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik
Von Professor Dr. *Hans Peter Widmaier* und Dr. *Otto Roloff*, Regensburg 79

Zusammenfassung der Diskussion über die Referate zur Konzertierten Aktion und quantitativen Wirtschaftspolitik
Von Dr. *Willi Meyer*, Erlangen—Nürnberg 103

II. Mittelfristige Finanzplanung und regionale Entwicklungsplanung

Die Mittelfristige Finanzplanung — ein neues Instrument der Wirtschaftspolitik?
Von Professor Dr. *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln 125

PPBS: Neue Wege in der Planung öffentlicher Ausgaben
Von Professor Dr. *Wilhelm Weber* und Dr. *Rupert Windisch*, Wien 147

Regionale Entwicklungspläne: Ziele, Ansätze, Erfolgsmöglichkeiten
Von Professor Dr. *Harald Jürgensen* und *Thies Thormählen*, Hamburg .. 261

Probleme und Möglichkeiten der Bestimmung des Entwicklungsstands von Regionen
Von Professor Dr. *J. Heinz Müller* und Dr. *Siegfried Geisenberger*, Freiburg 293

Zusammenfassung der Diskussion über die Referate zur Mittelfristigen Finanzplanung und regionalen Entwicklungsplanung
Von Dr. *Egon Görgens*, Erlangen—Nürnberg 311

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Konzertierte Aktion und quantitative Wirtschaftspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Konzertierte Aktion als Instrument der Neuen Wirtschaftspolitik*

Von *Joachim Klaus*, Erlangen-Nürnberg

I. Neue Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik
II. Konzeption und Realisierung
1. Wirtschaftstheoretische Grundlegung
2. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen in der Konzeption Schillers
3. Gesetzliche Verankerung und institutionelle Lösung
III. Kontroverse Beurteilungen
1. Prozeßpolitische Kritik
2. Ordnungspolitische Bedenken
3. Gesellschaftspolitische Interpretationen
IV. Bewährungsprobe und Entwicklungsalternativen

I. Neue Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik

Die Frage, inwieweit die Konzertierte Aktion neue Ansatzpunkte für eine effiziente wirtschaftspolitische Steuerung bietet, läßt sich zunächst unter wirtschaftstheoretischem Blickwinkel prüfen. Folgende Grundgedanken stehen dabei im Vordergrund:

a) Der theoretische Ansatz stellt auf die Wahrung oder Erreichung bestimmter Proportionen der Makrogrößen ab. Diese Proportionen sind vor allem für Wachstum und Einkommensverteilung relevant, während für die Preisniveauentwicklung zusätzlich das Niveau der Makrogrößen von Bedeutung ist. Die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen lassen sich gleichzeitig nur durch simultane Steuerung von Proportionen und Niveau der Makrogrößen realisieren.

b) Besonderer Akzent liegt auf der Kombination wirtschaftspolitischer Instrumente. Dies hat seinen Grund darin, daß Konflikte zwischen mehreren gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und konterkarierende Effekte vielfach nur durch Einsatz von Maßnahmenbündeln verhindert werden können.

c) Um schaukelförmige Anpassungsvorgänge zu vermeiden, wird auf das Prinzip der Gleichzeitigkeit großer Wert gelegt. Sowohl bei Ent-

---

* An der detaillierten Ausarbeitung dieser Fassung hat Herr Diplom-Volkswirt Hans-Jürgen Falk, wissenschaftlicher Assistent am Volkswirtschaftlichen Seminar, großen Anteil. Seine Mitarbeit schlug sich in kritischer Diskussion und Formulierung in gleicher Weise nieder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungsprozessen als auch beim Mitteleinsatz erleichtert ein simultanes Vorgehen das Auffinden von gleichgewichtigen Lösungen.

Die Frage nach möglichen Ansatzpunkten für eine effiziente ökonomische Steuerung muß darüber hinaus unter wirtschaftspolitisch-institutionellem Aspekt untersucht werden. Hier ergeben sich folgende neue Akzente:

a) Hintergrund für die Befürwortung der Konzertierten Aktion ist vielfach die Hoffnung auf einen gesellschaftspolitischen Konsens, der die Abstimmung der Wirtschaftspolitik in einem pluralistischen System erleichtert. Dieser Konsens soll durch die Einbeziehung der verschiedenen wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen in eine wirtschaftspolitisches Gesamtkonzept erreicht werden.

b) Als wesentliche Abstimmungsinstrumente sollen Kommunikation und Information zwischen den beteiligten Gruppen dienen. Auch ohne Befugnis zu einer Mit-Entscheidung über staatliche Maßnahmen wird auf diese Weise die Möglichkeit einer „Vorformung" der Wirtschaftspolitik eingeräumt.

c) Die freiwillige Koordination zwischen den wirtschaftspolitischen Aktivitäten der gesellschaftlichen Gruppen wird als eine Möglichkeit angesehen, Konflikte zwischen der Autonomie der Verbände und der Verpflichtung des Staates auf einen parlamentarisch vorgegebenen Zielkatalog zu mildern. Besondere Bedeutung erhält diese Möglichkeit im Hinblick auf die divergierenden Ziel- und Mittelvorstellungen zwischen den Sozialpartnern sowie zwischen ihnen und den staatlichen Instanzen.

Die auf diese Weise aufgeschlüsselten einzelnen Gesichtspunkte lassen sich in zwei Arbeitsschritten näher analysieren. Zunächst ist die Konzeption der Konzertierten Aktion entsprechend ihren verschiedenen Entwicklungsstadien auf ihre jeweiligen theoretischen Elemente zurückzuführen. Darüber hinaus müssen die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen herausgestellt werden, soweit sie aus Proklamationen und inoffiziellen Verlautbarungen ersichtlich sind. Hieran hat sich eine Gegenüberstellung mit der gesetzlichen Behandlung der Konzertierten Aktion und den bisherigen Versuchen ihrer Institutionalisierung anzuschließen. Aus Konzeption und Realisierungsversuchen ergeben sich Anhaltspunkte für eine erste Beurteilung.

Eine genauere Wertung erfordert jedoch in einem zweiten Schritt die Auseinandersetzung mit den Kritiken und Bedenken, die der Konzertierten Aktion entgegengebracht wurden. Eine Reihe von Fragen sind hier kontrovers. Unter dem Gesichtspunkt einer prozeßpolitischen Beurteilung ist besonders zu prüfen, ob eine in der Konzertierten Aktion angestrebte Einkommenspolitik möglich, sinnvoll und not-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendig ist. Die ordnungspolitische Wertung stellt in erster Linie auf das Verhältnis des neuen wirtschaftspolitischen Instruments zu wirtschaftsverfassungs- und staatsrechtlichen Postulaten und Regelungen ab. Seine gesellschaftspolitische Interpretation hat sich schließlich darauf zu erstrecken, inwieweit Wirkungen auf Integrationsstand und Konfliktstärke innerhalb der Gesellschaft feststellbar sind.

Wirtschaftspolitische Neuansätze können erst zuverlässig bewertet werden, wenn sie einer schlüssigen Bewährungsprobe unterworfen waren. Die bisherige Bewährungsprobe hat die Konzertierte Aktion nicht bestanden. Jedoch ist die Zeitspanne zu kurz, um bereits ein Urteil über die etwaige „Lernfähigkeit" eines derartigen wirtschaftspolitischen Subsystems fällen zu können.

II. Konzeption und Realisierung

1. Wirtschaftstheoretische Grundlegung

Eine erste Konzeption der Konzertierten Aktion findet sich im Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung[1]. Beabsichtigt war eine „Stabilisierung ohne Stagnation" im Rahmen eines geschlossenen und in sich abgestimmten Konzepts als Alternative zu der bis dahin praktizierten Politik der fallweisen Eingriffe. Da eine Stabilisierung allein aufgrund der Nachfragedrosselung mit unerwünschten Wachstumseinbußen verbunden sein kann, sollte schrittweise die Inflationsrate gleichzeitig und gleichmäßig aus *allen* preisbestimmenden Größen der Binnenwirtschaft eliminiert werden. Damit wurde eine Stabilitätspolitik befürwortet, die nicht nur die Komponenten der Nachfrage (Staat, Privatinvestitionen und privater Verbrauch), sondern auch die Kosten für Arbeit und Kapital (Lohn- und Zinsniveau) beeinflussen will[2].

Die spezielle Ausprägung dieser Stabilisierungskonzeption war bedingt durch die wirtschaftliche Situation des Jahres 1965[3]. Die Proportionen der Makrogrößen wurden dabei sowohl im Hinblick auf die Ziele Vollbeschäftigung, Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, als auch hinsichtlich der Einkommensverteilung als befriedigend angesehen. Ihre nominalen Werte waren jedoch nach Auffassung des Sachverständigenrates zu hoch, um Preisstabilität auch nur annähernd zu gewährleisten. Deshalb sollten alle wirtschaftspolitischen

---

[1] Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (künftig zitiert als JG) 1965/66, Ziff. 187 ff., S. 109 ff.; der Begriff „Konzertierte Aktion" taucht zum erstenmal im Vorwort dieses JG auf (vgl. ebenda, Ziff. 8 c, S. VII).

[2] Vgl. JG 1966/67, Ziff. 241, S. 139.

[3] Vgl. dazu JG 1965/66, Ziff. 1—160, S. 1—98, und Ziff. 178—212, S. 105—124.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Instanzen und Gruppen ihre Ansprüche an das Sozialprodukt schrittweise auf die realen Wachstumsmöglichkeiten reduzieren. Als Teilnehmer an dieser Aktion waren daher vorgesehen[4]

— die staatlichen Instanzen,
— die Bundesbank,
— die Sozialpartner.

Letztere werden damit erstmalig entsprechend der makroökonomischen Relevanz ihrer Entscheidungen in ein gesamtwirtschaftliches Handlungskonzept einbezogen, in dessen Rahmen alle Träger der Wirtschaftspolitik zu koordiniertem Verhalten aufgefordert sind.

Eine derartige Verhaltensabstimmung wurde im weiteren Verlauf auch für die geänderte konjunkturelle Situation während der Rezession 1966/67 sowie für die Zeit danach als notwendig erachtet. Die Konzertierte Aktion wandelte sich dabei zum Instrument für eine „kontrollierte Expansion"[5]. Auch zu diesem Zweck sollten Nachfrage- und Kostenentwicklung aufgrund eines koordinierten Verhaltens der wirtschaftspolitischen Trägerinstanzen gesteuert werden, um die Realisierung der gesamtwirtschaftlichen Ziele zu gewährleisten.

Bereits im Rahmen ihres ersten Konzepts forderten die Sachverständigen, daß im Interesse einer möglichst reibungslosen Stabilisierung „... ein Kampf um eine Veränderung der Einkommensanteile der großen sozialen Gruppen nicht stattfinden sollte"[6]. Dabei wurde davon ausgegangen, „... daß die Einkommensverteilung und die Streuung der Gewinne annähernd so sind, wie sie bei Geldwertstabilität wären, also keine große Einkommensgruppe auf die Dauer damit rechnen kann, aus der Preissteigerung mehr als nur einen scheinbaren Vorteil zu ziehen ..." und „... daß jede Gruppe daher ohne wirkliche Nachteile an einem Stabilisierungsvorhaben mitwirken kann, sofern sich die wichtigsten anderen Gruppen zur gleichen Zeit in gleichem Maße daran beteiligen ..."[7]. Die Sachverständigen vermuteten jedoch, daß es nicht ganz leicht sein werde, „... den Unternehmern, den organisierten Arbeitern und den vielen Instanzen der öffentlichen Hand klarzumachen, daß das Stabilisierungsvorhaben keinem von ihnen einen realen Nachteil, allen Schichten der Bevölkerung aber wohl ein allmähliches Ende des Geldwertschwunds bringen soll und bringen kann"[8].

---

[4] Vgl. JG 1965/66, Ziff. 190, S. 110 f.
[5] Vgl. JG 1966/67, Ziff. 283 ff., S. 161 ff.
[6] Ebenda, Ziff. 303, S. 171.
[7] JG 1965/66, Ziff. 188, S. 110.
[8] Ebenda, Ziff. 203, S. 120.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Rahmen der Richtmaße für die Entwicklung der einzelnen Makrogrößen hat die Leitlinie für die Lohnpolitik besondere Bedeutung erlangt[9]. Dabei wird als Grundlage für die Verhaltenskoordination der Sozialpartner immer wieder die Notwendigkeit einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik betont[10]. Ziel dieser im Jahresgutachten 1964/65 dargelegten Lohnregel ist die Stabilisierung des volkswirtschaftlichen Kostenniveaus[11]. Das wird von den Sachverständigen als notwendige und hinreichende Bedingung für Preisstabilität bei entsprechendem Verhalten der übrigen wirtschaftspolitischen Trägerinstanzen angesehen. Es wird dabei unterstellt,

— daß sich die Unternehmer grundsätzlich als Preissetzer verhalten und einen konstanten Gewinnaufschlag durchsetzen[12], und
— daß die Löhne gegenüber der Entwicklung der Kapitalkosten eine Anpasserrolle übernehmen[13].

Diese Überlegungen lassen sich folgendermaßen darstellen[14]: Die volkswirtschaftlichen Durchschnittskosten u berechnen sich aus den Lohnkosten (Durchschnittslohnsatz l multipliziert mit dem Arbeitseinsatz A), den Kapitalkosten (Summe aus Abschreibungssatz d und Zinssatz r multipliziert mit dem Kapitalbestand K) und der Produktionsmenge X:

$$u = \frac{l\,A + (d + r)\,K}{X}\,.$$

Die Verbindung zum Preisniveau p ergibt sich aus der Annahme eines konstanten Aufschlagsatzes s auf dieses Kostenniveau

$$p = u\,(1 + s)\ ,$$

---

[9] Eine der wesentlichen Ursachen dafür war vermutlich die Annahme, daß zwar die Investitionen durch das vorhandene geld- und fiskalpolitische Instrumentarium bereits in ausreichendem Maße gesteuert werden könnten, jedoch nicht auch die Löhne. Auf welche großen Schwierigkeiten jedoch eine exakte Beeinflussung der Investitionstätigkeit stößt, zeigt sich bei einer ausführlichen Analyse dieser Problematik. (Vgl. dazu: *Hans-Jürgen Falk*, Die gesamtwirtschaftliche Orientierung privater Investitionen in der globalgesteuerten Marktwirtschaft, Diss. Nürnberg 1971.)

[10] Vgl. dazu *Herbert Giersch*, Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, in: Kyklos, Vol. XX (1967), S. 148; ders., Lohnpolitik und Geldwertstabilität, Kieler Vorträge, N. F. 50, Kiel 1967, S. 7.

[11] Vgl. JG 1964/65, Ziff. 248, S. 136 ff.

[12] Vgl. dazu *Peter Bohley*, Die Recession der Jahre 1957/58 in den Vereinigten Staaten von Amerika unter besonderer Berücksichtigung des Preisverhaltens, Berlin 1963; ders., Preistheorie und „Administered Price Behaviour", in: Konjunkturpolitik, 10. Jg. (1964), S. 237—254.

[13] Vgl. JG 1964/65, Ziff. 248, S. 136 ff.

[14] Vgl. dazu die Darstellung bei: *Alfred E. Ott*, Zur Konzeption der Sachverständigen, in: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), Nr. 46, S. 2529—2531.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

so daß sich Preis- und Kostenniveau proportional verhalten. Soll demnach bei verändertem Aufschlagsatz s das Preisniveau p konstant bleiben, so muß eine Stabilisierung des Kostenniveaus gesichert werden. Das bedeutet nicht, daß sowohl Lohn- als auch Kapitalkosten pro Stück konstant bleiben müssen, jedoch ist erforderlich, daß sich ihre Veränderungen gegenseitig kompensieren. Sofern die Entwicklung der Kapitalkosten als gegeben hinzunehmen ist, fällt den Lohnkosten die Anpasserrolle zu. Für die Einkommensverteilung ergeben sich daraus folgende Konsequenzen[15]:

— Bei steigenden spezifischen Kapitalkosten muß die Erhöhung der spezifischen Lohnkosten unter der Produktivitätssteigerung liegen, so daß zwar Kosten- und Preisniveaustabilität gewahrt bleiben, die Lohnquote aber sinkt.

— Bei konstanten spezifischen Kapitalkosten müssen auch die spezifischen Lohnkosten unverändert bleiben. Das läßt sich dann gewährleisten, wenn die Lohnsatzerhöhung der Produktivitätssteigerung entspricht, also die Lohnquote konstant bleibt.

Kritisch ist zu dieser Konzeption der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik festzustellen:

— Preissetzerverhalten und konstanter Bruttoaufschlag auf die spezifischen Arbeitskosten sind nicht gewährleistet[16].

— Die Gewerkschaften werden nicht in jeder Situation bereit sein, die Anpasserrolle der Löhne zu akzeptieren.

— Die Feststellung und Prognose von Produktivitätsziffern stößt auf erhebliche theoretische und statistische Schwierigkeiten[17]. Dies gilt

---

[15] Vgl. *Alfred E. Ott,* a.a.O., S. 2531; *Herbert Giersch,* Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, a.a.O., S. 153; ders., Lohnpolitik und Geldwertstabilität, a.a.O., S. 11 f.; JG 1964/65, Ziff. 248 b, S. 137; JG 1966/67, Ziff. 310, S. 174.

[16] Vgl. zu der Vielfalt der möglichen Preisverhaltensweisen insbesondere: *William Fellner* u. a., The Problem of Rising Prices, OECD, Paris 1964, S. 69 ff.; *Jean Marchal,* Wage Theory and Social Groups, in: The Theory of Wage Determination, ed. by John T. Dunlop, London—New York 1964, S. 148 ff.; *Gardener Ackley,* A Third Approach to the Analysis and Control of Inflation, in: Inflation — Demand-Pull or Cost-Push, ed. by R. Perlman, Boston 1965, S. 52 ff.; *H. A. Turner* and *H. Zoeteweij,* Prices, Wages, and Incomes Policies in Industrialised Market Economies, International Labour Office, Geneva 1966, S. 60 ff.; *Donald F. Mulvihill* and *Stephen Paranka* (Ed.), Price Policies and Practices, New York—London—Sydney 1967.

[17] Vgl. allgemein zum Problem von Diagnose und Prognose: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 25, Berlin 1962; *Kurt W. Rothschild,* Wirtschaftsprognose, Methoden und Probleme, Berlin—Heidelberg—New York 1969. Zu den Schwierigkeiten der Produktivitätsmessung vgl. u. a. *Gerhard E. Reuss,* Produktivitätsanalyse, Basel—Tübingen 1960; *Hans K. Kullmer,* Produktivität, Lohn und Inflation, Meisenheim am Glan 1965,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbesondere für die Berücksichtigung der Wirkungen von Veränderungen der terms of trade.

— Über die Werte der Abschreibungs- und Zinssätze, die bei der Berechnung der volkswirtschaftlichen Durchschnittskosten anzusetzen sind, besteht keine Klarheit[18].

Da die Stabilisierungsaktion nur allmählich zur Verminderung des Preisauftriebs führen sollte und in einer inflationären Umwelt einer Realorientierung der Löhne Hemmnisse entgegenstehen, wurde das Konzept der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik bereits zu Beginn modifiziert. Die Preissteigerungen sollten — zumindest teilweise — bei der Bemessung der Lohnentwicklung additiv berücksichtigt werden[19]. Mit einer solchen Regelung kann zwar eine Verteilungsverschlechterung verhindert werden, Preisstabilität ist jedoch nicht mehr gesichert.

Auch gegen ein derartig modifiziertes Konzept trifft wie gegen die kostenniveau-neutrale Lohnpolitik selbst der generelle Einwand zu, daß Leitlinien eine Zementierung der Verhaltensweisen (und unter Umständen auch bestimmter Makroproportionen) bewirken, sobald sie über längere Zeit gültig sind und eingehalten werden. Immerhin können sie als „vorgefertigte Entscheidungen" lohnpolitische Auseinandersetzungen verkürzen helfen[19a].

Bei aller Kritik an den Lohnleitlinien der Sachverständigen[20] verbleibt als wesentlicher Bestandteil ihrer Konzeption die Vorstellung, daß die Realisierung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen ohne Integration der Lohnpolitik in die Wirtschaftspolitik nicht möglich ist[21]. Bündelung und Koordinierung wirtschaftspolitischer Instrumente

---

S. 34 ff.; ferner: *Elisabeth Liefmann-Keil,* Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 76 (1956, I.), S. 240 ff.; *Walter A. Jöhr* und *Hans W. Singer,* Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957, S. 76 ff.; *Erich Streissler,* Möglichkeiten und Grenzen einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, Wien 1960, S. 13 ff.

18 Vgl. *Alfred E. Ott,* a.a.O., S. 2531.

19 Vgl. dazu *Helmut Meinhold,* Wie stark dürfen die Löhne steigen? in: Die Zeit, 20. Jg. (1965), Nr. 12, S. 34.

19a Himmelmann lehnt neuerdings jeden Versuch der Leitlinienfindung grundsätzlich ab, da sie dem Charakter des Kollektivvertragssystems inadäquat seien. (Vgl. *Gerhard Himmelmann,* Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Berlin 1971, S. 197.)

20 Vgl. dazu auch *Hans H. Lechner,* Offene Probleme der spezifizierten Lohnpolitik des guten Zuredens, in: Soziale Verantwortung, Hrsg. J. Broermann und Ph. Herder-Dornreich, Berlin 1968, S. 381 ff.

21 Vgl. *Alfred Bosch* und *Reinhold Veit,* Theorie der Geldpolitik, Tübingen 1966, S. 2 ff.; *Peter Fendrich,* Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Ergänzung des geld- und finanzpolitischen Stabilisierungsinstrumentariums durch die Lohnpolitik, Diss. Freiburg im Breisgau 1968, S. 110; *J. Heinz Müller,* Wandlungen der Einkommenspolitik, in: Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, Hrsg. H. Arndt, Berlin 1969, S. 261 ff.

Die Vorstellung von einer Einbeziehung der Lohnpolitik in die gesamte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind erforderlich, um mehrere gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen gleichzeitig zu erreichen[22]. Die geld- und fiskalpolitischen Instrumente vermögen ohne Koordination untereinander und mit der Lohnpolitik diese Aufgabe nicht in jeder Situation zu erfüllen. Dafür sind folgende Gründe maßgeblich[23]:

— Die wirtschaftspolitischen Instrumente der verschiedenen Trägerinstanzen wirken sich in der Regel auf mehrere Zielsetzungen gleichzeitig aus. Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit von Zielkonflikten beim Einsatz dieser Instrumente[24]. Art und Ausmaß der Konflikte hängen von Ausgangssituation, Dosierung der Maßnahmen und Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte ab.

— In bestimmten Situationen erfordert bereits die Verwirklichung eines einzelnen Zieles den kombinierten Einsatz mehrerer Instrumente. Dies gilt dann, wenn für die Zielerreichung mehrere Determinanten maßgeblich sind, aber nicht mit einem einzelnen Instrument beeinflußt werden können. Außerdem ist unter Umständen eine Dosierung des Eingriffs erforderlich, die politisch nicht durchsetzbar ist.

— Aus den autonomen tarifpolitischen Entscheidungen der Sozialpartner ergeben sich makroökonomische Auswirkungen[25]. Damit beeinflußt ihre Lohnpolitik die gesamtwirtschaftlichen Zielgrößen.

Wirtschaftspolitik steht auch bei Giersch im Vordergrund (vgl. *Herbert Giersch,* Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 45, Berlin 1967, S. 113—142); eine übergeordnete Stellung nimmt die Lohnpolitik dann ein, wenn sich die Geldschöpfung und damit der Geldwert weitgehend den Bewegungen des Lohnniveaus anpassen (vgl. *Christiane Busch-Lüty,* Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik, Basel—Tübingen 1964, S. 11); Hicks hat für diesen Tatbestand den Begriff „Labour Standard" geschaffen (vgl. *John R. Hicks,* Economic Foundations of Wage Policy, in: The Economic Journal, Vol. XXXIX [1955], S. 391).

[22] Wenn auch Einigkeit darüber besteht, daß den einzelnen Zielsetzungen in verschiedenen Konjunktursituationen unterschiedliches Gewicht beizumessen ist, so ändert das nichts an der grundsätzlichen Verpflichtung für die Bundesregierung, sie gleichzeitig anzustreben; vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl. I. S. 582, § 1 (künftig zitiert als StabG).

[23] Vgl. zur Frage der Geldpolitik im Rahmen der Globalsteuerung *Joachim Klaus* und *Hans-Jürgen Falk,* Geldpolitik und Globalsteuerung, in: Kredit und Kapital, 2. Jg. (1969), Heft 2, S. 160—178.

[24] Vgl. zur Problematik von Zielkonflikten *Alfred E. Ott,* Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, hrsg. v. A. E. Ott, Tübingen 1967, S. 93—114; *Peter Baumgarten* und *Wolfgang Mückl,* Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969; ferner: *E. S. Kirschen* u. a., International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 253 ff.

[25] Vgl. dazu *Christiane Busch-Lüty,* a.a.O., S. 19 ff.; *Alfred Bosch* und *Reinhold Veit,* a.a.O., S. 2 ff.; *Erich Arndt,* Theoretische Grundlagen der Lohnpolitik, Tübingen 1957, S. 245 ff.; *Karl Schiller,* Preisstabilität durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die Zielkataloge und Prioritätsskalen des Staates einerseits und der Sozialpartner andererseits inkongruent sind[26], können — solange die Lohnpolitik nicht in einen umfassenden Ziel-Mittel-Zusammenhang eingebettet ist — andere wirtschaftspolitische Instrumente ineffizient werden oder asymmetrisch wirken, so daß vielfach Zielkonflikte auftreten oder verstärkt werden.

Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Koordination des Mitteleinsatzes nicht nur der staatlichen Instanzen, sondern auch der Träger der Lohnpolitik[27]. Funktionell muß also die Lohnpolitik mit der Geld- und Finanzpolitik gleichgestellt werden. Dies mündet in eine Globalsteuerung im Sinne einer Integration der makroökonomisch relevanten Aktionen der verschiedenen Trägerinstanzen in ein wirtschaftspolitisches Gesamtkonzept[28]. Obwohl keine Garantie besteht, daß mit einem solchen Gesamtkonzept alle wirtschaftspolitischen Zielkonflikte ausgeschaltet werden können, lassen sich zumindest bestimmte Konflikte mindern, da

— die Anzahl der verfügbaren wirtschaftspolitischen Aktionsparameter erweitert wird[29],

— in einem derartigen integrativen Prozeß auch eine Abstimmung der bisher inkongruenten Zielkataloge ermöglicht wird,

— ein simultaner Einsatz mehrerer Instrumente erleichtert wird.

Bedingung für die Funktionsfähigkeit dieser Abstimmungsprozesse ist, daß alle relevanten Träger von Geld-, Finanz- *und* Lohnpolitik beteiligt sind. Dies ist erforderlich, da keine Instanz zielgerecht han-

---

globale Steuerung der Marktwirtschaft, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 15, Tübingen 1966, S. 18.

[26] Vgl. dazu *Hans K. Schneider,* Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 37—57; *Wilhelm Meinhold,* Wirtschaftspolitischer Pluralismus und die Aufgaben der Koordinierung von Zielen und Mitteln, in: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 19, Berlin 1959, S. 123—145; *Ernst-Bernd Blümle,* Zur Zielproblematik der Wirtschaftsverbände, Versuch einer Systematik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 16 (1965), S. 350 ff.

[27] Vgl. zu den grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der gegenseitigen Abstimmung von privater und staatlicher Planung *Helmut Arndt,* Die Planung als Problem der Marktwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik in der Wirtschaft von heute, a.a.O., S. 22 ff.; ferner zum Problem der Koordination bei staatlicher Planung ders., Das Koordinationsproblem bei staatlichen Planungen, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Festgabe für G. v. Eynern, Berlin 1967, S. 375 ff.

[28] Vgl. den Beitrag des Verfassers, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 51, Berlin 1969, S. 108.

[29] Es gilt, daß jeder zusätzliche Aktionsparameter zur Vermeidung von Inkompatibilitäten beitragen kann. (Vgl. *Jan Tinbergen,* On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1966 S. 40 ff.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deln kann, ohne die dazu notwendige Information über Aktionen und Reaktionen der übrigen Träger zu haben. Nur durch das gleichzeitige Auffinden eines von allen Beteiligten akzeptierten Handlungsbündels können schaukelförmige Anpassungsprozesse mit unerwünschten Auswirkungen vermieden werden.

Diesen Erfordernissen entsprechende institutionelle Regelungen sind im derzeit in der Bundesrepublik Deutschland gegebenen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Rahmen nicht ohne Schwierigkeiten zu finden[30]. Einen Versuch dazu stellen die von Schiller initiierten Zusammenkünfte von Repräsentanten wichtiger wirtschaftspolitischer Instanzen bzw. Gruppen dar, durch die die vom Sachverständigenrat vorgelegten Vorstellungen über die Konzeption einer Konzertierten Aktion konkretisiert werden sollten.

2. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen in der Konzeption Karl Schillers

Prozeßpolitischer Ausgangspunkt war für Schiller die These, daß ohne den systematischen Ausbau einer Globalsteuerung Preisstabilität in einer im Ungleichgewicht befindlichen Wirtschaft nicht zu erreichen sei[31]. Erweiterung und koordinierter Einsatz der global wirkenden Instrumente

— Geld- und Fiskalpolitik,
— außenwirtschaftliche Absicherung,
— Konzertierte Aktion und Einkommenspolitik und
— Rahmenplanung mit Hilfe der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

ermöglichen nach seiner Auffassung im System der Marktwirtschaft eine effiziente Lenkung des Wirtschaftsprozesses ohne „Flucht in Einzeldirigismen"[32]. Eine optimale Zuordnung der Lenkungsinstrumente sieht Schiller „... in der kombinierten Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung für die Mikrorelationen und der Globalsteuerung für die Makrorelationen"[33].

---

[30] Vgl. dazu den Versuch Klotens, Kriterien für eine auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland abgestellte, koordinierte und institutionalisierte Planung im gesamtwirtschaftlichen Bereich aufzuzeigen. (*Norbert Kloten,* Moderne Formen der Wirtschaftsplanung und ihre institutionelle Lösung, Ein Programm für die Bundesrepublik Deutschland, in: Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Wien 1968, Heft 7, S. 7—21, insbesondere S. 18 ff.)

[31] Vgl. *Karl Schiller,* Preisstabilität ..., a.a.O., S. 11; auch schon früher wies er auf die Tendenz zu globalen wirtschaftlichen Maßnahmen hin, vgl. ders., Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1958, S. 14.

[32] Vgl. *Karl Schiller,* Preisstabilität ..., a.a.O., S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Konzertierte Aktion soll in diesem Rahmen als Instrument einer „orientierenden Einkommenspolitik der leichten Hand“[34] die lohnpolitische Flankensicherung übernehmen[35]. Dabei wird eine „ex ante Abstimmung der staatlichen Konjunkturpolitik mit den globalen Entscheidungen der Tarifvertragsparteien“[36] und zugleich eine Kooperation der autonomen Gruppen im Sinne gegenseitiger Abstimmung ihrer Verhaltensweisen angestrebt[37].

Das Zusammenspiel der Gruppen mit den wirtschaftspolitischen Instanzen des Staates in der Konzertierten Aktion stellt nach Schiller eine flexible Methode dar, den „... autonomen Gruppen in der Gesellschaft eine Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik zu ermöglichen“[38]. Obwohl das als „Chance zur Mitbestimmung“[39] bezeichnet wird, soll in die Kompetenzen staatlicher Entscheidungsträger dadurch nicht eingegriffen werden[40].

Die Koordination auf freiwilliger Grundlage, die für das System der Globalsteuerung als unabdingbar angesehen wird, soll durch Informationsaustausch zwischen allen wirtschaftlich verantwortlichen Instanzen bewirkt werden[41]. Sofern alle Beteiligten ihre Absichten darlegen, können sie bei ihren eigenen Aktionen jeweils die Pläne der anderen berücksichtigen und dadurch ihre Entscheidungen zielgerechter treffen. Obgleich kein formeller Koordinationszwang besteht, wird erwartet, daß der geregelte Kommunikationsprozeß auch zu einer stär-

---

33 Ebenda, S. 21; ähnlich auch ders., Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, in: Reden zur Wirtschaftspolitik 1, BMWI-Texte, hrsg. von der Pressestelle des Bundesministeriums für Wirtschaft (künftig zitiert als BMWI-Texte), Bonn 1968, S. 45.

34 *Karl Schiller,* Preisstabilität ..., a.a.O., S. 18; vgl. auch *Otto Schlecht,* Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 21, Tübingen 1968, S. 19.

35 Vgl. *Karl Schiller,* Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, a.a.O., S. 53; ferner *Heinz Eckert,* Einkommenspolitik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 5. Jg. (1967), Heft 10, S. 21.

36 *Karl Schiller,* Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kieler Vorträge, N. F. 54, Kiel 1968, S. 8.

37 Vgl. *Karl Schiller,* Rechtzeitige Reformen sind für die Gesellschaft billiger, in: BMWI-Texte 4, S. 175; ders., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, in: BMWI-Texte 4, S. 120.

38 *Karl Schiller,* Konjunkturpolitik ..., a.a.O., S. 14; vgl. auch ders., Ein Jahr neue deutsche Wirtschaftspolitik, in: BMWI-Texte 3, S. 94; ders., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 123; ders., An die Arbeitnehmer, in: BMWI-Texte 5, S. 68.

39 Vgl. o. V., Arndt zur ‚Sozialen Symmetrie‘ und ‚Konzertierten Aktion‘, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 17 (1968), Heft 8, S. 171.

40 Vgl. *Karl Schiller,* Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 123; ähnlich auch *Otto Schlecht,* a.a.O., S. 21; ferner *Klaus Stern,* Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Berlin 1969, S. 16.

41 Vgl. *Karl Schiller,* Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, a.a.O., S. 53; *Hans Tietmeyer,* „Konzertierte Aktion“ — Konzept, Praxis und Erfahrungen, in: Kredit und Kapital, 2. Jg. (1969), Heft 2, S. 192.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keren Orientierung an Sachzwängen führt, und deshalb „... niemand mehr so handeln kann, als ob es den Dialog in der Konzertierten Aktion nicht gebe“[42].

Schiller betrachtet die Konzertierte Aktion nicht nur als ein Instrument zur Steigerung der wirtschaftspolitischen Effizienz, sondern betont zugleich die durch sie bewirkte Veränderung des gesellschaftlichen Bewußtseins. Seiner Auffassung nach führen die Bejahung der Existenz organisierter Gruppen im wirtschaftlichen Bereich und ihre bewußte Einschaltung in den Entscheidungsprozeß über Makrorelationen — vor allem auf dem Weg rationaler Kommunikation und Information — notwendigerweise zu einem gesellschaftlichen Integrationprozeß[43].

3. Gesetzliche Verankerung und institutionelle Lösung

Bereits in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966[44] fand das Konzept einer Konzertierten Aktion erste Berücksichtigung. Eine gesetzliche Regelung erfolgte jedoch erst durch das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StabG). § 3 dieses Gesetzes lautet[45]:

„(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.“

„(2) Der Bundesminister für Wirtschaft hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines der Beteiligten zu erläutern.“

Die Formulierung dieses Paragraphen gibt zu folgenden Fragen Anlaß:

(1) Durch wen und nach welchen Kriterien wird die Gefährdung eines der Ziele des § 1 StabG festgestellt?

(2) Ist mit Konzertierter Aktion eine institutionelle oder nur eine funktionelle Regelung gemeint?

(3) Wie werden Adressaten, Inhalt und Verbindlichkeit der Orientierungsdaten bestimmt?

---

[42] *Otto Schlecht*, a.a.O., S. 19.
[43] Vgl. *Karl Schiller*, Konjunkturpolitik ..., a.a.O., S. 14.
[44] Vgl. dazu die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Kurt Georg Kiesinger vom 13. Dezember 1966.
[45] StabG, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Das StabG enthält keine Norm, durch wen und nach welchen Kriterien eine Gefährdung der Ziele des § 1 StabG festzustellen ist. Eine vorgesehene Vorschrift über die förmliche Feststellung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtes ist während der parlamentarischen Beratung des Gesetzes gestrichen worden[46]. Somit besteht auch keine formelle Ermächtigung der Bundesregierung, die Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu konstatieren[47]. Mit Recht betonen jedoch Kommentare zum StabG, daß die Bundesregierung bereits durch die Veröffentlichung von Orientierungsdaten ihre Ansicht über eine derartige Gefährdung zum Ausdruck bringt[48].

(2) Durch das StabG wird die Bundesregierung lediglich aufgefordert, bei Gefährdung eines der gesamtwirtschaftlichen Ziele Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen zur Verfügung zu stellen. Damit verpflichtet der Gesetzgeber die Regierung zwar zu einer Aktivität, bestimmt jedoch keinen institutionellen Rahmen dafür. Die Konzertierte Aktion im Sinne des StabG stellt damit nur eine funktionelle Regelung dar[49]. Der Exekutive bleibt es somit überlassen, in welcher Form sie eine Abstimmung der Verhaltensweisen erreicht.

(3) Da mit den Orientierungsdaten eine Abstimmung der Verhaltensweisen von Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden beabsichtigt ist, werden diese gesellschaftlichen Gruppen auch als Adressaten der Daten angesehen. Das ist so lange unproblematisch, wie die Regierung ihrer Informationspflicht über Orientierungsdaten durch offizielle Verlautbarungen nachkommt, von denen alle Organisationen in jedem Fall Kenntnis erhalten. Da jedoch ein „gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes" Verhalten erreicht werden soll, ist eine Rückkoppelung zwischen den Adressaten dieser Daten und der Bundesregierung notwendig. Um den dafür erforderlichen Dialog zu ermöglichen, erweist sich eine Konkretisierung der Gesprächspartner als unumgänglich. Gerade hier zeigen sich jedoch erhebliche Schwierigkeiten. Besonders deutlich wird dies bei den Gebietskörperschaften, da deren Einbeziehung bei ca. 25 000 „öffentlichen Händen" nicht direkt, sondern nur repräsentativ erfolgen kann. Sowohl das Repräsentationsprinzip als auch die internen Koordinationsregeln sind jedoch weit-

---

[46] Vgl. *Alex Möller* (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Hannover 1968, S. 91 f.

[47] Vgl. *Klaus Stern* und *Paul Münch*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 101.

[48] Vgl. *Klaus Stern* und *Paul Münch*, a.a.O., S. 101; sinngemäß auch *Alex Möller*, a.a.O., S. 92.

[49] Vgl. *Klaus Stern* und *Paul Münch*, a.a.O., ebenda; *Alex Möller*, a.a.O., S. 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehend ungeklärt. Erste Ansatzpunkte der Abstimmung können zwar in dem Konjunkturrat gesehen werden[50], bei ihm fehlt aber die unmittelbare Verbindung zu den übrigen Beteiligten der Konzertierten Aktion.

Problematisch ist auch die geforderte Einbeziehung der Gewerkschaften. Sollen alle organisierten Arbeitnehmer erfaßt werden, so besteht die Möglichkeit,

— alle Spitzenverbände, d. h. DGB, DAG, Deutscher Handels- und Industrieangestelltenverband und die Beamtenverbände,
— sämtliche Branchen- und Berufsverbände,
— Spitzenverbände und Einzelverbände gemeinsam

zu beteiligen. Das Gesetz läßt diese Frage ebenso offen wie die nach der Beteiligung der Unternehmensverbände. Es ist nicht ersichtlich, ob lediglich die tariffähigen Arbeitgeberorganisationen der Unternehmungen oder nach Branchen und berufsständischen Gesichtspunkten organisierte Verbände einbezogen werden sollen, und ob bei diesen jeweils nur die Spitzenverbände, nur die Einzelverbände oder beide Ebenen gemeinsam zu beteiligen sind. Obwohl aus § 3 StabG eindeutig der Wille des Gesetzgebers hervorgeht, alle wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen an der Konzertierten Aktion zu beteiligen, wird die Bundesbank als Teilnehmer nicht berücksichtigt. Der Sachverständigenrat hat jedoch ihre Einbeziehung gefordert; diese sollte auch selbstverständlich sein, da die Bundesbank als Träger des geld- und kreditpolitischen Instrumentariums eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Instanzen ist.

Der Inhalt der Orientierungsdaten ergibt sich zunächst in allgemeiner Form aus dem Wortlaut des § 3 StabG. Danach sollen sie Grundlage für die geforderte Verhaltensabstimmung sein und „... insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation"[51] enthalten. Es bleibt offen, ob darunter lediglich eine quantifizierte Zusammenstellung der konjunkturell relevanten Größen (Privatkonsum, Investitions- und Auftragsvolumen, Lagerbestand usw.)[52] zu verstehen ist, oder ob den wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen konkrete Leitlinien für ihr eigenes Verhalten gegeben werden sollen. Die Vorgabe solcher Leitlinien könnte damit begründet werden, daß nur auf diese Weise der funktionelle Bezug zu den gemäß § 1 StabG anzustrebenden Zielsetzungen herzu-

---

[50] Er stellt ein von der Bundesregierung gebildetes Gremium dar, in dem konjunkturpolitisch relevante Maßnahmen von Ländern und Gemeinden im Hinblick auf die Ziele des § 1 StabG koordiniert werden sollen. (Vgl. § 18 StabG.)

[51] § 3 I 2 StabG.

[52] Vgl. *Alex Möller,* a.a.O., S. 93 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellen ist[53]. Werden die Orientierungsdaten in Form solcher quantitativ fixierten Verhaltensregeln aufgestellt, so erhebt sich die Frage, inwieweit dadurch die Autonomie der entsprechenden Adressaten berührt wird[54]. Da das StabG keine Ermächtigung zur Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der beteiligten Gruppen vorsieht, kann die Bundesregierung allein keine verbindlichen Leitlinien aufstellen. Damit ist auch die verfassungsrechtlich garantierte Tarifautonomie der Sozialpartner nicht eingeschränkt. Das bedeutet aber nicht, daß verbindliche Leitlinien im Rahmen der Konzertierten Aktion generell gesetzlich ausgeschlossen sind. Wird nämlich die Verbindlichkeit mit Zustimmung aller Beteiligten gemeinsam beschlossen, so stellt dies keine Beeinträchtigung ihrer Autonomie dar[55].

Die institutionelle Lösung, die auf der Basis der Vorschriften des StabG realisiert wurde, ist bisher von der Persönlichkeit Schillers geprägt worden. Die vorbereitenden bilateralen Gespräche mit den Tarifpartnern begannen bereits kurz nach der Regierungserklärung Kiesingers vom 13. Dezember 1966. Am 14. Februar 1967 wurde das erste multilaterale Treffen einberufen[56]. An diesen und den darauffolgenden Zusammenkünften der Konzertierten Aktion nahmen teil[57]:

— Als Vertreter der Bundesregierung der Bundeswirtschaftsminister (als Vorsitzender), der Bundesfinanz- und der Bundesarbeitsminister (oder deren Statssekretäre) sowie Beobachter des Bundeskanzleramtes,
— Vertreter der Deutschen Bundesbank seit Mitte 1968,
— ausgewählte Repräsentanten der Gewerkschaften,
— ausgewählte Repräsentanten der Arbeitgeberverbände,
— Spitzenvertreter des DIHT und des BDI, des Groß- und Außenhandels, des Einzelhandels und des Handwerks,
— der Präsident des Bundeskartellamtes[58],
— Vertreter des Sachverständigenrates (seit etwa 1969).

---

53 Vgl. *Alex Möller*, a.a.O., S. 94.

54 Vgl. zum Problem der Tarifautonomie in der Demokratie: Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Hrsg. H. Duvernell, Berlin 1968; *Werner Weber*, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, Berlin 1965; *Kurt W. Biedenkopf*, Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964.

55 Vgl. dazu den Beitrag des Verfassers: Eine neue Dimension, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1959), Heft 12, S. 471 f.; zur Frage, welcher Mittel sich die Regierung bedienen darf, um zu „koordinieren, zur Kooperation zu führen und zu integrieren" vgl. *Klaus Stern* und *Paul Münch*, a.a.O., S. 107.

56 Vgl. Konzertierte Aktion — Erfahrungsbericht über das erste Jahr ihres Bestehens, Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, Jg. 2 (W) (1968), Nr. 3, S. 15 f.

57 Vgl. *Hans Tietmeyer*, a.a.O., S. 189.

58 Vgl. dazu Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bergisch Gladbach 1967, S. 58.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Demnach sind die im Gesetz angeführten Gebietskörperschaften nicht beteiligt. Eine gewisse Möglichkeit zur Abstimmung zwischen ihnen und der Regierung bietet jedoch der Konjunkturrat.

Die Auswahl der zu beteiligenden Verbände erfolgte bisher nach Äußerungen von Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums danach, ob sie „... mit Rücksicht auf ihre Größe und Bedeutung eine optimale Mitwirkung bei der Konzertierten Aktion erwarten lassen"[59]. Die Teilnehmerlisten der bisherigen Gespräche erwecken allerdings den Eindruck einer mehr willkürlichen als systematischen Auswahl. Kriterien für eine genauere Abgrenzung der zu Beteiligenden sind unbekannt.

Da mit den Gesprächen eine Verhaltensabstimmung zur Realisierung der in § 1 StabG genannten vier Ziele beabsichtigt ist, muß sich ihr Inhalt auf alle diese Ziele betreffenden Tatbestände und Aktivitäten erstrecken. Damit umfassen sie den Gesamtbereich der Wirtschaftspolitik. Im einzelnen wurden folgende Themen behandelt[60]:

— Die jeweilige konjunkturelle Situation einschließlich der dazu erfolgten Stellungnahmen des Sachverständigenrates.
— Die Zielprojektionen der Bundesregierung.
— Der Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente, insbesondere der Maßnahmen der Tarifpartner.
— Sonderprobleme, z. B. Automation, Wettbewerbspolitik, internationale Wirtschaftsbeziehungen und Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfalle.

III. Kontroverse Beurteilungen

1. Prozeßpolitische Kritik

Sowohl die Konzertierte Aktion in ihrer praktizierten Form als auch allgemeinere Konzeptionen zur direkten Beeinflussung von Löhnen und Gewinnen[61] sind von Anfang an auf heftige Kritik gestoßen. Obwohl einige Einwände durch Klärung definitorischer Mißverständnisse rela-

---

[59] *Karl-Joseph Gördel* und *Maria Melitta Schöpf*, Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt, 22. Jg. (1968), Nr. 31, S. 24.

[60] Vgl. dazu Konzertierte Aktion — Erfahrungsbericht über das erste Jahr ihres Bestehens, a.a.O., S. 15 ff.; Konzertierte Aktion — Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen, Berichte des Deutschen Industrieinstituts, Jg. 3 (W) (1969), Nr. 8, S. 18 ff.; *Otto Schlecht*, a.a.O., S. 27 ff.; *Hans Tietmeyer*, a.a.O., S. 190 ff.

[61] Vgl. u. a. Policies for Price Stability, OECD, Paris 1962; Policies for Prices, Profits and other Non-Wage-Incomes, OECD, Paris 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiv schnell beseitigt werden konnten[62], blieben jedoch die Gegensätze in wesentlichen Punkten bestehen. Die Gegner einer Einkommenspolitik[63] begründen — soweit prozeßpolitische Erwägungen im Vordergrund stehen — ihre ablehnende Haltung mit folgenden Argumenten:

(1) Die Einkommen sind Ergebnis des Marktprozesses; deshalb sind sie weder als Summe noch als Anteil direkt beeinflußbar.

(2) Da die Einkommen Marktergebnis sind, ist die Einkommenspolitik nur durch Eingriffe in den Marktmechanismus zu verwirklichen, so daß die optimale Allokation der Ressourcen gefährdet oder verhindert wird.

(3) Eine Einkommenspolitik ist gar nicht notwendig, sofern geld-, fiskal- und außenhandelspolitische Maßnahmen rechtzeitig ergriffen und richtig eingesetzt werden.

(1) In seinem Verdikt über die Einkommenspolitik behauptet Schneider, „... daß in einer Marktwirtschaft weder die Lohnempfänger als Gruppe noch die Unternehmer die Höhe ihrer Einkommen nach Belieben manipulieren können"[64]. Die Gewerkschaft beeinflusse lediglich die Geldlohnsätze, jedoch nicht das Gesamtlohneinkommen, da sich dessen Wert erst durch Multiplikation der Geldlohnsätze mit der Beschäftigung (Arbeitsstunden) ergebe. „Die Beschäftigung aber bestimmen die Unternehmer aufgrund ihrer Wirtschaftlichkeitsrechnungen"[65]. Sie selbst seien jedoch auch nicht in der Lage, ihre Gewinnsumme oder ihren Anteil am Volkseinkommen festzulegen. „Nicht einmal für den einzelnen Unternehmer ist sein Jahresgewinn eine von ihm fixierte Größe[66]." Er könne lediglich einen Preis für sein Erzeugnis setzen, müsse aber die Absatzmengen durch die Käufer bestimmen lassen, so

---

[62] Zur Diskussion um Begriff und Inhalt der Einkommenspolitik, vgl. u. a. *Kurt W. Rothschild,* Einkommenspolitik oder Wirtschaftspolitik?, in: Probleme der Einkommenspolitik, herausgegeben von Erich Schneider, Tübingen 1965, S. 63—80; *Alberto Campologno,* Incomes Policy, ed. by MEDIOBANCA 1966, S. 13 ff.; *Karl Friedrich Larenz,* Untersuchungen zur Einkommenspolitik, Tübingen 1968, S. 4 ff; vgl. ferner: *J. Heinz Müller,* Wandlungen der Einkommenspolitik, a.a.O., S. 247—265; *Urs Lendi,* Stabilitäts- und wachstumsorientierte Einkommenspolitik, Zürich und St. Gallen 1969, S. 1 ff.

[63] Unter Einkommenspolitik soll hier verstanden werden „... that the authorities should have a view about the kind of evolution of incomes which is consistent with their economic objectives, and in particular with price stability; that they should seek to promote public agreement on the principles which should guide the growth of incomes and that they should try to induce people voluntarily to follow this guidance" (Policies for Price Stability, a.a.O., S. 23).

[64] *Erich Schneider,* Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 20. September 1966, S. 15.

[65] Ebenda.

[66] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß der Umsatz und damit auch der Gewinn nicht ex ante zu ermitteln sind. „Nur in dem seltenen Fall eines völlig preisunelastischen Absatzes könnte ein einzelner Unternehmer die Höhe seines Gewinns beliebig fixieren. Eine Manipulierung der globalen Gewinnsumme durch die Unternehmer als Gruppe ist indessen niemals möglich[67]." Die Spielregeln der marktwirtschaftlichen Ordnung lassen deshalb nach Schneiders Auffassung „... eine Einkommenspolitik im Sinne einer Manipulierung der Einkommen einer Gruppe durch die Gruppe nicht zu. Die Vokabel ‚Einkommenspolitik' sollte aus dem Wörterbuch der Wirtschaftspolitik gestrichen werden"[68].

Tatsächlich wären Einkommenspolitik und Konzertierte Aktion fehl am Platz, wenn Schneiders Argumente zuträfen. Das ist jedoch nicht der Fall. Seine Hypothesen basieren auf Prämissen, die zwar in der Theorie der vollkommenen Konkurrenz ihre Berechtigung haben mögen, jedoch zur Erklärung der Realität und zu wirtschaftspolitischen Folgerungen weitgehend ungeeignet sind. Zudem kann der makro-ökonomisch konzipierten Einkommenspolitik eine nur aus mikroökonomischen Überlegungen abgeleitete Kritik wie die von Schneider nicht gerecht werden. Deshalb lassen sich seine Einwände wie folgt widerlegen:

(a) Die Unternehmer können zwar nicht einzeln makroökonomische Wirkungen ausüben. In ihrer Gesamtheit vermögen sie jedoch — selbst nach der Theorie der vollkommenen Konkurrenz — über Preisverhalten und Investitionstätigkeit die Einkommensverteilung und die vier offiziellen gesamtwirtschaftlichen Ziele zu beeinflussen. Das gilt generell; besonders deutlich wird es aber in den für die Bundesrepublik Deutschland typischen Situationen hoher Kapazitätsauslastung und ausgeschöpfter Arbeitsmarktreserven, in denen die Unternehmer ihre Gewinne wenn auch nicht beliebig, so doch innerhalb relativ weiter Grenzen selbst fixieren können. Sie sind also durchaus in der Lage, Ansprüche an das Sozialprodukt zu stellen und Einkommensforderungen durchzusetzen[69]. Deshalb kann nicht a priori die Sinnlosigkeit einkommenspolitischer Verhaltens- und Koordinationsregeln für die Unternehmer behauptet werden.

Auch ist die Durchsetzbarkeit derartiger Regeln nicht von vornherein auszuschließen, da die Unternehmer vielfach nicht entsprechend den Annahmen der traditionellen Preistheorie rein mechanistisch nach vorgegebenem Gewinnmaximierungsprogramm han-

---

[67] Ebenda.

[68] Ebenda.

[69] Schneider ist dagegen der Auffassung, daß die Unternehmer in einer Marktwirtschaft Einkommensforderungen überhaupt nicht geltend machen können. (Vgl. *Erich Schneider*, a.a.O., S. 15.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deln. Sie sind in der Wahl ihrer Strategie frei genug, um ihr Verhalten gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen. Richtig ist allerdings, daß eine Koordination ihrer Verhaltensweisen die Einsicht in die Notwendigkeit gleichartigen Handelns aller Unternehmer voraussetzt. Gerade deshalb ist die Institutionalisierung der Einkommenspolitik in der Konzertierten Aktion von ausschlaggebender Bedeutung und zugleich die Regelung für die Beteiligung der Unternehmerverbände bei ihren Entscheidungen so problematisch.

(b) Obwohl nach dem gegenwärtigen Stand der Lohntheorie noch viele Fragen des Lohnbildungsprozesses offen sind[70], wird doch die Lohnentwicklung mit Sicherheit nicht allein von Angebot und Nachfrage bestimmt. „Selbst bei konsequenter Globalsteuerung mit den Mitteln der Geld- und Fiskalpolitik haben die Tarifpartner unter den heutigen Bedingungen einen gewissen Spielraum für ihre lohnpolitischen Entscheidungen. Die Lohnentwicklung ist deshalb nicht bloß von den Marktdaten abhängig[71]." Sobald sich aber die Tarifpartner nicht nur als Marktanpasser verhalten, sondern die Arbeitsmarktbedingungen aktiv mitgestalten, kann auch der Marktprozeß nicht alleiniger Steuerungsmechanismus für die Lohnbildung sein. Zu deren Gestaltung bedarf es vielmehr zusätzlicher Regelungen. Dabei müssen gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden, soweit die Entscheidungen der Tarifpartner makroökonomisch relevante Wirkungen ausüben[72]. Das ist in der Regel der Fall, da dem Lohn innerhalb des volkswirtschaftlichen Kreislaufs sowohl als Kosten- wie als Nachfragefaktor großes Gewicht zukommt[73].

Mit Recht betont Schneider allerdings, daß die Tarifpartner bei ihren Verhandlungen nur über die Lohnsätze entscheiden, aber nicht das Gesamteinkommen der Lohnempfänger bestimmen. Ist die Beschäfti-

---

[70] Vgl. *Jens Lübbert,* Lohnpolitik ohne Lohntheorie, in: Hamburger Jahrbuch, 12. Jahr (1967), S. 70—96; *Kurt Rothschild,* Unterschiedliche Dimensionen der Lohntheorie, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 51, Berlin 1969, S. 53—81.

[71] *Otto Schlecht,* a.a.O., S. 6; ähnlich auch: *Joachim Bretschneider,* Lohnpolitik und Konzertierte Aktion — der Standpunkt der Arbeitgeberverbände, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 20. Jahr (1969), S. 330.

[72] Das ergibt sich aus der Gemeinwohlverpflichtung der Tarifpartner.

[73] Vgl. u. a. *Alfred Bosch* und *Reinhold Veit,* a.a.O., S. 2 ff; *Manfred Teschner,* Wachstumssteuerung durch Konzertierte Aktion, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1967), S. 62 ff.; ferner die Beiträge des Verfassers: Preisniveauneutrale Lohnpolitik in unterschiedlichen Konjunktursituationen, in: Kyklos, Vol. XXI (1968), S. 469—497; Zur Frage der Kombination von Lohn- und Investitionspolitik als Stabilisierungsinstrumente, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 28 (1968), S. 29—44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung variabel, kann ihre Veränderung die Wirkungen gesamtwirtschaftlich orientierter Lohnsatzbildung konterkarieren. Derartige Effekte brauchen jedoch so lange nicht befürchtet zu werden, wie die gesetzliche Verpflichtung der offiziellen Wirtschaftspolitik zur Einhaltung der Vollbeschäftigung erfüllt wird[74]. Die Beschäftigung wird im Rahmen einer global gesteuerten Marktwirtschaft — entgegen Schneiders Auffassung — nicht mehr allein durch die Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Unternehmer festgelegt, sondern durch die geld-, fiskal- und außenhandelspolitischen Maßnahmen mitbestimmt. Wenn aber der Beschäftigungsstand gesichert ist, vermögen die Tarifpartner mit dem Lohnsatz (sofern von Änderungen der Arbeitszeit abgesehen wird) auch das Gesamtlohneinkommen zu fixieren und damit in erheblichem Maße auf die Realisierung der gesamtwirtschaftlichen Ziele einzuwirken. In dieser Situation ist daher die Einbeziehung der Tarifpartner in ein System einkommenspolitischer Steuerung erforderlich.

Vorausgesetzt wird dabei allerdings, daß die tarifpolitischen Entscheidungen die effektiv gezahlten Lohnsätze im wesentlichen bestimmen. Gerade diese Prämisse stößt jedoch — auch wenn ein von den Marktdaten unabhängiger lohnpolitischer Entscheidungsspielraum der Tarifpartner anerkannt wird — vielfach auf Kritik[75]. Diese stützt sich auf empirische Untersuchungen über Divergenzen zwischen Tarif- und Effektivlohnentwicklung[76]. Tatsächlich stellt die wage-drift ein Problem jeder Einkommens- und insbesondere jeder Lohnpolitik dar. Gerfin weist sehr deutlich auf diese Schwierigkeit hin: „Je stärker sich die tatsächliche Lohnbildung von den tariflichen Vereinbarungen entfernt oder befreien kann, um so geringer ist die Regulierungskraft der lohnpolitischen Instanzen. An Lohndrift kann Lohnpolitik u. U. komplett scheitern[77]." Als besonders schwerwiegend wird dabei die Beob-

---

[74] Gerade diese Vollbeschäftigungsgarantie war mit ein Anlaß zur Entwicklung einer Konzeption der Einkommenspolitik.

[75] Vgl. z. B. *Ernst Dürr,* Die Eignung der Einkommenspolitik zur Stabilisierung des Preisniveaus und zur Förderung des Wirtschaftswachstums, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1967), S. 109—128.

[76] Vgl. dazu u. a.: *Bent Hansen* and *Gösta Rehn,* On Wage-Drift, A Problem of Money-Wage Dynamics, in: 25 Economic Essays in Honour of Erik Lindahl, Stockholm 1956, S. 87—138; *E. H. Phelps-Brown,* Wage-Drift, in: Economica, Vol. XXIX (1962), Numbers 113—116, S. 339—356; *Ulrich Pagenstecher,* Einflüsse der Tariflohnpolitik auf das Preisniveau, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 120. Bd. (1964), S. 713—736; *S. Eskilsson,* Wage Drift and Inflation, in: The Labour Market and Inflation, Proceedings of a Symposion held at Geneva by the International Institute for Labour Studies, ed. by Antony D. Smith, London—Melbourne—Toronto—New York 1968, S. 102—114; *Gottfried Bombach,* Tariflohn und Effektivlohn, (bisher) unveröffentlichtes vervielfältigtes Manuskript; *Harald Gerfin,* Ausmaße und Wirkung der Lohndrift, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 472—522.

[77] *Harald Gerfin,* a.a.O., S. 473.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

achtung gewertet, daß gerade die Länder mit zentraler Lohnbildung[78] an der Spitze der Driftskala rangieren[79]. Allerdings läßt sich daraus noch nicht auf die Untauglichkeit der Tariflohnpolitik als Instrument der Globalsteuerung schließen. Bei einer näheren Analyse zeigt sich deutlich, daß die in diesen Ländern praktizierte Lohnpolitik *nicht* integraler Bestandteil einer umfassenden wirtschaftspolitischen Konzeption ist, sondern isoliert oder als „Residualfaktor der Wirtschaftspolitik"[80] ohne Simultanabstimmung mit Geld-, Fiskal- und Außenhandelspolitik eingesetzt wird. Das entspricht aber weder den Vorstellungen über eine gesamtwirtschaftlich orientierte Einkommenspolitik noch denen über die Konzertierte Aktion. Deren Funktionsfähigkeit setzt expressis verbis die Koordinierung der einzelnen Teilbereiche der Politik und den simultanen Einsatz aller verfügbaren wirtschaftspolitischen Instrumente voraus. Sobald aber die Abstimmung gewährleistet ist, läßt sich auch der konjunkturell bedingte Teil der wagedrift ausschalten. Damit ist dieses Problem weitgehend gelöst, da die anderen Bestandteile der drift[81] die Wirksamkeit der Tariflohnpolitik in wesentlich geringerem Maße gefährden.

Zusammenfassend ist also festzustellen:

— Die Einkommen sind bei der besonderen Struktur des Arbeitsmarktes und staatlich gesicherter Vollbeschäftigung nicht allein Ergebnis des Marktprozesses.

— Sowohl die Unternehmer als auch die Arbeitnehmer vermögen Ansprüche an das Sozialprodukt zu stellen und durchzusetzen. Sie sind somit in der Lage, ihre Einkommen innerhalb gewisser Grenzen selbst zu bestimmen. Da Veränderungen bei Löhnen und Gewinnen makroökonomisch relevante Wirkungen ausüben, ist ihre Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Daten erforderlich, sofern Zielkollisionen verhindert werden sollen.

— Realisierbarkeit und Erfolg einer makroökonomisch orientierten Einkommenspolitik setzen allerdings als conditio sine qua non die Simultanabstimmung aller Bereiche der Wirtschaftspolitik voraus. Gerade dies ist einer der Grundgedanken in der Konzeption einer Konzertierten Aktion.

(2) Mit der Widerlegung des ersten prozeßpolitischen Arguments gegen Einkommenspolitik und Konzertierte Aktion ist weitgehend auch

---

[78] Dabei handelt es sich um Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Österreich und die Niederlande.

[79] Vgl. *Harald Gerfin*, a.a.O., S. 481 f.

[80] Vgl. Lohn- und Einkommenspolitik im Gemeinsamen Markt, Bericht einer Sachverständigengruppe, (bisher) unveröffentlichtes Manuskript der EWG, o. O., o. J., S. 47.

[81] Vgl. u. a. *Gottfried Bombach*, Tariflohn und Effektivlohn, a.a.O., S. 11 ff.; *Harald Gerfin*, a.a.O., S. 493 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die des zweiten Einwandes verbunden. Eine bewußte Einkommenssteuerung nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien wird vielfach abgelehnt, weil dies nur durch Eingriffe in den Marktmechanismus zu verwirklichen sei[82]. Dieses Argument ist jedoch irrelevant, weil ein funktionsfähiger Marktmechanismus für die Einkommensbildung nicht vorhanden ist. Es stellt sich lediglich die Frage, inwieweit die Allokation der Ressourcen durch die Konzertierte Aktion verbessert oder verschlechtert wird. Nach deren Intention ist eine Ausschaltung der Lenkungsfunktion des Lohnes, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der Faktoreffizienz führt[83], nicht beabsichtigt. Deshalb wird nur eine Steuerung von Lohnvolumen und -quote, aber nicht der Lohnstruktur angestrebt[84]. Deren Bildung soll mikroökonomischen Abstimmungsprozessen vorbehalten bleiben. Demnach erfolgt auch in der Konzeption der Konzertierten Aktion die Allokation der Ressourcen im Mikrobereich ohne bewußte Lenkung. Im Makrobereich dagegen wird der Lohn explizit als Instrument zur Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen angesehen, da seine Allokationsfunktion hier in den Hintergrund tritt.

Die Trennung zwischen Mikro- und Makroebene ist allerdings in dieser Form sehr problematisch und mit Recht auf Kritik gestoßen[85]. Tatsächlich lassen sich die Makrorelationen nicht im abstrakten Raum, sondern letztlich nur über die Mikrorelationen — aus denen sie sich als Rechenprodukt ergeben — steuern[86]. Schiller umgeht dieses Problem, wenn er wiederholt die „optimale Zuordnung der Lenkungsmittel" in der kombinierten „Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung für die Mikrorelationen und der Globalsteuerung für die Makrorelationen" sieht[87]. Das ist eine unzulässige Vereinfachung. Bei der Globalsteuerung kann es vielmehr nur darum gehen, die einzelwirtschaftlichen Größen so zu beeinflussen, daß sich die erwünschten gesamtwirtschaftlichen Relationen ergeben. Deshalb läßt sich die Aufgabe der Konzertierten Aktion nicht nur darin sehen, über Leitlinien für die Entwicklung von Lohnsumme und -quote zwischen den Sozial-

---

[82] So z. B. *Friedrich A. Lutz,* Die Stunde der Wahrheit — Für Konsequenz in der Wirtschaftsordnung, in: Marktwirtschaft meistert die Zukunft, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 29, Ludwigsburg 1968, S. 26.

[83] Vgl. dazu u. a. *Ernst Dürr,* Die Eignung ..., a.a.O., S. 119.

[84] Vgl. *Karl Schiller,* Preisstabilität ..., S. 21; *Otto Schlecht,* a.a.O., S. 6 f.; vgl. ferner die Beiträge des Verfassers: Zur Frage der Kombination von Lohn- und Investitionspolitik ..., a.a.O., S. 29—44; Preisniveauneutrale Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 469 ff.

[85] Vgl. dazu z. B. *Hans Willgerodt,* Am Scheideweg, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1969), Nr. 12, S. 458.

[86] Vgl. ebenda.

[87] Vgl. *Karl Schiller,* Preisstabilität ..., a.a.O., S. 21; ders., Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, a.a.O., S. 49 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

partnern und den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik Übereinstimmung zu erzielen[88]. Erfolgversprechend ist die Konzertierte Aktion erst, wenn die Realisierung der angestrebten Lohnsumme und Lohnquote durch eine entsprechende Steuerung der Einzeleffektivlöhne gewährleistet ist. Über die dazu erforderlichen Regelungen besteht allerdings weitgehende Unklarheit. Überraschenderweise wird dieser schwächste Punkt der Konzertierten Aktion bisher kaum beachtet oder in seiner Bedeutung unterschätzt[89]. Vielfach werden auch die Konsequenzen befürchtet, die sich bei einer Konkretisierung der Steuerungsprozesse als notwendig erweisen könnten[90]. Obwohl auf konkrete Lösungen für die Umsetzung von gesamtwirtschaftlichen in einzelwirtschaftlich verwertbare Orientierungsdaten verzichtet wird, werden dennoch entsprechende Wirkungen globaler Leitlinien im mikroökonomischen Bereich erhofft. Sobald aber der Transformationsweg unbekannt ist, läßt sich nicht beurteilen, inwieweit die Lenkungsfunktion der Löhne bei dieser Art von Lohnpolitik berührt oder außer Kraft gesetzt wird[91].

Damit entzieht sich auch der Zusammenhang zwischen der Allokation der Ressourcen und der Konzertierten Aktion weitgehend einer Erfassung. Sofern allerdings diejenige Allokation als optimal angesehen wird, bei der alle gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen erreicht sind, kann der Grad der Zielrealisierung in dem Maß als Erfolgskriterium der Konzertierten Aktion dienen, wie er ihr zurechenbar ist. Wird diese Interpretation abgelehnt, sind eindeutige Aussagen unmöglich. Keinesfalls läßt sich dann behaupten, daß Einkommenspolitik generell die optimale Allokation der Ressourcen gefährde oder verhindere. Das

---

[88] Diese Größen sind bei vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und Verhaltensweisen sowieso kaum mehr als Resultate rein mathematischer Operationen innerhalb der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

[89] Der Verfasser hat bereits früher dazu ausführlich Stellung genommen und alternative Lösungen angeboten, die aber aus ordnungspolitischen Gründen auf heftige Kritik gestoßen sind. (Vgl. *Joachim Klaus*, Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 127 ff.; ders., Konzeption für die Zukunft, in: Der Volkswirt, 23. Jg. [1969], Nr. 3, S. 28 ff.; ders., Neue Wirtschaftspolitik. Die Abstimmung verbessern, in: Der Volkswirt, 23. Jg. [1969], Nr. 25, S. 30 f.)

[90] Nach den Ergebnissen einer Untersuchung am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Erlangen-Nürnberg sind sowohl bei den Arbeitsmarktparteien als auch im System der Tarifverhandlungen bestimmte strukturelle Voraussetzungen erforderlich, die bisher in dieser Form nicht gegeben sind, aber für eine exakte Lohnsteuerung unabdingbar zu sein scheinen; vgl. *Manfred Gömmel*, Gesamtwirtschaftliche Lohnorientierung in der globalgesteuerten Marktwirtschaft, Dissertation Nürnberg 1972.

[91] Dürr weist zwar mit Recht darauf hin, daß eine staatliche Bindung der Effektivlöhne an die durchschnittliche Produktivitätssteigerung zur Ausschaltung der Lenkungs- und Ausgleichsfunktion führt, jedoch läßt sich dieser Effekt bei entsprechender Ausgestaltung der gesamtwirtschaftlichen Effektivlohnsteuerung vermeiden. (Vgl. *Ernst Dürr*, Die Eignung ..., a.a.O., S. 119.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zweite Argument gegen sie ist also auch insoweit entkräftet. Die Möglichkeit negativer Wirkungen auf die Faktorallokation bei ganz bestimmten Prozeßregelungen kann allerdings nicht bestritten werden.

(3) Der dritte prozeßpolitische Einwand gegen die Einkommenspolitik richtet sich weder gegen ihre Realisierbarkeit noch gegen eventuell durch sie bedingte negative Effekte für die Faktorallokation, sondern gegen ihre Existenzberechtigung überhaupt. So hält Dürr zwar für den „bei richtiger (d. h. frühzeitig einsetzender) Konjunkturpolitik relativ seltenen Fall der echten Kosteninflation" vorübergehend staatliche Einkommens- und insbesondere Lohnpolitik für sinnvoll[92], sonst aber jede Einkommens- und insbesondere Lohnpolitik für überflüssig[93]. Unmißverständlich stellt er dazu fest: „Wenn ein Nachfrageüberhang durch geld-, fiskal- oder außenhandelspolitische Maßnahmen *rechtzeitig* verhindert wird, ist die Regulierung der Löhne von untergeordneter Bedeutung für die Preisstabilität[94]."

Tatsächlich läßt sich nicht bestreiten, daß auf die Lohnpolitik als zusätzliches Instrument der Wirtschaftspolitik dann verzichtet werden kann, wenn die übrigen Mittel der Globalsteuerung bereits die Realisierung der gesamtwirtschaftlichen Ziele gewährleisten. Gerade das wird aber von den Vertretern der Einkommenspolitik und den Befürwortern der Konzertierten Aktion bezweifelt. Sie verweisen darauf[95], daß:

(a) die Maßnahmen in der Regel nicht rechtzeitig genug ergriffen werden können und

(b) selbst bei richtigem timing die Wirkung der Maßnahmen wegen möglicher konterkarierender Aktionen der lohnpolitischen Instanzen nicht gewährleistet ist.

Sollen die gesamtwirtschaftlich unerwünschten Entwicklungen durch geld-, fiskal- oder außenhandelspolitische Maßnahmen rechtzeitig verhindert werden, ist nicht nur die genaue Kenntnis der gegenwärtigen konjunkturellen Situation, sondern — wegen der Wirkungsverzögerungen zahlreicher Instrumente — auch die der zukünftigen Entwicklung notwendig. Ein diesen Anforderungen entsprechendes funktionsfähiges Diagnose- und Prognosesystem fehlt jedoch bisher[96]. Zwar las-

---

92 Vgl. *Ernst Dürr,* Die Eignung ..., a.a.O., S. 122.

93 Vgl. ebenda, S. 127.

94 Vgl. ebenda, S. 112.

95 Vgl. u. a. *Karl Schiller,* Preisstabilität ..., a.a.O.; ders., Konjunkturpolitik ..., a.a.O.; *Otto Schlecht,* a.a.O.; *Joachim Klaus,* Lohnpolitik ..., a.a.O.

96 Zur allgemeinen Problematik von Diagnosen und Prognosen vgl.: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, a.a.O.; vgl. auch *C.A. van den Beld,* Werden Konjunkturropheten weiter irren? in: Der Volkswirt, 23. Jg. (1969), Nr. 52, S. 89—92; *Kurt W. Rothschild,* Wirtschaftsprognose, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen sich aus der Beobachtung einiger Indikatoren wichtige Anhaltspunkte zur Beurteilung der Konjunkturlage gewinnen, doch ist auch heute bereits eine Situationsanalyse mit so zahlreichen Unzulänglichkeiten verbunden, daß vielfach wirtschaftspolitische Entscheidungen unter Ungewißheit zu treffen sind. Noch größere Schwierigkeiten ergeben sich jedoch bei der Prognose. Allerdings sind für sie in den vergangenen Jahren Modelle entwickelt worden, die für die Zukunft einen bescheidenen Optimismus als gerechtfertigt erscheinen lassen[97]. Die raumzeitlich begrenzte Gültigkeit der Modelle erlaubt jedoch stets nur historisch relativierte Aussagen, so daß die Prognose prinzipiell unter einem ceteris-paribus-Vorbehalt steht. Aus diesen Gründen kann mit Recht bezweifelt werden, ob die Forderung nach „rechtzeitigem" Einsatz der geld-, fiskal- und außenhandelspolitischen Instrumente überhaupt erfüllbar ist[98]. Sie ist es jedenfalls mit großer Wahrscheinlichkeit nicht, wenn über die Entscheidungen der lohnpolitischen Instanzen Ungewißheit besteht und deren Reaktionsalternativen bei den verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates und der Notenbank unbekannt sind. Wenigstens diese Informationsmängel vermag eine Simultanabstimmung zwischen der Lohnpolitik und den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik zu beseitigen. Dadurch werden zumindest Diagnose und Prognose — und somit auch die Wahl des Zeitpunktes für die Anwendung der Instrumente — wesentlich erleichtert, obwohl andere grundsätzliche Schwierigkeiten bestehen bleiben.

Selbst wenn von den Problemen bei Prognose und timing abgesehen wird[98a], bleibt noch zu klären, ob auch ohne Abstimmung mit den lohnpolitischen Instanzen die Effizienz der Maßnahmen gewährleistet ist.

---

[97] Vgl. u. a. *L. R. Klein* and *A. S. Goldberger,* An Econometric Model of the United States 1929—1952, Amsterdam 1955; The Brookings Quarterly Econometric Model of the United States, ed. by J. S. Duesenberry, G. Fromm, L. R. Klein and E. Kuh, Chicago—Amsterdam 1964; *Gerd Hansen,* Ein ökonometrisches Modell für die Bundesrepublik 1951—1964, Göttingen 1967; *Wilhelm Krelle,* Ein gesamtwirtschaftliches Prognosesystem als Mittel einer rationalen Wirtschaftspolitik, in: Kyklos, Vol. XX (1967), S. 166—182; *Gary Fromm — Paul Taubmann,* Policy Simulations with an Econometric Model, Washington—Amsterdam 1968; *Dietrich Lüdeke,* Ein ökonometrisches Vierteljahresmodell für die Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.

[98] Auch Dürr hat wiederholt sowohl auf die Bedeutung als auch auf die Schwierigkeiten richtiger Prognosen hingewiesen. Deshalb überrascht hier sein Argument, daß die geld-, fiskal- und außenhandelspolitischen Maßnahmen rechtzeitig und richtig eingesetzt werden können (und damit die Einkommenspolitik überflüssig werden lassen); vgl. *Ernst Dürr,* Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg im Breisgau 1968, S. 51 f. und S. 105 ff.

[98a] Diese Probleme treten bei Einsatz der Konzertierten Aktion ebenso auf und werden dort sogar wegen der Gefahr des (falschen) gleichgerichteten Einsatzes aller Instrumente aufgrund einer fehlerhaften Prognose besonders akut (vgl. *Hans Möller,* Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: Kyklos, Vol. XXIII [1970], S. 705—719, insbesondere S. 714 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Antwort ergibt sich bereits aus der theoretischen Begründung der Konzertierten Aktion. Solange nur eine gesamtwirtschaftliche Zielsetzung Priorität hat, mögen zu ihrer Realisierung geld-, fiskal- und außenhandelspolitische Maßnahmen ausreichend sein[99]. Wenn aber vier makroökonomische Ziele gleichrangig verwirklicht werden sollen, bestehen für den Einsatz dieser Instrumente zahlreiche effizienzmindernde Restriktionen[100]. Die lohnpolitischen Instanzen sind in der Lage, die offizielle Wirtschaftspolitik mit ihren Entscheidungen im Rahmen der gesetzlich garantierten Tarifautonomie zu konterkarieren[101]. Eine Abstimmung der Verhaltensweisen aller wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen, wie sie mit der Konzertierten Aktion beabsichtigt ist, erweist sich deshalb als Voraussetzung für eine gesicherte Zielverwirklichung.

Insgesamt zeigt sich damit, daß die prozeßpolitische Kritik an Einkommenspolitik und Konzertierter Aktion auf Prämissen basiert, die der Realität nicht entsprechen. Es muß jedoch auch deutlich herausgestellt werden, daß die Einkommenspolitik mit ihrer Institutionalisierung in der Form der Konzertierten Aktion keinen Ersatz für die Konjunkturpolitik darstellen kann[102]. Ihr Wert liegt lediglich darin, daß sie als ein zusätzliches Instrument zur Lösung der aus der Verpflichtung auf mehrere gleichrangige Ziele entstehenden Probleme beitragen kann. Dabei muß jedoch stets die Simultaneität der Maßnahmen gewährleistet sein[102a].

2. Ordnungspolitische Bedenken

Die ordnungspolitische Kritik richtet sich weniger gegen die theoretische Konzeption der Einkommenspolitik, sondern vor allem gegen die konkreten Realisierungsversuche und die institutionellen Konse-

---

[99] Insoweit ist Dürr zuzustimmen, sofern er nur zur Stabilisierung des Preisniveaus gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik als nicht notwendig ansieht. Er läßt dabei implizite Beschäftigungsschwankungen zu. (Vgl. *Ernst Dürr,* Die Eignung ..., a.a.O., S. 112.)

[100] Für die Geldpolitik wurde das ausführlich analysiert in dem Beitrag: *Joachim Klaus* und *Hans-Jürgen Falk,* Geldpolitik und Globalsteuerung, a.a.O., S. 160 ff.

[101] Auf eine erneute Begründung dieser These wird hier verzichtet, vgl. dazu den Beitrag des Verfassers: Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 99 ff.

[102] Dürr unterstellt mehrfach, daß die Befürworter der Einkommenspolitik diese als Ersatz für die Konjunkturpolitik ansehen. (Vgl. *Ernst Dürr,* Die Eignung ..., a.a.O., S. 122; ders., Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, in: Wirtschaftstag der CDU/CSU 1969, Protokolle, S. 98.)

[102a] Es muß als spitzfindig bezeichnet werden, wenn sich Möller gegen die Bezeichnung „Konzertierte Aktion" wendet, weil es sich hierbei nicht um Aktionen, sondern nur um Diskussionen handele, denn diese Diskussion soll doch der Vorbereitung von Maßnahmen dienen! (Vgl. *Hans Möller,* a.a.O., S. 711.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

quenzen. Im Vordergrund stehen dabei die Fragen, inwieweit die Konzertierte Aktion

(1) die Tarifautonomie berührt,
(2) Oligopolen bei Makrodezisionen Einfluß gewährt,
(3) zur Vergesellschaftung staatlichen Handelns führt und
(4) eine Art Nebenregierung darstellt[102b].

(1) Das durch das Grundgesetz gewährleistete Koalitionsrecht umfaßt nach herrschender Auffassung nicht nur das Recht der einzelnen, „... zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden"[103], sondern auch den Bestandsschutz, das Organisationsrecht und die Betätigungsfreiheit der Zusammenschlüsse[104]. Diese Koalitionsfreiheit gipfelt nach von Nell-Breuning in der Autonomie der Sozialpartner[105]. „Gründend in der Tariffreiheit erstreckt sie sich unmittelbar auf alles, was durch Tarifvertrag geregelt werden kann, ...[106]." Eine Konkretisierung der Tarifautonomie stößt allerdings auf erhebliche Schwierigkeiten. Ihre Definitionen im staatsrechtlichen Schrifttum waren lange Zeit kontrovers oder unklar. Weber begründet dies mit dem Hinweis darauf, daß die Frage bisher in der Bundesrepublik noch keine Zuspitzung und deshalb keine genaue gerichtliche, insbesondere verfassungsgerichtliche Klärung erfahren hat[107]. Erst die intensive Diskussion in den letzten Jahren hat die Aufmerksamkeit auf dieses Problem gelenkt und zu einer ausführlicheren Behandlung im Schrifttum geführt[108]. Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie sind dadurch heute exakt genug bestimmt, um ihre eventuelle Modifizierung oder Gefährdung durch die Konzertierte Aktion beurteilen zu können. So läßt sich die Tarifautonomie definieren „... als die Befugnis der Gewerkschaften einerseits sowie der Arbeitgeber und ihrer Organi-

---

[102b] Teilweise abweichend faßt Molsberger die ordnungspolitischen Probleme der Konzertierten Aktion zusammen (vgl. *Josef Molsberger,* Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion, in: Ordo Bd. XXI [1970], S. 167—191, insbesondere S. 167 ff.).

[103] Art. 9, Abs. 3, Grundgesetz.

[104] Vgl. *Hans Galperin,* Inhalt und Grenzen des kollektiven Koalitionsrechts, in: Arbeit und Recht, 13. Jg. (1965), S. 1 f.

[105] Vgl. *Oswald von Nell-Breuning,* Koalitionsfreiheit, in: Staatslexikon, sechste, völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Freiburg 1959, 4. Bd. S. 111.

[106] *Oswald von Nell-Breuning,* a.a.O., S. 111.

[107] Vgl. *Werner Weber,* Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie ..., a.a.O., S. 7.

[108] Vgl. u. a. *Kurt H. Biedenkopf,* Grenzen der Tarifautonomie, a.a.O.; *Werner Weber,* a.a.O.; Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, Gutachten von *Herbert Krüger* und *Kurt H. Biedenkopf,* in: Verhandlungen des Sechsundvierzigsten Deutschen Juristentages, Essen 1966, Bd. I. München und Berlin 1966, S. 9—167, sowie das Referat auf dieser Tagung von *Wilhelm Herschel,* in: Verhandlungen ..., Bd. II. München und Berlin 1967, S. D 7—D 34; Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sationen andererseits die Lohn- und Arbeitsbedingungen — gegebenenfalls unter Einsatz von Arbeitskampfmitteln — gegenseitig auszuhandeln und in Gesamtvereinbarungen, d. h. Tarifverträgen festzulegen"[109]. Demnach scheint jede an gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten der Regierung ausgerichtete Lohnpolitik die Autonomie der Sozialpartner zu gefährden, da sie ihren Handlungsspielraum einzuengen droht. Der gesetzlich geschützte Handlungsspielraum der Tarifpartner ist jedoch nicht so weit wie die zitierte Definition der Tarifautonomie zunächst vermuten läßt. Dem autonomen Normenrecht sind einerseits durch die Rechtsordnung, andererseits durch das „gemeine Wohl" wesentliche Grenzen gesetzt. Unmißverständlich hat dazu das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Die aus der Koalitionsfreiheit entspringende Tarifautonomie verfolgt den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, *in dem von der staatlichen Rechtssetzung freigelassenen Raum* das Arbeitsleben im einzelnen durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen, insbesondere die Höhe der Arbeitsvergütung für die verschiedenen Berufstätigen festzulegen und so letztlich die Gemeinschaft sozial zu befrieden[110]."

Die sich aus der Rechtsordnung ergebenden Limitierungen für die Tarifautonomie bedürfen keiner weiteren Begründung und sind auch unumstritten[111]. Die Gemeinwohlbindung der Tarifautonomie wird zwar ebenfalls in der Regel akzeptiert[112], aber unterschiedlich motiviert. Nach herrschender Lehre ergibt sie sich aus den makroökonomischen Wirkungen der Entscheidungen der Tarifpartner. Es wird allgemein anerkannt, daß mit den tariflichen Abmachungen auf Einkommensverteilung, Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, Kaufkraft der Währung und auf die gesamte Wirtschafts- und Sozialstruktur nachhaltig Einfluß genommen wird[113]. Das ist zwar keineswegs der eigentliche, der Koalitionsfreiheit kraft Verfassungsrechts immanente Zweck,

---

109 *Werner Weber*, a.a.O., S. 7.

110 BVerfGE 18, S. 137 (Hervorhebung durch den Verfasser).

111 Vgl. *Wilhelm Reuss*, Die Stellung des kollektiven autonomen Arbeitsrechts im Rechtssystem, in: Arbeit und Recht, 6. Jg. (1958), Nr. 11, S. 325 f.; vgl. ferner *Hans Galperin*, a.a.O., S. 1 ff.; BVerfGE 4, S. 106; BVerfGE 18, S. 28.

112 Vgl. u. a. *Kurt H. Biedenkopf*, Grenzen ..., a.a.O., S. 63; *Werner Weber*, Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in der Verfassung, in: Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung Bd. 6, Köln und Opladen 1966, S. 136; *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, zweite durchgesehene Auflage, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1966, S. 399 f.; *Bernhard Külp*, Grenzen der Tarifautonomie, in: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), Nr. 33, S. 1782; *Herbert Krüger*, Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, a.a.O., S. 60 ff.; *Wolfgang Zöllner*, Gemeinwohl-gebunden, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1969), S. 454 ff.; *Reinhard Richardi*, Normative Konsequenzen, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1969), S. 467 ff.

113 Vgl. *Werner Weber*, Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen ..., a.a.O., S. 137 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber eine unvermeidbare Folgewirkung[114]. „Keine Sonderrechtsordnung von der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung eines Landes- oder Bundestarifes in wichtigen Industriezweigen kann isoliert existrien. Sie setzt rechtliche und wirtschaftliche Daten, die für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft und damit für das wirtschaftliche Verhalten der Gesamtheit erheblich sind, ohne daß es darauf ankommt, ob die Tarifparteien solche Auswirkungen bezwecken[115]." Verfassungsrechtlich werden diese Folgewirkungen jedoch nicht mehr durch die Garantie der Tarifautonomie abgedeckt: die Sozialpartner sind zur Gestaltung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Entwicklung nicht legitimiert[116]. Daraus ergibt sich die fundamentale Schranke der Tarifautonomie und zugleich deren Bindung an öffentliche Verantwortung[117]. Wird diese Verantwortung mißachtet, so ist der Staat berechtigt und sogar verpflichtet, die Realisierung der parlamentarisch vorgegebenen Zielsetzungen — auch gegen den Widerstand der Tarifpartner — sicherzustellen[118]. Die Grenzen der Tarifautonomie in judiziabler Weise zu konkretisieren, ist allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So läßt sich nach Biedenkopf aus der funktionellen Begrenzung der Tarifautonomie juristisch nicht entwickeln, was eine vernünftige oder unvernünftige Lohnregelung ist[119]. Genau dieser Mangel aber soll durch die Konzertierte Aktion beseitigt werden. Mit ihr besteht die Möglichkeit, auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Auswirkungen der Entscheidungen aller Beteiligten transparent zu machen und dadurch zu Orientierungsdaten für ein dem Gemeinwohl adäquates Verhalten zu gelangen. Sie dient also insofern lediglich als Hilfe für die Tarifpartner bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit. Da die Beteiligung an der Konzertierten Aktion in ihrer bisherigen Form freiwillig ist und die Orientierungsdaten nur informativen, unverbindlichen Charakter haben, wird die Tarifautonomie weder de jure noch inhaltlich berührt[120]. Selbst

---

114 Vgl. ebenda, S. 137 f.; so auch: *Kurt H. Biedenkopf,* Grenzen ..., a.a.O., S. 63.

115 *Kurt H. Biedenkopf,* Grenzen ..., a.a.O., S. 63.

116 Vgl. ebenda, S. 63.

117 Vgl. *Werner Weber,* Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen ..., a.a.O., S. 138 und S. 143.

118 Ebenda, S. 143.

119 Vgl. *Kurt H. Biedenkopf,* Grenzen ..., a.a.O., S. 64.

120 Darauf weisen auch mit Recht sowohl der Bundeswirtschaftsminister als auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände immer wieder hin. (Vgl. u. a. die Beiträge von *Karl Schiller, Bernhard Tacke* und *Wolfgang Eichler* zum Thema Tarifautonomie in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. [1969], S. 445, S. 461 bis 463 und S. 431); vgl. ferner: *Bernhard Tacke,* Gewerkschaftliche Vorstellungen zur Tarifpolitik im Rahmen der Konzertierten Aktion, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 20. Jg. (1969), S. 259—271; *Joachim Bretschneider,* a.a.O., S. 329—337; *Jörg Beyfuss,* Die neue Wirtschaftspolitik — Konzeption und Kritik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 7. Jg. (1969), H. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Biedenkopf, der die Konzertierte Aktion am schärfsten aus rechtlichen Bedenken ablehnt, gelingt es nicht, das zu widerlegen. Zwar bezeichnet er diese Argumentation als politisch und materiellrechtlich „zumindest problematisch", muß sie jedoch als formaljuristisch haltbar anerkennen[121]. Auch sein Hinweis auf mögliche faktische Einschränkungen der Tarifautonomie durch die Erhöhung des Informationsniveaus und der Transparenz der Reaktionsalternativen vermag nicht zu überzeugen: Von der Konzertierten Aktion erarbeitete Orientierungsdaten für die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung stellen in den konkreten Verhandlungen nicht mehr dar als ein zusätzliches Argument neben vielen anderen. Dies gilt in besonderem Maße, solange auf regionale und strukturelle Differenzierungen verzichtet wird. Verbindliche Regelungen für die Tariflöhne bleiben deshalb nach wie vor der autonomen Tarifpolitik der Sozialpartner vorbehalten[122].

Eine Modifizierung wäre allerdings erforderlich, wenn die Konzertierte Aktion zu einem lohnpolitisch-wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremium umgestaltet würde und die Orientierungsdaten den Charakter verbindlicher Leitlinien erhielten[123]. Die Tarifautonomie wird zwar auch dann nicht beseitigt, muß aber neu interpretiert werden[124]. Dabei bieten sich folgende Lösungen an:

(a) Die Beteiligung an der Konzertierten Aktion ist freiwillig und über die Verbindlichkeit der Orientierungsdaten wird kooperativ entschieden. Da die Sozialpartner nicht zu überstimmen sind und ihre Mitwirkung jederzeit einstellen können, bleibt ihre Autonomie unberührt.

(b) Die Beteiligung an der Konzertierten Aktion wird gesetzlich bindend vorgeschrieben, während sich die Verbindlichkeit der Daten ebenfalls nur aus kooperativen Entscheidungen ergibt. Bei dieser Regelung wird die Autonomie der Sozialpartner lediglich durch die Pflicht zur Mitwirkung an der Konzertierten Aktion berührt.

Eine echte Gefahr für die Tarifautonomie besteht erst, wenn die Möglichkeit gegeben ist, Orientierungsdaten zur Lohnentwicklung ohne Zustimmung der Tarifpartner für verbindlich zu erklären. Gerade diese Zustimmung ist aber der Kern aller Konzeptionen der Konzertieten Aktion. Deshalb müssen die Befürchtungen über eventuelle Ein-

---

121 *Kurt H. Biedenkopf,* Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, in: Der Betriebs-Berater, 23. Jahr (1968), S. 1008; ders., Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19 (1968), S. 320 ff.

122 Vgl. *Bernhard Tacke,* in: Der Arbeitgeber, a.a.O., S. 463; vgl. ferner *Klaus Stern,* Grundfragen ..., a.a.O.

123 So z. B. der Vorschlag des Verfassers, in: Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 127 ff.

124 Vgl. dazu auch: *Joachim Klaus,* Eine neue Dimension, a.a.O., S. 471 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränkungen der Autonomie durch die Verhaltensabstimmung als unbegründet bezeichnet werden.

(2) Auf unzutreffender Interpretation beruht die Behauptung, daß die Konzertierte Aktion die institutionelle Beteiligung marktmächtiger Unternehmen an politischen Entscheidungen bedeute[125]. Schiller hat zwar einmal von „Wegen durch neues Gelände" gesprochen, wo „Oligopole und organisierte Gruppen auch zu Makrodezisionen Zugang haben", jedoch damit lediglich den Gegensatz zwischen einer „aggregierten, gruppenhaft organisierten Wirtschaftsgesellschaft" und dem „Wallrasianischen Modell der atomistischen Wettbewerbsgesellschaft" verdeutlichen wollen[126]. Die Konzertierte Aktion bezeichnete er zugleich ausdrücklich als „Kooperation mit den organisierten Gruppen"[127], also nicht auch mit den Oligopolen. Entsprechend dieser Konzeption haben bisher nur Repräsentanten von Verbänden, aber niemals Vertreter einzelner Unternehmungen an den Beratungen teilgenommen[128]. Möglich ist allerdings, daß über die Spitzenorganisationen der gewerblichen Wirtschaft „marktmächtige Unternehmen" Einfluß gewinnen können. Das ist dann jedoch keine Frage der Konzertierten Aktion, sondern eine der „richtigen" Repräsentation der Verbandsmitglieder.

(3) Größere Schwierigkeiten als die Widerlegung der ersten beiden ordnungspolitischen Einwände gegen die Konzertierte Aktion — die Gefährdung der Tarifautonomie und die Mitwirkung von Oligopolen — ergeben sich bei der Analyse des dritten Arguments: Der Behauptung einer angeblich durch die Konzertierte Aktion bedingten „Vergesellschaftung staatlichen Handelns"[129]. Diese Auffassung basiert auf der Prämisse, daß in der Konzertierten Aktion die Tarifpartner an der Formulierung politischer Entscheidungen beteiligt sind, die außerhalb der privatrechtlichen Zuständigkeit der Verbände liegen[130]. Sofern das der Realität entspricht, sind ordnungspolitische Bedenken tatsächlich berechtigt. Die Wirklichkeitsnähe der genannten Prämisse muß allerdings bezweifelt werden[130a].

---

125 Vgl. *Kurt H. Biedenkopf,* Ordnungspolitische Probleme ..., a.a.O., S. 321.

126 Vgl. dazu *Karl Schiller,* Konjunkturpolitik ..., a.a.O., S. 15.

127 Vgl. ebenda, S. 15.

128 Vgl. *Karl-Joseph Gördel* und *Maria Melitta Schöpf,* a.a.O., S. 23 ff.; Konzertierte Aktion, — Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen. a.a.O.

129 Vgl. *Kurt H. Biedenkopf,* Rechtsfragen, ..., a.a.O., S. 1009.

130 Vgl. ebenda, S. 1009.

130a Zu beachten ist jedoch, daß von Gewerkschaftsseite neuerdings aus Schillers Äußerungen der Anspruch abgeleitet wird, über die Konzertierte Aktion auf alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen Einfluß nehmen zu können. (Vgl. *Hermann Adam,* Konzertierte Aktion — Konzeptionen, gesellschaftstheoretischer Hintergrund und Grenzen eines neuen Steuerungsinstrumens, in: WWI-Mitteilungen, 24. Jg., Heft 7/71, S. 201—208, insbesondere S. 203 f.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Richtig ist, daß die Verbände der Sozialpartner nicht den Rang von Verfassungsorganen haben und zu Entscheidungen für bzw. über die Allgemeinheit nicht legitimiert sind. Ihre Funktion beschränkt sich auf die Vertretung primär partikularer Interessen. Die Etablierung einer „Herrschaft der Verbände" im politischen Raum würde deshalb die Begründung einer Herrschaft der Besonderheiten über den Staat bedeuten[131]. Das läßt das Grundgesetz nicht zu. „Staatliche Herrschaft auszuüben, ist nach der die Herrschaft abschließend regelnden Kompetenznorm des Art. 20 Abs. 2 S. 2 den Interessenverbänden in jeder Form versagt[132]." Der Staat akzeptiert aber die Ordnungsfunktion der Verbände für den gesellschaftlichen Bereich und damit ihre gesellschaftliche Legitimität[133]. Auch verfassungsmäßig sind sie heute anerkannte Teilnehmer des „geordneten und selbstordnenden Staatslebens"[134]. So überschreiten auch die Verbände der Sozialpartner keineswegs ihre Zuständigkeit, wenn sie im Vorfeld der Staatswillensbildung soziale Mächtigkeit erlangen[135], und versuchen, die Aktionen der staatlichen Handlungsträger im Sinne ihrer Zielvorstellungen zu beeinflussen[136]. Vielfach gewährt ihnen der Staat ausdrücklich die Möglichkeit dazu durch institutionelle Privilegien, z. B. in den Geschäftsordnungen der Bundesministerien, bei den Regelungen für die Besetzung von Beiräten usw.[137]. Derartige Anhörungs-, Präsentations-, Vertretungs- und Beteiligungsrechte und die damit verbundenen Konsultationen, Informationen und Kooperationen sind unter staatsrechtlichen Aspekten nicht nur nicht abzulehnen, sondern sogar erwünscht[138]. Die Konzertierte Aktion kann also nicht schon deshalb als ordnungspolitisch problematisch bezeichnet werden, weil sie den Informations- und Koordinationsprozeß zwischen Staat und Sozialpartnern in einer neuen Form

---

131 Vgl. *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, a.a.O., S. 384.

132 *Gerhard W. Wittkämper*, Grundgesetz und Interessenverbände, Köln und Opladen 1963, S. 133.

133 Vgl. *Jacobus Wössner*, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen 1961, S. 135; ferner: *Josua Werner*, Die Wirtschaftsverbände als Träger von Ordnungsfunktionen, in: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 19, Berlin 1959, S. 147—161; *Gerhard Erdmann*, Die sozialpolitischen Organisationen in unserer Gesellschaftsordnung, in: Die unternehmerische Verantwortung in unserer Gesellschaftsordnung, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 4, Köln und Opladen 1964, S. 252—273.

134 Vgl. *Gerhard Wittkämper*, a.a.O., S. 64 f.

135 Vgl. *Gerhard Wittkämper*, a.a.O., S. 133 f.

136 Vgl. dazu z. B. *Hans K. Schneider*, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 37 ff.

137 Vgl. *Wilhelm Hennis*, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: Politische Vierteljahresschrift, 2. Jg. (1961), S. 23—35.

138 Vgl. *Gerhard Leibholz*, Gesellschaftsordnung, Verbände, Staatsordnung, in: Die unternehmerische Verantwortung ..., a.a.O., S. 230; *Klaus Stern*, Grundfragen ..., a.a.O., S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

institutionalisiert[138a]. Aus ihrer Existenz ergäbe sich erst dann eine Gefährdung der bestehenden Wirtschaftsordnung, wenn sie mit einer von der Verfassung nicht mehr gedeckten Verlagerung der Entscheidungskompetenzen verbunden wäre. Das ist jedoch schon deshalb nicht der Fall, da in der Konzertierten Aktion gar keine Entscheidungen getroffen werden[139]. Die durch sie ermöglichten Gespräche sollen nicht mehr sein, als ein gegenseitiger Austausch von Informationen zwischen allen den Wirtschaftsprozeß beeinflussenden Instanzen[140]. Deren konkrete Beschlüsse fallen nicht in, sondern außerhalb der Konzertierten Aktion, obwohl sie von ihr wegen der erhöhten Transparenz der Aktionen und Reaktionen aller Träger der Wirtschaftspolitik nicht unbeeinflußt bleiben werden[141].

Selbst bei der Ausgestaltung der Konzertierten Aktion zu einem Entscheidungsgremium müssen sich nicht zwangsläufig verfassungsrechtlich unerwünschte Konsequenzen ergeben. Wird damit lediglich die notwendige Konkretisierung und eine Sicherung für die Realisierung der legislativ vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Ziele beabsichtigt, bleibt die Gesamtverantwortung des Parlaments für das Allgemeininteresse unberührt.

Die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative vermindert sich in keinem Fall. Wenn die Regierung eine Mitwirkung der wirtschaftlich relevanten Verbände an der Detailformulierung der Ziele zur Erfüllung ihres Gesetzesauftrages als erforderlich ansieht und ermöglicht, so ist das eine in ihrem Zuständigkeitsbereich liegende, jederzeit nachprüfbare Entscheidung. Die parlamentarische Kontrolle verliert dadurch keineswegs ihre Wirksamkeit[142]. Deshalb ist auch die

---

138a Es ist noch nicht abzusehen, inwieweit es durch einen vergrößerten Informationsvorsprung der Verbandsleitung zu Konzentrationstendenzen in den Verbänden kommt, wie Möller erwartet. (Vgl. *Hans Möller*, a.a.O., S. 717.) Watrin befürchtet sogar, daß die Regierung zur Realisierung ihrer programmierten Ziele gruppeninterne Machtausübung dulden könnte (vgl. *Christian Watrin*, Stabilitätsgesetz — Illusion oder Realität?, in: Wirtschaftstag der CDU/CSU 1969, Protokolle, S. 81—90, insbesondere S. 89). Die gegenwärtige Entwicklung läßt diese Befürchtungen unbegründet erscheinen.

139 Vgl. *Karl-Joseph Gördel* und *Maria Melitta Schöpf*, a.a.O., S. 23; *Otto Schlecht*, a.a.O., S. 18 f.

140 So z. B. Schillers Definition der Konzertierten Aktion; vgl. *Karl Schiller*, Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, a.a.O., S. 53.

141 In diesem Sinne kann Schiller verstanden werden, wenn er die Konzertierte Aktion als eine Methode bezeichnet, „... um den autonomen Gruppen in der Gesellschaft eine Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik zu ermöglichen". (Vgl. *Karl Schiller*, Konjunkturpolitik ..., a.a.O., S. 14.)

142 Mit Recht betont Dichgans in seiner Stellungnahme zu Biedenkopfs Kritik an der Konzertierten Aktion: „Die parlamentarische Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung als Ganzes wirkt unverändert, auch wenn sich einzelne Aktivitäten der Regierung in den außerparlamentarischen Raum verlagern. Das Parlament hat jederzeit die Möglichkeit, die Regierung, mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auswahl der teilnehmenden Verbände durch den Bundeswirtschaftsminister allein verfassungsrechtlich unbedenklich. Da er (bzw. das Kabinett) Erfolg oder Mißerfolg der Konzertierten Aktion zu vertreten hat, muß er auch den Zugang zu ihr selbst bestimmen können. Das gilt sogar dann, wenn die Funktionsfähigkeit dieses Gremiums eine bestimmte — und nur diese — Zusammensetzung des Teilnehmerkreises erfordert[143].

(4) Demnach bedarf es keiner Analyse mehr, ob die Konzertierte Aktion eine „Nebenregierung in wirtschaftlichen Fragen" darstellt und „... die Entscheidungen des allein zuständigen Parlaments zu okkupieren, zumindest zu präjudizieren ..." vermag[144]. Das ist nicht der Fall, da nach wie vor die Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen durch die Legislative und die Realisierung durch die Exekutive erfolgt. Über wirtschaftspolitische Ziele und Mittel des Staates wird nicht in der Konzertierten Aktion entschieden, sondern allein bei den Gesetzgebungsorganen, der Regierung und der Notenbank. Die Handlungsfreiheit dieser Instanzen wird durch die konsultative Mitwirkung der Verbände an der „Vorformung der Politik" nicht in verfassungsrechtlich bedenklichem Ausmaß eingeengt[145].

Insgesamt müssen also die ordnungspolitischen Bedenken gegen die Konzertierte Aktion in ihrer praktizierten Form als weitgehend unbegründet bezeichnet werden[145a]. Sie führt weder zu einer Einschränkung der Tarifautonomie oder zu einer Beteiligung von Oligopolen bei Makrodezisionen noch zur Vergesellschaftung staatlichen Handelns und zur Bildung einer Nebenregierung. Ihre Charakterisierung als „Instrument aus dem Instrumentenkasten des Dirigismus"[146] ist somit verfehlt.

---

der es nicht zufrieden ist, durch eine andere zu ersetzen. Es hat wenig Sinn, diese umfassende politische Kontrolle durch ein immer engeres Netz rechts- und justizförmlicher Prozeduren ersetzen zu wollen." (*Hans Dichgans,* Rechtsförmlichkeit und Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 20 (1969), S. 176 f.)

143 Der Verfasser hat bereits früher darauf hingewiesen, daß die Frage der Verbandsrepräsentation in der Konzertierten Aktion bisher nicht befriedigend gelöst wurde. Zudem sind die Kriterien, nach denen die Teilnehmer bestimmt werden, unbekannt. (Vgl. *Joachim Klaus,* Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 126.)

144 Vgl. *Heinrich Grüter,* Wirtschaftspolitik hinter verschlossenen Türen, Die Konzertierte Aktion, in: Die Aussprache, 18. Jg. (1968), S. 284.

145 Vgl. *Hans Tietmeyer,* a.a.O., S. 196.

145a Auch Molsberger stellt für die praktizierte Form der Konzertierten Aktion fest, daß sie keinen „ordnungspolitischen Erdrutsch" ausgelöst hat (vgl. *Josef Molsberger,* a.a.O., S. 183).

146 Vgl. *Friedrich A. Lutz,* Die Stunde ..., a.a.O., S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Gesellschaftspolitische Interpretationen

Nach der ursprünglichen Konzeption soll die Konzertierte Aktion nicht mehr sein als ein zusätzliches Mittel der Prozeßpolitik. Schiller selbst weist jedoch bereits darauf hin, daß sich mit dem Einsatz dieses Instruments die „gesellschaftliche Landschaft" verändert hat und weiter verändern wird[147]. Tatsächlich vermag diese neue Form einer Kooperation zwischen Verbänden und staatlichen Instanzen durch Konsultation urnd Information durchaus Veränderungen in der Gesellschaft sowie in dem Verhältnis zwischen den großen Gruppen und dem Staat herbeizuführen. Die Auffassungen über deren Richtung sind allerdings sehr unterschiedlich. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Fragen, inwieweit die Konzertierte Aktion

(1) überkommenes Vertrauen auf die Institutionen abbaut und die Beziehungen funktionalisiert,

(2) zu einer Integration oder Desintegration der Gesellschaft führt,

(3) die Konflikte harmonisiert oder verschärft.

(1) Von Wallraff wird die Auffassung vertreten, die Konzertierte Aktion sei Ausdruck „schwindenden Vertrauens in die besondere Leistungsfähigkeit des Staates" und leiste „... durch sich selbst einen Beitrag zu der Entwicklung, in der sich das überkommene Vertrauen auf die Institutionen abbaut und sich eine Vorliebe für die funktionale Betrachtungsweise durchsetzt"[148].

Wegen ihrer Originalität ist diese Hypothese ohne Zweifel eine der interessantesten über die Konzertierte Aktion. Um sie zu beurteilen, bedarf es jedoch einer ausführlichen gesellschaftsphilosophischen Analyse. Sie würde im Rahmen dieses Referates zu weit führen. Deshalb sollen hier die beiden anderen gesellschaftspolitischen Aspekte in den Vordergrund gestellt werden, die sich einer kritischen Würdigung durch den Ökonomen eher zugänglich zeigen.

(2) Schiller bezeichnet die Konzertierte Aktion expressis verbis als einen „gesellschaftlichen Integrationsprozeß"[149]. Nach seiner Auffassung integrieren rationale Kommunikation und Information „ganz notwendigerweise"[150]. Für Biedenkopf ergibt sich dagegen eine Desintegration der Gesellschaft als Folge des ungelösten Repräsentationsproblems in der Konzertierten Aktion. Er erkennt zwar an, daß diese Verhaltensabstimmung zu einer Integration autonomer Gruppen führt, doch sei

---

147 Vgl. *Karl Schiller,* Konjunkturpolitik ..., a.a.O., S. 14.

148 *Hermann Josef Wallraff,* Die Konzertierte Aktion — Analyse ihrer Leitideen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 20. Jahr (1969), S. 340.

149 Vgl. *Karl Schiller, Konjunkturpolitik* ..., a.a.O., S. 14.

150 Vgl. ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser Effekt auf die teilnehmenden Verbände beschränkt[151]. Zu einer Integration der Gesellschaft könne sie nicht beitragen[152]. Vielmehr müsse damit gerechnet werden, „... daß diejenigen, die an der Vorformung der politischen Entscheidungen keinen privilegierten Anteil haben, auch nicht bereit sind, diese politischen Entscheidungen anzuerkennen"[153]. Das ist kaum zu widerlegen. Erneut wird damit die Bedeutung der Frage sichtbar, wie die Repräsentation der verschiedenen Interessen in der Konzertierten Aktion zu erfolgen hat. Bisher fehlt dafür — das ist schon mehrfach deutlich geworden — eine befriedigende Antwort. Insofern ist Biedenkopfs Kritik berechtigt. Das Problem ist jedoch nicht unlösbar. Für die Regelung des Zugangs lassen sich durchaus objektive Auswahlkriterien entwickeln, die allgemeine Anerkennung finden können[154]. Sämtliche Schwierigkeiten sind dadurch allerdings nicht zu beseitigen. Die notwendige Zentralisation der Gespräche bietet den einzelnen Verbandsmitgliedern kaum noch die Möglichkeit, sich an den auch für sie wichtigen Abstimmungsprozessen direkt zu beteiligen[155]. Sie vermögen lediglich im Rahmen der innerverbandlichen Willensbildung auf die Entscheidungen der Verbandsführung einzuwirken. Die Chancen, die hier offenstehen, sind gering[156]. Das wäre gesellschaftspolitisch weniger problematisch, wenn die Präferenzstrukturen der Spitzenfunktionäre mit denen der Mitglieder übereinstimmen würden. Gerade das ist jedoch in der Regel nicht der Fall[157]. Deshalb bietet die Kooperation einiger Verbandsführer mit den Trägern der staatlichen Wirtschaftspolitik keineswegs eine Garantie für integrierende Wirkungen in der Gesellschaft. Es ist sogar möglich, daß die Konzertierte Aktion die Divergenzen zwischen den Führungsgremien der Verbände und deren Mitgliedern vermehrt und damit die Gefahr desintegrierender Effekte wächst. Eine derartige nachteilige Interdepen-

---

151 Vgl. *Kurt H. Biedenkopf,* Ordnungspolitische Probleme ..., a.a.O., S. 324.

152 Vgl. ebenda, ferner: ders., Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung, in: Wirtschaftstag der CDU/CSU 1969, Protokolle S. 34.

153 Vgl. *Kurt H. Biedenkopf,* Ordnungspolitische Probleme ..., a.a.O., S. 324.

154 Vgl. dazu den Beitrag des Verfassers: Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 128 ff.

155 Das ist ein generelles Problem jeder zentralen Lohnsteuerung; vgl. dazu: *Jan Tinbergen,* Vor- und Nachteile einer staatlichen Lohnpolitik, in: Hamburger Jahrbuch, 6. Jahr (1961), S. 71; vgl. ferner: *Hansjörg Weitbrecht,* Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969, S. 64 ff.

156 Vgl. zu diesem Problem u. a.: *Günter Triesch,* Die Macht der Verbände, Düsseldorf 1956; *Theo Pirker,* Die blinde Macht, München 1960 (2 Bände); *Bernhard Külp,* Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, Berlin 1965; *Mark van de Vall,* Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966; *Karl-Gustav Werner,* Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft, Berlin 1968; *Dieter von Schmädel,* Führung im Interessenverband, Berlin 1968; *Helmut Adels,* Wie entscheiden Verbände?, Köln 1969; *Edwin Buchholz,* Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969, S. 101 ff.

157 Vgl. u. a. *Bernhard Külp,* Lohnbildung ..., a.a.O., S. 27 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denz zwischen der Organisation der Verbände und den gesellschaftlichen Wirkungen der Konzertierten Aktion ist jedenfalls nicht a priori auszuschließen. Bisher läßt sich allerdings kaum feststellen, inwieweit die bestehende Organisationsstruktur desintegrierende Tendenzen begünstigt. Dazu bedarf es ausführlicher soziologischer Analysen, die noch nicht vorliegen. Immerhin sind wilde Streiks sowie Forderungen nach dem Abschluß von Firmentarifen und nach sektoraler und regionaler Autonomie der Verbandsgliederungen Warnsignale, die eine kritische Beurteilung der Integrationsfunktion der Konzertierten Aktion rechtfertigen können.

(3) Verschiedentlich wird die Konzertierte Aktion als ein Instrument der herrschenden Klasse bezeichnet, das lediglich der Ausbeutung der Lohnempfänger diene. Mit ihrer Hilfe sei beabsichtigt, „... die Lohnabhängigen daran zu hindern, die einmalig zu ihren Gunsten wirkenden Marktgesetze auszunutzen, indem diese zum ‚Maßhalten' aufgefordert werden, während andererseits in Zeiten der Rezession das ganze Gewicht der ‚Marktgesetze' des Arbeitsmarktes auf die Lohnabhängigen herabsaust und sich sowohl in Lohnkürzungen und Gehaltsverlusten wie auch in Massenentlassungen und Massenerwerbslosigkeit ausdrückt"[158].

Grundlage dieser Kritik sind Vorstellungen der marxistischen Theorie. Konkret basiert sie auf der Auffassung, daß durch die Konzertierte Aktion die sozialen Konflikte ausgeschaltet oder harmonisiert werden sollen. Hinweise darauf lassen sich jedoch weder in der theoretischen Konzeption noch in der praktizierten Form dieser Verhaltensabstimmung finden. Derartige Harmonisierungsversuche wären auch von vornherein zum Scheitern verurteilt, da die Konflikte nicht zu verhindern oder wegzudenken sind[159]. Schiller selbst erkennt dies sehr deutlich. Er betont ausdrücklich: „Die Konzertierte Aktion stellt nicht die Harmonie in bezug auf die sozialen Konflikte her[160]." Es kann nur versucht werden, „... den sozialen Konflikt in Prozeßformen geringerer desintegrierender Potenz abzuwandeln und gleichzeitig den unbewältigten Rest durch Einbau integrierender Prozeßkomplexe (Institutionalisierung) in das gefährdete soziale Gebilde, d. h. also durch Stabilisierung der Austragungsformen zu entgiften"[161]. Ob dazu ein geregelter Informationsaustausch ausreicht, ist allerdings zu bezweifeln. Infor-

---

158 *Ernest Mandel,* Die deutsche Wirtschaftskrise, Lehren der Rezession 1966/67, Frankfurt/Main 1969, S. 28.

159 Vgl. *Erich Arndt,* Theoretische Grundlagen der Lohnpolitik, Tübingen 1957, S. 5; *Herbert Giersch,* Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1961, S. 62.

160 *Karl Schiller,* Konjunkturpolitik ..., a.a.O., S. 14.

161 *Erich Arndt,* a.a.O., S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mation kann konflikt-entschärfend wirken[162]; eine sichere Aussage ist jedoch nicht möglich.

Külp befürchtet dagegen eine Konfliktverschärfung durch die Konzertierte Aktion, sofern mit dieser die Anerkennung bindender Lohnleitlinien angestrebt wird[163]. Seiner Auffassung nach ist die zur Zeit gültige dezentrale Lösung der Lohnprobleme im Rahmen der Tarifautonomie einer Regelung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene überlegen. Die angedrohten Konflikte seien jederzeit regional und funktional begrenzt, während sie durch Entscheidungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Volkswirtschaft als Ganzes treffen würden[164]. Diese Gefahr bestünde tatsächlich bei einem Scheitern der Koordinierungsbemühungen. Es ist aber durchaus nicht auszuschließen, daß das Wissen um die Ausmaße eines ernsten Konflikts als Zwang zur Einigung wirkt.

IV. Bewährungsproben und Entwicklungsalternativen

Nach der kritischen Würdigung der prozeß-, ordnungs- und gesellschaftspolitischen Einwände ist es noch erforderlich, die Frage nach dem Erfolg der Konzertierten Aktion im Hinblick auf konjunkturpolitische Zielsetzungen zu beantworten. Erst dann können Folgerungen für ihre zukünftige Entwicklung gezogen werden.

In der Anfangsphase der Konzertierten Aktion herrschte angesichts der Rezession ein hohes Maß an Übereinstimmung hinsichtlich der Priorität des Zieles der Beschäftigungssteigerung[165]. Dieser allgemeine Konsens führte dazu, daß im Rahmen der Globalsteuerung staatliche Maßnahmen und Aktionen der Sozialpartner gleiche Zielrichtungen hatten. Deshalb wurden konterkarierende Effekte weitgehend vermieden, so daß der konjunkturelle Aufschwung früher als erwartet einsetzte[166]. Ob dieser Erfolg den Gesprächen der Konzertierten Aktion zuzurechnen ist, läßt sich allerdings nicht feststellen. Einerseits enthielten die Gesprächsergebnisse der konjunkturellen Situation sachlich

---

162 Vgl. *Horst Hinz,* Konjunktur und Herrschaft, Zur politisch-ökonomischen Analyse des Stabilitätsgesetzes, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1967), S. 327.

163 Vgl. *Bernhard Külp,* Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt, in: Der Volkswirt, 23. Jg. (1969), Nr. 26 S. 37.

164 Vgl. ebenda.

165 Vgl. dazu: Konzertierte Aktion — Erfahrungsbericht über das erste Jahr ihres Bestehens, a.a.O., S. 26 ff.; Konzertierte Aktion — Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen, a.a.O., S. 37 f.

166 Vgl. z. B. die pessimistische Beurteilung der konjunkturellen Entwicklung für die Jahre 1967 und 1968 bei Müller-Armack *(Alfred Müller-Armack,* Konjunkturelle Aussichten und konjunkturpolitische Aufgaben für das Jahr 1968, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Festgabe für Fritz W. Meyer, Wirtschaftspolitische Chronik, 1967, Heft 2/3, S. 13 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zeitlich entsprechende Maßnahmen[167], andererseits kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß die wirtschaftspolitischen Instanzen auch ohne formelle Kontakte in gleicher Weise gehandelt hätten. Dies gilt insbesondere für die zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften.

In der Phase des konjunkturellen Aufschwungs wären unter den Gesichtspunkten

— der Preisstabilität,
— der weiteren Stützung der effektiven Nachfrage und damit der Beschäftigungssteigerung,
— des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und
— der „sozialen Symmetrie"

stärkere Lohnsteigerungen als die tatsächlich realisierten notwendig gewesen. Obwohl weiterhin in der Konzertierten Aktion Konsens über die zu verfolgende Wirtschaftspolitik bestand, blieb die Lohnentwicklung hinter den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zurück. Das hatte folgende Gründe:

1. Bereits in der von der Bundesregierung für das Jahr 1968 vorgelegten Zielprojektion[168] waren die Steigerungsraten für das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (4,7 %) wesentlich niedriger angesetzt als die der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und mit Vermögen (11,8 bzw. 7,9 %[169]). Damit wurde mit Billigung der Arbeitnehmervertreter eine weitere Begünstigung der Unternehmereinkommen angestrebt.
2. Der tatsächliche konjunkturelle Aufschwung war bedeutend steiler, als in der Zielprojektion der Bundesregierung zugrundegelegt worden war[170]. Da sich aber die Lohnentwicklung stark an den Richtwerten des Jahresgutachtens orientierte, blieb sie (gemessen an der Differenz der Wachstumsraten) noch mehr gegenüber der Sozialproduktsentwicklung zurück, als in der Zielprojektion vorgesehen. Die soziale Asymmetrie wurde dadurch verschärft.

---

[167] Vgl. dazu *Otto Schlecht*, a.a.O., S. 27 ff.; ferner: Konzertierte Aktion — Erfahrungsbericht über das erste Jahr ihres Bestehens, a.a.O., S. 26 ff.; Konzertierte Aktion — Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen, a.a.O., S. 37 f.

[168] Vgl. Jahresprojektion 1968, in: Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, Beilage zum JG 1967/68, S. 10.

[169] Dabei bezieht der höhere Wert die Entlastung der Altvorräte mit ein, während die zweite Ziffer diese Entlastung nicht berücksichtigt.

[170] Vgl. dazu die Gegenüberstellung von Jahresprojektion 1968 und tatsächlicher Entwicklung, in: Jahreswirtschaftsbericht 1969 der Bundesregierung, Beilage zum JG 1968/69, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Selbst als die starke Diskrepanz zwischen Lohn- und Gewinnentwicklung offenkundig wurde, blieben die Lohnforderungen de facto zurückhaltend. Welche Rolle dabei eine vermeintlich notwendige Rücksicht auf die Beschäftigungssituation einerseits und die langen Laufzeiten der in der Rezession abgeschlossenen Tarifverträge andererseits spielten, läßt sich nicht exakt feststellen.

Das Zurückbleiben der Lohnentwicklung und die dadurch ermöglichte rasche Gewinnsteigerung in der Aufschwungphase[171] bildeten einen der wesentlichen Bestimmungsgründe für die in der Folgezeit auftretende Überhitzung der Konjunktur. Die Gespräche der Konzertierten Aktion haben diese Fehlentwicklung nicht verhindern können.

Ein ähnliches Versagen der Konzertierten Aktion läßt sich auch in der Phase der Überschäftigung feststellen. Entsprechend der in dieser Situation verschobenen Gewichtung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen[172] hätte eine Lösung für den Konflikt zwischen der Preisniveaustabilität und dem „Nachholbedarf" der Löhne gefunden werden müssen. Bei den sinkenden Produktivitätszuwächsen wäre ein Kompromiß zwischen den hohen Nominallohnforderungen der Gewerkschaften und dem Beharren der Unternehmer auf ihrem während des Aufschwungs erzielten Einkommensvorsprung erforderlich gewesen. Die geringe Bereitschaft zu einer derartigen Verhaltensabstimmung zeigte sich in der Sitzung der Konzertierten Aktion vom 12. Januar 1970, in der sich Lohnforderungen der Gewerkschaften von mindestens 10 % und Angebote der Arbeitgeberseite von höchstens 5,5 % gegenüberstanden[173].

Die Frage nach der Bewährung der Konzertierten Aktion in den bisherigen Phasen des gegenwärtigen Konjunkturzyklus läßt sich damit nicht positiv beantworten. Nur in der ersten Phase kann ein Erfolg der Konzertierten Aktion nicht a priori ausgeschlossen werden. Eine exakte Aussage ist hier aufgrund des empirischen Befundes nicht möglich, da von vornherein Konsens über die Priorität des Zieles der Beschäftigungssteigerung bestand und die dafür einzusetzenden Maßnahmen die Realisierung anderer Ziele der beteiligten Gruppen nicht gefährdeten.

---

[171] Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/281 vom 27. Januar 1970, Ziff. 28, S. 12.

[172] Vgl. JG 1968/69, Ziff. 177, S. 55 und Sondergutachten des Sachverständigenrates vom 30. Juni 1969: Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, abgedruckt in: JG 1969, Bundesdrucksache VI/100 vom 1. Dezember 1969, Ziff. 1 ff., S. 108 ff.; ferner JG 1969, Ziff. 201 ff., S. 70 f.

[173] Vgl. o. V., Hauptstreitpunkt das Ausmaß der Lohnerhöhungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 10 vom 13. Januar 1970, S. 1; o. V., Über die Lohnpolitik uneins, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 11, vom 14. Januar 1970, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses Ergebnis legt die Frage nach der weiteren Entwicklung der Konzertierten Aktion nahe. Es stehen lediglich folgende Alternativen zur Wahl:

1. Die Konzertierte Aktion bleibt in ihrer Funktion und als Institution unverändert. Dann dürfte die Einigkeit der wirtschaftspolitischen Gruppen weiterhin jeweils nur in solchen Phasen zu erreichen sein, in denen sowieso Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele und der zu ergreifenden Maßnahmen besteht[174]. Damit wird die Konzertierte Aktion als Instrument wirtschaftspolitischer Koordinierung überflüssig. Sie dürfte, wenn dies genügend offensichtlich geworden ist, abgeschafft werden. Der Zeitpunkt hierfür mag in starkem Maße von der politischen Konstellation abhängig sein[175].

2. Es wird versucht, die in der Institution liegenden und für das bisherige Scheitern maßgeblichen Mängel zu beseitigen. Das erfordert eine effektive Koordinierung der Verhaltensweisen der gesellschaftlichen Gruppen. Da eine autoritäre Vorgabe von Verhaltensregeln durch den Staat von allen Beteiligten abgelehnt wird, kommt nur eine freiwillige Einigung auf Maßnahmenbündel in Betracht, die allseits akzeptabel sind. Durch welche institutionellen Vorkehrungen eine solche freiwillige Einigung gewährleistet werden kann, ist eine bisher ungelöste Frage. Wichtigste Voraussetzungen hierfür sind

— stärkere Koordinierungsanreize bzw. -zwänge für die Beteiligten,
— Gewährleistung der tatsächlichen Durchführung der gefaßten Beschlüsse.

Einer derartigen funktionellen Stärkung der Konzertierten Aktion steht jedoch in institutioneller Hinsicht eine Reihe von Hindernissen entgegen. Dafür ist nur zu einem Teil die mangelnde Bereitschaft der Verbände verantwortlich, anstelle der autonomen isolierten Entscheidungen ebenfalls autonome, aber kompromißbestimmte Gruppenentscheidungen zu treffen. Zu einem wesentlichen Teil liegen die Gründe in der gegenwärtigen Organisationsstruktur der Verbände, die eine Realisierung von Spitzenentscheidungen „an der Front" nicht sicherstellt[176].

---

[174] Watrin hält die Konzertierte Aktion wegen der nur in der „Talsohle" gegebenen Identität der Gruppeninteressen grundsätzlich nicht für geeignet, in der Hochkonjunktur wirksam tätig zu werden. (Vgl. *Christian Watrin*, Die konzertierte Aktion — ein Mittel zur „konjunkturgerechten" Verhaltenssteuerung der Wirtschaftsverbände?, in: Tagungsbeiträge der Politischen Akademie Eichholz 4/71, S. 45—64, insbesondere S. 56 ff.)

[175] Wenn die jetzt praktizierte Form beibehalten wird, ist sicher auch die Befürchtung Möllers nicht berechtigt, daß die Konzertierte Aktion dazu beitrage, „... falsche Hoffnungen über die Lenkungsmöglichkeit des Wirtschaftsgeschehens zu wecken...", (*Hans Möller*, a.a.O., S. 714).

[176] Im Rahmen dieses Aufsatzes konnten die in den Beiträgen zu Erich Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion — Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt a. M. 1971, neu vorgetragenen Argumente nicht mehr berücksichtigt werden; dieser Band war nicht mehr rechtzeitig verfügbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Einfluß der Konzertierten Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner

Von *Bernhard Külp*, Bochum

1. Nach einer weitverbreiteten These tragen die Tarifpartner ihre Konflikte auf dem Rücken der Konsumenten aus. Die Arbeitgeber stimmen den Forderungen der Gewerkschaften zu, da sie die Möglichkeit sehen, die mit den Lohnerhöhungen verbundenen Kostensteigerungen auf die Güterpreise und damit auf die Konsumenten abzuwälzen. Man kann diese These auch so formulieren: unsere Gesellschaft kennt vor allem zwei Mechanismen, wie soziale Spannungen verarbeitet werden können. Soziale Spannungen können auf dem Wege offener Arbeitskämpfe ausgetragen werden. Der offene Konflikt kann jedoch auch vermieden werden, wenn man bereit ist, generelle Preissteigerungen in Kauf zu nehmen. Preissteigerungen gelten hier als Substitut von Arbeitskämpfen.

Erklärtes Ziel der Konzertierten Aktion (= K. A.) ist es nun, u. a. das Preisniveau zu stabilisieren. In dem Maße, in dem dieses Ziel der K. A. erreicht wird, verringern sich für die Arbeitgeber die Möglichkeiten, Lohnsteigerungen auf die Güterpreise abzuwälzen. Das bedeutet jedoch, daß sich die Tarifpartner bei einem Erfolg der K. A. stärker als bisher dem zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestehenden Interessenkonflikt stellen müssen. Insgesamt wird von seiten der Arbeitgebervertreter den gewerkschaftlichen Forderungen stärkerer Widerstand entgegengesetzt werden, es wird schärfer verhandelt werden, und die Wahrscheinlichkeit eines offenen Arbeitskampfes wird steigen.

Entspricht diese These unseren Erfahrungen? Bei Gültigkeit dieser These müßten in den Ländern, die eine hohe Inflationsrate aufweisen, das Ausmaß der offenen Arbeitskämpfe gering sein, und umgekehrt müßten die Länder mit zahlreichen Arbeitskämpfen eine geringe Inflationsrate haben.

Diese Erwartungen stimmen jedoch offensichtlich mit unseren Erfahrungen nicht überein. Wir kennen Länder — wie z. B. Italien und Großbritannien —, in denen innerhalb der beiden letzten Jahrzehnte sowohl die Inflationsrate wie auch das Ausmaß der industriellen Arbeits-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kämpfe hoch war, und wir kennen Länder — wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland —, die im internationalen Vergleich sowohl eine geringe Inflationsrate wie auch ein geringes Ausmaß an offenen Arbeitskämpfen aufweisen[1]. Diese Tatsachen lassen sich mit der obengenannten These vom substitutiven Verhältnis der Inflationsrate und dem Ausmaß der Arbeitskämpfe nur schwer in Einklang bringen. Damit sind jedoch zugleich die Schlußfolgerungen in Frage gestellt, die man aus dieser Hypothese auf die Wirksamkeit der K. A. ziehen könnte.

2. Es entspricht ebenfalls einer weitverbreiteten Meinung, daß die Gewerkschaften über Barlohnerhöhungen nur in geringem Maße eine Steigerung des Reallohneinkommens erzielen können und daß eine entscheidende Verbesserung des Anteils der Arbeitnehmer am Sozialprodukt nur erreicht werden könnte, wenn die Gewerkschaften zur Forderung nach Investivlöhnen u. ä. übergingen.

Es wird mit dieser These die Erwartung verbunden, daß die K. A. aufgrund einer größeren Markttransparenz die Erfolgschancen der zwar spektakulären, aber recht ineffizienten traditionellen Barlohnpolitik beschneide und auf diese Weise die Gewerkschaften zwinge, vermehrt zur Politik des Investivlohns überzugehen. Damit bringe die K. A. zwar einen Verzicht auf die traditionellen Strategien der Gewerkschaften mit sich; trotz allem ermögliche jedoch die K. A. eine Verbesserung des Anteils der Arbeitnehmer am Sozialprodukt, da die Gewerkschaften zu wirksameren Strategien der Lohnpolitik gezwungen würden. Auch hier kann man von einer substitutiven Beziehung sprechen: es wird vermutet, daß die Gewerkschaften die preissteigernde, aber verteilungspolitisch ineffiziente Strategie der Barlohnpolitik zugunsten einer preisstabilisierenden und verteilungspolitisch wirksameren Strategie der Investivlöhne aufgeben.

Auch diese zweite Hypothese hält einer Konfrontation mit unseren bisherigen Erfahrungen nur schwerlich stand. Auch vor Wirksamwerden der K. A. gab es in jüngster Vergangenheit Perioden, in denen aufgrund der Rezession der Spielraum für Barlohnerhöhungen entscheidend zurückging, ohne daß sich deshalb die Gewerkschaften veranlaßt sahen, vermehrt zu einer Investitivlohnpolitik überzugehen.

3. In der Beantwortung der Frage nach dem Einfluß der K. A. auf das Verhalten der Tarifpartner kommen wir nur weiter, wenn wir unseren Überlegungen eine Theorie zugrunde legen, die nach den Bestimmungsgründen des Verhaltens der Tarifpartner fragt. Unser Problem wird dadurch erschwert, daß im Rahmen der collective-bargaining-Theorien zwei recht unterschiedliche, konkurrierende Ansätze vorgetragen werden. Der eine Ansatz geht auf J. T. Dunlop und

[1] Siehe Tabelle 1 und 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

J. R. Hicks[2] zurück. Beide Autoren gehen von der Annahme aus, daß das Verhalten der Tarifparteien — der Gewerkschaften genauso wie der Arbeitgeber — durch das Ziel bestimmt wird, das Einkommen der eigenen Gruppe zu maximieren (= Einkommensmaximierungshypothese). Hicks unterscheidet sich von Dunlop nur insoweit, als die Machtposition der Gewerkschaften von Dunlop in der Möglichkeit zur monopolitischen Verknappung des Arbeitsangebotes, von Hicks hingegen in dem Einfluß des Streiks auf das Kostenkalkül der Unternehmer gesehen wird. Demgegenüber hält A. Ross die Einkommensmaximierungshypothese für unrealistisch. Er unterstellt, daß sich die Gewerkschaften nicht von einem wirtschaftlichen, sondern von einem politischen Kalkül leiten lassen und daß die Gewerkschaften das primäre Ziel verfolgen, als Verband zu überleben[3]. Das Verhalten der Gewerkschaftsfunktionäre bei den Tarifverhandlungen hänge deshalb entscheidend davon ab, welche Position die Gewerkschaftsfunktionäre ihren Mitgliedern gegenüber einnähmen. Verschlechtere sich die Stellung der Funktionäre gegenüber den Mitgliedern, so schlage sich dieser Wandel auch einem veränderten, d. h. militanten Verhalten der gewerkschaftlichen Verhandlungsführer nieder.

4. Bevor wir uns der Frage nach dem Einfluß der K. A. auf das Verhalten der Tarifpartner zuwenden, wollen wir zunächst die Einflußgrößen und Variablen unserer Untersuchung präzisieren. Unter dem Begriff K. A. können recht unterschiedliche Tatbestände zusammengefaßt werden. Wir wollen uns in diesem Zusammenhang auf zwei Einflußfaktoren beschränken, die in die Bestimmungsgründe des Verhaltens der Tarifpartner eingehen. Erstens führt die K. A. zu einer Veränderung der Information und der Kommunikation der Tarifpartner. In diesem Sinne ist es zweckmäßig, die Bildung des Sachverständigenrates, die der K. A. i. e. S. voranging, unter den Begriff der K. A. i. w. S. zu subsumieren. Sachverständigenrat und K. A. i. e. S. bringen den Tarifpartnern zusätzliche Informationen. Gleichzeitig mit der quantitativen Zunahme der Informationen verändert sich auch die Qualität des Informationsstromes. Für die Frage, inwieweit die Verhandlungsführer die in den Verhandlungen ausgehandelten Kompromisse gegenüber ihren eigenen Mitgliedern „verkaufen" können, ist es entscheidend, ob die Argumente, mit denen die Kompromisse verteidigt werden, von der Gegenseite oder von einer neutralen oder sogar „offiziellen" Seite in die Debatte geworfen werden.

In ähnlicher Weise bringt die K. A. auch eine quantitative und qualitative Veränderung der Kommunikationsmöglichkeiten der Tarif-

---

[2] *J. T. Dunlop,* Wage Determination under Trade Unions, New York 1950; *J. R. Hicks,* The Theory of Wages, 2. Aufl., London 1964, S. 136 ff.

[3] *A. Ross,* Trade Unions Wage Policy, 2. Aufl., Berkeley 1950, S. 21 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

partner mit sich. Die Beziehungen der Tarifpartner erschöpfen sich nun nicht nur vornehmlich auf die eigentlichen Verhandlungen (insofern kann man in den informellen Gesprächen der Bundesregierung mit den Tarifpartnern in den 50er Jahren und zu Beginn der 60er Jahre eine Vorstufe zur K. A. sehen); gleichzeitig bringt die Institutionalisierung dieser Gespräche und die Hinzuziehung weiterer Gruppen und Gesprächspartner eine qualitative Veränderung der gemeinsamen Kommunikation.

Die K. A. kann — neben der Zunahme der Information und der Kommunikation — auch zweitens eine Veränderung der Spielregeln herbeiführen, unter denen die Tarifverhandlungen ablaufen. Das gilt vor allem dann, wenn im Rahmen der K. A. bindende Lohnleitlinien vereinbart werden. Wir haben uns auch die Frage zu stellen, wie sich eine derart erweiterte K. A. auf das Verhalten der Tarifpartner auswirkt.

5. Nachdem wir geklärt haben an welche Einflußfaktoren konkret gedacht wird, wenn wir von K. A. sprechen, gilt es in gleicher Weise die Wirkungsgrößen zu präzisieren. Das Verhalten der Tarifpartner kommt einmal in den von den Tarifgruppen gewählten Strategien und Taktiken, zum anderen in den Ergebnissen zum Ausdruck, mit denen die Verhandlungen zu Ende geführt bzw. abgebrochen werden. Sowohl bei der Frage nach den Strategien wie auch nach den Ergebnissen der Tarifverhandlungen können wir zwischen einem *verteilungspolitischen* und einem *konfliktpolitischen* Aspekt unterscheiden. Die Tarifpartner stehen vor der Entscheidung, ob sie eine friedliche oder militante Strategie wählen und auf welchem Wege sie die Einkommensverteilung zu beeinflussen versuchen. Das Ergebnis der Verhandlungen zeigt sich einmal am Ausmaß des Konfliktes (Anzahl der durch Streik ausgefallenen Arbeitstage), zum anderen an der Veränderung der Einkommensverteilung (Erhöhung der Reallohneinkommen, Veränderung der Lohnquote).

Im Rahmen der verteilungspolitischen Problematik wollen wir drei verschiedene Strategien unterscheiden. Dabei gilt es die einzelnen Strategien so abzugrenzen, daß sowohl die mikroökonomischen Ansatzpunkte, als auch die makroökonomischen Zusammenhänge berücksichtigt werden.

Ausgangspunkt der Unterscheidung sei die Verteilungstheorie von N. Kaldor, nach der die Lohnquote auf zweierlei Weise beeinflußt werden kann[4]. Die Einkommensverteilung kann dieser Theorie zur Folge erstens dadurch zugunsten der Arbeitnehmer verändert werden, daß

[4] *N. Kaldor,* Alternative Theories of Distribution, in: Rev. Econ. Studies, Vol. 23, 1955/56, S. 83 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Sparneigung der Arbeitnehmer erhöht wird[5]. Die Gewerkschaften versuchen in diesem Falle Einkommenserhöhungen zu erkämpfen, die den Arbeitnehmern nicht bar ausgezahlt werden (z. B. Investivlöhne oder investive Gewinnbeteiligung). Wir wollen von der *Strategie der Investivlohnpolitik* sprechen. Die Arbeitnehmer erlangen in diesem Falle einen höheren Anteil am Sozialprodukt, indem sie am Investitionsvolumen partizipieren.

Entsprechend der Theorie von Kaldor kann die Lohnquote zweitens dadurch erhöht werden, daß die Investitionsquote vermindert wird[6]. Die Gewerkschaften erzwingen in diesem Fall Barlohnerhöhungen und nehmen Preissteigerungen in Kauf. Sie rechnen jedoch damit, daß es den Unternehmern nicht gelingen wird, die Lohnerhöhungen zu 100 % auf den Preis abzuwälzen. Die Unternehmer sehen sich gezwungen, einen Teil der Lohnsteigerungen in den Gewinnzuschlägen aufzufangen. Aufgrund der verringerten Gewinne reduzieren sich gleichzeitig die Investitionsmöglichkeiten und Investitionsanreize. Eine Gewinnminderung kann im Rahmen dieser zweiten Strategie (= *Strategie der Barlohnpolitik)* faktisch auch dadurch eintreten, daß es den Unternehmern erst nach Ablauf einiger Perioden gelingt, die Lohnsteigerungen auf den Güterpreis abzuwälzen.

Wenn wir die wirtschaftliche Aktivität des Staates und die außenwirtschaftlichen Beziehungen in unsere Überlegungen miteinbeziehen, kann diese zweite Strategie auch dann zum Erfolg führen, wenn das Investitionsvolumen konstant bleibt. Preissteigerungen verschlechtern die Marktposition der inländischen Unternehmungen auf dem Weltmarkt, was sich in einem Abbau des Leistungsbilanzüberschusses (oder in einem Zuwachs des Leistungsbilanzdefizites) niederschlägt. Diese Verminderung des Anteils des Außenhandels am Sozialprodukt kommt einer Erhöhung der Lohnquote gleich.

In ähnlicher Weise muß überprüft werden, welchen Einfluß generelle Preissteigerungen auf die vom Staat ausgehende effektive Nachfrage ausüben. Aufgrund der progressiven Einkommensbesteuerung könnten die Steuereinnahmen stärker ansteigen als das Preisniveau. Steigen die Staatsausgaben kurzfristig nur in gleichem Maße an wie die Güterpreise, so nehmen die Überschüsse des Staates zu (bzw. das Defizit ab), und diese Veränderung des Staatshaushaltssaldos kommt wiederum einer Erhöhung der Lohnquote gleich. Betreibt der Staat eine antizyklische oder kompensatorische Fiskalpolitik, so sieht er sich gezwungen, die von den Gewerkschaften ausgelösten inflationären Tendenzen durch deflationäre Tendenzen im Staatshaushalt zu kompensieren.

---

[5] Siehe Diagramm 1.
[6] Siehe Diagramm 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Strategie der Barlohnpolitik kann also zu einer Erhöhung der Lohnquote führen, wenn die mit der Lohnerhöhung verbundenen Preissteigerungen die Anteile des Investitionsvolumens oder des Außenhandels oder des Staates am Sozialprodukt verringern. Damit ist in keiner Weise zu der Frage Stellung genommen, ob eine solche Strategie volkswirtschaftlich erwünscht oder vertretbar erscheint.

Mit Hilfe der Theorie von Kaldor können nicht alle verteilungspolitischen Strategien der Tarifpartner aufgezeigt werden. Diese Theorie geht von der Annahme aus, daß die von den Nachfrageveränderungen ausgelösten Expansions- bzw. Kontraktionsprozesse die Höhe des realen Volkseinkommens unberührt lassen. Die Höhe des realen Volkseinkommens erscheint hier — wie in der klassischen Theorie — von dem vorgegebenen kurzfristig konstanten Bestand an Produktionsfaktoren determiniert. Heben wir diese Annahme auf, und berücksichtigen wir vor allem die Möglichkeit der Nichtvollauslastung von Produktionsfaktoren, so erhält die Kaldorianische Theorie einen Freiheitsgrad. Verschiedene verteilungstheoretische Ansätze haben versucht, diesen Freiheitsgrad dadurch zu eliminieren, daß unterstellt wird, die Einkommensverteilung hänge auch von dem Verhalten der Anbieter von Gütern ab. So sieht z. B. C. Föhl die Einkommensverteilung nicht nur als Funktion der Nachfrage, sondern auch des Güterangebotes[7]. Da die einzelnen Unternehmungen unterschiedliche Kosten- und Erlösstrukturen aufweisen, erzielen die intramarginalen Betriebe entsprechend ihrer Kosten- und Erlösvorteile Differentialgewinne. In dem Maße, in dem die Gewerkschaften eine Differenzierung der Lohnsätze entsprechend der Kosten- und Erlösunterschiede erzwingen, gelingt es ihnen, das Gesamtausmaß der Differentialgewinne zu verringern und damit den Anteil der Löhne am Sozialprodukt zu vergrößern[8]. Wir wollen von der *Strategie der Lohndifferenzierung* sprechen. Auch diese Strategie ist aufgrund der verringerten Gewinne mit einem Rückgang der Investitionsquote oder mit einer Zunahme der Sparquote verbunden.

6. Nachdem wir herausgestellt haben, welche verteilungspolitischen Strategien unterschieden werden sollen, können wir uns der eigentlichen Frage dieser Arbeit: dem Einfluß der K. A. auf das Verhalten der Tarifpartner zuwenden. In einem ersten Schritt wollen wir die Theorien von Hicks-Dunlop zugrunde legen und uns die Frage stellen, wie sich die K. A. a) auf das Konfliktausmaß und b) auf die Einkommensverteilung auswirkt.

---

[7] *C. Föhl,* Diskussionsbeitrag in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Schr. d. Ver. f. Socialp., hrsg. v. W. G. Hoffmann, Berlin 1956, Bd. 13, S. 117 ff.

[8] Siehe Diagramm 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Theorie von Hicks zur Folge erstreben die Gewerkschaften eine Maximierung des Einkommens ihrer Mitglieder. Sie werden ihre wichtigste Waffe: den Streik so einsetzen, daß sie dieses Ziel langfristig erreichen. Der Streik erfüllt somit keinen Selbstzweck. Dem Streik wird auch keine Funktion zur Überwindung der „kapitalistischen" Gesellschaft zugesprochen. Der Streik wird vielmehr — so wird unterstellt — als rationales Instrument zur Erreichung höherer Löhne (und verbesserter Arbeitsbedingungen) eingesetzt.

Die Gewerkschaften können damit rechnen, daß sich die Arbeitgeber aufgrund der Drohung mit Streiks zu Lohnzugeständnissen bereiterklären, da der Ausbruch eines Streiks den Unternehmungen zusätzliche Kosten verursacht.

Soweit die erwarteten Streikkosten höher sind als die Kostensteigerungen, die aufgrund der zur Diskussion stehenden Lohnerhöhungen zu erwarten sind, werden die Arbeitgeber Lohnerhöhungen zustimmen. Es wird also für die Arbeitgeber und ihre Vertreter ein reines Kostenkalkül unterstellt.

Die Streikmöglichkeiten sind allerdings für die Gewerkschaften begrenzt. Die wichtigste, wenn auch nicht einzige Beschränkung besteht darin, daß die Gewerkschaften an die streikenden Arbeitnehmer Streikgelder zu zahlen haben und daß deshalb das Streikpotential von der Höhe des Streiksfonds bestimmt wird. Kommt es zum Streik, so schmilzt der Streikfonds zusammen, und damit verschlechtert sich die Verhandlungsposition der Gewerkschaften bei den zukünftigen Verhandlungen. Die Gewerkschaften erreichen somit bei gegebenem Streikfonds dann ihr langfristiges Optimum, wenn sie es nach Möglichkeit gar nicht zum Streikausbruch kommen lassen, wenn sie also nur so lange ihre Lohnforderungen mit Streikdrohungen verbinden, wie sie damit rechnen können, daß die Arbeitgeber aufgrund der Streikdrohungen zu Lohnzugeständnissen bereit sind.

Die Gewerkschaften machen sich — dieser Theorie zur Folge — Gedanken über die kritische Verhandlungsgrenze der Arbeitgeber. Solange diese kritische Grenze in den Verhandlungen noch nicht in Sicht ist, verbinden sie ihre Forderungen mit Streikdrohungen. Erst wenn sie vermuten, daß diese kritische Verhandlungsgrenze erreicht ist, geben sie sich mit dem Erreichten zufrieden. Mit anderen Worten: die Gewerkschaften verhandeln bis hart an die konjekturale kritische Verhandlungsgrenze der Arbeitgeber.

Würden die Gewerkschaften über eine vollkommene Markttransparenz verfügen, so könnte es gar nicht zum Ausbruch eines Streiks kommen (mit einer Ausnahme allerdings, auf die wir später eingehen werden). Daß es in der Realität wiederholt zu Streiks kommt, wird

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit erklärt, daß die Gewerkschaften über keine *vollkommene* Markttransparenz verfügen und deshalb Gefahr laufen, die kritische Verhandlungsgrenze der Arbeitgeber falsch einzuschätzen. Sie verbinden aufgrund von Fehlinformationen ihre Lohnforderungen auch dann noch mit Streikdrohungen, wenn die tatsächliche Verhandlungsgrenze der Arbeitgeber bereits erreicht ist; sie müssen nun, um nicht unglaubhaft zu werden, ihre Drohungen wahr machen.

Legt man diese Theorie zugrunde, so ist der Einfluß der K. A. auf das Konfliktausmaß eindeutig. Die vermehrte Kommunikation und Information aufgrund der K. A. bewirkt, daß sich die Gewerkschaften weniger oft über die Höhe der kritischen Verhandlungsgrenze täuschen, daß sie also die Verhandlungsgrenzen realistischer einschätzen und daß deshalb das Konfliktausmaß zurückgeht.

7. Bevor wir zu diesem Ergebnis kritisch Stellung nehmen, wollen wir unsere zweite Frage beantworten, wie sich unter diesen Annahmen die Einkommensverteilung aufgrund der K. A. verändern müßte.

Zunächst kann man davon ausgehen, daß die K. A. zwar eine generelle Vergrößerung der Information und Kommunikation mit sich bringt, daß die Arbeitnehmerseite jedoch aus dieser Veränderung insgesamt einen größeren Gewinn zieht. Die im Rahmen der K. A. zur Diskussion stehenden Fragen berühren in stärkerem Maße die Daten, die die kritische Verhandlungslinie der Arbeitgeber bestimmen, und weniger die Daten, die sich auf die Streikmöglichkeiten und Streikbereitschaft der Arbeitnehmer beziehen. Man unterhält sich im Rahmen der K. A. vorwiegend über die erwarteten und erwünschten Lohn- und Preissteigerungen, aber weniger über die Entwicklung der Streikfonds und der Mitgliederstärke der Gewerkschaften. Dementsprechend müßte sich die Position der Gewerkschaften verbessern, da sie nun aufgrund des vermehrten Wissens in der Lage sind, ihren Handlungsspielraum besser auszunutzen.

Natürlich muß man sich darüber im klaren sein, daß Konfliktminderung und Verbesserung der verteilungspolitischen Situation der Arbeitnehmer in einem substitutiven Verhältnis zueinander stehen. Die Gewerkschaften können nun entweder die gleichen Lohnforderungen mit geringerem Konfliktrisiko durchsetzen oder bei Erhaltung des bisherigen Risikenniveaus höhere Lohnforderungen erkämpfen. Es liegt also bei den Gewerkschaften und bei ihrer Risikobereitschaft, ob sie die zusätzlichen Informationen zu einer Verringerung des Konfliktausmaßes oder zu einer Erhöhung der kurzfristigen Lohnquote ausnutzen.

8. Wir haben uns die Frage zu stellen, ob die K. A. nicht auch zu einem Wandel der verteilungspolitischen Strategie der Gewerkschaften

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und auf diesem indirekten Wege zu einer Veränderung der Einkommensverteilung führt. Wir können davon ausgehen, daß die Tarifpartner in der Vergangenheit die Strategie der Barlohnpolitik bevorzugt haben. Wird die K. A. dazu führen, daß sich die Gewerkschaften vermehrt der Investivlohnpolitik zuwenden? Es ist zu vermuten, daß die K. A. die Möglichkeiten einer expansiven Lohnpolitik verringert, da die Öffentlichkeit darüber informiert wird, bis zu welcher Grenze Lohnsteigerungen als preisniveauneutral zu gelten haben. Jeder Versuch der Gewerkschaften, über diese Grenze vorzustoßen, dürfte in stärkerem Maße als bisher Kritik von seiten der Öffentlichkeit auslösen. Man könnte folgern, daß sich die Gewerkschaften notgedrungen der Strategie der Investivlohnpolitik zuwenden, da ihnen die traditionellen Methoden der Lohnpolitik immer mehr verbaut werden.

Aber — so könnte man weiter fragen — warum haben die Gewerkschaften diesen Wandel in der Strategie nicht bereits früher vollzogen, obwohl nach herrschender Meinung die Strategie der Investivlohnpolitik der traditionellen Lohnpolitik eindeutig überlegen ist? Welcher rationale Kern kann in dem anfänglich offen geäußerten Widerstand der Gewerkschaften gegenüber der Investivlohnpolitik liegen?

Eine gewisse Begründung für diesen auf dem Boden der Hicks-Dunlopschen These vom Rationalverhalten der Gewerkschaften zunächst unverständlichen Sachverhalt könnte in der Tatsache zu suchen sein, daß die Tarifpartner auf dezentraler Ebene verhandeln, daß aber bei dezentralem Verhandeln die Vorteile der Strategie der Investivlohnpolitik nicht der Branche zufließen, die diese Strategie ergreift. Rufen wir uns hierzu die Wirkungsweise der beiden konkurrierenden lohnpolitischen Strategien in Erinnerung. Der Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt kann im Rahmen der Investivlohnpolitik deshalb erhöht werden, weil die Unternehmungen bei einer investiven Verwendung der Lohnerhöhungen die Kostensteigerungen nicht mehr im selben Ausmaß wie bisher auf den Güterpreis abwälzen können. Der Reallohnzuwachs tritt also in erster Linie über verhinderte Preissteigerungen ein. Dieser Einkommensgewinn kommt jedoch den Arbeitnehmern in ihrer Eigenschaft als Konsumenten zugute, Nutznießer sind nicht nur diejenigen Gruppen, die diese Strategie anwenden, sondern alle Käufer der in Frage kommenden Produkte.

Die Strategie der Barlohnpolitik hingegen verspricht — wenn überhaupt — aus einem ganz anderen Grunde einen Reallohneinkommenseffekt. Die Lohnerhöhungen haben Preissteigerungen zur Folge, es wird jedoch damit gerechnet, daß die Lohnsteigerungen nicht zu 100 % auf den Güterpreis abgewälzt werden. Nutznießer dieser Strategie ist allein diejenige Gruppe, die diese Barlohnpolitik anwendet; die rest-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Arbeitnehmergruppen werden in ihrer Eigenschaft als Konsumenten benachteiligt.

Solange eine Gruppe damit rechnen muß, daß die anderen Gruppen eine Strategie der Barlohnpolitik verfolgen, stellt sich auch bei vollkommen rationalem Verhalten (in bezug auf das Ziel der Einkommensmaximierung) die Einzelgruppe besser, wenn sie bei der Barlohnpolitik verbleibt. Die Strategie der Investivlohnpolitik verspricht derjenigen Gruppe, die sie anwendet, keine entscheidende Verbesserung des eigenen Anteils, sie bringt jedoch insofern einen Nachteil, als die Lohnerhöhungen nur zum Teil für konsumtive Zwecke zur Verfügung stehen. Die Strategie der Investivlohnpolitik verspricht somit der einzelnen Gruppe nur dann einen entscheidenden Vorteil, wenn sich die einzelnen Gruppen zu einem Gleichschritt, zu einer Konzertierten Aktion bereitfinden.

Aus dieser Sicht könnte man davon sprechen, daß die K. A. — sozusagen als willkommenes Nebenprodukt — gleichzeitig die Voraussetzungen für eine konzertierte Vorgehensweise der Gewerkschaften in der Investivlohnpolitik schafft und damit auf diesem indirekten Wege zu einer Verbesserung der verteilungspolitischen Position der Arbeitnehmer beiträgt.

9. Fragen wir uns nun, inwieweit die Annahmen dieser collective-bargaining-Theorie und damit zugleich die aus dieser Theorie gezogenen Schlußfolgerungen mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Auf den ersten Blick scheint die Hicks-Dunlopsche Theorie die Realitäten recht gut zu beschreiben. Verfolgt man den zeitlichen Verlauf der Streikentwicklungen, so fällt auf, daß das Ausmaß der Streikaktivität langfristig gesunken ist. Dieses Absinken könnte mit der Tatsache erklärt werden, daß sich mit zunehmender Institutionalisierung der Tarifverhandlungen der Informationsstand der Tarifparteien über einen gegenseitigen Lernprozeß verbessert hat. Die Tatsache, daß in jüngster Zeit in einigen Ländern das Ausmaß der industriellen Konflikte erneut zunimmt, widerspricht dieser Theorie nicht unbedingt. Hicks räumt ein, daß das Streikniveau kurzfristig ansteigen kann, da die Glaubwürdigkeit einer Streikdrohung um so geringer ist, je länger der Zeitpunkt zurückliegt, seitdem Streikdrohungen nicht mehr realisiert wurden. Um die Glaubwürdigkeit einer Streikdrohung zu unterstreichen, sehen sich die Gewerkschaften von Zeit zu Zeit veranlaßt, zu dem Mittel des Demonstrationsstreiks zu greifen. Im Sinne eines kybernetischen feedback-Prozesses löst somit der Rückgang des Streikniveaus Kräfte aus, die erneut zu Streiks führen. Es kann somit nicht damit gerechnet werden, daß das Streikniveau auf lange Sicht unter ein bestimmtes Ausmaß absinkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotz dieser Hinweise auf die Möglichkeit von Demonstrationsstreiks dürfte es zweifelhaft sein, ob das erneute Ansteigen der Streiks in der jüngsten Vergangenheit allein oder überwiegend auf diese Faktoren zurückgeführt werden kann. Es spricht vieles dafür, daß diese Streikbewegungen mit der Einkommenspolitik der Regierungen und mit einem gestörten Verhältnis der Gewerkschaftsfunktionäre zu ihren Mitgliedern zusammenhängen.

10. Die Frage nach der empirischen Relevanz der Hicks-Dunlopschen Theorie begegnet Schwierigkeiten, da sich diese Theorie nur schwer in Hypothesen umformulieren läßt, die empirisch überprüft werden können. Die Lage der kritischen Verhandlungsgrenze der Arbeitgeber läßt sich eben nur im nachhinein, und zwar nur beim Scheitern einer Tarifverhandlung ermitteln. Immerhin gibt es eine Anzahl von Versuchen, über simulierte Spiele das Verhalten von verhandelnden Gruppen empirisch zu testen. Die diesen Spielen vorgegebenen Spielregeln gleichen denen der Hicks-Dunlopschen Theorie, so daß die Ergebnisse dieser Untersuchungen durchaus zur Beurteilung der Realistik der Hicksschen Theorie herangezogen werden können.

T. C. Schilling hat 1962 die These aufgestellt, daß ein Informationszuwachs (über das Verhalten der Gegenseite) keinesfalls in jedem Falle die Verhandlungsposition desjenigen verbessert, der diese Information erhalten hat[9]. Es gäbe durchaus auch ein Zuviel an Information, so daß ein Informationszuwachs auch zu einer Verschlechterung der Position des Informierten führen könne. Schelling erklärt diese zunächst frappierende, der Hicksschen These eindeutig widersprechende These damit, daß innerhalb unseres Kulturbereiches ein Anspruch auf eine Gleichverteilung der Gewinne bestehe und daß dieser Anspruch bei zunehmender Information immer stärker zur Geltung komme. Solange die Verhandlungspartner über das Verhalten und die Gewinnaussichten der Gegenseite nicht informiert seien, orientierten sie sich vorwiegend daran, ihren eigenen Gewinn zu maximieren. Sobald sie jedoch über Informationen über die Gewinnlage der Gegenseite verfügten, fühlten sich die Partner verpflichtet, dazu beizutragen, daß auch die Gegenseite einen „gerechten" Gewinnanteil erhielte. Das Wissen verändere also die Zielstruktur der Partner und habe eine Verschlechterung der Verteilungsposition dessen zur Folge, der informiert werde.

Diese These von Schelling konnte in mehreren Simulationsspielen im wesentlichen bestätigt werden. S. Siegel und L. E. Fouraker legten 1960 und 1964 Untersuchungen vor, in denen u. a. der Einfluß der Information auf das Verhalten der Spieler überprüft wurde[10]. Hierbei

---

[9] *T. C. Schelling,* The Strategy of Conflict, Cambridge 1963.

[10] *S. Siegel, L. E. Fouraker,* Bargaining and Group Decision Making: Experiments in Bilateral Monopoly, New York, London 1960; *L. E. Fouraker,*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wurden zwei Strategien unterschieden: Gewinnmaximierung entsprechend dem Bowleyschen Modell und das Anstreben eines Paretianischen Optimums, das ein Maximum an Gewinn für beide Spieler garantiert. Siegel und Fouraker kamen zu folgenden Ergebnissen: eine Zunahme der Information vergrößert den Prozentsatz der Spiele, in denen eine Paretianische Lösung angestrebt wird. Allerdings überwiegen die Paretianischen Lösungen vor den Bowleyschen nur in den Spielen, in denen mehrere Verhandlungsrunden gespielt werden und bei denen eine Gleichverteilung der Gewinne nur bei der Paretianischen Lösung erfolgt.

D. L. Harnett und L. L. Cummings sind ebenfalls in einer Reihe von Simulationsspielen der Frage nach dem Einfluß der Information und Kommunikation auf das Verhalten der Spieler nachgegangen. Während in einer ersten Untersuchung (1967) die Hypothese von Schelling im wesentlichen bestätigt werden konnte[11], kamen Harnett und Cummings in einer 1969 vorgelegten Untersuchung zu einer gewissen Modifizierung dieser These.[12] Die Untersuchung von 1969 fragt nach dem Einfluß von Information, Kommunikation und Machtverteilung (ausgedrückt in dem Recht, das letzte Angebot aussprechen zu können). Im Gegensatz zu Siegel und Fouraker wird nicht ein bilaterales Monopol, sondern eine Marktform zugrunde gelegt, bei der einem Verkäufer zwei Käufer gegenübertreten. Harnett und Cummings können keine signifikanten Zusammenhänge zwischen einer Zunahme der Information und der Gewinnverteilung feststellen. Nach wie vor widerspricht dieses Ergebnis der Theorie von Hicks, nach der sich die Gewinnlage des Informierten verbessern müßte.

11. Geben die angeführten Untersuchungen auch Auskunft über den Einfluß der Information auf das Konfliktausmaß? Nach der Hicksschen Theorie müßte das Konfliktausmaß aufgrund der zusätzlichen Informationen zurückgehen. Nun gehen die genannten Untersuchungen nicht eigens der Frage nach dem Einfluß der Information auf das Konfliktausmaß nach. Trotzdem lassen diese Arbeiten gewisse Rückschlüsse auf den Umfang der Konflikte zu.

Gehen wir nochmals von der Schellingschen These aus, nach der sich mit der Information die Zielstruktur der Verhandlungspartner verändert und die beiden Parteien stärker als bisher bereit sind, auch die

---

S. Siegel, Bargaining Behavior, New York, San Francisco, Toronto, London 1963.

[11] *D. L. Harnett,* Bargaining and Negotiation in a Mixed-Motive Game: Price Leadership Bilateral Monopoly, in: Southern Econ. J., Vol. 33, 1966/67, S. 479—487.

[12] *L. L. Cummings, D. L. Harnett,* Bargaining Behavior in a Symmetric Bargaining Triad. The Impact of Risk-Taking Propensity, Information, Communication and Terminal Bid, in: Rev. Ec. Studies, Vol. 36, 1969, S. 485 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele der Gegenseite zu berücksichtigen. Ist diese Hypothese richtig, so müßte das Konfliktausmaß notwendigerweise zurückgehen, zumindest dann, wenn man die Konflikte zwischen den Parteien auf die Existenz unterschiedlicher Interessen und Zielsetzungen zurückführt.

Cummings und Harnett sind in diesem Zusammenhang der Frage nachgegangen, welche Angebote die Partner zu Beginn der Verhandlungen machen, welche Anzahl von Verhandlungsrunden sie benötigen, um zu einem Kompromiß zu kommen und in welchem Ausmaße sie sich im Verlaufe der Verhandlungen zu Konzessionen bereit finden. Es wird untersucht, wie sich diese Indikatoren verändern, wenn sich Information und Kommunikation verbessern.

Cummings und Harnett kommen hierbei zu folgenden Ergebnissen: zunehmende Information und Kommunikation bewirken, daß die Partner ihre Anfangsforderungen stark reduzieren, daß insgesamt weniger Verhandlungsrunden notwendig sind, um zu einem Ergebnis zu kommen und daß gerade aus diesen beiden Gründen im Durchschnitt weniger Konzessionen im Verlaufe der Verhandlungen notwendig werden. Die Veränderung in allen drei Indikatoren läßt die Vermutung zu, daß das Konfliktausmaß aufgrund zusätzlicher Informationen zurückgeht. Es scheint also, als ob die zweite Schlußfolgerung aus der Hicksschen Theorie (Informationen wirken konfliktmindernd) aufgrund dieser empirischen Untersuchung gestützt wird.

12. Nun könnte man einwenden, daß diese Untersuchungen keine Rückschlüsse auf das tatsächliche Verhalten der Tarifpartner gestatten. Mit diesem Einwand haben sich Siegel und Fouraker ausführlich auseinandergesetzt[13]. Wenn sich für ein konkretes Simultations-Experiment Unterschiede zwischen dem Verhalten im Spiel und in der Realität feststellen ließen, so spreche dieser Sachverhalt noch nicht gegen diese Methode, da diese Unterschiede auch darauf zurückgeführt werden könnten, daß nicht alle relevanten Einflußfaktoren ins Simulationsmodell übernommen wurden. So könnte es z. B. sein, daß Erfahrungen eine wesentliche Veränderung im Verhalten nach sich ziehen. Aber auch dieser Faktor läßt sich in Simulationsspielen berücksichtigen. Größere Schwierigkeiten bereitet der Vorwurf, daß in Simulationsspielen nicht mit derselben Ernsthaftigkeit wie in den tatsächlichen Tarifverhandlungen verhandelt werde. Gegen diesen Einwand spricht jedoch die Tatsache, daß vor einiger Zeit eine simulierte Tarifverhandlung von routinierten Kommissionsführern aus Arbeitgeberverbänden gespielt wurde, wobei die Rolle der gewerkschaftlichen Verhandlungsführer von einem Arbeitgebervertreter übernommen wurde. Nach Aussage

---

[13] *S. Siegel, L. E. Fouraker,* Bargaing Behaviour, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Beteiligten wuchsen die einzelnen Verhandlungsführer im Verlaufe des Spiels durchaus in ihre Rolle hinein, so daß der Spielcharakter dieses Experimentes stark in den Hintergrund trat.

Ein ganz anderer Einwand scheint von größerer Bedeutung zu sein. Wir hatten zu Beginn unserer Ausführungen darauf hingewiesen, daß sich zwei konkurrierende collective-bargaining-Theorien gegenüberstehen: die Theorie von Hicks-Dunlop und die Theorie von Ross. Im Zusammenhang mit der Lösung dieser Kontroverse liegt die entscheidende Schwierigkeit darin, daß die obengenannten Simulationsspiele die eigentlich strittigen Fragen zwischen diesen beiden Theorien ausklammern und insofern keine befriedigende Antwort auf unsere Frage geben. Die vorliegenden psychologischen Untersuchungen gehen davon aus, daß die Spieler auf eigene Rechnung und nicht als Repräsentanten einer Gruppe handeln. Die Theorie von Ross hingegen bezweifelt, daß das Verhalten der Gewerkschaften als Lohnsummenmaximierung verstanden werden kann, gerade deshalb, weil sie unterstellt, daß die Verhandlungsführer aufgrund des Repräsentationsproblems auf bestimmte politische Faktoren Rücksicht nehmen müssen. Wir können aus diesen Gründen die Simulationsexperimente somit nicht als endgültigen Beweis dafür ansehen, daß eine Ausweitung der Information zu einer Verringerung der industriellen Konflikte führt.

Ferner muß man sich schließlich die Frage stellen, ob der Zuwachs an Information aufgrund der Konzertierten Aktion so groß ist, daß die aus der Hicksschen Theorie gezogenen Schlußfolgerungen Bedeutung erlangen. Die Simulationsspiele waren dadurch ausgezeichnet, daß einzelne Spielergruppen zunächst überhaupt über keine Informationen verfügten und dann im Verlaufe des Spieles eine vollkommene Information (über die Gewinnlage der Gegenseite) erhielten. In der Realität müssen wir davon ausgehen, daß beide Seiten bereits über gewisse Informationen verfügen und daß die K. A. lediglich einen Zuwachs an Information herbeiführt. Ob und inwieweit die Ergebnisse der Untersuchungen auch auf dieses Problem angewandt werden können, läßt sich nicht eindeutig sagen.

13. Fragen wir uns deshalb, ob wir von der von Ross initiierten Theorie der Kollektivverhandlungen eine realistischere Antwort auf unsere beiden Probleme erwarten können. In jüngster Zeit haben O. Ashenfelter und G. E. Johnson den Versuch unternommen, die Thesen von Ross auf das Problem des industriellen Konflikts zu übertragen, die einzelnen Thesen operational umzudefinieren und für die USA empirisch zu testen[14].

---

[14] *O. Ashenfelter, G. E. Johnson,* Bargaining Theory, Trade Unions and Industrial Strike Activity, in: The Am. Ec. Rev., Vol. 59, 1969, S. 35 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgangspunkt der Untersuchungen von Ashenfelter und Johnson bildet die Theorie von Hicks, nach der sich das Verhalten der Arbeitgeber in einer Konzessionskurve (mit positiver Steigung) und das Verhalten der Gewerkschaften in einer Widerstandskurve (mit negativer Steigung) darstellen lassen[15]. Die Annahmen über das Verhalten der Arbeitgeber werden beibehalten. (Es wird also nach wie vor unterstellt, die Arbeitgeber verhielten sich als Gewinnmaximierer.) Für die Gewerkschaften wird zwar immer noch wie bei Hicks von einer negativ steigenden Verhaltenskurve ausgegangen, die jedoch nun in ganz anderer Weise interpretiert werden muß. Während Hicks von der Annahme ausgeht, daß auch die Gewerkschaften ihr Verhalten an einem ökonomischen Nutzenkalkül ausrichten, unterstellen Ashenfelter und Johnson, daß ein Streik immer dann notwendig wird, wenn die Mitglieder der Gewerkschaften — sozusagen als dritte Gruppe neben den Arbeitgebern und den Gewerkschaftsführern — einen höheren Lohn erwarten als in den Verhandlungen ausgehandelt werden kann. In diesem Falle sehen sich die Gewerkschaftsfunktionäre gezwungen, zum Mittel des Streiks zu greifen, um sich nicht zu sehr von den Vorstellungen der Mitglieder zu entfernen und um ihre eigene Position im Verband nicht zu schwächen. Kommt es jedoch zum Streik, so geht das Anspruchsniveau der Mitglieder zurück. Aus diesen Überlegungen wird der Schluß gezogen, daß die Wahrscheinlichkeit eines Streikausbruches und die Streikdauer um so größer sind, je mehr die Lohnerwartungen der Mitglieder die Lohnhöhe überschreiten, die nach Lage der Dinge in den Verhandlungen ausgehandelt werden kann.

Im einzelnen unterstellen Ashenfelter und Johnson folgende Beziehungen:

$$S_t = b_0 + b_1 T + b_2 y_{0t} + b_3 p_{t-1} \tag{1}$$

Die Wahrscheinlichkeit für einen Streikausbruch im Zeitpunkt *(t)* (S_t) hängt danach von folgenden Faktoren ab:

1. Von einem fixen Faktor b_o, in den vor allem institutionelle und kulturelle, also zumindest kurzfristig konstante Faktoren eingehen
2. Vom Zeitablauf *(T):* Es wird unterstellt, daß das Verhandeln einem Lernprozeß unterliegt und daß deshalb mit zunehmendem Zeitablauf immer weniger Streiks ausbrechen $(b_1 < o)$.
3. Vom Anspruchsniveau der Mitglieder (Lohnerwartung) unmittelbar vor Ausbruch des Streiks (J_{0t}). Hier wird — wie bereits gezeigt — unterstellt, daß mit zunehmender Lohnerwartung das Streikaus-

[15] Siehe Diagramm 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maß und die Wahrscheinlichkeit für einen Streikausbruch ansteigen ($b_2 > o$).

4. Von der Höhe der Gewinnsumme der Vorperiode (P_{t-1}). Es wird unterstellt, daß die Konzessionsbereitschaft der Unternehmer mit wachsendem Gewinn zunimmt ($b_3 < o$).

Da sich die Lohnerwartung der Arbeitnehmer nicht unmittelbar messen läßt, versuchen Ashenfelter und Johnson diese Variable auf operational faßbare Größen zurückzuführen. Es wird angenommen, daß die Lohnerwartungen *erstens* mit zunehmendem Beschäftigungsgrad *(B)* ansteigen. Die Verfasser geben hierfür drei Gründe an:

a) Wenn der Beschäftigungsgrad hoch sei, könne der einzelne Arbeiter relativ leicht zu einem besser bezahlten Arbeitsplatz überwechseln. Da jeder Arbeitsplatzwechsel mit Kosten verbunden sei, werde der Arbeitnehmer zunächst versuchen, im Rahmen des bisherigen Arbeitsplatzes eine bessere Bezahlung zu erhalten. Die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer stiegen auf diese Weise an.

b) Mit zunehmendem Beschäftigungsgrad verringere sich für den einzelnen Gewerkschaftsführer die Notwendigkeit, die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer über einen Streik herabzudrücken, da die relativ geringen Beschäftigungswirkungen einer Lohnerhöhung die Stabilität der Organisation und die Position der Gewerkschaftsführer innerhalb der Organisation nicht gefährden.

c) Mit zunehmendem Beschäftigungsgrad sinke der Widerstand der Gewerkschaftsmitglieder gegen einen militanten Kurs, da bei Streikausbruch Möglichkeiten für Gelegenheitsarbeiten bestünden.

Nach Ashenfelter und Johnson sind die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer *zweitens* eine Funktion der vorausgegangenen Reallohnveränderungen *(R)*. Die Lohnerwartungen steigen danach in dem Maße an, in dem das langfristige Wachstum der Reallöhne über dem kurzfristig erwarteten Zuwachs der Reallöhne liegt. Diese Hypothese ist von besonderem Interesse, da sie die industriellen Konflikte auf ähnliche Bestimmungsgründe zurückführt, wie sie J. C. Davies in seiner Revolutionstheorie zur Erklärung der Entstehung von sozialbedingten Revolutionen anführt[16]. Davies spricht von einem Revolutionspotential, das in dem Maße ansteigt, in dem die Einkommensansprüche — die sich am langfristigen Einkommenswachstum der Vergangenheit ausrichten — kurzfristig nicht befriedigt werden können. R. Tanter und M. Midlarsky haben gezeigt, daß mit dieser Theorie in der Tat die in den beiden letzten Jahrhunderten ausgebrochenen Revolutionen mit

[16] *J. C. Davies*, Eine Theorie der Revolution, in: Theorie des sozialen Wandels, hrsg. v. W. Zapf, Köln—Berlin 1960, S. 399 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausnahme der Palastrevolutionen in Lateinamerika (die keine Veränderung der Sozialstruktur zum Inhalt hatten) recht gut erklärt werden können[17].

Ashenfelter und Johnson gehen davon aus, daß die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer *drittens* auch von der Höhe der Gewinne abhängen. Da allerdings — wie bereits gezeigt — ebenfalls unterstellt werden muß, daß die Bereitschaft der Unternehmer zu Lohnzugeständnissen mit steigenden Gewinnen zunimmt, ist der Einfluß der Gewinnhöhe auf die Konfliktbereitschaft unbestimmt: steigende Gewinne erhöhen auf der einen Seite die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer, auf der anderen Seite aber auch die Bereitschaft der Arbeitgeber, höhere Löhne zuzugestehen.

Berücksichtigen wir diese Zusammenhänge zwischen der Lohnerwartung auf der einen und dem Beschäftigungsgrad, der Reallohnentwicklung und der Gewinnsumme auf der anderen Seite, so läßt sich Formel (1) wie folgt umformulieren:

$$S_t = b_0 + b_1 T + b_2 a_1 B + b_2 a_2 R + (b_3 + b_4) p_{t-1} \tag{1a}$$

$$(a_1 < 0; a_2 > 0; b_4 > 0; (b_3 + b_4) \lesseqgtr 0)$$

Ashenfelter und Johnson versuchen nun, diese Hypothesen anhand empirischen Materials aus den USA für den Zeitraum zwischen 1952 und 1967 zu testen. Es gelingt ihnen der Nachweis, daß eine signifikante Korrelation zwischen Streikausmaß und vorausgehenden Reallohnänderungen sowie zwischen Streikausmaß und Beschäftigungsgrad besteht. Zwischen Streikausmaß und Gewinnhöhe konnte — wie erwartet — kein signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden. Da sich Reallohnänderungen aus Variationen sowohl des Preisniveaus als auch der Nominallöhne ergeben können, entsteht die Frage, ob sich Preisniveauänderungen anders als Nominallohnänderungen auf die Lohnerwartungen auswirken; mit anderen Worten: wir haben zu fragen, ob die Arbeitnehmer im Hinblick auf die Lohnerwartungen einer Geldillusion unterliegen. Ashenfelter und Johnson konnten bei ihren Untersuchungen keine nennenswerte Geldillusion nachweisen. Weiterhin wird gezeigt, daß das Landrum-Griffin-Gesetz von 1959 die Strukturparameter derart verändert hat, daß das Niveau des Streikausmaßes insgesamt angestiegen ist. Dieser Wandel stimmt mit der angeführten Hypothese voll überein, da das genannte Gesetz die Absicht verfolgt, die demokratische Willensbildung innerhalb der Gewerkschaften zu fördern. Gruppen innerhalb der Gewerkschaft, die von der

---

[17] *R. Tanter* u. *M. Midlarsky*, Revolutionen: eine quantitative Analyse, in: Theorie des sozialen Wandels, hrsg. v. W. Zapf, Köln—Berlin 1960, S. 418 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herrschenden Gewerkschaftspolitik abweichen, werden durch dieses Gesetz gestärkt. Dieses Gesetz hat somit die Gewerkschaftsführer veranlaßt, militanter aufzutreten, um auf diese Weise die Kontrolle über die Gewerkschaftsorganisation aufrechtzuerhalten.

14. Fragen wir uns nun auf der Grundlage der Theorie von Ross, wie sich die Einführung von Lohnleitlinien auf das Streikausmaß auswirkt. Auch dieser Frage gingen Ashenfelter und Johnson nach. Es lassen sich zwei mögliche Auswirkungen unterscheiden. Zunächst stellt sich die Frage, wie sich Lohnleitlinien auf die Lohnhöhe auswirken, die in den Verhandlungen erreicht werden kann. Beschränken wir uns auf den (in diesem Zusammenhang bedeutungsvolleren) Fall, daß die Gewerkschaftsfunktionäre über die Lohnleitlinien aufgefordert werden, sich mit geringeren Lohnzugeständnissen als bisher zufriedenzugeben. Gleichzeitig wird der Widerstand der Arbeitgeber (gegen Lohnforderungen über das Ausmaß der Lohnleitlinien) von der Regierung unterstützt. Das bedeutet ceteris paribus — d. h. bei gleichbleibender Lohnerwartung der Arbeitnehmer —, daß die Differenz zwischen der Lohnhöhe, die in den Verhandlungen vereinbart werden kann, und den Lohnerwartungen der Arbeitnehmer ansteigt, und daß es deshalb eines größeren Streikausmaßes bedarf, um die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer an die Lohnleitlinien anzugleichen.

Wir müssen uns allerdings darüber hinaus die Frage stellen, ob die Lohnleitlinien nicht auch die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer auf direktem Wege beeinflussen. Es gilt also zu überprüfen, ob die Lohnleitlinien nicht nur eine Bewegung entlang der Widerstandskurve (über ein verstärktes Streikausmaß), sondern gleichzeitig auch eine Verschiebung der gesamten Widerstandskurve auslösen.

Analog zur Hypothese von Schelling könnte vermutet werden, daß die zusätzlichen Informationen aufgrund der K. A. die Arbeitnehmer veranlassen, ihre eigenen Belange zugunsten der gesamtwirtschaftlichen Ziele zurückzustellen und daß deshalb mit einem Rückgang der Lohnerwartungen zu rechnen sei. Es fragt sich jedoch, ob die zur Diskussion stehenden volkswirtschaftlichen Zusammenhänge nicht zu komplex sind, als daß sie diese Wirkung auslösen könnten. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit scheinen eher die Vermutung nahezulegen, daß das durchschnittliche Ausmaß der Lohnerwartungen ansteigt, da die als Durchschnitt oder Obergrenze gedachte Lohnleitlinie leicht zur Ausgangslinie wird, die niemand unterschreiten, jeder jedoch nach Möglichkeit überschreiten möchte. Es besteht die Gefahr, daß die als Dämpfung gedachte Lohnleitlinie im Sinne eines Bumerangs zu einer verstärkten Aktivität der Arbeitnehmer führt, da erst Lohnerhöhungen, die über der Lohnleitlinie liegen, von den Arbeitnehmern als Erfolg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der gewerkschaftlichen Aktivität angesehen werden. In diesem Falle müßte die Differenz zwischen der Lohnhöhe, die in den Verhandlungen realisiert werden kann, und den Lohnerwartungen um ein weiteres ansteigen.

Zum Nachweis dafür, daß die konfliktverschärfenden Faktoren der Lohnleitlinien überwiegen, verweisen Ashenfelter und Johnson auf eine Untersuchung von G. Perry (1967), nach der seit Bestehen der Lohnleitlinien in den USA (1962) in den Tarifverhandlungen geringere Lohnerhöhungen erzielt wurden, als auf der Basis der Erfahrungen der 50er Jahre hätte erwartet werden können und nach der — seit dieser Zeit — die Anzahl der Verträge, die von den Mitgliedern nicht ratifiziert wurden, stark anstieg[18].

15. Welchen Einfluß haben Lohnleitlinien — die Theorie von Ross zugrunde gelegt — auf die verteilungspolitische Position der Arbeitnehmer? Die K. A. dürfte dazu führen, daß die Strategie der Lohndifferenzierung in noch geringerem Maße als bisher beschritten werden wird. Die Tatsache, daß über die Lohnleitlinien auf zentraler Ebene im Beisein lediglich der Spitzen- und Dachverbände gesprochen wird, stärkt die traditionell schwache Position der Dachverbände gegenüber den starken (weil verhandelnden) Bezirksverbänden. Entsprechend der Rossschen Hypothese werden die Dachverbände diesen Machtzuwachs auszubauen versuchen. Hier wird der Unterschied zur Hypothese von Hicks deutlich. Der Hicksschen Theorie zufolge ist das Interesse der Tarifparteien am Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen recht unterschiedlich. Da die Dezentralisierung eine Schmälerung der Differentialgewinne gestattet, sind die Gewerkschaften an einer möglichst großen, die Arbeitgeber an einer möglichst geringen Dezentralisierung interessiert. Nach der Hypothese von Ross hingegen liegt der Interessengegensatz in dieser Frage nicht zwischen den Parteien, sondern innerhalb der Parteien zwischen den einzelnen Unterorganisationen. Der Rossschen Hypothese zufolge werden deshalb die Spitzenverbände der Gewerkschaften den mit der K. A. gewonnenen Positionszuwachs verteidigen.

Es kommt noch hinzu, daß bei Realisierung der mit der K. A. beabsichtigten Stabilisierung der Konjunkturlage mit einem konzertierten Vorgehen der einzelnen Tarifverbände gerechnet werden kann. Auch wenn die Tarifautonomie der einzelnen Bezirksverbände de jure nicht angetastet wird, werden sich in stärkerem Maße als bisher Lohnführerschaften herausbilden, die insgesamt eine gleichgerichtete Lohnpolitik zur Folge haben. Auch von dieser Seite aus dürften die Möglichkeiten für eine Lohndifferenzierungspolitik zurückgehen.

---

[18] *G. Perry,* Wages and Guideposts, in: Am. Ec. Rev., Vol. 57, 1967, S. 897 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

16. Dieser eben geschilderte Nivellierungs- und Zentralisierungsprozeß hat jedoch selbst wiederum Auswirkungen auf das Konfliktausmaß. Auf der einen Seite führt die Zentralisierung dazu, daß sich der einzelne Arbeitnehmer immer weniger mit den Problemen identifizieren kann, die in den Verhandlungen zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Sprache kommen; es handelt sich hierbei um höchst komplizierte gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, die sich nicht ohne Vorkenntnisse auf die individuellen Belange des einzelnen Arbeitnehmers zurückführen lassen. Auf der anderen Seite wirken Lohnsteigerungen im allgemeinen nur dann konfliktbewältigend, wenn sie mit einer gewissen *Lohndifferenzierung* verbunden sind. Die Unzufriedenheit des einzelnen Arbeitnehmers, die sich in Lohnforderungen artikuliert, ergibt sich nicht so sehr aus einem als zu niedrig angesehenen absoluten Lohnniveau, sondern aus einer als nicht gerecht empfundenen Lohnstruktur. Von Lohnerhöhungen kann somit in dem Maße ein Spannungsabbau erwartet werden, in dem die Lohnerhöhungen auch von Veränderungen in der Lohnstruktur begleitet sind. Beide genannten Faktoren (Komplizierung der Lohngespräche, mangelnde Differenzierungsmöglichkeiten) tragen dazu bei, die Kluft zwischen Gewerkschaftsfunktionären und Mitgliedern zu vergrößern.

Unterstellen wir die Rosssche Hypothese, so werden sich die Gewerkschaftsfunktionäre veranlaßt sehen, verstärkt solche lohnpolitischen Strategien zu ergreifen, die diese Kluft zu überwinden helfen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß sich die Strategie der Barlohnpolitik von der Strategie der Investivlohnpolitik nicht nur wie oben dargestellt unterscheidet, daß sie insgesamt geringere Reallohnerhöhungen verspricht. Die Strategie der Barlohnpolitik zeichnet sich vielmehr auch dadurch aus, daß sie spektakuläre Nominallohnerhöhungen verspricht, die den Arbeitnehmern voll ausgezahlt werden.

Daß diese Nominallohnerhöhungen zum großen Teil durch anschließende Preissteigerungen kompensiert werden können, ist für die Position der Gewerkschaftsfunktionäre gegenüber ihren Mitgliedern von geringerer Bedeutung, da die Preissteigerungen von den Unternehmungen beschlossen und durchgeführt werden und sich so — zumindest vordergründig — der Kontrolle der Gewerkschaften entziehen. Die Strategie der Investivlohnpolitik hingegen bedeutet, daß ein Teil der Lohnerhöhungen den Arbeitnehmern nicht bar ausgezahlt und die Sperrung der Investivlöhne mit kreislauftheoretischen Zusammenhängen begründet wird, die nur dem Vorgebildeten einsichtig sein dürften.

Es ist also zu befürchten, daß die aufgrund der Zentralisierung und Nivellierung ausgelöste größere soziale Distanz zwischen den Gewerkschaftsführungskräften und den Mitgliedern erstere veranlaßt, an der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spektakulären Barlohnpolitik festzuhalten, auch dann, wenn ein verstärkter Übergang zur Investivlohnstrategie eine größere lohnpolitische Effizienz verspricht. Das bedeutet jedoch, daß die K. A. — führt sie zur Empfehlung von mehr oder weniger verbindlichen Lohnleitlinien — die Verteilungsposition der Arbeitnehmer eher verschlechtert als verbessert.

17. Unsere Ausführungen haben gezeigt, daß wir die Frage nach dem Einfluß der K. A. auf das Verhalten der Tarifpartner recht unterschiedlich zu beantworten haben, je nachdem, ob wir die collective-bargaining-Theorie von Hicks-Dunlop oder von Ross zugrunde legen. Stellen wir uns auf den Boden der Hicksschen Theorie, so dürfte die K. A. eine Verringerung des Konfliktausmaßes und eine Verbesserung der Verteilungsposition der Arbeitnehmer herbeiführen; aufgrund des verstärkten Überganges zur Investivlohnpolitik dürften sich gleichzeitig die Chancen für eine Stabilisierung des Preisniveaus vergrößern. Unterstellen wir jedoch die Theorie von Ross, so ist nicht nur mit einer Verschärfung der industriellen Konflikte, sondern auch mit einer Verschlechterung der Verteilungsposition der Arbeitnehmer zu rechnen. Da die Gewerkschaften verstärkt an der traditionellen Barlohnpolitik festhalten, dürfte gleichzeitig das Ziel einer Stabilisierung des Preisniveaus auch von dieser Seite gefährdet sein.

Aufgrund der vorliegenden empirischen Tests haben wir der Rossschen Hypothese eine gewisse Präferenz gegeben. Es muß allerdings eingeräumt werden, daß sich die herangezogenen empirischen Untersuchungen auf die USA beschränken; es ist die Frage zu stellen, inwieweit diese Ergebnisse auf die BRD übertragen werden können. Empirische Untersuchungen, die mit den Arbeiten von Ashenfelter und Johnson vergleichbar wären, fehlen für die BRD. Die empirische Überprüfung dieser Hypothese ist für den Bereich der BRD allerdings problematisch, da die BRD in der Vergangenheit ein so geringes Streikausmaß hatte, daß die Aussagefähigkeit des empirischen Materials bezweifelt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1**

Verbraucherpreisindices in ausgewählten Ländern

(1962 = 100)

Jahr	BRD	Italien	Groß-britannien	Frankreich	USA
1950	78,8	65,1	62,3	53,5	79,5
1951	84,9	78,7	68,0	62,6	85,9
1952	86,7	80,3	74,2	69,9	87,8
1953	85,1	81,1	76,6	69,1	88,4
1954	85,3	83,4	77,9	68,9	88,8
1955	86,7	85,3	81,4	69,7	88,5
1956	88,9	88,2	85,4	71,0	89,8
1957	90,7	89,4	88,6	73,0	93,0
1958	92,7	91,9	91,3	84,0	95,5
1959	93,6	91,5	91,8	89,1	96,3
1960	94,9	93,6	92,7	92,4	97,8
1961	97,1	95,5	95,9	95,4	98,9
1962	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1963	103,0	107,5	102,0	104,9	101,2
1964	105,4	113,8	105,3	108,2	102,6
1965	109,0	119,0	110,3	111,3	104,3
1966	112,8	121,7	114,7	114,8	107,3
1967	114,4	126,3	117,5	118,4	110,3
1968	116,0	128,0	123,0	124,0	115,0

*) Entnommen aus: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Alternativen Außenwirtschaftlicher Anpassung, Jahresgutachten 1968/69; und: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2**

Streiks in ausgewählten Ländern
(verlorene Arbeitstage in 1000)

Jahr	BRD	Italien	Großbritannien	Frankreich	USA
1950	380,1	7 760,8	1 389,0	11 728,8	38 800,0
1951	1 592,9	4 514,5	1 694,0	3 495,5	22 900,0
1952	422,9	3 530,6	1 792,0	1 732,6	59 100,0
1953	1 488,2	5 827,6	2 184,0	9 722,1	28 300,0
1954	1 586,5	5 376,7	2 457,0	1 440,1	22 600,0
1955	846,6	5 622,3	3 781,0	3 078,7	28 200,0
1956	263,9	4 136,7	2 083,0	1 422,5	33 100,0
1957	2 320,9	4 618,8	8 412,0	4 121,3	16 500,0
1958	782,9	4 171,9	3 462,0	1 137,7	23 900,0
1959	61,8	9 190,4	5 270,0	1 938,4	69 000,0
1960	37,7	5 786,2	3 024,0	1 070,0	19 100,0
1961	65,3	9 890,9	3 046,0	2 600,6	16 300,0
1962	450,9	22 716,5	5 798,0	1 901,5	18 600,0
1963	878,0	11 394,6	1,755,0	5 991,5	16 100,0
1964	16,7	13 088,6	2 277,0	2 496,8	22 900,0
1965	48,5	6 992,9	2 925,0	979,9	23 300,0
1966	27,1	14 473,6	2 398,0	2 523,5	25 400,0
1967	389,6	8 568,4	2 787,0	4 203,5	42 100,0
1968	25,2	—	—	—	—

*) Entnommen aus: Deutscher Gewerkschaftsbund — Abteilung Tarifpolitik, Statistik 8/68: Entwicklung der Streikbewegungen in einigen europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten ab 1899; und: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1969.

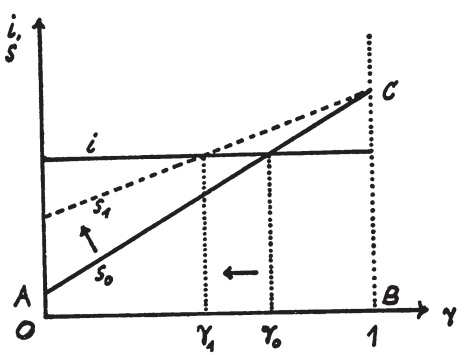


Diagramm 1: Bestimmungsgründe der Einkommensverteilung

OA — Sparquote der Arbeitnehmer
BC — Sparquote der Unternehmer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

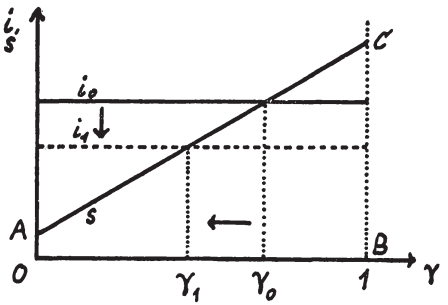


Diagramm 2: Bestimmungsgründe der Einkommensverteilung

OA — Sparquote der Arbeitnehmer
BC — Sparquote der Unternehmer

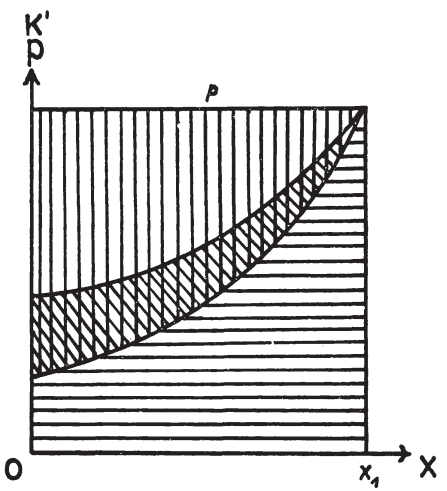


Diagramm 3: Abhängigkeit der Differentialgewinne von der Lohndifferenzierung

— Arbeitskosten usw.

— Erhöhung der Arbeitskosten als Folge der Lohndifferenzierung

— Differentialgewinne nach der Erhöhung der Arbeitskosten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

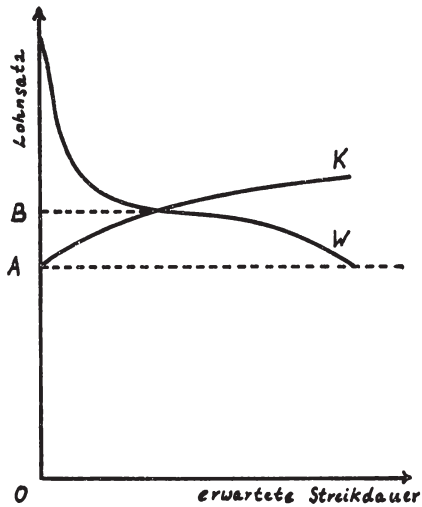


Diagramm 4: Bestimmung des Tariflohnes im Gleichgewicht

OA — Lohnsatz der Unternehmer ohne Druck der Gewerkschaften
B — Gleichgewichtslohn
K — Konzessionskurve (Unternehmer)
W — Widerstandskurve (Gewerkschaften)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Thesen zur Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik

Von *Hans Peter Widmaier* und *Otto Roloff*, Regensburg

Einleitung: A. Thesen zur Kritik
B. Bezugsrahmen der Diskussion
I. Zur Theorie und Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik
A. Das technologische Modell
B. Ziele und Zielfunktion
II. Weitere konkretisierende Kritikpunkte
III. Die Wiederbelebung der ordnungspolitischen Debatte: Politische Entscheidungssysteme im Wohlfahrtsstaat
A. Die zeitgenössische Demokratietheorie
B. Zur Logik kollektiven Handelns
C. Zur Bürokratietheorie

Einleitung

Es soll hier nicht der Versuch unternommen werden, aufzuzählen, wie häufig und mit welchem zeitlichen und finanziellen Aufwand quantitative und qualitative Maßnahmen in der Vergangenheit durchgeführt wurden, um aufgrund einer solchen Übersicht die tendenzielle Dominanz der quantitativen Wirtschaftspolitik nachzuweisen. Eine derart rein deskriptive Aufzeichnung der Fakten hätte nämlich deshalb wenig Sinn, weil aus ihr nicht die ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung der heute in verschiedenen Formen praktizierten quantitativen Wirtschaftspolitik interpretiert werden kann.

Interessant sind im Zusamenhang mit dem Thema die Fragen, welche *Voraussetzungen* erfüllt sein müssen, damit quantitative Wirtschaftspolitik wirksam betrieben werden kann, welche sozialen und ökonomischen *Konsequenzen* sie impliziert und welche *Grenzen* ihr gesetzt sind.

Wie man weiß, war es in der BRD nicht leicht, die wichtigsten institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, um den „New Economics" zum Durchbruch zu verhelfen. Es hat lange Debatten über das Thema Marktwirtschaft versus Wirtschaftsprogrammierung gegeben. Wie zumindest partiell erfolgreich man mit Hilfe vornehmlich quantitativer Maßnahmen eine Rezession überwinden kann, hat dann Schiller im Jahre 1967/68 eindrücklich demonstriert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dennoch ist die Kritik an der quantitativen Wirtschaftspolitik nicht verstummt, sondern beginnt unter neuen Gesichtspunkten und neuen theoretischen Überlegungen wieder aufzuleben.

A. Thesen zur Kritik

Folgende Thesen werden vertreten:

1. Globale quantitative Wirtschaftspolitik ist nicht strukturneutral. Strukturwandlungen vollziehen sich meist unkontrolliert und werden nicht bewußt in Regie genommen.
2. Die Interessen unterprivilegierter und nicht konfliktfähiger Gruppen werden vernachlässigt, da nur die organisierten und schlagkräftigen Interessen sich an der Formulierung der Zielfunktion (Konzertierte Aktion) beteiligen können.
3. Es besteht die Gefahr, daß die Politiker als verantwortliche Entscheidungsträger nur noch die „programmierten" Entscheidungen der Sozialtechnokraten zu ratifizieren haben. Der politische Raum wird von Sachzwängen beherrscht, deren politischer Stellenwert nicht mehr erkennbar ist.
4. Quantitative Maßnahmen zur permanenten Installation eines (wachsenden) Wohlstandes — erreichbar durch Vollbeschäftigung, Wachstum des Sozialproduktes und Einkommensumverteilung — fixieren den Bewußtseinsstand der Menschen auf Quantitäten. Auf die Dauer zählt, so befürchtet man, nur noch die Menge der konsumierbaren Güter, nicht aber die Qualität des Lebens und des Miteinanderlebens; taktisches Kalkül dominiert strategisches Handeln.
5. Schließlich ist in einer global gesteuerten Wirtschaft mit geringerer substantieller Rationalität (auf Ziele gerichtete Rationalität) zu rechnen als in einer sich weitgehend selbst regelnden Wettbewerbswirtschaft. Nur weil qualitative Wirtschaftspolitik unzureichend eingesetzt wird, sind massive quantitative Maßnahmen notwendig.

B. Bezugsrahmen der Diskussion

Diese und weitere Kritikpunkte lassen sich nur in einem Bezugsrahmen diskutieren, der über die traditionellen ökonomischen Konzepte hinausgreift. Die Auseinandersetzung muß basieren auf der Theorie der Wirtschaftspolitik, den Modellen der Politikberatung und auf der Neuen Politischen Ökonomie.

Tinbergen (J. Tinbergen, 1963 und 1968) unterscheidet in seiner Theorie der Wirtschaftspolitik zwischen analytischen und wirtschaftspolitischen Problemstellungen. Letztere sind mit Hilfe quantitativer,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

qualitativer und reformerischer Maßnahmen entweder bei vorgegebenen oder flexiblen Zielen zu lösen.

Quantitative Maßnahmen lassen die Struktur des öknomischen Modells unverändert, qualitative Maßnahmen und Reformen führen zu Veränderungen in den strukturellen Beziehungen des Systems. Für die quantitative Wachstumspolitik beispielsweise kann man nach diesem Schema folgenden Arbeitsplan aufstellen:

Problemstellung / Ziele	analytisch	politisch
1. vorgegeben (fixed) ...	Formulierung und Konkretisierung einer makroökonomischen Produktionsfunktion	Suche nach den Werten der Instrumentenvariablen, um das vorgegebene Wachstumsziel realisieren zu können.
2. flexibel	Formulierung und Konkretisierung 1. einer makroökonomischen Produktionsfunktion und 2. einer makroökonomischen Wohlfahrtsfunktion	1. Bestimmung des optimalen Wachstums durch Maximierung der Wohlfahrtsfunktion 2. Suche nach den Werten der Instrumentenvariablen, bei denen optimales Wachstum erreichbar ist.

Schließlich gehören die Habermasschen (J. Habermas, 1968) drei Modelle für das Verhältnis von Fachwissen und Politik, und zwar das

a) dezisionistische Modell
b) technokratische Modell und
c) pragmatistische Moddel

zum Bezugsrahmen der Diskussion. Das folgende Merkmalsschema faßt die wesentlichen Unterscheidungskriterien zusammen.

Im pragmatistischen Modell sieht Habermas die Chance, substantielle Rationalität wieder in den Entscheidungsprozeß zurückzuholen. Mit Hilfe von Implikationsmodellen (Simulationsverfahren) können die Sachverständigen hypothetische Sachverhalte, zukünftige Entwicklungen, Ziele und Mittel beliebig variieren, um anschließend die Implikationen derartiger Variationen deduktiv abzuleiten und diese auf ihre soziale Bedeutung hin zu interpretieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Merkmalschema der drei Modelle der Politikberatung

	Dezisionistisches Modell	Technokratisches Modell	Pragmatistisches Modell
Funktions-zusammenhang Experte/Politiker	Trennung	Trennung	Kritisches Wechselverhältnis und Einbezug der Öffentlichkeit als dritten Faktor
Hierarchie	Politiker ↓ Experte	Experte ↓ Politiker	Experte ⟷ Politiker
Herrschaft	autokratisch legitimiert	Sach-gesetzlichkeiten Sachzwang	demokratisch kontrollierbar
Rolle der Öffentlichkeit	Akklamation der Eliten	Im Extrem keine Rolle sonst: Wahl von Experten nach Leistungsnachweis	öffentliche Diskussion der Ziele und Mittel
Ziel/Mittel-Relation	Ziele irrational, Mittel rational bestimmt	Zielmaximierung bzw. -optimierung	Ziel-Mitteldiskussion, Revisionsmöglichkeit

Nach J. Habermas, Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: ders., Technik und Wissenschaft als „Ideologie", Frankfurt 1968.

Derartige Implikationsmodelle bieten die Möglichkeit, zwischen Politikern, Sachverständigen und Stimmbürgern einen Dialog einzurichten über Bedürfnisse, Instrumente und Techniken zu ihrer Befriedigung und zur Lösung praktischer Probleme sowie über die Auswirkungen neuer Techniken auf die Lebenschancen der Bürger, die ja mit ihrer Lebensgeschichte für die einmal getroffene Entscheidung einzustehen haben.

I. Zur Theorie und Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik

Im folgenden sollen die verschiedenen Ansätze der quantitativen Wirtschaftspolitik auf ihre ökonomische und soziale Leistungsfähigkeit hin untersucht werden. Dazu erscheint es zweckmäßig, die wichtigsten Komponenten des Entscheidungsprozesses

a) das technologische Modell
b) die Zielfunktion

jeweils gesondert zu betrachten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A. Das technologische Modell

Das (Tinbergensche) Modell der Wirtschaftspolitik besteht aus drei Grundkomponenten:

(i) der Wohlfahrtsfunktion des Entscheidungsträgers (Politikers); sie beschreibt den Zusammenhang zwischen den Werten der Ziel- (und Instrumenten-) Variablen und der Wohlfahrt des Politikers oder der entsprechenden politischen Gruppe (Partei, Regierung, Verband),

(ii) dem ökonometrischen Modell, in dem die quantitativen Relationnen zwischen den endogenen (unbekannten) und exogenen (bekannten) Variablen mittels technischer, institutioneller, definitorischer und Verhaltensgleichungen spezifiziert sind und

(iii) den Nebenbedingungen (boundary conditions oder constraints), die für Ziel- und Instrumentenwerte politische oder technische Unter- und Obergrenzen bezeichnen.

Hinsichtlich der Variablen unterscheidet man

(i) die vom Politiker beeinflußbaren aber nichtkontrollierten Zielvariablen,

(ii) die den Politiker nicht interessierenden irrelevanten Variablen (Nebeneffekte),

(iii) die vom Politiker kontrollierten Instrumentenvariablen und

(iv) die vom Politiker nichtkontrollierbaren Daten.

Das ursprüngliche Tinbergensche Modell der Wirtschaftspolitik mit absoluten Zielwerten (fixed target policy model) läßt sich in folgendem Gleichungssystem abbilden (Fox, K. A./Sengupta, J. K./Thorbecke, E., 1966, Chap. 2), wenn man annimmt, daß hinter den fixierten Zielwerten implizit eine Wohlfahrtsfunktion steht, daß keine irrelevanten Variablen existieren und die endogenen und exogenen Variablen linear miteinander verknüpft sind.

(1) $W = a'y + b'z$ (Wohlfahrtsfunktion)

(2) $Ay = Bz + Cu$ (Ökonometrisches Modell)

(3) $y_{\min} \leqslant y \leqslant y_{\max}$, $z_{\min} \leqslant z \leqslant z_{\max}$ (Boundary Conditions)

wobei: a', b' Koeffizienten(zeilen)vektoren

A, B, C Koeffizientenmatrizen

y, z, u Spaltenvektoren der Zielvariablen, Instrumentenvariablen und Daten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Aufgabe der quantitativen Wirtschaftspolitik lautet, die Wohlfahrtsfunktion (1) unter den Nebenbedingungen (2) und (3) zu maximieren.

Falls B eine quadratische, nicht-singuläre Matrix mit konstanten Elementen ist, läßt sich das Erklärungsmodell (2) in ein Entscheidungs- (Planungs-) Modell transformieren

$$z = (B^{-1} A)\, y - (B^{-1} C)\, u, \tag{4}$$

mit dessen Hilfe man die Frage beantworten kann, welche Werte der Instrumentenvariablen mit den vorgegebenen Zielwerten kompatibel sind.

Je nach der Struktur der A und B Koeffizientenmatrizen existieren unterschiedliche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Instrumenten- und Zielvariablen.

(i) Sind A und B strikte Diagonal-Matrizen, dann gehört zu jeder Zielvariable eine und nur eine Instrumentenvariable und umgekehrt. Sollen die verschiedenen Zielwerte von unterschiedlichen Vollzugsorganen der Wirtschaftspolitik realisiert werden, dann besteht keine Notwendigkeit zur Koordination der Maßnahmen.

(ii) Handelt es sich bei der A und B Koeffizientenmatrix um strikte Dreiecksmatrizen mit gleichen Dimensionen, dann ist das System (4) rekursiv. Zwischen den exogenen und endogenen Variablen bestehen unilaterale Beziehungen. Die Instrumentenvariablen sind hierarchisch geordnet. Das Ziel y_1 kann nur durch das Instrument z_1 und die Daten u_i beeinflußt werden, die Ziele y_1 und y_2 nur durch die Instrumente z_1 und z_2 sowie die Daten u_k usw.

(iii) Das Gesamtmodell kann in mehrere *unabhängige* Submodelle aufgeteilt (dezentralisiert) werden, wenn viele Elemente der A und B Koeffizientenmatrizen gleich Null sind, und man durch entsprechende Anordnung der Reihen- und Spaltenvektoren in der Diagonale quadratische Submatrizen (Quasi-Diagonalmatrix) bilden kann.

(iv) Im Falle der Quasi-Dreiecksmatrix, die aus Blöcken von dreieckigen Submatrizen besteht, kann der Gesamtplan in verschiedene *einseitig abhängige* Teilpläne aufgespalten werden.

Außerdem sind noch folgende Eigenschaften des Modells zu erwähnen. Ist die Zahl der endogenen Variablen größer als die Zahl der von-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einander unabhängigen Gleichungen, so können die Zielwerte und der Wert einer oder entsprechend mehr Instrumentenvariablen frei gewählt werden. Die Werte der restlichen Instrumentenvariablen sind eindeutig durch das System (4) bestimmt.

Verfügt der Politiker über weniger Instrumente als er Ziele anstreben will, oder kann er einige Instrumente aus technischen oder weltanschaulichen Gründen nur begrenzt einsetzen, so muß er sich zusätzliche Instrumente verschaffen. Andernfalls muß er die Zielstruktur modifizieren.

Der Tinbergensche fixed target approach ist deswegen unbefriedigend, weil

(i) reines Ziel-Mittel-Denken impliziert ist,

(ii) optimale sowie second-best Lösungen nicht oder nur per Zufall gefunden werden und

(iii) weil die Veränderung der Werte der Instrumentenvariablen im Zeitablauf sowie Unsicherheit und Risiko nicht berücksichtigt werden.

Formal kann man ein statisches und deterministisches Maximierungsmodell mit Präferenzfunktion (preference function approach) folgendermaßen schreiben:

(5) $$W = W(y_1, \ldots, y_n; z_1, \ldots, z_m) = max!$$

(6) $$f_i(y_1, \ldots, y_n; z_1, \ldots, z_m; u_1, \ldots, u_r) = 0 \quad (i = 1, \ldots, n)$$

(7) $$y_{min} \leq y \leq y_{max}$$
$$z_{min} \leq z \leq z_{max}$$

Die Präferenzfunktion (5) soll unter den Nebenbedingungen (6 = ökonometrisches Modell) und (7 = boundary conditions) maximiert werden (flexible target policy model). Neben den Zielvariablen sind in (5) auch die Instrumentenvariablen enthalten, weil die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger den verschiedenen Instrumentenvariablen infolge ihrer unterschiedlichen Nebenwirkungen erfahrungsgemäß nicht indifferent gegenüberstehen.

Führt man in (6) eine Zufallsgröße ein, dann wird man nicht mehr wie bei Sicherheit davon ausgehen können, daß „mehr von etwas

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

immer weniger von etwas" vorzuziehen ist, sondern man wird eingedenk der Devise „ein Spatz in der Hand ist besser als eine Taube auf dem Dach", den Erwartungswert der Wohlfahrtsfunktion maximieren wollen.

Im Falle einer Mehrperiodenplanung bei sich verändernden Werten der Instrumentenvariablen kommt es darauf an, eine die erwartete Wohlfahrt maximierende optimale Strategie zu entwickeln. Als „Strategie" oder „Entscheidungsregel" bezeichnet man die Funktion, die bei gegebenen Informationen über die vergangene Entwicklung die optimalen Werte der Instrumentenvariablen angibt (Theil, H., 1965).

B. Ziele und Zielfunktion

In Anschluß an diese Übersicht über die Konstruktionsweise der Modelle der quantitativen Wirtschaftspolitik soll nun die Frage untersucht werden, wer die *Ziele* artikuliert und wie die *Zielfunktion* konkretisiert wird. Es soll hier also der Kritik nachgegangen werden,

(i) daß die Politiker nur noch die „programmierten" Entscheidungen der Sozialtechnokraten zu ratifizieren haben, und

(ii) daß nur die organisierten und schlagkräftigen Interessen auf die Formulierung der Zielfunktion Einfluß nehmen können.

ad (i)

Die am politischen Beratungsprozeß direkt oder indirekt beteiligten Ökonomen sind sich nicht einig, ob sie sich als Wissenschaftler an der Konkretisierung der Zielfunktion beteiligen sollen. Krelle (Krelle, W., 1969) beispielsweise hält den Entscheidungsprozeß für so kompliziert, daß er keine Chance sieht, eine Präferenzfunktion der Politiker aufstellen zu können. Er vertritt die Ansicht, „... daß es günstiger ist, auf die bei wirtschaftspolitischen ... Problemen meist fragwürdige explizite Formulierung der Präferenzfunktion zu verzichten" (Krelle, W., 1969, S. 5). Akzeptiert man diese Haltung, dann kann der Ökonom als Politikberater nichts anderes tun, als die Konsequenzen alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu berechnen und die Werturteile möglicher alternativer Instrumentenkombinationen sowie wechselnder boundary conditions explizit zu machen. Man bewegt sich vollkommen im dezisionistischen Modell der Politikberatung und kann sich zumindest in der angewandten Forschung mit dem traditionellen Tinbergen-Ansatz bescheiden.

Demgegenüber glauben einige Ökonomen, daß sie als Politikberater die Präferenzfunktion spezifizieren können und sollen, daß aber der Inhalt der Funktion selbst von den Politikern bestimmt werden muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So schreibt Hickman (Hickman, B., S. 9) "These ... serve as a healthy reminder to the economist, if there was need for one, that the determination of desired values of targets and instruments in the preference function, and of the weights to be attached to them, is essentially a political problem." Offensichtlich hat sich also die Entscheidungsfunktion nur scheinbar von den Politikern auf die Technokraten verlagert. Um vollkommene Klarheit über diese Frage zu erhalten, scheint es zweckmäßig, zumindest eine der bisher entwickelten operationellen Zielfunktionen zu betrachten.

Theil (Theil, H., 1964, S. 256 ff.) vergleicht die tatsächliche holländische Wirtschaftspolitik in den Jahren 1957—1959 mit Strategien, die er mit Hilfe einer quadratischen Präferenzfunktion und eines größeren ökonometrischen Modells entwickelte. Er selbst hat seine Methode an einem einfachen Ein-Ziel-Ein-Mittel-Modell demonstriert (Theil, H., 1964, S. 21 ff.). Das ökonomische Erklärungsmodell lautet in diesem Fall

(8) $$y = a + b\,z \quad \textit{wobei}$$
$$y = \text{Bruttosozialprodukt}$$
$$z = \text{Staatsausgaben}$$

Es wird nun angenommen, daß das Bruttosozialprodukt um 5 % und die Staatsausgaben um 3 % im neuen Jahr (Planungsperiode) ansteigen sollen, d. h. der Politiker bevorzugt am meisten als Zielwert y^* und als Wert der Instrumentenvariable z^* („desired values"). Im allgemeinen wird $y^* \neq a + b\,z^*$ sein. Zur Bestimmung optimaler Werte wird nun folgende quadratische Präferenzfunktion

(9) $$h\,(y - y^*)^2 + k\,(z - z^*)^2$$

als Summe der quadrierten Differenzen zwischen tatsächlichen und gewünschten Werten der Variablen, gewichtet entsprechend der Präferenzintensitäten, formuliert; diese Summe der gewichteten Quadrate ist zu minimieren.

Indem man die Funktion mit einem Minuszeichen multipliziert, erhält man eine Maximierungsaufgabe:

(9a) $$W\,(y, z) = -h\,(y - y^*)^2 - k\,(z - z^*)^2$$

Die Zielfunktion (9 a) ist unter der Nebenbedingung (8) zu maximieren. Das geschieht beispielsweise, indem in (9 a) für y die rechte Seite der Gleichung (8) substituiert wird. Die Gleichung hat ihr Maximum an der Stelle, wo ihre erste Ableitung gleich Null ist. Daraus folgt als optimale Strategie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$z^0 = \frac{kz^*}{k + hb^2} + \frac{hb}{k + hb^2}(y^* - a) \tag{10}$$

und als optimalen Zielwert erhält man aus (8) und (10)

$$y^0 = a + bz^0 \tag{11}$$

Aus (10) geht unmittelbar hervor, daß die optimale Strategie von den Präferenzintensitäten (h, k) des Entscheidungsträgers, von seinem am meisten bevorzugten Zielwert und dem Wert der Instrumentenvariablen (y^*, z^*) sowie von den strukturellen Koeffizienten (a, b) des ökonomischen Modells determiniert wird. Bei unveränderten Umweltbedingungen (a, b = konstant) hängt also die vom Entscheidungsträger einzuschlagende optimale Strategie allein von seinem Wertsystem und nicht von irgendeiner „Logik der Sachen" ab. Der Technokrat kann lediglich zur Rationalisierung des Entscheidungsprozesses Rechenhilfe leisten.

Wenn man diese Art der Kooperation von Politikern und Technokraten als technokratisches Modell der Politikberatung bezeichnen will, so ist dagegen nichts einzuwenden. An der alleinigen Entscheidungsfunktion des Politikers hat sich durch dieses Verfahren nichts geändert. In der Praxis mag sich der eine oder andere Politiker angesichts komplizierter mathematischer Modelle und Zahlenwerte etwas hilflos vorkommen. Solange er aber die konkrete Gestalt der Zielfunktion bestimmt, entscheidet er letztlich über die optimale Strategie. Habermas erkennt denn auch ganz richtig: „Die ins Extrem getriebene Kalkulation der Entscheidungshilfen führt die Entscheidung selber auf reine Dezision zurück, reinigt sie also von allen Elementen, die noch irgend der verbindlichen Analyse für zugänglich gehalten werden" (Habermas, J., 1968, S. 124/5).

Es steht jedoch außer Frage, daß die Abhängigkeit der Politiker von den Technokraten bei dieser Art der Entscheidungsfindung zugenommen hat. Und es besteht möglicherweise die Gefahr, daß, wenn die Politiker die Übersicht über die komplexen Entscheidungsmodelle verlieren, Technokraten Entscheidungsfunktion usurpieren. Dieser Gefahr kann der Politiker dadurch begegnen, daß er verschiedene wissenschaftliche Institutionen mit dem gleichen Beratungsproblem beauftragt. Es wird jedoch nicht immer leicht für ihn sein, die Integrität der Technokraten zu erkunden, da deren Ergebnisse infolge *des Konkurrenzcharakters der Theorien* (Watrin, Ch., 1967) voneinander abweichen mögen.

Eingangs wurde schon darauf hingewiesen, daß die strikte Trennung von Sachverstand und Dezision im politischen Entscheidungsprozeß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht mehr allgemein akzeptiert wird. Habermas begründet seinen Standpunkt, daß die auf Rationalität verpflichteten Wissenschaftler in die Diskussion über Wertsysteme einbezogen werden sollten, folgendermaßen:

„Wenn die Rationalisierung an den Leerstellen der politisch in Dienst genommenen technologisch-strategischen Forschung tatsächlich abgebrochen und durch Dezisionen ersetzt wird, dann darf das als ein sozialer Tatbestand, der aus objektiven Interessenlagen erklärt werden mag, registriert werden; um ein Verhalten, das sich aus der Sachproblematik notwendig ergibt, handelt es sich nicht — es sei denn, eine wissenschaftliche Diskussion, überhaupt eine disziplinierte Erörterung wäre jenseits der Grenzen positivistisch zugelassener Redeweise von vornherein ausgeschlossen. Weil das nicht der Fall ist, ist das dezisionistische Modell, wie immer es den tatsächlich geübten Prozeduren einer verwissenschaftlichten Politik angenähert sein mag, seinem eigenen theoretischen Anspruch nach, unzureichend" (Habermas J., 1968, S. 125).

Welche Position der Wissenschaftler als Politikberater auch wählen mag, ob er sich nun weigert, an der Diskussion über Werte, die sich aus der Perspektive der Positivisten einer wissenschaftlichen Erörterung entziehen, teilzunehmen oder nicht, immer wird er in dieser Frage ein Werturteil ablegen müssen. Vermutlich werden aber gerade Ökonomen eher dem pragmatistischen Modell der Politikberatung zuneigen, da gerade sie aus der Welfare Theorie wissen, daß Politikberatung ohne bewußtes Werturteil nicht möglich ist. Little äußert beispielsweise, eine wirtschaftspolitische Maßnahme sei zu empfehlen, wenn entweder das Kaldor-Hicks-Kompensations-Kriterium oder der Scitovsky-Umkehrtest oder beide Kriterien erfüllt sind *und* eine Umverteilung „richtig" ist (Little, J. M. D., 1963).

Wenn auch die auf kurzfristige Stabilisierung angelegte quantitative Wirtschaftspolitik Tinbergenscher Provenienz im Gegensatz zur mittel- und langfristigen französischen und japanischen quantitativen Wachstums- und Strukturplanung in bezug auf die Fragen der Lebenspraxis nicht die gleiche Bedeutung hat wie die von Habermas angesprochene technologisch-strategische Forschung, so bestehen auch hier noch Möglichkeiten, die Transparenz der Ziel-Mittel-Diskussion zu erhöhen. Die ersten Versuche (Fromm, G./Taubman, P., 1968) mit Hilfe von Simulationsverfahren, die Implikationen alternativer hypothetischer Strategien zu deduzieren, lassen einen gewissen Optimismus als gerechtfertigt erscheinen. Daß bei der Simulation die exogenen Variablen als konstant angenommen werden müssen, dürfte sich bei kurzfristigen Betrachtungen als nicht allzu große Fehlerquelle auswirken. Eine breite sachlich fundierte Diskussion beispielsweise über die Frage der Preisstabilität würde der Bevölkerung vermutlich sehr schnell zeigen, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es sich bei den hitzigen Debatten über dieses Ziel, das ohnehin nur ein Zwischenziel darstellt, um pure Schein-Polemik handelt, so daß innerhalb der Bevölkerung möglicherweise sehr schnell eine Neubewertung der wirtschaftspolitischen Ziele erfolgen kann.

ad (ii)

Eine derart aufgeklärte öffentliche Diskussion über die Ziele und Mittel der quantitativen Wirtschaftspolitik würde auch die Ausbeutung latenter Gruppen durch die organisierten, privilegierten Gruppen der Gesellschaft zumindest erschweren. Es ist deutlich geworden, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und neuerdings auch des Bauernverbandes im Rahmen der Konzertierten Aktion auf die Formulierung der wirtschaftspolitischen Zielfunktion, d. h. auf die Fixierung der Ziele *und* die Auswahl zielkonformer Maßnahmen wesentlichen Einfluß ausüben, da kein Wirtschaftsminister ein Interesse daran haben kann, die einflußreichen Repräsentanten starker aber uninformierter Wählergruppen gegen sich einzunehmen (Downs, A., 1968).

Es ist beispielhaft für das hier angesprochene Problem, daß neuerliche relative Ausgabenkürzungen im Bereich des Bildungswesens, des Gesundheitswesens und des Verkehrs in der Konzertierten Aktion keinen massiven Widerspruch fanden, wohl aber Steuererhöhungen, die das Einkommen der einen oder anderen der beteiligten Gruppen relativ mindern.

Die Konzertierte Aktion zur sozialen Asymetrie erklärt sich u. a. aus den Resultaten der Olsonschen „Logik des kollektiven Handelns" (Olson, M., 1968), die im schroffen Gegensatz zur Pluralismustheorie, zur Hoffnung, die sich mit dem Konzept der „countervailing power" verbindet, und der Grundannahme in bezug auf Gruppenbildung, wie sie in der Enzyklika „Quadrogesimo Anno" Pius XI. zu finden ist, stehen.

Nach Olson besteht keine natürliche Neigung zur Gruppenbildung, vielmehr bedarf es entweder der Auferlegung von Zwang oder aber des Angebots bestimmter selektiver Anreize, um Mitglieder für eine große Gruppe zu gewinnen, die ein oder mehrere „Kollektivgüter" produziert, an denen der einzelne zwar Interesse hat, aber für die er zu zahlen nicht bereit ist (Theorie der Kollektivgüter). Die Gruppe muß demnach private, selektive und diskriminatorische Vorteile für ihre Mitglieder anbieten, damit sie als Gruppe entstehen und bestehen kann. Die Nichtmitglieder sind nicht nur von diesen Vorteilen ausgeschlossen, sondern werden oft auch direkt geschädigt, wenn etwa Gruppen die Produktion öffentlicher Güter verhindern. Musterbeispiel dafür ist die Kampagne der AMA gegen die Sozialisierung des Gesundheitsdienstes in den USA. Ebenso geht die Konzertierte Aktion in der BRD,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie erwähnt, indirekt zu Lasten der Unorganisierten, in der Konzertierten Aktion nicht Vertretenen und führt zur sozialen Asymetrie[1].

Mit Recht hat R. E. Wagner in seiner Auseinandersetzung mit der Olsonschen Theorie (Wagner, R. E., 1966, S. 161 ff.) darauf hingewiesen, daß jeder Staatsbrüger viele sich überschneidende Interessen hat und in verschiedenen Gruppen Mitglied sein kann, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht der jeweiligen Interessen. Je allgemeiner die Interessen jedoch sind, desto weniger werden sie über die Mitgliedschaft in Gruppen artikuliert bzw. verwirklicht.

„Schwerer bzw. überhaupt nicht unmittelbar zu organisieren sind diejenigen Lebensbedürfnisse, die nicht klar abgrenzbaren Status- oder Funktionsgruppen, sondern der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind. Gerade die Kategorie allgemeiner Bedürfnisse (z. B. derjenigen, die im Zusammenhang stehen mit Wohnung, Gesundheit, Verkehr, Bildung, bürgerlicher Rechtsordnung, Freizeitverhalten), welche die physischen, moralischen und ästhetischen Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens außerhalb der Markt- und Verteilungssphäre betreffen, ist die Organisationsform des Verbandes oder der Interessengruppe strukturell versperrt" (Offe C., 1969, S. 168).

„Es gibt Interessen, die so allgemein sind, daß sie keinen gesellschaftlichen Patron finden können. Die Realisationschance eines Interesses, sobald es so allgemein ist, daß es die Grenzen gesellschaftlicher Patronage übersteigt, ist geringer als die Chance begrenzter Interessen" (Forsthoff E., 1964).

Das Resultat ist ein *„horizontales System der Disparität von Lebensbereichen"* (C. Offe), durch das alle geschädigt werden:

„Der Bruch der in den früheren Phasen der kapitalistischen Entwicklung *zwischen* den großen Positionsgruppen verlief, verlagert sich gleichsam in die Individuen hinein; sie sind mit Teilen ihrer Lebenstätigkeit in ‚privilegierte' Funktionsbereiche eingespannt, während andere Teile den unterprivilegierten Bereichen zugehören[2]. Die verbleibenden Grenzen der Ungleichheit sind zudem so vieldimensional und unanschaulich[3], daß die in ihnen angelegten sozialen Konflikte teils durch flexible Korrektive im politischen Distributionssystem der *relativen* Deprivation[4] gedämpft werden können" (Offe C., 1969, S. 178, ähnlich auch Baumol W. J., 1967, S. 415 ff.).

---

[1] "The conflicts produced by collective bargaining among the priviledged are resolved by grinding the faces of the unemployable poor, leaving the helpless victims isolated in Appalachia and the slums, there to be discovered by anti-poverty administrators." *St. Worland,* 1967, S. 131.

[2] Hier liegen die strukturellen Voraussetzungen des Phänomens der Statusinkonsistenz, das in der amerikanischen Soziologie neuerdings starke Beachtung findet; *G. Lenski,* 1954, S. 405—413 und *E. Jackson,* 1962, S. 469 bis 486.

[3] Das — durch Disparitätsverhältnisse geförderte — System „multipler Spaltungen" betrachtet Lipset als Beitrag zur Konfliktfreiheit und Stabilität demokratischer Systeme.

[4] Der Begriff der relativen Deprivation berücksichtigt die subkulturellen Aspirationen und Kommunikationsstrukturen, die sich zwischen „objektive Lage" und die Handlungsfolgen sozialer Ungleichheit schieben. *W. G. Runciman,* 1966, S. 9 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ohne Zweifel hat dieses horizontale System der Disparität von Lebensbereichen auch eine *vertikale Dimension,* indem die durch *ökonomische Ungleichheit* (traditionelles Verteilungsproblem), *politische Ungleichheit* über den demokratischen Wahlmechanismus (nach A. Downs) und *organisiertes Gruppenhandeln* (nach M. Olson) gleichzeitig betroffenen *latenten Gruppen* oder Individuen die horizontalen Disparitäten besonders zu spüren bekommen und ihnen kaum ausweichen können.

II. Weitere konkretisierende Kritikpunkte

Zur Kritik der hier diskutierten quantitativen Wirtschaftspolitik gehört ebenfalls das bereits geläufige Argument, daß globale quantitative Wirtschaftspolitik *nicht strukturneutral* wirkt.

Ausgabenkürzungen im Staatshaushalt zur Dämpfung eines Booms treffen meist aus wahltaktischen Überlegungen der Regierung die für die langfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklung wichtigen Infrastrukturinvestitionen, die ja nicht, wie vielfach angenommen, schlechtweg als Substitute für private Investitionen angesehen werden dürfen, sondern in vielen Fällen komplementären und die externen Effekte der privaten Produktion kompensierenden Charakter haben. Man hatte lange die Vorstellung gehegt, daß solche Kürzungen früher oder später in einer Rezession wettgemacht werden können. Aber erstens kam es in der Nachkriegszeit bis 1966/67 nicht zu tiefgreifenden Einschnitten in der wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung, und zweitens zeigte sich in der Rezession von 1966/67, daß Infrastrukturprojekte nicht „aus dem Stand heraus" in Angriff genommen werden können.

Auch *steuerpolitische Maßnahmen* fördern und beschleunigen häufig Strukturänderungen. Beispielsweise begünstigt die Beschleunigung von Abschreibungen rasch expandierende Branchen. Wachstumsbranchen kommen automatisch in den vollen Genuß der Abschreibungsvergünstigungen. Die stagnierenden Branchen mit konstantem Bruttoinvestitionsstrom können dagegen die Vorteile der Abschreibungen nicht im gleichen Maße nutzen.

Ein weiteres Beispiel ist die *Diskontpolitik* der Bundesbank. Erhöhungen des Diskontsatzes wirken sich über die damit verbundene Erhöhung des Kapitalmarktzinses vornehmlich auf die langfristigen Investionen (Bauinvestitionen) des öffentlichen und privaten Sektors ungünstig aus. Infolgedessen werden auch die wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen eines Landes besonders benachteiligt. Derartige Beispiele nicht strukturneutral wirkender Globalmaßnahmen ließen sich beliebig erweitern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es besteht also die akute, wiederholt genannte Gefahr, daß die globalen quantitativen, häufig auf bloße Taktik angelegten Maßnahmen der Fiskal- und Geldpolitik zusammen mit der bereits kritisierten Institutionalisierung der „vierten Gewalt" (Konzertierte Aktion) zu einer schleichenden Strukturkrise führen, die charakterisiert ist

— durch eine unbefriedigende branchenmäßige und regionale Entwicklung,
— durch die Vernachlässigung der Infrastrukturbereiche
— und durch die Bevorzugung kurzfristiger Produzenten- und Konsumentenwünsche.

Genau auf diese strukturellen sozialen und ökonomischen Fehlentwicklungen konzentriert sich unsere Kritik. Wir glauben jedoch nicht an eine zunehmende Verschärfung dieser Strukturkrisen (das Krisenniveau bleibt tendenziell konstant), da die etablierten herrschaft-ausübenden Gruppen den systemgefährdenden Disfunktionalitäten durch entsprechende wirtschaftspolitische Interventionen begegnen können.

Die quantitative Wirtschaftspolitik hat also lediglich taktische Aufgaben zu erfüllen, da das sogenannte strategische Ziel allein in der Erhaltung des herrschenden Institutionensystems besteht. Insoweit kann es einen auch nicht wunder nehmen, daß in der derzeitigen Wirtschaftspolitik taktisches Kalkül strategisches Handeln dominiert.

Die quantitative Wirtschaftspolitik als Sozialtechnologie wirkt mit an der Zerstörung jener „Konstellation von institutionellem Rahmen und Sub-Systemen zweckrationalen Handelns, durch die der liberal entfaltete Kapitalismus sich ausgezeichnet hatte" (Habermas, J., 1968, S. 74).

Sie orientiert sich als *Konfliktvermeidungspolitik* im wesentlichen an der Lösung technischer Probleme. Sie gibt Antwort auf die Frage, welche Maßnahmen notwendig sind, um Wachstums- und Stabilitätskrisen zu meistern. Da die Frage der *Qualität des Lebens* und des Miteinanderlebens (Beispiel: externe Effekte, Disparitäten der Lebensbereiche) nicht zur Diskussion stehen und die rein technische Frage, was zu machen ist, um bestimmte quantifizierte Ziele zu erreichen, allein vom Sachverstand entschieden werden muß, wird die politische Öffentlichkeit funktionslos.

In dieser *Technokratie-These* ist die Behauptung enthalten, daß Technik und Wissenschaft, also auch die Modelle der quantitativen Wirtschaftspolitik als Sozialtechniken, die Rolle einer Ideologie annehmen.

„Die eigentümliche Leistung dieser Ideologie ist es, das Selbstverständnis der Gesellschaft vom Bezugssystem des kommunikativen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Handelns und von den Begriffen symbolisch vermittelter Interaktion abzuziehen und durch ein wissenschaftliches Modell zu ersetzen. In gleichem Maße tritt an die Stelle des kulturell bestimmten Selbstverständnisses einer sozialen Lebenswelt die Selbstverdinglichung der Menschen unter Kategorien zweckrationalen Handelns und adaptiven Verhaltens" (Habermas, J., 1968, S. 82).

Diese Technokratie-These steht in krassem Widerspruch zur Auffassung von Kade, daß die Modelle der quantitativen Wirtschaftspolitik als Teil der Wirtschaftsprogrammierung ideologieneutral sind. In seiner Auseinandersetzung mit dem Ordo-Liberalismus kommt Kade zu dem Schluß, daß „die Planungstechniken, die zur Beschreibung des Entscheidungsspielraums und zur Bestimmung von Optimalitätsbedingungen entwickelt wurden, systemindifferent (sind), und der Drang zur Rationalisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, der in den letzten Jahren immer deutlicher spürbar wurde, reduziert das wirtschaftspolitische Planungsproblem auf technische Dimensionen und trägt damit entscheidend zur Entideologisierung bei. Weniger handelt es sich bei dieser Tendenz um eine Konvergenz der Wirtschaftsordnungen als um die Suspension der ganzen ordnungspolitischen Debatte" (Kade, G., Festschrift für J. Tiburtius o. J.)[5].

In der Suspension der ordnungspolitischen Debatte scheint aber noch die Tatsache hindurch, daß eine Wissenschaft, die sich vorwiegend mit Planungstechniken für wirtschaftspolitische Entscheidungen beschäftigt, ihre kritische Funktion verliert. Der Kritikbegriff wird dann zum bloß formalen, da er sich lediglich auf die Falsifikation von Beschreibungen des jeweiligen Entscheidungsspielraumes bezieht. Dieser selbst wird nicht mehr in Frage gestellt. Damit verfallen die Planungstechniken der herrschenden Realität. Sie untersuchen nicht die grundlegenden *Strukturen* unseres Wirtschaftssystems, die in ihm angelegten Konflikte und Herrschaftsverhältnisse. Sie gehen von gegebenen ökonomischen Gesetzen aus, ohne deren historische Bedingtheit zu durchschauen. Die naheliegende Frage, ob diese nicht die Realität der Herrschenden ist, wird gar nicht erst gestellt.

---

[5] Als das Manuskript dieses Vortrages Anfang März 1970 geschrieben wurde, war den Verfassern nicht bekannt, daß G. Kade möglicherweise zur gleichen Zeit den wissenschaftstheoretischen Anspruch (wirtschaftspolitischer) Planungsmodelle überdachte und heute im Gegensatz zu seiner oben zitierten Meinung den herrschenden Sozialtechnologien ebenfalls Ideologiecharakter zuspricht, da „die Entwicklung der bürgerlichen Ökonomie von einer Rechtfertigungslehre des klassischen Liberalismus zu einer dezisionistisch aufgezäumten Stabilisierungstechnik des Spätkapitalismus den Prozeß der Entpolitisierung der Öffentlichkeit, der in der Technokratie-These behauptet wird, mit beeinflußt hat, oder zumindest dazu beigetragen hat, jene im Namen der Rationalität sich herausbildenden Herrschaftsstrukturen zu verschleiern" (*G. Kade,* 1970, S. 1198).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fazit: Planungstechniken sind nur so lange als unideologisch anzusehen, als der Entscheidungsspielraum unkritisch beschrieben wird. Betrachtet man diesen jedoch als durch Macht- und Herrschaftsbeziehungen geprägt, so werden die Planungstechniken selbst in den Dienst der Ideologie gestellt[6].

Wir sind deshalb der Ansicht, daß das Forschungs- und Aktionsprogramm der Wirtschaftsprogrammierung ergänzt werden muß durch ein Forschungs- und Handlungsprogramm qualitativer Wirtschaftspolitik und Reformpolitik. Die Auseinandersetzung über die Frage, ob die traditionelle qualitative Wirtschaftspolitik oder ob eine *bewußte unter Einbezug der Öffentlichkeit geführte Strukturplanung* den Weg aus der heutigen Misere bezeichnet, wird in Zukunft breiteren Raum einnehmen.

Wir schlagen vor, der ordnungspolitischen Debatte folgende Situationsanalyse zugrunde zu legen.

III. Die Wiederbelebung der ordnungspolitischen Debatte: Politische Entscheidungssysteme im Wohlfahrtsstaat

Eine wichtige Wiederbelebung der ordnungspolitischen Fragestellung findet sich — bereits in kritischer Intention — im Beitrag von Jacques Stohler über „Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsstaat" (Stohler, 1964). Für Stohler ist der Wohlfahrtsstaat „die Fusion, welche die Marktwirtschaft mit der Politik eingegangen ist, also die Verbindung von wirtschaftlichen und politischen Charakteristika". Zur Konkretisierung des Zusammenhanges verwendet er die von Dahl und Lindblom verwendete Klassifikation in Preissystem, Hierarchie, Polyarchie und Bargaining-System.

Im folgenden werden drei zentrale politische Entscheidungssysteme[7] entlang der Theorieansätze neo-utilitaristischer Prägung diskutiert, und zwar

(A) Die Demokratietheorie

(B) Die Gruppentheorie

(C) Die Bürokratietheorie

Dabei stehen Demokratietheorie und Bürokratietheorie für die offiziellen Entscheidungssysteme, während es sich bei der Gruppentheorie um den Bereich der offiziösen wirtschaftspolitischen Akteure (organisierte Gruppen wie Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften etc.) handelt.

---

[6] Diesen Hinweis verdanken wir Jürgen Frank, Universität Regensburg.
[7] Die Diskussion des Preissystems erübrigt sich in diesem Zusammenhang; vgl. dazu etwa: *Bator,* The Anatomy of Market Failure, 1958.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A. Die zeitgenössische Demokratietheorie

Vorausgeschickt sei, daß es sich bei den zu behandelnden Demokratietheorien um *revisionistische Theorien* handelt, in denen zumindest eine Richtung der klassischen Demokratietheorie — die Partizipation in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellt — schlicht unterschlagen wird. Demokratie ist *hier Methode* zur Auswechslung zur Herrschaft berufener Eliten vollzogen im Konkurrenzkampf um die Stimmen der Wähler, *dort* ist sie die *Idee der Partizipation* der Staatsbürger auf allen Stufen und in allen Bereichen der Gesellschaft über einen permanenten Lernprozeß, den die Partizipation vermittelt und dessen humane Resultate die Idee selbst rechtfertigen.

Bentham und James Mill stehen für die andere Linie der klassischen Demokratietheorie, an die die Revisionisten (vor allem Schumpeter) anknüpfen und denen sie ihr eigenes „realistisches" Demokratiemodell entgegenhalten. Der klassische Pappkamerad wird wie folgt hochstilisiert: „die demokratische Methode ist jene institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, daß sie das Volk selbst die Streitfragen entscheiden läßt, und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammenzutreten haben, um seinen Willen auszuführen" (J. A. Schumpeter, 1950, S. 397).

Skrupel an der Rationalität der Stimmbürger in bezug auf politische Entscheidungen, seine Kritik am Begriff des Gemeinwohls und der Vorwurf, die Rolle der Eliten vernachlässigt zu haben, führen Schumpeter zu seiner „realistischen" Demokratietheorie: „die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben" (J. A. Schumpeter, 1950, S. 428).

Politik wird zur Ware, gehandelt auf dem Stimmenmarkt. Das Profitmotiv im Marktmodell findet sein Analogon in den Motiven Macht, Amt und Prestige in der Politik zu erlangen. In beiden Fällen fällt die *soziale Funktion* des ökonomischen wie des politischen Systems, nämlich gesellschaftliche Ziele und Bedürfnisse zu verwirklichen, nur als *Nebenprodukt* der interessenspezifisch bedingten Handlungsweise der Akteure an (J. A. Schumpeter, 1950, S. 448).

Wir versuchen im folgenden die „Ökonomische Theorie der Demokratie" von Anthony Downs (1968) in kritischer Umkehrung ihres eigenen positivistischen Anspruch zur Kritik des politischen Tagesgeschäfts heranzuziehen. Die Theorie ist wie kaum eine andere dazu geeignet, die These zu belegen, daß ökonomische Rationalität heute in einen kritischen Begriff umschlägt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für Downs ist das *Eigennutzaxiom* konstitutiv für die Handlungsweise aller offiziellen und offiziösen Akteure im demokratischen Entscheidungssystem. Die Arbeitsteilung zwischen Stimmbürgern, Politikern und Lobbyisten gibt zwar jedem eine unterschiedliche *soziale* Funktion, die aber nur über die Vermittlung der privaten Motivationen, nämlich Einkommen, Macht und Prestige zu mehren, wie bei Schumpeter nebenher befriedigt wird. Eine Begrenzung findet der Eigennutz nur in der Verfassung und den geltenden Gesetzen sowie durch die Annahme, daß der Intra-Partei-Konflikt ausgeschaltet ist (Homogenitätshypothese, Team oder Rekurs auf „Ehernes Gesetz der Oligarchie" bei R. Michels)[8].

Besonders aufschlußreich für eine realistische Beschreibung der Wirkungsweise des Systems der zeitgenössischen Demokratie ist das *Demokratiemodell mit unvollständiger Information und der Existenz von Informationskosten.* Die Marktform ist oligopolistisch: wenige Parteien konkurrieren um die Stimmen atomistischer Wähler. Unvollständige Information und Informationskosten führen über Manipulation, das Angebot von Ideologien als Informationsersatz, repräsentative Regierungsform und eine rationale Informationsbeschränkung auf seiten der Stimmbürger (rational ignorance) zu einer Tendenz, die man *Informationsverzerrung* nennen könnte und deren Resultat eine durch ungleiche Einkommens-, Macht- und Vermögensteilung bedingte *politische Ungleichheit* ist.

Besonders aus der Tätigkeit wirtschaftlicher Interessenverbände folgert Downs, daß die Produzenten in einer Demokratie größeren Einfluß ausüben als Konsumenten. Er spricht von der *systematischen Ausbeutung* der Konsumenten durch die Produzenten auch über den Umweg der Regierungspolitik.

Ökonomisch rational bedeutet hier: der Stimmbürger und Konsument versucht nur die Information zu gewinnen, deren Ertrag größer ist als ihre Kosten; der Lobbyist andererseits ist hochspezialisiert, überdurchschnittlich informiert und weiß seine Vorteile zu nutzen. Sein überdurchschnittlicher Einsatz verspricht auch hohe Erträge.

Entsprechend kummuliert sich beim Stimmbürger die Einflußlosigkeit des Besitzlosen, des Konsumenten und desjenigen, der nur eine Stimme hat. Downs stellt lakonisch fest: "In other words, lobbying is effective in a democracy because all the agents concerned — the exploiters,

---

[8] Bei Schumpeter finden wir diese Annahme — auf den politischen Kern gebracht — so: „Parteipolitiker und Parteimaschinen sind nur die Antwort auf die Tatsache, daß die Wählermasse keiner anderen Handlung als der Panik fähig ist, und sie bilden einen Versuch, den politischen Konkurrenzkampf genau gleich wie die entsprechenden Praktiken eines Wirtschaftsverbandes zu regulieren" (*J. A. Schumpeter,* 1950, S. 450).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

the exploited and the government — behave rationally" (Downs, 1962, S. 559 ff.). Das perfekte System abendländischer Rationalität.

Für den Stimmbürger und seine rationale Informationsbeschränkung zeigt Downs deutlich das Dilemma, das wir im folgenden aufgreifen wollen:

Aus der Sicht der Gemeinschaft ist es rational, Information als Kollektivgut zu beschaffen. Aber aus der Sicht des Individuums ist es irrational, sich Informationen über das Abwägen von Aufwand und Ertrag hinaus zu beschaffen. „... and in the absence of any mechanism to insure collective action, individual rationality prevails" (A. Downs, 1962, S. 579).

B. Zur Logik kollektiven Handelns

Wir haben bereits bei der Unterscheidung zwischen offiziellen und offiziösen Akteuren der Wirtschaftspolitik die vermittelnde Rolle zwischen Stimmbürgern, Parteien und staatlicher Bürokratie durch organisierte Gruppen herausgestellt. Es ist zu prüfen, ob es einen Mechanismus, der kollektives Handeln gewährleistet, gibt und in welcher Weise er funktioniert. Hier bietet „Die Logik des kollektiven Handelns" von Mancur Olson (1968) eine wichtige Ergänzung der Downsschen Überlegungen. Zunächst verneint Olson die Existenz eines Mechanismus zur freiwilligen Erzeugung kollektiven Handelns auch oder gerade bei Dominanz ökonomischer Rationalität. Erst wenn *selektive Anreize* (private Güter) für die Gruppenmitglieder bereitgestellt werden, sind diese auch bereit, sich zu organisieren. Macht und Einfluß einer Gruppe sind demnach primär davon abhängig, ob sie den Eigennutz der Mitglieder befriedigen. Die eigentliche, *soziale Funktion* der Gruppe, nämlich die Produktion öffentlicher Güter, ist wiederum nur *Nebenprodukt* der privatwirtschaftlich orientierten Tätigkeit der Gruppe. Über die Einführung der selektiven Anreize feiert die uns bekannte ökonomische Rationalität neue Urständ[9].

In einer Typologie der Gruppen nach Gruppengröße und Machtkonzentration bei einzelnen Gruppenmitgliedern kommt Olson zu den interessanten Ergebnissen, daß

a) kleine Gruppen in der Lage sind, große Gruppen auszubeuten und

b) die Macht und das Interesse eines Gruppenmitgliedes an der Erlangung eines Kollektivgutes (z. B. Schutzzoll) so groß sein kann,

---

[9] *Olson* erwähnt auch *Zwang* als Möglichkeit der Gruppenbildung. Im Zusamenhang mit der Demokratiediskussion können wir diesen Aspekt ausklammern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß es keiner selektiven Anreize bedarf. Die Brücke zu wirtschaftlichen Konzentrationsprozessen und Marktmacht und ihrer Wirkung auf staatliches Handeln ist rasch geschlagen.

Die Ausbeutungsthese gilt jedoch nicht nur in bezug auf organisierte Gruppen untereinander, sondern in noch viel stärkerem Maße für die Ausbeutung der latenten Gruppen (das sind die unorganisierten Bürger des Landes mit gemeinsamen Interessen) durch die organisierten. Olson, der auszog, die Logik kollektiven Handelns zu entdecken, lehrt uns am Schluß seines Buches das Fürchten: „Denn die unorganisierten Gruppen, die Gruppen, die keine Lobbies unterhalten und keinen Druck ausüben, gehören zu den größten Gruppen des Landes und vertreten einige der lebenswichtigsten gemeinsamen Interessen" (M. Olson, 1968, S. 163). Er nennt die landwirtschaftlichen Wanderarbeiter, die Angestellten, die Steuerzahler, die Konsumenten, die Friedensfreunde ebenso wie die an Inflation und Depression Desinteressierten.

Diese „vergessenen" oder nichtvertretenen Gruppen sind mit dem Hauptargument des Olsonschen Buches nicht nur vereinbar, sondern liefern zugleich den Beweis für die Richtigkeit der Argumentation. Mehr noch: „They also suffer if it is true", „suffer in silence".

C. Zur Bürokratietheorie

Bürokratische Herrschaft gilt zunächst als „revolutionär" bei der Ablösung traditionaler Herrschaftsformen (Max Weber, 1956). Sie ist ausgezeichnet durch Regelgebundenheit, Differenzierung der Funktionen durch Arbeitsteilung verbunden mit einer entsprechenden Kompetenzregelung. Die Hierarchisierung der Organisation ermöglicht eine ständige Kontrolle (Kontrollkette) in bezug auf die Zweckrichtung des bürokratischen Handelns. Neben diese inneren Strukturmerkmale tritt die Tendenz zu einer Konzentration der sachlichen Betriebsmittel bei gleichzeitiger Trennung von diesen Verwaltungsmitteln. Für Jürgen Habermas ist es die erste Stufe der Rationalisierung politischer Herrschaft (J. Habermas, 1968). Max Weber war der Meinung, daß sich das System der Bürokratie unausweichlich ausbreiten würde und nicht der Gefahr unterliege, auf irgendeine Weise zerstört oder auch nur angegriffen zu werden. Diese Aussage impliziert die These von der „wachsenden Eigenständigkeit" der Bürokratie, der die These der „Fremdbestimmtheit", also „Ausführungsinstrument externer Machtgruppen" (J. Hirsch, 1969) zu sein, entgegensteht.

Die in der Hirschschen These angedeutete Aufgabe der staatlichen Bürokratie, nämlich die in der Produktionssphäre auftretenden Widersprüche zu beseitigen oder kompensatorisch abzuschwächen, schafft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine direkte Abhängigkeit der staatlichen Bürokratien von den organisierten wirtschaftlichen Interessen, die auch institutionell gesichert ist.

Relativiert werden diese Überlegungen durch den Pluralismus der Exekutive, d. h. die Existenz in der Horizontalen (Ressortgliederung) und Vertikalen (Föderalismus) miteinander konkurrierender Bürokratien und durch den im Verteilungsbereich durchaus wirksamen Einfluß organisierter Interessenverbände (soweit sie sich nach Olson organisieren und durchsetzen können).

Wird das Interdependenzverhältnis zwischen Wirtschaft und Bürokratie auch dadurch bestätigt, was *innerhalb* der bürokratischen Organisationen vorgeht? Zunächst ist die technische Überlegenheit bürokratischer Organisationsformen durch Zweifel an ihrer internen Effizienz, durch die Kritik an ihrem überproportionalen Wachstum (Parkinsons-Law) in Frage gestellt worden.

Stringenter wird jedoch der Ableitungszusammenhang, in zwei ökonomischen Theorien der Bürokratie dargestellt in Gordon Tullocks „The Politics of Bureaucracy" (1965) und in Anthony Downs Buch „Inside Bureaucracy" (1966). Beide Autoren gehen wiederum vom *privaten Motiv* der Beamten aus (Eigennutzaxiom), und die formal erwartete soziale Funktion der staatlichen Bürokratie ist wiederum nur *Nebenprodukt* des eigennützig agierenden Durchschnittsbürokraten.

Wir können an dieser Stelle nicht auf die Resultate der Forschungsarbeiten eingehen. Sie erscheinen uns eine brauchbare Beschreibung der bürokratischen Welt abzugeben und zugleich den Mythos einer wohlwollenden, neutralen Agentur des Volkswillens zu zerstören.

Die Imperialismus-These

K. E. Boulding hat in seinem Vortrag über „Ökonomie als moralische Wissenschaft" (1969) vom „Imperialismus der Ökonomie" („economics imperialism") gesprochen und meinte damit den Versuch der Ökonomen, alle anderen Gebiete der Sozialwissenschaften zu erobern. Meine Frage ist nun, ob es sich bei dieser Tendenz (siehe Bildungsökonomik, Kunstökonomik, Ökonomik der Umwelt etc.) nur um die Cleverness „alerter Jungökonomen" handelt, oder ob es sich um ein systematisches Phänomen unserer Wirtschaftsordnung handelt: die Zersetzung unserer Institutionen mit einer abendländisch-bürgerlichen Ratio, die in mehr und mehr Lebensbereichen bedeutet: „Fürchte deinen Nachbarn mehr als dich selbst."

So könnte man von der revolutionären und/oder konservativen Rolle der bürgerlichen Ökonomie heute sprechen. Hier wird die Gesellschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf den Begriff gebracht. Anders ausgedrückt: Ökonomische Rationalität wird zum *„kritischen Begriff"* oder zur „Apologetik — schlimmer noch zur Denunziation der möglichen Alternative; einer qualitativ anderen geschichtlichen Rationalität" (H. Marcuse, 1968, S. 113/114). *Kritisch* dort, wo „Politik als Sklaverei" oder „Knechtschaft" gesehen wird (G. Tullock, 1965, S. 5), *apologetisch* bei jenen, für die Abweichung von der ökonomischen Rationalität zur Irrationalität wird.

Stimmenmaximierer auf der einen Seite, rationalignorante Stimmbürger und eine schweigende Mehrheit auf der anderen, das ist ökonomische Rationalität als Herrschaft, das ist der Boden für Cäsarismus oder plebiszitäre Diktatur. Die Dialektik der bürgerlichen Demokratie besteht nach Marcuse darin, daß die bürgerliche Ratio das irrationale *Charisma* beschwört. (H. Marcuse, 1968, S. 115).

Literaturverzeichnis

Bator: The Anatomy of Market Failure, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXII, Aug. 1958, No. 3, S. 351 ff.

Boulding, K. E.: Economics as a Moral Science, in: AER, March 1969, p. 1 ff.

Baumol, W. J.: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review, Band LXI, Juni 1967, Heft 3, S. 415 ff.

Downs, A.: An Economic Theory of Political Action in a Democracy, zitiert nach Wiederabdruck in: Landmarks in Political Economy, Chicago Vol. II, 1962, S. 559 ff.

— Inside Bureaucracy, Boston 1966.

— Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.

Fox, Karl A., *Sengupta,* Jati K., *Thorbecke,* Erik: The Theory of Quantitative Economic Policy with Applications to Economic Growth and Stabilisation, Amsterdam 1966, Chap. 2.

Forsthoff, E.: Rechtsstaat im Wandel — Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950—1964, Stuttgart 1964.

Fromm, Gary, *Taubman,* Paul: Policy Simulations with an Econometric Model, The Brookings Institution — Washington, D.C. 1968.

Habermas, J.: Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung, in: (ders.), Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main 1968.

Hirsch, J.: Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Band 14, Heft 2, Januar 1969.

Hickman, B. G. (ed.): Quantitative Planning of Economic Policy, Washington, D.C. 1965.

Jackson, E.: Status Consistency and Symptoms of Stress, in: American Sociological Review, Bd. 27, 1962, S. 469—486.

Krelle, W. et al.: Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim am Glan 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kade, G.: Wirtschaftsprogrammierung, in: O. Triebenstein (Hrsg.) Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für Joachim Tiburtius, Berlin, o. J., S. 139 ff.

— Ökonomie und Technokratie, in: Studium General 23 (1970), S. 1197—1205.

Little, J. M. D.: A Critique of Welfare Economics, 2nd ed., Oxford 1963.

Lenski, G.: Status Crystallization: A Nonvertical Dimension of Social Status, in: American Sociological Review, Bd. 19, 1954, S. 405—413.

Marcuse, H.: Kultur und Gesellschaft 2, Frankfurt 1968.

Olson, M.: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

Offe, G.: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: G. Kress u. a. (Hrsg.), Politikwissensch., Frankfurt am Main 1969, S. 168.

Runciman, W. G.: Relative Deprivation and Social Justice, London 1966, S. 9 ff.

Stohler, J.: Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsstaat, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band XXIV, Heft 4, 1964, S. 349 ff.

Schumpeter, J. A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950.

Tinbergen, J.: On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1963, ders. Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. 1968.

Tullock, G.: The Politics of Bureaucracy, Washington 1965.

Theil, H.: Linear Decision Rules for Macrodynamic Policy Problems, in: Hickman, Bert, G. (ed.), Quantitative Planning of Economic Policy, Washington, D.C. 1965.

— Optimal Decision Rules for Government and Industry, Amsterdam 1964, S. 256 ff.

Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956, 4. Auflage.

Watrin, Ch.: Ökonomische Theorie und wirtschaftspolitisches Handeln, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Theodor Wessels zum 65. Geburtstag, hrsg. von H. Besters, Berlin 1967.

Worland, St.: Review Article, in: Review of Social Economy, Band XXV, März 1967, Heft 1, S. 131 ff.

Wagner, R. E.: Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article, in: Papers on Non-Market Decision Making, 1966, S. 161 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion über die Referate zur Konzertierten Aktion und quantitativen Wirtschaftspolitik

Von *Willi Meyer*, Erlangen-Nürnberg

I. Die Diskussion zu den Referaten von Klaus und Külp

Das Hauptinteresse der Diskussionsteilnehmer richtet sich auf die Erörterung der Konzertierten Aktion als Instrument der Konjunkturpolitik. Dabei geht man mehr oder weniger explizit von der in der BRD realisierten Form der Konzertierten Aktion aus. Das hat zwei Konsequenzen: Erstens werden nur die Teile des Külpschen Referates in die Erörterungen einbezogen, die in einem besonders engen Zusammenhang mit der Konzertierten Aktion stehen; zweitens gelten die Argumente nur teilweise der Konzeption einer Konzertierten Aktion, wie sie von Klaus entwickelt worden ist. Die Zahl der kritischen Stimmen zur Konzertierten Aktion überwiegt bei weitem die Zahl der positiven Äußerungen. Hierin spiegelt sich zum Teil die Tatsache wider, daß sich die in der BRD praktizierte Konzertierte Aktion bis zum Zeitpunkt der Diskussion (16. 3. 1970) kaum als geeignetes Instrument einer dämpfenden Konjunkturpolitik erwiesen hat.

Vor der eigentlichen Diskussion der Referate berichtet Professor Kloten — Mitglied des Sachverständigenrates — über die Praxis der Schillerschen Konzertierten Aktion: Danach setzt sich der Kreis der Beteiligten aus 50 bis 60 Personen zusammen. Die Teilnehmer vertreten einzelne Gruppen der Gesellschaft, wie DIHT, BDI, BDA, Handel, Handwerkerverband, Bankenverband, Bauernverband, DGB und die Einzelgewerkschaften. Verbraucherverbände sind nicht anwesend. Die Einladungen ergehen an die einzelnen Institutionen, nicht an die sie vertretenden Personen. Ferner nehmen Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, des Bundesfinanzministeriums und der Bundesbank teil. Vom Sachverständigenrat werden jeweils drei Mitglieder per Telegramm zu jeder Sitzung eingeladen. Der eigentlichen Sitzung unter der Leitung von Bundeswirtschaftsminister Schiller geht eine vorbereitende Sitzung voraus. In ihr wird unter der Leitung von Staatssekretär Schöllhorn ein Papier des Wirtschaftsministeriums beraten und versucht, eine gewisse Vorabstimmung zu erreichen.

Die anschließende Diskussion zeigt drei Schwerpunkte. Es geht erstens um die Zielsetzung und um verschiedene Konzeptionen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konzertierten Aktion; zweitens wird die Eignung der Konzertierten Aktion als Instrument der Konjunkturpolitik erörtert; drittens steht schließlich der ordnungspolitische Aspekt der Konzertierten Aktion im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

1. Konzeptionen und Zielsetzung der Konzertierten Aktion

In bezug auf Zielsetzung und Konzeption der Konzertierten Aktion wird vorgeschlagen, zwischen Konzertierter Aktion als Steuerungsinstrument für alle Bereiche der Wirtschaft und als Instrument im Sinne der Globalsteuerung zu unterscheiden. Der Begriff der Globalsteuerung sei allerdings nicht eindeutig. Wenn man darunter lediglich die Steuerung des Niveaus der ökonomischen Aktivitäten verstehe, so bleibe damit z. B. die Wachstumspolitik unberücksichtigt. Ferner ergebe sich eine weitere Unklarheit aus der fehlenden Spezifikation des Aggregationsgrades der zu steuernden Größen. Es sei z. B. fraglich, ob das Anstreben eines bestimmten Exportüberschusses oder einer bestimmten Lohnquote Global- oder Struktursteuerung ist. Im ganzen gesehen ergebe sich also eine ziemliche Unklarheit über die genaue Zielsetzung der Konzertierten Aktion.

Eine andere Überlegung zur Bestimmung der Konzertierten Aktion geht davon aus, daß es sich dabei um den institutionalisierten Versuch einer ex-ante-Koordinierung der Pläne großer Gruppen handelt. Eine erfolgreiche ex-ante-Koordinierung erfordere erstens eine Abklärung der jeweiligen Ziele, zweitens eine einheitliche Informationsbasis und drittens eine Abstimmung der Maßnahmen. Für die BRD könne man feststellen, daß der Versuch der ex-ante-Koordinierung auf halbem Wege halt macht und es nur bis zum „Konzertierten Gespräch" kommt.

Die Diskussion bringt eine weitere Interpretation der Konzertierten Aktion aus Schweizer Sicht: Danach kann man die Konzertierte Aktion mit einer Ehe zwischen Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft vergleichen. Der Einfluß des Staates soll auf diese Weise erhöht werden. Nicht alle Konzertierten Aktionen sind nach Form und Inhalt identisch. Vielmehr kann man — das zeigen die Erfahrungen der Schweiz — verschiedene Intensitätsstufen der Konzertierten Aktion unterscheiden. Auf einer unteren Stufe kann eine gewünschte Verhaltenskoordinierung u. U. schon durch die Veröffentlichung von Prognosen und den Austausch von Informationen erfolgen. Eine höhere Stufe wird erreicht, wenn freiwillige Absprachen getroffen werden.

Den verschiedenen möglichen Interpretationen der Konzertierten Aktion wird die Konzeption des Sachverständigenrates gegenübergestellt. Ausgangspunkt ist für den Sachverständigenrat (nach Kloten) die Zielkombination des Stabilitätsgesetzes. Die vier Ziele sollen im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rahmen einer mittelfristig orientierten Wirtschaftspolitik angesteuert werden. Das erfordert nach Auffassung des Rates: die außenwirtschaftliche Absicherung, eine konjunkturneutrale Finanzpolitik, eine stabilitätskonforme Zinspolitik und eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik. Der Sachverständigenrat denkt im Rahmen seiner Konzeption vor allem an Niveaupolitik, wobei gleichzeitig jedoch die Rolle der Wettbewerbspolitik gebührend betont wird.

Scharf von der Konzeption des Rates zu trennen sei die gegenwärtig praktizierte Konzertierte Aktion. Hierbei handele es sich um eine recht amorphe Sache. Die aktuelle Konjunkturlage sei regelmäßig der Ausgangspunkt. Zwar werde immer auf die Ziele verwiesen, jedoch werde der notwendige Beitrag der einzelnen Gruppen für die Realisierung der Ziele kaum erörtert. Im übrigen sei der Rahmen der diskutierten Probleme sehr weit gesteckt, so daß beispielsweise auch ordnungspolitische Themen — wie etwa die Preisbindung der zweiten Hand — behandelt werden. Bemerkenswert sei der Umstand, daß die Unternehmer Diskussionen über Preise und die Gewerkschaften Diskussionen über die Lohnstruktur und über temporale Lohnniveauvergleiche vermeiden wollen. Die Diskussionsbeiträge aller beteiligten Gruppen seien durch die jeweilige Interessenlage bestimmt und liefen häufig auf eine Rechtfertigung der von den einzelnen Gruppen getroffenen Maßnahmen (Geldpolitik, Finanzpolitik, Löhne, Preise) hinaus.

Im Zusammenhang mit den Versuchen zu klären, was unter Konzertierter Aktion zu verstehen ist, wird auch die Frage berührt, ob die theoretische Konzeption, die hinter der Konzertierten Aktion als Instrument der Globalsteuerung steht, überhaupt logisch haltbar ist. Der Vorstellung, die Mikrorelationen steuerten sich ohne Nachteile für die Gesellschaft quasi von selbst, während die Makrogrößen einer zentralen Steuerung bedürften, wird entgegengehalten, daß man Makrogrößen nur über Mikrogrößen beeinflussen kann. So sei der Lohnsatz ebenso wie der Zinssatz eine mikroökonomische Größe. Die Möglichkeit, Lohnleitlinien in einer Marktwirtschaft durchzusetzen, wird bezweifelt. Die nachgefragten Faktorproportionen seien nämlich vom Lohn-Zins-Verhältnis abhängig, und die Annahme, man könne die gleichgewichtige Faktorpreisrelation ex ante ermitteln, sei sehr unrealistisch. Wenn die Makrogrößen nur durch Beeinflussung von Mikrorelationen gesteuert werden können, dann sei auch die in der Konzertierten Aktion implizit enthaltene Behauptung, die Strukturänderungen blieben dem Markt überlassen, problematisch. Es spreche somit einiges für die Vermutung, daß Maßnahmen zur Globalsteuerung von Strukturwirkungen begleitet sind.

Es wird allgemein akzeptiert, daß makroökonomische und mikroökonomische Steuerung genaugenommen nicht zu trennen sind. Für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die praktische Konjunkturpolitik sei die Unterscheidung zwischen Makro- und Mikropolitik trotzdem sehr nützlich. Es komme nämlich bei der Globalsteuerung darauf an, jene Mikrorelationen — z. B. Lohn- und Zinssatz — zu ändern, die über die Lohn- und Gewinnsumme wichtige Determinanten des Kosten- und Nachfrageniveaus beeinflussen.

2. Die Eignung der Konzertierten Aktion als konjunkturpolitisches Instrument

Mehrere Argumente werden vorgetragen, die dafür sprechen, daß die in der BRD betriebene Konzertierte Aktion kaum etwas für die Niveaupolitik zu leisten vermag.

Die große Zahl der Teilnehmer an der Konzertierten Aktion und die Tatsache, daß die Teilnehmer als Vertreter bestimmter Gruppen mehr oder weniger an einen festen Auftrag gebunden sind, lege die Vermutung nahe, daß bestenfalls eine gemeinsame Stimmung zu erreichen ist. Die praktische Bedeutung der Konzertierten Aktion auf der Basis freiwilliger Absprachen sei somit einer Konjunkturpolitik der moral suasion alten Stils vergleichbar. Auch die gutgemeinten Lohnleitlinien seien praktisch ohne Bedeutung. Der einzelne Verband könne z. B. mit einem als Durchschnitt gedachten Richtsatz von 5 % nichts anfangen. Im übrigen sei es überhaupt fraglich, ob Durchschnittsgrößen, die ja die Zielwerte der Konzertierten Aktion bilden, von den Beteiligten direkt angesteuert werden können. Wenn man sich die wichtigsten Partner der Konzertierten Aktion — Bundesbank, Unternehmer, Gewerkschaften — vor Augen halte, so müsse man erkennen, daß sie kaum über Aktionsmöglichkeiten zur starren Kontrolle von volkswirtschaftlichen Durchschnittsgrößen verfügen. Auch der häufig angeführte Vorteil einer Konzertierten Aktion, die Bereitstellung von Informationen, sei von zweifelhaftem Wert. Zunächst könne es sich dabei kaum um neue Informationen handeln. Ferner sei zu bedenken, daß interne Informationen, die u. U. in einer Konzertierten Aktion ausgebreitet werden, aufgrund der jeweiligen Interessenlage verfälscht sein können. Die Konzertierte Aktion führe zwar zu einer Uniformierung der Beurteilung künftiger Ereignisse; das gemeinsame Handeln aufgrund der gemeinsamen Informationsbasis könne jedoch für die Stabilisierung nur dann günstige Folgen haben, wenn die Prognosen richtig sind. Werden den gemeinsamen Handlungen aber falsche Prognosen zugrunde gelegt, so müsse das zu einer starken Abweichung vom mittelfristigen Wachstumspfad führen. Jede Regierung habe das Bestreben zu überleben. Deshalb sei sie teilweise von der Kritik und den Auffassungen der organisierten Gruppen abhängig. Da keiner der an der Konzertierten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aktion Beteiligten Fehler machen möchte, bestehe ein natürlicher Konformitätsdruck in bezug auf die Vereinheitlichung der Prognosen. Dieser Kompromißcharakter der Informationsbasis der Konzertierten Aktion erhöhe die Wahrscheinlichkeit von destabilisierenden gemeinsamen Handlungen.

Den kritischen Argumenten wird entgegengehalten, daß Schillers Mahnungen im Gegensatz zu den diffusen Maßhalteappellen Erhards an ganz bestimmte Gruppen adressiert sind. Es sei das entscheidende Anliegen der Konzertierten Aktion, einen Versachlichungsprozeß einzuleiten und auf die Notwendigkeit einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik aufmerksam zu machen. Angesichts der leads and lags, mit denen eine autonome staatliche Konjunkturpolitik zu rechnen hat, biete die Konzertierte Aktion die Möglichkeit, das Timing von konjunkturpolitischen Maßnahmen besser abzusprechen. Auch im ungünstigsten Fall trage sie noch dazu bei, die Spielungewißheit der beteiligten Partner zu verringern. Im ganzen gesehen überwögen die Vorteile die Nachteile. Vor allem biete die Konzertierte Aktion den Vorteil neuartiger Informationsmöglichkeiten. Die Verbände hätten inzwischen eigene volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen aufgebaut. Dadurch seien ganz neue Möglichkeiten der Zieldiskussion entstanden. Infolge der Konzertierten Aktion sprächen Verbandsfunktionäre, Regierungsbeamte und Wissenschaftler wohl zum erstenmal die gleiche Sprache. Es sei einzuräumen, daß dadurch die interessenbedingten Argumente vielleicht raffinierter und ausgeklügelter vorgetragen werden. Man könne allerdings feststellen, daß die Gewerkschaften beispielsweise an Preissteigerungen nicht interessiert sind, so daß mittelfristig in bezug auf das Ziel Preisniveaustabilität kaum ein Konflikt vorliegt. Die kurzfristige Zielsetzung der Gewerkschaften richte sich allerdings nach der aktuellen Preissituation. Bei steigenden Preisen würden erhöhte Lohnforderungen erhoben. Im allgemeinen sei zu beobachten, daß die Konflikte der Tarifpartner eine Funktion der Konjunkturschwankungen sind; letztere ließen sich im Rahmen der Konzertierten Aktion eher glätten als ohne dieses Instrument.

Unter Bezugnahme auf die gegenwärtige konjunkturelle Situation in der BRD (16. 3. 1970) wird vor der Illusion gewarnt, man könne die steigenden Löhne, Preise und Zinsen durch Zusammenkünfte und Gespräche senken. Statt dessen seien staatliche Maßnahmen erforderlich. Die Einrichtung der Konzertierten Aktion könne jedenfalls nicht als Alibi für unterlassene Konjunkturpolitik akzeptiert werden.

Demgegenüber wird eingewandt, daß die unübersichtliche Konjunkturlage auch ohne die Existenz der Konzertierten Aktion eingetreten wäre. Die faktische staatliche Konjunkturpolitik ergebe sich aus dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geringen politischen Spielraum des Wirtschaftsministers. Die konjunkturpolitischen Entscheidungen seien eben von vielen Faktoren abhängig, u. a. z. B. vom Koalitionspartner. Im übrigen stehe die Konzertierte Aktion erst am Anfang. Hier könne man auf einen Lernprozeß hoffen, der für die Zukunft viele Chancen eröffne. Außerdem stelle die Konzertierte Aktion einen weiteren Schritt zur Demokratisierung dar, indem sie nämlich einen Lösungsversuch für das Problem bereitstellt, wie die Verbände an der Wirtschaftspolitik beteiligt werden können.

Die Konzeption der Konzertierten Aktion beruht auf der Annahme, die großen Gruppen der Gesellschaft — Arbeitnehmer und Unternehmer — seien in der Lage, relativ autonom die eigenen Ansprüche an das Sozialprodukt durchzusetzen. Demgegenüber wird betont, logisch bestehe zwar durchaus die Möglichkeit für die Unternehmer, durch kollektives Vorgehen ihre Gewinnquote zu erhöhen; faktisch könne aber eine derartige Klassentheorie des Unternehmerverhaltens die Realität in einer Marktwirtschaft kaum richtig erfassen. Die einzelnen Unternehmen verfolgten vielmehr häufig konkurrierende Ziesetzungen. Das Ausmaß, in dem einzelne Unternehmen ihre Gewinnposition beeinflussen können, sei weitgehend von ihrer Marktlage abhängig. Möglicherweise werden erst durch die Einrichtung der Konzertierten Aktion für die Unternehmen die institutionellen Voraussetzungen geschaffen, als Klasse und im Klasseninteresse zu operieren. — Dieser Position hält man entgegen, es sei doch unbestreitbar, daß die meisten Unternehmen über einen mehr oder weniger großen Preisbildungsspielraum verfügen. Die Unternehmen seien aus diesem Grund also ansprechbar. Diese Einflußmöglichkeit könne aber am besten in der Konzertierten Aktion zur Wirkung gelangen. Ferner wird erklärt, die Unternehmen handelten faktisch in bestimmten Konjunkturlagen gleichmäßig, ohne daß damit notwendig die Verfolgung eines bestimmten Klassenziels verbunden sei. Für die Konjunkturpolitik komme es auf die makroökonomischen Wirkungen des (gelegentlich) gemeinsamen Vorgehens der Unternehmer an. Die Konzertierte Aktion schaffe in der Tat die institutionellen Voraussetzungen für ein bewußtes kollektives Vorgehen der Unternehmen. Nur habe man im Rahmen der Konzertierten Aktion immerhin die Möglichkeit, die Handlungen der Unternehmen im Sinne der makroökonomischen Zielsetzung zu beeinflussen.

Zu dem Problem, ob und wie die Konzertierte Aktion das Verhalten der Tarifpartner beeinflussen kann, wird die Auffassung geäußert, daß damit nur zu rechnen ist, wenn die im Rahmen der Konzertierten Aktion vorgetragenen Argumente im Kalkül der Tarifpartner berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang dürfe man von der allseitigen Berufung auf die vier volkswirtschaftlichen Ziele nicht allzuviel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwarten. Der Verweis auf volkswirtschaftliche Ziele habe bei der Argumentation der Tarifpartner meist nur eine Verbrämungsfunktion. Im allgemeinen könne man drei Einflußmöglichkeiten der Konzertierten Aktion unterscheiden: Sie könne erstens eine bisher nicht vorhandene Gelegenheit bieten, die gegenseitigen Positionen abzutasten, zweitens im Sinne der These Schellings die kulturell bestimmte Aggressionsgrenze eher sichtbar machen und dritten den Gewerkschaften ein geeignetes Alibi für notwendige Kompromisse verschaffen. Es bestehe die begründete Vermutung, daß die Konzertierte Aktion nur in bezug auf ihre Alibifunktion tatsächlich erfolgreich sein könne. Erfahrungsgemäß seien die Gewerkschaftsmitglieder noch am ehesten bereit, offizielle Argumente zu akzeptieren. Für die Beurteilung dieses ganzen Komplexes komme alles darauf an, wie die globale Information im Rahmen der Konzertierten Aktion die Einzelverhandlungen beeinflußt.

Zu den Erfahrungen über den Einfluß der Konzertierten Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner wird folgende Meinung vorgetragen: Zunächst hätten die Gewerkschaften die Projektionen auf der Grundlage bestimmter Prognosen akzeptiert. Die Fehlprognosen hätten allerdings zu einer großen Enttäuschung geführt. Diese Enttäuschung sei mit ein Grund für die gegenwärtige Misere. Wenn es gelänge, die Konjunkturschwankung weitgehend zu eliminieren, dann könne man damit rechnen, mit Hilfe der Konzertierten Aktion das Verhalten der Gewerkschaften zu beeinflussen. Das gelte um so mehr, wenn die Konzertierte Aktion zu einer relevanten Stärkung des DGB führen werde. — Es habe sich bisher erwiesen, daß die Unternehmer nicht geneigt seien, Lohnbindungen zuzustimmen. Sie verträten nämlich den Standpunkt, die Löhne müßten dem Konjunkturzyklus folgen und ihn nicht vorwegnehmen. — Generell sei festzustellen, daß der Spielraum der Gewerkschaften nicht beliebig groß ist. Eine richtige staatliche Konjunkturpolitik sei durchaus in der Lage, dem Spielraum der Gewerkschaften Grenzen zu setzen. Das würde aber bedeuten, daß der Staat in der Konjunkturpolitik vorangehen muß.

Ein wesentliches Merkmal der Konzertierten Aktion besteht in dem Versuch, die volkswirtschaftliche Lohnsumme festzulegen. Zu den Konsequenzen und faktischen Möglichkeiten dieses Versuchs ergeben sich die folgenden Überlegungen: Eine genaue Steuerung der Lohnsumme impliziere eine Effektivlohnbindung und die Festlegung der Lohnstruktur. Der damit verbundene Verlust an Differenzierungsmöglichkeiten vermindere die pretiale Lenkung von Produktivkräften. Dies habe sich z. B. in den USA, Großbritannien und in den Niederlanden gezeigt. Die fehlende legale Differenzierung der Lohnsätze für vergleichbare Faktorqualitäten habe in den Niederlanden schließlich zur Beseitigung der Effektivlohnbindung geführt. Ferner sei es mit der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verbindlicherklärung von Lohnleitlinien nicht getan. Ein Konsens im Rahmen der Konzertierten Aktion sichere keineswegs, daß die Einzellöhne schließlich in der erforderlichen Höhe festgesetzt werden. Die verkündeten Lohnleitlinien könnten im übrigen das Erwartungsniveau der Gewerkschaftsmitglieder in bezug auf die möglichen Lohnsteigerungen anheben. Es sei zu vermuten, daß die Lohnleitlinien faktisch als Untergrenze angesehen werden. Außerdem spiele bei der Festlegung der Tariflöhne nicht so sehr die Frage eine Rolle, was die Partner wollen, sondern was sie können. Der Möglichkeitsbereich sei aber von dem gesamten ökonomischen Datenkranz abhängig; auch sei in diesem Zusammenhang die Investitionstätigkeit gebührend zu berücksichtigen.

Die Notwendigkeit einer Konzertierten Aktion wird von ihren Befürwortern mit dem Hinweis untermauert, die Geld- und Finanzpolitik sei wegen des schwierigen Diagnose- und Prognoseproblems und der undurchschaubaren lags der geld- und finanzpolitischen Maßnahmen nur beschränkt für die Niveausteuerung einer Volkswirtschaft tauglich. Dazu wird bemerkt, daß diese Mängel auch für die wage drift verantwortlich sind. Eine Einkommenspolitik könne also nur erfolgreich sein, wenn es gelänge, die Wirkungsverzögerung der Geld- und Finanzpolitik zu verkürzen. — Demgegenüber wird die Auffassung vertreten, daß eine isolierte Einkommens- und Lohnpolitik wenig Erfolg verspreche. Wenn es aber möglich wäre, im Rahmen der Konzertierten Aktion ein konsistentes Handlungsbündel zu entwickeln und für den simultanen Einsatz der entsprechenden Maßnahmen zu sorgen, dann könne man viele Schwierigkeiten der traditionellen einseitigen Konjunkturpolitik überwinden. Die herkömmliche Konjunkturpolitik müsse z. B. bei der Dosierung ihrer Maßnahmen die zukünftigen Aktionen der Tarifpartner einkalkulieren. Sie müsse also in bezug auf die Lohnpolitik eine Entscheidung unter Ungewißheit treffen. Die Konzertierte Aktion könne zumindest in diesem Punkte die Ungewißheit vermindern. — Selbst wenn Gleichzeitigkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen erreichbar sei, lautet ein Gegenargument, ließe sich wohl die wage drift nicht ganz vermeiden. Die wage drift sei nämlich abhängig vom Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen; das hätten jedenfalls die bisherigen empirischen Untersuchungen eindeutig gezeigt.

Durch einen Vergleich der Funktions- und Arbeitsweise von Konjunktur- und Finanzplanungsrat einerseits und Konzertierter Aktion andererseits ergeben sich weitere Gesichtspunkte für die relative Unwirksamkeit der Konzertierten Aktion. Die erstgenannten Gremien verfügten durch Kredit- und Ausgabenvariationen über direkte Aktionsmöglichkeiten. Der relativ homogene Teilnehmerkreis — Bund, Länder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Gemeinden — erleichtere die Abstimmung unterschiedlicher Auffassungen. Anders als bei der Konzertierten Aktion gebe es durch Mittelkürzung der jeweils übergeordneten Gebietskörperschaft Sanktionsmöglichkeiten. Schließlich könne sich vermutlich im Finanzplanungsrat und im Konjunkturrat — bei entsprechender Haltung des Bundesfinanzministers — leichter als in der Konzertierten Aktion die Auffassung herausbilden, der Minister sei der neutrale Sachwalter der Interessen aller Teilnehmer. — In bezug auf die Konzertierte Aktion wird darauf hingewiesen, daß man hier u. U. mit zwei Sanktionsmechanismen dysfunktionalen Charakters rechnen muß. Wenn z. B. eine vereinbarte 5%ige Lohnleitlinie nur von einem Teil der Tarifpartner tatsächlich befolgt wird, dann könne sich das für den folgsamen Teil der Einzelgewerkschaften wie eine Strafe auswirken. Ferner sei zu beachten, daß der Organisationsgrad der Gewerkschaften bei dauerhaftem Erfolg der Konzertierten Aktion sinken kann.

Gegen die von Klaus entwickelte Konzeption der Konzertierten Aktion werden mehrere grundsätzliche Einwände erhoben: Es wird bezweifelt, daß eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf ein Gremium eine bessere Konjunkturpolitik ermöglicht. Beließe man die Entscheidungskompetenz bei mehreren relativ unabhängigen Gremien, so könne man zwar kaum mit einem der jeweiligen Situation entsprechenden optimalen Handlungsbündel rechnen, das bei zentraler Entscheidung logisch möglich ist; statt dessen bewahre man sich dadurch aber die Chance der gegenseitigen Fehlerkorrektur durch konjunkturwirksame Maßnahmen unabhängiger Gremien. Man vermindere auf diese Weise gleichsam die Gefahr einer Fehlerkumulation durch falsche zentrale Entscheidung.

Ein weiterer Einwand geht davon aus, daß man in idealtypischer Weise das Kooperationsmodell und das Konfliktmodell der Gesellschaft unterscheiden kann. Die Klaussche Konzeption komme dem Kooperationsmodell recht nahe, da die geforderte Simultaneität der Maßnahmen eine sehr weitgehende Harmonisierung und Homogenisierung der Zielvorstellungen voraussetzt. Viele Erfahrungen sprächen nun dafür, daß die meisten sozialen Prozesse konfliktgeladen sind. Das gelte sogar für die Entscheidungsprozesse in Zentralverwaltungswirtschaften, wie die empirischen Untersuchungen von Alec Nove gezeigt haben. Ferner seien beispielsweise auch die Zielsysteme der im Finanzplanungsrat vertretenen staatlichen Stellen keineswegs homogen. Während der Bund dem Beschäftigungsziel eine gewisse Priorität einräume, zeigten sich die Gemeinden an diesem Ziel ziemlich desinteressiert; statt dessen werde ihre Zielstruktur von dem Wunsch nach Wachstum dominiert. Im übrigen sei die Existenz der Konzertierten Aktion gleich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sam ein Eingeständnis der Zielheterogenität gesellschaftlicher Gruppierungen. Die Aufgabe der Wissenschaft sei es nicht, unerfüllbare Hoffnungen zu erwecken, sondern den faktischen Möglichkeitsbereich abzugrenzen. Und hier müsse man sagen, daß eine voll funktionierende Konzertierte Aktion nicht erreichbar sei. Allgemein könne man vermuten, daß politische Institutionen und soziale Mechanismen um so besser funktionieren, je weniger Anforderungen sie an die Konsens- und Kooperationsbereitschaft der jeweils Betroffenen stellen. Sollte diese Vermutung zutreffen, so müßten sich die Konzertierte Aktion und ähnliche Institutionen als ein Holzweg erweisen.

Die vorstehende Meinung bleibt nicht unwidersprochen. Die Konzertierte Aktion verlange keine perfekte Koordinierung, die in der Tat unmöglich sei. Vielmehr genüge schon eine gewisse Abstimmung, die durchaus unvollständig sein könne, um bessere Ergebnisse zu erzielen als ohne Abstimmungsversuche. Ferner dürfe man die mangelnde Kooperationsbereitschaft nicht übertreiben. Zum Beispiel habe man in einer echten Kosteninflation bei steigenden Preisen und sinkender Beschäftigung gar keine andere Möglichkeit als zu versuchen, durch Lohnpolitik der Lage Herr zu werden, was in dieser Situation vermutlich von allen Beteiligten eingesehen werde. — Auch außerhalb der Situation einer Kosteninflation sei ein konsistentes Konjunkturprogramm bei mehreren Entscheidungsträgern möglich. Es sei nämlich nicht ausgeschlossen, daß die Tarifpartner die durch eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik implizierte Verteilungssituation akzeptieren. In diesem Falle könne man ein konsistentes Konjunkturprogramm aufstellen und ausführen. Falls es nicht gelinge, die Tarifpartner auf ein bestimmtes Verteilungsziel festzulegen, könne auch die Regierung als alleiniger Träger der Konjunkturpolitik kein konsistentes Programm durchführen, sobald im Konjunkturverlauf eine Verteilungsänderung in Sicht sei. Zur Zeit ließen sich die Tarifpartner nicht auf ein gemeinsames Verteilungsziel festlegen. Das könne sich jedoch ändern. Man müsse versuchen, die Tarifpartner davon zu überzeugen, nur mit ihrer Hilfe sei es möglich, die konjunkturellen Schwankungen und damit auch die konjunkturell bedingten Verteilungsänderungen zu beseitigen. — Dazu wird bemerkt, daß eine Einigung der an der Konzertierten Aktion Beteiligten vielleicht möglich ist, daß man aber nicht hoffen dürfe, alle Konjunkturschwankungen ausschalten zu können. Denn es gebe eine Vielzahl exogener Faktoren, die man nicht kontrollieren könne.

Schließlich wird die Frage aufgeworfen, was zu tun ist, wenn sich die Konzertierte Aktion in ihrer gegenwärtigen Form endgültig als Versager herausstellt. Der Möglichkeit einer Ausweitung und Vertie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fung der Konzertierten Aktion wird eine andere Alternative gegenübergestellt. Der Mangel der heutigen Konjunkturpolitik sei im wesentlichen, daß die Probleme und die möglichen Maßnahmen in aller Öffentlichkeit diskutiert werden. Die Konjunkturpolitik erfordere eine interne Behandlung, da sie von den vielfältigen divergierenden politischen Kräften einer pluralistischen Gesellschaft unabhängig sein müsse. Deshalb wird für eine Rückverweisung der Konjunkturpolitik in den staatlichen Bereich plädiert: Konjunkturpolitik sei eine administrative Aufgabe. Für eine „Verstaatlichung" der Konjunkturpolitik spreche ferner auch die Notwendigkeit einer konjunkturpolitischen Koordinierung in Europa. Diese sei nicht in aller Öffentlichkeit, sondern nur im staatlichen Bereich möglich.

Dem Vorschlag eines Rückzugs der Konjunkturpolitik aus der Öffentlichkeit wird entgegengehalten, daß die Konjunkturpolitik aus wahltaktischen Gründen in Zukunft kaum von der Bühne der Öffentlichkeit verschwinden werde. Die Exekutive habe aber nur da freie Hand, wo es keine öffentliche Meinung gebe. Das Faktum der öffentlichen Diskussion konjunkturpolitischer Fragen schließe somit die rein administrative Handhabung der Konjunkturpolitik aus.

Die Konzertierte Aktion ist eine Antwort auf die vermutete Unwirksamkeit der Geld- und Finanzpolitik. Diese Unwirksamkeit habe aber hauptsächlich politische Wurzeln. Wenn das stimme, sei zu befürchten, daß auch die Konzertierte Aktion aus den gleichen politischen Gründen nicht voll funktionsfähig ist. Im übrigen gelte die Unwirksamkeit der Geld- und Finanzpolitik nur für relativ geringe Abweichungen der Konjunktur von der Normallage. In extremen, d. h. in den wirklich gesellschaftlich gefährlichen Situationen könne man sich auf die Effizienz von Geld- und Finanzpolitik verlassen. Diese Instrumente stehen sozusagen Gewehr bei Fuß.

3. Ordnungspolitische Aspekte der Konzertierten Aktion

Bei der Diskussion um die Eignung der Konzertierten Aktion als konjunkturpolitisches Instrument wird mehrfach darauf hingewiesen, die in der BRD praktizierte Form der Konzertierten Aktion bleibe auf halbem Wege stehen. Die Logik dieses Instruments verlange geradezu eine Erweiterung. — Dagegen wird eingewandt, daß man aus der möglicherweise logisch erforderlichen Erweiterung der Konzertierten Aktion keine historische Notwendigkeit ableiten kann. Es sei zu bedenken, daß die Ausweitung der Konzertierten Aktion eine Verringerung der Freiheitsspielräume aller Beteiligten zur Folge hat. Ferner wird auf die Gefahr einer langsamen Transformation unserer Wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsordnung aufmerksam gemacht. Es könne sich im Falle der Konzertierten Aktion nämlich die Interventionismusthese von Mises bestätigen. Relativ harmlose Formen der Konzertierten Aktion (Gespräche und Beratungen ohne verbindliche Abmachungen) seien ziemlich unwirksam und hätten deshalb eine schlechtgesteuerte Konjunktur zur Folge. Zur Beseitigung dieses Mangels sei der Staat gezwungen, die im Sinne einer adäquaten Konjunktursteuerung notwendigen Verhaltensweisen für verbindlich zu erklären und für ihre Befolgung Sorge zu tragen. Von der freien Marktwirtschaft bliebe dann nicht mehr viel übrig.

Der Versuch, mit Hilfe der Konzertierten Aktion die Verbände bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik einzubeziehen, habe einen Pferdefuß. Formaljuristisch könne man zwar dabei eine Aushöhlung demokratischer und staatsrechtlicher Prinzipien u. U. leugnen, faktisch sei damit jedoch eine Vergesellschaftung der Staatsmacht und die Herrschaft der Verbände verbunden. Wenn die Verbände zur Gestaltung der Politik herangezogen werden, entfalle für den Bürger die rechtsstaatliche Möglichkeit, durch periodische Wahl die jeweils Herrschenden zu kontrollieren. Formal bleibe dem Parlament die letzte Entscheidung vorbehalten, tatsächlich werden die Entscheidungen aber durch die Verbände weitgehend vorgeformt. Für den Fall, daß auch strukturpolitische Probleme im Rahmen der Konzertierten Aktion behandelt werden, müsse man mit einer Art Interessenclearing der großen Unternehmen rechnen, da sie wohl den größten Einfluß auf die einzelnen Verbände ausüben. Das Ergebnis einer derartigen Strukturpolitik sei sehr skeptisch zu beurteilen. Es stimme jedenfalls bedenklich, wenn man erfahre, daß bei den Beratungen über eine mögliche Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand Herr Underberg als Sprecher der Unternehmerseite aufgetreten ist.

In bezug auf das Problem einer potentiellen Herrschaft der Verbände wird entgegnet, daß durch die Konzertierte Aktion der Einfluß der Verbände zunehmen werde. In einem weiten Sinne könne man deshalb auch von einer stärker werdenden Herrschaft der Verbände sprechen. Das sei aber im Grunde genommen gar nicht so gefährlich. Die jeweiligen Minister hätten sich nämlich schon immer Rat bei den verschiedenen Gruppen geholt. Solange die Konzertierte Aktion oder ein Konjunkturboard nicht die Kompetenz der Ressortminister beschneiden, könne man in der Mitwirkung der Verbände bei politischen Entscheidungen keine große Gefahr erblicken. Im übrigen ergebe sich die Berücksichtigung der Verbände bei Makrodezisionen aus der staatlichen Aufgabe, die Politik am Gemeinwohl auszurichten; letzteres sei aber eine Funktion der Wohlfahrt einzelner Gruppen. Ferner sprächen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gründe dafür, daß die Ziele des Staates nur durch die Einbeziehung der Tarifpartner realisierbar sind. Wenn die Politiker also überhaupt eine adäquate Lösung anstreben, dann können sie gezwungen sein, alle Möglichkeiten für eine Einigung der verschiedenen Gruppen auszuschöpfen. Die funktionelle Gleichstellung der Träger der Lohnpolitik mit anderen Trägern der Wirtschaftspolitik könne die Sicherheit erhöhen, daß bestimmte volkswirtschaftliche Ziele auch erreicht werden. Diese funktionelle Gleichstellung sei scharf von der politischen Verantwortlichkeit der einzelnen Träger zu unterscheiden: Der Minister trage auch weiterhin die Verantwortung allein.

II. Die Diskussion zu dem Referat von Widmaier/Roloff*

Es ergeben sich drei Schwerpunkte: Zunächst geht es um eine Art Sprachregelung, nämlich um die Frage, was unter quantitativer Wirtschaftspolitik eigentlich zu verstehen ist. Danach werden Voraussetzungen, Folgen und Grenzen der quantitativen Wirtschaftspolitik erörtert. Schließlich gilt die Aufmerksamkeit dem von Widmaier behaupteten ideologischen Charakter der quantitativen Wirtschaftspolitik.

1. Form und Inhalt der quantitativen Wirtschaftspolitik

Ausgangspunkt der Erörterungen ist die Unterscheidung der quantitativen und qualitativen Wirtschaftspolitik nach Tinbergen. Wenn man der Unterscheidung Tinbergens folge, wonach quantitative Wirtschaftspolitik die Menge all jener Maßnahmen umfaßt, die die Struktur des der Politik zugrundeliegenden Modells unbeeinflußt lassen, dann stehe man in bezug auf die Frage, ob ein Trend zur quantitativen Wirtschaftspolitik existiert, vor folgendem Dilemma: Entweder gebe es in diesem Sinne überhaupt keine quantitative Wirtschaftspolitik, da zu vermuten sei, daß praktisch jede Maßnahme die Modellstruktur beeinflußt. Oder aber es gebe zumindest keinen Trend zur quantitativen Wirtschaftspolitik, da z. B. Steuer- und Zollsatzänderungen, die im Sinne von Tinbergen als quantitative Wirtschaftspolitik zu bezeichnen sind, schon zur Zeit des Merkantilismus eine große Rolle gespielt haben. — Zur Vermeidung von Mißverständnissen wird vorgeschlagen, immer dann von quantitativer Wirtschaftspolitik zu sprechen, wenn die folgenden Merkmale vorliegen: (1) Die Wirtschaftspolitik orientiert sich an umfassenden Modellen, die quantifizierte Variable — Zielvariable, Instrumentvariable und Daten — miteinander in Beziehung setzen. (2) Entsprechend dieser Informationsgrundlage werden Zielen und Mitteln quantitative Werte zugewiesen.

* Die Diskussion orientierte sich am mündlich gehaltenen Referat von Widmaier und Roloff, das in einigen Punkten von der in diesem Band aufgenommenen Fassung abweicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Voraussetzungen, Folgen und Grenzen der quantitativen Wirtschaftspolitik

Zunächst entsteht eine Kontroverse um die Frage, inwieweit die Modelle der quantitativen Wirtschaftspolitik heute überhaupt schon praktische Bedeutung haben. Man müsse die Behauptung bezweifeln, die Nationalökonomen seien in der Lage, wirtschaftspolitisch anwendbare Modelle zu konstruieren. Wenn ein Trend zur quantitativen Wirtschaftspolitik bestehe, dann gelte das nicht für die Praxis, sondern höchstens für die Wissenschaft. — Dieser Auffassung wird energisch widersprochen. Unter Darlegung der Praxis der holländischen Wirtschaftsplanung wird der Nachweis erbracht, daß es Beispiele für die Anwendung quantitativer Wirtschaftspolitik gibt. Im Zusammenhang damit wird ausgeführt, daß in Holland den einzelnen Zielen durch eine Prioritätenskala ein bestimmter Stellenwert zugewiesen wird. Man versuche nicht, zwischen einzelnen Zielen abzuwägen, es gebe also keine Substitutionsraten (lexikographische Präferenzordnung). So fände z. B. auch die Problematik der Phillipskurve keine Beachtung. Es sei bemerkenswert, daß es in Holland keine öffentliche Diskussion über das Preisniveau gibt. In Frankreich sei man dabei, ähnliche Modelle zur konjunkturellen Steuerung aufzubauen wie in Holland. Es wird die Hoffnung geäußert, die BRD möge bald nachfolgen.

Zu den Voraussetzungen der quantitativen Wirtschaftspolitik gehöre die Konstruktion einer expliziten sozialen Nutzenfunktion. Der politische Entscheidungsprozeß sei jedoch so kompliziert, daß man sich die Quantifizierung der sozialen Nutzenfunktion kaum vorstellen könne. Die Lohnleitlinien implizierten zwar eine soziale Wohlfahrtsfunktion, allerdings sehr fragmentarischer Natur.

Als weitere Voraussetzung der quantitativen Wirtschaftspolitik müsse die Existenz echter nomologischer Theorien angesehen werden. Solange man nur über Theorien mit historisch variablen Koeffizienten verfügt (also über Quasitheorien), könne man nie wissen, ob die Maßnahmen der quantitativen Wirtschaftspolitik zu Erfolgen oder zu Mißerfolgen führen. Der bloße Glaube an die zeitliche Invarianz der Parameter sei jedenfalls für eine rationale Wirtschaftspolitik kaum ausreichend. In der Variabilität der Parameter komme die mangelnde Vorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse zum Ausdruck. Für rein theoretische Analysen könne man zwar die Annahme konstanter struktureller Beziehungen machen, für die Praxis sei diese Annahme jedoch nicht nur irrelevant, sondern sogar gefährlich. Denn es werde exaktes Wissen vorgetäuscht, wo in Wirklichkeit eine ziemliche Ungewißheit herrsche. Diesem Problem sei auch kaum durch die Berücksichtigung einer Schwankungsbreite der Parameter beizukommen. Je mehr Parameter mit plausiblen Schwankungsbreiten versehen werden, um so größer werde der Wertbereich, den die Instrumentvariablen annehmen sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im übrigen spiele die Genauigkeit der statistischen Daten eine erhebliche Rolle. Es werde allgemein anerkannt, daß hier ein wesentlicher Engpaß für die Anwendung quantitativer Methoden der Wirtschaftspolitik liegt. Beispielsweise habe man feststellen können, daß in der BRD die Verkaufserlöse der Industrie bis zu 11 % überschätzt worden sind. Die Verkaufserlöse bildeten aber die Basis für die meisten Größen der aggregierten Statistik. Bei diesem möglichen Fehlermaß seien massive Fehlentscheidungen einer kurzfristigen quantitativen Wirtschaftspolitik nicht auszuschließen. Als wichtige und notwendige Voraussetzung für die Anwendung der quantitativen Wirtschaftspolitik müsse demnach die Verbesserung der Datenverarbeitung und Datenbeschaffung angesehen werden.

Zum Problem der mangelnden Parameterstabilität wird bemerkt, daß man hier differenzieren müsse. Zunächst hänge die Stabilitätsfrage vom Modellzweck ab. Das Scheitern von Prognosen in der Vergangenheit sei auf die Verwendung von Modellen zurückzuführen, die mit Strukturen aus vergangenen Perioden operieren. Heute mache man in den USA erfolgversprechende Versuche mit sogenannten ex-ante-Modellen. Hierbei handle es sich um die Aktualisierung der Modellstruktur durch den Einbau von Investitions- und Konsumplänen, die durch Umfragen gewonnen werden. Eisner habe gezeigt, daß auf diese Weise die Investitionen besser als bisher vorausgesagt werden können. Im übrigen sei man bei Prognosen nicht nur auf die Modelle angewiesen. Modellprognosen, Ergebnisse von Konjunkturtests und die üblichen Indikatoren bildeten eine Gesamtheit sich gegenseitig korrigierender und revidierender Informationen über die Zukunft.

Bei der Frage nach den Grenzen der quantitativen Wirtschaftspolitik müsse man von drei Problemen ausgehen. Man benötige erstens umfangreiches theoretisches und ökonometrisches Wissen. Hier könne u. U. die zukünftige Entwicklung die erforderlichen Fortschritte bringen. Zweitens müsse bei den Entscheidungsträgern ein Konsens über die verschiedenen Ziele und Instrumente herbeigeführt werden. Ein Konsens in bezug auf die vier volkswirtschaftlichen Ziele sei vermutlich leicht zu erreichen. Das gelte aber nicht in bezug auf die einzusetzenden Instrumente. Ein Haushaltsüberschuß könne z. B. durch die verschiedensten steuer- und ausgabenpolitischen Maßnahmen erfolgen. Die Haupt- und Nebenwirkungen dieser Maßnahmen seien aber nicht hinreichend genau bekannt und unterlägen zudem noch höchst divergierenden Bewertungen. Drittens sei es fraglich, ob die Realisierung etwa der vier volkswirtschaftlichen Ziele den Regierenden genügend große Belohnungen verspreche, um ihre tatkräftige Verfolgung auch sicherzustellen. So sei es beispielsweise in Holland trotz Anwendung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konjunkturmodellen mehrfach in einer Situation der Hochkonjunktur aus wahltaktischen Gründen zu Steuersenkungen und starken Lohnsatzsteigerungen gekommen. Es sei zuzugeben, daß die betreffenden Entscheidungen mit Hilfe der Modellrechnungen Resultate eines kalkulierten Risikos gewesen sein mögen und daß sie vielleicht der kurzfristigen Nutzenfunktion der Politiker entsprochen haben. Immerhin werde durch diese Beispiele der Verdacht erhärtet, daß die quantitative Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung des politisch-institutionellen Rahmens ihrer Anwendung nicht geeignet ist, die Konjunkturschwankungen zu glätten. Im übrigen komme hier recht anschaulich die von Widmaier vermutete Problematik der quantitativen Wirtschaftspolitik zum Ausdruck: Sie begünstige rein taktische Maßnahmen, verbessere die Möglichkeit, einmal errungene Herrschaftspositionen zu stabilisieren und höhle die Bürger- und Konsumentensouveränität weiter aus. Eine vorbehaltlose Empfehlung, die quantitative Wirtschaftspolitik auch in der BRD verstärkt zum Zuge kommen zu lassen, sei praktisch mit der Meinung gleichbedeutend, es komme darauf an, die (meist kurzfristig orientierte) Nutzenfunktion der Politiker zu maximieren.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Abschätzung der möglichen Grenzen der quantitativen Wirtschaftspolitik ergebe sich, wenn man die Erfahrungen der sozialistischen Volkswirtschaften berücksichtigt. Dort habe man eine sehr extreme quantitative Wirtschaftspolitik, wenn auch zunächst in primitiver Form, betrieben. Es zeichneten sich heute zwei Tendenzen ab. Einmal sei man bestrebt, die Wirtschaftspolitik stärker als bisher auf umfangreiche ökonometrische Modelle zu basieren. Die tatsächliche Anwendung derartiger Modelle sei in der Praxis offenbar viel schwieriger als erwartet. Man könne jedenfalls beobachten, daß höchstens die input-output-Analyse tatsächlich benutzt wird. Zum anderen sei eine Einschränkung der quantitativen Wirtschaftspolitik unverkennbar. Die in Gang gesetzten Reformen zielten darauf ab, den betrieblichen Entscheidungsspielraum mehr und mehr auszuweiten.

Vor einer übertriebenen Kritik, die von der Unvollkommenheit des ökonomischen Wissens ausgeht, wird gewarnt. Man dürfe das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Zwar könne man nicht sagen, daß das Wachstum z. B. 2 % betragen werde, man sei aber sehr wohl in der Lage, gute Richtungsprognosen zu liefern.

Schließlich wird die Prognose gewagt, die Anwendung von ökonometrischen Modellen werde in der Zukunft zunehmen, falls es gelinge, die Fehlermöglichkeiten in genügendem Maße zu berücksichtigen. Das gelte besonders für Entscheidungen, die sich häufig wiederholen. Bei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

singulären Maßnahmen bliebe die Anwendung allerdings nach wie vor sehr schwierig. Dieser Trend berge drei Gefahrenmomente in sich:

(1) Die leicht quantifizierbaren Größen werden überbewertet, es werde

(2) der Anschein der Konjunkturbeherrschung erweckt, und man werde

(3) die Strukturprobleme unterschätzen. Für die Anwendung der quantitativen Wirtschaftspolitik in der BRD gebe es eine zusätzliche Gefahr, da bis heute keine ausreichenden Modelle zur Verfügung stehen.

Widmaier behauptet in seinem Referat, die Schillersche Politik habe gezeigt, wie erfolgreich man mit quantitativen Maßnahmen eine Rezession überwinden könne. Demgegenüber wird in der Diskussion die Auffassung vertreten, daß die Überwindung der Rezession keineswegs als Bewährung der quantitativen Wirtschaftspolitik interpretiert werden darf. Die Überwindung einer Rezession sei auch immer mit den traditionellen Mitteln der Konjunkturpolitik möglich. Im übrigen habe die Informationsbasis der quantitativen Wirtschaftspolitik Schiller nicht vor dem Irrtum eines dritten Investitionshaushalts und der unwirksamen Ersatzaufwertung bewahrt. Die jetzige Situation (17. 3. 1970) sei zum Teil jedenfalls auch die Folge einer falschen Konjunkturpolitik und könne nicht allein der verspäteten Aufwertung angelastet werden.

Wenn die quantitative Wirtschaftspolitik mit einer Einbeziehung großer sozialer Gruppen verbunden ist, dann taucht das Problem auf, daß die Bedürfnisse vieler Menschen, die sich nicht leicht zu einer schlagkräftigen Gruppe organisieren lassen, infolge der quantitativen Wirtschaftspolitik wenig berücksichtigt werden. — Diese Gefahr sei aber nicht so groß, wie die Theorie von Olson befürchten läßt. In einer Demokratie gebe es den politischen Unternehmer, der die Interessen der Unterprivilegierten und Unterrepräsentierten auf sein Panier schreibt, um politisch Karriere zu machen. Man müsse allerdings die Frage prüfen, ob die gegenwärtigen Formen der politischen Willensbildung und die Rekrutierungsmechanismen für Berufspolitiker nicht erhebliche Marktzugangsbeschränkungen für den politischen Unternehmer implizieren. Gegebenenfalls müsse man die entsprechenden Wahlmechanismen modifizieren. Für den Fall, daß es nicht gelingt, eine hinreichend große Zahl von Politikern für die unterrepräsentierten Gruppen zu mobilisieren, müsse man möglicherweise mit einem gesteigerten Radikalisierungspotential in der Bevölkerung rechnen.

3. Zum ideologischen Charakter der quantitativen Wirtschaftspolitik

Durch die Konzentration der quantitativen Wirtschaftspolitik auf taktische Aufgaben und rein technologische Probleme werden systematisch wichtige Bedürfnisse der Bürger und der qualitative Aspekt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Lebens verschleiert. Man produziere rein adaptives Verhalten, ersetze demokratische Mitwirkung durch Gruppenkartelle und trockne die Öffentlichkeit somit funktionslos aus. Schließlich werde die quantitative Wirtschaftspolitik als Instrument zur Erhaltung des Systems und zur Abschirmung von erforderlichen Neuerungen eingesetzt. — Die möglichen Mängel der quantitativen Wirtschaftspolitik werden allgemein akzeptiert. Der gelegentlich (aber nicht von den Referenten) erhobene Vorwurf, die Befürworter der quantitativen Wirtschaftspolitik verfolgten damit eine bewußte Strategie zur Stabilisierung des Systems wurde zurückgewiesen. Das sei eine bloße Unterstellung, für die es keine Beweise gebe. Es handle sich bei einer derartigen Interpretation um eine unzulässige Personifizierung eines objektiven Prozesses. Die Neigung der heutigen Jugend zum Formalismus führe zwar zu einer Geringschätzung qualitativer Aspekte; die Folgen dieser Einstellung seien aber den betreffenden Menschen nicht bewußt. Nicht einmal K. Marx habe den Kapitalisten moralisch verurteilt, da er ihn für das Werkzeug objektiver Kräfte hielt. Es sei nicht ausgeschlossen, daß die quantitative Wirtschaftspolitik systemerhaltende Wirkungen zeige, diese seien aber nur als die ungewollten Nebenwirkungen bestimmter Handlungen aufzufassen. — Demgegenüber wird festgestellt, es sei mehr als merkwürdig, daß Schiller Strukturprobleme kaum zur Diskussion stellt und daß sowohl der BDI als auch die Gewerkschaften an der Konzertierten Aktion teilnehmen. Wenn man das Interesse der Regierung an möglichst wenig Kritik in Rechnung stelle und wenn man berücksichtige, daß das System unserer privaten Wohlstandsvermehrung trotz überzeugender kritischer Stimmen (z. B. Mishan, The Costs of Economic Growth) überhaupt nicht in Frage gestellt wird, müsse einfach der Verdacht entstehen, es handle sich z. B. bei der Konzertierten Aktion um eine bewußte Strategie zur Systemerhaltung. — Diese Interpretation der Konzertierten Aktion gehe entschieden zu weit. Schiller glaube einfach, es gebe einen hinreichend funktionierenden Automatismus im Mikrobereich, der die meisten Probleme in befriedigender Weise lösen könne. Im Makrobereich existiere ein derartiger Automatismus nicht; deshalb sei Globalsteuerung erforderlich. Demnach könne man auch nicht von einer Strategie der Verschleierung sprechen, sondern von der Schillerschen Konzeption einer funktionierenden Wirtschaftsordnung. Im übrigen sei eine Systemkritik ohne Wertungen nicht möglich. Letztere gehörten jedoch nicht zu den Aufgaben der Wissenschaft. Allerdings sei es möglich und erforderlich, durch eingehende Untersuchung das jeweilige System durchsichtig zu machen. Nur so könnten Mängel entdeckt und abgeschafft werden. — Im Zusammenhang mit der quantitativen Wirtschaftspolitik bestehe die Gefahr, daß man nach dem Motto verfahre: was nicht meßbar ist, ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch nicht wichtig. Man müsse also für eine sinnvolle Anwendung der quantitativen Wirtschaftspolitik die Frage klären, wie nicht meßbare Größen in das Kalkül eingebaut werden können.

Ferner wird bemerkt, es gehöre heute zu den beliebten Taktiken, eine unliebsame Auffassung oder Tätigkeit durch den Hinweis auf ihren ideologischen Charakter zu „entlarven". Im Grunde genommen erwecke diese Verdächtigung höchstens Emotionen, trage aber meistens zu einer sachlichen Analyse wenig bei. Zur Erklärung des Verhaltens von Individuen und den verschiedensten sozialen Gebilden gebe es unterschiedliche Ansätze. Am besten habe sich bisher die Hypothese bewährt, wonach die Individuen und sozialen Gebilde versuchen, ihre soziale Position zu festigen, auszubauen und gegen mögliche Angreifer zu verteidigen. Wenn also bestimmte Systeme selbsterhaltende Kräfte mobilisieren, so habe das mit Ideologie wenig zu tun. In diesem Zusammenhang ergebe sich jedoch ein interessantes Problem: Obwohl alle Mitglieder eines komplexen sozialen Gebildes die Erhaltung ihres Systems wünschen, könnte es Systemelemente geben, die zu einer Verschärfung des internen Konflikts führen. In diesen Fällen gelte es, diese störenden Systemelemente aufzudecken und durch andere zu ersetzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Mittelfristige Finanzplanung und regionale Entwicklungsplanung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Mittelfristige Finanzplanung — ein neues Instrument der Wirtschaftspolitik?

Von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln

I. Vorbemerkung

Die Mittelfristige Finanzplanung ist als Teil der Budgetreform gefordert worden und entstanden [1]. Will man ihre Bedeutung als neues Instrument der Wirtschaftspolitik herausarbeiten, so empfiehlt es sich daher, beim Haushaltsplan zu beginnen[2], den die Theorie der Wirtschaftspolitik bisher offensichtlich nicht zu ihren Instrumenten gezählt hat. Demgegenüber findet sich in der finanzwissenschaftlichen Budgettheorie unter den sog. Budgetfunktionen neben der administrativen und der juristisch-politischen Kontrollfunktion schon seit längerem eine „volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion" aufgeführt[3]; Konsequenzen für die Budgetgestaltung wurden daraus jedoch nur zögernd abgeleitet (z. B. Funktionsplan bzw. Gruppierungsübersicht). Insbesondere die Haushaltsgrundsätze beziehen sich bis heute vorwiegend auf die administrative Funktion[4].

Die Neuorientierung der Budgettheorie seit Beginn der 60er Jahre (Haushaltsreformdiskussion, Troeger-Gutachten, StWG etc. in der Bundesrepublik, Entwicklung des Planning-Programming-Budgeting-System in den USA) muß vor dem Hintergrund eines gewandelten Politikverständnisses gesehen werden; der Frage nach dem Zweck des Budgets geht die Frage nach den Aufgaben der Politik voraus. Wenn Politik nicht mehr aus unkoordinierten ad-hoc-Interventionen bestehen, sondern einem längerfristigen Ziel-Mittel-Kalkül genügen soll, dann müs-

---

[1] Gesetzlich fixiert in §§ 9—11, 14 StWG und § 50 HGrG.

[2] Siehe hierzu insbesondere *F. Neumark*, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: *E. Schneider* (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 45, Berlin 1967, S. 174 ff.

[3] *F. Neumark*, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: HdF, Bd. I, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 559.

[4] Vgl. ebenda, S. 572 ff.; *Th. Keller*, Alte Budgetgrundsätze und neue Finanzpolitik, in: *H. Haller* u. a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 369 ff. sowie *K.-H. Hansmeyer*, Vorbemerkung: Budgettheorie und Rationalität, in: *K.-H. Hansmeyer* (Hrsg.), Das rationale Budget, Köln 1971, S. 9 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen sich auch die Anforderungen an das Planungsinstrument ändern. Es soll unter diesem Aspekt nicht lediglich zeigen, für welche Behörden wieviel Geld bewilligt wurde; es soll vielmehr darüber hinaus die Ziele des Regierungshandelns in ihrer zeitlichen und sachlichen Dimension deutlich machen.

Die Prüfung der Frage, wieweit eine derartige Um- und Neugestaltung gelungen ist, beginnt am besten mit der Budgetkritik, der dann die Vorstellungen der Mittelfristigen Finanzplanung gegenübergestellt werden. Eine kritische Würdigung der bisherigen Erfahrungen führt schließlich zu skizzenhaften Vorstellungen einer echten instrumentellen Gestaltung.

II. Der kritische Ansatz: Mängel des bisherigen Budgetierungssystems

Eine Kritik des normalen Budgetierungsverfahrens läßt sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

(1) einseitig und kurzfristig ausgerichtete Kontrollorientierung[5]

(2) keine Kontrolle von ‚Folgekosten' im weitesten Sinne[6]

(3) keine Planungsorientierung, lediglich Grenzwertberichtigung[7]

(4) zunehmende Unklarheit über die Rolle des Parlaments im Budgetierungsprozeß[8].

Haushaltskontrolle bedeutet bis heute vornehmlich Kontrolle des vordergründigen Verwaltungshandelns[9]. Sie äußert sich im Ministerialprinzip (Kontrolle der Stellenpläne etc.) und im Grundsatz der Spezialität, d. h. einer möglichst scharfen Zweckbestimmung der Ausgaben, über deren Verwendbarkeit keine Zweifel bestehen sollen[10]. Damit wird aber keine Auskunft über die eigentliche Tätigkeit des einzelnen

---

[5] Siehe hierzu z. B. *J. Hirsch,* Parlament und Verwaltung, 2. Teil: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der BRD, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1968, S. 143 ff.; *S. Hoffmann,* Die Kontrolle der Regierung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag, Göttingen 1970.

[6] Vgl. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, Heft 8/9: „Mittelfristige Finanzplanung", Köln 1967, S. 18 f.; *F. Neumark,* Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 177.

[7] So vor allem *P. Senf,* Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: *H. Haller* (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 52, Berlin 1969, S. 148.

[8] Vgl. *J. Hirsch,* Parlament und Verwaltung, 2. Teil, a.a.O., S. 163 ff.

[9] Vgl. *J. Hirsch,* Parlament und Verwaltung, 2. Teil, a.a.O., S. 143 ff.; *H. C. Recktenwald,* Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik? Zur überfälligen Finanz- und Haushaltsreform, in: *H. Haller* und *H. H. Recktenwald* (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Festschrift für R. Nöll von der Nahmer, Mainz 1969, S. 23.

[10] Siehe hierzu *F. Neumark,* Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, a.a.O., S. 587 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Amtes, bzw. deren ‚Endprodukt' oder ‚output' gegeben. Auch ein Vergleich mit anderen Endprodukten oder öffentlichen Gütern ist nicht möglich, so daß die „sachliche Dimension" des Regierungshandelns nicht deutlich sichtbar wird.

Darüber hinaus erlaubt es die Begrenzung des Planungshorizonts auf ein (zwei) Jahr(e), um möglichst rasch kontrollieren zu können[11], in Verbindung mit der Budgettechnik nicht, die Folgen einmal getroffener Entscheidungen in das Planungskalkül aufzunehmen. Dabei kann es sich handeln

(1) um die „Folgekosten" im engeren Sinne, z. B. Personal- und Sachausgaben zur Unterhaltung von Investitionsobjekten[12];

(2) um „Folgeinvestitionen", die getätigt werden müssen, soll die erste Investitionsrate nicht vergeudet sein. Das Verschweigen oder Herunterspielen von Folgeinvestitionen ist bis heute ein oft angewandtes Verfahren, um neue Programme unter Hinweis auf den Sachzwang isoliert durchzusetzen.

(3) um „Folgetransfers", die sich in vorher nicht erwarteter Höhe aus einer einmal gefällten Tarifentscheidung ergeben. Als bezeichnendes Beispiel wurde in der Diskussion um die Mittelfristige Finanzplanung auf die Bundesausgaben nach dem Sparprämiengesetz verwiesen (1960 : 0,1 Mio. DM; 1969 : 740 Mio. DM[13]).

Alle Beispiele bedeuten: Das Budget berücksichtigt auch die zeitliche Dimension des Regierungshandelns nicht. Jedes Budget beruht vielmehr auf einem rekurrenten Anschluß an das Budget des vergangenen Jahres[14]; die Bedarfsanmeldungen gehen von den Ressorts aus, die sich in ihren Anforderungen am Ansatz der Vergangenheit orientieren. Eine Abstimmung der in der Regel erheblichen Mehranforderungen mit den geschätzten Einnahmen erfolgt durch den Finanzminister. Dabei ist es das Ziel eines jeden Ressorts, seine „Quote" zu halten, d. h. es kommt im Verlauf der Entwurfsaufstellung nur zu Grenzwertberichtigungen mit einer „Anti-Abstrichsolidarität" oder auch „Anti-Abstrichkonkurrenz" der Ressorts[15].

Auch die Beratung im Parlament ändert an diesem ‚inkrementalen' Planungsprozeß nichts; die Beratung erfolgt in den Ausschüssen, wo

---

[11] Vgl. *F. K. Vialon,* Haushaltsrecht, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt am Main 1959, S. 308.

[12] Siehe *H. Weichmann,* Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 27, Tübingen 1968, S. 228.

[13] *H. G. Zavelberg,* Die mehrjährige Finanzplanung, in: Finanzpolitik von morgen, Heft 114 der Schriftenreihe des DIHT, Bonn 1969, S. 113.

[14] *P. Senf,* Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung, a.a.O., S. 146.

[15] Ebenda, S. 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich die auf Einzelpläne spezialisierten Parlamentarier wiederum mit gleichen oder ähnlichen Grenzwertänderungen befassen[16]. Ist ein Budget auf diese Weise gründlich „durchforstet" worden, so sind in der Regel kleine Summen verändert; selten oder nie werden jedoch Fragen nach dem tatsächlichen Zweck großer Ausgabenblöcke gestellt. Dem entspricht auch das Kontrollverfahren, das Rechnungskontrolle, jedoch keine Effizienzkontrolle ist.

Diesen Planungsablauf veranschaulicht Blockdiagramm 1. Es handelt sich um ein vergangenheitsorientiertes, ressortpartikulares Planungsverfahren im Sinne jährlich wiederkehrender marginaler Veränderungen. Es mag Vorzüge haben, die die Theorie der kleinen Schritte beschrieben hat, zu seinen gravierenden Nachteilen gehört jedoch insbesondere die Gefahr zunächst unbemerkter, politisch nicht deklarierter Veränderungen. Der Informationsgrad für ein parlamentarisches System ist bei diesem Planungsverfahren extrem niedrig.

Selbstverständlich hat ein solches Vorgehen darüber hinaus Rückwirkungen auf die zeitliche und sachliche Dimension der Ausgaben; kurzfristige, in ihrem „Erfolg" leicht sichtbare Ausgaben werden bevorzugt, in erster Linie Geldtransfers, die zur Abschätzung ihrer Wirkungen keinerlei Theorie bedürfen. Immerhin kann man die Frage stellen, ob das Parlament weiterhin derartige Transferbeschlüsse fassen würde, die für den einzelnen Empfänger lediglich marginale Verbesserungen bringen, wenn das Planungsverfahren die dann unterbleibende alternative Verwendung der Gesamtsumme sichtbar machen würde. Entscheidend bleibt dabei jedoch, daß für diese unterbleibenden Verwendungsarten mit u. U. lediglich qualitativen Zielvorstellungen komplizierte Theorien zugrunde gelegt werden müßten. Dies mindert zweifellos die Überzeugungskraft der Argumentation.

Die Rolle des Parlaments im modernen Budgetierungsprozeß ist oft analysiert worden. Meist enden diese Beschreibungen in allgemeinen Klagen über das Übergewicht der Exekutive, das gleichzeitig als unabänderlich hingestellt wird. Erst die Diskussion um die Mittelfristige Finanzplanung hat die Frage laut werden lassen, ob nicht die Budgetberatung mit neuem Inhalt in Richtung auf die Fixierung von „national goals" gefüllt werden könnte[17].

Die Reformvorschläge, die zur Beseitigung dieser und anderer Mißstände der jährlichen Haushaltsplanung gemacht worden sind[18], be-

---

16 Vgl. *J. Hirsch,* Parlament und Verwaltung, 2. Teil, a.a.O., S. 101 ff.; siehe hierzu auch *K. H. Hansmeyer,* Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963, S. 89 ff.

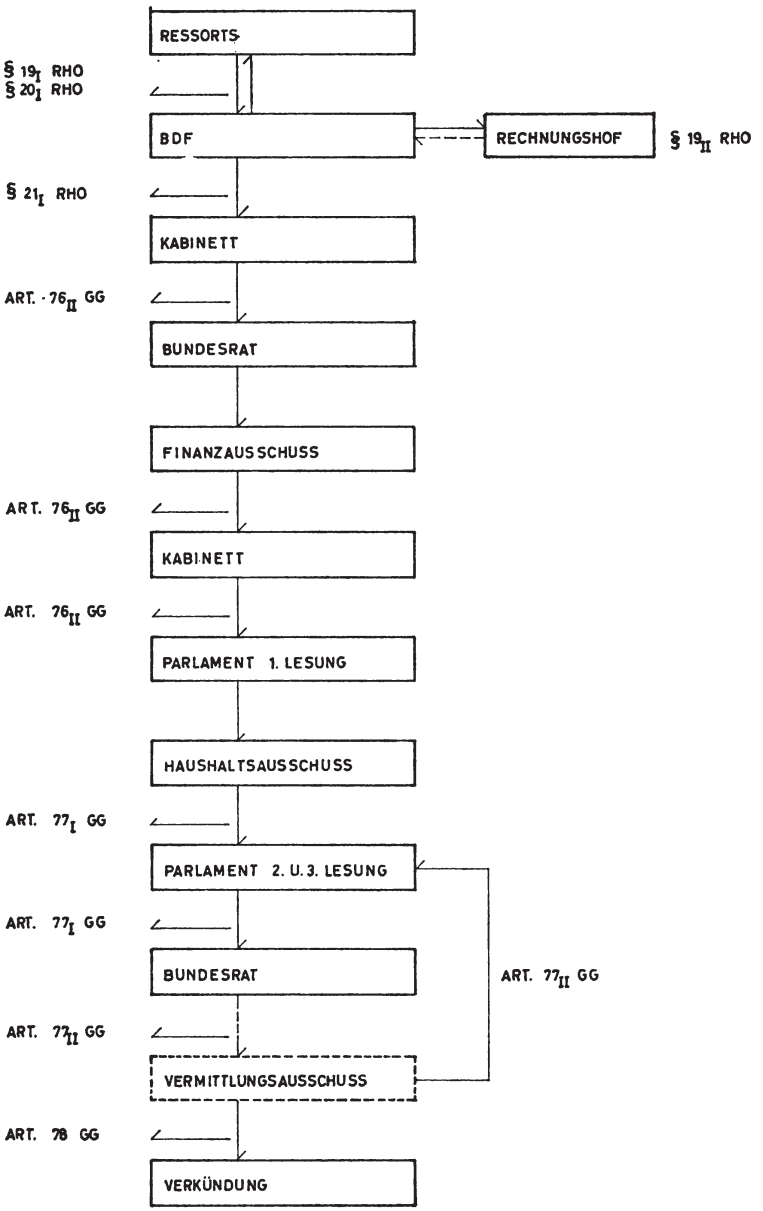
17 *G. Colm,* National Goals Analysis und Marginal Utility Economics, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 24, Tübingen 1965, S. 216 ff.

18 Es existiert eine Reihe von Vorschlägen, die durch Modifikationen der faktischen Entscheidungskompetenzstrukturen zu einer Verbesserung auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DIAGRAMM 1

HAUSHALTSPLANUNG VOR DER HAUSHALTSREFORM



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zogen sich vornehmlich auf den Ausbau der Mittelfristigen Finanzplanung, d. h. der zeitlichen Dimension des politischen Handelns. Der traditionelle Haushaltsplan erschien demgegenüber vielfach gewissermaßen als ‚unverbesserlich'. Das neue Haushaltsrecht hat dementsprechend an ihm auch nur marginale Änderungen vorgenommen; vor allem das Ministerialprinzip wurde beibehalten. Die Konsequenz konnte nicht ausbleiben: der eingespielte Planungsapparat des Budgets hat das Verfahren der Mittelfristigen Finanzplanung ‚eingefangen'.

III. Bisherige Aufgaben der Mittelfristigen Finanzplanung

Der Finanzplan als „zukunftsorientierte und vollständige Zusammenstellung der voraussichtlichen Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen"[19] wurde im Zeitpunkt der Verabschiedung des StWG wesentlich als mittelfristiges Informationsinstrument zur Aufdeckung von Folgekosten i. w. S. gesehen. Er sollte im Rahmen dieser Funktion leisten:

(1) Offenlegung von Ausgabenprogressionstendenzen

(2) Offenlegung von Folgekosten und Folgeinvestitionen

(3) Vermeidung von Doppelplanungen[20]

(4) Das öfters geäußerte Ziel einer Abwehr von Interessentenwünschen hebt demgegenüber auf eine allgemeine politische Aufgabe ab[21].

Offensichtlich steht in dieser Aufzählung das traditionelle Ziel der Finanzpolitik, die Ausgaben effizienter zu kontrollieren, im Vordergrund. Damit könnte jedoch unmittelbar ein wirtschaftspolitischer Effekt verbunden sein: Die Ausgaben werden flexibler und können besser auf wechselnde politische Prioritäten eingestellt werden. Demgegenüber tritt das Ziel einer Re-Integration des Parlaments in den politischen Planungsprozeß bisher nicht in den Mittelpunkt der Dis-

---

der sachlichen Dimension in Richtung auf ein outputorientiertes Programmbudget kommen wollen (durch — im Rahmen des Grundgesetzes mögliche — Entscheidungszentralisierung). Vgl. hierzu besonders die Gutachten von *Oberndörfer, Friauf* und *Stern* im Anlagenband zum Ersten Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969. Sie beziehungen sich jedoch nicht nur speziell auf Finanzplanung, sondern auf Planung des Staates allgemein.

[19] *K. Schmidt* und *E. Wille*, Die mehrjährige Finanzplanung — Wunsch und Wirklichkeit —, Tübingen 1970, S. 32.

[20] Vgl. *P. Thomsen*, Die mittelfristige Finanzplanung in der BRD unter besonderer Berücksichtigung der Hamburger Verhältnisse, Köln—Berlin—München 1969, S. 23 ff.

[21] Siehe hierzu insbesondere *W. Albers*, Einige Fragen zur mittelfristigen Finanzplanung, in: *C. A. Andreae, K.-H. Hansmeyer* und *G. Scherhorn* (Hrsg), Geldtheorie und Geldpolitik, Günter Schmölders zum 65. Geburtstag, Berlin 1968, S. 207 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kussion[22]. Desgleichen spielt die Betrachtung der Einnahmeseite eine untergeordnete Rolle[23]. Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der Mittelfristigen Finanzplanung sind hingegen im StWG in § 9 angesprochen: Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ist „in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens" darzustellen. Die Planung soll ein „stabilisierendes" Haushaltsvolumen anstreben, bei dem es mittelfristig weder zum Brachliegen von Faktoren noch zu einer Überbeanspruchung der wirtschaftlichen Kräfte kommt[24].

Diese Ausrichtung an konjunkturpolitischen Erfordernissen wird durch verschiedene zusätzliche Merkmale der Mittelfristigen Finanzplanung deutlich:

(1) der sog. gleitenden Planung nach § 9 III StWG,

(2) dem Aufbau eines Projektevorrats, der in rezessiven Phasen ein sofortiges Gegensteuern ermöglicht,

(3) der Trennung von ‚zwangsläufig gebundenem Bedarf' und ‚disponiblen Ausgaben'[25], letztere können der konjunkturellen Lage entsprechend gerafft oder gestreckt werden. Die daran anknüpfenden Auseinandersetzungen, ob überhaupt Konjunkturpolitik durch Ausgabenvariation betrieben werden solle, ist hier nicht weiter zu behandeln[26].

Darüber hinaus wird gelegentlich darauf hingewiesen, daß eine Erweiterung des Zeithorizonts der öffentlichen Planung mehr Kontinuität und Stabilität in den wirtschaftspolitischen Ablauf bringt[27]. Es leuchtet ein, daß die Folgerungen aus diesem Argument mit den Erfordernissen der gleitenden Planung in Widerspruch geraten können.

Demgegenüber sind die Zusammenhänge zwischen mittelfristiger Finanzpolitik und langfristigen politischen Strategien expressis verbis bisher nur in wenigen Bereichen, z. B. beim Straßenbau oder bei Bildung und Forschung angesprochen, ohne jedoch zu einer Änderung

---

[22] Dies wird abgehandelt bei *K.-H. Friauf* und *B. Stephan,* Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag, in: Anlagenband, a.a.O., *R. Herzog,* Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL, Heft 24 (1966), S. 183 ff.; *E. Stachels,* Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970, S. 133 ff.

[23] Vgl. Finanzbericht 1969, Bonn 1969, S. 131.

[24] Vgl. *W. Grund,* Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, Baden-Baden 1968, S. 51 f.

[25] z. B. Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 1967 bis 1971, S. 5.

[26] Vgl. z. B. Finanzbericht 1969, Bonn 1969, S. 126 ff.

[27] So *H. Haller,* Probleme der mittelfristigen Finanzplanung, in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, Berlin 1968, S. 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Planungsweise geführt zu haben. Längerfristige Aspekte können m. E. nur bei anderen Planungsmethoden Platz greifen:

(1) Die Konjunkturpolitik traditionell Keynes'scher Art kommt mit relativ schlichten Programmaussagen aus: es muß mehr nachfragewirksames Geld geschaffen werden.

(2) Eine wachstumsorientierte Konjunkturpolitik muß bereits differenzierter mit der Ausschöpfung des Produktionspotentials argumentieren[28]. Dieselbe in verschiedenen Sektoren ausgegebene Summe führt nämlich u. U. zu abweichenden Preis- und Kapazitätseffekten. Eine derart langfristig angelegte Wirtschaftspolitik muß sich auf Programme und deren Prioritäten einigen können. Zu diesem Zweck müßten output-orientierte Pläne der langfristigen Wirtschaftspolitik vorliegen, z. B. der Regionalpolitik, der Infrastrukturpolitik, der Umweltschutzpolitik etc. Diese Forderung hat sich bisher nur in einer Faustregel niedergeschlagen: langfristige Wirtschaftspolitik ist gleich Erhöhung der öffentlichen Investitionsquote.

Damit erscheint die Mittelfristige Finanzplanung in mehrfacher Hinsicht als (mögliches) Instrument der Wirtschaftspolitik:

(1) als Informationsinstrument. Sie hat einen „Informationsoutput", der bei den Informationsempfängern verhaltensändernde oder verhaltensstabilisierende Wirkungen auslösen kann. Ein Beispiel sind die Einflüsse auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen im Konjunkturverlauf. Voraussetzung ist freilich eine gewisse Verbindlichkeit der Finanzplanung.

(2) als Koordinierungsinstrument. Durch die Mittelfristige Finanzplanung werden Unstimmigkeiten zwischen Ausgabeplanung und Einnahmeschätzung früher als bisher aufgedeckt. Daneben werden die finanzpolitischen Aktivitäten der einzelnen Gebietskörperschaften aufeinander abgestimmt (Finanzplanungsrat).

(3) als Planungsinstrument im wirtschaftspolitischen Sinne. Als „Instrument der Instrumente" sorgt die mittelfristige Planung

a) für ein rationales Abwägen verschiedener Ziele und Instrumente,

b) für Transparenz des Planungsprozesses. Alle Gruppen können mit dem Gewicht am Planungsprozeß mitwirken, das ihnen nach der Verfassung zukommt.

Bisher hat sich eine gewisse Effizienz des Koordinierungsinstruments ergeben. Die Wirksamkeit des Informationsinstruments Mittelfristige Finanzplanung ist wegen des Haushaltsplan-Übergewichts gering; der

---

[28] Neuestens dazu *G. Zeitel*, Das System der Regelmechanismen in der Finanzpolitik als Beitrag zur Erweiterung der „built-in-stability", in: Tagungsbeiträge der Politischen Akademie Eichholz, Heft 4 (1971), S. 71 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einsatz als Planungsinstrument hingegen erfordert eine andere Planungstechnik.

IV. Bisherige Verfahren und Erfahrungen

Will man abschätzen, wieviele Erwartungen von der derzeitigen Mittelfristigen Finanzplanung erfüllt werden können, so sollte der Prozeß der Planaufstellung analysiert werden. Daraus lassen sich auch Hinweise auf eine mögliche politische Kräfteverschiebung gewinnen (Blockdiagramm Nr. 2).

Generell gilt, daß Finanzplanung und Haushaltsplanung zeitlich und sachlich parallel laufen; sie werden im gleichen Referat bearbeitet. Für diese Phase der gemeinsamen Behandlung konnte folgender Ablauf ermittelt werden[29]:

(1) Im Dezember (beispielsweise 1968 für das Haushaltsjahr 1970 und die Planung bis 1973) werden die Anforderungsformulare für Finanzplanung und Haushaltsplanung von BdF (bzw. ab 1971 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen) an die anderen Ministerien verschickt. In die durch EDV vorbereiteten Bögen ist der vom vorjährigen Finanzplan übernommene Betrag für das kommende und nunmehr zu planende Haushaltsjahr (3. Jahr der vorjährigen mittelfristigen Planung) für das jeweilige Ministerium bzw. Ressort als Kopfzeile „zur Erinnerung" eingesetzt. Diese Anforderungslisten werden zu den untergeordneten Dienststellen (Referate etc.) weitergereicht, dort ausgefüllt und wieder auf Ressortebene eingesammelt.

(2) Von den ausgefüllten Bedarfsanmeldungslisten werden sodann fünf Exemplare gemäß § 27 II BHO dem Bundesrechnungshof zugesandt, fünf dem Bundesminister der Finanzen. Termin: März bis Anfang April des folgenden Jahres. Nach Auskunft des BdF tritt der Rechnungshof von sich aus bei der Planung kaum in Aktion.

(3) Das Finanzministerium versucht nunmehr, die regelmäßig erheblich, d. h. bis über 50 % (!) den letzten Finanzplan überschreitenden Bedarfsanmeldungen auf ein realistisches, durch die Einnahmeschätzungen gegebenes Maß herunterzuschrauben. Dies geschieht durch Verhandlungen mit dem jeweiligen Ressort zunächst auf Referatsebene, dann auf Abteilungsleiter-, zuletzt auf Staatssekretärs- oder Ministerebene. Dabei wird ein schrittweises Annähern der Standpunkte erreicht; Ziel ist zumindest auf der mittleren Ebene gewissermaßen ein persönlicher Interessenausgleich politisch nicht verantwortlicher Personen.

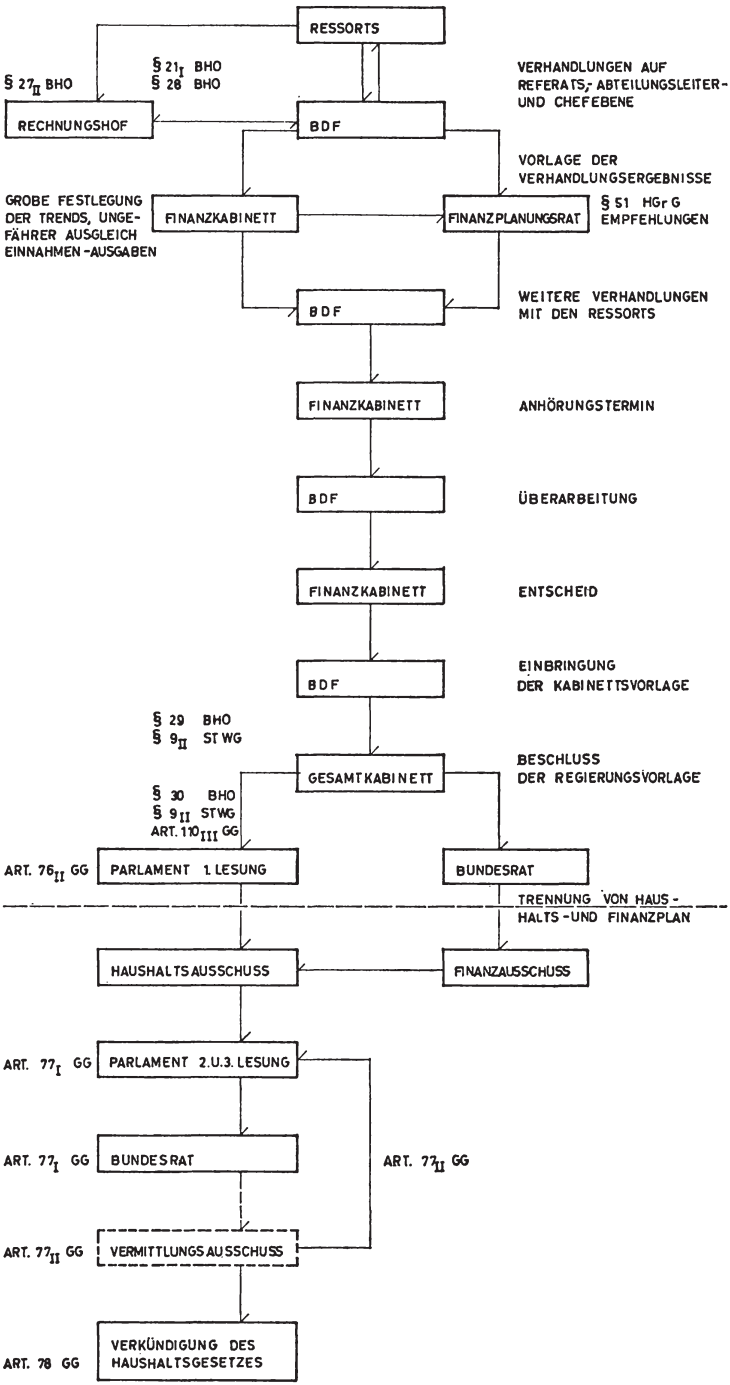
---

[29] Nach Auskünften des Bundesministeriums der Finanzen im Frühjahr 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DIAGRAMM 2

DIE HAUSHALTS- UND FINANZPLANUNG NACH DER HAUSHALTSREFORM
BIS EINSCHLIESSLICH HAUSHALTSPLAN 1971 UND FINANZPLAN 1970-1974



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4) Durch diese Ressortverhandlungen fällt die Vorentscheidung über die „marginalen" Ausgabenzuwächse für die einzelnen Aufgabenbereiche und damit über die Haushaltspolitik des kommenden Jahres. Wiederum bestimmt der BdF weitgehend die Richtung der Ausgabenansätze, wenngleich Verhandlungsgeschick und Durchsetzungskraft der einzelnen Ressorts korrigierende Faktoren sind.

(5) Der BdF legt die durch diese Verhandlungen reduzierten Bedarfsanmeldungen zum ersten Mal einem Kollegialorgan, dem Finanzkabinett, vor. Mitglieder sind seit der Bildung des Superministeriums: Kanzler, BfWuF, Minister des Bundeskanzleramts, BdI[30]. Nachrichtlich beigefügt sind die ursprünglichen Anmeldungen. Das Finanzkabinett reduziert im Bedarfsfall autonom, d. h. ohne Anhörung, weiter, so daß eine ungefähre Übereinstimmung von geplanten Ausgaben und geplanten bzw. zu erwartenden Einnahmen gemäß den Berechnungen des Arbeitskreises für Steuerschätzungen in dieser Phase erreicht wird. Ein großer Teil der Planungsphase wird damit durch Reduzierungstaktik praktisch vertan.

(6) Gleichzeitig gehen die Unterlagen an den Finanzplanungsrat, der unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ersten Finanzkabinettssitzung seine Empfehlungen für die Haushalts- und Finanzplanungen von Bund und Ländern formuliert. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen und des Finanzkabinettsbeschlusses führt das BdF wiederum Verhandlungen mit den Ressorts zur weiteren Angleichung von Anforderung und Deckungsmöglichkeit.

(7) Das Ergebnis dieser Verhandlungen wird wiederum dem Finanzkabinett unterbreitet. Nun hat sich seine Rolle gewandelt: Die zweite Sitzungsphase des Finanzkabinetts ist Anhörungstermin für die Minister. Hier können und sollen sie sich zu ihren ursprünglichen Projekten und Programmen äußern, die offenbar einen solchen Zuwachs des Bedarfs nötig machen. Gelingt es einem Ressortleiter, das Finanzkabinett von der Bedeutung eines Projektes zu überzeugen, das eigentlich schon bei den vorangegangenen Verhandlungen „gestorben" war, so kann es durchaus geschehen, daß die nötigen Mittel für das jeweilige Projekt nachträglich in die Planung eingesetzt werden. Damit ist ein Korrektiv zur Entscheidungsgewalt des Finanzministeriums institutionalisiert.

(8) Das Ergebnis dieser Anhörungstermine wird vom BdF verarbeitet. Dabei wird gleichzeitig eine Feineinstellung der Planung vorgenommen. Dieser Plan wird wiederum dem Finanzkabinett vorge-

---

[30] Siehe hierzu *H. G. Zavelberg*, Die mehrjährige Finanzplanung — Ein notwendiges Instrument moderner Politik, in: Die Verwaltung, Bd. 3 (1970), S. 289.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legt, das nunmehr die Kabinettsvorlage verabschiedet. Der vom Finanzkabinett beschlossene Plan (Finanzplan inklusive Haushaltsplan) wird gemäß § 9 II StWG vom Finanz- und Wirtschaftsminister dem Gesamtkabinett vorgelegt. Dies fällt den Beschluß über den endgültigen Plan, der durchaus von der Vorlage abweichen kann.

Erst in dieser Phase trennen sich Finanzplan und Haushaltsplan. Der jeweilige Haushaltsplan wird aus dem en bloc beratenen mehrjährigen Plan herausgelöst. Der Finanzplan wird nach § 9 II StWG Bundesrat und Bundestag vorgelegt, der Haushaltsplan geht den Weg der legislativen Verabschiedung.

Fragen wir nach den Fortschritten, die eine so zustande gekommene Finanzplanung gegenüber den Schwächen des in Diagramm 1 dargestellten herkömmlichen Systems besitzt, so dürfte unbestritten sein, daß die Transparenz der Ausgabengebarung zugenommen hat. Allerdings ist die Transparenz des Regierungshandelns nicht in demselben Maße gewachsen. So zeigt z. B. gerade die Mittelfristige Finanzplanung den in den nächsten Jahren enger werdenden Finanzierungsspielraum für „innere Reformen", ohne daß das „Mengengerüst" dieser Reformen bisher im einzelnen erkennbar wird.

Ob damit auch die Kontrolle der Folgeausgaben i. w. S. gelungen ist, kann abschließend nicht gesagt werden. Bei den Folgekosten rechnet die Finanzplanung offensichtlich aus politischen Gründen mit relativ geringen Zuwachsraten; die Nachprüfung der Schätzung von Folgeinvestitionen ist für Außenstehende nicht möglich. Immerhin fällt auf, daß die Zuwächse bei den Transferausgaben vielfach sehr vorsichtig angesetzt sind, z. B. bei der Altershilfe für Landwirte nach der Methode der linearen Fortschreibung, obwohl gerade hier mit einer kräftigen Zunahme zu rechnen ist[31]. Es finden sich freilich auch nur wenige Positionen mit fallender Tendenz. Ein Blick in die Mittelfristige Finanzplanung zeigt, daß der Überblick darüber sehr erschwert ist, was sich absolut und relativ zum Finanzvolumen wirklich geändert hat. Hier wäre ein Kennziffernsystem, wie es Schmidt und Wille vorgeschlagen haben, zur Erhöhung der „Rangordnungs-Transparenz" dringend erforderlich[32]. Eine nachprüfbare Begründung einer Rangordnungsänderung wird damit freilich noch nicht geliefert.

Das derzeitige Erscheinungsbild der Mittelfristigen Finanzplanung läßt Rückschlüsse auf die Effizienz des Planungsprozesses zu. Wie gezeigt wurde, entstehen Haushaltsentwurf und Entwurf der Mittel-

---

[31] Siehe: *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.), Die Finanzplanung des Bundes 1970 bis 1974, Ein weiterer Schritt zur Verwirklichung der inneren Reformen auf der Grundlage solider Finanzen, S. 37.

[32] Vgl. *K. Schmidt* und *E. Wille*, Die mehrjährige Finanzplanung, a.a.O., S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fristigen Finanzplanung immer noch auf Grund von Bedarfsanmeldungen der Ressorts. Deren Höhe liegt Jahr für Jahr erheblich, d. h. bis zu 50 % über den Zahlen des vorjährigen Finanzplans. Die zur ‚Erinnerung' auf den Anmeldelisten des BdF abgedruckten Vorjahresansätze haben offenbar (wie die Lohnleitlinien) die Funktion, eine Untergrenze zu markieren, die aus Prestigegründen von jedem Ressort nach oben verschoben sein will. Damit ist aber auch die geforderte Flexibilität des Planungsprozesses nicht mehr gegeben. Die Beratung eines derart von den Ausgabenanforderungen her überzogenen Entwurfs zwischen Ressorts, Finanzministerium und Finanzkabinett muß daher wieder in das alte Muster der „Grenzwertberichtigungen" zurückfallen. Eine Prioritätenliste wird konsequent nicht verfolgt[33], höchstens in der Phase des Entscheids durch Anhebung besonders wichtiger Positionen (z. B. Bildung und Forschung). Solchen Aufwertungen stehen aber keine nennenswerten Abstriche an anderen Stellen gegenüber, vielmehr wird der Ausgleich offenbar bei den Steuer- und Verschuldungsschätzungen vorgenommen[34]. Das bedeutet: ein echtes Setzen von Prioritäten, bei dem auch Aufgaben zurückgestuft werden müßten (Posterioritäten), erfolgt nicht.

Damit bleibt das Hauptproblem der Planung und damit auch des wirtschaftspolitischen Einsatzes der Mittelfristigen Finanzplanung ungelöst: Es werden nicht Ausgabenprogramme aus Aufgabenprogrammen entwickelt, es wird nicht von einer ‚outputorientierten' mittelfristigen Projektplanung ausgegangen und eine entsprechende Input-Planung abgeleitet. Immer noch herrscht das herkömmliche Geraufe um die Zuwachsraten. Dies erscheint nirgendwo so deutlich wie in der Bildungspolitik, wo ohne ein erkennbares Mengengerüst in der Regel nur ein Mehr an Ausgaben gefordert wird. Damit ist jeder Finanzplan nur eine Extrapolation des jeweils zur Beratung anstehenden Haushaltsplans. Der Finanzplan wird bisher aus dem Haushalt entwickelt; mit dessen Veränderung wird auch er immer wieder angepaßt. Erst der umgekehrte Weg würde ihn zu einem wirksamen Instrument der Wirtschaftspolitik machen.

V. Der geplante Entscheidungsablauf für die Haushaltsplanungen 1972 folgende und die Finanzplanung 1971—1975

Die geschilderten Mängel haben bereits zu Verfahrensverbesserungen geführt. Wichtigste Neuerung ist: Am Anfang der Planung steht eine Sitzung des Finanzkabinetts, auf der ein Vorentscheid über die Zuwachsraten jedes Ressorts fällt. Damit sollen nicht mehr automatisch die

---

[33] Ebenda, S. 87.

[34] Vgl. *G. Zabel*, Mittelfristige Finanzplanung, in: *K.-H. Hansmeyer* (Hrsg.), Das rationale Budget, Köln 1971, S. 186 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zahlen des letzten Plans als Plafonds genommen werden (vgl. Blockdiagramm 3). Nach einer Abstimmung der Planansätze im Finanzplanungsrat faßt das Gesamtkabinett einen verbindlichen Beschluß über die Plafonds der einzelnen Ressorts. Dabei sollen auch Vorstellungen über Alternativen entwickelt werden. Anschließend soll der Prozeß wie bisher verlaufen, wobei allerdings die diffizilen Streichungs- und Ausgleichungsprobleme weitgehend überflüssig werden. Dementsprechend fällt auch die Anhörung der Minister in der zweiten Sitzungsphase des Finanzkabinetts fort; sie wird vor die Planfondsbeschlußfassung gezogen. Die Station selbst bleibt aber als mittlere Abstimmungsphase bestehen.

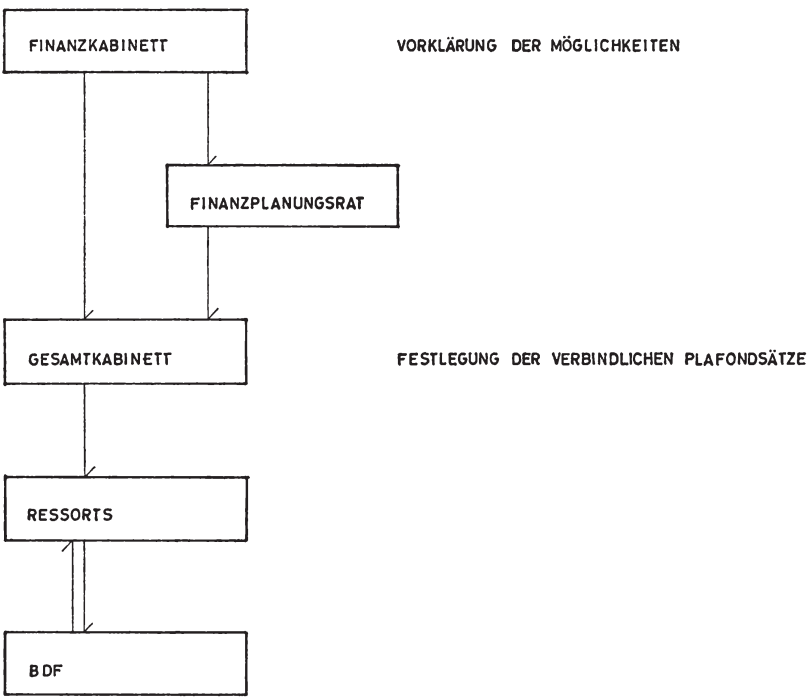
Erklärtes Ziel der Vorgabe von Plafonds ist eine „Programmierung von oben nach unten". Auf diese Weise gelingt es hoffentlich, das Prinzip des rekurrenten Anschlusses öfter als bisher zu durchbrechen. Solange diesem Plafondierungsprozeß jedoch kein Aufgabenprogramm zugrunde liegt, hängt der Abstimmungsprozeß weniger an der Rationalität der Ressortprogramme als am persönlichen und/oder politischen Gewicht des einzelnen Ministers. Erfahrungen darüber können noch nicht vorliegen. Gleichwohl hat das Finanzministerium bereits eine Reihe von Problemen entdeckt. So glaubt man, das Verfahren funktioniere nur dann, wenn die Minister bei der Plafondierung ‚überfahren' werden. Dies gehe jedoch bestenfalls einmal. Beim zweiten Male komme die Reaktion: die Minister sammeln die Anmeldungen entsprechend eher und legen sie bereits bei der Beratung über die Plafonds, aus denen sich die Bedarfsanmeldungen ja erst ergeben sollen, auf den Tisch. Dann wäre das Problem nur vorverlegt. Das Finanzkabinett kann diesen Berg von Anforderungen kaum übersehen und dann die einzelnen Teile nach ihrer Wichtigkeit ordnen. Die Folge dürfte eine Vertagungstaktik sein, mit dem Ergebnis, daß die Planung wie bisher gehandhabt wird. Die Vermutung wurde bereits beim ersten Versuch dieses neuen Vorgehens für die Finanzplanung 1971 bis 1975 zur Gewißheit: der Planungsablauf änderte sich nicht. Dieser Gefahr wird zweifellos dadurch Vorschub geleistet, daß die Plafondsplanung nur auf den bisherigen Entscheidungsablauf aufgepfropft wird. Will man wirklich Abhilfe schaffen, so müßte der gesamte Planungsablauf modifiziert werden.

Selbst wenn die Plafonds dem neuen Ablaufschema entsprechend beschlossen würden, ist eine „Programmierung von oben nach unten" noch keineswegs gewährleistet. Zunächst ist nicht geklärt, was geschehen soll, wenn sich ein Minister nicht an seinen Plafond hält, d. h. später wohlbegründet höhere Mehranforderungen stellt. Ferner können selbst bei formaler Akzeptierung des Plafonds Umgehungen nicht ausgeschlossen werden. Die Täuschungsmanöver reichen von wissent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DIAGRAMM 3

DIE HAUSHALTS - UND FINANZPLANUNG AB
HAUSHALTSPLAN 1972 UND FINANZPLAN 1971 - 1975



DER WEITERE ABLAUF IST GEGENÜBER
DIAGRAMM 2 UNVERÄNDERT

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich falscher Addition bis zu grob fahrlässigen Schätzungen von Folgekosten. Die Ressorts versuchen, „Anfinanzierungen" von Programmen im Plafond zu verstecken. Dies zieht zwangsläufig weitere Ausgaben nach sich, so daß ein geschickt geleitetes Ressort durch solche „Initiativen" seinen Plafond von Jahr zu Jahr, auch ohne auf irgendeiner Prioritätenliste zu stehen, absolut und relativ erheblich ausdehnen kann.

Daher sind selbst bei beschlossenen und formell befolgten Plafonds Verhandlungen zwischen den Ressorts und dem BdWuF nicht überflüssig geworden, da eine korrekte Endsumme keineswegs bedeutet, daß der Einzelplan in sich stimmt. Allerdings verlagert sich die Aufgabe des BdF weg von einer „Streichfunktion" hin zu einer Kontrolle der Rechnungen und Ansätze. Damit ist das Verfahren dem einer Programmplanung zweifellos näher gekommen.

VI. Verschiebungen im politischen Kräftefeld?

Zunächst kann man wohl nicht die Frage stellen, ob sich speziell durch die Einführung der Mittelfristigen Finanzplanung Verschiebungen in der Kompetenzabgrenzung während des Planungsprozesses ergeben haben. Da Entscheidungsprozesse wesentlich von den agierenden Persönlichkeiten abhängig sind, durchdringen sich bei Kompetenzverlagerungen Sachzwang und politisches Gewicht der Ressortleiter. Auch eine neue Koalition kann zu Umgruppierungen führen, dies um so stärker, je mehr der traditionelle Planungsweg verlassen wird, und daher ein Mitspracherecht in den Schaltstellen (z. B. im Finanzkabinett) entscheidend ist. Auf diese Weise werden Veränderungen der politischen Gewichte auch institutionell im Planungsprozeß sichtbar.

Verschiebungen im politischen Kräftefeld im Zuge der Entwicklung der Mittelfristigen Finanzplanung wären denkbar (oder auch wünschbar)

(1) im Verhältnis Kanzler—Kabinett—Finanz- und Wirtschaftsminister

(2) im Verhältnis der Regierung zum Parlament

(3) im föderalistischen Aufbau

(4) beim Einfluß der Interessenverbände.

Im Verhältnis zwischen Kanzler, Kabinett und Fachminister waren Verschiebungen von Zuständigkeiten geplant. Die Diskussion bei der Einführung der Mittelfristigen Finanzplanung ist im institutionellen Bereich von der Sorge geprägt, aus dem Finanzminister entstehe ein nicht nur die Wirtschaft umfassendes Superministerium, d. h. auch der Finanzplan werde ein Plan des Finanzministeriums[35]. Zur Verhinde-

[35] Vgl. *W. Albers*, Einige Fragen zur mittelfristigen Finanzplanung, a.a.O.,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung dieser Entwicklung hat man offenbar einen mittleren Weg gewählt: nicht Verlagerung der Finanzplanung ins Bundeskanzleramt, sondern Einrichtung des Finanzkabinetts, dessen Vorsitz der Kanzler hat. Damit hat der Finanzminister Macht abgeben müssen, und zwar auch bei der Haushaltsplanung, die sich uno actu vollzieht. Wem nun aber diese Macht zugeflossen ist, dem Kanzler, einem anderen Minister (z. B. Inneres) oder aber dem Kabinett als Kollegialorgan, läßt sich so lange nicht annähernd bestimmen, als das Finanzkabinett vornehmlich nur mit der Streichung überhöhter Anforderungen beschäftigt ist und dabei wiederum nur gleichmäßige Korrekturen vornimmt. Je mehr es freilich zu echten Prioritätsentscheidungen kommt, um so stärker dürfte die Stellung des Bundeskanzlers werden.

Bei der Vorbereitung der Mittelfristigen Finanzplanung wurde ebenfalls die Befürchtung laut, es käme zu einer weiteren Entmachtung des Parlaments[36]. In der Tat: Die Finanzplanung geht dem Bundestag gemäß § 9 II StWG nur nachrichtlich zu; die Einwirkungsmöglichkeit der Parlamentarier scheint gering. Dennoch dürfte sich gegenüber dem früheren Zustand nichts geändert haben: ist die Finanzplanung bisher nur eine Fortschreibung des Haushaltsplanes, dann ist der Einfluß des Parlaments auf ersteren Plan so groß oder so klein wie auf letzteren. — Damit ist jedoch das Problem nicht gelöst, denn je mehr langfristige Programme der Öffentlichen Hand das Leben aller verändern, um so mehr verstärkt sich der Zwang, das Parlament in diesen Planungsprozeß einzuschalten. Das traditionelle Ziel der Öffentlichkeit muß von hierher einen neuen Inhalt bekommen. —

Es kann nicht untersucht werden, ob die Mittelfristige Finanzplanung Verschiebungen in der föderalistischen Struktur gebracht hat[37], da ihr Einfluß mit einer Vielzahl von Veränderungen zusammenfällt, die sich gleichzeitig vollziehen (Finanzplanungsrat, Gemeinschaftsaufgaben, Stabilitätsgesetz etc.). Zum Einfluß der Lobby muß das wiederholt werden, was zum Parlamentseinfluß gesagt wurde.

S. 210; *F. Neumark,* Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 197 f.

[36] Vgl. *H. Fischer-Menshausen,* Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: *J. H. Kaiser* (Hrsg.), Planung III, Baden-Baden 1968, S. 84 f.; *K. M. Hettlage,* Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 27, Tübingen 1968, S. 240 f.; *F. Neumark,* Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 194 f.; *R. C. Klein-Zirbes,* Finanzplanung — Aufgaben, Theorie und Technik, in: Finanzpolitik von morgen, Heft 114 der Schriftenreihe des DIHT, Bonn 1969, S. 98.

[37] Siehe hierzu *H. Fischer-Menshausen,* Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, a.a.O., S. 85 ff.; *H. Haller,* Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 27, Tübingen 1968, S. 249 ff., nachgedruckt in: *H. C. Recktenwald* (Hrsg.), Finanzpolitik, Köln und Berlin 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VII. Von der Mittelfristigen Finanzplanung zur mittelfristigen Programmplanung

Aus den Vorarbeiten des Bundesinnenministeriums und aus Verlautbarungen der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt ergibt sich, daß an eine neue Phase der Haushalts- und Finanzplanungsreform gedacht ist, die etwa 1974 beginnen soll. In dieser Reformphase soll die Einrichtung eines integrierten Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystems versucht werden, das gewisse Verwandtschaften zum PPBS aufweist[38]. Bis dahin können die in den USA gemachten positiven und negativen Erfahrungen verwertet worden sein[39]. Das bedeutet für die Mittelfristige Finanzplanung: Umbau zu einer mittelfristigen Programmplanung, aus der heraus dann das Budget zu entwickeln ist als das, was von diesem Programm jährlich verwirklicht werden kann. Materiell sollte diese Programmplanung von operationalisierbaren Zielen ausgehen (Senkung der Schadenfälle bei den PKW um x % bei Bestandsveränderungen von y %; Erhöhung der Studienplätze in den Fächern ABCD um x %; Steigerung der Altersrenten auf durchschnittlich x % des Durchschnittseinkommens etc.[40]). Diese Ziele sind in eine Rangfolge zu bringen, nicht zuletzt unter dem Einfluß der Kosten alternativer Programme. Einen ersten Eindruck derartiger Finanzplanung vermittelt das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975"[41]. Sicherlich könnte die Gefahr bestehen, daß quantifizierbare Programme unter diesem Zwang überdimensioniert werden; genau so gut ist es aber auch denkbar, daß nicht quantifizierbare Programme favorisiert werden, weil infolge der fehlenden Quantifizierbarkeit auch die Kontrolle der Effizienz entfällt. —

Überlegt man die wesentlichen organisatorischen Züge einer solchen Planung, so hat diese zunächst den grundgesetzlichen Rahmen zu beachten: das Ineinandergreifen von föderalistischem Prinzip, Ressortprinzip, Kabinettsprinzip und Richtlinienkompetenz verhindert (zum Glück) eine zentralistische Lösung, in der die staatlichen Aufgaben ohne

---

[38] Ein Überblick über das PPBS findet sich bei *B. Rürup*, Das Planning-Programming-Budgeting-System — Theorie, Praxis und Erfahrungen, in: *K. H. Hansmeyer*, Das rationale Budget, Köln 1971, S. 135 ff.

[39] Vgl. *B. Rürup*, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes — Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System, Bd. 40 der Finanzwissenschaftlichen Forschungsarbeiten (Hrsg. G. Schmölders) Berlin 1971.

[40] Vgl. z. B. *W. Albers*, Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft, in: *H. Haller* u. a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 355 ff.

[41] *Landesregierung Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kontrollinstanz festgelegt würden. Eine realistische Lösung sollte daher möglichst folgende organisatorische Erfordernisse erfüllen:

(1) Einrichtung einer zentralen Organisationsstelle[42]

(2) Einrichtung von Programmreferaten in den Ministerien[43]

(3) Einschalten des Parlaments in den Programmprozeß

(4) Sicherung wirksamer Kontrollen.

Die zentrale Organisationsstelle, die wahrscheinlich im Bundeskanzleramt eingerichtet werden muß, sollte den Mangel des bisherigen Budgetprozesses beseitigen, daß politisches Programm und Budget nicht an einer Stelle und auch nicht auf der gleichen Ebene angesiedelt sind. Sie hätte unbeeinflußt von Zuständigkeiten mittel- und langfristige Aufgabenprogramme zu entwickeln, wobei allerdings die Zielvorschläge von vielen Instanzen (Parlament, Ressorts) kommen könnten. Dabei beschränkt sich die Organisationsstelle auf die Generallinie; konkrete Programme sind von den Ressorts auszuarbeiten[44]. Korrespondenzstellen sind die Programmreferate in den Ministerien. Hier ist die Generallinie jeweils zu konkretisieren, d. h. hier sind Realisierungsvorschläge zu erarbeiten, gegebenenfalls unter Einsatz der Kosten-Nutzen-Analyse[45].

Das Parlament sollte an mehreren Stellen in diesen Prozeß eingeschaltet werden. Zunächst kann es mit einem Ausschuß beratend bei der Aufgabensammlung, der Aufstellung der Prioritätenliste und der Auswahl der Instrumente beteiligt sein. Den Programmentwurf sollte es dann beraten und als Gesetz verabschieden. Nur auf diesem Wege kann es zur engagierten Teilnahme des Parlaments am Planungsprozeß kommen.

An den Programmvollzug schließt sich die Effizienzkontrolle an, die möglichst als mitschreitende Kontrolle zu gestalten ist. Die Kontrollmeldungen gelangen an alle Planungsinstanzen, so daß Korrekturen im Planungsprozeß möglich sein sollten. Besonders wichtig ist jedoch, daß der gesamte Planungsablauf, der zum mittelfristigen Programmplan

---

[42] Vgl. *W. Albers,* Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft, a.a.O., S. 353, *D. Oberndörfer,* Methoden der kurz-, mittel- und langfristigen Planung der Regierungsarbeit und Vorschläge zu ihrer organisatorischen Verortung, in: Anlagenband, a.a.O., S. 420 f.

[43] Ebenda, S. 422 f.; *P. Senf,* Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung, a.a.O., S. 157.

[44] So auch *W. Albers,* Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft, a.a.O., S. 353, *D. Oberndörfer,* Methoden der kurz-, mittel- und langfristigen Planung, a.a.O., S. 423; *H. C. Recktenwald,* Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik?, a.a.O., S. 29 f.

[45] Vgl. hierzu den Sammelband; *H. C. Recktenwald* (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

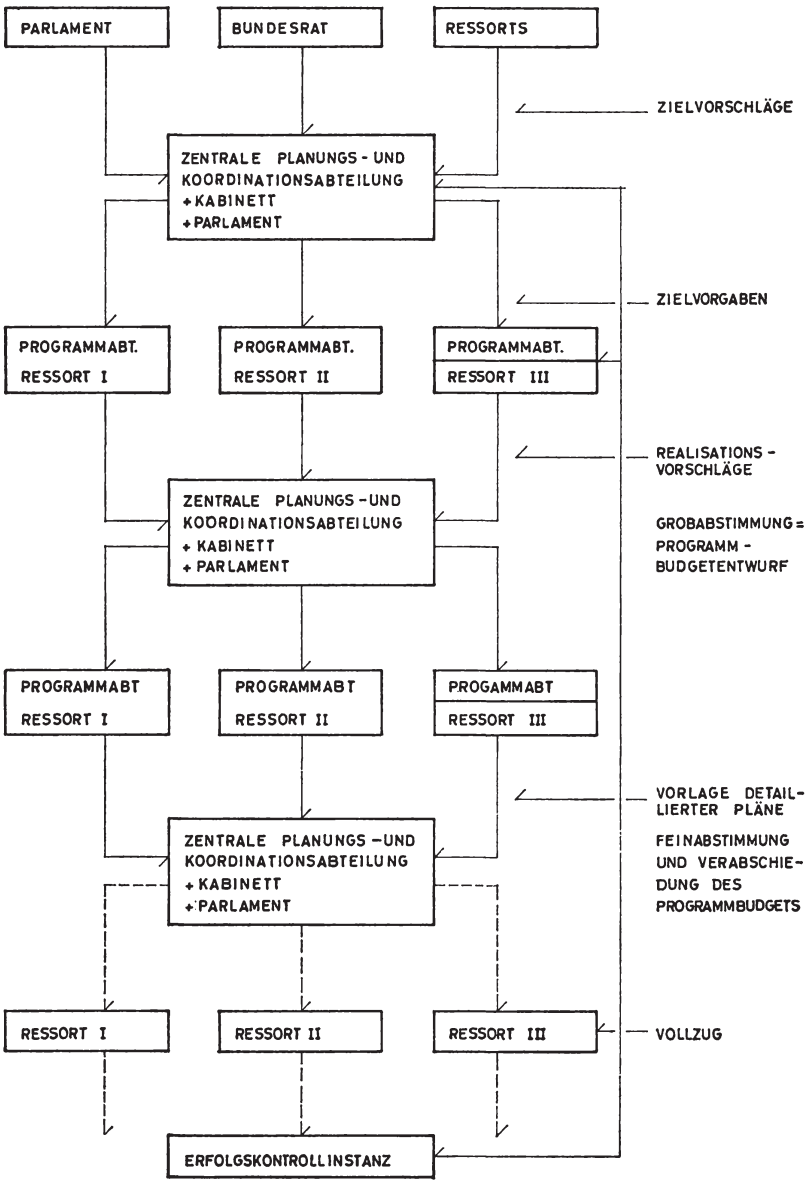
führt, nur in größeren Abständen wiederholt werden sollte, damit Abnutzungserscheinungen im Planungsprozeß möglichst vermieden werden. In der Zwischenzeit können die laufenden Budgets die einmal beschlossenen Ziele in korrigierter Form übernehmen. Auch sollte ein Programmplan nur für solche Ressorts aufgestellt werden, die über quantifizierbaren output verfügen.

Ein Ablaufmodell, das den geschilderten Erfordernissen Rechnung trägt, ist in Diagramm 4 dargestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DIAGRAMM 4

GRUNDZÜGE DES ABLAUFS EINER PROGRAMMPLANUNG



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

PPBS: Neue Wege in der Planung öffentlicher Ausgaben*)

Von *Wilhelm Weber* und *Rupert Windisch*, Wien

I. Einleitung: Das Allokationsproblem in der öffentlichen Finanzwirtschaft

1. Wirtschaften als menschliche Aktivität, mit den knappen Ressourcen einer Volkswirtschaft (Arbeit, Kapitalleistungen, Bodennutzung, technischem und organisatorischem Wissen) nach bestimmten Regeln ökonomischer Rationalität „effizient" zu verfahren, umgreift zwei Sektoren: die Markt- und die Staatswirtschaft. Eine abstrahierende Betrachtung des *marktwirtschaftlichen Konkurrenzmechanismus* zeigt, daß er im Prinzip die knappen Ressourcen der Reihe nach in die lohnendsten Verwendungen leitet, wie sie die Konsumentenpräferenzen einerseits und die Produktionsbedingungen der Anbieter andererseits aufzeigen. In der modernen Ökonomie werden die Ressourcen dann als „effizient" oder „optimal"[1] eingesetzt betrachtet, wenn die Preise

---

*) Diese Abhandlung ist die erweiterte Fassung eines auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses am 1. 4. 1971 in Bad Kreuznach unter demselben Titel vorgelegten Referates. Wir danken an dieser Stelle ganz besonders dem Verlag für sein überaus großes Entgegenkommen gegenüber unseren weitreichenden Veränderungswünschen.

[1] „Optimalität" ist hier, was stets beachtet werden muß, *relativ*, d. h. nur in bezug auf eine als gerecht empfundene Einkommens- und Vermögensverteilung definiert, auf deren Basis die individuellen Präferenzen empfunden und in Kaufwünsche umgesetzt werden; diese Optimalität bezeichnen wir als *„Pareto-Effizienz"*. Daneben wurde ein von den normativen Prämissen der Pareto-Effizienz weitgehend unabhängiges sog. *technologisches Effizienz*-Kriterium entwickelt. Ein Outputvektor y' aus der Menge S der technisch möglichen Outputvektoren heißt danach technologisch effizient, wenn kein Vektor $y'' \varepsilon S$ existiert, so daß $y'' \geq y'$ (*T. C. Koopmans*, Analysis of Production as an Efficient Combination of Activities, in: T. C. Koopmans [ed.], Activity Analysis of Production and Allocation, New York 1951). Wenn wir im folgenden von Effizienz sprechen, meinen wir im Zweifel die so definierte technologische Effizienz. Aber schon an dieser Stelle sei nachdrücklich betont, daß diese Effizienzkonzeption lediglich eine *partielle Ordnung* der volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeitsvektoren definiert: Zwar ist jedes Pareto-Optimum auch technologisch effizient, aber nicht jeder technologisch effiziente Gütervektor ist pareto-effizient! Die besondere Hervorhebung des technologischen Effizienzkriteriums ist indes unter der Voraussetzung gerechtfertigt, daß bei gegebenen Präferenzen eine realkostenminimale, d. h. die Ressourcen technologisch und organisatorisch optimal nutzende Produktion angestrebt werden sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aller einzelnen Güter und Dienstleistungen sowohl die relative Wertschätzung durch die Konsumenten als auch die Grenzkosten der Produzenten unverzerrt widerspiegeln. Die Erfüllung der marktwirtschaftlichen „Wohlfahrtsgleichung": *Grenznutzen = Preis = Grenzkosten* ist eine notwendige Bedingung für Pareto-Optimalität; es war ein Hauptergebnis der theoretisch-mathematischen Nationalökonomie unseres Jahrhunderts, gezeigt zu haben, daß unter den „klassischen" Bedingungen der durchgehenden Kontinuität und Konvexität der volkswirtschaftlichen Produktions- und Konsumräume (wodurch Unteilbarkeiten, zunehmende Skalenerträge und Konsuminterdependenz ausgeschlossen sind) ein pareto-optimales totales Marktgleichgewicht bei vollkommener Dezentralisation aller Konsum- bzw. Produktionseinheiten existiert, das durch eine gegebene Ressourcen- und Güterausstattung jedes „economic agent" eindeutig bestimmt ist.

„Ungewißheit" konnte in das Modell durch Einführung von „Optionsgütern" (K. J. Arrow) integriert werden, d. s. eine Art von „Lotteriescheinen", die ihrem Besitzer genau und nur dann eine Einheit eines bestimmten Gutes abwerfen, wenn ein bestimmter datierter „Zustand der Welt", in bezug auf den Ungewißheit bestand, tatsächlich eintritt (die Analogie zur Versicherung ist evident, doch sind in praxi nicht alle zukünftigen Ergebnisse versicherbar und Beschränkungen sind insbesondere dann zu finden, wenn das bewußte Handeln des Versicherten in den Verursachungskomplex — z. B. Feuerversicherung — einbezogen werden muß). Erfüllen die Konsumentenpräferenzen für alle Bündel solcher „Lotteriescheine" die „klassischen" Konvexitätsbedingungen und gilt dasselbe für die Güterproduktion in bezug auf alle möglichen „Zustände der Welt", so existiert auch in einer Welt mit Ungewißheit ein eindeutiges sozialökonomisches Optimum[2].

Normativ betrachtet, impliziert dieses sozialökonomische Optimum die Sicherung eines Höchstmaßes individueller Entscheidungsfreiheit, die Nutzung der natürlichen Leistungsanreize unter Verzicht auf staatliche Kontroll- und Zwangsmaßnahmen, und ein Minimum notwendiger Informationen, da die Wirtschaftssubjekte „lediglich" die jeweiligen Preisrelationen aller Güter kennen müssen, damit sich durch tâtonnement ein Gleichgewicht einspielt[3]. Die oben skizzierten Voraussetzungen für diese wohlfahrtstheoretische Dualität sichern die Existenz und Eindeutigkeit von Preisen für Güter und Dienstleistungen, die als parametrische Bezugsgrößen den „economic agents" wertvollsten Informationsinput für ihre Entscheidungen (theoretisch) kostenlos liefern. Neueste theoretische Arbeiten zeigen, daß diese Dualitätseigenschaft

---

[2] *G. Debreu*, Theory of Value, New York 1959, Kap. 7.

[3] *T. C. Koopmans*, Three Essays on the State of Economic Science, New York 1957, Essay I: „Allocation of Resources and the Price System", S. 22 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

approximativ gilt, wenn die Konvexitätsannahme „gering" verletzt wird[4].

2. Kann die marktwirtschaftliche Wohlfahrtsgleichung nicht auch auf die *Ausgaben zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen*[5] angewandt werden? Grenznutzentheoretiker wie z. B. E. Sax[6] haben in der Tat — in völliger Abstraktion von ideologischen, politischen und juristischen Randbedingungen — gefordert, den „öffentlichen Konsum" bis zu dem Punkt auszudehnen, an welchem der vom letzten Schilling gestiftete soziale Nutzen staatlicher Aktivität größer oder gerade gleich ist dem der Marktwirtschaft durch Steuererhebung (= Ressourcenentzug) auferlegten Nutzenentgang. Das dergestalt determinierte Gesamtsteueraufkommen sei ferner auf die verschiedenen öffentlichen Ausgabenzwecke so aufzuteilen, daß diese nach der Rangfolge ihrer Dringlichkeit befriedigt werden.

R. A. Musgrave hat diese Konzeption wieder aufgegriffen und den Einnahmen-Ausgaben-Mechanismus der von ihm so benannten Allokationsabteilung zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen unter die Maxime gestellt: *Sozialer Grenznutzen der staatlichen Aktivität = soziale Grenzkosten,* welche dem privaten Sektor durch den notwendigen Ressourcentransfer (Besteuerung) entstehen. Er räumt aber sofort ein, „daß das Prinzip des gleichen marginalen Nutzens noch keinen konkreten Maßstab (bietet), an dem die Effizienz verschiedener Ausgabenprogramme gemessen werden kann"[7]. Diese „Wohlfahrtsgleichung" bleibt solange eine Leerformel, wie die Adjektiva „*sozial*" nicht objektiv und eindeutig interpretiert werden können; dahinter steht das formidable Problem der Bestimmung der Nachfrage bzw. der Offenlegung der Präferenzen für sog. *öffentliche Güter.* Jedes System der Allokation der Ressourcen bringt unabhängig von den systemindifferenten, technologisch bedingten Produktionskosten spezifische, institutionell bedingte sog. *Transaktionskosten* hervor[8]. Diese

---

[4] Einen knappen Überblick über die jüngste Literatur bietet: *K. J. Arrow,* The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 1, Washington D.C. 1969, S. 47—64.

[5] Wenn im folgenden ohne weiteren Zusatz von „Ausgaben" gesprochen wird, so sind damit die sog. *Realausgaben,* welche der Staat zum Ankauf von Gütern und Dienstleistungen verwendet (englisch treffend: exhaustive expenditures, d. h. Ressourcen beanspruchende Ausgaben), gemeint; dagegen fungiert der Staat bei den sog. *Transferausgaben* (z. B. Sozialrenten, Kinderbeihilfen) im wesentlichen als umverteilende Durchlaufstelle.

[6] *E. Sax,* Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.

[7] *R. A. Musgrave,* The Theory of Public Finance, New York—Toronto—London 1959; deutsche Übersetzung von L. Kullmer, unter dem Titel: Finanztheorie, Tübingen 1966, hier S. 89.

[8] *K. J. Arrow,* The Organization of Economic Activity, a.a.O., S. 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können bei bestimmten Gütern und Dienstleistungen so hoch sein, daß private Märkte als Allokationsmechanismus versagen, sei es, weil die Kosten, nichtzahlende Nutznießer auszuschließen, zu hoch; sei es, weil private Präferenzinformationen und -kommunikation aus strategischen Gründen verzerrt oder zu teuer zu erlangen; sei es, weil spezifische Exklusionskosten zwar nicht zu hoch, aber unerwünscht sind. Besteht nun bei solchen Gütern und Dienstleistungen eine in qualitativer und/oder quantitativer Dimension beachtete Differenz zwischen der Allokation, die durch individuelle Interaktion auf Märkten, und derjenigen, die durch sog. kollektive Aktion zustande käme, und ferner eine wirksame Nachfrage nach dieser Differenz, so kann man von sog. Kollektivgütern oder öffentlichen Gütern sprechen.

Ein öffentliches Gut ist dann, der Definition von P. O. Steiner folgend, „any publicly induced or provided collective good"[9]; diese Definition umfaßt gleichermaßen das von F. M. Bator entwickelte Konzept der verallgemeinerten Externalitäten[10] („market failure" infolge Nichtaneigenbarkeit, technologischer Externalitäten und Externalitäten öffentlicher Güter i. e. S.), als auch das Element des öffentlichen und speziell von R. A. Musgrave sogenannten meritorischen Interesses. Hier ist nicht der Ort, die moderne Theorie des öffentlichen Gutes auch nur rudimentär auszuführen[11]; festzuhalten ist jedoch, daß für diese Güter die oben unter Pkt. 1 angesprochene Dualität der Märkte nicht existiert, so daß es ungleich schwieriger, wenn nicht unmöglich ist, Informationen über die relative Wertschätzung dieser Güter durch die Konsumenten und damit einigermaßen verläßliche Nachfragefunktionen zu gewinnen.

Ungeachtet der — den eigentlichen Gegenstand dieser Abhandlung bildenden — Schwierigkeiten, die oben genannte „Wohlfahrtsgleichung" der Allokationsabteilung operational interpretierbar zu machen, unterstreichen wir ihre u. E. wesentlich *konzeptionelle* Bedeutung als Denkansatz für die Planung der Gesamtaktivität der Allokationsabteilung: einmal negativ als ökonomisch fundiertes Korrektiv unangemessen

---

[9] *P. O. Steiner*, The Public Sector and the Public Interest, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., S. 17.

[10] *F. M. Bator*, The Anatomy of Market Failure, in: The Quarterly Journal of Economics, 72 (1958), S. 351—379.

[11] Für einen Überblick vgl.: *P. O. Steiner*, a.a.O.; ferner: *H. Hanusch*, Zur wohlfahrtsökonomischen Theorie der finanzwirtschaftlichen Entscheidung, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, Tübingen 1970, S. 41—86 (mit umfangreicher Bibliographie); *W. Weber, R. Windisch*, Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, Wien 1970, Kap. II. Eine spieltheoretische Analyse bietet: *H. A. Schleicher*, Staatshaushalt und Strategie. Eine Theorie des öffentlichen Gutes aus neuen methodischen Ansätzen. Wiener wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Untersuchungen, hrsg. v. W. Weber, Bd. 5, Berlin 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hoher Ansprüche an das Budget, die verschleiert von Interessenten im Vertrauen auf laxe Reaktionen der Öffentlichkeit und ohne Rücksicht auf das hierfür notwendige Steueraufkommen und den damit dem privaten Sektor aufzuerlegenden Ressourcenentzug gestellt werden; zum anderen als Widerlegung solcher Ansichten, die von vornherein einen starr festgelegten Plafond für die staatlichen Realausgaben festlegen wollen, und eine auch nur leichte Überschreitung als „untragbare" (d. h., ökonomisch gesehen, mit „unendlich hohen" Grenzkosten verbundene) Belastung der Privatwirtschaft apostrophieren[12].

3. Je mehr die staatlichen Aktivitäten im Zuge der historischen Entwicklung an Umfang und Intensität gewonnen haben, desto deutlicher wurde, daß Marktwirtschaft und Staatswirtschaft in einem Konkurrenzverhältnis um die knappen Ressourcen stehen. Dieses wirft ein fundamentales ökonomisches Wahlproblem auf und stellt damit die Frage nach Kriterien, die es gestatten, auf der Grundlage bestimmter wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen den markt- bzw. staatswirtschaftlichen Bereich hinsichtlich Art und Ausmaß der von ihnen zu bewältigenden Aufgaben voneinander abzugrenzen. Der sog. *Finanzklassizismus* verfügte über keinen Apparat für die ökonomische Analyse dieses Problems. Er formulierte zusammen mit der gesetzgebenden Praxis vielmehr sog. *Budgetgrundsätze,* die — hervorgegangen vorwiegend aus den juristischen Auseinandersetzungen um das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht im 19. Jahrhundert — primär an Bewilligungs-, Vollzugs- und Kontrollzwecken ausgerichtet sind und genau formulierte, quantitativ, qualitativ und zeitlich scharf abgegrenzte Zweckbestimmungen insbesondere der öffentlichen Ausgaben erstreben[13].

Die in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts faktisch vollzogene Wandlung des Staatsbudgets vom „Anteil"- zum „Kontrollsystem" (F. K. Mann) offenbarte in zunehmendem Maße die Mängel der darin zum Ausdruck kommenden traditionell-liberalen Beschränkungen der Budgetfunktionen. Stabilitätspolitisch katastrophal wirkte sich die „wirtschaftspolitisch abstinente Finanzpolitik" (P. Senf) in der Welt-

---

[12] *O. Eckstein,* Public Finance, 2nd ed., Englewood Cliffs, N.J. 1967, S. 28, nennt diese Attitüden *„requirements approach"*, dessen Vertreter übersehen, daß „there is always some cost which that ‚requirement' is not worth ... and adding up the ‚requirements' as seen by the proponents of each program always yields fantastically expensive results" und *„budget first approach"* oder „what we can afford"-Attitüde, die unter Außerachtlassung der (marginalen) Nutzenkomponente in der Regel die Gegner des „requirements approach" vertreten.

[13] Vgl. hierzu: *F. Neumark,* Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. A., Tübingen 1952, S. 544 ff.; *P. Senf,* Art. Budget (I) Haushaltsplan, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. II, Stuttgart—Tübingen—Göttingen 1959, S. 427 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftskrise der 30er Jahre aus. Heute, da wir diese Gefahr (glauben) gebannt (zu) haben, tritt eher der Mangel effizienzkritischer, d. h. an objektiv nachvollziehbaren, also „rationalen" Kriterien meßbarer Ausgabenplanung in den Vordergrund, die in praxi allzu häufig noch folgendes Bild bietet: „Regierung und Parlament beschränken sich im wesentlichen auf Grenzberichtigungen der oft überdimensionierten Verwaltungsanforderungen, anstatt politische Programme in ihren Alternativen zu erörtern, zu beschließen und zu korrigieren. Was also primär fehlt, ist die Umwandlung wahlstrategischer Versprechen in operationale Ziele, die konkretisiert und sachlich abgegrenzt sind und in Zahlen ausgedrückt werden können[14]."

Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten einzugehen, sollen nunmehr die *hervorstechendsten Mängel des herkömmlichen verwaltungsorientierten Budgets* schlagwortartig genannt werden[15] (wenn nicht etwas anderes ausdrücklich angemerkt wird, sind in dieser Abhandlung mit Ausgaben stets die Ausgaben des *Zentralstaates* gemeint):

(a) Einseitige Ausrichtung am Aufwands-, Deckungs- und Kontrolldenken.

(b) Unvermögen, ungeachtet traditioneller und psychologischer Barrieren, zu einem Führungsinstrumentarium vorzustoßen, mit dessen Hilfe das „politisch Gewollte transparent"[16] gemacht und rechtzeitig[17] zielentsprechende, zukunftsorientierte Entscheidungen getroffen werden können. Dominanz bilateraler Aushandlungsprozesse, zunächst innerhalb der, dann zwischen den einzelnen Ressorts. Präjudizierende „Vor"-Entscheidungen fallen vielfach bereits auf Refe-

---

[14] *H. C. Recktenwald,* Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik? Zur überfälligen Finanz- und Haushaltsreform, in: H. Haller, H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch (Festschrift für R. Nöll von der Nahmer), Mainz 1969, S. 23.

[15] Vgl. *M. Anshen,* The Federal Budget as an Instrument for Management and Analysis, in: D. Novick (ed.), Program Budgeting, Cambridge (Mass.) 1965, S. 3—23; hier S. 12 ff. In den Fußnoten 17 ff. kann der Leser dazu die Formulierung der hervorstechendsten Mängel des traditionellen Budgetierungsprozesses durch das US-Bureau of the Budget vergleichen (BoB-Bulletin 66—3 vom 12. 10. 1965, abgedruckt in: Planning-Programming-Budgeting: Official Documents, Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, United States Senate, Washington D.C. 1967, S. 9 ff.). Zum Budgetierungsprozeß in den USA siehe insbesondere: *A. Smithies,* The Budgeting Process in the United States, New York 1955, S. 101—159, 240—256; *J. Burkhead,* Government Budgeting, New York 1956, S. 110—181; und *A. Wildavsky,* The Politics of the Budgetary Process, Boston 1964.

[16] *P. Senf,* Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: H. Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 52, Berlin 1969, S. 148.

[17] „Program Review for decision-making has frequently been concentrated within too short a period" (BoB-Bulletin 66—3, a.a.O., Kritikpunkt 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ratsebene; bei Konflikten fällt dem Kabinett eine punktuelle, retuschierende Ex post-Koordinierungs-„aufgabe" zu.

(c) Vernachlässigungen des Planungsaspekts, d. h. der Formulierung operationaler Zielsetzungen[18] der Ausgabengestaltung und der bewußten Erarbeitung und Abwägung alternativer Maßnahmenbündel[19] unter dem Nutzen-Kosten-Kalkül zur Erreichung dieser Zielsetzungen.

(d) Verzicht auf die Gewinnung von Effizienzkriterien (Kriterien der Alternativenwahl) zur Beurteilung staatlicher Ausgabenprogramme[20]; statt dessen überschlägige einsatzbezogene an Stelle projekt(-ausbringungs-)bezogener Verrechnung von Aufwand und Kosten.

(e) Vernachlässigung der Folgekosten (Komplementärinvestitionen sowie Betriebs- und Erhaltungskosten) der für ein bestimmtes Budgetjahr beschlossenen Ausgaben-, insbesondere aber Investitionsprogramme[21].

(f) Mangelnde Beachtung der Interdependenzen verschiedener Ausgaben- bzw. Investitionsprogramme infolge fehlorientierter „Autarkiebestrebungen" isoliert tätiger Verwaltungsabteilungen.

4. *Rationale Planung,* d. h. die Ausarbeitung operationaler Zielformulierungen in einem mit der systematischen Konzipierung potentieller, zielorientierter Alternativen interdependenten Prozeß; *Programmierung,* d. h. die Auswahl bestimmter Alternativen; leistungsbezogene *Budgetierung* und effizienzorientierter Haushaltsvollzug erfordern neue Betrachtungsweisen und Techniken der Budgettheorie und -praxis. Das in den USA entwickelte „Planning-Programming-Budgeting"-(PPB-) System beansprucht, solchen neuen Anforderungen gerecht zu werden.

In der folgenden Darstellung des sog. Planning-Programming-Budgeting-Systems haben wir versucht, bei der Schilderung von Details der besonderen Ausformung, die dieses System in seinem Ursprungsland, den USA, gefunden hat, *allgemeine* Überlegungen, Gesichtspunkte, „Regeln" und „Prinzipien" zur indikativen Planung der öffentlichen Ausgabenwirtschaft moderner westlicher Demokratien zum Ausdruck zu bringen. Der Verzicht auf Nuancen und Facetten bringt einen

---

[18] „Objectives of agency programs and activities have too often not been specified with enough clarity and concreteness" (BoB-Bulletin 66—3, a.a.O., Kritikpunkt 2).

[19] „Alternatives have been insufficiently presented for consideration of top management" (BoB-Bulletin 66—3, a.a.O., Kritikpunkt 4); „Formalized planning and systems analysis have had too little effect on budget decisions" (BoB-Bulletin 66—3, a.a.O., Kritikpunkt 6).

[20] „Accomplishments have not always been specified concretely" (BoB-Bulletin 66—3, a.a.O., Kritikpunkt 4).

[21] "In a number of cases the future-year cost of present decisions have not been laid out systematically enough" (BoB-Bulletin 66—3, a.a.O., Kritikpunkt 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

typologisch-methodologischen Zug in die Darstellung, der indes der Zielsetzung dieser Tagung angemessen erscheint. Unser Beitrag verkennt weder das Faktum, daß „Politik" die „Kunst des Möglichen" ist, noch greift er aus dieser Einsicht heraus zu der von Ökonomen (aus welchen Gründen auch immer) so gerne vorgenommenen Verweisung „nicht-ökonomischer" Problem-„Ausschnitte" an „andere" („nicht-ökonomische") sozialwissenschaftliche Disziplinen. Deshalb verwischen sich in ihm häufig die Grenzen ökonomischer, sozialpsychologischer, organisationstheoretischer und politikwissenschaftlicher Analyse, um nur die wichtigsten Disziplinen sozialwissenschaftlicher Forschung zu nennen, die u. E. in einer realitätsadäquaten Analyse der Allokationsfunktion öffentlicher Haushalte kooperieren *müssen*. Raumgründe, die Gebote wissenschaftlicher Arbeitsteilung und eine aus der fachlichen Kompetenz der Autoren sich ergebende Bescheidung erlauben es allerdings nicht, alle mit der Thematik dieser Abhandlung verbundenen sozialwissenschaftlichen Probleme mit gleicher Sachgerechtheit zu behandeln; insofern steht die „ökonomische" Betrachtungsweise im Vordergrund[21a].

Eine letzte Anmerkung gilt dem umfangreichen, nach Meinung mancher Leser vielleicht hypertrophen Fußnoten-Apparat. Wir haben uns hier um besondere Sorgfalt bemüht, und zwar in dreifacher Hinsicht: (i) Die wichtigsten Autoren zu unserem Gegenstand sollten mit ihren Gedanken an bezeichnenden Stellen zu Wort kommen, ohne damit den Text zu überlasten. (ii) Aus der unübersehbaren, jeweils in Darstellung und Argument jedoch oft sehr ähnlichen Literatur wurden die u. E. grundlegenden bzw. richtungweisenden Beiträge ausgewählt. Sekundärliteratur wurde nur sporadisch zitiert und auf Hinweise auf den geschilderten ähnliche oder verwandte Institutionen in außeramerikanischen Ländern und Gesetzen mit wenigen Ausnahmen aus Raumgründen um so eher verzichtet, als die Themenstellung uns erlaubte und verpflichtete, das Allgemeine und Grundsätzliche (am Beispiel des „Ursprungslandes) zu betonen. (iii) Zitate zu den angeschnittenen analytischen, organisationstheoretischen u. a. Fragen beschränken sich auf Standardreferenzen, die ihrerseits für den näher interessierten Leser eine Fülle weiterführender Literaturhinweise enthalten.

[21a] Wir verweisen für eine Vertiefung unserer Ausführungen in politikwissenschaftlicher Hinsicht vor allem auf *C. Böhret*, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970 (insbesondere Teile 2.C. und 3.) sowie auf die Abhandlungssammlung von *N. Luhmann*, Politische Planung, Opladen 1971. Luhmann sieht die „Bestandsbedingungen" komplexer Organisationen in ihrer Fähigkeit zur „Umformung und Verkleinerung des Problems der äußersten Komplexität der Welt zu einem Format, an dem menschliches Erleben und Handeln sich sinnhaft orientieren kann" (a.a.O., S. 73).

In der vorliegenden Arbeit wird argumentiert, daß es sinnvoll ist, die Menge der bestandserhaltenden Strategien, die solche „Reduktion von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. PPBS in den USA: 1961—1970

II.1. Der historische Anlaß

5. Das *„Planning-Programming-Budgeting"-System* versucht, *die langfristige Planung der nationalen Ziele mit der Programmierung der im jährlichen Budget niedergelegten Aktivitäten, insbesondere denen zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, zu integrieren;* dabei wird die *effizienzmäßige,* d. h. an der Erzeugung identifizierbarer Zwischen- und Endprodukte (*output*) des öffentlichen Sektors orientierte *Betrachtung* in den Vordergrund gestellt und versucht, soweit wie möglich *quantitative Techniken* anzuwenden, welche die *Bewertung und Selektion der zur Zielverwirklichung in Frage kommenden Alternativen* (Einsatz oder input personeller und sachlicher Ressourcen) in möglichst großem Umfang objektiven Kriterien unterwerfen[22]. Das PPB-System beruht auf Vorarbeiten der RAND Corporation (D. Novick, Ch. J. Hitch u. a.) und wurde ab 1961 zuerst von R. McNamara im U. S. Department of Defense (DoD) systematisch für die Planung der nationalen Verteidigung der USA zur Anwendung gebracht (mit Ch. J. Hitch als Defense Comptroller). Präsident L. B. Johnson dehnte 1965 die Anwendung des PPBS auf die gesamte Verwaltung aus[23]. In mehreren europäischen Ländern, wie

---

Komplexität" zu leisten vermögen, zusätzlichen, insbesondere ökonomischen, Rationalitätskriterien zu unterwerfen, ohne damit den übergeordneten Standpunkt politischer Rationalität leugnen zu müssen (siehe Teil IV).

[22] Unsere Darstellung stützt sich vorzugsweise auf folgende Auswahl der PBB-Literatur: D. Novick (ed.), Program Budgeting, a.a.O.; *M. L. Weidenbaum,* Economic Analysis and Government Expenditure Decisions, in: Finanzarchiv, N. F., 25 (1966), S. 463—475; *H. A. Howey,* The Planning—Programming—Budgeting Approach to Government Decision Making, New York—Washington—London 1968; *R. N. McKean,* Public Spending, New York 1968, Kap. 8; *Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending. Washington 1968; US Congress, Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee (eds.), The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB System, Vol. 1—3, Washington D.C. 1969.

Speziell zur Verteidigungsplanung nennen wir: *Ch. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, Cambridge (Mass.) 1960; *Ch. J. Hitch,* Decisionmaking for Defense, Berkely Calif. 1965; St. Enke (ed.), Defense Management, Englewood Cliffs, N.J. 1967; ferner zur Bildungsplanung: *H. J. Hartley,* Educational Planning—Programming—Budgeting: A Systems Approach, Englewood Cliffs, N.J. 1968. Von den zur Verfügung stehenden „Readings"-Bänden heben wir hervor: *F. J. Lyden, E. G. Miller* (eds.), Planning, Programming, Budgeting: A Systems Approach to Management, Chicago 1968, und *H. C. Recktenwald* (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O. Neuerdings erschienen in deutscher Sprache: *H.-M. Rösinger,* Grundlagen des modernen Budgetmanagements unter besonderer Berücksichtigung des Planning-Programming-Budgeting Systems, Bern 1970, und *B. Rürup,* Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971.

[23] Der Konzeption des PPBS verwandte Vorstellungen und Entwürfe („Modellbudgets") reichen allerdings zeitlich viel weiter zurück: Die von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

etwa Belgien, Schweden und Norwegen, sowie z. B. in Kanada werden — zumindest in Teilbereichen staatlicher Verwaltung — Versuche mit PPBS unternommen[24]. Wir skizzieren zunächst die Hinter-

---

Präsident *Taft* eingesetzte „Commission on Economy and Efficiency" erarbeitete 1911 einen Report, der u. a. eine multidimensionale Budgetklassifikation empfahl, in der „Funktionen" von „Aktivitätstypen" und ihren institutionellen Trägern geschieden werden sollten, und zwar vor allem deshalb, weil das traditionelle, input-orientierte Verwaltungsbudget — insbesondere bei Betonung seines präventiven Kontrollzwecks — jede Flexibilität im Interesse der Verbesserung der Effizienz der Mittelverausgabung unterbindet (*Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 9 f.). Aber noch in den zwanziger Jahren wurde gerade das Kontrolldenken von der Praxis nach wie vor ganz in den Vordergrund gestellt: Budgetdirektoren verstanden sich in erster Linie als Hüter der *Kontrollfunktion* des Budgets und fanden es in ihren Ansprachen z. B. hervorhebenswert, daß man einem Mann, der staatseigenen Gummi zur Herstellung eines 10-Pfund-Gummiballs für seinen Hund abgezweigt hatte, durch Entlassung nunmehr ausreichend Zeit eingeräumt hätte, selbst mit diesem Ball zu spielen ... (*Schultze,* a.a.O., S. 11). Größere praktische Durchbrüche in Richtung eines modernen Verständnisses der Budgetfunktionen wurden erst im Gefolge des „New Deal" erzielt, als man 1939 Treasury und BoB trennte (siehe unten FN 90) und letzterem eine Management- und Koordinationsfunktion zuerkannte. Der nächste wichtige, die Management-Funktion weiter festigende Schritt waren die Empfehlungen der (ersten) Hoover-Commission (1949) zur Einführung eines sog. performance budget, das indes qualitativ nicht mit PPBS identifiziert werden darf: ... "As a general rule, performance budgeting is concerned with the *process of work* (what methods should be used) while program budgeting is concerned with the *purpose of work* (what activities should be authorized) ... All these applications were at a level of detail useful for managers with operating or supervisory responsibilities, but of scant usefulness for top-level officials who have to determine organizational objectives and goals. Does it really help top officials if they know that it costs $ 0.07 to wash a pound of laundry or that the average postal employee processes 289 items of mail per hour?" (*A. Schick,* The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, in: Public Administration Review, 26 (1966), S. 243—258; wiederabgedruckt in: Lyden/Miller [eds.], a.a.O., hier S. 40 und 41).

[24] Vgl. dazu die Länderreferate am XXVIII. Kongreß der International Institute for Public Finance über „Neue Methoden der budgetären Entscheidung" in Nürnberg (14.—17. September 1971); bisher unveröffentlicht.

Auch internationale Organisationen beginnen, sich des PPB-Systems zu bedienen, um die Transparenz der wachsenden Vielfältigkeit und Komplexität ihrer Aufgaben zu bewahren. So wurde es 1964/65 unter dem Namen „Program Planning and Control System" von der Internationalen Arbeits-Organisation (ILO, Genf) für das Internationale Arbeitsamt adaptiert, mit den Zielsetzungen, a) jene Arbeitsgebiete und Aufgaben zu identifizieren, welche den Statuten und Ressourcen der ILO am besten entsprechen; b) eine detaillierte Rangordnung und abgewogene Kombination der verschiedenen ILO-Programme (z. B. Berichte, Forschungsstudien, technische Hilfe in verschiedenen Ländern auf den Gebieten des Arbeitswesens und der Sozialpolitik) zu erarbeiten; c) eine Erfolgsmessung dieser verschiedensten Aktivitäten zu ermöglichen, welche die objektive Beurteilung gestattet, ob und welche Programme ausgedehnt, eingeschränkt oder eliminiert werden sollen (vgl. hierzu: *F. v. Mutius,* Integrated Planning and Budgeting at the International Labour Office, Vortrag [hektographiert] im Rahmen der Tagung „Neue integrierte Systeme der Planung und Budgetierung", Freiburg/Breisgau, 18./19. Juni 1970).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gründe der Einführung des PPBS in das US-Verteidigungsministerium, weil sie u. E. ein Schlaglicht auf die prinzipiellen Zielsetzungen dieses Führungsinstruments werfen. Es folgt eine *institutionell* orientierte, *deskriptive* Darstellung des Systems auf der Grundlage der Erfahrungen im US-Verteidigungsministerium[25] und seiner weiteren Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung der USA[26]. In Teil III werden wir einige Hauptprobleme des PPBS in *analytischer* Sicht diskutieren. Teil IV versucht eine abschließende Würdigung.

6. Den Grundgedanken dessen, was die organisationstheoretische Literatur des Management *„control-in-the-large"* nennt, d. h. rationale[27] Allokation knapper Ressourcen auf konkurrierende Aufgabenbereiche, hat W. A. Niskanen treffend so formuliert: "Resource control by component organizations provides an adequate basis for program control (d. h. control-in-the-small; d. V.) only if there is a strong separation of missions by organization[28]."

Wie Niskanen ausführt[29], wurde diese Bedingung von der Organisation der *US-Verteidigung* noch am Ende des 2. Weltkriegs erfüllt: Die Hauptaufgabe der Landstreitkräfte (Army) war die Verteidigung des pazifischen und des mit den USA befreundeten bzw. alliierten europäischen Raumes: Nebenaufgabe war der allgemeine Küstenschutz. Die Hauptaufgabe der Seestreitkräfte (Navy) bestand in der Abwehr feindlicher Flotten, im Küstenschutz gegen feindliche U-Boote und im Truppen- sowie Materialtransport zu entfernten Stationierungs- bzw. militärischen Operationsplätzen; „Marines" und Flugzeugträger hatten vornehmlich unterstützende Funktionen. Die Hauptaufgabe der Luftstreitkräfte (Air Force) — bis zur Schaffung des „Office of the Secretary

---

[25] Unsere Darstellung folgt *W. A. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, in: St. Enke (ed.), Defense Management, a.a.O., S. 3—22; und *R. N. Grosse, A. Proschan,* The Annual Cycle: Planning—Programming—Budgeting, in: St. Enke (ed.), Defense Management, a.a.O., S. 23—41.

[26] Hierbei stützen wir unsere Darlegung insbesondere auf *J. W. Carlson,* The Status and Next Steps of Planning, Programming, Budgeting, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., Vol. 2, 613—634 (leicht verändert) deutsch unter dem Titel: „Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren: Stand und weitere Entwicklung", in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen—Kosten—Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 171—192.

[27] Der Begriff „rational" wird eingehender in Teil IV dieser Arbeit diskutiert. Vorläufig soll er alle Wahlhandlungen der Entscheidungsträger charakterisieren, deren Ergebnis eine Bewegung *in Richtung* des sozialökonomischen Optimums, d. h. in Richtung der Angleichung von „sozialem" Grenznutzen und „sozialen" Grenzkosten einer Maßnahme, darstellt; in einem engeren Sinne wird er synonym mit „technologisch effizient" (siehe FN 1) verwendet.

[28] *W. A. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 5.

[29] *W. A. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 5 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of Defense" durch die National Security Act 1947 eine Teilorganisation der Armee — lag in der taktischen Unterstützung der Land- und Seeoperationen der beiden anderen Waffengattungen; allerdings begann sich bereits im 2. Weltkrieg eine „strategic air mission" der Luftwaffe herauszubilden, die damals gegen Deutschland und Japan gerichtet war.

Die enorme *Entwicklung* der Waffentechnik im Zusammenhang mit der politischen und strategischen West-Ost-Polarisierung nach 1945 ließ eine praktikable Zuordnung verteidigungspolitischer Funktionen (missions) zu den — getrennt betrachteten — Waffengattungen (services) immer schwieriger werden. Die Armee bangte angesichts der sich seit dem Korea-Krieg durchsetzenden „massive retaliation"-Strategie um ihre führende Stellung innerhalb der drei Waffengattungen und entwickelte die „missiles are artillery"-Doktrin; sie dehnte ihre Aktivität erfolgreich auf die Entwicklung von Boden-Luft-Raketen-Systemen, leichter Flugzeuge und Helikopter aus, sowie — weniger erfolgreich — auf die Konstruktion einer Mittelstreckenrakete (Jupiter). Die Marine sah ihre Position an sich bedroht, solange ihr keine entsprechende sowjetische Seestreitmacht Widerpart bot; sie begann, um ihre Stellung zu festigen, mit der Entwicklung strategischer Offensivwaffen, die zum erfolgreichen Abschluß des Polaris-Programms führte. Die „marines" wurden zu einer qualifizierten Landstreitmacht mit besonderen Aufgaben, und die Flugzeugträger begannen zunächst als Ausgangspunkt taktischer Luft- und (zusammen mit den „marines") Bodenoperationen zu fungieren. Die Luftwaffe betrachtete sich nach ihren erfolgreichen Groß-Operationen am Ende des 2. Weltkriegs mehr und mehr als Hauptträger der strategischen Offensive und nicht als dienende Gattung für die Operationen von Armee und Marine; insbesondere widmete sie sich der Entwicklung von Nuklearwaffen für Überschalljäger.

Dieses wechselseitige *„Eindringen"* in bisher abgegrenzte „Funktionsbereiche" führte zu einer betonten interdisziplinären Konkurrenz. Diese ist zwar als sog. Parallelentwicklung nach überwiegender Meinung in den Anfangsphasen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten („Prototypen", z. B. Konstruktion von Überschalljägern) zur Abklärung der erfolgversprechendsten Alternativen zu begrüßen, nicht aber dann, wenn sie geeignet ist, die Sicht auf die Hauptaufgaben der nationalen Verteidigung durch Prestigedenken der einzelnen Waffengattungen zu verdunkeln. Dementsprechend stellte z. B. General M. Taylor vor dem House Appropriation Subcommittee fest, als er die seiner Meinung nach fehlproportionierte Allokation von Ressourcen auf die Entwicklung strategischer Vergeltungswaffen im Vergleich zur Dotierung der Vorsorge für „begrenzten Krieg" kritisierte: "... the meaningful way of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

looking at our armed services, the fighting forces of all three services, is not to loop at the Army from top to bottom, then the Navy, then the Air Force, but rather is to consider the military functions which the various components of these services must perform[30]."

Die spektakulären Erfolge der Sowjets in der Raketentechnik und Raumfahrt (Sputnik, 1958) sowie der U-2 Zwischenfall 1960 einerseits, und der „intelligence gap" in der Suez- und Ungarnkrise 1956 sowie der Libanon- und Quemoy-Krise 1958 andererseits ließen in der bestürzten amerikanischen Öffentlichkeit und Regierung zwei Hauptbesorgnisse aufkommen: (i) Ist die US-*strategische Offensivwaffe* „im Falle des Falles" „überlebensfähig"? (ii) Ist die Mobilität ausreichender *taktischer Streitkräfte* für jene Konfliktsituationen gewährleistet, in denen die strategische Waffe nicht eingesetzt werden kann und daher nutzlos ist? Die Wiederbesinnung auf die primären *„military functions"* brachte weitblickenden Kritikern zu Bewußtsein, *daß in der Planung der nationalen Verteidigung der USA ein gefährliches Vakuum entstanden war, dessen Ausfüllung durch waffengattungsegoistische Ziele eine zwar „natürliche", aber deswegen nicht minder beängstigende Folgeerscheinung darstellte:* "During the late 1950's, there was a growing recognition that the civilian administration of the Department of Defense had been losing control of the political element of the defense program — the allocation of resources among missions. The traditional role of the political and management processes had been inverted: The allocation of resources among missions, properly a political decision, was being made primarily by the services; the allocation of resources within missions, properly a management decision, was often being made in the political arena. Several major controversies among the services on how to perform a given mission became public issues that were resolved only by bargaining and fiat[31]." Diese dysfunktionalen Tendenzen gaben noch in der Ära Eisenhower Anlaß zur Einrichtung von auf Kriegsschauplätze (z. B. Europa, Asien) und militärische Funktionen ausgerichteten „Unified Commands" durch die Defense Reorganization Act von 1958 und führten schließlich zu einer umfassenden Reorientierung der Verteidigungsplanung sofort zu Beginn der Administration J. F. Kennedys, deren Kernpunkt darin bestand, durch Einführung des PPBS der obersten exekutiven Spitze die Kontrolle über das Verteidigungsprogramm, gegliedert nach *Programmkategorien*, welche den tragenden *Funktionen* der nationalen Verteidigung ent-

---

[30] US Congress, House Committee on Appropriations, Department of Defense Appropriations for 1960, 86th Cong., 1st sess., Part 1, Hearings (Washington: GPO, 1959), S. 336—37, zit. nach *R. N. Grosse, A. Proschan*, The Annual Cycle: Planning—Programming—Budgeting, a.a.O., S. 29.

[31] *W. A. Niskanen*, The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprechen, und die *zeitliche* Abfolge seiner Verwirklichung zurückzugewinnen.

II.2. Die Festlegung der Programmstruktur

II.2.1. Allgemeines

7. Als Vorstufe jeder Programmplanung sollte eine für jedes Ressort einzurichtende *Planungsabteilung* alle Aktivitäten dieses Ressorts einer unvoreingenommenen *Bestandsaufnahme* im Hinblick auf die Zielsetzungen unterziehen, denen sie nach Art und Umfang zweckmäßigerweise zugeordnet werden können. Dies wird u. a. zur Aufdeckung von Aktivitäten führen, die ihre zeitliche und sachliche Rechtfertigung verloren haben, ferner von Doppelgleisigkeiten in Planung und Durchführung bestimmter Aufgaben[32], sowie von Aktivitäten, die zu kostenden Maßnahmen anderer Abteilungen Anlaß geben[33]. Allein diese Bestandsaufnahme würde einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsreform im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung darstellen. Doch sind die Ziele des PPB-Systems, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, nicht nur weiter gesteckt, sondern qualitativ andere als diejenigen der Verwaltungsvereinfachung. Diese strebt eine Rationalisierung des administrativen Vollzugs an, jenes hingegen eine „Rationalisierung" der Planung und Programmierung der öffentlichen Ausgabenwirtschaft. Ohne verkennen zu wollen, daß heute in den westlichen Demokratien ein wesentlicher Teil der Staatsausgaben (zwischen 80 und 90 Prozent) rechtlich gebunden ist, bleibt doch einerseits ein beträchtlicher „Rest", dessen Verausgabung der näheren Überlegung angemessener Kriterien lohnt, und sollten andererseits heute „gerechtfertigte"

---

[32] So kritisiert z. B. *Th. C. Schelling* in: US Senate Committee on Government Operations, Planning—Programming—Budgeting, PPBS and Foreign Affairs, 90th Congress, 1st Session 1968, S. 7 f., daß in der amerikanischen Auslandshilfe verschiedene Organisationen wie die diplomatischen Repräsentationen, das Friedenskorps, die Propaganda, die militärische, finanzielle, technische und landwirtschaftliche Hilfe, unabhängig voneinander mit unkoordinierten Zielvorstellungen in denselben Ländern arbeiten. — Ähnliche Feststellungen über die Entwicklungshilfe der BRD hat der Bundesrechnungshof getroffen (zitiert nach dem Einleitungsreferat [hektographiert] von *R. Jochimsen* auf der Tagung „Neue integrierte Systeme der Planung und Budgetierung", Freiburg/Breisgau, 18./19. Juni 1970).

[33] Etwa wenn die mit Straßenbauprojekten befaßte Abteilung in ihren Kostenschätzungen nicht die Kosten der Umsiedlung von Familien berücksichtigt, weil diese das Budget einer anderen Behörde belasten (*Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 21).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bindungen nicht als ein für allemal gültig und/oder politisch unabänderbar betrachtet werden.

Das eigentliche PPB-Verfahren beginnt mit der *strukturellen* Analyse staatlicher Aktivitäten, die in oberste *Zielkategorien* aufgespalten werden, etwa nationale Verteidigung, öffentliche Sicherheit, Erziehung, Gesundheit, Transport, Wohnungswesen usw. Um zu Aussagen über die Effizienz der eingesetzten Mittel zur Erfüllung der Zielvorstellungen der Entscheidungsinstanzen zu gelangen, müssen die auf höchster Ebene formulierten nationalen Ziele in eine detaillierte *Programmstruktur,* d. h. ein *hierarchisch aufgebautes Schema von Aktivitätsklassifikationen,* transformiert werden. Jede der obersten Zielkategorien zerfällt in eine Anzahl einander gleichgeordneter *Programmkategorien;* so sieht z. B. die Programmstruktur des US-Depatment for Education, Health, and Welfare unter dem Globalziel „education" folgende Subziele (Programkategorien) vor: „Development of Basic Skills"; „Development of Vocational and Occupational Skills"; Development of Advanced Academic and Professional Skills"; „Library and Community Development"; „General Research"; „General Support". Um ein zweites Beispiel zu geben, kehren wir zur Programmstruktur des DoD zurück, die sich (1970) in folgende 11 Programmkategorien aufschlüsselt: Strategic forces; General purpose forces; Intelligence and Communications; Airlift and Sealift; Guard and Reserve forces; Research and development; Central supply and maintenance; Training, medical, and other general personal activities; Administration and associated activities; Support to other nations; Retired pay[34]. Jede Programmkategorie wird weiter in Programmsubkategorien aufgespalten, die untereinander, d. h. *innerhalb* einer Programmkategorie, denselben Rang besitzen. So zerfällt die Programmkategorie „Strategic Forces" in die Programmsubkategorien: Offense; Air and missile defense; Civil defense.

Die untersten Elemente der Programmstruktur stellen die sog. *Programmelemente* dar, im Falle der Programmstruktur des US-Verteidigungsministeriums etwa 1000: So sind z. B. B-52, B-58 (aircraft forces); Titan, Minuteman (missile forces — land based), Polaris (missile forces — sea based); das SAC-Kontrollsystem oder Flugtrainingsprogramme Programmelemente der Programmkategorie „strategic forces" der Programmstruktur des US-Verteidigungsministeriums. „Program elements have these characteristics: (1) They should produce clearly definable outputs, which are quantified whereever possible; (2) whereeven fea-

[34] Die Programmstrukturen der Ressorts der US-Verwaltung findet man jeweils in: Budget of the United States, Special Analysis R, für 1970 auszugsweise abgedruckt in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 2, a.a.O., S. 739 ff. In der Regel umfaßt eine Programmstruktur 5 bis 10 Programmkategorien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sible, the output of a program element should be an agency end product — not an intermediate product that supports another element; and (3) the inputs of a program element should vary with changes in the level of output, but not necessarily proportionally[35]."

II.2.2. Kombinatorische Überlegungen

8. Auf den ersten Blick mag die Bestimmung der Programmstruktur eines Ressorts als relativ einfache Aufgabe erscheinen. Daß es sich dabei tatsächlich um ein höchst kompliziertes Problem handelt, wird eindrucksvoll bereits durch die folgenden kombinatorischen, ihrer Natur nach völlig *formalen* Überlegungen demonstriert: Angenommen, die Menge der Programmelemente charakterisiere erschöpfend die in einem Programmsektor wahrzunehmenden Aufgaben, gleichgültig, am Ende welchen Astes, d. h. auf welcher hierarchischen Ebene, eines vorgestellten „Baumes" der Programmstruktur dieses Sektors ein bestimmtes Programmelement aufscheint. Für drei *verschiedene* Programmelemente gibt es je nach ihrer Anordnung vier alternative „Strukturbäume": Man kann zunächst die drei Elemente gleichordnen, und dann existieren weiter drei Möglichkeiten, ein Programm der ersten Hierarchieebene und je zwei Programme der zweiten Hierarchieebene des Strukturbaums zuzuordnen (man beachte, daß die Programmelemente wohl unterschieden sind!). Sind 10 verschiedene Programmelemente vorhanden, so gibt es bereits 282 alternative Strukturen der Gleich-, Über- bzw. Unterordnung, während die für ein Ressort noch immer eher bescheidene Anzahl von 50 verschiedenen Programmelementen eine Anordnung in nicht weniger als 6.85×10^{81}, d. h. praktisch unendlich vielen, Strukturen zuläßt[36]! Da diese Anzahl jenseits aller technologischen Möglichkeiten steht, mittels der Enumerationsmethode, i. e. durch erschöpfende Aufzählung der alternativen Möglichkeiten, die „beste" Struktur auszuwählen, müssen wir dem Selektionsproblem auf andere Weise beizukommen trachten. Bei der Reduzierung der möglichen auf die tatsächlich zu berücksichtigenden Strukturalternativen einer Programmchierarchie kommen uns *meritorische* Überlegungen programmspezifischer Art zu Hilfe, die wir beispielhaft im nächsten Abschnitt illustrieren werden.

Ein allgemeines *Prinzip der Lösung* komplexer Probleme liegt darin, zu versuchen, ein unstrukturiertes („ill-defined") Problem solange zu zerlegen, bis man auf Teilprobleme stößt, für die eine Lösung

---

[35] BoB-Bulletin 68—9 vom 12. 4. 1968, „Guidance for PPBS", in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 2, a.a.O., S. 641.

[36] *J. C. Emery,* Organizational Planning and Control Systems. Theory and Technology, London 1969, S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bekannt ist, und dergestalt die Lösung des Gesamtproblems durch sukzessive Lösung „geschickt" abgespaltener Teilprobleme zu approximieren[37]. Danach könnte unser Problem der Bestimmung einer „optimalen" Struktur von 50 verschiedenen Programmelementen etwa so gelöst werden: Wir sondern eine Teilmenge von 5 Programmelementen aus, die wir aus sachlichen Gründen eng zusammengehörig erachten. Um die optimale Struktur dieser Teilmenge zu finden, haben wir 236 alternative Strukturbäume zu bewerten und zu vergleichen: eine Aufgabe, die überblickt werden kann und lösbar ist. Mit der Auswahl der optimalen Substruktur dieser 5 herausgegriffenen Programmelemente ist das Problem auf die Strukturierung von 45 + 1 Elementen reduziert worden. Aus diesen 46 Elementen greifen wir wiederum 5 heraus (eines davon kann möglicherweise unsere bereits festgelegte Substruktur sein), und bilden auf dieselbe Weise die optimale Substruktur *dieser* 5 Elemente. Damit wurde die Gesamtaufgabe weiter beschränkt, nämlich auf die Strukturierung von 40 + 2 Elementen. Diesen Reduktionsprozeß setzen wir fort; dabei benötigen wir insgesamt 13 Zyklen, deren jeder die Bewertung von 236 alternativen Substrukturen einer Teilmenge von 5 Elementen erfordert, ausgenommen der letzte Zyklus, der nurmehr zwei Elemente erfaßt, für die es natürlich nur eine Struktur (einen Baum mit 2 Ästen, d. h. Gleichordnung) gibt. Infolge dieser Vorgangsweise gelingt es also, das unlösbare Problem, 6.85×10^{81} Strukturen von 50 verschiedenen Programmelementen zu bewerten, auf das lösbare Problem der Bewertung von $236 \times 12 = 2832$ alternativer Strukturen von je 5 Programmelementen (die allerdings auch „zusammengesetzte Elemente" sein können) zurückzuführen.

9. Die Güte der *Annäherung* dieser Lösung an das (unbekannte) Optimum des Globalproblems hängt wesentlich davon ab, wie wir das Lösungsverfahren „inhaltlich" strukturiert, d. h. welche Programmelemente wir zu 5er Gruppen zusammengefaßt haben. Die finale Struktur kann ja nur *der* Teilmenge (aus 6.85×10^{81}) der Strukturen angehören, die diese spezielle, von uns festgelegte Strukturierung von je 5 Programmelementen aufweisen. Wir können den Einfluß von sachlichen Fehlern bzw. Mängeln in der Bildung von 5er Gruppen auf die Bestimmung der Gesamtsruktur verkleinern, indem wir größere Gruppen, etwa zu 8 Programmelementen, in der Hoffnung bilden, die Anzahl der durch Gruppenbildung künstlich getrennten Interdependenzrelationen zwischen Programmelementen herabzusetzen. Sicherlich wird dann die finale Programmstruktur dem (unbekannten) Optimum näher liegen,

---

[37] *J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, New York 1958, S. 178 f., und ausführlicher: *A. Newell, J. C. Shaw, H. A. Simon,* The Process of Creative Thinking, RAND P—1320, rev. ed. Jänner 1959, S. 35—41. Das Beispiel im Text folgt *J. C. Emery,* Organziational Planning and Control Systems, a.a.O., S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber diese Verbesserung hat ihren Preis: Die Anzahl der nötigen Bewertungen wächst explosiv, hier bereits auf insgesamt über 4 Millionen vergleichende Bewertungen von Strukturen zu je 8 Programmelementen!

Unser Lösungsverfahren zur „Reduktion von Komplexität" (M. Luhmann) bestand wesentlich darin, das Gesamtproblem sowohl prozedural als auch inhaltlich in Teilprobleme zu zerlegen, deren umfängliche und lösungsablaufmäßige Festlegung (in Grenzen) arbiträr erfolgen mußte; die Lösung des Gesamtproblems wurde sukzessiv, i. e. als „sequence of local solutions" gefunden. Nur durch Zufall könnte die so gefundene Lösung die (unbekannte) Optimallösung sein; in der Regel ist es eine mehr oder weniger „gute" bzw. „befriedigende" Lösung, mit Bezug auf die Kosten und das angestrebte Ergebnis des Problemlösungsverfahrens. *PPB ist als praktischer Versuch, komplexe Probleme der Allokation knapper Ressourcen zu lösen, von dem Prinzip beherrscht, daß „adaptavizing" anstelle von „optimizing" zu treten und jede Entscheidungsinstanz sich mit „befriedigenden" oder bestenfalls „guten" anstelle von „optimalen Lösungen zu bescheiden habe.* Dieses Prinzip wird in der Darstellung an vielen Stellen unserer Arbeit durchscheinen, ohne daß wir seine generelle Bedeutsamkeit jedesmal explizit hervorheben werden. — Von den rein formalen, hier kombinatorischen, Problemen wenden wir uns jetzt den materiellen Fragen der Bestimmung der Programmstruktur zu, um die von uns gebrauchten, noch unbestimmten Begriffe wie „sachlich angemessene Zuordnung", „Interdependenzrelation" u. a. mit Inhalt zu füllen.

II.2.3. Meritorische Überlegungen

10. Was ein *„Programm"* ist, läßt sich zwar intuitiv einsehen, aber nicht leicht abgrenzen und definieren. Nach R. N. McKean umfaßt es „combinations of activities that produce distinguishable products": "A program is the counterpart of an 'industry' in the private sector of the economy — and is just as ambiguous, as hard to define, and probably as useful a concept as an industry[38]." Welche Aktivitäten zu einem Programm zusammengefaßt werden sollen, hängt von ihrer Stellung innerhalb der gesamten Programmstruktur und damit letztlich von den Prioritäten der politischen Entscheidungsträger ab. Schon die *Zurechnung* bestimmter Aktivitäten zu bestimmten Programmstrukturen ist ja *keineswegs immer evident.* Die Ausbildung von Ärzten und medizinischem Personal in Universitäten und Spitälern könnte als „output" des Erziehungssektors gelten oder als „intermediate output" dem Bereich des Gesundheitswesens zugerechnet werden (praktisch ist in der

[38] *R. N. McKean,* Evaluating Alternative Expenditure Programms, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, S. 338.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regel das letztere der Fall). Der Aufwand für hydroelektrische Bauten hat oft eine multiple Zweckbestimmung: Solche Bauten dienen etwa auch — durch Hochwasserschutz und als Bewässerungsreservoir — der Landwirtschaft. Ferner bestehen *Interdependenzen* in den Ausbringungskategorien verschiedener Programme, die beachtet werden müssen, ohne daß man deswegen diese Programme unter allen Umständen zu einem großen Programm oder auch in einer Abteilung (Ressort) konzentrieren wird, so z. B. zwischen dem Ausbau der sozialen Sicherheit und der Erwachsenenbildung; oder bei der Erforschung von Tierseuchenerregern, die sowohl der Volksgesundheit (Sozial- oder Gesundheitsressort), als auch der Erhaltung der natürlichen Ressourcen (Landwirtschaftsministerium) dient.

Die Aufstellung einer Programmstruktur entspricht der Technik der sukzessiven Approximation der Lösung komplexer Probleme im Wege der sog. *means-end-analysis*: Für ein umfassendes Ziel werden allgemein „geeignete" Mittel, dieses Globalziel zu erreichen, gesucht. Diese „Mittel" sind oft noch immer zu generell umschrieben, um konkret manipulierbare Argumentvariable einer „Produktionsfunktion" zur „Erzeugung" des Globalzieles zu sein. Daher werden sie ihrerseits als (Sub-)Ziele interpretiert, für die „Mittel" gesucht werden etc. Diese „Rückwärts-Induktion" schreitet fort „until it reaches a level of concreteness where known, existing programs (generalized means) can be employed to carry out the remaining detail. Hence, the process connects new general purposes with an appropriate subset of the existing repertory of generalized means"[39] (Beispiele für „bekannte" „soziale Produktionsfunktionen" werden wir S. 234 f. geben). Der Erfolg dieser Methode hat allerdings zur Vorausetzung, daß (i) auf jeder Stufe ein weiter konkretisierbares Programm existiert bzw. entwickelt werden kann; und daß (ii) „each of the means, at any stage of the process, must be relatively independent of all the others. Independence here means two things: (a) that the means-end chain should be a genuine hierarchy, so that a given means does not affect to an important extent more than one end at the next higher level of generality; (b) that the feasibility of one of the means does not depend very much upon what other means are employed in the program"[40]. Gerade diese Bedingung birgt die größten Schwierigkeiten: Sie schafft institutionell-organisatorisch ein Zuordnungsproblem (siehe im folgenden) und analytisch das Problem der sog. Suboptimierung (siehe unten Abschnitt III.4.).

Es existiert also in der Regel *kein eindeutiges Zuordnungskriterium*. Je umfassender ein Programm definiert wird, desto größer ist zwar

---

[39] *J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, a.a.O., S. 190—193 („factorability"), Zitat: S. 191.

[40] *J. G. March, H. A. Simon,* Orgnizations, loc. cit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Wahrscheinlichkeit, daß wichtige Interdependenzen integriert sind, aber desto schwieriger ist es auch, eine operationale Outputkategorie für quantitative Effizienzkalküle zu finden (in welchen Einheiten sollte z. B. „nationale Verteidigung" gemessen werden?!). Will man überhaupt eine Programmstruktur aufbauen (was einige Autoren für fruchtlos halten; vgl. Teil IV), so muß man sich aus praktischen Gründen für *eine* Programmstruktur entscheiden, die zweckmäßigerweise ein interministerieller Ausschuß auf der Grundlage der Informationen der einzelnen Abteilungen und Ressorts zu entwerfen hätte, um Parallelitäten, unvollständige oder falsche Problemstellungen sowie ineffiziente (unkoordinierte) Verfahren möglichst zu vermeiden; in der (verfassungsrechtlichen) Regel liegt dann die letzte Entscheidung beim Gesetzgeber. Trotz des legislatorischen Kompetenzentscheidungen aus politischen u. a. Gründen inhärenten Beharrungsmoments sollte diese Entscheidung im Lichte ihrer praktischen Bewährung, veränderter Umstände sowie der besten und billigsten Informations- und Datenbeschaffung revidiert werden können[41]. Schließlich ist vom ökonomischen Standort her zu bedenken, daß Programme gleichgeordneter Stufen in der Programmhierarchie um die dieser Stufe zugeteilten Mittel konkurrieren; werden finanzielle Mittel einzelnen Abteilungen nach dem Prinzip der Suboptimierung zugewiesen, so wird bei „falscher" Programmabgrenzung der „Ausgleich der sozialen Grenzerträge", des marginalen „military worth" oder was immer für einen Indikator („Nutzen", „Wirksamkeit") der Erfüllung der Programmziele man zugrundelegt, aller Wahrscheinlichkeit nach auch tendenziell nicht erreicht[42].

---

[41] "Continuing agency review of the program structure is required, with modification necessary to meet changing conditions. The Bureau should be consulted on structural problems and proposed changes" (BoB-Bulletin 68—9, a.a.O., S. 641). So lag z. B. die Agende „urban transportation planning and mass transit" jahrelang in der Kompetenz des US-DHUD (Department of Housing and Urban Development) und wurde erst auf Grund einer umfangreichen Studie in die Programmstruktur des DoT (Verkehrsministerium) eingegliedert.

[42] So wurde vor Einführung des PPBS von einem Subkomitee des US-Kongresses bemängelt, daß U-Boote als Abschußbasis der für die strategische Abschreckung so wichtigen Polaris-Rakete behandelt werden „fiscally like any other naval vessel. In terms of its military mission, however, it is radically different from other ships in the fleet. Actually, the Polaris system is part of our national military deterrent against all-out war ... From the standpoint of national strategy, the Polaris system should therefore not be treated as part of our regular shipbuilding program. In assigning money and priority to it, this system should be compared, not with other naval ships, but with the manned aircraft and landbased strategic missiles of our national deterrent force" (US Congress, Joint Committee on Atomic Energy, Report of the Underseas Warfare Advisory Panel to the Subcommittee on Military Applications, 85th Cong., 2nd sess., Washington: GPO, August, 1958, S. 12/13, zit. nach *R. N. Grosse, A. Proschan,* The Annual Cycle: Planning—Programming—Budgeting, a.a.O., S. 29).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II.2.4. Informatorische Absicherung: Programm-Memoranden

11. Über die Programme eines Ressorts geben sog. *Programm-Memoranda* Auskunft. „Programm-Memoranda stellen die Verbindung her zwischen den Analytikern innerhalb eines Programmbereichs und dem Planungsstab, welcher dem Entscheidungsträger hilft. In diesen Studien legt die Programmgruppe die für ihren Bereich erarbeiteten Vorhaben dar, ferner die empfohlenen Alternativen, das Für und Wider ihrer Vorschläge, sowie die Daten, die Analyse und die Argumente für jene alternativen Möglichkeiten, die sie verworfen hat. Die Führungsgruppe überprüft das Programm-Memorandum und schreibt ihre Ansichten dazu nieder. Sie kann den Empfehlungen aus gleichen, unterschiedlichen oder modifizierten Gründen zustimmen, neue Vorhaben bestimmen, alternative Programmpakete, die unberücksichtigt blieben, vorschlagen, und geprüfte Alternativen abändern. Nach ausreichendem Studium, gründlicher Analyse und Überprüfung entwirft die Führungsgruppe, mit oder ohne Zustimmung des Programmdirektors, das endgültige Programm-Memorandum und legt es mit allen Projekten und allen Alternativen zur Entscheidung vor"[43].

Voraussetzung für die Erstellung aussagekräftiger Programm-Memoranda ist, daß dem Ressort längerfristig die nötige Anzahl wirtschaftstheoretisch ausgebildeter, mit den modernen Verfahren des Operations Research, der Organisations- und Systemanalyse usw. vertrauter *Fachleute* zur Verfügung steht, die überdies noch das für das betreffende Ressort relevante Fachwissen besitzen. Verfügt die Verwaltung nicht über eine ausreichende Anzahl solcher Spezialisten, so werden statt analytisch fundierter Programmdokumente nur allzu leicht materialbeladene Beschreibungen erstellt, welche den Entscheidungsprozeß in keiner Weise erleichtern und übersichtlicher gestalten[44]. „Die ana-

---

[43] *D. Novick*, Das Programbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen—Kosten—Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 161.

[44] Wie *J. W. Carlson* (Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren, a.a.O., S. 178 f.) ausführt, ist die Qualität der Programm-Memoranda bei gegebener Vorbereitungszeit eine Funktion der dem Ressort (der Abteilung) zu Gebote stehenden analytischen Kapazität; während die Dinge im US-Verteidigungsministerium wegen des wissenschaftlichen „Nachschubs" von RAND wesentlich besser liegen, kommt er für die übrige US-Bundesverwaltung zu folgendem Ergebnis: „Die PM waren von ungleicher Qualität. Die meisten enthielten nützliche Informationen, *doch nur 25 % kann man als angemessen bis ausgezeichnet beurteilen.* Der weit größere Teil hat wesentliche Alternativen unberücksichtigt gelassen, sich nicht auf politische Entscheidungen konzentriert oder keine mehrjährige Strategie entwickelt, die auf bestimmte Ziele und Leistungen ausgerichtet ist. Viele der PM neigen zu beschreibenden, unanalytischen Zusammenstellungen von bestehenden oder vorgeschlagenen Programmen; verbunden mit der nachhaltigen Bitte, die Haushaltsanforderung voll zu erfüllen. Das hilft der Entscheidung über Ressourcenverteilung nicht gerade weiter, da man nur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lytische Kapazität sollte gleichzeitig mit der Entwicklung der Programmstruktur ausgebaut werden, weil Struktur ohne Analyse Systemüberwertung und Analyse ohne Struktur punktuelles Vorgehen bedeutet. Am Beginn sollten eher nicht zu spezialisierte Analytiker eingesetzt werden, die Probleme definieren und Verfahren entwickeln können. Spezialisten einzelner Gebiete (Mathematik, Statistik etc.) werden erst bei speziellen Detailstudien zweckmäßig eingesetzt werden"[45]. — Wir wollen nun den *zeitlichen Ablauf* der Entscheidungsfindung im PPB-System am Beispiel der US-Verteidigungsplanung illustrieren[46] (Stand der Terminologie: 1969). Eine etwas eingehendere Behandlung ist gerechtfertigt, weil das PPB-Modell des US-DoD als *Prototyp* des PPBS gilt und dementsprechend von der zivilen Verwaltung zu kopieren versucht wird (vgl. dazu kritisch unten Pkt. 37). Im folgenden stellen wir in erster Linie die „Theorie" dar, d. h. wie PPBS im US-DoD arbeiten *sollte*, bringen aber zugleich kritische Anmerkungen und Erfahrungen aus der Praxis, die schon an dieser Stelle auf die politischen und organisatorischen Nebenbedingungen aufmerksam machen sollen, ohne deren ausreichende Beachtung das PPB-Modell in der Praxis mit großer Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt ist (siehe Teil IV).

II.3. Das allgemeine Modell: Planung, Programmierung und Budgetierung im US - DoD

II.3.1. Planung und Programmierung: „Offene Analyse"

12. Die sog. *Planungsphase* beginnt 18 Monate, bevor das Verteidigungsbudget dem Kongreß vorgelegt wird, und ca. zwei Jahre, ehe die Mittel bewilligt werden. Ihr Hauptergebnis stellt der von den Joint Chiefs of Staff (ICS) erstellte *Joint Strategic Objectives Plan* (IOSP) und das darauf basierende *Major Program Memorandum* des Office of the Secretary of Defense (OSD) dar. Der IOSP ist das Ergebnis eines

---

schwer feststellen kann, ob eine ‚dringende Notwendigkeit' wichtiger ist als ein ‚unumstößlicher nationaler Bedarf', eine ‚Mußausgabe' oder eine ‚vitale Verantwortlichkeit'. Dennoch hat die generelle Einführung von PPBS infolge des mit diesem System verbundenen Anreizes, sinnvolle Analysen vorzunehmen, eine sehr positive Auswirkung gehabt. Nach meiner Meinung hat die Zahl der guten und sinnvollen Analysen in den letzten 4 Jahren (1965—1969; d. V.) um 200 % zugenommen. Offensichtlich leiden jene Behördenchefs, die ihren Planungsstab kaum vergrößern konnten, am meisten unter der Unzulänglichkeit von Analysen" (*J. W. Carlson*, a.a.O., S. 180).

[45] *K. Vak*, Die Programmbudgettechnik, in: Materialien zum Seminar „Programmbudget-Techniken", Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum, Wien 1969, S. 56.

[46] *A. W. Niskanen*, The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 11 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

komplizierten „Review"-Prozesses von „requests" und „calls for estimates" zwischen den unteren militärischen Dienststellen und den Hauptquartieren der einzelnen Waffengattungen. Die sich „von unten nach oben" progressiv verstärkende Filtrierung und Aggregation der weitergegebenen Informationen bewirkt nicht nur erhebliche Informationsverluste in u. U. wichtigen Details, sondern läßt nicht selten die Implikationen im unklaren, die sich aus Revisionen ergeben, denen die Aggregatgrößen im späteren Verlauf des Programmierungs- und Budgetierungsprozesses — beinahe zwangsläufig (siehe Pkt. 14) — unterworfen werden müssen. Die vom IOSP gegebenen Empfehlungen für „Optimum forces" beruhen im wesentlichen auf Empfehlungen der militärischen Stellen und vereinigten Kommandos, die sich auf einen Überblick der strategischen Weltlage, eine Interpretation der nationalen Verteidigungspolitik aus der Sicht der Streitkräfte und gemeinsame Anschauungen über die von den einzelnen Waffengattungen zu übernehmenden Aufgaben und Funktionen stützen[47]. Sie sind primär am „requirements approach" (vgl. FN 12), nicht aber an ökonomischen Überlegungen, welche die bewußte Formulierung von Alternativen unter Einschluß der Schätzung ihrer Kosten und ihres „military worth" beinhalten, ausgerichtet[48].

In der folgenden Darstellung erstreckt sich, den US-amerikanischen Institutionen entsprechend, das Haushaltsjahr, für welches das Verteidigungsbudget zu planen ist, vom 1. Juli des Jahres t bis zum 30. Juni des Jahres $t + 1$. Die Überarbeitung des ersten Entwurfes des IOSP geschieht etwa zwischen dem November des Jahres $t - 2$ und dem Februar des Jahres $t - 1$. Die Kategorien entsprechen sachlich denen der Programmstruktur. In derselben Zeit bereitet das OSD ein erstes Major Program Memorandum (MPM; früher: Draft Presidential Memorandum: DPM) vor, das an die letzte Fassung des laufend an die neuen Entscheidungen anzupassenden fünfjährigen Finanzplans (FYDP: Five-Year Defense Program; früher: Five-Year Force Structure and Financial Plan — FYF & FP) anknüpft. Damit ist die Planungsphase abgeschlossen. Ihr Ergebnis ist, generell gesprochen, die *überschlägige* Ausarbeitung einer Reihe von sinnvollen Möglichkeiten, den von der Regierung gesetzten „nationalen Zielen" praktisch zu genügen. „Da es nicht das Ziel ist, spezifische Entscheidungen zu fällen, sondern eher wahrscheinliche Möglichkeiten aufzuzeigen, wird man sowohl die er-

---

[47] *A. W. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 11: "It reflects the traditional military approach that desired force levels can somehow be derived from the military threat and national policy statements; according to this approach, the costs of military forces determine only the difference between the desired and budgeted force levels."

[48] *A. W. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 13: "Force recommendations of the unified commands are almost completely unaffected by economic considerations and, as such, are of little value ..."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

forderlichen Ressourcen wie die angestrebten Nutzen in einer allgemeinen und höchst aggregativen Form erfassen[49]." Die *Präzisierung* dieser Möglichkeiten zu spezifischen Programmen mit konkreten Anforderungen an Arbeitskräften, Ausrüstung, Betriebsmitteln nach Umfang und zeitlicher Inanspruchnahme, erfolgt in der nächsten, der Programmierungsphase. „Selbst hier bewegen wir uns bei den meisten Kostenelementen auf einem Grad der Aggregation, der über demjenigen liegt, der für eine detaillierte Entscheidung erforderlich ist, welche das nächste Jahrresbudget einschließt[50]."

13. Die sog. *Programmierungsphase* beginnt mit einer Überarbeitung des ISOP durch das OSD, die zur Ausarbeitung von einer Reihe sog. Tentative Force Guidance (TFG) Tabellen führte (so die Praxis um 1965), die als Rahmen oder Leitlinien für den mit der Übergabe dieser „Leitfäden" am 1. April beginnenden Austausch von Informationen, Vorschlägen und Bewertungen zwischen dem Verteidigungsminister (samt seinen militärischen und zivilen Stabberatern) und den militärischen Stellen dienen. Dieser Kommunikationsprozeß wird formell von den sog. *Program Change Requests* (PCRs; früher: Program Change Proposals: PCPs) getragen, die dann an den Secretary of Defense (SoD) zu richten sind, *wenn* die militärischen Dienststellen die in den verschiedenen Revisionen des MPM vom OSD bereits „genehmigten" Programme abändern (insbesondere: ausweiten) und/oder ergänzen wollen und diese Vorschläge die Ansätze des letzten Budgets um gewisse Schwellenwerte überschreiten oder andere in der TFG vorgeschriebene Kriterien ihre formelle Vorlage bedingen. Sofort nach Aussendung der TFG wird mit der Vorbereitung weiterer Programm-Memoranden an den Präsidenten und an die JCS begonnen und damit ein zweiter Kommunikations- und Informationsstrom — nunmehr „nach oben" — eröffnet. Besonders schwierige Fragen werden in sog. *analytischen Spezialstudien* (SAS) behandelt; diese „greifen oft (nicht immer) in Bereiche über, für die zwei oder mehrere Programmdirektoren zuständig sind. Aus Zeitgründen oder weil Spezialwissen notwendig ist, kann man Teile oder die gesamte Studie nach außen vergeben"[51].

Die Bearbeitung dieser beiden Kommunikationsströme obliegt dem OSD und erstreckt sich etwa von Mitte Juni bis Ende August des Jahres $t-1$. Nach der theoretischen Konzeption des PPBS sollten die laufend revidierten MPMs zu jedem Zeitpunkt eine bestimmte Anzahl *endgültig* approbierter Projekte enthalten, die in der Budgetierungs-

[49] *D. Novick*, Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, a.a.O., S. 163.
[50] *D. Novick*, Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, a.a.O., S. 163.
[51] *D. Novick*, Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung, a.a.O., S. 161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

phase „lediglich" administrativ und kostenmäßig aufbereitet werden. Warum die Praxis diese Konzeption nicht erfüllen konnte, wird in Pkt. 17 zur Sprache kommen.

Über die PCRs entscheidet der SoD formell in sog. *Program Change Decisions* (PCDs; früher: Subject/Issues), die ebenso wie die PCRs nicht nur die Programmkosten im kommenden Haushaltsjahr, sondern auch für die weiteren vier Planungsjahre zu berücksichtigen haben. Leider war die PCR-PCD-Praxis nicht besonders fruchtbar für die Verbesserung des Entscheidungsprozesses: (1) Das OSD entschied über die detaillierten PCRs in aggregierter Form, so daß die Streitkräfte der Meinung sein konnten, detaillierte Darstellung werde weder beachtet noch honoriert und sei daher künftig nicht notwendig, und ferner nicht selten zweifelhaft war, was das OSD eigentlich bewilligt hatte und was nicht. (2) Soweit die PCRs in die Hunderte gingen, war die Belastung des OSD beträchtlich, insbesondere da die PCRs „unfortunately seldom convey any sense of priority either among submissions or in relation to the base program"[52]. Viele der PCRs betrafen „minor issues", die zusammen mit den „supplementary requests" leicht hätten in der Budgetierungsphase behandelt werden können, statt knappe personelle Ressourcen der wesentlich wichtigeren Erstellung und Revision der MPM zu entziehen[53].

II.3.2. Prozessuales Planungsverständnis „Adaptavizing"

14. Das Charakteristische und Wesentliche an den eben kurz geschilderten Kommunikationsströmen ist, daß sie Planung und Programmierung als einen interdependenten *Prozeß* ausweisen. R. L. Ackoffs treffende Bemerkungen hierzu sind nicht auf die „business corporation" beschränkt:

---

[52] *A. W. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 14.

[53] *A. W. Niskanen,* The Defense Resource Allocation Process, a.a.O., S. 14, berichtet, daß dies nicht immer so gewesen sei: 1962 und 1963 gab es keine TFG und der bei weitem primäre Kommunikationsstrom ist von den PCPs getragen worden; die Programm-Memoranden nach oben waren damals keine wichtigen Entscheidungsdokumente, sondern zumeist Zusammenfassungen der sich aus den PCPs herauskristallisierenden Entscheidungen. Wegen der wachsenden Anzahl „unrealistischer" PCPs „erfand" das OSD einerseits die TFG und verlegte andererseits das Hauptgewicht der Entscheidungsfindung auf den Kommunikationskanal „nach oben". Weitere Einschränkungen der PCP-Praxis erwähnen R. N. Grosse und A. Proschan: "Simplified PCPs were used to record the five-year program decisions already made by the Secretary of Defense or to note certain minor changes. Budget- and manpower-decision documents that were in use before the inauguration of the programming system continued to be used when only the current and budget years were affected. The emphasis on functional reviews in such fields as intelligence, command and control, transportation, medical services, and procurement and supply programs further reduced the use of PCPs" (*R. N. Grosse, A. Proschan,* The Annual Cycle: Planning—Programming—Budgeting, a.a.O., S. 33).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"... planning is not an act but a process, a process that has no natural conclusion or end point. It is a process that (it is to be hoped) approaches a 'solution', but it never quite gets there, for two reasons. First, there is no limit to the amount of reviewing of previous decisions that is possible. The fact that action is eventually required, however, makes it necessary to settle for what one has at some point in time. Second, both the system being planned for and its environment change during the planning process, and it is therefore never quite possible to take all such change into account[54]."

Die „klassischen" Entscheidungsmodelle, die sich die Optimierung einer *gegebenen* Zielfunktion unter gegebenen Nebenbedingungen technischer, finanzieller, rechtlicher, politischer Art zur Aufgabe stellen, ignorieren die hier in den Vordergrund gestellte *Interdependenz zwischen Zielformulierung und Alternativenprogrammierung.* Beide Phasen stehen insbesondere dann nicht in einer monokausalen Relation zueinander, wenn komplexe, innovative (im Gegensatz zu Routine-)Entscheidungen zu treffen sind, wie z. B. über den Aufbau eines neuen Waffensystems, die Einführung einer neuen Studienrichtung, die Durchführung eines bestimmten prophylaktischen Gesundheitsschutzes. In solchen Entscheidungssituationen ist es weder möglich noch sinnvoll, von einer „fix" gegebenen, klaren Zielformulierung (Zielfunktion) auszu-

---

[54] *R. L. Ackoff,* A Concept of Corporate Planning, New York 1969, S. 3. Ackoff nennt die diesem Approximationsverfahren zugrundeliegende „Planungsphilosophie" *„adaptavizing"* (a.a.O., S. 15 ff.); ihr Prinzip ist uns bereits bei dem Problem der Festlegung einer „optimalen" Programmstruktur (oben im Text Pkt. 9) begegnet. Während die „klassischen" Verfahren des *„optimizing"* die Systemstruktur — Zielfunktion und Nebenbedingungen — als *gegeben* hinnehmen, berücksichtigt der „adaptive" Planer, daß die Entscheidungswirklichkeit diese Informationen in vielen Fällen nicht von Anfang an sozusagen kostenlos bereitstellt und daß selbst dann, wenn bestimmte Alternativen, ein Problem zu lösen, tatsächlich bereits bekannt sind und routinemäßig Anwendung finden, es vorteilhaft sein kann, nach neuen, besseren Alternativen zu suchen (Näheres dazu unten in Abschnitt III.1.). Andererseits will „adaptavizing" jene in der Planungsphilosophie des „satisficing" (*J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, a.a.O., S. 141) liegende Gefahr umgehen, daß „in the extreme the satisficer seems to operate on the principle that, if one cannot measure what one wants, one should want either what he can measure or does not want to measure" (*Ackoff,* a.a.O., S. 7); m. a. W.: „Satisficers" neigen zur Bequemlichkeit im Denken und Planen, indem sie Ziele zu „niedrig" anzusetzen tendieren, so daß Konflikte und „trade-offs" nicht sichtbar werden, soweit wie möglich an eingefahrenen Praktiken festhalten, prinzipiell Punktschätzungen unsicherer „Zustände der Welt" gegenüber Intervallschätzungen bevorzugen und schließlich bei planerischen Entscheidungen weniger das mehrminder einsatzbereite Ausgreifen in eine „dunkle" Zukunft als in erster Linie finanzielle Sicherstellung der beschlossenen Programme im Auge haben (*Ackoff,* a.a.O., S. 8 f.). So grob das hier gezeichnete Bild auch sein mag und die positiven Züge dieser Planungsphilosophie vielleicht zu kurz kommen läßt: der traditionelle Budgetierungsprozeß kann charakteristische Mängel des „satisficing" nicht verleugnen (siehe unten Pkt. 19 (2)).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehen[55]; vielmehr wird in aller Regel ein — oft freilich vages und vielleicht zum Teil auch widersprüchlich formuliertes — *Anspruchsniveau* (level of aspiration) der oberen Entscheidungsinstanzen vorhanden sein. Die Beseitigung der Zielunklarheit und die endgültige Fixierung dieses Anspruchsniveaus können indes nicht in einem einzigen Zielsetzungs- und Zielfindungsakt, sondern nur in einem in den oben genannten Programm-Memoranden und PCPs dokumentierten *Kommunikations- und Lernprozeß* zwischen den unteren Ebenen des Projektstudiums und Alternativenentwurfs und den oberen Ebenen der endgültigen Entscheidung erfolgen. Zeigen sich erfolgversprechende Lösungen, kann das Anspruchsniveau angehoben werden, treten im Problemlösungsprozeß besondere Schwierigkeiten (Datenbeschaffung, Information, analytische Probleme) auf, muß es gesenkt werden[56].

Diese rudimentäre Skizze eines in mehreren „Konkretisierungsrunden" ablaufenden Zielfindungs-, Planungs- und Problemlösungsprozesses dürfte auch deutlich machen, daß die zielkompetente Spitzeninstanz nicht nur im Anfangsstadium dieses Prozesses, sondern permanent steuernd eingeschaltet werden muß, und zwar so, daß ihre zielkonkretisierenden Anweisungen jeweils rechtzeitig an den „kritischen" Punkten des Problemlösungsprozesses erfolgen, um unnötige Planungskosten zu vermeiden[57]. Ein solcher Planungsprozeß dürfte am ehesten die Basis einer rationalen Allokationspolitik, nämlich eine „offene und explizite

---

[55] Vgl.: *Ch. J. Hitch*, On the Choice of Objectives in System Studies, RAND-P-1955, Santa Monica 1960, wo es auf S. 19 heißt: "We must learn to look at objectives as critically and as professionally as we look at our models and our other inputs. We may, of course, begin with tentative objectives, but we must expect to modify or replace them as we learn about the systems we are studying — and related systems. The feedback on objectives may in some cases be the most important result of our study. We have never undertaken a major system study at Rand in which we are able to define satisfactory objectives at the beginning of the study."

[56] "This cut-and-try procedure is essential. Indeed, this process of redesigning the alternatives is probably a more important contribution than the fiscal cost-effectiveness exhibits. In any event, the preparation of such an analysis is a process of probing — and not at all a methodical scientific comparison following prescribed procedures" (*R. N. McKean*, Public Spending, a.a.O., S. 142). Die der individual- und sozialpsychologischen Forschung entstammende Theorie des Anspruchsniveaus wurde von H. A. Simon in die Organisationstheorie eingeführt (*J. G. March, H. A. Simon*, Organizations, a.a.O.).

[57] *Ch. J. Hitch* nennt einen weiteren Grund für die permanente Einschaltung höherer Ebenen in den Planungsprozeß, insbesondere wenn die Entscheidungen unterer Ebenen untereinander nennenswerte „spill over"-Effekte erzeugen: "Officials in a bureaucratic hierarchy have no special competence in deriving appropriate low level objectives consistent with higher level objectives. In fact, there are built-in biases in any bureaucratic organization which make it likely that proximate objectives defined by an official at one level will give inappropriate weight to important interactions with objectives for which other officials are responsible." (*Ch. J. Hitch*, On the Choice of Objectives in System Studies, a.a.O., S. 7).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analyse" (A. C. Enthoven), gewährleisten; hören wir A. C. Enthoven zu den Erfahrungen des US-DoD unter McNamara: "The procedures are designed so that the Secretary will hear all sides, *so that no one has a monopoly on the information* going to him. This open and explicit approach has proven to be the best protection against persistent error; it has made it virtually impossible for any group to rig the analysis without that point being made clear to the Secretary. It insures that all important assumptions are made explicit and that all opinions are fully considered[58]."

Zur Auswertung und Überarbeitung der an den US-Secretary of Defense gerichteten Empfehlungen und Informationen der JCS, des Comptroller u.a. Berater und der Streitkräfte wurde im OSD eine eigene Abteilung, das *System Analysis Office* (SAO), eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die über die verschiedenen, oben geschilderten Informationskanäle herangebrachten und nicht selten in bezug auf einzelne Programme divergierenden Überlegungen *vom Standpunkt des Verteidigungsministers* zu betrachten und im Lichte der Ziele der nationalen Verteidigungspolitik (in der Interpretation des Verteidigungsministers) zu bewerten. Dabei ist das SAO nicht auf die an das OSD herangebrachten Vorschläge und Alternativen beschränkt, sondern kann sie abändern, kombinieren, differierend bewerten. Als Ergebnis seiner Analysen hat es dem Verteidigungsminister von jedem Programm eine Darstellung zu geben, in der „it focuses on the key judgements that must be made in choosing among the alternatives"[59]. Die Fragen, die letztlich durch Werturteile zu lösen sind, sollen also möglichst scharf herausgearbeitet werden; das Ergebnis sind selbstverständlich keine Entscheidungen, sondern Empfehlungen des SAO bzw. OSD an den Verteidungsminister. Das Resultat der Programmierungsphase sind die konkreten Programmentscheidungen, die — auf Programmbasis aggregiert — in einem *mehrjährigen Programmbudget* formell dokumentiert werden, im Falle des US-Verteidigungsministers im *Five Year Defense Program* (FYDP).

II.3.3. Budgetierung: Der „cross-walk"-Prozeß

15. In der sog. *Budgetierungsphase* sind die in der Programmierungsphase konkretisierten Programmelemente bzw. die mit diesen ver-

---

[58] *A. C. Enthoven, K. W. Smith,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Current Status and Next Steps, in: JEC, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 3, a.a.O., S. 955—969, hier S. 961 (Hervorhebung von uns; d. V.).

[59] *A. C. Enthoven, K. W. Smith,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Current Status and Next Steps, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., S. 960.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bundenen Anforderungen an menschlichen und sachlichen Ressourcen mit ihren voraussichtlichen Beschaffungskosten zu bewerten; es erfolgt eine *Verengung des Zeithorizonts* auf das kommende Budgetjahr. Diese *Überleitung aus der ausbringungsorientierten Systematik des Programmbudgets in das System des konventionellen, administrativ-institutionell aufgebauten Budgets* heißt *cross-walk-Prozeß*[60]. Während das Bureau of the Budget (BOB) in früheren Jahren noch der Meinung war, eine Übereinstimmung der Programmkategorien mit der Klassifikation der „appropriations" sei nicht notwendig, weil die entsprechende Information durch die Konversionsmatrix des cross-walk-Prozesses geschaffen würde, rückte es in den letzten Jahren mehr und mehr von diesem „zweispurigen System" ab, das sich als „verwirrend" erwiesen und unnötige Arbeitslast hervorgerufen habe[61].

Die Budgetierungsphase („budget review") des Pentagon beginnt am 1. Oktober und dauert bis Ende Dezember des Jahres $t-1$. Folgende „submissions" sind dem OSD und dem Comptroller vorzulegen: (1) Die sog. „ ‚*basic*' request" der drei Waffengattungen, d. s. Kostenvoranschläge in Konkretisierung der vom OSD in seinem *„finalized"* MPM *approbierten* Projekte; (2) (eventuell zusätzlich) sog. *„addendum* budgets" (supplementary requests"), d. s. „Reklamationen" in allen jenen Fällen, in denen eine Waffengattung „berechtigte" Ansprüche (Projekte etc.) im „finalized" MPM für nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt glaubt, und/oder aus anderen Gründen (z. B. letzte Geheimdienstberichte)

---

[60] Technisch geschieht dies durch einen mehrstelligen Programmbudget-Code, durch den das ziel- und output-orientierte Format des Programmbudgets in die institutionell-input-orientierte Gliederung des herkömmlichen Verwaltungsbudgets übersetzt wird. Dieser Code repräsentiert eine Art Kostenträger-Kostenstellen-Rechnung. Die zusammenfassende Crosswalk-Matrix ist ein informatives rechteckiges Schema, in dem jeder Zeile eine institutionell-input-orientierte Kategorie i (z. B. Militärpolizei, Personalaufwand) und jeder Spalte ein (Sub-)Programm j (z. B. Verminderung der Verstöße gegen die Ausgangsordnung) zugeordnet ist; das Feld (ij) zeigt dann die Kosten der „Institution" i zur Erfüllung des Zwecks j.

[61] "Data generation and review and approval procedures of the combined programming-budgeting process were excessively burden some. A complex programming process had been superimposed on a budgeting process that itself has long been in need of major improvements. The translation of program decisions to budget terms, and budget decisions to program terms, was in some areas difficult to accomplish either quickly or accurately because of structural differences and data limitations. A related problem existed in the follow-through on programming decisions at the general stages of implementation" (*R. N. Grosse, A. Proschan,* The Annual Cycle: Planning—Programming—Budgeting, a.a.O., S. 37); eine ähnliche Beobachtung hat generell *J. W. Carlson* (Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren, a.a.O., S. 177) gemacht: „Beabsichtigt war, das Budget und die gesetzlichen Möglichkeiten breiter und effektiver zu gestalten, doch das Resultat war in vielen Fällen anders. Jeder dieser Prozesse stützt sich auf eigene Daten, Zeitpläne und unabhängige ‚Faktoren', die sich nur teilweise überlappen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach ihrer Meinung Programme eingeleitet, beschleunigt oder geändert werden sollten. Über *diese* PCRs wird aber — da die Programmierungsphase mit dem 30. September des Jahres $t-1$ formell abgeschlossen ist — nicht durch PCDs (siehe oben S. 171), sondern in besonderen Dokumenten, den sog. *Program Budget Decisions* (PBDs) entschieden. Diese Entscheidung bezieht sich — im Gegensatz zu den PCDs, aber ganz im Sinne der Konzeption der Budgetierungsphase — nur auf die finanziellen Ansprüche an das *kommende* Haushaltsjahr

16. Wir haben bereits an früherer Stelle hervorgehoben, daß nach der *theoretischen* Konzeption des PPBS der Prozeß der Zielkonkretisierung und Alternativprogrammierung (Pkt. 14) prinzipiell mit dem 1. Oktober des Jahres $t-1$ abschließt. Die Budgetierungsphase dagegen sollte lediglich — abgesehen von einigen *außerordentlichen* Entscheidungen, bei denen es z. B. höchst wichtig ist, letzte technologische Informationen, Geheimdienstberichte etc. abzuwarten — „be a refined, more feasible calculation and elaboration of *existing* plans"; die *Praxis* vieler Entscheidungen sah hingegen ganz anders aus[62]. Um die Gründe dafür zu verstehen, muß man bestimmte *institutionelle* und *politische Tatsachen* in ihrer vollen Tragweite zur Kenntnis nehmen. Die folgende „Identität" umreißt pointiert, aber im großen und ganzen nicht unzutreffend; die Bedingungen, unter denen die US-Regierung das budgetäre Allokationsproblem in den 50er und 60er Jahren zu lösen hatte: Einnahmenaufkommen (1) + „zulässiges" Defizit (2) = Verteidigungsausgaben (3) + Nicht-Verteidigungsausgaben (4). Angenommen (1) und (2) seien durch die Vorausschätzungen des Schatzamtes bzw. die vom Council of Economic Advisers empfohlene Konjunktur- und Wachstumspolitik des Präsidenten fixiert worden: Was soll dann als „sich anpassende Restgröße" gelten, (3) oder (4)? Unter der Truman-Eisenhower-Ära war es die Größe (3), für die Ausgabenplafonds (z. B. 30 % zu konstanten Preisen) mit „Residualcharakter" festgelegt wurden, es sei denn, außergewöhnliche Bedrohungen (wie z. B. der Ausbruch des Koreakrieges Juni 1950) erzwangen einen markanten „displacement"-Effekt nach oben. Kennedy dagegen inkriminierte in seiner Wahlkampagne diese „arbitrary budget ceilings"; unter seiner Präsidentschaft wurde es zur offiziellen Maxime des DoD, daß „... since 1961, the Secretary of Defense has not operated with any predetermined budget ceiling. Rather, he judges each proposal on its merits, considering the need, the contribution of the proposal to increased military effectiveness, and its cost in national resources. The total Defense budget recommen-

[62] Die Darstellung folgt hier *J. P. Crecine*; Defense Budgeting: Organizational Adaptation to Environmental Constraints, in: R. F. Byrne et al. (eds.); Studies in Budgeting, Amsterdam 1971, S. 210—261, der seine Analysen auf Interviews mit höheren Beamten des US-DoD stützt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ded by the Secretary of Defense to the President, and by the President to the Congress, is the sum of many such judgements about military need and effectiveness and their relation to cost"[63].

Diese Aussage A. C. Enthovens unterspielt die tatsächlichen analytischen und organisatorischen Probleme der Verteidigungsplanung. Eine *inter*funktionelle Anwendung des Marginalkalküls erwies sich *analytisch* als undurchführbar und damit war Suboptimierung, also gerade die Setzung von „predetermined budget ceilings" in weiterem Umfang, als man wahrhaben wollte, geboten. (Näheres dazu in Abschnitt III.4.) *Organisatorisch* gesehen wurden die MPM der ihnen von der Theorie des PPBS zugedachten Kontroll- und Koordinationsfunktion nicht gerecht. Insbesondere verzögerte der SoD bewußt die Entscheidung über eingereichte PCRs; der Grund dafür enthüllt ein tiefliegendes *Dilemma* zwischen den Forderungen längerfristiger Ressourcenplanung und den „Gesetzen" politischer Existenzsicherung: "Ninety percent of the (program) decision documents were written after December 28. The reason for this 'piling' of key decisions toward the end of the budget cycle is because the Secretary of Defense cannot afford to commit himself early on major decisions and still maintain any flexibility. He has to see how the wind is blowing on the federal budget, particularly in regard to the total. He has to see what the price tag on the hard core of the defense budget looks like[64]." Wir diskutieren dieses Problem näher in Abschnitt II.4.E.

17. Die durch das letzte Zitat umrissene Strategie des SoD desavouierte die theoretische Konzeption des PPBS in mehrfacher Hinsicht:

(i) Da im Planungsprozeß tatsächlich wenige „approved programs" wichtigerer Art so rechtzeitig vorlagen, daß die Streitkräfte auf dieser Grundlage ihre zum 1. Oktober einzureichenden „budget submissions" hätten ausarbeiten können, füllten sie dieses Kontrollvakuum durch eigene „Annahmen" aus, die im wesentlichen darauf abzielten, den Budgetanteil des Vorjahres wenigstens zu halten und durch Anmeldung von Maximalforderungen („$X + S$ Mrd $") im folgenden „budget-review"-Prozeß das zu verteidigen, was sie als „hard core" („X Mrd $") ihrer Ansprüche betrachteten. Ehrlichkeit wurde nämlich nicht selten mit Kürzungen bestraft („X—3 Mrd $")!

(ii) Der „Comptroller" konnte nur in wenigen Fällen die „submissions" der Streitkräfte mit seinen eigenen Kostenschätzungen der im „finalized" MPM „approved programs" vergleichen: Erstere waren aus den unter (i) genannten Gründen überdimensioniert und daher unrealistisch,

---

63 A. C. Enthoven vor dem Subcommittee on National Security and International Operations, in: Planning—Programming—Budgeting: Official Documents, US-Senate, Washington 1967, S. 69.

64 Interviewaussage, zitiert bei *J. P. Crecine*, a.a.O., S. 247.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

letztere lagen, sofern es sich um wichtigere Nicht-Routine-Programme handelte, am 1. Oktober eben in der Regel noch nicht vor.

(iii) Obwohl „preliminary budget ceilings" offiziell „nicht existent" waren, sah sich der Cromptroller im OSD tatsächlich veranlaßt, im letzten Drittel des Programmierungsprozesses, also etwa zwischen Anfang August und Anfang September des Jahres $t - 1$, den „services" durch sog. *„guidance letters"* Budgetbeschränkungen aufzuerlegen. Diese „Empfehlungen" wurden auf die sich zu diesem Zeitpunkt bereits konkreter abzeichnenden Größenverhältnisse der vier großen Elemente der oben erwähnten „Allokationsgleichung" („fiscal constraint"), auf Konsultationen mit dem BoB, sowie die Auswertung („cost-outs") der vorliegenden MPM gestützt; auf derselben Informationsbasis werden dem SoD sog. *„appropriation targets"* vorgeschlagen. Dennoch lagen die „submissions" der Streitkräfte tatsächlich in der Regel zwischen 30 und 25 Prozent über den „recommendations" des OSD. Für die notwendigen Kürzungen, welche in den dem „Office of the Deputy Comptroller" untergeordneten acht *Programmdirektoraten* ausgearbeitet werden, bildeten sich in Ermangelung von Zeit und Personal für entsprechende systemanalytische Studien, eigene „Entlastungsstrategien" heraus: Um dem SoD zu ermöglichen, sich konkretere Vorstellungen über den wahrscheinlichen Ausgang des Budgetierungsprozesses zu machen, haben die Programmdirektorate ihm wenige Tage nach dem 1. Oktober *nach Bewilligungskategorien* aufgeschlüsselte sog. *planning forecasts* vorzulegen, bei deren Erstellung sie sich einerseits auf ihre langjährige Erfahrung mit technologischen und Produktionsmöglichkeiten von Waffensystemen, Kostengenauigkeit, Flexibilität, „schwachen Punkten" der eingereichten Programme u. ä. *und* andererseits — nach dem Prinzip des rekurrenten Anschlusses — an den in vergangenen Jahren vom Kongreß bewilligten Beiträgen orientieren. Diese „planning forecasts" gehen daher von *der* „force structure" aus, die durch die Budgetentscheidungen vergangener Jahre festgelegt wurde; ihre Summe ergibt das „preliminary budget total". Sollte dieses in einzelnen Bewilligungskategorien die „appropriation targets" (siehe oben) übersteigen, so müssen weitere Kürzungen vorgenommen werden, die im einzelnen von Daumenregeln („wo wir schon viel ‚gestrichen' haben, werden wohl noch weitere ‚entbehrliche' Posten zu finden sein"), von der Verhandlungstaktik der beteiligten Stellen und ihrer Zähigkeit, den „harten Kern" ihrer Programme zu verteidigen, und nicht zuletzt von der voraussichtlichen Einstellung des Kongresses zu verschiedenen Programmen bestimmt wurden.

Diese Vorgänge demonstrieren, daß sich die theoretische Konzeption des PPBS gegenüber den Strategien des „etablierten" Budgetierungsprozesses in der Praxis nicht durchsetzen kann, wenn sie bestimmten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

institutionellen Tatsachen nicht hinreichend Rechnung trägt: Die Kontrolle der Entscheidungskoordination in großen Organisationen erfordert nicht nur die rechtzeitige Ausarbeitung ausreichend determinierter, sachlicher Direktiven für untere Organisationsebenen (MPM), sondern auch die *rechtzeitige Einschaltung* von *realistischen Budgetrestriktionen* in den unter Pkt. 14 skizzierten Planungsprozeß. (Näheres dazu findet der Leser in den Abschnitten II.4.E. und IV.1.2.) Ohne diese eingebaute finanzielle „Steuerungsfunktion" erfolgt die Ressourcenplanung die längste Zeit „ins Blaue", oder sie wird von vornherein durch — im wesentlichen — antianalytische Budgetierungsverfahren „kassiert" (siehe unten Pkt. 19). Diese Einsicht schließt *nicht* aus, daß *einige* — aber eben nicht die Mehrzahl — der wichtigen Entscheidungen auch nach Abschluß der Programmierungsphase getroffen werden können bzw. — wegen nicht vorhersehbarer Änderung der Umstände — müssen (so etwa im „Dezember-Treffen" der JCS mit dem Präsidenten der USA). Allerdings muß schon an dieser Stelle zugegeben werden, daß es im Lichte des oben angedeuteten „Dilemma"-Problems theoretisch kaum möglich sein dürfte, a priori die Leerformel „veränderte Umstände" hinreichend konkret zu interpretieren (siehe Abschnitt II.4.E.).

II.4. Das formale Ergebnis des PPBS: Der Programm- und Finanzplan und andere Dokumente

18. Das formale Ergebnis des PPB-Verfahrens ist das sog. *Programmbudget (Program and Financial Plan);* für jeden Sektor der US-Verwaltung existiert ein solcher PFP. Das Programmbudget setzt sich formal aus drei Dokumenten zusammen:

(a) In einem *Erfolgs- und Erfahrungsbericht* begründen die Programmverantwortlichen die Entscheidungen, Planabweichungen usw. hinsichtlich bereits abgeschlossener und noch laufender Programme.

(b) Das eigentliche (Ausgaben-)Programmbudget wird — einem Vorschlag von A. Schick folgend[65] — in *drei Dimensionen* dargestellt:

(i) Der *Finanzplan,* das Kerndokument des PFP, *integriert* das „program budgeting", d. h. die Ergebnisse des analytischen und Entscheidungs-Prozesses der realen Programmplanung, mit den finanziell-orientierten Empfehlungen des Comptroller und des BoB. Formal ist der Finanzplan eine Matrix, deren Zeilen i die Programme der Programmstruktur und deren Spalten j die fünf Jahre der mehrjährigen Finanzplanung zugeordnet sind. Im Feld (ij) kann dann der Budgetvoranschlag — wenn die Spalte j dem kommenden Budgetjahr zugeord-

[65] Für ein Beispiel aus dem US-Arbeitsministerium und illustrative Schaubilder vgl. *C. Böhret,* Entscheidungshilfen, a.a.O., S. 197 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

net ist[66] — bzw. die projektierte Ausgabe für Programm i im Haushaltsjahr j abgelesen werden. Außerdem sind noch zwei Spalten für das vergangene und das gegenwärtige Haushaltsjahr vorgesehen, *so daß der Finanzplan die wesentlichen Programminformationen über die tatsächlichen bzw. projektierten Ausgaben von insgesamt sieben Jahren bietet.*

Zunächst erteilte das BoB die Anweisung, in diesen Schätzungen auch die in den folgenden Jahren zu *erwartenden* Entscheidungen zu berücksichtigen, so daß der PFP „will show the program levels which the agency head thinks will be appropriate over the entire period covered by the multi-year plan" und „will form the basis for the agency's budget requests"[67]. Nach einer späteren Anweisung sollte der sog. *modifizierte PFP* nur noch Angaben über jene Ausgaben enthalten, die durch in vergangenen Jahren oder im Budgetjahr getroffene Entscheidungen eine gesetzliche oder „moralische" Verpflichtung der Regierung begründen[68]. Dergestalt wird im PFP keine Präjudizierung zukünftiger Entscheidungen vorgenommen, sondern bloß übersichtlich die Allokation finanzieller Mittel im Rahmen der dem Ressort voraussichtlich in zukünftigen Haushaltsjahren zur Verfügung stehenden Gesamtbudgets gezeigt, die sich unter bestimmten Annahmen auf der Grundlage der *gegenwärtigen* Programmentscheidungen sowie unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen ergibt[69]. „Der Begriff ‚Verpflichtung' mußte leider etwas dehnbar bleiben und hat damit den Wert der modifizierten PFP eingeschränkt. Jede Behörde benutzte eine etwas andere Definition der Verpflichtung und kam somit zu einem eigenen Maßstab für die Begrenzung der Mittel. Daher müssen die Begriffe ‚Verpflichtung' und ‚unkontrollierbare Ausgaben' in Zu-

---

[66] Für das kommende Haushaltsjahr existieren genau gesprochen zwei Spalten: Die Spalte „request" gibt die Budgetanforderungen der Ministerien in das BoB, die Spalte „target" den endgültigen Budgetvoranschlag für das betreffende Programm *i* wieder, sobald das BoB den Ministerien die Zielgröße (das Ausgabenvolumen) für Programm *i* mitgeteilt hat.

[67] BoB-Bulletin 66—3 vom 12. 10. 1965, abgedruckt in: Planning—Programming—Budgeting: Official Documents, Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, United States Senate, a.a.O., S. 9 ff.

[68] BoB-Bulletin 68—2 vom 18. 7. 1967, abgedruckt in: Planning—Programming—Budgeting: Official Documents, Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, a.a.O., S. 12 ff.

[69] BoB-Bulletin 68—2 führt hierzu a.a.O. aus: „This projection therefore is *not* designed to predict comprehensively future budget totals for agencies or for major programs", und fährt fort: "... is to show the implications of current decisions and will not necessarily reflect accurate estimates of agency budget totals for the years beyond the budget years, because it omits new programs not yet recommended and fails to reflect program level changes, including the termination of some existing programs, decisions on which are not part of the current budget cycle."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kunft besser definiert werden, was auch durchaus möglich ist. Augenblicklich entwerfen noch viele Ressorts die PFP in Eile und schätzen den Umfang des Programmausstoßes[70]" (siehe auch oben im Text Pkt. 17).

Im folgenden Exkurs werden wir die in der Konzeption des modifizierten PFP liegende Problematik näher diskutieren. Es wird sich eine Interpretation herausschälen, welche *„retrograde" Planungskonzeption* genannt werden kann. Während „progressive" Planung in der Praxis oft nicht viel mehr ist als retuschierende bzw. „am Symptom kurierende" Fortschreibung von Status-quo-Strukturen, versucht „retrograde" Planung den zukünftigen Entscheidungskontext über einen je nach Sachproblem und analytischen Möglichkeiten unterschiedlich langen Zeithorizont zu *antizipieren* und aus der Konkretisierung erwünschter Zukunftslagen „rückschreitend" zu ihrer Verwirklichung geeignete Maßnahmen zu konzipieren.

II.4.E. Exkurs über Interpretationen von Aufgabe und indikativer Funktion längerfristiger Planung

(a) Der Planungswert des modifizierten PFP findet in der PPB-Literatur eine unterschiedliche Beurteilung. Obwohl bisweilen das Gegenteil behauptet wird, entsprach die Planungspraxis des DoD stets der Konzeption des modifizierten PFP; dementsprechend positiv steht z. B. A. C. Enthoven zum modifizierten PFP[71]. Dagegen meint etwa A. M. Rivlin (DHEW), daß „a plan which reflects only future implications of present decisions is really not a plan at all"[72]. J. K. Friend und W. N. Jessop drücken diesen Gedanken in ihrem Buch über „Local Government & Strategic Choice" noch präziser aus: "... any process of choice will become a process of planning (or *strategic* choice) if the

---

70 *J. W. Carlson,* Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren, a.a.O., S. 180.

71 "The forward plan is not meant to be a blueprint for the future, or a set of goals that must be achieved. Rather, the plan is a projection of the implications of past decisions, a set of official planning assumptions — the point of departure for a continuing search for improvements. The plan forces one to look into the future to the time when today's decisions will have their most important effects and to judge programs versus needs in the light of their consequences over time" (*A. Enthoven,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Some Lessons from Experiense, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., S. 901—908, hier S. 903).

72 *A. M. Rivlin,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Health, Education, and Welfare: Some Lessons from Experience, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., S. 909—922, hier S. 919.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selection of current actions is made only after a formulation and comparison of possible solutions over a wider field of decision relating to certain anticipated as well as current situations[73]." Ein Entscheidungsträger, der eine Entscheidung auf dem Entscheidungsfeld *A* (z. B. über die Anlegung — Trassenführung, Breite, Ausstattung etc. — eines bestimmten Straßenzuges) zu treffen hat, sieht sich in der Regel mit *Unsicherheit* im Hinblick auf konkrete Entscheidungen in sachlich verwandten bzw. u. U. übergeordneten Entscheidungsfeldern *B, C, ...* (z. B. über einen dem Transportsektor zugrunde zu legenden Gesamtverkehrsplan) konfrontiert und somit gezwungen, die dortigen Entwicklungen bzw. zu treffenden Entscheidungen wenigstens potentiell bei seiner eigenen zu berücksichtigen. Dabei muß die Entscheidung in *A* nicht unbedingt aufgeschoben werden, bis entsprechende Entscheidungen in *B, C* ... gefallen sind. Die Regel ist vielmehr, daß der Entscheidungsträger in *A* Entwicklungen bzw. Entscheidungen in *B, C, ... antizipiert,* und seiner Entscheidung ein auf diese Weise *erweitertes Entscheidungsfeld ABC* zugrunde legt; so z. B., wenn eine Stadtverwaltung in Vorwegnahme einer auf Grund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung in *x* Jahren wahrscheinlich zu erwartenden Wohnungsknappheit bereits *heute* Baugrundstücke für den *dann* auszudehnenden städtischen Wohnungsbau ankauft.

Friend und Jessop betonen, daß ein *leistungsfähiges Prognosemodell*[74] für jedes Entscheidungsfeld eben nicht nur notwendig sei, um die Folgewirkungen *heute* getroffener Entscheidungen abschätzen zu können, sondern auch und — unter dem Planungsaspekt — gerade: um (i) gewisse zukünftig zu treffende Entscheidungen auf dem betreffenden oder interdependenten Entscheidungsfeldern bei der heutigen Entscheidung, die andernfalls u. U. anders ausgefallen wäre, berücksichtigen zu können, und (ii) die Notwendigkeit gewisser heute zu treffender Ent-

---

[73] *J. K. Friend, W. N. Jessop,* Local Government & Strategic Choice, London 1969, S. 110. Vgl. auch die treffende Formulierung desselben Gedankens durch *R. L. Ackoff,* A Concept of Corporate Planning, a.a.O., S. 16: "... the principal objective of planning should be to design an organization and a system for managing it that will minimize the future need for *retrospective* planning — that is, planning directed toward removing deficiencies produced by past decisions — and to do so by reducing the possibility of such deficiencies being produced. The objective is not eliminate *prospective* planning: planning that is directed toward creating a desired future."

[74] Die in diesem Zusammenhang auftretenden konzeptionellen und materiellen Probleme des Fragenkomplexes „Wirtschaftsprognose und Zielplanung" können hier nicht weiter verfolgt werden; wir verweisen allgemein auf: *W. Weber, R. Windisch,* Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, a.a.O., S. 51 ff., und im Hinblick auf entsprechende Erfahrungen in Norwegen im besonderen auf: *J. Madsen,* Multi-year planning and budgeting of government activities, in L. Johansen, H. Hallaråker (ed.), Economic Planning in Norway. Methods and Models, Oslo 1970, S. 140—153.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungen überhaupt erst wahrzunehmen; unter dem zuletzt genannten Aspekt können daher bestimmte Entscheidungsfelder insofern *„latent"* genannt werden, als sie erst durch die Antizipation bestimmter anderer, künftig zu aktivierender Entscheidungsfelder wahrgenommen, d. h. „aktiviert" werden[75].

(b) Die Ausführungen der letzten beiden Absätze haben im Grunde nichts anderes als das durch die Arbeiten von R. Bellmann u. a. hinlänglich bekannte *sequentielle* oder *Prinzip der Mehrstufigkeit* zukunftsbezogener Entscheidungen unterstrichen. Es muß immer dann berücksichtigt werden, wenn sie zu bestimmten Zeitpunkten innerhalb des Planungshorizonts eines gewissen (u. U. erweiterten) Entscheidungsfeldes zu treffenden Entscheidungen durch die von ihnen bewirkten Zustände in eine Interdependenzrelation gebracht werden. Das methodische Werkzeug zur Bewältigung sequentieller Entscheidungsprobleme ist das in der Theorie der dynamischen Programmierung so benannte *Prinzip der Rückwärts-Induktion:* Sei $X_1, \ldots, X_N$ eine Menge von Entscheidungsvariablen („Politik") und $Y_1, \ldots, Y_N$ eine Menge von Ergebnis- bzw. Zustandsvariablen eines einfachen oder erforderlichenfalls auch erweiterten Entscheidungsfeldes. Ein (endlicher) sequentieller Entscheidungsprozeß liegt genau dann vor, wen die Menge der für dieses Entscheidungsfeld relevanten Variablen in der Form

$$T = \{X_1, \ldots, X_N, Y_1, \ldots, Y_{N+1}\}$$

dargestellt werden kann und ferner die „Kausalkette"

$$Y_{N+1} \rightarrow X_N \rightarrow Y_N \rightarrow X_{N-1} \rightarrow \ldots \rightarrow X_1 \rightarrow Y_1$$

mit $N \geq 2$ gilt. N ist die Anzahl der *Entscheidungsstufen,* die — um an unsere oben gebrauchte Ausdrucksweise anzuknüpfen — „antizipiert" werden; natürlich muß wegen des sequentiellen Charakters des Entscheidungsprozesses die Anzahl der Zustandsvariablen in T jene der Entscheidungsvariablen um 1 übersteigen. Wesentlich an all dem ist, daß die — heute zu treffende — optimale Entscheidung in Vorwegnahme künftig zu treffender Entscheidungen *rekursiv* bestimmt werden muß, und zwar ausgehend von der Setzung eines bestimmten Wertes der Zustandsvariablen Y_{N+1}: Dieser bestimmt dann seinerseits den Wert der Entscheidungsvariablen X_N, der wiederum rekursiv den Wert der Zustandsvariablen Y_N determiniert, dessent Festlegung ihrerseits die Auswahl des Wertes und die Implementation der Entscheidungsvariablen X_{N-1} entscheidet, die wiederum X_{N-1} determiniert etc.[76].

---

[75] *J. K. Friend, W. N. Jessop,* loc. cit.

[76] Praktisch besonders fruchtbare Anwendungen findet diese Methode im Rahmen der sog. *Entscheidungsbaum-Analyse.* Ein Entscheidungsbaum besteht aus Entscheidungsknoten bzw. Zufallsknoten, die durch Äste verbunden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(c) Unsere bisherigen Überlegungen scheinen das Konzept des modifizierten PFP diskreditiert bzw. das ganze Problem, wenn man so will, auf die semantische Ebene abgedrängt zu haben. Legt man nämlich heute auf der Grundlage der Diagnose einer bestimmten Situation und einer Projektion ihrer künftigen Entwicklung, falls kein wirtschaftspolitischer Eingriff erfolgt, den Entscheidungskontext über den gewünschten Planungshorizont fest, und baut man darauf mit Bezug auf operational formulierte Zielvorstellungen und im Vergleich mit der Lageprojektion einen Zeitkalender künftig zu treffender „Entscheidungen" auf, so sind diese Entscheidungen ihrer Natur nach tatsächlich „vorweggenommene" Entscheidungen, über die heute in Form eines Plans entschieden wurde. Dies ist aber nur die theoretisch-analytische Seite der Medaille. *Praktisch* können nämlich plötzliche „unverplante" Veränderungen etwa der politische Szene Ausgabenerhöhungen erzwingen, die noch vor kurzer Zeit für indiskutabel angesehen worden waren (z. B. Militärbudget der USA, Juni 1950 — Ausbruch des Koreakrieges). Ferner wird eine Regierung in *politischer* Sicht nur sehr ungern ihre künftigen Entscheidungen bereits heute umfassend durch die Dokumentation in einem PFP festlegen und damit präjudizieren, d. h. eine Revision erschweren, wenn nicht unmöglich machen wollen[77].

Wir sehen, daß die an den PFP von verschiedenen Standpunkten her gestellten Anforderungen einander zumindest teilweise widersprechen. Eine wohlberatene Praxis wird versuchen müssen, einen *Kompromiß* zu finden, der die wertvollsten Elemente der skizzierten Sichtweisen zu vereinigen trachtet. Dieser Kompromiß könnte nach Ch. Schultze etwa so aussehen[78]: Offiziell wird ein modifizierter PFP veröffentlicht. Inoffiziell teilt die mit der Budgetplanung in höchster Instanz befaßte Stelle den Ministerien und Abteilungen *„guide lines"*

---

sind, welche entweder eine bestimmte Entscheidungsalternative bzw. die Wahrscheinlichkeiten der für die Ergebnisse einer bestimmten Entscheidung relevanten, vom Entscheidungsträger aber nicht kontrollierbaren „Zustände der Welt" repräsentieren. Dem Prozeß der Rückwärts-Induktion zur Auffindung einer optimalen heutigen Entscheidung entspricht dort der „averaging-out-and-folding-back"-Prozeß; Näheres dazu sowie instruktive Beispiele findet der interessierte Leser in *H. Raiffa,* Decision Analysis, Readings, Mass. 1968, Kapitel 2.

[77] Der seinerzeitige Direktor des BoB, *Ch. Schultze,* hat dafür folgende Begründung gegeben: "When the chips are down, no President, no Cabinet officer or Budget Director — or Congress for that matter — is really willing to commit himself in advance to decisions in 1967 about the specific level of Federal programs in 1970 or 1972 ... And there is no use pretending that we need make these decisions before we have to — indeed, making such decisions prematurely would be harmful" (U.S. Congress, Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on National Security and International Operations, Hearings, „Planning—Programming—Budgeting", 90th Congress, 1st sess., 1967, Part I, S. 22).

[78] *Ch. J. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 99/100.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der Form von *„budget constraints"* mit, und zwar wenigstens zwei Alternativen: eine *„hohe"* („gute Steuereinnahmen") und eine *„niedrige"* („schlechte Steuereinnahmen") Marge mit. Unter Zugrundelegung dieser „guide lines" haben die Abteilungen und Ministerien Rahmenbudgets auszuarbeiten, in denen besonders jene Programme hervorzuheben sind, deren zukünftiger Gesamterfolg davon abhängt, ob nach einem — angenommen erfolgreichen — Beginn in zukünftigen Budgetperioden erhöhte Mittel bereitgestellt werden können (Beispiel: die Programme der US-Modellstädte); sollte dies nämlich voraussichtlich nicht möglich sein, so hat es — wenigstens derzeit — wenig Sinn, die Programme überhaupt anlaufen zu lassen. Diese Rahmenbudgets brauchen keineswegs allzu präzise erstellt zu werden; sie sind informeller und tentativer Natur, zwingen aber dennoch zu eingehenderen planerischen Überlegungen, insbesondere also zum Denken in Alternativen und zur Gewinnung von Rangordnungen finanziell konkurrierender Projekte.

(d) Es sei angemerkt, daß z. B. in *Norwegen* seit Ende 1963 ein derartiges *„long term budget"* als internes ‚Papier' der Regierung eingeführt ist und in einer Weise erstellt wird, welche dem eben skizzierten Vorgang sehr ähnlich ist. Trotz der besonderen anfänglichen und auch heute noch nicht vollständig überwundenen Schwierigkeiten, speziell was die vom Finanzministerium festzulegende Höhe der „tentative expenditure totals" betrifft, wertet man diesen Versuch, mehrjährige Planung mit den laufenden „working programs" der Regierung zu verzahnen, in Norwegen als eine der wichtigsten Budgetformen der Nachkriegszeit[79]. Die von den einzelnen Ministerien erarbeiteten Rahmenausgabenprogramme[80] werden nach einer zusammenschauenden Überarbeitung durch das aus den Unterstaatssekretären zusammengesetzte „Beratungskomitee" dem Kabinett vorgelegt, das unter Berücksichtigung der Einnahmenschätzungen und der künftig zu betreibenden Steuerpolitik über das „long term budget" Beschluß faßt: Dieses hat den Charakter von „plans for the development aimed at today in the light of our present knowledge . . ., a *frame of reference* for the thinking and decision-making in government"[81]. Abschließend sei noch hervorgehoben, daß die Ministerien zwar ein mehrjähriges Ausgabenprogramm auf der Basis des ihnen vom Finanzministerium vorgeschriebenen Ausgabenrahmens erarbeiten müssen, aber zugleich das Recht haben,

---

[79] *J. Madsen,* Multi-year planning and budgeting of government activities, a.a.O., S. 151.

[80] Über die Form der Präsentation dieser Vorschläge im einzelnen siehe *J. Madsen,* a.a.O.; besonderer Wert wird auf die Trennung zwischen allgemeiner, für bestimmte Programmkategorien tragender Überlegungen und spezifischen Annahmen und Bewertungen bei besonderen Programmen gelegt.

[81] *J. Madsen,* a.a.O., S. 150 (Hervorhebung von uns, d. V.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zusätzlich ein Budget auf der Grundlage eines von ihnen selbst als adäquat angenommenen Ausgabenrahmens aufzustellen und dem Kabinett vorzulegen, was u. U. eine wertvolle Informationsbereicherung bedeuten kann. Die Erfahrung zeigt, daß die Stärke der „incentives", solche längerfristigen Überlegungen mit Sorgfalt anzustellen und ihrer Erarbeitung entsprechende personelle Ressourcen zu widmen (die ja in der Regel den laufenden Agenden entzogen werden müssen) insbesondere davon abhängig war und ist, inwieweit die Ansätze der mehrjährigen Budgetpläne tatsächlich auf die Strukturierung und Dotierung der Ressortausgaben des jährlichen Budgets ausstrahlen[82].

Der Vorschlag Schultzes zur mehrjährigen Budgetplanung sowie auch die norwegische Praxis sind u. E. vereinbar mit einer sinnvollen Interpretation der folgenden, von uns geteilten Ausführungen P. F. Druckers zum adäquaten Verständnis langfristiger Planung (sinnvoll in dem Sinne, daß sie die unbestreitbar richtigen Grundeinsichten sequentieller Entscheidungsfindung, die wir oben skizziert haben, mit hereinnimmt): "Decisions exist only in the present. The question that faces the long-range planner is not what we should do tomorrow. It is: what do we have to do today to be ready for an uncertain tomorrow? Decision making is essentially a time-machine which synchronizes into one present a great number of divergent time-spans. This is, I think, something which we are only learning now. Our approach today still tends towards the making of plans for something we will decide to do in the future. This may be a very entertaining exercise, but it is a futile one[83]." Diese Auffassung ist, wie man leicht erkennt, nur ein anderer Ausdruck dessen, was wir oben im Text auf S. 181 „retrograde" Planungskonzeption genannt haben. Daß sie auch mit dem in Pkt. 14 ausgeführten „prozessualen" Planungsverständnis voll vereinbar ist, zeigt FN 83.

*

(ii) Während der Finanzplan darüber informiert, *was* in welchem finanziellen Ausmaß erreicht werden soll, gibt eine weitere Ausgabenmatrix darüber Aufschluß, *wem* die Nutzen dieser Ausgaben zukommen sollen. In ihr werden die Programme (Kopfzeile) für das kommende

---

[82] *J. Madsen,* a.a.O., S. 146

[83] *P. F. Drucker:* Long-Range Planning: Challenge to Management, in: Management Science, 5 (1959), S. 238—249, hier S. 240; dementsprechend definiert *Drucker* (a.a.O., S. 240) „long range planning" als „the continuous process of making *present ... risk taking decisions* systematically and with the best possible knowledge of their futurity, organizing systematically the *efforts* needed to carry out the decisions against the expectations through *organized systematic feed-back*".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haushaltsjahr, für welches die Bewilligung angesprochen wird, nach *Zielgruppen* (Vorspalte) geordnet, die durch allgemeine Merkmale, wie Alter, Geschlecht, Beruf etc. klassifiziert sind.

(iii) Eine dritte Ausgabenmatrix (ebenfalls für das kommende Haushaltsjahr) gibt an, *wie* die Programme verwirklicht werden sollen, und klassifiziert die Programme daher nach typischen *„Hauptaktivitäten"* des Management, wie z. B. Forschung und Entwicklung; Maschinen und Einrichtungen; Ausbildung, Aufklärung und Information. Aus (i) bis (iii) läßt sich z. B. in der „program information structure" des US-DHEW (Gesundheits- und Erziehungsministerium) die Ausgabe bestimmen, die für Trainingsprogramme samt materiellen Einrichtungen („Aktivität") für körperbehinderte Kinder (Subgruppe der „target group": „children and youth-income under $ 5000, age 0—21") im Rahmen der „spezifischen Gesundheitsvorsorge" (Programm-Kategorie) des DHEW vorgesehen ist[84].

(c) Ferner enthält der PFP eine Übersicht, welche den „outputs" der Programme ihren *Nutzenwert* (bzw. *Wirksamkeitsindikatoren*) gegenüberstellt, und zwar für das kommende Haushaltsjahr und soweit wie möglich auch für vier folgende Planungsjahre. So werden etwa im PFP des US-DoT (Verkehrsministerium) dem in „lane miles" gemessenen „output" des Programms „interstate system" der Programmkategorie „highways" als „benefits" das zusätzlich mögliche tägliche Verkehrsvolumen, die voraussichtlich verhinderten tödlichen Verkehrsunfälle (Intervallschätzung) und die Anzahl der sonstigen verhinderten Unfälle gegenübergestellt[85].

(d) Schließlich sind die Ausgaben in einer weiteren Übersicht nach „commitment classifications" aufzuschlüsseln, die „will group financial data for programs according to the degree of control that can be exercised by the executive branch in the allocation of resources in the budget and future years"[86]. Danach werden Ausgaben, zu deren Leistung eine gesetzliche Verpflichtung („statutory formula") besteht, z. B.:

---

[84] Vgl.: *R. N. Grosse*, Problems of Resource Allocation in Health, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 3., a.a.O., S. 1197—1223, hier S. 1207 f.

[85] Vgl.: Program and Financial Plan — Department of Transportation, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 2, a.a.O., S. 734 ff. — Die „PFP Guidance" des BoB-Bulletin 68—9 vom 12. 4. 1968, abgedruckt a.a.O., S. 648 ff., führt dazu aus (S. 648): "The types of outputs to be reflected in the PFP may differ from those to be considered in the PM's and special analytic studies. The PFP is intended to reflect, for decisions reached, the outputs in relatively unambigous terms. Outputs in these terms might include the number of B-52 squadrons, number of workers trained, etc. Such measures are useful for internal agency programming, although they do not measure the benefits of the program or progress against agency objectives."

[86] BoB-Bulletin 68—9, „PFP Guidance", a.a.O., S. 650 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von solchen geschieden, für die erst im Budgetjahr eine gesetzliche Grundlage („requiring legislation") zu schaffen ist; die im Ermessen („administration commitments") der Verwaltung liegen; für die Überziehungen der Budgetansätze zu erwarten sind („programs controlled by the level of appropriations", etwa Forschungs- und Entwicklungsausgaben).

Um das Programmbudget formal bewältigen zu können, wurden mehrstellige Codes entwickelt, nämlich ein Format-Code zur Fixierung und Computerspeicherung sämtlicher Komponenten (Elemente) der Programmstruktur und ein Programmbudget-Code zur Durchführung des Crosswalk-Prozesses. Die Programm-Memoranden und analytischen Spezialstudien gelten als integrierende Bestandteile des Programmbudgets. Schließlich finden sich im PFP Angaben über die Art der Finanzierung. Einer Klassifikation D. Novicks entsprechend, können dabei folgende Finanzierungskategorien unterschieden werden: (i) direkte Finanzierung bei allen Aktivitäten, deren Leitung und Ausführung in oberster Instanz dem Bund obliegt; (ii) öffentliche Darlehen (loans"); (iii) öffentliche Zuschüsse („grants"); (iv) Benützungsgebühren (Taxpreise, „user charges").

II.5. PPBS und Verwaltungsbudget: Drei alternative Konzeptionen

19. Das PPB-System bemüht sich also, von der rein aufwandsmäßig orientierten Gliederung der Budgetposten in Personal- (laufende und Pensions-), Sach- und allgemeine Ausgaben, die weder Schlüsse über die tatsächlich erreichten Leistungen eines Ressorts (ex post-Effizienz) noch eine effizienzkritische Beurteilung der Angemessenheit seiner Ausgaben (ex ante-Effizienz) zulassen, wegzukommen. Um ökonomische Kalküle anwenden zu können, muß statt dessen für jede Verwaltungseinheit von „output-oriented categories which cover its total work and area of responsibility"[87] ausgegangen werden. (Näheres dazu unter Pkt. 20.) Dadurch ist der *analytische Kern* des PPB-Systems charakterisiert; je nach der faktischen Bedeutung, welche der Analyse im Rahmen des PPB-Systems zukommt, lassen sich, A. Schick[88] folgend, grundsätzlich *drei Konzeptionen* unterscheiden:

(a) In der sog. *„cross-walk-Konzeption"* „analysis is commissioned, produced and reported expressly for purposes of budget making", wobei „budgetary deadlines, not the shape of the analytic problem deter-

---

[87] *M. L. Weidenbaum,* Economic Analysis and Government Expenditure Decisions, a.a.O., S. 470.

[88] *A. Schick,* Systems for Analysis: PPB and its Alternatives, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., S. 817—834, hier S. 827 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mine how and when analysis are reported"[89]. Die Analyse ist den „Budgeterfordernissen", d. h. Gesichtspunkte der rationalen Allokationsplanung sind denen des Einnahmenaufkommens und der Budgetprognose untergeordnet. Diese Konzeption liegt den PPB-Anweisungen des BoB für die allgemeine Verwaltung zugrunde, das damit seine ursprüngliche Verbindung mit dem Schatzamt (Finanzministerium) nicht verleugnen kann[90]; sie minimiert die Eingriffe in den traditionellen Budgetierungsprozeß.

A. Schick hat den traditionellen Budgetierungsprozeß zu Recht *„antianalytisch"* genannt, und diese Ansicht begründet[91] mit: (i) dem vorherrschenden Routine-, Plafonds- und „Formular"-Denken, das dazu tendiert, die zur Vorbereitung nicht-programmierbarer innovativer Entscheidungen wünschenswerten komplexen Analysen zu verdrängen („Greshams Gesetz der programmierten Entscheidung", H. A. Simon); (ii) der vorherrschenden Konfliktlösungs bzw. -beschränkungs-Strategie des — grundsätzlich akzeptierten — rekurrenten Anschlusses

---

89 *A. Schick,* a.a.O., S. 827.

90 Das 1921 geschaffene BoB war zunächst dem Finanzministerium (Treasury) unterstellt; es wurde eingerichtet, nachdem die Gesetzgebung ein „executive budget" gefordert hatte, das vom Präsidenten der USA dem Kongreß jährlich vorzulegen ist. Vorher legten nämlich die einzelnen Ressorts ihre Ausgabenschätzungen dem Kongreß mehr oder minder unkoordiniert direkt vor. 1939 wurde die „ambiguity" der Verbindung von BoB und Treasury beseitigt und das BoB dem „executive office" des Präsidenten zugeordnet, um derart seine persönliche Verantwortlichkeit für das Budget dem Kongreß gegenüber eindeutig zu demonstrieren. Das BoB ist keine selbständige Verwaltungsorganisation, sondern eine „staff agency" des Präsidenten. Das Schatzamt (Treasury) wägt die Anforderungen der Ressorts gegen seine eigenen Einnahmeerwartungen ab. Alle Ressorts sind aber dem Präsidenten verantwortlich und geben in ihren Programmen daher indirekt seiner Politik Ausdruck. Deshalb gewann das BoB im Laufe der Zeit einen wachsenden Einfluß auf Planung und Budgetierung des Bundesbudgets. Dennoch könnte verstärkte interbehördliche Zusammenarbeit die Funktionsfähigkeit des BoB verbessern: "The Budget Bureau could probably make more reliable estimates if other government agencies were given more specific guidelines and would devote a greater effort to the preparation of their own budget projections. They also should submit a list of program proposals that are under serious discussion in their range of responsibility even though these are not yet officially recommended by the President. The Budget Bureau should not, however, merely collect and compile the agency estimates but should evaluate them and specially should appraise new program proposals for which no specific agency is currently responsible. The Budget Bureau should also identify programs that may be terminated or curtailed" (*G. Colm, P. Wagner,* Federal Budget Projections, Washington 1966, S. 15). Ebenso ist folgende generelle Empfehlung von G. Colm und P. Wagner beachtenswert: "We feel that at the agency level it is generally not desirable for the same persons to be engaged both on current work and on budget projections covering future years. When one is immersed in budget detail, it is exceedingly hard to divorce oneself sufficiently from current pressures to retain an imaginative outlook regarding future needs and possible developments" (*G. Colm, P. Wagner,* Federal Budget Projections, a.a.O., S. 17).

91 *A. Schick,* a.a.O., S. 818 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an das Budget des Vorjahrs, der durch „marginale Berichtigungen" eine in der Regel nur unwesentliche Modifizierung erfährt; (iii) der Entscheidungsfindung von „unten nach oben", die dazu tendiert, die Zielformulierung auf „zu niederer Ebene" anzusetzen, und der es daher nicht selten an „analytic insight and central perspectives" mangelt, so daß „the budget presented is largely the non-analytic aggregation of bits and pieces appropriate for lower level choice"[92]; und (iv) der mit dem Übergang vom Anteil- zum Kontrollsystem zunehmenden Unwissenheit der Verwaltung über die Wirkungen ihrer Programme, die eher nicht zu vertiefter Analyse anreizt, sondern deren (scheinbare) Zwecklosigkeit zur (bequemen) Entschuldigung werden läßt, „wie bisher" weiter zu budgetieren. Aus allen diesen Gründen wird die analytische Durchdringung dieses budgetorientierten Typs von PPBS entsprechend gering sein: "If policy analysis is to flourish, it will have to be rescued from budgeting ... to continue with PPB's crosswalk relationship is to invite certain failure and disappointment[93]."

(b) Die sog. *„two-track" Konzeption* bindet die Analyse nicht mehr primär an die Erfordernisse traditioneller Budgetierung, sondern „recognizes that budgeting and analysis have different time requirements, and that budgeters and analysis have different perspectives and operate with different constraints"[94]. Die analytischen Stäbe sind hier besser dotiert als unter Konzeption (a) und ihre Analysen zahlreicher und von höherer Qualität. Der Nachteil dieser Konzeption liegt indes darin, daß „if there is no strong, sustained demand for analysis, the lack of a formal, close link up of analysis to budgeting will be fatal. Analysis will be irrelevant and outside the channels of policymaking"[95]. Nur die analytisch und organisatorisch dynamische Persönlichkeit McNamaras ließ solche Gefahr zu seiner Zeit im DoD, dessen PPB dieser Konzeption nahestand, nicht spürbar werden.

(c) Die *„analytic-budgeting"-Konzeption* integriert Planung, Programmierung und Budgetierung so, daß es weder einer formellen (Konzeption (a)) noch einer informellen (Konzeption (b)) Verbindung zwischen der Analyse der Allokationsalternativen und der Bestimmung

---

[92] *A. Schick,* a.a.O., S. 820; S. 818 bzw. 820 faßt Schick die typische Attitude verwaltungsorientierter Budgetierung treffend zusammen: "The budget view is insular, riveted to the figures inside, not to what happens outside government as a consequence of public choices. The budgeter's points of reference are what was spent last year, what is mandated by existing legislation or by price and workload increases, *and what is the revenue outlook* ... When a budgeter maintains his insular view, he can sharply cut down the difficulties of deciding, for he eliminates from the picture most of the variables that cannot be accounted within the organization."

[93] *A. Schick,* a.a.O., S. 823.

[94] *A. Schick,* a.a.O., S. 829.

[95] *A. Schick,* a.a.O., S. 829.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Budgetposten bedarf. Das „Plafond"-Denken wird prinzipiell vom *Marginaldenken* abgelöst, in welchem die Frage nach dem „Ausgleich der sozialen Grenzerträge" konkurrierender Ausgabenprogramme dominiert, der tendenziell anzustreben versucht wird.

Diese Konzeption ist in gewisser Weise ein „Ideal" und bedingt eine radikale Umorientierung „traditionellen Budgetdenkens": "The budget process is purged of a good deal of its detail, and the existing budget forms and documents are replaced by new informational and decisional procedures that pertain to policy outcomes rather than to the internal affairs of government agencies. The bottom-up budget tradition is reversed as top levels furnish policy direction to subordinates prior to preparation of the detailed budget estimates[96]." Ebenso wichtig ist es, daß Anreize, in Alternativen zu denken, geschaffen werden. Im traditionellen Budgetierungsverfahren sind diese Anreize geradezu in falscher Richtung eingesetzt[97]: Wenn ein Ressort Prioritäten setzt, läuft es Gefahr, daß Mittel für von ihm als „weniger wichtig" eingestufte Programme gerne von der Zentrale (Finanzministerium, BoB) des Budgetierungsprozesses gestrichen werden, ohne daß diese Mittel rangmäßig höheren Projekten zugewiesen würden. Daher besteht ein starker Anreiz, „etablierte Budgetposten" zu verteidigen und gerade *nicht* in Prioritäten zu denken und ferner für neue Programme keine Einschränkungen bzw. die Streichung von alten anzubieten.

Als ersten Schritt in Richtung der Intensivierung des Marginalkalküls bei der Alternativselektion schlagen daher A. Enthoven und H. Rowen vor, die Frage des Budget*umfangs* der Ressorts von der ihrer Ausgaben*struktur* zu trennen, im Sinne der Konzeption des rekurrenten Anschlusses eine längerfristige Stabilität (relativ oder absolut?!) des „budget level" anzuerkennen und „redirect some of their energies from the struggle over budget level to the problem of improving allocation"[98]. In die gleiche Richtung zielt A. Schicks Vorschlag, eine mehrjährige Budgetperiode einzuführen, in der *seriatim* die einzelnen Ausgabenprogramme von den Entscheidungsinstanzen des Budgetierungsprozesses diskutiert werden „with the remaining portions being funded under continuing appropriations until they are scheduled for review"[99].

---

[96] *A. Schick,* a.a.O., S. 829; für eine ähnliche Anregung vgl.: *A. M. Rivlin,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Health, Education, and Welfare: Some Lessons from Experience, a.a.O., S. 921.

[97] *A. Enthoven, H. Rowen,* Defense Planning and Organization, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, a.a.O., S. 365—417, hier S. 381 f.: "This leads to hoarding of large and expensive programs of relatively low marginal value."

[98] *A. Enthoven, H. Rowen,* Defense Planning and Organization, a.a.O., S. 387.

[99] *A. Schick,* a.a.O., S. 830.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings muß dann ein Verfahren für die „Vorwegnahme" unaufschiebbarer „außerordentlicher" Programmänderungen und für „crisis management" im weitesten Sinne vorgesehen werden.

II.6 Das modifizierte allgemeine Modell: Planung, Programmierung und Budgetierung in der zivilen Verwaltung der USA

20. Die Konzeption des PPB-Systems ist, Planung, Programmierung und Budgetierung als einen kontinuierlichen Prozeß der Allokation knapper Budgetmittel auf die verschiedenen Staatsaufgaben zu verwirklichen; dies bedeutet mehr als nur die Einführung neuer analytischer Verfahren in den etablierten Budgetzyklus. „Idealtypisch" gesehen, bedeutet es vielmehr die Integration dieser Verfahren in einen ihnen entsprechenden Informations- und Entscheidungsprozeß über die Allokation knapper Ressourcen zur Erfüllung der Staatsaufgaben. Prototyp des PPB-Systems war die oben ausführlich dargestellte Programmbudgetierung des US-Verteidigungsministeriums, dessen Konzeption entsprechend modifiziert auf die zivile Verwaltung übertragen wurde. Die folgende *Zusammenfassung* der charakteristischen prozessualen Elemente des allgemeinen PPB-Systems kann deshalb knapp gehalten werden. Sie ist „idealtypisch-normativ" ausgerichtet; auf die „Wirklichkeit" wird kurz in Pkt. 19 und später in Abschnitt IV.3. eingegangen.

(a) Jedes Ressort identifiziert — auf der Basis der durch „policy analysis" zu ermittelnden „nationalen Ziele" — *Subziele,* in die operational meßbare Größen als Argumentvariable eingehen sollen. Damit die Zielformulierung nicht auf „zu niederer Ebene" angesetzt wird, müssen entsprechende Anweisungen „von oben" ergehen, die das politisch Gewollte transparent machen. Natürlich ist es praktisch unmöglich, auch nur alle Ausgaben*gruppen* eines Ressorts jährlich auf ihre Dringlichkeit zu prüfen; dies ist auch nicht nötig, da die Anzahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt politisch möglichen Alternativen in der Regel gering ist und die Kontrahenten der in Konkurrenz stehenden Alternativen gewöhnlich nur wenige mächtige Gruppen sind, was zur Isolierung und Überschaubarkeit dieser Alternativen beiträgt. In solchem Sinne richtet der Direktor des BoB *„issue letters"* an die Ressorts, in denen er für das zu „verplanende" Budgetjahr *„major program issues"* (MPI) identifiziert, über welche das Ressort Programm-Memoranda (PM) auszuarbeiten hat; ferner wird darin angeregt, bestimmte analytische Spezialstudien (SAS) zu wichtigen Einzelproblemen durchzuführen. Im *„planning and budgeting cycle"* für das Fiskaljahr 1971 sollten diese „issue letters" vom November 1968 bis Ende Februar 1969 an die Ressorts verschickt werden (vgl. aber FN 101).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wesentlich ist die Verpflichtung, PM über *ausbringungsorientierte Kategorien* zu erstellen. Die frühere Praxis bestand darin, „inputs" anzuführen, die dann meist als zur Durchführung bestimmter Aufgaben *absolut* „notwendig" bezeichnet wurden. Mit der Angabe sachlicher und personeller Anforderungen hat man aber bereits implizit bestimmte Programmentscheidungen getroffen. Daher werden durch eine derartige Budgetierung weder intrasektorale Alternativen noch die zwischen ihnen bestehenden „trade-off"-Beziehungen sichtbar gemacht. Das darin zum Ausdruck kommende Plafonddenken des „requirements approach" ist das genaue Gegenteil des Marginaldenkens, das neue Programme nicht „um jeden Preis" durchsetzen will, sondern Prioritäten anbietet. *Die anzustrebende ausbringungsorientierte Betrachtung staatlicher Aktivitäten ermöglicht hingegen dem Parlament und der interessierten Öffentlichkeit einen vertieften Einblick in die „Produktionsstruktur" der öffentlichen Verwaltung und gestattet der öffentlichen Finanzkontrolle, ökonomisch sinnvolle Indikatoren für die Prüfung der „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit" des Budgetvollzugs zu entwickeln.*

(b) Für die in den Beilagen der issue letters bezeichneten MPI haben die Ressorts (agencies) zwischen 15. 2. und 15. 7. PM auszuarbeiten. Beispielsweise[100] bestimmte der „issue letter" des BoB-Direktors an das US-DoT (Verkehrsministerium) vom 12. 4. 1968[101] folgen de 3 MPI der Programmsubkategorie „Intra Urban Transportation" zur Behandlung in einem PM: „Highway engineering"; „Urban parking facilities"; „Bus alternatives in urban commutation". Die „issue" für die erstgenannte MPI wurde so formuliert: "What should be the composition of the Federal-aid financing in 1970 of State highway engineering projects considering the costs and the benefits in terms of reduced congestion and improved safety?[102]" Es sollten *Alternativen* zur Lösung dieser MPI entworfen und mittels der genannten *Kriterien* bewertet werden.

In seinem „final" PM vom 4. 10. 1968, welches die gesamte Programmkategorie „Urban Transportation" umfaßte, legte sich das DoT zu der oben beispielhaft zitierten „issue" des BoB u. a. folgende Frage vor:

---

[100] Für das Folgende vgl. JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 2, a.a.O., S. 656 ff.

[101] Wir erwähnen das Datum, weil es anzeigt, daß das BoB oft „nicht früh genug im Planungs- und Budgetierungszyklus die Rundschreiben an die einzelnen Ressorts verschicken" konnte (*J. W. Carlson,* Systematisches Planen, Programmieren, und Budgetieren, a.a.O., S. 179). Der dadurch ausgeübte zeitliche Druck und die ihrer Zahl nach oft in keiner Weise den analytischen Möglichkeiten der Ressorts gerecht werdenden MPI beeinträchtigen die Qualität der PM. Die Zahl der MPI wurde daher 1970 von nahezu 400 auf 75 gesenkt (*J. W. Carlson,* a.a.O., S. 187).

[102] Man beachte den finanziellen Tenor der Fragestellung!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"What steps should be taken to reduce peak hour congestion, especially on high traffic density radial corridors?" Der erste Schritt zur Beantwortung dieser Frage ist eine *Bestandsaufnahme der existierenden Programme* („background") und ihrer faktischen Effizienz (die oft nicht mit der intendierten übereinstimmt). Der nächste Schritt besteht in der *Identifizierung möglicher Alternativen* („alternative proposals"); in unserem Beispiel waren dies drei: (i) bessere Koordination bestehender Verkehrsprogramme durch die beteiligten Gebietskörperschaften; (ii) sorgfältige Planung neuer Mustertransportprogramme zu Demonstrationszwecken in *einigen* großen Städten mit begrenzter Kostenaufstockung und unter 75 %iger Bundesbeteiligung; (iii) ein neues *Groß*programm, das viele Städte umfaßt. Schließlich erfolgte eine Empfehlung („recommended program") zugunsten von Alternative (ii), mit der Begründung, daß „it offers the possibility of significant benefits for a reasonable cost. The results of a limited number of structured demonstrations will provide valuable information to be utilized in designing more permanent programs at most appropriate funding levels. By focusing existing and new programs, significant progress could be made in this area without cutting back in other areas that are equally important"[103]. Es folgten eine Aufzählung der tragenden Bestandteile des vorgeschlagenen „comprehensive transport demonstration program" und schließlich Hinweise auf nützliche SAS, z. B. zur Analyse der Faktoren der Verkehrssicher- (bzw. -unsicher-)heit, wie etwa Verkehrserziehung, Verkehrsüberwachung, Alkohol und Verkehr, Sicherheitsgurten, Fußgänger etc. Für die Erarbeitung der finalen Alternative war der oben unter Pkt. 14 skizzierte Kommunikations- und Entscheidungsprozeß wesentlich[104].

(c) Alle Programme, insbesondere aber ihre *Kosten* sind über einen mehrjährigen Zeithorizont zu projektieren. Während die traditionelle inputbezogene Budgetierung auf Jahresbasis erfolgt und damit prädestiniert ist, *Folgekosten* eines Projekts zu vernachlässigen, bzw. die „foot-in-the-door"-Praxis zu begünstigen[105], verlangt eine ausbringungs-

---

[103] JEC, a.a.O., S. 681; zu beachten ist das hier zum Ausdruck gebrachte „Prinzip der Parallelentwicklung" zur Beschränkung von Unsicherheit und Risiko; vgl.: *R. R. Nelson,* Uncertainty, Learning and the Economics of Parallel Research and Development Efforts, in: The Review of Economics and Statistics, 43 (1961), S. 351—364.

[104] Wenn sich z. B. zeigt, daß ein bestimmtes „Sicherheitsniveau" ein „zu teures" Programm erfordert, ist die Zentrale mit der Frage zu befassen, welche „trade-offs" zwischen Kosten und Sicherheit unter den Gesichtspunkten des Schutzes des Lebens, der Berücksichtigung der öffentlichen Meinung u. ä. akzeptabel sind.

[105] Deutsch spricht man plastisch auch vom „Eisberg-Effekt": Man setzt, wenn die Ausgaben nicht „zu hoch" sind, „sein" Projekt durch und verschleiert die Folgekosten in der Hoffnung, daß ein einmal begonnenes Projekt zur Vermeidung des Verlusts der bereits aufgelaufenen Kosten (ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bezogene Betrachtung staatlicher Aktivitäten *zukunftsorientierte Projektprogrammierung,* d. h. die detaillierte Offenlegung *aller* mit einem Projekt über den mehrjährigen Planungshorizont voraussichtlich verbundenen Kosten — phasen-klassifiziert in (i) einmalige Kosten für Forschung und Entwicklung, (ii) Kapazitätskosten, und (iii) laufende, d. s. Betriebs- und Unterhaltungskosten.

II.6.E. Exkurs über Probleme der Schätzung und Zurechnung von Kosten öffentlicher Investitionsprojekte

Wir bringen noch einige ergänzende Bemerkungen zu den speziellen Problemen der Schätzungsgenauigkeit und Zurechnung der Kosten öffentlicher *Investitions*programme:

(α) Für die Beurteilung der *Genauigkeit von Kostenschätzungen* stehen zwei Fragen im Vordergrund: (1) In welchem Ausmaß und nach welcher Richtung erweisen sich solche Schätzungen als ungenau? (2) Welche sind die wichtigsten, diese Abweichungen verursachenden Faktoren, und welches Gewicht kommt ihnen im einzelnen zu? Leider sind die in der Literatur zu findenden theoretischen Ansatzpunkte und die dort gebotene empirische Evidenz sehr spezifisch[106] und daher nur beschränkt zur Beantwortung dieser Fragen brauchbar. Auf einige tentative Verallgemeinerungen für eine bestimmte Klasse von Ausgabenprogrammen, für welche die Kostenschätzungsproblematik besonders ins Gewicht fällt, nämlich für *Entwicklungs*projekte im *weiteren* Sinn (also z. B. auch „innovative" Infrastrukturprojekte, nicht aber praktisch kaum abschätzbare Basisforschung umfassend), sei aber doch hingewiesen:

(i) Je früher — ausgedrückt als Verhältnis t zur Gesamtdauer des Projekts — die Kostenschätzung im Ablauf eines Entwicklungsprojekts vorgenommen wird, desto größer wird *ceteris paribus* (das bezieht sich auf die anderen Einflußfaktoren, ist jedoch, soweit diese multikollinear

---

anti-ökonomisches Argument!) auch die zu seiner Fortführung notwendigen Mittel zugebilligt erhält.

[106] Vgl. z. B. folgende, von Mitgliedern der RAND-Corporation erstellte Erfahrungsberichte über die Genauigkeit der Kosten-Schätzungen bei Entwicklungen von Waffensystemen der US-Luftwaffe: *A. W. Marshall, W. H. Meckling,* Predictability of the Costs, Time and Success of Development, in: R. R. Nelson (ed.), The Rate and Direction of Inventive Activity, New York 1962, S. 461—475; *R. Sumners,* Cost Estimates as Predictors of Actual Costs: A Statistical Study of Military Development, in: *Th. Marschak* et. al., Strategy for R & D, Berlin—Heidelberg—New York 1967, S. 140—189. Die Überlegungen der erstgenannten Studie sind vorwiegend qualitativer Art, während die zweite Arbeit aufgrund einer — allerdings kaum als Zufallsstichprobe ansprechbaren — Gesamtheit von 68 Kostenschätzungen aus 22 Waffensystemen versucht, den Einfluß wichtiger, die Genauigkeit dieser Schätzungen bestimmender Faktoren im Rahmen eines Regressionsansatzes quantitativ zu erfassen. U. E. sind dennoch einige Verallgemeinerungen möglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind, zumindest cum grano salis zu verstehen! — siehe weiter unten im Text) der *Fehlschätzungsindex F*, ex post ausgedrückt als Verhältnis der tatsächlichen zu den geschätzten Kosten, sein[107]. Dies hat seinen Grund vor allem in einem anfänglichen „Erfolgsoptimismus" hinsichtlich der billigsten Alternative, das gesetzte Ziel zu erreichen. Mit fortschreitender Ausreifung des Projekts tendiert diese Differenz (wie auch die Streuung der Kostenschätzung um den wahren Wert) dazu, abzunehmen. Das Ausmaß der Verringerung variiert allerdings sehr stark im Verhältnis zu dem gesteckten bzw. von den Auftraggebern im Rahmen ihrer Zeit- und Kostenbeschränkungen für möglich gehaltenen technologischen Ziel: Nur dort, wo darüber bereits am Beginn der Entwicklung mehrminder fest umrissene Vorstellungen bestanden, was typischerweise bei Projekten mit niedrigem Skalenwert des angestrebten technologischen Fortschritts und entsprechend kürzerer Entwicklungszeit der Fall ist, strebt mit t auch F „gleichmäßig" nach 1. Andernfalls tendiert der „Optimismus-bias" dazu, durch lange Strecken des Entwicklungsprogramms vorzuhalten[108].

(ii) Je anspruchsvoller die technologische Zielsetzung, ausgedrückt als Skalenwert A, desto ungenauer (bias nach unten!) dürfte sich die Kostenschätzung *ceteris paribus* (was sich insbesondere auf den Einflußfaktor (i) bezieht) und desto größer ihre Streuung erweisen. A scheint neben t der bedeutsamste, die Kostenschätzungen nach unten verzerrende Faktor zu sein.

(iii) Je länger die Entwicklungszeit L, desto ungenauer (bias vor allem nach unten!) dürfte *ceteris paribus* die Kostenschätzung sein, insbesondere wenn das Forschungs- und Entwicklungsgebiet von überdurchschnittlicher technologischer Dynamik beherrscht wird (wie z. B. die Waffentechnik).

(iv) Der mögliche Einfluß des Kalenderdatums der Schätzung kann durch eine Trendvariable T erfaßt werden, welche den Fortschritts- bzw. Lernprozeß hinsichtlich der Technik der Kostenschätzung in bezug auf eine bestimmte zeitliche Ausgangsbasis (z. B.: 1940) repräsentiert. Dieser Lerneffekt sollte aber, wenn die Schätztechnik einen höheren Stand

---

[107] Der Nenner dieses Quotienten muß allerdings von exogenen Faktoren, die nicht in den Verantwortungsbereich des Schätzenden fallen, bereinigt werden; das sind insbesondere Preisänderungen und Veränderungen des Skalenwertes (procurement-quantity) bzw. neue Ansprüche (Normen) der Auftraggeber an das zu liefernde Ergebnis im Verlauf der Projektentwicklung (*R. Sumners*, a.a.O., S. 143).

[108] Eine kumulative Häufigkeitskurve der Kostenschätzungen in % der tatsächlichen Kosten zeigte, daß auch nach entsprechender Bereinigung der Schätzwerte (FN 107) nur in ca. 20 % der Fälle aus Sumners' Stichprobe die Schätzungen größer oder mindestens gleich dem tatsächlichen Wert waren; ca. 4/5 der Schätzungen waren niedriger, ca. 1/4 niedriger als die Hälfte der tatsächlichen Kosten (*R. Sumners*, a.a.O., Fig. 13, S. 144).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(wie heutzutage) erreicht hat, nicht überschätzt und daher nicht zu optimistisch hoch angesetzt werden.

Die Hypothesen (i) bis (iv) konkretisieren technologische Bestimmungsfaktoren der Genauigkeit von Kostenschätzungen, wobei Fehler in der Schätzung von t, A und L alle in dieselbe Richtung wirken. Eine Unterschätzung des „erforderlichen" technischen Fortschritts A und der damit in engem Zusammenhang stehenden Länge des Entwicklungsprogramms L hat zugleich einen zu hoch angenommenen Prozentsatz t zur Folge. Beide Fehler ergeben einen zu niedrigen Wert für den Fehleinschätzungsindex F. Da dies der Normalfall sein dürfte, mag als *Faustregel* gelten, daß F in Wirklichkeit größer ist als sein geschätzter Wert, daß somit nicht nur die Kostenschätzung selbst, sondern ihrerseits auch die Schätzung des Fehlschätzungsindex einen bias zum Optimismus aufweist. Die angestellten Überlegungen und die verfügbaren empirischen Befunde erlauben im großen und ganzen nur *qualitative*, tendenzielle Aussagen über die relative Wirkungsgröße und -richtung der einzelnen, angeführten Faktoren auf die Genauigkeit von Kostenschätzungen[109]. Diese Kenntnisse sind immerhin besser als gar keine; Abteilungen, die Entwicklungsaufträge vergeben, könnten diese Kenntnisse durch statistische Dokumentation ausgewählter Daten des Fortschritts „ihrer" Projekte empirisch vertiefen und konkretisieren[110].

---

[109] Sumners versuchte, die auch nach Bereinigung (siehe FN 107) verbleibenden enormen Unterschiede der in der Praxis zu beobachtenden Werte von F durch Regression auf die Variablen t, A, L und T zu erklären. Er fand, daß seinem Datenmaterial, „am besten" eine Exponentialfunktion der Form (a.a.O., S. 145)

$$F = a_0 \{\exp. [a_1 t + a_2 tA + a_3 A + a_4 A^2 + a_5 L + a_6 (T - 1940)]\} \cdot v$$
$$(++ \quad ++ \quad - \quad -- \quad + \quad + \quad -)$$

entsprach (v = Residualfaktor, „Irrtumsglied"). Die Schätzwerte der Regressionskoeffizienten, von denen wir hier nur das für eine Verallgemeinerung relevante Vorzeichen wiedergegeben haben, widersprechen den Hypothesen des Textes nicht. Verdopplung des Vorzeichens unter den Koeffizienten bedeutet, daß der dem betreffenden Koeffizienten zugeordneten „Variablen" ein besonders starker Einfluß in die durch das Vorzeichen angegebene Richtung zukommt: Bei der Interpretation der numerischen Werte der Koeffizienten sind aber manifeste bzw. wahrscheinliche Multikollinearitäten durch das mehrfache Auftreten von Variablen als Regressoren bzw. infolge sachlich bedingter Zusammenhänge, insbesondere zwischen A und L (vgl. oben im Text), zu beachten! Aus diesem Grund sowie u. a. wegen der spezifischen und keinesfalls zufälligen Stichprobe, aus der sie errechnet wurden, erlauben die gewonnenen numerischen Werte keine Verallgemeinerung in quantitativer Hinsicht. Sumners selbst ist etwas optimistischer (a.a.O., S. 146): "If future development program cost histories and cost-estimating methods are like those in the past, this formula should be helpful to those who use the cost estimates. If proper allowance is made for the excessive numerical precision of the results, an Air Force planner could hardly be misled if he took the results into account in the course of making decisions."

[110] Mit dieser Zielsetzung entwickelte das US-DoD seit 1966 periodisch zu revidierende sog. *development concept papers*. Diese DCPs sind „an attempt to document the performance, cost, and schedule estimates, as well as the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(v) Der wichtigste, die Genauigkeit von Kostenschätzungen beeinflussende *institutionelle* Faktor ist die *Kontraktpraxis,* welche der öffentliche Auftraggeber gegenüber seinen Auftragnehmern handhabt; dies gilt vorzugsweise, wenn — wie etwa (1962) in den USA für rd. 60 % des Dollar-Volumens aller Rüstungsauftrage — kein Wettbewerb, beispielsweise in Form einer öffentlichen Ausschreibung, stattfindet[111]. Unter der sog. *„cost-plus-fixed-fee"*-Praxis des US-DoD war der Preis beinahe vollständig flexibel, um der stark beeinträchtigten Vorhersagbarkeit des Engproduktes und dem Entwicklungskostenrisiko des privaten Kontraktunternehmens Rechnung zu tragen. Doch hegte man zunehmend den Verdacht, daß die Kostenschätzungen von den privaten Firmen bewußt zu niedrig angesetzt wurden, um die Chancen für einen Vertragsabschluß zu verbessern[112]; nachträgliche Kostenüber-

---

technical risks, which were the basis for the decision to start or continue a development program. Each interested party is required to concur in these estimates or state explicity this objections. The goal is not to insist on completely accurate cost and schedule estimates but to combat tendencies to grossly overstate expected performance and understate costs and risks merely to get a project underway" (*A. C. Enthoven, K. W. Smith,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Current Status and Next Steps, a.a.O., S. 960 f.).

[111] Bezeichnen wir mit Π_T den vertraglich fixierten „Normalgewinn", mit C_T die ausgehandelten „Zielkosten", mit C_A die ex post bekannten tatsächlichen Kosten und mit α einen ebenfalls ausgehandelten „Haftungsprozentsatz" (Risikofaktor), so ergibt sich der realisierte Gewinn Π_C eines Unternehmens aus einem Regierungsauftragsvertrag zu: $\Pi_C = \Pi_T + \alpha\,(C_T - C_A)$. Ist $C_T > (<)\ C_A$, wird von einem „cost-underrun" („cost-overrun") gesprochen. Je nach dem Wert von α können prinzipiell drei Vertragstypen unterschieden werden: $\alpha = 1$: normaler „firm fixed fee"-Vertrag (der Unternehmer haftet voll für alle von ihm verursachten Kosten); $\alpha = 0$: „cost-plus-fixed fee"-Vertrag (unverbindlicher Kostenvoranschlag); $0 < \alpha < 1$: „incentive"-Vertrag. Π_T wird in der Praxis in (monoton und meist quadratisch wachsender) Abhängigkeit von dem durch den Unternehmer übernommenen Risiko, ausgedrückt durch die Höhe von α, festgelegt, wobei man von einem „Normalsockel" von etwa 6 % der Zielkosten ausgeht. Den Versuch einer allgemeinen Theorie der öffentlichen Auftragsvergabe des US-DoD findet der Leser bei: *F. M. Scherer,* The Theory of Contractual Incentives for Cost Reduction, in: The Quarterly Journal of Economics, 78 (1964), S. 257—280; hier wird das Problem der optimalen Aushandlung von Π_T, C_T und α sowohl aus der Sicht des gewinnmaximierenden — und eventuell risikoscheuen — Unternehmers als auch des öffentlichen Auftraggebers behandelt. Leider werfen die stark vereinfachten theoretischen Modelle nicht allzuviel Licht auf die komplexe Verhandlungssituation der Praxis und ihre statistisch und durch Interviews registrierten Ergebnisse.

[112] "The policy of cost-plus contracting followed in most military projects is not common practice in private developments. Under cost-plus contracting there is very little penalty attached to understating costs, hence contractors have a decided incentive to do so in order to get contracts. The tendency to underestimate costs is, therefore, not very surprising in military development" (*Marshall & Meckling,* a.a.O., S. 462). Die empirische Überprüfung dieses Verdachts ist allerdings schwierig: Sumners verglich die Kostenschätzungen seiner Stichprobe, die von der RAND-Corporation erstellt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schreitungen waren ja, da die Kostenschätzung nicht bindend erfolgte, für den privaten Unternehmer „ungefährlich". Seit 1960 wurde deshalb auf Anweisung des SOD[113] die sog. *„incentive contracts"*-Praxis entwickelt bei der — ungeachtet der Einzelheiten verschiedener Varianten wie z. B. des „cost-plus-incentive-fee"-Vertrages — die Kontraktfirma einen bestimmten Prozentsatz der Differenz zwischen den tatsächlich entstandenen Kosten und den „negotiated target costs" entweder (als „cost-underrun") zugesprochen erhält oder auch (als „cost-overrun") tragen muß. Man hoffte im DoD, daß bei jedem $, der anstelle von cost-plus-fixed-feed-Verträgen für incentive-Verträge ausgegeben wird, ca. 10 cents erspart werden könnten. Kritische Beobachter bezweifeln dies: Die Firmen werden zwar aus Risikoscheu den Prozensatz α relativ niedrig aushandeln, aber andererseits der Versuchung nicht widerstehen, ihr Fachwissen, ihre Erfahrung, kurz ihren Informationsvorteil zur Aushandlung möglichst hoch angesetzter Zielkosten C_T auszunützen[114]; diese Strategie wird gerade effizienten Unternehmungen, die schon aus diesem Grund dem öffentlichen Auftraggeber gegenüber eine starke Verhandlungsposition haben, erhöhte Gewinne einbringen.

Modifizierte „incentive"-Verträge prämiieren neben Kosteneinschränkungen auch Qualitätsstandards und die Einhaltung bestimmter zeitlicher Fristen. Dies kann zwar den bias der Kostenschätzung vermindern, aber für die Regierung ist die Festlegung der den einzelnen Dimensionen der Produkterstellung zugeordneten Gewichte α_i ein formidables Problem, weil sie nie genau weiß, ob die Anpassung der Unternehmer-

---

wurden, mit jenen der Kontraktfirmen und fand: "No evidence was found for concluding that there was either a meaningful or statistically significant difference between estimates from these two groups" (*R. Sumners*, a.a.O., S. 169). (Dieses Ergebnis entlastet allerdings die Rüstungsindustrie noch nicht: Denn die Schätzungen der RAND-Corporation basieren auf Daten, die ja die Industrie selbst zur Verfügung gestellt hatte!) Die zweite, von Sumners in Betracht gezogene Möglichkeit, die „underbidding hypothesis" zu prüfen, bestände in einer Einsichtnahme in die „order books to see if the low bids were typically associated with contractors who were particularly in need of Air Force work" (*R. Sumners*, a.a.O., S. 178). Einer derartigen Überprüfung stehen aber unüberwindbare juristische und politische Hindernisse entgegen. Sumners konnte daher den Einflußfaktor *(v) nicht* in seinen Regressionsansatz (oben FN 109) einschließen.

[113] Diese Entwicklung ging bezeichnenderweise nicht von den „Militärs" selbst aus; denn, wie *Marshall/Meckling*, a.a.O., S. 475, hervorheben „the military itself is anxious to have development proposals supported by the Department of Defense and Congress".

[114] Vgl. *F. T. Moore*, Incentive Contracts, in: St. Enke (ed.), Defense Management, a.a.O., S. 213—231; dementsprechend wurden im Gefolge von 2/3 bis 3/4 aller „incentive"-Kontrakte „cost-underruns" realisiert. Moore fand, daß die *Abweichungen* vom Kostenziel der Verträge annähernd normal verteilt waren und der Mittelwert dieser Verteilung nicht bei einer durchschnittlichen Abweichung von 0 vom Kostenziel, sondern signifikant 3—8 % unter diesem lag. Daraus kann abgeleitet werden, daß sich effiziente wie weniger effiziente Unternehmer gleicherweise der im Text vermuteten Verhandlungsstrategie bedient haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

disposition an die relative Höhe der ausgehandelten Prämien auch wirklich die von ihr damit intendierte Produktionsspezifikation hervorbringen wird. Sie bedarf daher für diese indirekte Art der Festlegung der ihre Präferenzfunktion optimierenden Produktkriterien detaillierter technologischer und kostenspezifischer Informationen, über die wiederum in erster Linie die interssierten Kontraktfirmen selbst verfügen; diese werden daher auch bei modifizierten incentive-Verträgen versuchen, für *jene* Produktspezifikationen die relativ höchsten Prämien auszuhandeln, die sie mit geringem Versagensrisiko relativ kostengünstig herstellen können[115].

(β) Eine Mehrzahl von Projekten hat Vielzweckcharakter (am Beispiel eines Wasserkraftwerks: Elektrizitätserzeugung, Flußregulierung, Erschließung eines Ausflugsziels). Hier kann der Ökonom durch sorgfältige Analyse endproduktbezogener Kostenkategorien dazu beitragen, *Interdependenzen* und im Grunde oft willkürliche Aufteilungsschlüssel aufzudecken. Er sollte versuchen, auf Grund einer genauen Analyse die *Gemeinkosten* (z. B. Staubecken) von den tatsächlich *separablen Kosten* der einzelnen Funktionen des Vielzweckprojekts (z. B. Schleusen für Schiffahrt, Generatoren für Elektrizitätserzeugung) zu trennen. Nur dann, wenn der Nutzen einer Funktion ihre separablen Kosten nicht rechtfertigt, sollte diese Funktion aus dem Vielzweckprojekt ausgeschlossen werden, es ist jedoch falsch, eine Funktion deswegen fallen zu lassen, weil ihr geschätzter Nutzen zwar ihre separablen Kosten, nicht aber einen zusätzlichen nach (im Grunde) arbiträren Kriterien („equitable share") festgelegten Anteil an den Gemeinkosten „deckt"[116].

(γ) Der Ökonom sollte ferner soweit wie möglich *Grenz*kosten ermitteln, die Wichtigkeit einzelner Kostenelemente durch Kostensentivitätsuntersuchungen prüfen sowie die Konsistenz der Kostenbewertung alternativer Projekte überwachen.

*

(d) Die Abschnitte a) bis c) befaßten sich mit „control-in-the-large", d. h. Möglichkeiten der rationalen Ressourcenallokation, wofür PPBS ursprünglich entwickelt worden ist. Für die Frage der *„control-in-the-small"* d. h. der Überwachung der zweckentsprechenden Durchführung der programmierten Entscheidungen traf PPBS ursprünglich keine Vorsorge. Doch hat D. Novick bereits um 1960 die Bedeutung eines kon-

---

115. Das Problem der optimalen Disposition gewinnmaximierender Unternehmer in Reaktion auf modifizierte „incentive"-Verträge wird behandelt bei: *N. S. Weiner*, Multiple Incentive Fee Maximization: An Economic Model, in: The Quarterly Journal of Economics, 77 (1963), S. 603—616.

116 *R. N. McKean*, Efficiency in Government Spending, New York 1958, S. 44 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tinuierlichen *„progress reporting"* hervorgehoben: "The effective management of approved programs also requires a reporting system that keeps top officials constantly informed of the progress being made in achieving established objectives — in both physical and financial terms on the basis of program entities and not merely in terms of the bits and pieces of programs financed in various appropriation accounts[117]." Mit der Ausführung dieses Programms ging wieder das DoD voran, das unter Comptroller R. N. Anthony zur Verbesserung der Informationsbasis für Management-Aktivitäten (oben im Text S. 187) das Kontrollsystem PRIME einzurichten begann[118].

II.7. Erfolgs- und Bewährungskriterien für PPBS

21. Hat sich das PPB-System in der Verwaltungspraxis der USA bisher bewährt? Da für einen beträchtlichen Teil der tatsächlich getroffenen bedeutenderen Entscheidungen niemand weiß, ob und in welcher Form sie ohne PPBS zustande gekommen wären, muß man für die Erfolgsbeurteilung bestimmte *Bewährungskriterien* angeben. (Neueste Entwicklungstendenzen werden kurz in Abschnitt IV.4. dargestellt.) K. E. Marvin und A. M. Rouse[119] haben den Fortschritt von PPBS in 16 Behörden anhand folgender Gesichtspunkte geprüft: (i) Ist man gegenüber „policy analyses" positiv eingestellt und benutzt man sie? (ii) Haben die Ergebnisse von Analysen einen Einfluß auf die tatsächlich getroffenen Entscheidungen? (iii) In welchem Umfang gelingt die Integration von Planung, Programmierung und Budgetierung? (iv) Sind die analytischen Stäbe nach Zahl und Qualität ausreichend besetzt?

Ohne ihren Befund im einzelnen wiederzugeben, sei die große Streuung des PPB-Fortschritts in einzelnen Behörden hervorgehoben. In über 400 Interviews gingen Marvin und Rouse den Ursachen dieser Streuung nach und isolierten 13 Einflußfaktoren[120]. Als wichtigster einzelner Faktor erwies sich die *Einstellung des Behördenchefs (Ressortleiters) gegenüber PPBS:* „In all of the advanced agencies, the agency head has used the PPB outputs for policy decisionmaking as well as

---

[117] *D. Novick,* The Department of Defense, in: D. Novick (ed.), Program Budgeting, a.a.O., S. 102.

[118] "By establishing accountability for resource use better information on actual operation, maintenance, manpower, and other costs should be obtained. This information can, in turn, be used to improve force and financial planning" (*A. Enthoven, K. W. Smith,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense, a.a.O., S. 958).

[119] *K. E. Marvin, A. M. Rouse:* The Status of PPB in Federal Agencies: A Comparative Perspective, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 3, a.a.O., S. 801—814.

[120] *K. M. Marvin, A. M. Rouse,* a.a.O., S. 805 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subsequent advocacy of his position[121]." Worin sind die Gründe für eine indifferente oder ablehnende Einstellung zu suchen? Einmal in der „bargaining"-Komponente, dem zähen Prozeß des Umdenkens, den eingespielte Verwaltungsorganisationen nur ungern auf sich nehmen, starken „Klientelinteressenten" u. ä.; andererseits scheinen aber insgesamt weniger psychologische Widerstände gegen „neuartige Verfahren und Analysen" als die *Frustationen*[122] maßgebend zu sein, denen Behördenchefs angesichts der durch die Analysen implizit oder explizit aufgedeckten Unwissenheit über die Wirkungen vorgeschlagener Programme ausgesetzt sind sowie das Unverständnis gegenüber zu komplexen Analysen[123]. Es ist von maßgebenden Systemanalytikern wie A. C. Enthoven wiederholt betont worden, daß PPBS „is on the side of generalists" und punktuelle, komplexe Analysen „orientated to near-term program decisions" wegen ihrer „Kurzsichtigkeit" in vielen Fällen wenig nützlich, ja sogar schädlich seien, weil sie das Kommunikationsverhältnis zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den Analytikern belasten[124]. Oft genügt eine relativ einfache Analyse,

---

121 *K. M. Marvin, A. M. Rouse,* a.a.O., S. 808. — Präsident Johnson traf den Kern des Implementationsproblems, wenn er in einem an die „heads of departments" gerichteten Memorandum über PPB feststellte: "Most important, this effort requires your personal interest and participation. Objectives will not be questioned unless you make it clear you want them questioned. Existing programs will not be evaluated critically unless you insist upon it. Alternatives will not be presented unless you demand them. The hard choices will not be made unless you make them, do so on the basis of critiques and analyses prepared by your own staffs. Gretting these things done is up to you" (Weekly Compilation of Presidential Documents vom 30. 1. 1967, zitiert nach *H. A. Howey,* The Planning—Programming—Budgeting Approach to Government Decision-Making, a.a.O., S. 13).

122 Diese Frustration ist bei unserem derzeitigen Wissensstand je nach Analyseobjekt verschieden: „Wurden Analysen vorgenommen, so reichte der Anteil der brauchbaren Ergebnisse von 16 % bei den Programmen für ‚menschliche Ressourcen' bis zu 90 % bei den Programmen für ökonomische und soziale Entwicklung. Hier zeigt sich, daß die Analyse der Ressource Mensch im Vergleich mit der Analyse physikalischer Ressourcen ungleich schwieriger ist. Auch die geringere Erfahrung der Analytiker auf diesem Gebiete spielt eine Rolle" (*J. W. Carlson,* Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren, a.a.O., S. 178).

123 "In only a small number of these was any objection raised to the purposes or value of analysis in policy making. More often expressed, particularly by nonanalysts, was resentment at being uninformed and unconsulted. Also expressed were misgivings about to hasty use of 'theoretical' analytic results unsupported by existing data" (*K. M. Marvin, A. M. Rouse,* a.a.O., S. 805, FN 7).

124 Hiermit ist ein Grundproblem der Beziehung zwischen Analytikern und politischem Entscheidungsträger angesprochen; vgl. hierzu das Spektrum von Meinungen, das *C. W. Churchman, A. H. Schainblatt* in: The Researcher and the Manager: A Dialectic of Implementation, in: Management Science, 11 (Februar 1965) B-69-B-87, zusammengestellt haben. A. Enthovens Stellungnahme ist wohl eine Variante von Churchmans und Scheinblatts „communication position": "The most compelling reason to make analyses understandable is that it increases the probability that decisionmakers will use them.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn sie nur die ganze Skala der wichtigsten Alternativen berücksichtigt und tendenziell zutreffende Ergebnisse liefert gemäß der Regel: "It is better to be roughly right than exactly wrong" (vgl. Teil III).

Den nächst wichtigen Faktor für die Erfolgswirksamkeit von PPBS stellt die *Qualifikation des Leiters des analytischen Stabes* der Ressortspitze dar[125]. Ein interessierter Ressortchef kann die Vorteile von PPBS nur ausschöpfen, wenn ihm gute Analytiker zur Verfügung stehen; andererseits ist aber gute Analyse irrelevant, wenn der Ressortchef nicht gewillt ist, sie bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen. Die Kombination guter Analytiker mit einem interessierten Ressortchef führt am weitesten in die Richtung auf das Ziel „analytic budgeting". Auch die Qualifikation der Stäbe unterer Verwaltungsebenen hat nach Marvin/Rouse einen gewissen Einfluß auf die Qualität der Programmentscheidungen (Vorbereitung, Entlastung des „central staff"). Der Einfluß der Größe des Stabes ist demgegenüber weniger ausgeprägt.

Nach überwiegender Meinung *nachteilig* auf die Entwicklung von PPBS hat sich der drittwichtigste — diesmal also negative — Faktor ausgewirkt, nämlich die *Unklarheit darüber, wem PPBS primär dienen soll.* Obwohl das BoB betonte, PPBS sei in erster Linie ein Planungsinstrument der Ressorts, bestärkten bestimmte Verfahrensweisen, wie vor allem die mehr minder einseitige Festlegung der MPI durch das BoB, die Ressorts in ihrer Meinung, PPBS diene primär der Zentrale, also dem Präsidenten und insbesondere dem BoB: „Einmal erscheint es als der Gegner, der laufend einer Behörde die angeforderten Mittel verweigert, andererseits scheint es Ressorts zu unterstützen, die zu stark mit Tagesproblemen belastet sind und langfristige Neuerungen durchführen sollen. Es besteht wenig Aussicht, daß dieser Rollenkonflikt vollständig beseitigt werden kann[126]." Dieser Rollenkonflikt dürfte sich verschärfen, wenn man in einem System mit Ministerverantwortlichkeit daran geht, ein zentrales Programm- und Finanzplanungsamt einzurichten[127].

We all recognize that decisionmakers unsually add judgement to the facts and the logic they consider. This is as it should be; analysis is the servant of judgement, not a replacement for it. However, in most cases where the decisionmaker doesn't personally understand at least the basic structure of analysis, he must not only add judgement but is forced on it entirely" (*A. Enthoven,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Some Lessons from Experience, a.a.O., S. 908).

[125] *K. E. Marvin, A. M. Rouse,* a.a.O., S. 809 f.

[126] *J. W. Carlson,* Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren, a.a.O., S. 188.

[127] Vgl. dazu im einzelnen: *K. Stern,* Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 58, Berlin 1971, S. 69—88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Theorie und Praxis des PPBS: Allgemeine Überlegungen zu einigen analytischen und organischen Fragen

III.1. PPBS und Systemanalyse: Der Kern des Verfahrens

22. Organisatorisch gesehen, ist PPBS ein integriertes Management-Entscheidungssystem. Dieser Zug zur Synopsis und integrativen Schau hat ein analytisches Gegenstück, die *Systemanalyse*. E. S. Quade hat Systemanalyse gekennzeichnet als „an approach to complex problems of choice under uncertainty by systematically examining the costs effectiveness and risks of the various alternatives"[128]. Ihre Zielsetzung wurde von Van Court Hare so umschrieben: "The objective of the systems analysis (from the research team's viewpoint) is to make sure the problem that has been selected, and its proposed solution, will fit into the 'larger system' from which the work assignment was abstracted, and that, as a result, an 'overall' improvement has been achieved in the larger system[129]." Dieses Zitat betont die *Relativität des systemanalytischen Denkansatzes:* Ein Computerzentrum oder ein Düsenjäger bestimmten Typs sind vom Standpunkt der Programmplaner des Verteidigungsministeriums Programmelemente, werden also, kybernetisch gesprochen, von ihm wie eine „black box" behandelt. Er kennt ihre Inputanforderungen sowie ihren Output als funktionales Element innerhalb des von ihm konzipierten Verteidigungssystems; die zwischen beiden bestehenden Transformationsbeziehungen interessieren ihn hingegen nicht. Anders ist der Gesichtspunkt des Ingenieurs und Elektrotechnikers: Er analysiert die genannten Programmelemente als umfassende Systeme komplizierter technischer und elektronischer Subsysteme.

Wir unterstreichen die Betonung des *Kontextes,* welcher der Analyse eines Problems zugrunde liegt, und den Umstand, daß keine Optimal-, sondern lediglich eine „zufriedenstellende" Lösung angestrebt wird. Diese Bescheidung ist mit der Konzeption des „satisficing" (H. A. Simon) verwandt, aber sie erfolgt nicht aus Bequemlichkeit, sondern aus der Erkenntnis, daß der Zielfindungs- und Alternativenentwurfprozeß

---

[128] E. S. Quade in seiner „Introduction" to: E. S. Quade (ed.), Analysis for Military Decisions (1964), fourth printing Amsterdam 1970, S. 5. In diesem Band sind die Vorlesungen der RAND-Corporation über militärische Systemplanung zusammengefaßt; eine Reihe von ihnen ist bereits früher einzeln erschienen. Diese Vorlesungen richteten sich nicht an die Systemanalytiker selbst und sind schon gar nicht ein „how-to-do-it-Kochbuch"; sie wollen vielmehr den zivilen und militärischen Entscheidungsträgern die wesentlichen systemanalytischen Ideen, Konzeptionen und Modelle vorführen, um die Verständigung zwischen Analytikern und Entscheidungsinstanzen zu verbessern.

[129] *Van Court Hare jr.,* Systems Analysis, Kap. 5, in: D. B. Hertz, R. T. Eddison (eds.), Progress in Operations Research, II, New York 1964, S. 125 bis 158, hier S. 125.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

komplexer, innovativer Entscheidungssituationen *adaptiver Natur* ist und den Konkretisierungsiterationen praktisch in der Regel durch Personal-, Geld- und Zeitmangel spürbare Grenzen gesetzt werden, die eine Beschränkung auf „key assumptions" erforderlich machen. A. Enthoven hat dieses zentrale Charakteristikum der Systemanalyse trefflich formuliert: "Generally speaking, there is no 'best' solution to complex matters of policy choice and program formulation. Rather, the purpose of analysis is to sort out which assumptions are important to the decision, why they are important, and how they affect the outcome, so that judgement can be focused on the really crucial issues. The purpose of analysis is to illuminate and inform judgement, not to replace it. This is the opposite of the view that one gets from reading much of the formal literature on analytical methods, which seem to suggest that making the assumptions and collecting the data are uninteresting preliminaries and that the action really starts with calculating the 'optimum' solution given the assumptions and data[130]."

Zwischen Operations Research und Systemanalyse werden zwar oft keine scharfen und festen Grenzen gezogen, aber man kann vielleicht mit A. Wildavsky eine grobe Unterscheidung so treffen: „Je weniger man über die Ziele weiß, je mehr sie sich widersprechen, je größer die Zahl der Elemente ist, die man betrachten muß, je unsicherer die Zahl der Nebeneinflüsse ist, desto wahrscheinlicher handelt es sich um Systemanalyse. Bei der Systemanalyse arbeitet man mehr mit Schätzung und Intuition und weniger mit quantitativen Methoden als bei der Operations-Research-Methode[131]." Die hervorstechenden Kennzeichen der Systemanalyse sind also die *Zielunklarheit,* die erst in einem Zielfindungs- und Alternativensuchprozeß allmählich beseitigt werden muß, und das besondere Gewicht, welches dem Faktor *„Unsicherheit"* zukommt.

Bisweilen wird Systemanalyse mit Kosten-Nutzen- bzw. Kosten-Wirksamkeits-Analyse gleichgesetzt. Außer durch die eben genannten Charakteristika unterscheidet sich die Systemanalyse aber von diesen durch ihr explizites Bestreben, *neue Alternativen* zu entwerfen, wenn Kontext- und Zielmodifizierung dies wünschbar erscheinen lassen. Dadurch wird Systemanalyse — genügend weit betrachtet — zur sog. *„policy analysis"*, von der Y. Dror hervorhebt[132]:

---

130 *A. Enthoven,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Some Lessons from Experience, a.a.O., S. 903.

131 *A. Wildavsky,* The Political Economy of Efficiency: Cost Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting, in: Public Administration Review, 26 (1966), S. 292—310; deutsch unter dem Titel: „Politische Ökonomie der Effizienz: Kosten—Nutzen—Analyse, Systemanalyse, Programmbudget", in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen—Kosten—Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 365—388, hier S. 374.

132 *Y. Dror,* Policy Analyst: A New Professional Role in Government

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"— Much attention would be paid to the political aspects of public decision-making and public policy-making (instead of ignoring or condescendingly regarding political aspects) ...

— A broad conception of decision-making and policy-making would be involved (instead of viewing all decision-making as mainly a resources allocation) ...

— A main emphasis would be on creativity and search for new policy alternatives, with explicit attention to encouragement of innovative thinking ...

— There would be extensive reliance on ... qualitative methods ...

— There would be much more emphasis on futuristic thinking ...

— The approach would be looser and less rigid, but nevertheless systematic, one which would recognize the complexity of means-ends interdependence, the multiplicity of relevant criteria of decision and the partial and tentative nature of every analysis ..."

23. Die systemanalytische Vorgangsweise wird nunmehr an einem Beispiel aus der Verteidigungsplanung erläutert; da es lediglich der Illustration dienen soll, entnehmen wir es wegen des Umfangs der dortigen Erfahrung mit Systemanalysen zweckmäßigerweise der *US-„central war"-Planung* und abstrahieren bewußt von Details. Andererseits wurde es doch etwas mehr ausgeführt als andere in dieser Abhandlung gebotene Beispiele, um zu demonstrieren, daß „the design phase of a study is usually by fare the toughest and most critical part"[133]:

(a) Während die „central war"-Planung[134] der USA nach dem Koreakrieg von der realistischen Möglichkeit eines massiven atomaren Überraschungsangriffs durch die Sowjetunion ausging und hieraus die „massive retaliation"-Doktrine ableitete *(Kontext I)*, wandelte sich die Einschätzung der militärischen Weltlage am Beginn der 60er Jahre zu der Vorstellung eines „spectrum of vaguely perceived and more modest threats which may develop at some indefinite time in the future"[135]. die auch von anderen Ländern als der Sowjetunion („n-th country threat", z. B. China) ausgehen könnten und eine „flexible response"-

---

Service, in: Public Administration Review, 27 (1967), S. 201 f.; eine ausführliche Darstellung seines „optimal model of public policy making" hat Dror in: Public Policymaking Reexamined, Scranton 1968, Teil IV, gegeben.

[133] *A. C. Enthoven, K. W. Smith,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Current Status and Next Steps, a.a.O., S. 968.

[134] Vgl.: *J. R. Schlesinger,* The Changing Environment for Systems Analysis, in: St. Enke (ed.), Defense Management, a.a.O., S. 89—112.

[135] *J. R. Schlesinger,* a.a.O., S. 92.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strategie erforderten. Versicherungen der Regierungsspitze, Geheimdienstberichte, diplomatische Kanäle u. a., aber auch z. B. Untersuchungen über Ursachen, Entwicklung, strategische Konstellationen in „heißen Krisen"[136] bestärkten eine neue Sichtweise des militärischen Kontextes als den einer stufenweisen Eskalation, wobei ein atomarer Schlag möglichst lange hinausgezögert werden und Städte verschonen soll *(Kontext II)*. Eine solche Strategie ist wahrscheinlich, solange beide Gegner voneinander annehmen, daß jeder über ein durch einen ersten Schlag nicht ausschaltbares Abschreckungspotential verfügt, das in einem Gegenschlag („allout-indiscriminate") gegen die Zivilbevölkerung des Angreifers eingesetzt werden würde[137].

Die Allokation des für „central war" bereitgestellten Militärbudgets auf verschiedene Alternativen reagiert äußerst sensitiv auf den Kontext der militärischen Planung. *Kontext I* würde die Beschränkung auf ein bestimmtes System der Raketenwaffe — System A — der strategischen Offensivwaffe (SOF) nahelegen. Der „Austausch" erfolgt hier Schlag gegen Schlag („spasm-war"), festgestellte Ziele werden mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem bestimmten Prozentsatz, z. B. 80 %, vernichtet. Die Zerstörung nicht-festgestellter Ziele würde dagegen exorbitante Grenzkosten verursachen, da die nötige Aufklärung in der Kürze der Zeit nicht vorgenommen werden kann; daher sind weitere Mittel nicht den SOF, sondern der Defensivverteidigung (DV, einschließlich des Zivilschutzes) — hier in erster Linie dem Zivilschutz — zuzuteilen, um die Bedrohung der Zivilbevölkerung durch nicht-entdeckte Basen des Gegners nicht über ein bestimmtes Niveau F (ausgedrückt in wahrscheinlichen Verlusten der Zivilbevölkerung — „fatalities") steigen zu lassen. Sind DV-Ausgaben für ein bestimmtes Niveau von F vorgesehen, so ist der militärische Wert von Ausgaben für *die* SOF, die über die für den Vergeltungsschlag nötige Kapazität hinausgehen, gering.

Anders in *Kontext II:* Je nach der vermuteten Länge des „lag" bis zu einem massiven Atomschlag, bringt die Systemanalyse alternative SOF-Systeme ins Bild, die eingesetzt werden können, um im Zuge der Eskalation der Auseinandersetzung den Charakter der gegnerischen Bedrohung zu modifizieren. Wird dieser „lag" etwa auf 1 bis 12 Tage geschätzt, könnte es nützlich sein, die SOF durch ein Waffensystem B

---

[136] Vgl. z. B.: *H. Kahn,* On Escalation: Metaphors and Scenarios, New York 1965.

[137] Vgl.: *G. H. Snyder,* Deterrence and Defense, Princeton 1961. Welches Potential Abschreckung gewährleistet, hängt von der subtilen Frage ab, wie „Abschreckung" operational als Ziel der Sicherheitspolitik festgelegt wird, etwa durch Abgrenzung von militärischen Zieltypen wie große, mittlere, kleine Städte, Verkehrsanlagen, Flugplätze, Basen etc., charakterisiert nach Zielradius und Zielhärte und dem Prozentsatz, mit dem ihre Zerstörung gewährleistet sein muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu ergänzen, das nach Vornahme entsprechender Aufklärungsaktivitäten weitere bekannte Ziele des Gegners zerstören kann, wodurch die Bedrohung der Zivilbevölkerung herabgesetzt wird. Wird dieser lag (die „strategische Warnung") noch länger vermutet, so ist ein Waffensystem C, z. B. die atomare U-Bootwaffe, ins Kalkül zu ziehen, das nach entsprechend langer Aufklärung *alle* Ziele des Gegners, die noch nicht zerstört sind, identifizieren und erreichen kann, und dadurch die Bedrohung der Zivilbevölkerung weiter herabsetzt[138]

(b) Je nach der subjektiven Wahrscheinlichkeit, die wir den alternativen Kontextvorstellungen zuordnen, werden ganz bestimmte „Mischungen" von Programmalternativen des SOF effizient sein, um das militärische Ziel F zu erreichen. Kontext II verschiebt die Isoquante in einem Koordinatensystem der Kosten der Programsubkategorien SOF und DV gegenüber Kontext I für ein gegebenes F nach links und verändert auch ihre Gestalt. Es entstehen positive „trade-offs" zwischen den SOF und der DV. Die wechselseitig unterstellte Bemühung, den Konflikt zu begrenzen, gibt nunmehr den General Purpose Forces (GPF) ein bedeutendes strategisches Gewicht, so daß die Programmkategorien SOF und GPF in Kontext II analytisch zusammengefaßt werden sollten. Ferner erfordert eine „flexible response"-Strategie die Entwicklung hoch spezialisierter Waffensysteme[139], was allerdings das *Risiko* des (zumindest teilweisen) Ausfalls einer spezialisierten Waffe akzentuiert, da keine zweckentsprechenden Substitute verfügbar sind. Schließlich legt Kontext II eine Forschungs- und Entwicklungsstrategie, die auf ein möglichst diversifiziertes Waffenpotential für jede wichtige Kontingenz zielt, nahe: "The stress is on a well-stocked R & D menu, with numerous specialized projects which can rapidly be moved into the procurement-development stage, if the need arises. The focus of the program is shifted away from *full systems* development to exploratory and advanced development *stages*. The goal is to create, in effect, a shelf of advanced weapon hedges. The key concepts here are technical building-blocks, preliminary compatibility studies, and system design. This may be called an option-creating and option-preserving strategy für R & D[140]."

---

138 *J. R. Schlesinger*, a.a.O., S. 102.

139 In Kontext I besteht keine Notwendigkeit, zwischen schweren und leichten Raketen im Hinblick auf die ‚targets' zu unterscheiden; die Polarisierung des Gegnerschaftsverhältnisses verlangt nur, in Verfolgung einer Art „Minimax"-Strategie, den Schaden, welchen der Gegner maximal zufügen kann, zu minimieren. Kontext II legt dagegen nahe, ein Ziel nur mit einer Waffe anzugreifen, die — eine bestimmte „overkill"-Marge eingerechnet — ausreicht, das spezifizierte Ziel zu zerstören; m. a. W., der Gegner soll nicht unnötig zu einem massiven Gegenschlag provoziert werden.

140 *J. R. Schlesinger*, a.a.O., S. 97.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassend läßt sich dazu also sagen, daß die Planung der Allokation eines gegebenen Verteidigungsbudgets kritisch von den *Annahmen* über den künftigen „central war"-Kontext abhängt[141]. Nur dann, wenn wir den militärischen Kontext als Zwei-Personen-Nullsummenspiel (wie z. B., wenn ein Gegner über eine revolutionäre technologische Neuerung auf dem militärischen Sektor verfügt) sehen, ist eine Minimax-Strategie empfehlenswert und sollte der DV eine betont aktive Rolle (z. B. durch ein ABM-System) zugewiesen werden, gleichrangig mit *einem* Raketen-System der SOF. Anders in Kontext II[142]: Hier können wir mit denselben Mitteln, die wir für Konetxt I bereitstellen würden, durch Flexibilität eine Verminderung der potentiellen Bedrohung erreichen. Die Länge des lags bis zu einem atomaren Schlag gegen städtische Zentren und die Variabilität potentieller Bedrohung ist entscheidend dafür, welche Spezialisierung in der Entwicklung alternativer Waffensysteme anzustreben ist, um die Bedrohung im Zeitraum der Auseinandersetzung zu modifizieren; die DV ist hier in eine mehr „passive" Rolle gedrängt und liefert für ein gegebenes F über den dadurch festgelegten Aufwand hinaus keine weiteren besonders erfolgversprechenden Investitionsmöglichkeiten mehr.

(c) Den bisher skizzierten Entscheidungskontexten strategischer „central-war"-Planung lag das *Talionsprinzip* zugrunde; man droht im Falle einer entsprechend („angemessen") festgelegten Provokation mit Vergeltung bestimmter Art und trägt — will man nicht allenfalls die mit der Provokation herbeigeführte Änderung der strategischen Situation hinnehmen — das Risiko, die Drohung ausführen zu müssen. Auf Grund von Vorarbeiten des Hudson-Instituts hat H. Kahn die US-„central war"-Planung neuerdings durch seinen *umfassenden Mobilisierungsplan* um eine dritte wichtige *Alternative* bereichert[143]; wir zitieren ihn, um die Fruchtbarkeit des systemanalytischen Ansatzes zu unterstreichen und das Verständnis des Lesers für die Verfahrensweise des *Kontext- und „Scenario"-Denkens* an einem letzten Beispiel zu ver-

---

141: "... the most important part of the answer to the pervasive uncertainty facing the analyst or the military planner is not greater subtlety in making difficult choices, but *the design of systems to cope with more of the critical contingencies*" (*C. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 198).

142 "In non-zerosum games, what is best for the enemy is not necessarily what is worst for us. To take an extreme case (although not very extreme any longer): if the enemy has an end—of—the world machine, the worst thing he can do to us is to use it, but this also happens to be the worst — not the best — from his point of view too. We would be foolish to adapt our whole strategy to this contingency which will have little appeal to him" (*J. C. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 196).

143 Siehe: *H. Kahn,* Issues of Thermonuclear War Termination, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 392 (November 1970): „How Wars End", S. 133—172, insbesondere S. 168 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiefen: "The basic scenario might go as follows: In the period preceding the crisis, the United States has spent perhaps a billion dollars a year on plans and preparations for massive mobilization. There is a Soviet provocation (e. g., they 'take Berlin'). We do not attack the Soviet Union. We do declare war and begin the preplanned mobilization of strategic and general purpose forces, including active and passive defenses. (This could include deploying a space defense system which attacks missiles in the boost phase, mid-course defense systems, high-altitude 'Sentinel' intercepts, terminal BMD, blast shelters, and other ground or underground protection.) Within two or three years, overwhelming superiority in nuclear war forces has been achieved. The United States then is in a position either to execute a disarming strike on the Soviet Union, followed by a demand that it accept our terms, or to use local forces under the umbrella of a nuclear war superiority to redress the local situation[144]."

Der Vorschlag H. Kahns will dem Präsidenten der USA ein ultimativ wirkendes Instrument in die Hand geben, mit dem stufenweise die technologische und ressourcenmäßige (Bruttonationalprodukt!) Überlegenheit der USA unter Verzicht auf einen unverzüglichen Gegenschlag auszuspielen versucht werden soll. Die etappenweise Eskalation der Mobilisierung (von der vorbereiteten Aktivierung entwickelter Waffensysteme bis zur Bereitstellung früher als „technologisch unmöglich" bezeichneter Waffen und der Umstrukturierung des Industriepotential auf primär militärische Ziele) erhöht die Wahrscheinlichkeit, jeden Gegner möglichst bald zu einem „appeasement" zu veranlassen, das seine Provokation annuliert, sowie ihm und auch den USA die enormen Kosten einer weiteren Mobilisierung erspart. Dieser Plan stellt eine Art „Kriegssurrogat" dar; die militärische Balance soll auf Kosten des (der) Gegner(s) verändert und dieser (diese) einem wachsenden Druck nachzugeben ausgesetzt werden, ohne dessen (deren) Waffenpotential (zunächst) anzugreifen. Sein Risiko besteht u. a. darin, daß dem Gegner das mit der Provokation angestrebte Ziel dermaßen wichtig erscheinen könnte („Umschlagspunkt" des Konflikts), daß er dem Bestreben der USA, durch Mobilisierung der geschilderten Art (nahezu) „absolute Unverwundbarkeit" zu erreichen, durch einen atomaren „preemptive attack" zuvorkommen will[145]. Deshalb ist dieser Plan als *zusätzliche Versicherung*[146, 147] gegen das Risiko einer „eminenten Provo-

---

144 *H. Kahn,* a.a.O., S. 168.

145 *H. Kahn* selbst hebt hervor, daß mit zunehmender Intensität des Konflikts „the effect of mobilization preparations on deterrence should then be understood as reversing itself at some point on the crisis scale" (a.a.O., S. 170).

146, 147 Vgl.: *Ch. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 119.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kation" und die Folgen eventuell für notwendig gehaltener atomarer Vergeltungsmaßnahmen, nicht aber als Ersatz für die oben unter Kontext I bzw. II skizzierte „central-war"-Planung zu verstehen.

III.2. PPBS und Systemanalyse: Kriterien, Trugschlüsse und Vorbehalte

24. Die systemanalytische Vorgangsweise[148] läßt sich konzeptionell in *vier interdependente Phasen* aufgliedern: (1) *Formulierung und Identifizierung* des Entscheidungskontextes, Markieren der Grenzen des zu untersuchenden Systemkomplexes, Isolieren der problembezogenen Systemkomponenten, Artikulierung von Anspruchsniveaus; (2) *Suchprozeß*, d. h. Erhebung relevanter Daten, Suche nach zieladäquaten Alternativen; (3) *Erklärung* (Analyse im engeren Sinn), d. h. die Entwicklung von Modellen, die eine Relation zwischen Alternativen (input) und Zielsetzungen (output) herzustellen suchen; (4) *Interpretation (Bewertung)*, d. h. die Explizierung von Kriterien, nach welchen die Alternativen in eine Rangordnung gebracht werden können.

(a) In der Festlegung des Entscheidungskontextes und der Formulierung operationaler Zielvorstellungen liegt die analytische Verzahnungsstelle zwischen langfristiger Perspektivplanung, mehrjähriger Finanzplanung und Programmbudgetierung. Die Schwierigkeit der *analytischen Fundierung* der Planung variiert mit dem Grad der Sicherheit unserer Zukunftsverwartungen: Während „gebundene" Planung (commitment planning) sich auf statistisch zuverlässige Voraussagen, wie z. B. die Geschlechtszusammensetzung der Bevölkerung, stützen kann, ist Alternativ-Planung (contingency planning) auf mehrminder zutreffende subjektive Wahrscheinlichkeiten möglicher „Szenarios" angewiesen. Reaktionsplanung (responsiveness planning) stützt sich auf gewisse Flexibilitäts- und Adaptionsüberlegungen, mit denen wir Zukunftsaspekte, über die wir nichts Konkretes aussagen können, wie Naturkatastrophen, große Streiks, umwälzende Erfindungen u. ä., „bewältigen". Innovative Planung entbehrt dzt. sowohl eines umfassenden Konzepts als auch einer ausgereiften Methodologie: Durch das Verständnis der Planung als Prozeß (oben Pkt. 14) und die Anwendung systemanalytischer Verfahrensweisen versuchen wir hier zu „guten" (nicht optimalen!) Lösungen zu kommen.

(b) Ebensowenig wie die endgültig akzeptierte Zielformulierung zu Beginn der Untersuchung feststeht, ist anfangs eine genaue Vorstellung von den zu erhebenden Daten vorhanden; eine tentative Modellkonzeption gibt aber erste Hinweise. Es ist von größter Wichtigkeit, *alle* „wichtigen" *Alternativen* zu berücksichtigen, um nicht Gefahr zu laufen,

---

[148] *E. S. Quade*, Methods and Procedures, Kap. 8, in: E. S. Quade (ed.), Analysis for Military Decisions, a.a.O., S. 149—176.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gute Kriterien auf schlechte Alternativen anzuwenden[149]. Das Spektrum der relevanten Alternativen wird in der Regel erst im Laufe der Untersuchung sichtbar; die Entwicklung *neuer* Alternativen ist vielleicht *das* wesentliche Charakteristikum der Systemanalyse[150]. Um konservativer Bevorzugung bekannter Alternativen durch eine etablierte „party line", die nach H. Kahn und I. Mann wahrscheinlich „most important single reason for tremendous miscalculations that are made in foreseeing and preparing for technological advances or changes in the strategic situation", vorzubeugen, schlagen diese beiden Autoren vor: "1. Get a competent and honest staff. 2. Make the effective discussion groups for the important ideas fairly large. 3. Encourage independence of thought among individuals as much as possible. 4. Provide for frequent and effective outside criticism and refereeing[151]."

(c) Über *„das adäquate Modell"* kann noch weniger allgemein ausgesagt werden. Wichtige „pitfalls" resultieren oft aus der Mißachtung folgender Einsichten[152]: Es gibt kein „universales" Modell, das alle Facetten eines Problems erklären kann; Modellmonismus muß durch interdisziplinäre Zusammenarbeit ersetzt werden. *Alle* Annahmen müssen explizit gemacht werden, um sie allenfalls einer Sensitivitätsanalyse u. ä. Verfahren (siehe unten unter (e)) unterwerfen zu können. „Broad context" geht vor „workability". Insbesondere sollen mathematische Modelle nicht durch vorgeschützte Genauigkeit wesentliche Unsicherheitsfaktoren und qualitative Gesichtspunkte des Problems unterdrücken; eine derartige *Selbsttäuschung des Analytikers* „leads to an ailment that might be called mathematician's aphasia. The victim abstracts the original problem until the mathematical intractabilities have been removed (and all semblance to reality lost) solves the new simplified problem, and then pretends that this was the problem he wanted to solve at along. He expects the manager to be so dazzled by the beauty of the mathematical results that he will not remember that his practical operating problem has not been handled"[153]. Ferner hat es wenig Sinn, schlechte Daten in komplexe Modelle zu pressen. Da kontrollierte Experimente und damit die *Verifizierung des Modells* (potentielle *fünfte Phase* der Systemanalyse) nur beschränkt möglich, sowie der Gewinnung zusätzlicher Informationen sachliche, zeitliche

---

149 Vgl.: *R. N. McKean,* Efficiency in Government Spending, New York 1958, Kap. 3.

150 *Ch. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 118.

151 *H. Kahn, I. Mann,* Ten Common Pitfalls, RAND-RM-1937, 1957, zitiert nach *E. S. Quade,* Pitfalls in Systems Analysis, Kap. 16, in: E. S. Quade (ed.), Analysis for Military Decisions, a.a.O., S. 300—316, hier S. 306.

152 *E. S. Quade,* Pitfalls in Systems Analysis, a.a.O., S. 309 ff.

153 *H. A. Simon,* The New Science of Management Decision (1960), Kap. 3, in: *H. A. Simon,* The Shape of Automation for Men and Management, New York, Evanston, London 1965, hier S. 72. Vgl. auch oben S. 43 und FN 86.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und kostenmäßige Grenzen gesetzt sind, sollte man die Aussagekraft und Relevanz („workability") eines Modells anhand folgender Fragen prüfen[154]: Beschreibt es bekannte Fakten und Erscheinungen „gut"? Bleiben seine Resultate konsistent und sinnvoll, wenn Schlüsselparameter innerhalb vernünftiger Grenzen verändert werden? Kann es Spezialfälle erklären? Kann es bekannten Wirkungen Ursachen zuordnen?

(d) Das Kriterienproblem ist gespickt mit Möglichkeiten prozessualer Irrtümer und logischer Trugschlüsse. Die wichtigsten „procedural fallacies" sind: "*Authoritis* — letting the customer (probably a general or admiral) choose the criterion, even though this involves letting the customer 'ask the question' or 'define the problem', a responsibility no self respecting scientist would abdicate to his customer, for good reason, when he is on his own familiar ground as scientist"; und: "*Mechanitis* — putting his machines to work as a substitute for hard thinking. Because he lacks any rationale for choosing a good criterion, the operations researcher writes down all the objectives he wants to accomplish and all the costs he wants to avoid, links them in various permutations to form criteria and lets the machine optimize for each criterion in turn. Then either he bases his recommendations on some form of majority vote (this might be called the fallacy of misplaced democracy — all criteria are inherently equal) or he combines the fallacy of mechanitis with that of authoritis, passing all results on to the customer who, thoroughly confused by a welter of apparently equally plausible solutions, has to make the choice[155]."

Logische Trugschlüsse sind immer dort zu befürchten, wo Nutzen-Kosten-Verhältnisse maximiert werden. Die rein *monetäre* Variante (*Nutzen*-Kosten-Analyse) übersieht, daß bei alternativen diskreten (ein in der Praxis häufiger Fall) Projekten ein maximales Nutzen-Kosten-Verhältnis eines Projekts keinerlei normative Bedeutung besitzt, da es allein auf das Verhältnis der *marginalen* Nutzen und Kosten ankommt. Dieses müßte eins sein, kann aber u. U. wegen der Diskretheit der Projekte nicht erreicht werden; dann ist allein maßgebend, ob die zusätzlichen Kosten eines Projekts mit nicht-maximalem Nutzen-Kosten-Verhältnis durch den zusätzlichen Nutzen dieses Projekts in Vergleich zu dem des Projekts mit dem maximalen Nutzen-Kosten-Verhältnis gerechtfertigt sind[156].

---

154 *E. S. Quade*, Methods and Procedures, a.a.O., S. 169.

155 *C. J. Hitch*, Economics and Military Operations Research, in: The Review of Economics and Statistics, 40 (1958), S. 199—209, hier S. 204. Hitch spricht an dieser Stelle einen Aspekt des allgemeinen Problems der wissenschaftlichen Beratung in der Politik an, auf das wir bereits oben FN 124 hingewiesen haben.

156 *R. N. McKean*, Efficiency in Government Spending, a.a.O., S. 107 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *„reale"* Spielart, d. h. der Vergleich von Nutzen-Kosten-Verhältnissen, in deren Zähler Mengenindikatoren eingehen (Kosten-*Wirksamkeits*-Analyse), kann bei unkritischer Anwendung ebenfalls zu falschen Entscheidungen führen. Wir heben zwei besonders wichtige Trugschlüsse hervor: (i) Wenn z. B. das strategische System X mit einem Kostenaufwand von 25 Mrd. RE zehn in bestimmter Weise definierte Ziele treffen kann, und das System Y mit einem Kostenaufwand von 120 Mrd. RE 30 Ziele, so folgt daraus noch nicht, daß wir uns für System X mit dem günstigeren Wirksamkeits-Kosten-Verhältnis entscheiden sollten; wir könnten u. U. unsere Verteidigung „billig" aus der Hand geben[157]. (ii) Zu Fehlkriterien führt häufig auch der Irrtum, einen Wirksamkeits-Indikator auf ein *einziges,* ausgewähltes Kostenelement zu beziehen, um den Einsatz des „wertvollsten" bzw. „kostspieligsten" Inputfaktors zu optimieren, z. B. Zerstörungskraft pro Gramm spaltbaren Materials. Dieser Vorgangsweise liegt implizit die Vorstellung zugrunde, daß andere Inputs, wie z. B. Bereitstellungs-, Zulieferungsaktivitäten etc., „freie" Güter ohne wertvolle alternative Verwendungsmöglichkeiten seien, eine Annahme, die in der Regel nicht gerechtfertigt ist[158].

(e) *Unsicherheit* ist ein pervasives Element aller vier Phasen der Systemanalyse. Die wichtigste Feststellung über Unsicherheit ist, daß sie explizit berücksichtigt werden muß und nicht durch Punktschätzungen unterdrückt werden darf[159]. Soweit Unsicherheit *statistischer* Natur ist (z. B. der CPE — „circular probable error" — eines Bombardements bei gegebenem Bombenvisier und gegebener Flughöhe und -geschwindigkeit), kann man aus Versuchen Erwartungswerte gewinnen und für Nutzenkomponenten den Erwartungswert des erwarteten Nutzens veranschlagen. Der Fall *strategischer* Unsicherheit ist wesentlich komplexer; das Minimax-Kriterium ist beispielsweise für viele Situationen zu konservativ und begibt sich der Möglichkeit, neue erfolgversprechende Alternativen in einem Kontext, der nicht durch die Konstellation eines Zwei-Personen-Nullsummenspiels adäquat wiedergegeben werden kann, auszunützen. Allgemein kann die Kategorie strategischer Unsicherheit, Friend und Jessop folgend[160], weiter unterteilt werden in (α) Unsicher-

---

[157] *C. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 166—168; dort wird die Notwendigkeit betont, zuerst „the right scale" militärischer Operationen festzustellen, ehe man daran geht, kostenminimale Systeme auszuwählen. Die naheliegende Argumentation, drei Systeme *X* seien indes noch immer billiger als das System *Y,* unterstellt ohne weitere Prüfung konstante Skalenerträge der Abwehrwaffe *X;* bei komplexen Systemen trifft dies in der Regel nicht zu.

[158] *C. J. Hitch,* Economics and Military Operations Research, a.a.O., S. 206.

[159] Vgl.: *C. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 188 ff.

[160] *J. K. Friend, W. N. Jessop,* Local Government & Local Choice, a.a.O. — Eine nähere Analyse eines praktisch wichtigen *Teilaspekts* des strategischen Unsicherheitsproblems der Kategorie (α) hat einer der Verfasser für öffent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heit betreffend den Kontext der Systemplanung; (β) Unsicherheit betreffend zukünftige Entscheidungen auf sachlich interdependenten (komplementären oder substitutiven) Entscheidungsfeldern; (γ) Unsicherheit betreffend die Anwendung geeigneter Kriterien und Wertmaßstäbe. Problem (α) wurde von uns im Rahmen der Behandlung des mehrjährigen Programm- und Finanzplans diskutiert und verlangt u. U. eine Erweiterung des Entscheidungsfeldes (Abschnitt II.4.E.). Problem (γ) erfordert konkrete „policy guidance", m. a. W., daß „von oben" das politisch Gewollte „transparent" gemacht wird. Im folgenden skizzieren wir die praktisch wichtigsten Verfahren, den Unsicherheitskomplex (α) systematisch einzugrenzen[161]:

(i) *Simulation* und *Sensitivitätsanalysen* legen, statt Erwartungswerte einzusetzen, Variationsbereiche für Parameter fest, um kritische Parameter zu identifizieren und die Empfindlichkeit der „besten" Alternative auf Veränderungen der Werte dieser Schlüsselparameter zu studieren. Man hofft so, vielleicht eine für möglichst viele relevante Parameter innerhalb vernünftiger Variationsgrenzen *dominante* Lösung zu finden. Ferner wird deutlich, welche zusätzlichen Informationen am lohnendsten eingeholt werden könnten.

(ii) *Kontingenzanalysen* untersuchen, wie simulierte wesentliche Änderungen der der Entscheidungsplanung zugrunde gelegten „sonstigen Umstände" und/oder Kriterien — z. B. in der Verteidigungsplanung durch die Annahme eines Bündnisses zwischen einem bisher neutralen und einem Feind-Staat oder durch die Forderung, ein Verteidigungssystem zu entwickeln, das nicht nur interkontinentale, sondern auch Angriffe aus dem Weltraum abzuwehren vermag — die relative Ordnung der Alternativen beeinflussen bzw. welche Alternative sich unter verschiedenen „Umständen" gleich gut bewährt.

(iii) *Analysen a fortiori* benachteiligen bewußt die bevorzugten Lösungen durch Einführung ungünstigerer Annahmen gegenüber von den Entscheidungsinstanzen weniger begünstigten Systemen, um zu prüfen, bis zu welchem Punkt sich erstere gegenüber letzteren behaupten.

(iv) *Break-even-Analysen* verändern die entscheidenden Annahmen so, daß sich die wichtigsten Alternativen einander in ihrer Vorzugswürdigkeit angleichen, um zu prüfen, welche Prämissen der einzelnen Alternativen von besonderer Bedeutung sind bzw. übermäßig „optimistisch" oder „pessimistisch" gewählt worden waren. Diese Verfahren

---

liche Investitionsprojekte mit objektiv meßbarer Nutzenkomponente gegeben, siehe: *R. Windisch*, Öffentliche Investitionsplanung: Kosten-Nutzen-Analyse unter Unsicherheit, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 1, Wien 1972.

[161] *E. S. Quade*, Methods and Procedures, a.a.O., S. 172 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können sämtlich in Einzelanalysen angewandt werden; Analyse und Urteil können sich in einem nächsten Schritt auf die Diskussion der festgestellten kritischen Bereiche von Schlüsselparametern konzentrieren.

Daneben existieren nützliche Analysemethoden, die auf direktem oder indirektem Zusammenwirken von Gruppen beruhen:

(v) *Entscheidungsspiele,* die besonders geeignet sind, bisher übersehene Alternativen in das Entscheidungsfeld zu rücken, und damit einem wesentlichen Anliegen der Systemanalyse Rechnung tragen (möglicherweise läßt sich so eine dominante Alternative, eventuell unter Mischung mit Elementen schon bisher bekannter Alternativen, finden).

(vi) die sog. *Delphi-Methode,* die im Gegensatz zum Entscheidungsspiel die Kontrahenten nicht direkt konfrontiert, aber andererseits doch dem *interdisziplinären Zusammenwirken* die ihm in der Systemanalyse entsprechende Bedeutung gibt: "It tries to improve the basis consensus method by subjecting the experts' views to each other's criticism without actual confrontation and all its psychological shortcomings (such as specious persuasion, and unwillingness to abandon publicly expressed optinions, and the bandwagon effect of the majority). The Delphi technique replaces direct debate by a carefully designed program of sequential individual interrogations (best conducted by questionnaires) interspersed with information and opinion feedback derived by computed consensus from the earlier parts of the program. Some of the questions directed to the respondents may, for instance, inquire into the 'reasons' for previously expressed opinions, and a collection of such reasons may then be presented to each respondent, together with an invitation to reconsider and possibly revise his earlier estimates[162]."

(f) Da Systemanalyse ein Verfahren ist, komplexe, innovative Entscheidungssituationen systematisch zu bewältigen, hat jede Systemanalyse einen in gewisser Weise *einzigartigen Charakter.* Allgemeine Regeln, von denen wir eine Auswahl brachten, haben sicherlich eine wertvolle Orientierungsfunktion für die Analyse und dienen der Vorsicht vor Fußangeln, logischen Trugschlüssen u. dgl.; aber eben die Einzigartigkeit systemanalytisch zu bewältigender Probleme verhindert die Herausbildung einer „guiding theory". Systemanalyse ist daher, wie H. A. Simon sagt, „a set of attitudes and a frame of mind rather than a definite and explicit theory"[163], und E. S. Quade drückt das von allen kompetenten Systemanalytikern anerkannte starke Gewicht des

---

[162] *E. S. Quade,* Methods and Procedures, a.a.O., S. 163. Wir sehen in der Delphi-Technik eine ausbaufähige Methode eines durch umfassende, aber unpersönliche Kritik gezügelten „brain-storming".

[163] *H. A. Simon,* The New Science of Management Decision, a.a.O., S. 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„art and judgement"-Elements in jeder Systemanalyse so aus: "We have to do some things that we think are right but that are not verifiable, that we cannot really justify, and that are never checked in the output of the work. Also, we must accept as inputs many relatively intangible factors derived from human judgement, and we must present answers to be used as a basis for other judgements. Whenever possible, this judgement is supplemented by inductive and numerical reasoning, but it is only judgement nevertheless[164]."

III.3. Implementation und Kontrolle

25. Die Begriffe „systems analysis", „systems engineering", „systems management" werden oft synonym verwendet. Es ist aber möglich und nützlich, ihnen einen jeweils spezifizierten Begriffsinhalt zuzuordnen, indem man die Entscheidungsfindung mit der Phasenfolge Analyse — Implementation — Kontrolle verknüpft, ohne allerdings die Interdependenz dieser Phasen zu vernachlässigen[165]. Die Systemanalyse reicht von der Formulierung des Problems bis zur Auswahl der durchzuführenden Alternativen und der Festlegung der „performance specifications". *„Systems engineering"* heißt jene Funktion, welche die Durchführung der ausgewählten Alternativen plant und koordiniert, d. h. welcher Arbeitsgruppe (wem?) welche Teilaufgabe (was und wie?) in welcher zeitlichen Verteilung (wann?) zugeteilt werden soll[166]. Wichtigste Entscheidungshilfe dieser Implementationsphase stellt die Netzplantechnik dar. Schwierigkeiten und Erfahrungssammlung während der Implementationsphase führen u. U. zu einer Reformulierung der Zielsetzungen und einer Modifikation der Alternativen. Deshalb ist eine *permanente Rückkoppelung* zur Systemanalyse vorzusehen, die funktionell vom „systems management" gesteuert wird. Das *Systemmanagement* stellt also Ziele und Interpretationen fest, bestimmt über die durchzuführenden Alternativen, verteilt die Verantwortlichkeit in der Durchführung und kontrolliert die Übereinstimmung der Durchführung mit den gesetzten „performance criteria"; m. a. W., sie hat die Kontrollfunktion im weiteren und engeren Sinn („over-all responsibility")[167].

---

[164] *E. S. Quade,* Systems Analysis Techniques for Planning — Programming — Budgeting, RAND-P-3322, Santa Monica, Calif. 1966, S. 6 f.

[165] Vgl. *G. Black,* The Application of Systems Analysis to Government Operation, New York, Washington, London 1968, Kap. 1.

[166] Während die traditionelle Budgettheorie Kontrolle primär als *präventive,* ex post zensurierende Funktion interpretiert, erkennt der moderne Standpunkt, daß Planung bei Unsicherheit ohne eine *instrumental-kybernetisch* verstandene Kontrollfunktion nicht erfolgreich sein kann (vgl. *R. N. Anthony,* Planning and Control Systems: A Framework for Analysis, Boston 1965).

[167] *G. Black,* a.a.O., S. 8 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III.4. Kompetenzprobleme des PPBS: „Suboptimierung"

26. Die Teilung der Aufgaben einer Organisation entsprechend ihrer hierarchischen Struktur, etwa in Entscheidungen „hoher", „mittlerer" und „niederer" Ebene, fließt nach Simon aus dem organisatorischen Rationalitätsprinzip der Verantwortungsdelegation „whenever the task environment is complex relative to the problem-solving and communication power of the organization members and their tools. Hierarchy is the adaptive form for finite intelligence to assume in the face of complexity"[168]. Ökonomen sprechen im Hinblick auf die von der Organisation zu bewältigenden Aufgaben vom *Prinzip der Suboptimierung*[169]. Suboptimierung ist notwendig, (i) weil komplexe Entscheidungssituationen praktisch nicht simultan durch *eine* Instanz bewältigt werden können; (ii) die erfolgreiche Lösung partieller Probleme möglichst unabhängig von Schwierigkeiten, Verzögerungen, Unterbrechungen etc. in der anderer Subprobleme sein soll; und (iii) um den Informationsbedarf zu beschränken und die limitierten Kapazitäten der Informationskanäle zu enlasten[170].

Bezeichnen wir mit n die Anzahl der Programmelemente einer bestimmten Programmstruktur und mit s die *durchschnittliche* Anzahl der in einem Verzweigungspunkt (Knoten) ihres Strukturbaums zusammenlaufenden Äste (Aufgaben), dann kann gezeigt werden, daß die

---

[168] *H. A. Simon,* The New Science of Management Decision, a.a.O., S. 102; *Ch. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 161—164.

[169] *Ch. J. Hitch, R. N. McKean,* a.a.O., S. 161: "... analyses must be piecemeal, since it is impossible for a single analysis to cover all problems of choice simultaneously in a large organization. Thus, comparisons of alternative courses of action always pertain to a part of the government's (or corporation's) problem. Other parts of the overall problem are temporarily put aside, possible decisions about some matters being ignored, specific decisions about being taken for granted. The resulting analyses are intended to provide assistance in finding optimal, or at least good, solutions to subproblems: in the jargon of systems and operations research, they are suboptimizations."

[170] Die Punkte (ii) und (iii) werden von *H. A. Simon* hervorgehoben (a.a.O., S. 99 ff.). Wenn sich die Anzahl der Mitglieder oder Gruppen einer Organisation verdoppelt, so wächst bereits die Anzahl der *paar*weisen Kommunikationsbeziehungen (Informationskanäle) zum Quadrat (Variation von n Elementen — Mitglieder, Gruppen — zur zweiten Klasse: n^2): "If each member, in order to act effectively, has to know in detail what each other member is doing, the total amount of information that has to be transmitted in the organization will grow at least proportionately with the square of its size. If the organization is subdivided into units, it may be possible to arrange matters so that an individual needs detailed information only about the behavior of individuals in his own unit, and aggregative summary information about average behavior in other units. If this is so, and if the organization continues to subdivide into suborganizations by cell division as it grows in size, keeping the size of the lowest level subdivisions constant, the total amount of information that has to be transmitted will grow only slightly more than proportionately with size (*H. A. Simon,* a.a.O., S. 100).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesamtzahl der Knoten dieses Strukturbaums — angefangen vom Anfangsknoten, welcher die Programmstruktur bezeichnet (z. B. „Erziehung"), bis hinunter zu den Knoten, die sachlich zusammengehörige Programmelemente vereinigen — gleich $f = (n - 1)/(s - 1)$ beträgt. f kann als *Index der Fragmentierung der Programmstruktur* angesehen werden[171]. Da aus später näher darzulegenden Gründen formale Optimierungsverfahren zur Allokation knapper Budgetmittel weder *inter*sektoral noch auf den höheren Stufen der Programmhierarchie *einer* Programmstruktur, also nicht einmal durchgängig *intra*sektoral, angewandt werden können, bleibt die Anwendung von Optimierungskalkülen auf die niedrigen Ebenen der Programmhierarchie beschränkt. Insofern weist ein hoher Wert von f tendenziell auf einen hohen Grad der Suboptimierung innerhalb der Programm- und Organisationshierarchie hin.

27. Wir können indes einen in dieser Hinsicht weniger formalen, dafür aber — wenigstens konzeptionell — ökonomisch aussagekräftigeren *„Index" der Suboptimierung* gewinnen, wenn wir uns die Tatsache vor Augen halten, daß mehr oder weniger konkrete organisationsinterne Zielformulierungen, Direktiven und die Zuteilung knapper Budgetmittel durch obere an untere Instanzen einer Organisationshierarchie hauptsächlich den Zweck verfolgen, die Aktivitäten unterer Ebenen tendenziell auf die globalen Ziele der Organisation auszurichten[172] — die Komplexität der von der Organisation zu bewältigenden Aufgaben läßt eben eine direkte Vorschreibung, was die unteren Instanzen in concreto zu tun haben, nicht zu. Einem Vorschlag von J. C. Emery folgend, fragen wir daher nach der Anzahl der möglichen alternativen Pläne einer (Unter-)Abteilung, die mit den von den höheren Instanzen formulierten Zielen und Direktiven sowie den von ihnen zugeteilten finanziellen Mitteln vereinbar sind. Offensichtlich wird durch diese Alternativenmenge der Bereich der Suboptimierung abgesteckt und der Grad der Straffheit zentralisierter Aktivitätsdeterminanten sichtbar gemacht: "If the high-level plan imposes severe constraints that allow relatively few options, then that stage of the planning hierarchy can be viewed as being relatively centralized. If the high-level plan leaves a great many options, the process at that stage is decentralized[173]."

Der Grad der Suboptimierung (der Grad der Zentralisierung) erreicht sein Maximum (Minimum), wenn $f = n - 1$ ist, bzw. sein Minimum (Maximum), wenn $f = 1$, d. h. $s = n$ ist. Die für die Praxis ausschlaggebende Frage ist nun, welcher Wert von f die Erreichung der

---

171 *J. C. Emery,* Organizational Planning and Control Systems, a.a.O., S. 9.
172 Man vgl. zu diesem grundlegenden organisations- und kontrolltheoretischen Prinzip im einzelnen: *J. C. Emery,* a.a.O., S. 120 ff.
173 *J. C. Emery,* a.a.O., S. 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele der Organisation „am besten" sichert. Dazu müssen die Vor- und Nachteile erweiterter Suboptimierung (verminderter Zentralisierung) gegeneinander abgewogen werden. Leider stehen für diese schwierige Frage noch weniger als für andere Probleme des PPB formale, wohlerprobte Optimierungskalküle zur Verfügung: "The design of a system is much more an art that a science. The procedure for determining the fragmentation of the total system are embodied in rather vague *heuristic* (or 'rules of thumb') rather than well-defined rules. Some optimizing procedures have been developed, but these have had very little general applicability[174]." Daher dürfen wir hier wiederum bestenfalls auf „gute" anstelle „optimaler" Lösungen hoffen.

28. Die *Vorteile* der Zerlegung von umfassenden Programmstrukturen in „lose verknüpfte" (H. A. Simon) Subprogramme und die damit verbundene relative organisatorische Verselbständigung der diese Aufgaben wahrnehmenden Abteilungen liegen neben den bereits genannten prozeduralen und kommunikationstechnischen Erleichterungen vor allem im Erwerb spezialisierter Kenntnisse und Erfahrungen, die es gestatten, ein Problem konkreter und der jeweiligen Situation besser angepaßt zu behandeln als dies bei zentralistischem Vorgehen möglich wäre; ferner darin, daß eine allenfalls „schlechte" sektorale Zielfunktion nicht global Anwendung findet.

Dem stehen aber auch *Nachteile* gegenüber: Eine organisatorisch verselbständigte Abteilung tendiert dazu, Abteilungsegoismus und eine ausgeprägte Abteilungsideologie zu entwickeln, um ihre Kompetenzen und ihre relative Eigenständigkeit auch dann verteidigen zu können, wenn diese — wenigstens teilweise — ihre ursprüngliche Rechtfertigung aus den übergeordneten Zielsetzungen der Gesamtorganisation verloren haben. Dieser *dysfunktionale Effekt der Departmentalisierung*[175] ist leicht zu erklären aus dem Interesse, welches die Abteilungsangehörigen an der Erhaltung der Abteilungskompetenzen (Avancement etc.) haben; entsprechend schwierig erweisen sich dann praktisch organisatorische Anpassungen an veränderte Aufgaben- und Entscheidungsanforderungen, insbesondere in der Form nicht nur fallweiser Umschichtungen von Kompetenzen: "The bifurcation within the organization leads to increased *conflict among organizational subunits*. As a consequence, the *content of decisions* made within the organization depends increasingly upon considerations of internal strategy, particularly if there is little *internalization of organizational goals by participants*. As a result there is an increase in the difference between

---

174 *J. C. Emery*, a.a.O., S. 16.

175 Er ist der Angelpunkt des Bürokratie-Modells von P. Selznick; vgl. die Darstellung bei *J. G. March* and *H. A. Simon*, Organizations, a.a.O., S. 41 bis 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

organizational goals and achievement and this results in an increase in delegation[176]."

Zu diesen prozeduralen Negativa treten als praktisch wichtigste materielle Nachteile hinzu: (i) die *Vernachlässigung von Interdependenzen* mit den Aufgaben anderer, organisatorisch gleichgeordneter Einheiten — Beispiele: Ausbau der sozialen Sicherheit (Sozialministerium) versus Programme der Erwachsenenbildung (Unterrichtsministerium); Flußregulierungsvorhaben, Stauseen, Kraftwerke (Ministerium für Energiewirtschaft) versus Erhaltung von Naturschutz- und Erholungsgebieten (Ministerium für Land- und Forstwirtschaft); sowie (ii) „die *Vernachlässigung von Wohlfahrtskriterien höherer Ebene* — Beispiel: Abteilung X einer Stadtverwaltung ist für die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Parkplätzen verantwortlich und setzt die Parkgebühren in einer Höhe fest, die eine Maximierung des Einnahmenaufkommens verspricht. Abteilung Y hat am Rande der Stadt einen großen Erholungspark angelegt, für den Abteilung X einen entsprechenden Parkplatz bereitstellt. Das Kriterium der Einnahmenmaximierung wird hier mit dem übergeordneten Kriterium, möglichst vielen Städtern den Aufenthalt in den städtischen Erholungsanlagen zu ermöglichen, in Konflikt geraten. Eine Koordinierung der Entscheidungen von X und Y durch eine übergeordnete Instanz ist geboten.

29. Über den optimalen Grad der *Zentralisierung* läßt sich ebensowenig allgemein aussagen wie über den optimalen Grad der Suboptimierung. Zunehmende Zentralisierung tendiert dazu, spezifische Kosten zu verursachen, insbesondere dort, wo Entscheidungen, die mit großer Unsicherheit behaftet sind (z. B. Forschung und Entwicklung, Erziehungswesen), getroffen werden müssen. Diese Kosten bestehen vor allem in dem negativen Einfluß zu starker Zentralisierung auf die Motivation unterer Ebenen, Alternativen zu erarbeiten; allzuleicht dominieren auf Kosten von Flexibilität und Ideenreichtum einige wenige Ansichten, die sich geringer Kritik und „bargaining pressure" ausgesetzt sehen und nicht selten einen „conservative bias" im Sinne von Verzicht auf risikoreiche, aber unter Umständen mit großem Gewinn verbundene Entscheidungen aufweisen[177]. Dies ist das Argument für

---

[176] *J. C. March, H. A. Simon,* a.a.O., S. 42. Der letzte Satz unterstreicht die im Text angesprochenen dysfunktionalen Tendenzen. Diese können gebremst werden (a.a.O., S. 44), wenn es gelingt, in den Abteilungsangehörigen eine stärker auf die übergeordneten Organisationsziele gerichtete Motivation zu erzeugen und/oder die der Abteilung gestellten Ziele so operational zu formulieren, daß die der Abteilung offenstehenden Alternativen entsprechend beschränkt werden (siehe dazu oben im Text Pkt. 28).

[177] "If additional power is given to a central authority, it becomes less costly than before for that authority to ignore dissent — to ignore opposing views of the future, other beliefs about technological change, other appraisals of costs and gains, conflicting pictures of contingencies and uncertainties ... This may in turn make it less rewarding than before for lower-level officials

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dezentralisation; Hitch und McKean haben es am treffendsten formuliert: "Decentralisation of the decision-making function is an extremely attractive administrative objective — in the military als elsewhere. The man on the spot can act quickly and flexibly. He has intimate first-hand knowledge of many factors relevant to his decisions. Large hierarchical organizations, by contrast, tend to be sluggish and hide-bound by rules and regulations. Much of the time and energies are consumed in attempting to assemble, at the center, the information so readiby available on the firing line; and since these efforts are never successful, their decisions have to be made on the basis of information both incomplete and stale. Decentralization of decision-making responsibility has the further advantage of providing training, experience, and a testing ground for junior officers. The best way to develop qualities of responsibility ingenuity, judgement, and so on, and to identify them is to provide genuine opportunities for their exercise ... Unfortunately the superficial illogicalities of decentralization are more strinkingly obvious than the deadening consequences of extreme centralisation[178]." U. E. kann die Frage Zentralisation v. Dezentralisation nicht apriori beantwortet werden, sondern bedarf einer eingehenden Analyse der Programmstruktur jedes einzelnen Ressorts entsprechend den eben skizzierten Überlegungen.

III.4.E. Exkurs: Regionalpolitische Aspekte der Suboptimierung

(a) Bisher haben wir Suboptimierung nur vom Gesichtspunkt dezentralisierter Aufgabenwahrnehmung innerhalb *einer* Organisation, nämlich der zentralstaatlichen Verwaltung, analysiert. Suboptimierung läßt sich aber auch vom *regionalpolitischen* Standpunkt her, als zweckmäßige Aufgabenstellung zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen, betrachten. Es ist hier nicht unsere Absicht, näher auf eine ökonomische Theorie des Föderalismus[179] und noch weniger auf die dadurch aufge-

---

to worry about their views of the future, their beliefs about technological change, their appraisals of costs and gains, their pictures of contingencies and uncertainties. In other words, the greater the extent to which higher levels make the choices, the less profitable it is for lower levels to devote their resources to thinking about those choices. Their time and energy can better be spent on matters that remain under their jurisdiction" (*R. N. McKean,* Remaining Difficulties in Program Budgeting, in: St. Enke [ed.], Defense Management, a.a.O., S. 60—73, hier S. 70 f.; deutsch unter dem Titel „Offene Probleme des Programmbudgets", in: H. C. Recktenwald [Hrsg.], Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 401—404).

[178] *Ch. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 236 f. und 238.

[179] Vgl. dazu neuestens zusammenfassend: *M. Neumann,* Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Kyklos, 24 (1971), S. 493—510; sowie *W. Weber, R. Windisch,* Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, a.a.O., S. 77 ff., wo einige ökonomische und juristische Fragen des sog. kooperativen Föderalismus aufgeworfen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

worfenen verfassungsrechtlichen Fragen der Kompetenzabgrenzung einzugehen. Aber einige Gedanken, die Ch. L. Schultze unter dem Schlagwort *„effective regionalization"* vorgetragen hat, erscheinen uns an dieser Stelle doch der Hervorhebung wert[180]. Diese Gedanken haben ihren theoretischen Ursprung in der Konzeption der sog. *fiscal equivalence,* die von G. Tullock, M. Olson jr. u. a. entwickelt worden ist: Aus einem einfachen Modell geographisch „ungleich" verteilter Präferenzen für ein öffentliches Gut (dem praktisch sehr häufigen und wichtigen Fall der nach R. A. Musgrave sog. „mixed public goods [siehe die Beispiele unten im Text S. 233]), das allerdings einer Reihe recht einschränkender Annahmen unterworfen ist (so insbesondere, daß jedes Jurisdiktionsgebiet nur *ein* kollektives Gut, und dieses mit minimalen Durchschnittskosten, produziert), wird abgeleitet, daß „there is a need for a separate governmental institution for every collective good with a unique boundary, so that there can be a match between those who receive the benefits of a collective good and those who pay for it"[181]. Andernfalls werde Pareto-Effizienz im Angebot eines öffentlichen Gutes auch tendenziell nicht erreicht, weil sog. „free-rider"-Effekte (vgl. oben Teil I, Pkt. 2) oder die Überlegung einer Gruppe, daß ihr Nutzenanteil, wenn sie in Anwendung einer log-rolling-Strategie zustimmt, ihre dann gegebene Beitragspflicht nicht aufwiege, ein Unterangebot des betreffenden öffentlichen Gutes bewirkt[182]. Die Folgerungen aus dem simplifizierten Modell müssen allerdings modifiziert werden, sollen sie für praktisch sinnvolle Empfehlungen nutzbar sein: Moderne Gebietskörperschaften lokaler und regionaler Ebene erbringen nicht eine, sondern eine Vielzahl differenzierter materieller und immaterieller Leistungen, deren Nutzen/Kosteninzidenz sich aus technologischen und ökonomischen Gründen oftmals überschneiden wird. Was wäre die Folge, wollte man hier tatsächlich für jedes einzelne Kollektivgut einen eigenen Jurisdiktionskörper schaffen? Abgesehen davon, daß eine derart vorangetriebene Suboptimierung wichtige Interdependenzen vernachlässigen, und die Entstehung semi-autonomer Entscheidungsorgane mit geringer Verbindung zu den von ihnen repräsentierten Interessen

---

[180] *Ch. L. Schultze,* The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, a.a.O., Vol. 1, S. 201—225, hier S. 209 f. und 224 f., sowie ders., The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., Kap. 7.

[181] *M. Olson jr.,* The Optimal Allocation of Jurisdictional Responsibility: The Principle of ‚Fiscal Equivalence', in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, a.a.O., Vol. 1, S. 321—331, hier S. 327; *G. Tullock,* Private Wants, Public Means, New York, London 1970, Kap. 5.

[182] Ausnahmsweise kann aus derselben Überlegung, natürlich mit umgekehrtem Vorzeichen, auch ein Überangebot eines öffentlichen Gutes resultieren; vgl. das Straßenreparaturbeispiel bei *G. Tullock,* Problems of Majority Voting, The Journal of Political Economy, 67 (1959), S. 571—579, bzw. Private Wants, Public Means, a.a.O., S. 102—105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

begünstigen würde, dürfte sie bei geographisch ungleicher Verteilung von Kosten und Nutzen die Polarisierung der Interessen von Nutznießern und finanziell Belasteten akzentuieren[183] und — damit eng zusammenhängend — die Schwierigkeit vergrößern, „to enact programs, particularly those of a public investment character, that are targeted to a specific geographically limited problem"[184]; m. a. W. eine Gruppe „gönnt" der anderen kein „gezieltes" Projekt, wenn sie nicht Gelegenheit hat, sich durch ihre Zustimmung gleichfalls ein solches einzuhandeln — aber eben dies verhindert der zu enge sachliche Jurisdiktionsbereich!

(b) Schultzes Vorschläge wollen nun die positiven Elemente der „fiscal equivalance"-Konzeption bewahren und dabei die wahrscheinlichen, eben skizzierten negativen Begleiterscheinungen so weit wie möglich verhindern. Seine erste Empfehlung ist auf *geographische Dezentralisation* im Sinne eines Mitspracherechts der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei solchen Projekten des Zentralstaats gerichtet, die, wie Schulen, Straßen, Krankenhäuser u. ä., eine spezifisch regionale Nutzeninzidenz aufweisen. Diese Empfehlung will jenen Vorteil der Suboptimierung nutzen, der in der detaillierten „Feldinformation" hinsichtlich der relevanten regionalen oder lokalen „tradeoffs" liegt, von welchen die Zentralverwaltung nicht selten unzutreffende Vorstellungen hat: Warum sollte Gemeinde X durchaus eine Umfahrungsstraße bekommen, wenn ihre Präferenzen für einen Zuschuß zum Ausbau des örtlichen Spitals ungleich intensiver sind? Damit Gemeinde X aber diesen Zuschuß haben „darf" (aus der Sicht z. B. von „eifersüchtigen" Nachbargemeinden) und nicht die Umfahrung bekommen „muß", weil die Zentralverwaltung eben derzeit Mittel vornehmlich für Umfahrungsstraßen bereitstellt, die „sonst verlorengehen", empfiehlt Schultze zweitens eine *„funktionelle Zusammenfassung"* regional wirksamer Projekte: Diese soll „functional log-rolling" durch kompensatorisches „bargaining" ermöglichen und dadurch „Neideffekte", welche eine Pareto-effiziente regionale Allokation der Ressourcen des Zentralstaats auch tendenziell nicht anzustreben erlauben, zumindest abschwächen.

Eine solche *„Regionalisierung"* der Allokationsfunktion des Budgets überträgt zweifellos einiges an Dispositionsmacht von der zentral-

---

183 "... decision-making bodies whose iurisdictions are determined by the geography of benefits and costs and whose authority is limited to decisions about a particular public good may often be rendered impotent by the fact that the component communities are sharply split between clear gainers and clear losers" (*Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 130).

184 *Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 134.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staatlichen Verwaltung auf Organisationen niederer hierarchischer Ebene; ihr Einfluß auf die aus dem Budgetbewilligungsrecht fließende Macht des Bundesparlaments wird mit dessen tatsächlicher Machtstellung von Staat zu Staat variieren[185]. Ohne, wie gesagt, näher auf die aufgeworfenen praktischen und rechtlichen Koordinationsprobleme (vgl. z. B. „Gemeinschaftsaufgaben" in der BRD) näher einzugehen, unterstreichen wir abschließend die auch von der modernen Staatslehre erkannte Tendenz zur *„Ent-Hierarchisierung"*[186] innerhalb der Interventionsstaaten der westlichen Welt, die weit über die territoriale, etwa in der gemeindlichen Selbstverwaltung institutionalisierte Dezentralisierung hinausgeht, indem sie eine Vielzahl mehrminder selbstverantwortlich planender und entscheidender Entscheidungsträger schafft — ein Ausfluß der Spezialisierung der „Daseinsvorsorge" (E. Forsthoff) im modernen Leistungsstaat.

*

III.5. Kommunikationsprobleme des PPBS: Ansprüche an ein „MIS"

30. Im letzten Abschnitt wurden einige materielle Probleme des *Kompetenzsystems,* d. h. der Zahl der Abteilungen und ihrer hierarchischen Verknüpfung, soweit sie für PPB von Interesse sind, behandelt. Dieser Abschnitt bietet mit derselben Zielsetzung einige Hinweise in bezug auf das andere, für die Funktionsfähigkeit einer Organisation ebenso wichtige Verknüpfungsnetz, nämlich die Übertragung nicht befehlender, „informierender, instruierender und motivierender" (H. Albach) Nachrichten, kurz das *Kommunikations-* bzw. *Informationssystem.*

Wiederholt wurde auf die Bedeutung der Informations- und Kommunikationsströme einer Organisationshierarchie hingewiesen. *Information* ist funktionell mit allen Phasen der Programmanalyse, -implementation und -kontrolle verknüpft; die moderne Computertechnik ermöglicht den Entwurf entsprechend umfassender *Managementinformationssysteme* (MIS). Während die mathematische Informationstheorie den nachrichtentechnischen Aspekt der Kapazität von Informationskanälen bzw. des syntaktischen Gehalts einer Information in den Vordergrund stellt, geht es hier in erster Linie um den semantischen (kognitiven) Gehalt einer Nachricht, ihren „Wert" für den Entscheidungsträger, seine Unsicherheit über einen realen Zustand der Welt

---

185 Für die USA selbst stellt *Ch. L. Schultze,* The Role of Incentives, a.a.O., S. 235, fest: "Any move toward 'regionalizing' parts of the Federal budget will surely be vigorously resisted by many Members of Congress. Regionalization that transfers some of the power from the executive branch to state and local governments is one thing — presumally a good highly to be desired. Decentralization of congressional de facto powers is quite another matter."

186 *H. Krüger,* Allgemeine Staatslehre, 2. A., Stuttgart 1966, S. 118 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

soweit wie möglich einzuschränken. Diesbezüglich haben MIS in der Praxis die in sie gesetzten Erwartungen nicht selten enttäuscht, wofür R. L. Ackoff primär eine Reihe unzutreffenden Annahmen beim Entwurf von MIS verantwortlich macht[187]; gleichzeitig aber lassen sich eben diese Erfahrungen in positive Leitsätze für ein MIS umsetzen:

(a) Die Hypothese eines quantitativ unzureichenden Informationsangebots sollte im Zweifel durch die Hypothese: *Überangebot irrelevanter Information* ersetzt werden. Entscheidungsträger benötigen problembezogene, entscheidungsrelevante Fakten, nicht Fakten schlechthin. Wie bereits früher erwähnt, wurde dieser Grundsatz bei der Abfassung von Programm-Memoranden häufig verletzt. Vor allem Entscheidungsträger höherer Ebene fühlen sehr stark die „trade-offs" zwischen dem Lesen verschiedenster Informationen und der Diskussion bzw. der sorgfältigen Absicherung von Entscheidungen durch politische Konsultationen etc.[188]; ein elementarer Selbsterhaltungstrieb zwingt sie, gegebenenfalls eher nach „Fingerspitzengefühl" zu entscheiden als Entscheidungen zu verzögern und in einem „Meer" von Zahlen und Worten zu „ertrinken". Deshalb muß Information von unten nach oben *gefiltert und kondensiert werden.* J. G. March und H. A. Simon haben für dieses wichtige organisationstheoretische Prinzip den treffenden Terminus *„uncertainty absorption"* geprägt, die dann vorliegt, „when inferences are drawn from a body of evidence and the inferences, instead of the evidence itself, are then communicated"[189]. Ausgenommen der Fall, in dem sich große Widersprüche offenbaren oder die bei der „Filterung" und Aggregation der Informationen angewandten statistischen Verfahren oder die angegebene Quelle dem Empfänger solcher

---

[187] *R. L. Ackoff,* A Concept of Corporate Planning, a.a.O., S. 113 ff.

[188] Ein bekannter US-Systemanalytiker berichtet aus seiner praktischen Erfahrung: „Knowing more about the decisionmaker's presentational preferences and how he uses the product can significantly increase and sometimes even determine the value of analysis. While the manner of personal presentational preferences may seem trivial to some readers, few who have served on an analytic staff will deny their importance. *A knowledge of how much time the decisionmaker will spend on the problem is virtually essential to effective analysis.* If he has only 15 minutes to devote to the problem, a 5-page analytic study will be of little value. But a tightly written, two-page memorandum sometimes can summarize the most relevant points, outline options, and provide either the basis for a decision on the question at hand or a determination that it is important enough to merit more time and study. Finally, there must be guidance down from decisionmakers. Analysts need to know which kinds, or what aspects, of problems most concern the decisionmaker — particularly when he is the President. Analysis should, of course, cover what is relevant, but it should not dwell on an aspect of the problem the decisionmaker already understands or is not interested in" (*H. Rowen, A. P. Williams,* Policy Analysis in International Affairs, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., Vol. 3, S. 989; Hervorhebung von uns, d. V.).

[189] *J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, a.a.O.,S. 165.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationen allzu dubios erscheinen, hat er allein schon aus Zeit- und Kostengründen kaum eine Möglichkeit, Quelle bzw. materielle Richtigkeit der Information nachzuprüfen. Daher üben sowohl die Lokalisierung (u. a. in der Form der Zuordnung von „Fachpromotoren", etwa Stabstellen und Verfassern von Programmmemoranden) als auch der Umfang der „uncertainty absorption" einen hervorragenden Einfluß auf die Effizienz der in der Organisation zu treffenden Entscheidungen (gemessen etwa nach der Zeitdauer des Entscheidungsprozesses sowie der „Güte" der getroffenen Entscheidung[190] und auf die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen den Hierarchieebenen aus.

Für Informationen über den Entscheidungskontext, die für die Organisation zur Erreichung ihrer Zwecksetzung von grundlegender Bedeutung sind, in unserem Fall der Budgetadministration etwa über

---

190 Vgl. dazu: *E. Witte,* Organisatorische Barrieren im Entscheidungsprozeß zu Infrastrukturobjekten, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, a.a.O., S. 381—398. Diese Studie ist ein Forschungsbericht, welcher den inhaltlichen und formal-organisatorischen Ablauf der Entscheidung zur Erstbeschaffung einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage aufgrund der Auswertung von ca. 147 000 Dokumenten aus den Akten der Hersteller und Verwender der Anlagen, ergänzenden Interviews u. ä. einer repräsentativen Stichprobe deutscher Unternehmungen und Behörden untersucht. Die „Güte" der Entscheidung wird hier durch eine qualitative Skala der „Güte des Finalentschlusses" gemessen, die in fünf Skalenwerten — 2 bis 6 — den „Innovationsgrad" auszudrücken versucht, den Fachleute vorher entsprechend der hard- und software-Konfiguration sowie der Originalität und Integration der Anwendungsgebiete des Computers, der sog. system specification (siehe unten FN 194), festgelegt hatten. Für den Zusammenhang zwischen organisatorischer Struktur und „Güte des Finalentschlusses" bringt Witte folgenden bemerkenswerten Befund (a.a.O., S. 395—397). „Personen mit hierarchischem Potential" (sog. *Machtpromotoren,* kurz MP) ohne fachmännische Unterstützung durch „Personen mit objektspezifischem Expertenpotential" (sog. *Fachpromotoren,* kurz FP) besitzen in erster Linie „prozeßbeschleunigende Energie", gelangen indes nur in einem relativ geringen Anteil ihrer Entschlüsse zu einer anspruchsvollen Lösung. Andererseits muß ein „isolierter" FP wegen des Fehlens hierarchischen Machtpotentials mit einer langen Durchsetzungszeit seiner Konzeptionen rechnen und erreicht dennoch keinen besonders hohen Anteil anspruchsvoller Lösungen, vermutlich, weil die anspruchsvolle Konzeption, die er zunächst entworfen hat, durch Kompromisse auf ein niedrigeres Anspruchsniveau gedrückt wird. Die effizientesten Entscheidungen wurden in den Fällen der Koalition bzw. Personalunion zwischen MP und FP erzielt (vgl. US-DoD unter R. McNamara!). Die Koalition MP + FP ist die in der organisatorischen Praxis am häufigsten anzutreffende Form; sie führt zu „guten" Entscheidungen, muß aber wegen der Notwendigkeit des mehrmaligen Durchlaufens der Kommunikationsstrecke zwischen MP und FP (z. B. durch Austausch von Programm-Memoranden zwischen den Programm-Analytikern und den Stabs-Analytikern der zielkompetenten Spitzeninstanz) zeitliche Verzögerungen in Kauf nehmen. Bemerkenswert ist schließlich, daß der FP, soweit er nicht zugleich MP war, im Regelfall als Leiter einer Fachabteilung zwei bis drei Ränge niedriger als der MP stand, ohne daß dieser Umstand die „Güte" des Ergebnisses des Entscheidungsprozesses entscheidend beeinträchtigt zu haben schien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Größe und Wachstum des Sozialprodukts und anderer für Diagnose und Therapie wichtiger volkswirtschaftlicher Aggregatgrößen (oder z. B. — bei Devisenbewirtschaftung — hinsichtlich der Höhe des Devisenkurses, der für durch staatliche Investitionsprojekte absorbierte Importgüter als einheitlicher „Schattenpreis" verrechnet werden soll), wird man den „point of uncertainty absorption" eindeutig festlegen; damit bekommen die von dieser Stelle weitergegebenen Nachrichten bestimmter Art den Charakter von *„legitimized ‚facts'"*[191]. Für jeden Programmsektor können und werden weitere sektorspezifische „legitimized ‚facts'" festgelegt werden, wozu es allerdings besonders sorgfältiger *vorangehender* Analysen bedarf, um festzustellen, welche Daten diesen Charakter erhalten sollen. Andernfalls werden spätere Modelle problemsekundären bzw. -irrelevanten Daten „angepaßt" werden, was, wie die Erfahrungen des US-DoD beweisen, kaum dem Einfluß ihrer Ergebnisse auf die tatsächlich gefällten Entscheidungen förderlich ist[192]. Um bei Informationen, denen nicht die Qualität von „legitimized ‚facts'" zukommt, den Informationsbias infolge „uncercainty absorption" unter Kontrolle zu halten, ist es von besonderer Wichtigkeit, den oben unter Pkt. 14 geschilderten Kommunikations- und Informationsprozeß nach *beiden* Richtungen zu intensivieren.

(b) Die Auffassung, daß die Entscheidungsträger bestimmen sollten, welche Informationen sie wünschten, entspricht dem unter Pkt. 24 (d) genannten prozeduralen *Trugschluß der „authorities"*. Solange der Entscheidungskontext nicht durch ein wie immer rudimentär konstruiertes Modell abgebildet wurde und Schlüsselparameter durch die unter Pkt. 24 (e) beschriebenen Verfahren identifiziert worden sind (computerisierbarer Dialog Entscheidungsträger — Entscheidungsmodell), kann der Entscheidungsträger auch bei bestem Willen seine Nachfrage nach wahrscheinlich entscheidungsrelevanten Informationen nicht artikulieren. *Der sinnvolle Einsatz der Technik computergestützter Datenbanken setzt die Formulierung von Modellen und Entscheidungskriterien voraus!*

Wir möchten aber ausdrücklich hervorheben, daß hier nicht behauptet wird, der Entscheidungsträger sei von der Spezifizierung der für sein

---

191 *J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, a.a.O., S. 165.

192 Vgl.: *A. C. Enthoven, K. W. Smith,* The Planning, Programming, and Budgeting System in the Department of Defense: Current Status and Next Steps, a.a.O., S. 968, wo zugegeben wird, daß „while hundreds or possibly thousands of studies are turned out, each years, few of them are of any real use for decisions at the Secretary of Defense level". Diese Fehlleistungen hatten ihren Grund nicht nur darin, daß komplexe Probleme „zu eng" betrachtet wurden, sondern daß oft einfach die problem-relevanten Daten nicht vorhanden waren und (a.a.O., S. 963) „the study group is neither capable of nor authorized to — investigate and question basic data supplied by other agencies, such as data on intelligence or technical performance".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungsfeld relevanten Information ausgeschlossen. Das Gegenteil ist der Fall: Er *muß* bei der Installierung „seines" Entscheidungsbereichs „dabei" sein, weil (i) er andernfalls Möglichkeiten und Grenzen, die ihm „sein" MIS bei der Entscheidungsvorbereitung bietet, nicht kennenlernen und daher auch nicht ausschöpfen kann; (ii) letztlich er allein und nicht die Management-Studiengruppe[193], welche das MIS entwickelt, überwacht und gegebenenfalls veränderten Bedingungen und Informationsbedürfnissen anpaßt, für seine Entscheidungen die Verantwortung zu tragen hat[194]; und (iii) man nur dann, wenn der Entscheidungsträger eine positive Einstellung zum MIS findet, einen Einfluß desselben auf seine Entschlüsse erwarten darf.

(c) Die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Information impliziert ferner nicht, daß Entscheidungsträger ohne weiteres imstande sind (auch wenn sie dies wollen!), die gespeicherte Information für ihre Entschei-

---

[193] *R. L. Ackoff* (a.a.O.) empfiehlt für große Organisationen die Einrichtung einer *„Management-Studiengruppe"*, die für die Entwicklung der Entscheidungsmodelle und die Programmierung des sog. „Comparators" verantwortlich ist. Sie versucht, die Gründe für Soll-Ist-Abweichungen bei Entscheidungen zu analysieren, bei denen Entscheidungsmodelle angewandt wurden (falsche Information und/oder falsche Modelle?!). Kann der Fehler nicht gefunden werden, so wird das betreffende Entscheidungsmodell „aus dem Verkehr gezogen" und das Management informiert. Erst aufgrund weiterer Entscheidungen des Managements wird das Modell — eventuell modifiziert — wieder eingesetzt.

Durch die ex-post-Analyse der Entscheidungen und die ex-ante-Entwicklung der Entscheidungsmodelle ist die Management-Studiengruppe in der Lage, vorzuschreiben — wobei stets der Entscheidungsträger *aktiv* beteiligt sein sollte —, *welche* Informationen für die Entscheidungsfindung erforderlich sind. Diese Gruppe informiert darüber die sog. *„MIS-Gruppe"*, die verantwortlich ist für „designing and operating" des MIS. Sie ist die zentrale Einlaufstelle für Informationen, die nach ihren Instruktionen geordnet, überprüft, gefiltert, kondensiert und dann gespeichert werden; ein Subsystem der „MIS-Gruppe" umschließt daher die *Datenbank*. Vgl. im einzelnen das Schaubild Fig. 6.1.: „An adaptive management system" bei *Ackoff*, a.a.O., S. 120 f.

[194] Auf diesen Punkt hat besonders *J. Daerden*, How to Organize Information Systems, in: Harvard Business Review, 43 (1965), S. 65—73, aufmerksam gemacht: Während die *Datenverarbeitung* (data processing) und a fortiori die *Programmierung*, d. h. die Umsetzung der Befehle an den Computer in Programme und die Entwicklung einfacher Abfragesprachen, zentralisiert werden können und sollten, sollte die erste und wichtigste Stufe der Installierung eines MIS, die *„Systemfestlegung"* (systems specification), dezentralisiert erfolgen. Die Begründung dafür beruht auf denselben Argumenten, die für Suboptimierung im allgemeinen sprechen (siehe im Text). In Anknüpfung an die letzte Fußnote wären also Datenverarbeitung und Programmierung als vom *semantischen* Gehalt der Information weitgehend unabhängige, vorwiegend nachrichten*technisch* und *-wirtschaftlich* interessante Agenden, in der „MIS-Gruppe" zu *zentralisieren*, während die „Management-Studiengruppe" *in Verbindung mit den einzelnen Abteilungen*, also *dezentralisiert*, das „Informationsfeld" dem *jeweiligen* „Entscheidungsfeld" möglichst kongruent anzupassen hätte. Empirische Studien bekräftigen Daerdens Empfehlungen (vgl. *Daerden*, a.a.O.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungen fruchtbar zu machen. Die *Informationsnachfrage* ist wahrscheinlich eine straffe Funktion des *Problemverständnisses*[195]; diese Vermutung akzentuiert nur die Bedeutung des Kommunikationsverhältnisses zwischen Analytiker und Entscheidungsträger.

(d) Ebenso wird erst eine eindeutige Festlegung von Funktionen (Verantwortlichkeiten) und der bei der Projektselektion anzuwendenden Effizienzkriterien Ressorts (Abteilungen) veranlassen, nützlichen Gebrauch von Datenbanken und *intraorganisatorischen Kommunikationskanälen* zu machen: "Organizational structure and performance measures should be put right before opening the flood gates and permitting free flow of information between parts of the organization[196]." Diese Behauptung folgt allein schon daraus, daß in großen Organisationen wegen der sonst unbewältigbaren Komplexität die Kommunikationsbeziehungen „gebunden", d. h. beschränkt werden müssen, und diese Beschränkungen sinnvoll erst dann auferlegt werden können, nachdem Entscheidungsfeld und Entscheidungskompetenz des Informationsempfängers festgelegt worden sind. Erst dann ist seine Mitarbeit an der speziellen Ausgestaltung „seines" Informationsfelds sinnvoll definiert (siehe oben Pkt. (b)). Wird der umgekehrte Weg beschritten — erst Installierung des MIS, dann eindeutige Festlegung der Kompetenzen —, so werden voraussichtlich jene die Einrichtung auch eines „an sich" guten MIS zu torpedieren versuchen, die im MIS eine ernsthafte Gefahr für ihre durch die bisherigen informellen Informationskanäle begründete Machtposition sehen[197].

(e) Ganz falsch ist die Annahme, Entscheidungsträger könnten sich sinnvoll eines MIS bedienen, ohne die ihm zugrunde liegenden Modelle,

---

[195] E. Witte kommt in seiner oben (FN 190) zitierten Untersuchung zu dem Befund (a.a.O., S. 391), daß in der Regel extrem hohe Entschlußeffizienz (Skalenwert 6) mit hoher subjektiver Informationsnachfrage (23 % der Gesamtmenge von Aktivitäten je Entscheidungsprozeß) und extrem niedrige Entschlußeffizienz (Skalenwert 2) mit niedriger subjektiver Informationsnachfrage (14,6 %) korreliert war, und fügt deshalb zur Hypothese des Überangebots irrelevanter Information (siehe den Text Pkt. (a)) die zusätzliche Hypothese der *„unvollkommenen Informationsnachfrage"* hinzu. Wittes empirischer Befund erlaubt folgende tentative Verallgemeinerung: Die Höhe der Informationsnachfrage und damit die Chance, einen qualitativ hochwertigen Final-Entschluß zu fassen, steigen (1) „je stärker ein Entscheidungsprozeß bewußt gestaltet wird, indem die zu vollziehenden geistigen Operationen vorher festgelegt, den Personen zugeordnet und terminiert werden", und (2) „je stärker ein komplexes Entscheidungsproblem in Teilprobleme zerlegt und durch eine Kette von Vor-Entschlüssen schrittweise gelöst wird" (a.a.O., S. 393; vgl. dazu beispielhaft oben im Text Pkt. 9/10).

[196] *R. L. Ackoff,* A Concept of Corporate Planning, a.a.O., S. 119.

[197] Diese Erfahrung wird der Leser wahrscheinlich selbst bestätigen können. Vgl. dazu auch: *J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, a.a.O., S. 128 f., wo der Einfluß eines differenzierten Zugangs zu der Informationsmenge einer Organisation mit den auftretenden Differenzen in der Wahrnehmung bzw. Einschätzung des Entscheidungskontextes und den Zielformulierungen zwischen Subsystemen dieser Organisation verknüpft wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungskriterien und die Funktionsweise des Computers hinreichend zu verstehen. Eine solche Haltung wäre das genaue Gegenstück der *„mechanitis"* des Analytikers (oben Pkt. 24 (d)); der Entscheidungsträger wird früher oder später seine (falschen) Erwartungen enttäuscht sehen und möglicherweise das MIS samt seinen positiven Möglichkeiten desavouieren.

(f) Entscheidungsinstanzen dürfen sich nicht scheuen, mit dem MIS zu *experimentieren.*

(g) Das MIS sollte beständiger Kontrolle im Hinblick auf mögliche Verbesserungen unterworfen werden und entsprechende *Flexibilität* besitzen.

(h) Projektion und Planung bzw. Kontrolle bedürfen jeweils nach Art und Umfang *verschiedener Information.* Dann können alle internen System(-sub-)gruppen die erforderlichen Informationen von der Datenbank beziehen und für Zwecke der Rückkoppelung, Planrevision, Erfolgskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) und Symptomidentifikation verwerten[198].

Um ein zutreffendes Bild vom Informationswert der Kommunikationsströme innerhalb der öffentlichen Verwaltung zum Zwecke der Programmplanung zu gewinnen, dürfen wir allerdings die Analogie zum MIS einer privaten Großunternehmung nicht zu weit treiben. Hier bestimmen letztlich die Märkte, auf denen die Unternehmung konkurriert, über den Wert der von verschiedenen Abteilungen erarbeiteten und weitergegebenen Information, und damit über die relative Bedeutung der von diesen Abteilungen wahrgenommenen Aufgaben innerhalb der Unternehmung. Dort dagegen existiert keine Kontrollfunktion privater Märkte; relative Leistungsbewertung und Avancement unterliegen anderen „Gesetzen". Zwar sind Kontrollmechanismen sozialer Interaktion wirksam, die wir unter dem Begriff „invisible hand of government" kurz unter Pkt. 37 beschreiben werden, aber diese sind in der Regel nicht stark genug um eine Abteilung zu veranlassen, ihre Agenden *nicht* als „Prioritäten" zu bezeichnen. Die daraus resultierende Tendenz zu einer einseitigen, systematischen Informationsverzerrung „von unten nach oben" stellt die oberen bzw. Spitzeninstanzen vor ein „Informations—Dilemma", da sie zur richtigen Bewertung der entscheidungsrelevanten „trade-offs" (siehe dazu Abschnitt III.6.3.) auf die „Feldinformationen" unterer Instanzen bzw. Abteilungen angewiesen sind. Organisatorische Vorkehrungen, die Auswirkungen des „Informations-Dilemmas" auf die an der Spitze zu

---

198 Vgl. dazu wiederum das informative Informations- und Entscheidungsflußdiagramm eines adaptiven Managementsystemmodells bei: *R. L. Ackoff,* A Concept of Corporate Planning, a.a.O., S. 120 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

treffenden Entscheidungen zu kontrollieren, durchziehen diese Arbeit wie ein roter Faden (siehe insbes. Pkt. 14 und 24 (b)); einige weitere Verbesserungsvorschläge werden unten im Text unter Pkt. 38 gemacht.

III.6. PPBS und Kosten-Nutzen-Analyse

III.6.1. Allgemeine Bemerkungen

31. Wir haben die systemanalytische Vorgangsweise ausführlicher dargestellt, weil sie durch ihre Eigenheit, vorgefaßte Definitionen und Problemstellungen zu ignorieren, eng verwandt ist mit dem Charakteristikum des PPBS, Kompetenzgrenzen und herkömmliche Verwaltungsbereiche zu überspringen. Dagegen würde ein näheres Eingehen auf die vielfältigen Fragen der schon mehrfach genannten *Kosten-Nutzen-Analyse* den Rahmen dieser Abhandlung endgültig sprengen; wir können darauf um so leichter verzichten, als die Literatur diesbezüglich gut zugängliche Übersichten aufweist[199]. Lediglich zwei Probleme sollen, da sie analytische Hauptanliegen des PPBS betreffen, zum Abschluß des analytischen Teils dieser Studie etwas eingehender diskutiert werden: (1) die Bestimmung operationaler Outputgrößen, die eine Messung des Nutzens bzw. der Erfolgswirksamkeit öffentlicher Ausgabenprogramme ermöglichen sollen (Pkt. 32 ff.), und (2) die Ergänzung der Effizienzanalyse durch die Berücksichtigung distributiver Gesichtspunkte (Pkt. 36).

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist am erfolgreichsten bei öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die unmittelbar als *input* — sei es materiell (z. B. Straßenbauten, Bewässerungsanlagen), sei es immateriell (Ausbildung) — in die Produktion von Gütern eingehen, die auf privaten Märkten verkauft und deren Preise indirekt zur Nutzenmessung des öffentlichen Projekts herangezogen werden können[200]. Soweit öffentliche Güter und Dienstleistungen dagegen *Endproduktcharakter* haben und die Anwendung des Ausschlußprinzips technisch unmöglich

---

[199] Vgl. etwa: *A. R. Prest, R. Turvey,* Cost-Benefit Analysis: A Survey, in: Surveys of Economic Theory, Vol. 3, New York 1966, S. 155—207; *W. Weber, R. Windisch,* Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, a.a.O., Kapitel VII.

[200] Vgl.: *R. A. Musgrave,* Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance, in: Journal of Economic Literature, 7 (1969), sec. 1; deutsch unter dem Titel „Kosten—Nutzen—Analyse und Theorie der Staatswirtschaft", in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen—Kosten—Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 25—39; und *H. C. Recktenwald,* Möglichkeiten und Grenzen der Methode der Nutzen-Kosten-Analyse, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, a.a.O., S. 233—262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(z. B. nationale Verteidigung durch strategische Abschreckung) oder sozial unerwünscht (z. B. teilweise im Gerichts- und Verwaltungswesen) ist, bricht die Nutzenschätzung prinzipiell zusammen (vgl. Abschnitt I, Pkt. 2). Der Nutzen dieser Aktivitäten muß letztlich politisch stipuliert bzw. deren Bewertung durch den politischen Entscheidungsprozeß sanktioniert werden. In den Fällen, in denen das marktwirtschaftliche Ausschlußprinzip durch Preis-(Gebühren-)erhebung eingeführt werden kann (z. B. TV- und Radioleistungen, Straßenbenützung), hat man Informationsgewinn hinsichtlich der Nutzenschätzung gegen die gleichzeitig hervorgerufenen spezifischen Exklusionskosten (Ausschluß zahlungsfähiger bzw. -williger Benützer, deren zusätzlicher Konsum der öffentlichen Leistung den der anderen nicht beeinträchtigen würde) abzuwägen; neben diese effizienz-bezogenen treten in der Regel verteilungspolitische und „meritorische" Überlegungen (z. B. kostenlose Benützung von Bibliotheken; gruppenspezifische Staffelung der Eintrittspreise für Museen und Theater). Ferner hat eine große Anzahl öffentlicher Einrichtungen den Charakter von „unechten" Kollektivgütern, d. h. die Annahme eines strikt gleichen Pro-Kopf-Konsums ist durch die einer regional (z. B. Parks, Kindergärten, Kliniken), personal sozio-ökonomisch (z. B. höhere Ausbildungsstätten) und nach dem Besitz privater Komplementärgüter (z. B. Autobahnen) differenzierten Inanspruchnahme zu ersetzen. Unter Umständen mögen sich für die Nutzenschätzung Anhaltspunkte nach dem ökonomischen Opportunitätskostenprinzip (z. B. Senkung der Kraftfahrzeugbetriebskosten durch die Anlegung einer neuen Straße und Bewertung der Zeitersparnis zum Nutzen alternativer Freizeitverwendung; oder, für untere Grenzen der Nutzenrechnung, die vielzitierten Anfahrtskosten zu einem öffentlichen Park) ergeben. Aber grundsätzlich wird bei öffentlichen Finalgütern erst durch die *politische Nutzenstipulation* die Berechtigung der betreffenden öffentlichen Aktivität anerkannt und implizit ihr optimales Niveau festgelegt.

III.6.2. „Soziale Indikatoren"

32. Soweit es nicht gelingt, den optimalen Umfang eines öffentlichen Ausgabenprogramms zu bestimmen, weil mangels der Möglichkeit, seinen Nutzen in Geld zu veranschlagen, der Ausgleich von Grenzkosten und Grenznutzen nicht festgestellt werden kann, sollte wenigstens versucht werden, den Grad der „Wirksamkeit", in bezug auf gegebene Ziele, durch Entwicklung geeigneter *Indikatoren* festzustellen *(Kosten-Wirksamkeit-Analyse)*. Das konzeptionell höchste Ziel der Politik ist die „Wohlfahrt" der Bürger ihres Jurisdiktionsbereichs. Alle Indikatoren niederer Ebene haben streng genommen abgeleiteten, „in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

put"-Charakter; ebenso wie bei der Programmabgrenzung (oben S. 166) erfordert objektive Effizienzmessung und -kontrolle operationale Kompromisse. Es genügt demnach nicht, „Kriterien", „Desiderata", „Leitbilder", „Ideale" etc. aufzustellen, sondern es müssen Maßstäbe gefunden werden, die es gestatten, den Grad der Erreichung jener Zielvorstellungen *möglichst objektiv* zu messen, m. a. W.: es bedarf *operationaler Zielformulierungen.* Die Schwierigkeit bzw. Unmöglikeit, die „Endprodukte" umfassender Programme etwa der Sicherheitspolitik (z. B. „ausreichender Schutz nach außen", „immerwährende Neutralität"), Gesundheitspolitik (z. B. „leistungsfähige Erwerbsbevölkerung", „gute Volksgesundheit") oder Unterrichtspolitik (z. B. „Heranbildung leistungsbewußter, der technologischen und sozialen Dynamik der Zeit gewachsener und demokratisch gesinnter Staatsbürger") operational zu quantifizieren, zwingt dazu, daß man sich tatsächlich mit „Zwischenprodukten" wie z. B.: „Streitkräfte bestimmter Art und Stärke"; „als geheilt entlassene Patienten"; „durchschnittliche Lebenserwartung, disaggregiert nach Alter und Geschlecht"; „Zahl der Absolventen eines bestimmten Schultyps"; „durchschnittliche Punktzahl geeignet festgelegter Leistungsprüfungen" begnügen muß; insofern wird das Programmbudget von einem Nutzen- zu einem reinen „performance budget"[201].

Im Hinblick auf Wohlfahrtsprogramme werden solche Outputkategorien *„soziale Indikatoren"* genannt; das US-DHEW definiert einen sozialen Indikator als „a statistic of direct normative interest which facilitates concise, comprehensive, and balanced judgements about the condition of major aspects of a society. It is in all cases a direct measure of welfare and is subject to the interpretation that, if it changes in the ‚right' direction, while other things remain equal, things have gotten better, or people are ‚better off'"[202]. Solche Indikatoren sollen Aussagen ermöglichen, ob und in welchem Grade man sich durch alternative Programme dem durch den Indikator ausgedrückten Ziel genähert hat. Voraussetzung solcher Aussagen ist die hinlänglich verläßliche Schätzung *„sozialer" Produktionsfunktionen.* Es soll möglich sein, die von

---

[201] Diese Bezeichnung gab der 1949 veröffentliche „Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government" dem darin anstelle des traditionellen Verwaltungsbudgets empfohlenen funktionell orientierten Budget, das im wesentlichen dem heutigen Programmbudget entsprach. Der Bericht zeigte am Beispiel des Haushaltsplans eines Marinespitals, wie dieser Etat statt auf der Basis von Personal-, Sach- bzw. allgemeinen Ausgaben auf der Grundlage der jährlichen und täglichen Kosten je Bett und Patient aufgestellt werden sollte, eventuell noch klassifiziert nach der Art der Behandlung (Lungen, Augen etc.).

[202] Toward A Social Report, Washington D.C. 1969, S. 188, zitiert nach: *J. V. Sawhill,* The Role of Social Indicators and Social Reporting in Public Expenditure Decisions, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., Vol. 1, S. 473—485, hier S. 477 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Entscheidungsträgern kontrollierbaren Faktoren von den unkontrollierbaren zu trennen, da andernfalls kausale Zusammenhänge zwischen Entscheidungsvariablen und Zielindikator nicht identifiziert werden können. Beispielhaft seien Schätzungen von Produktionsfunktionen der Volks- und Oberschulerziehung in ausgewählten US-Schulbezirken erwähnt[203]: Der Erfolg der Schulbildung *(Qualitätsindikator)* wurde durch Outputvariable wie „Durchschnittsnoten bei Leistungsprüfungen", „jährliche Versetzungsquoten in %", „mittlere Veränderung der Noten in ‚Lesen' zwischen der 2. und 6. Klasse" gemessen. Als Regressoren fungierten die Ausgaben je Schüler (selbst ein *Quantitätsindikator* „niederer Stufe") und Variable, die Bedingungen der Leistungserstellung und z. T. auch Qualitätsmerkmale der Schule selbst widerspiegeln. Von den kontrollierbaren Variablen unter ihnen hatte in erster Linie die Anzahl der täglich anwesenden Schüler bzw. die Überfüllung der Schulen (in %) einen signifikanten (negativen) Einfluß auf die Leistungserstellung, nicht aber z. B. der Prozentsatz des jährlichen Lehrerwechsels oder — bemerkenswerterweise — das Lehrer/Schüler-Verhältnis. Es gelang ferner, Variablen, die nicht von den Schulbehörden kontrolliert werden, linear vom Einfluß der kontrollierbaren Indikatoren auf die Leistungserstellung zu separieren, nämlich (1) den Intelligenzquotienten des Schülers, welcher den Bedarf an sachlichen und personellen Lehrressourcen beeinflußt, und (2) den Beruf seines Vaters als wichtigen sozio-ökonomischen Indikator für Lerneifer und Motivation des Kindes. Multikollinearität ist stets als möglicher Störungsfaktor verläßlicher Parameterschätzung zu prüfen; bisweilen ist es möglich, dieser Schwierigkeit durch kontrollierte Experimente (z. B. mit alternativen Lehrprogrammen im Lernlaboratorium) zu begegnen. Schließlich ist allgemein festzuhalten, daß unsere Kenntnisse makroökonomischer Zusammenhänge zwischen „ökonomischen Indikatoren" wie Produktions-, Beschäftigungs-, Preisindizes u. dgl. derzeit wesentlich besser gesichert sind als Modelle sozio-ökonomischer Phänomene und Produktionsfunktionen für die staatliche Leistungserstellung im Erziehungs-[204], Gesundheits-[205] oder Sicherheitswesen[206]. Die Analyse dieser „black boxes" ist ein wichtiges Anliegen der Allokationsforschung.

---

[203] Vgl.: *W. Zvi Hirsch,* Produktionsfunktionen für kommunale Dienstleistungen, verkürzte Übersetzung von „Urban Public Production Functions" (in: H. S. Perloff, L. Wingo jr. [eds.], Issues in Urban Economics, Baltimore 1968), in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 343—349, hier die auf S. 348 f zitierten Untersuchungen.

[204] *W. Zvi Hirsch,* a.a.O., S. 348 f.

[205] Vgl. z. B.: *M. Feldstein,* Economic Analysis for Health Service Efficiency, Amsterdam 1967.

[206] Vgl. z. B.: *G. S. Becker,* Crime and Punishment: An Economic Approach, in: The Journal of Political Economy, 76 (1968), S. 169—208; *A. Blumstein, R. C. Larson,* A Systems Approach to the Study of Crime and Criminal

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III.6.3. Über die Multidimensionalität des „öffentlichen Interesses": Zielkonflikte und „trade-off"-Analyse

33. Nichtmonetäre Indikatoren verschiedener Dimension sind *inkommensurabel;* daher kann die Kosten-Wirksamkeits-Analyse keine definitive Empfehlung geben, wenn z. B. bei gegebenem Verteidigungsbudget zwei Verteidigungsprojekte zur Wahl stehen, wobei das eine eine hohe Priorität unter dem Gesichtspunkt der Maximierung des dem Feind zuzufügenden Schadens, aber eine niedere Priorität hinsichtlich der Minimierung der Zivilverluste eines Angriffs hat, und für das andere das Umgekehrte gilt. Da das „öffentliche Interesse" „genuinely multidimensional"[207] ist, werden *Zielkonflikte* bei öffentlichen Ausgabenprogrammen die Regel, nicht die Ausnahme sein. Solche Konflikte können letztlich nur durch *politische Wertung* gelöst werden. Dies gilt in verstärktem Maße für Entscheidungen, deren Nutzen zu einem beträchtlichen Teil nicht quantifizierbar ist, also *qualitativer* (ethischer) Wertung entspringt[208] (z. B. Abwägung zwischen Ausgaben zur Linderung physischer und psychischer Leiden alter Menschen und Ausgaben für schwache, physisch und geistig behinderte Kinder) und/oder deren Nutzen mit großer Unsicherheit behaftet ist (Ausgaben für außenpolitische Programme für Entwicklungshilfe, für Grundlagenforschung).

Justice, in: Ph. M. Morse (ed.), Operations Research for Public Systems, Cambridge Mass. 1967, S. 159—180; *H. C. Recktenwald,* Effizienz und Innere Sicherheit, in: Kyklos, 20 (1967), S. 607—641.

[207] *P. O. Steiner,* The Public Sector and the Public Interest, JEC, a.a.O., Vol. 1, S. 31: "... the definition of a multidimensional objective function neither creates nor resolves the conflicts, instead it identifies them" (a.a.O., S. 31). Diese Feststellung trifft genau das Anliegen der Analyse in ihrem Verhältnis zur politischen Entscheidung.

[208] Vgl. dazu die vielzitierte Aussage von *W. Gorham,* des Leiters der Abteilung „Programm Coordination" des US-DHEW, also gerade des Ressorts, das neben dem DoD die größten Anstrengungen in der Einführung von PPBS machte: "Let me hasten to point out that we have not attempted any grandiose cost-benefit analysis designed to reveal whether the total benefits from an additional million dollars spent on health programs would be higher or lower than that from an additional million spent on education or welfare. If it was ever naive enough to think this sort of analysis possible, I no longer am. The benefits of health, education, and welfare programs are diverse and often intangible. They affect different age groups and different regions of the population over different periods of time. No amount of analysis is going to tell us whether the Nation benefits more from sending a slum child to preschool, providing medical care to an old man, or entabling a disabled housewife to resume her normal activities. The 'grand decisions' — how much health, how much education, how much welfare, and which groups in the population shall benefit — are questions of value judgements and politics. The analyst cannot make much contribution to their resolution." (JEC: Congress of the United States, Hearings, The Planning-Programming-Budgeting System: Progress and Potentials, 90th Congress, first sess., September 1967, S. 5, zitiert nach: *A. Wildavsky,* Rescuing Policy Analysis from PPBS, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 3, S. 844.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Tatsache der *Multidimensionalität* des „öffentlichen Interesses" ist nicht nur für die politische Praxis, sondern auch für ein adäquates Verständnis des möglichen Beitrags der Analyse zur Vorbereitung öffentlicher Ausgabenentscheidungen von fundamentaler Bedeutung. Die Beispiele sind Legion; wir beschränken uns auf je eines aus dem Bereich der „Realausgaben" bzw. aus dem Bereich der „Transfers":

(a) Man kann etwa die *regionale Investitionsförderung* unter die alternativen Zielsetzungen stellen, mit einem gegebenen Gesamtförderungsbudget (1) einen maximalen Zuwachs an Beschäftigteneinkommen in allen geförderten Regionen zu erzielen, oder (2) einen maximalen Zuwachs neu geschaffener Arbeitsplätze zu erreichen. Unter Kriterium (1) werden in erster Linie hochindustrialisierte Räume mit bereits überdurchschnittlichem Einkommens- bzw. Lohnniveau begünstigt, während nach Kriterium (2) tendenziell sog. Notstandsgebiete gefördert werden, in denen es in erster Linie auf die Behebung versteckter Arbeitslosigkeit ankommt und erst in zweiter Linie auf die Hebung des Einkommensniveaus. Alternativ kann aber auch (3) an eine bestimmte Gewichtung beider Kriterien, je nach der relativen Präferenzintensität des Entscheidungsträgers, gedacht werden (siehe dazu FN 218).

(b) B. A. Weisbrod hat für *„soziale Redistributionsprogramme"* gegebenen Ausgabenumfangs sechs wichtige Kriterien angegeben[209]. (1) Administrative Kosten; (2) „Gezieltheit" der Begünstigung („target efficiency"); (3) Allokative Effizienz; (4) „Selbstachtung" der Benefiziaten; (5) „Konsumenten"- versus „Steuerzahler-Souveränität" und (6) Flexibilität in der zukünftigen Handhabung des Programms. Hier existieren mannigfaltige Zielkonflikte, z. B.: Je gezielter ein Programm ist (2), desto höher die Verwaltungskosten (1). Wieweit ist „incentive"-Neutralität von Transferzahlungen erreichbar und wünschbar (3)? Werden alle Angehörigen einer Zielgruppe faktisch gleich behandelt (sog. „horizontale Zieleffizienz", z. B. lange Wartezeiten für Berufstätige, die ja nur zu bestimmten Zeiten bestimmte öffentliche Gesundheitsdienste in Anspruch nehmen können — (2) versus (1))? Werden die Leistungen tatsächlich nur von der intendierten Zielgruppe in Anspruch genommen, insbesondere dann, wenn auf weitgehende Erfüllung von Kriterium (4) Rücksicht genommen wird[210] (sog. „vertikale Zieleffizienz"

---

[209] *B. A. Weisbrod,* Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 1, S. 177—187, hier S. 184 ff.

[210] Ein treffendes Beispiel für einen solchen Zielkonflikt und für eine schlechte Qualifikation unter dem zusätzlichen Aspekt der „horizontalen Zieleffizienz" eines Programms im Rahmen des Erziehungssektors wird in einer Regionalstudie von *W. L. Hansen* und *B. A. Weisbrod,* Benefits, Costs, and Finance of Higher Education, Chicago 1969, insbes. Kap. IV, analysiert und von *Weisbrod* (a.a.O., S. 186) folgendermaßen zusammengefaßt: "In a recent study of the distribution of public higher education subsidies in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) — und auch eventuell (5): „Steuerzahler"-Souveränität vs. (4))? Inwieweit sollen Transferzahlungen an eine bestimmte Verwendungsauflage geknüpft sein ((5) — der „neoklassisch" denkende Wohlfahrtsökonom und andere Liberale werden hier die Auffassung der Mehrzahl der Steuerzahler nicht teilen und vice versa!)? In welchem Umfang erzeugen vor allem von den Benefiziaten als „gerecht" empfundene Wohlfahrtsprogramme (ein weiterer Aspekt „horizontaler" Zieleffizienz) politisch kaum mehr abbaufähige zukünftige Leistungsverpflichtungen ((2) vs. (6))?

34. Entscheidungen dieser Art enthüllen mit aller Deutlichkeit die „Beschränktheit" der neoklassischen Interpretation sozialer Effizienz bzw. Produktivität: Würde hier wirklich gemäß der Argumentation verfahren, daß primär Programme mit der stärksten Potenz, das *zu den geltenden Marktpreisen* bewertete Sozialprodukt zu vergrößern, verwirklicht werden sollten, weil es, je größer der Sozialproduktzuwachs ausfalle, „desto leichter" gelinge, „gerecht" zu verteilen, so käme das einer Abdankung des „sozialen Gewissens" gleich. Natürlich liegen die Dinge praktisch in der Regel nicht so extrem, aber die lexikographische Präferenz der „orthodoxen" Kosten-Nutzen-Literatur für Effizienz im Sinne von „Marktgerechtigkeit" (unter der Annahme, daß die Märkte im Durchschnitt effiziente Informations- und Allokationsmechanismen sind) ist unbestreitbar. Ebenso unbestreitbar ist aber, daß diese Attitude der sozialpsychologischen und politischen Realität des modernen Wohlfahrtsstaates nicht gerecht wird: Würde etwa in unserem Beispiel der regionalen Investitionsförderung die Dotierung der Projekte ausschließlich an Kriterium (1) ausgerichtet, so sähe sie sich sehr bald dem Vorwurf: „Wer hat, dem wird gegeben" ausgesetzt, welcher dem Entscheidungsträger drastisch die von uns in Abschnitt I betonte distributionsbedingte Relativität des neoklassischen Produktivitätskonzepts zu Bewußtsein bringen würde.

California, W. Lee Hansen and I discovered that the amount of subsidy actually received is correlated positively with the level of parental income of students. A key factor is the presence of a very low, heavily subsidized tuition rate — which applies to all students, regardless of their ability to pay. Students from higher-income families benefit most from this subsidy because they are more likely than their lower-income counterparts to go to college, are more likely to go to a high cost (high public subsidy) school, and are more likely to remain in college until graduation. Thus, a public higher-education system that many feel is, or at least should be, a means of redistributing economic opportunity in favor of children of the poor is having quite the opposite effects, in the aggregate. That is, public higher education performs rather badly by the vertical efficiency criterion. To be sure, the public subsidies are permitting some low-income students to attend college when they would otherwise be unable financially to do so, but many of the poor receive little or no subsidy through the higher education system — thus causing the program also to perform badly by the horizontal efficiency criterion — at the same time that many nonpoor reap the largest subsidies."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir sprachen vorhin von der Beschränktheit neoklassischer Effizienz-*Interpretation,* ziehen aber, wie wir ausdrücklich betonen wollen, nicht den Schluß, daß deswegen der „neoklassische Werkzeugkasten" (A. Marshall) über Bord zu werfen sei. Sicherlich ist auch er beschränkt, und wir sind bemüht, diese Tatsache in unserer Darstellung durch Einbeziehung organisationstheoretischer, sozialpsychologischer und politischer Gesichtspunkte zu unterstreichen. Leider tragen die diesbezüglichen Hinweise nur allzuoft den Charakter mehrminder plausibler Feststellungen. Sie sind aber u. E. als solche nicht wertlos, sondern im Gegenteil geeignet, den Gesichtskreis der Ausleuchtung eines Problems zu erweitern. Aber gleichzeitig offenbaren sie den Mangel an akzeptierten Konzeptionen und Instrumenten auf jenen Erkenntnisgebieten und den komparativen Vorteil des entwickelten neoklassischen Instrumentarismus, dessen möglicher Beitrag zu einer Schärfung des „kritischen Rationalismus" in der „Diskussion über die strittigen Fragen des Bestmöglichen" (H. Giersch) gerade auf einem durch distributive und andere nicht„effizienz"-orientierte Gesichtspunkte erweiterten Entscheidungsfeld im nächsten Abschnitt skizziert wird.

35. Der Ökonom wird nicht bestreiten, daß *„intangibles"* häufig eine wichtige (bisweilen sogar die wichtigste Rolle) in multidimensionalen *politischen* Präferenzfunktionen spielen, weil nicht selten gerade die intangibles das Verständnis der weiteren Öffentlichkeit (und der Steuerzahler für ein bestimmtes Programm ansprechen. Dennoch wird er darauf hinweisen müssen, daß man sich keinesfalls mit vagen Hinweisen auf das „öffentliche Interesse" und dgl. begnügen sollte[211], und generell die Unterscheidung zwischen „ökonomischen" und „nicht-ökonomischen Nutzen" insoweit nicht sinnvoll ist[212], als sie verschleiert, daß auch zur Realisierung von „intangibles" jeglicher Art knappe Güter und Dienstleistungen beansprucht werden, deren Marktwert (Alternativkosten) in der Regel bekannt ist; auf dieser Basis ist es möglich, durch Ressourcenanalyse (G. H. Fisher) *„trade-offs"* zwischen den „intangibles" verschiedener Programme sichtbar zu machen[213] und dadurch den Bereich des politischen Werturteils abzustecken. Angenommen, für die „humanistische" oder „staatsbürgerlich-politische" Komponente alternativer Programme mittlerer Ausbildung könne eine Indikatorskala 1, 2, 3, 4, 5 festgelegt und der „berufsspezifische" Wert dieser Lehrpläne durch das mittels Ertragsanalysen abgeschätzte durchschnittliche diskontierte Lebenseinkommen der Absolventen gemessen werden; ferner

---

[211] Vgl.: *R. N. McKean,* Efficiency in Government Spending, New York 1958, S. 58 ff.

[212] *R. N. McKean,* Public Spending, a.a.O., S. 141.

[213] Siehe hierzu: *R. Dorfman,* Econometric Analysis for Assessing the Efficacy of Public Investment, in: The Econometric Approach to Development Planning, Amsterdam-Chicago 1965, S. 187—205.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angenommen, drei Programme I, II und III mit den Indikator-Einkommen-Kombinationen 5—45 000 DM, 4—50 000 DM, 3—53 000 DM respektive seien realisierbar: Dann impliziert die Entscheidung für Programm II, daß die politischen Entscheidungsträger den intangiblen Nutzen dieser Programme pro Skaleneinheit in einem Intervall zwischen 3000 und 5000 DM bewertet haben. Die Ermittlung solcher sog. *Schattenpreise* (bzw. Schattenpreisintervalle bei diskreten Projekten) setzt natürlich voraus, daß die Verwaltung den politischen Entscheidungsträgern mehrere Alternativen unterbreitet — ein in der Praxis noch selten erfülltes Hauptanliegen von PPBS.

Hätten die politischen Entscheidungsträger verlangt, daß sich nur Programme, die mindestens einen Skalenwert „politischer Bildung" von 4 erreichen, qualifizieren können und unter dieser Nebenbedingung die Projektselektion von dem Kriterium der *Maximierung* des durchschnittlichen Lebensverdienstes der Absolventen bestimmt sein sollte, so wäre die Entscheidung ebenfalls zugunsten von Alternative II gefallen[214]. Es muß indes betont werden, daß die Setzung von Nebenbedingungen dieser Art eine „heikle" Aufgabe darstellt: Sie ist einerseits oft notwendig, weil Kosten und Zeitmangel die „Durchspielung" jeder denkbaren Kombination von Ziel-(Kriterien-)Werten zur Auffindung der optimal möglichen Kombination verbieten. Andererseits hat sie aber mit Sorgfalt zu erfolgen, weil sie die bekannte Gefahr jeder *lexikographischen Selektionsregel* in sich birgt[215]: Ein Plan, der in allen anderen Dimensionen bis auf die der Nebenbedingung unterworfene erste Dimension entschieden einem anderen überlegen ist, wird eben *wegen* dieser Beschränkung diesem nachgeordnet. Daher müssen, wie C. J. Hitch und R. N. McKean besonders hervorheben, selektionsbestimmende Nebenbedingungen festgelegt werden „with care and discrimination and with knowledge of the havoc they can play with the

---

[214] Dieser Vorschlag, Projektselektion vorzunehmen durch Maximierung einer Zielfunktion, die als Argument lediglich die u-te Variable der multiplen Präferenzfunktion der Entscheidungsträger enthält, während die u-1 Variablen auf einem bestimmten Niveau als Nebenbedingungen des Optimierungsproblems fixiert werden, stammt von *St. A. Marglin,* Objectives of Water-Resource Development: A General Statement, in: A. Maass et al. (eds.), Design of Water Resource Systems, Cambridge Mass. 1962, S. 17—87, hier speziell S. 62—86. Er verleiht den durch die Nebenbedingungen fixierten Wohlfahrtskomponenten ein besonderes Gewicht, ohne ein Kriterium für die Bevorzugung gerade dieser Zielvariablen anzugeben. Diesen und andere Vorschläge zur Bewältigung des Problems multipler Präferenzfunktionen diskutieren u. a. *A. M. Freeman* III, Project Design and Evaluation with Multiple Objectives, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., Vol. 1, S. 565—578, und *P. O. Steiner,* The Public Sector and the Public Interest, a.a.O., Vol. 1, S. 30—34.

[215] Vgl. hierzu: *H. Schneeweiß,* Bemerkungen zur lexikographischen Ordnung, in: R. Henn (Hrsg.), Operations Research Verfahren, III, Meisenheim 1967, S. 336—352.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

analysis. Casually selected or arbitrary constraints can easily increase system cost or degrade system performance manyfold, and lead to solutions that would be unacceptable to the person who set the constraints in the first instance *if he understood their implications*"[216].

Häufig werden die politischen Entscheidungsträger allerdings noch keine dezidierten Vorstellungen hinsichtlich der Gewichtung verschiedener Argumentvariabler ihrer Präferenz besitzen, nicht nur weil sie die „trade-offs" zwischen den verschiedenen Komponenten alternativer Ausgabenprogramme nicht hinreichend kennen, sondern auch weil, wie nicht erst die „revealed preference" Theorie, sondern ganz allgemein die tägliche Erfahrung lehrt, wir unsere Ziele und ihre „Schattierung", d. h. die von uns verschiedenen Zieldimensionen (Kriterien) zugeordneten Intensitäten, erst eigentlich „entdecken", wenn wir über konkret vorgelegte Handlungsalternativen (Programme, Pläne) eine Entscheidungs zu treffen haben[217]. Dann könnten ihnen die Analytiker *Wahlmöglichkeiten unter expliziter Verdeutlichung der durch die jeweilige Entscheidung implizierten Wohlfahrtsfunktion* vorlegen[218], eine Lösung, die z. B. B. H. A. Howey vorschwebt, wenn er vorschlägt die Entscheidungsinstanzen mit Schlußfolgerungen folgender Art zu

---

[216] *C. J. Hitch, R. N. McKean,* The Economics of Defense in the Nuclear Age, a.a.O., S. 186 f. (Hervorhebung von uns, d. V.).

[217] Vgl.: *Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 37.

[218] Eine solche Wohlfahrtsfunktion wurde für unser Beispiel der regionalen Investitionsförderung (siehe oben im Text Kriterium (3)) von *M. C. McGuire* und *H. A. Garn,* The Integration of Equity and Efficiency Criteria in Public Project Selection, in: The Economic Journal, 79 (1969), S. 882—813, hier S. 885 f., in folgender Weise angegeben:

$$\lambda^i = a\,(\overline{E}/E^i)^\alpha + b\,(\overline{Y}/Y^i)^\beta$$

Hier bedeutet $\overline{E}$ die „normale" nationale Beschäftigungsrate (etwa 96 %) und E^i jene der Region i, ferner $\overline{Y}$ das nationale Medianeinkommen pro Kopf und Y^i jenes der Region i. a, b, α und β sind Parameter; λ^i wird als „area need incicator" bezeichnet. Falls $E^i = \overline{E}$ und $Y^i = \overline{Y}$ soll zusätzlich gelten, daß $\lambda^i = 1$ („Gleichbehandlung"); ergo muß $a + b = 1$ sein. Von ausschlaggebender Bedeutung für die Größe von λ^i sind mithin α und β. Diese Parameter spiegeln die relative subjektive Bewertung wider, welche der Entscheidungsträger den Kriterien „Beschäftigung" bzw. „Distribution" in der Bemessung der Förderungsdotierung für Region i beilegt. In der Untersuchung von McGuire und Garn wurde aus US-Daten von 1966 $a = b = 0.5$ und $\alpha = 22.4$ bzw. $\beta = 2.5$ ermittelt, was eine besondere Betonung des Beschäftigungskriteriums in der Präferenzfunktion anzeigt. Die Wohlfahrtsgewichte λ^i können nun dazu verwendet werden, um ein fixiertes Gesamtbudget regionaler Investitionsförderung so aufzuteilen, daß die Linearform $\sum \lambda^i B^i$ maximiert wird, wobei B^i die Anzahl der der in der Region i durch das Programm neu geschaffenen Arbeitsplätze bedeutet. Diese Aufteilung wird sich in der Regel von der unterscheiden, die zustandegekommen wäre, hätte man — ungewichtet — $\sum B^i$ oder das zusätzlich geschaffene Gesamteinkommen in allen Regionen als zu maximierende Zielfunktion gewählt (siehe oben im Text S. 237).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konfrontieren: "If you, Mr. Decision-Maker, want value x or want this combination of values x and y and z, then you should select program A. If, on the other hand, you want only value y, then you should proceed on the basis of program B[219]."

III.6.4. Über die Notwendigkeit multidimensionaler Analyse: Distributive Nebenbedingungen der Programm-(Projekt-)Selektion

36. Besondere Bedeutung kommt den eben skizzierten Methoden für die Berücksichtigung *distributionspolitischer Zielsetzungen* bei dem Entwurf und der Auswahl öffentlicher Ausgabenprogramme zu[220]. Da Kompensationen durch pauschale Steuer-Transfer-Mechanismen administrativ selten praktisch und politisch häufig nicht durchsetzbar sind, kann sich die ökonomische Analyse nicht länger auf den reinen Effizienzstandpunkt zurückziehen. Um distributive Effekte öffentlicher Ausgabenprogramme bewerten zu können, sollten im Idealfall für jedes Ausgabenprogramm folgende *Informationen* verfügbar sein[221]: (a) hinsichtlich seiner Nutzen: (1) Wem sollen die Nutzen zufließen? (2) Wem fließen sie tatsächlich zu? (3) Wie groß ist der Gesamtnutzen des Programms? (4) Wie verteilt er sich auf die Nutznießer? (5) Welche ist die Ausgangsverteilung der Einkommen und Vermögen aktueller bzw. intendierter oder potentieller Nutznießer des durchzuführenden Programms? (b) Hinsichtlich seiner Kosten: (6) Wer soll zahlen? (7) Wer zahlt tatsächlich? (8) Wie hoch sind die gesamten Programmkosten (einschließlich der sozialen Opportunitätskosten)? (9) Wie verteilen sich die Programmkosten auf die belasteten Gruppen? (10) Welche ist die Ausgangsverteilung der Einkommen und Vermögen der aktuell bzw. intendiert oder potentiell belasteten Gruppen?

Die Fragen (3) und (8) haben konzeptionell und empirisch bisher die größte Aufmerksamkeit der Kosten-Nutzen-Analytiker gefunden, weil sie die Grundlage jeder Effizienzanalyse sind. Distributionsanalyse indes muß sich, um überhaupt eine Diagnose stellen zu können, zusätzlich den Fragen 2 bzw. 7 sowie 4 bzw. 9 zuwenden. Die Beantwortung dieser Fragen, zusammen mit der Kenntnis der status quo-Fragen 5 bzw. 10, gibt dem politischen Prozeß häufig erst die notwendige Information, um die in den Fragen 1 bzw. 5 enthaltenen Zielvor-

---

[219] *H. A. Howey*, The Planning—Programming—Budgeting Approach to Government Decision Making, a.a.O., S. 234.

[220] Vgl.: *A. M. Freeman* III, Income Distribution and Planning for Public Investment, in: The American Economic Review, 57 (1968), S. 495—508.

[221] *J. T. Bonnen*, The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An Obstacle to Effective Public Program Analysis and Decisions, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., Vol. 1, S. 419—449, hier S. 425 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellungen bewußt entwickeln zu können. Alle diese Fragen können wir heute für die große Mehrzahl öffentlicher Projekte wenn überhaupt so nur höchst rudimentär beantworten, am ehesten noch Fragen (2) und (4): "Generally, we do not really know today what we are doing to ourselves in equity. Our state of knowledge is frankly pitiful[222]."

Fragen 1 bzw. 5 sind normativer Art und können daher vom Ökonomen als Wissenschaftler nicht beantwortet werden. Einige Ökonomen haben jedoch vorgeschlagen bzw. versucht, aus der in der Vergangenheit tatsächlich getroffenen Programmauswahl bzw. aus der Steuer-, insbesondere Einkommensteuergesetzgebung, Distributionsgewichte der politischen Entscheidungsträger abzuleiten[223]. Abgesehen von dem analytisch-praktischen Problem, die durch die Finanzierung und Erstellung eines Ausgabenprogramms in Gang gesetzten Distributionsprozesse meßbar in den Griff zu bekommen (siehe oben Fragen 2—4 bzw. 7—9), melden sich grundsätzlich Bedenken gegen diese Vorgangsweisen[224]: Welche distributiven Implikationen wollte der Gesetzgeber mit seiner Steuergesetzgebung tatsächlich verbinden? Wurde bei vergangenen Ausgabenentscheidungen wirklich nur aus distributiven Überlegungen von der (technologisch) effizientesten Lösung[225] abgewichen? Tatsächlich werden daneben oder statt dessen oft Klubzwang oder Stimmentausch (log-rolling) für die Entscheidung der Parlamentarier bestimmend gewesen sein, daß letztere um so wahrscheinlicher, als in der Regel Programme und Projekte in der politischen Praxis nicht isoliert, sondern in Paketform bzw. sogar einzeln junktimiert betrachtet werden[226]. Schließlich: Selbst wenn es möglich wäre, Distributionsgewichte aus vergangenen Ausgaben- und Einnahmenbeschlüssen des Parlaments abzuleiten, hat der Ökonom als Wissenschaftler kein Urteil darüber abzugeben, ob diese Gewichte auch für künftige Projekte Geltung haben sollen; aus Fakten kann bekanntlich keine Norm abgeleitet werden.

H. A. Howey zieht die Schlußfolgerung aus diesem im ganzen gesehen eher negativen faktischen und normativen Befund für die Berücksich-

---

222 *J. T. Bonnen,* a.a.O., S. 427.

223 Siehe insbesondere: *B. A. Weisbrod,* Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis, in: S. B. Chase jr. (ed.), Problems in Public Expenditure Analysis, Washington 1968, S. 177—208.

224 Vgl.: *R. H. Haveman,* „Comment" zu Weisbrod, a.a.O., S. 209—213; sowie *H. A. Howey,* The Planning — Programming — Budgeting Approach to Government Decision Making, a.a.O., Kap. 11.

225 Um Distributionsgewichte ableiten zu können, muß dieses Projekt als Vergleichsbasis zu dem (oder den) tatsächlich durchgeführten Projekt(en) bekannt sein; tatsächlich ist dies häufig nicht der Fall, weil von vornherein nur *eine* Alternative zur Entscheidung vorgelegt wird.

226 *H. A. Howey,* a.a.O., S. 182.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigung distributiver Wirkungen im PPBS: "The absence of any reliable method for PPB analysts to ascertain the redistribution preferences of their superiors in Congress and the executive (as well as the public) is probably the most significant hurdle to success of the PPB approach. It was probably insufficiently considered in the drafting of intitial PPB guidance in the U. S. Government because the problem did not arise to any significant degree within the Defense Department[227]." Soweit es gelingt, die erforderlichen positiven Wirkungsinformationen bereitzustellen, können und sollten distributive Postulate durch eben dieselben Verfahren, die in Pkt. 35 zur Bewertung von intangibles skizziert wurden, in den Entscheidungskontext einbezogen und bewertet werden; also entweder (i) implizit in Form einer Transformationsfunktion mit anderen Präferenzvariablen oder (ii) als Nebenbedingung oder (iii) durch Explizierung alternativ möglicher Wohlfahrtsgewichtungen der Nutznießer bzw. Kostenträger.

IV. Würdigung des PPBS: Ergänzungen, Kritik und Ausblick

IV.1. Politische vs. ökonomische Rationalität?

37. PPBS *kann, entsprechend* gehandhabt, zu einem effizienten Planungs- und Führungsinstrument der öffentlichen Ausgabenwirtschaft ausgebaut werden; es sollte deshalb aber nicht auf das Mißtrauen liberal gesinnter Ökonomen stoßen. Denn die mit PPBS verbundenen Verfahrensweisen und Methoden sind nichts anderes als der Versuch, organisatorisch und analytisch *ökonomische Rationalität* auch in der Bestimmung von Umfang und Struktur derjenigen Aktivitäten zur Geltung zu bringen, für welche der „Computer" Preismechanismus und die „Informationsquelle" Markt nicht — oder zumindest nicht direkt — zur Verfügung stehen.

Da — wie wir in Pkt. 33 angedeutet haben— die *inter*sektorielle Aufteilung der Mittel, etwa zwischen Erziehung, Gesundheit, Verteidigung, (zumindest heute noch) nicht durch formale Verfahren erfolgen kann[228], und ferner auch *intra*sektoral praktisch noch Subsektoren herausgebrochen werden müssen, weil anders die Informations- und Entscheidungsprozesse zu aufwendig würden bzw. überhaupt nicht bewältigt werden könnten, sind *„Fragmentierung"* (Ch. Lindblom) und *„Suboptimierung"* praktisch unumgängliche Erscheinungen öffentlicher

---

227 *H. A. Howey,* a.a.O., S. 185.

228 "As program aggregation is pushed further and further, at a certain point the democratic political process becomes the dominant means for interprogram comparisons; no one believes that systems analysis will replace this process" (*G. Black,* Systems Analysis in Government Operation, a.a.O., S. 155).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgabenplanung. Die Delegierung der Planung, Programmierung und Entscheidung spezifischer Aufgabengruppen an mehrminder eigenständig agierende Entscheidungsträger mit ihren Planungs- und Verwaltungsstäben bringt notwendig die Anwendung von Verhandlungsstrategien mit sich, durch welche die hinter den formellen Entscheidungsinstanzen stehenden Gruppen versuchen, mehrheitlich akzeptierte Kompromisse zu finden. Politiker, speziell Parlamentarier, und (hohe) Ministerial-Bürokratie wägen dabei auf allen Entscheidungsebenen die Nutzen ihrer Entscheidungen, die sich in Stimmengewinnen, in der Stärkung ihrer Position (im Rahmen der bürokratischen Hierarchie) u. dgl. niederschlagen mag, gegen die fast immer auch entstehenden Kosten in Form von Stimmenverlusten, Verärgerung von Vorgesetzten und Kollegen, Spannungen mit „Klientel-Interessenten" usf. ab, um ihre Entschlüsse im Hinblick auf die Macht, auch künftige Entscheidungen beeinflussen zu können, zu „optimieren". Die in diesem politischen Interessenausgleich zum Ausdruck gelangende „politische Rationalität" impliziert eine Dezentralisierung der Macht, die sicherstellt, daß nicht die Entscheidungen einer Gruppe anderen Gruppen exzessive „externe", d. h. unkompensierte, Kosten auferlegen[229]. „Bargaining" und „log-rolling" sind wesentliche Elemente politischer Rationalität; in Analogie zur „invisible hand" der klassischen Ökonomie sprechen amerikanische Politologen von der „hidden hand" bzw. der „unseen hand in government"[230] in der Staatswirtschaft.

Politische Rationalität ist durch PPBS weder aufgehoben noch ersetzbar. Das Gegenteil ist der Fall: PPBS will als Beitrag der politischen Ökonomie und Organisationslehre verstanden werden, eine *Brücke zwischen ökonomischer und politischer Rationalität* schlagen zu helfen, ohne die Priorität der letzteren für den Bestand einer stabilen demokratischen Gesellschaftsordnung in irgendeiner Weise zu bestreiten. Durch die systemanalytische Einbettung der jeweiligen Projekte in den ihnen entsprechenden Entscheidungskontext will die Analyse nicht mehr und nicht weniger als die Voraussetzungen dafür schaffen, daß sich die politische Entscheidung auf jene entscheidungsrelevanten Elemente konzentrieren kann, die expliziter Wertung bedürfen, also durch Analyse zwar identifizierbar, aber nicht entscheidbar sind. Nur erwähnt sei schließlich, daß durch die Festlegung akzeptierter Outputindikatoren

---

[229] Vgl.: *J. M. Buchanan, G. Tullock,* The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962, S. 65 ff.

[230] *Ch. E. Lindblom,* Bargaining: The Hidden Hand in Government, The Rand Corporation, RM-1434, Santa Monica 1955; und *R. N. McKean,* The Unseen Hand in Government, in: The American Economic Review, 55 (1965), S. 496—505; deutsch unter dem Titel „Die unsichtbare Hand in der Staatswirtschaft", in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanzpolitik, Köln—Berlin 1969, S. 68—77.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und durch eine vereinheitlichte Anwendung des PPBS *neue Wege der Lastentragung und Koordinierung der Finanzwirtschaften der verschiedenen Gebietskörperschaften im Bundesstaat* gefunden werden können[231], durch welche die Effizienz bzw. Rationalität föderativer Wahrnehmung wichtiger Staatsaufgaben gesteigert und damit das Dilemma Dezentralismus vs. nationale Ziele wenigstens in ausgewählten Fällen beseitigt werden können.

IV.2. Motivation und Analyse: Einige Verbesserungsvorschläge

38. PPBS wurde als „Vehikel" konzipiert, Analyse, d. h. ökonomische Rationalität, wirklich bis an jene Grenze voranzutreiben, an der sie ihren Platz politischer Rationalität und Wertung überlassen muß. Damit sollen die von der Staatspolitik angestrebten „nationalen Ziele", bzw. ihre Konkretisierung auf lokaler und regionaler Ebene „besser" verwirklicht werden, als es durch die herkömmlichen Entscheidungsverfahren öffentlicher Ausgabenwirtschaft möglich war. Ob PPBS dieses Ziel erreichen kann, hängt im weitesten Sinn sowohl von den *„incentives"* ab, welche die abgeschlossenen Programme und Maßnahmen bei ihrer Durchführung tatsächlich schaffen, als auch von jenen, denen die mit diesem System planenden Menschen ausgesetzt sind. Nicht selten scheitern oder enttäuschen Programme, weil den erstgenannten incentives in der Planungsphase zu wenig oder gar keine analytische Aufmerksamkeit gewidmet wurde[232]: Wenn die unterschiedliche Besteuerung „normalen" Einkommens im Verhältnis zu Kapitalgewinnen die städtische Grundstücksspekulation anstelle der Melioration bestehender Gebäude begünstigt, ist die Erfolgswahrscheinlichkeit von Stadt- und Slum-Sanierungsprogrammen sehr herabgesetzt. Wenn zwar öffentliche Krankenhauseinrichtungen unentgeltlich zur Verfügung stehen, aber öffentliche, nicht zwangsweise Impfungen kostenpflichtig sind, hat man die incentives ebenfalls falsch gesetzt. Ob die Umweltverschmutzung durch „Standards" oder durch „Gebühren" oder durch eine Kombination beider unter Kontrolle gebracht werden soll, bedarf von Fall zu Fall einer eingehenden Untersuchung[233]. Als letztes Beispiel sei auf die Bedeutung der von der Verwaltung gehandhabten Kontrakt-

---

231 Vgl. z. B.: *S. Mushkin, J. Cotton,* Systematic Analysis and Grants-In-Aid in a Federal System, in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, a.a.O., Vol. 1, S. 332—354.

232 Diesen Punkt betont insbesondere *Ch. L. Schultze,* The Role of Incentives, a.a.O., sowie ders., The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., Kap. 6.

233 Vgl. hierzu neuerdings: *W. J. Baumol, W. E. Oates,* The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: The Swedish Journal of Economics, 73 (1971), S. 42—54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

praxis hingewiesen, auf die wir bereits früher (oben im Text, Abschnitt II.6.E) eingegangen sind.

Die folgenden Ausführungen sind der zweiten Art der oben genannten incentives, die man „PPB-spezifisch" nennen könnte, gewidmet, also den incentives, Ziele zu konkretisieren, in Alternativen zu denken, Analysen Entscheidungsrelevanz einzuräumen etc. Diese Probleme werden absichtlich erst an dieser Stelle unserer Abhandlung aufgegriffen, weil sie die Lösung der in Teil III skizzierten analytischen Fragen der Zielspezifikationen und das des „performance measurement" *voraussetzen:* "We must after all, first decide what it really is that we wish to provide rewards for or penalities against before we can devise positive incentive schemes or modify existing ones[234]."

Kosten-Nutzen- und Kosten-Wirksamkeits-Analysen sind „flexible" Techniken und daher entsprechend anfällig, bewußt oder unbewußt mißbraucht zu werden, etwa indem Nachfrage und Nutzen öffentlicher Leistungen durch Erstreckung des Zeithorizonts, Berechnung illusorischer „Sekundärnutzen" und Veranschlagung „vager" „intangibles" bis hin zum unwägbaren „kulturellen und öffentlichen Interesse" aufgebauscht, Kosten z. T unterschlagen bzw. unterschätzt oder als Gemeinkostenelemente willkürlich auf verschiedene Projekte aufgeschlüsselt, Zinssätze manipuliert, Unsicherheit und Risiko bewußt ignoriert sowie falsche Kriterien angewandt werden[235] ... Sicherlich sind die Daten häufig schlecht und unvollständig, müssen Nutzen und Kosten zusätzlicher Information subjektiv abgewogen werden, können auch bei bestem Willen Mehrdeutigkeiten in der Interpretation von Daten nicht beseitigt werden, sind die Planer immer in einem gewissen Umfang auf Information und „Fakten" von Interessenten angewiesen und koinzidiert deren Interesse an Aufträgen mit dem Wunsch einer bürokratischen Abteilung, durch Verfügung über möglichst umfangreiche Mittel ihre Macht zu behaupten bzw. auszudehnen. Ebenso gewiß sind politische Entscheidungsträger nicht gerne bereit, ihre Zielvorstellungen mehr, als unbedingt zur Behauptung gegenüber dem politischen Gegner nötig, zu konkretisieren. Dennoch sind analytischer Agnostizis-

---

[234] *Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 106.

[235] Vgl. hierzu z. B. den Erfahrungsbericht von *I. K. Fox* und *O. C. Herfindahl,* Attainment of Efficiency in Satisfying Demands for Water Resources, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, 54 (1964), S. 198—205; a.a.O., S. 202, schätzen die Autoren beispielsweise, daß sich 9,64 bzw. 80 % der Wasserprojekte nach dem — allerdings fehlerhaften (siehe oben S. 213) — Kriterium: Nutzen — Kosten — Verhältnis ≥ 1 nicht qualifiziert hätten, würde man statt den üblichen 2 5/8 bis 3% 4, 6, bzw. 8 % als Diskontrate veranschlagt haben — die Daten und Annahmen über Kosten und Nutzen als zutreffend unterstellt!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mus und politischer Nihilismus nicht am Platz. Positive Möglichkeiten werden u. a. durch folgende Vorschläge eröffnet[237]:

(a) *Ziele* können und sollten konkreter als bisher formuliert werden[238]; allenfalls sind „nach außen" gerichtete, „politische vertretbare", d. h. vage Formulierungen, verwaltungsintern durch spezifizierte, d. h. für analytische Belange geeignete Indikatoren zu ersetzen[239].

(b) Die Verwaltungsspitze sollte *Richtlinien für Planung und Analyse* entwickeln, deren Beachtung verpflichtend ist. Diese müßten (i) Angaben über die von der Regierung antizipierte Entwicklung generell planungsrelevanter ökonomischer Indikatoren wie Sozialprodukt, Geldwert, Bevölkerung u. dgl. enthalten; (ii) die wichtigsten Elemente der Kosten-Nutzen-Analysen wie Nutzen, „secondary benefits", soziale Opportunitätskosten konzeptionell und definitorisch der Willkür der einzelnen Ressorts entziehen bzw. Größen, wie die soziale Diskontrate oder Schattenpreise für Devisen oder unterbeschäftigte Arbeitskräfte nume-

---

[237] Vgl.: *H. A. Howey,* The Planning—Programming—Budgeting Approach to Government Decision Making, a.a.O., S. 245 ff.

[238] Ein Musterbeispiel „offener" politischer Zielformulierungen bildet die folgende Feststellung führender US-Politiker in: Goals for Americans, New York 1960, S. 23 (zitiert nach: *H. A. Howey,* The Planning—Programming—Budgeting Approach to Government Decision Making, a.a.O., S. 153): "Above all Americans must demonstrate in every aspects of their lives the fallacy of a purely selfish attitude — the materialistic ethic. Indifference to poverty and disease is inexcusable in a society dedicated to the dignty of the individual; so also is indifference to values other than material comfort and national power. Our faith is that man lives, not by bread alone, but by self-respect, by regard for other men, by convictions of right and wrong, by strong religious faith." Die Analyse dieses Dokuments und anderer Äußerungen der „President's Commission on National Goals" führte Howey zu dem Ergebnis, daß „nothing in any of that material suggested that it would be easy to formulate statements of governmental purpose in quite the form considered by some to be necessary to permit PPB to be applied" (a.a.O., S. 152).

[239] Diese Dichotomie trägt einen wichtigen, pragmatisch-politisch motivierten Einwand der Vertreter der „inkrementalistischen" Auffassung der Wirtschaftspolitik (siehe unten FN 251) Rechnung, nach welchen „by its emphasis is on the explicit statement of ends and objectives PPB can intensify unproductive ideological debate" (*Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 36). In der Tat ist es eine alltägliche Beobachtung, daß der für eine lebensfähige Demokratie ausschlaggebende *Konsens* über die in den jeweiligen Umständen zu treffenden Maßnahmen keineswegs impliziert, daß alle Beteiligten damit dieselben Zielsetzungen verfolgen wollen. Andererseits sollte man sich der Logik folgender Argumentation nicht verschließen: "While it is often strategically and tactically important for participants in the bargaining process to conceal their objectives from their adversaries, it hardly behooves them to conceal them from themselves. Careful development and critical analysis of objectives — within the limits of outside value constraints — is a highly finitful technique for gaining insight into the costs and consequences of existing and proposed programs, and a necessary condition for developing a range of program alternatives" (*Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 66).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

risch festlegen; (iii) Konsistenz in der Bewertung gleicher Sachverhalte, wie z. B. vergleichbarer Menschenleben in Gesundheits- bzw. Verkehrsprogrammen, sicherstellen; (iv) Sensitivitäts- u. a. Analysen, Unsicherheit systematisch einzugrenzen (oben Pkt. 24 (e)), obligatorisch machen und (v) generell anzuwendende Kriterien für Projektselektion spezifizieren.

(c) Schon nach ein bzw. zwei Runden des Austausches von Programm-Memoranden sollte die Verwaltungsspitze den Abteilungen *tentative Budgetlimits* setzen; eventuell könnten einzelne Abteilungen auch angewiesen werden, zusätzlich jene Alternativen zu entwerfen, die sich bei einem gegenüber dem vorgegebenen z. B. um 10 % höheren oder niedrigeren Budgetansatz nach denselben Selektionskriterien qualifizieren würden. Auf jeden Fall muß verhindert werden, daß Abteilungen auf der Basis illusorischer Budgetansätze „darauflosplanen". Diese Praxis hat z. B. in der US-Verteidigungspolitik dazu geführt, daß die zivile Spitze überdimensionierte Anforderungen der Waffengattungen zusammenstreichen und anstelle der z. T. unbrauchbaren Vorschläge der Streitkräfte selbst hastig und ohne ausreichende analytische Fundierung Entscheidungen von größter strategischer Tragweite fällen mußte[240]. PPBS sollte dieser unbefriedigenden und geradezu gefährlichen Praxis abhelfen, indem es bereits in einem frühen Stadium die Integration von Planung und Budgetierung anstrebt.

(d) Die *Übertragbarkeit* und gegenseitige *Deckungsfähigkeit* von Krediten könnte ausgedehnt werden. Das Parlament wird einen Kompromiß zwischen seinen Kontrollwünschen und der Flexibilität der Planung im Interesse effizienter Budgetallokation („Ausgleich der Grenzerträge", finden müssen; die sachliche Ebene der Übertragbarkeit sollte nicht zu niedrig angesetzt werden.

(e) Da die fruchtbare Anwendung des PPBS letztlich vom *Wollen und Wissen* der dieses Instrument handhabenden Menschen abhängt, sollten Möglichkeiten geschaffen werden, daß nicht nur die Stabsplaner selbst, sondern ausgewählte Beamte *aller* Ebenen neben ihrem Fachwissen spezifisch-analytisches Wissen in Kursen, etwa im Rahmen einer Verwaltungsakademie oder der Universitäten, erwerben können. Diese Ausbildung sollte keinesfalls zu kurz (wohl nicht unter einem halben Jahr) sein, da oberflächliches Wissen um Möglichkeiten und Grenzen neuer Planungstechniken eher schadet als nützt. Man sollte den positiven Einfluß, der auf längere Sicht von einer auch ökonomisch — nicht nur juristisch! — hinreichend geschulten Bürokratie in Richtung „ökonomischer Rationalität der Ausgabenallokation", ausgehen könnte, nicht

---

[240] *H. A. Howey,* a.a.O., S. 72 f.; vgl. oben im Text Pkt. 16 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gering einschätzen; in diesem Sinn resumiert auch H. A. Howey: "The extent to which decision-makers will respond to this type of analysis will undoubtedly vary. However it does seem fair to conclude — with respect to both cost — benefit analysis and the analysis of inferred values accorded to various intangible objectives — that the very knowledge of the various factors can influence the political bargaining process by altering the information available to the participant[241]."

(f) Schließlich sollte der *Beruf des Planers* eine eigenständige und finanziell hinreichend abgesicherte Karriere bilden, so daß die Motivation zu objektiver Analyse nicht durch sachfremde Überlegungen einer möglichen Karriere in der allgemeinen Verwaltungshierarchie oder der auftragnehmenden Parivatindustrie verfälscht wird.

IV.3. Grundsätzliche Kritik am PPBS der US-Verwaltungsorganisation 1961—1970

39. Unsere bisherige Diskussion hat eine Reihe von „wenn" und „aber" aufgezeigt, ob PPBS praktisch seinen konzeptiven Ansprüchen gerecht zu werden vermag. Das System hat aber — zumindest in seiner Gestalt um 1970 — auch *grundsätzliche Kritik* hervorgerufen, am eloquentesten und zugleich profundesten von A. Wildavsky. Wildavsky nennt zunächst eine Anzahl von *Voraussetzungen,* die seiner Meinung nach PPBS zwar für das DoD, aber nicht für andere „agencies" zu einem akzeptablen Planungsinstrument gemacht haben[242]: (i) Institutionell-organisatorisch verfügte das DoD über eine ausreichende Anzahl fähiger Analytiker, die eine langjährige Erfahrung mit strategischer Planung besaßen, sowie über eine Hierarchie, deren obere Stufen und insbesondere deren Spitze mit den neuen Planungsmethoden und ihrer Terminologie sowohl vertraut waren als sich ausdrücklich dafür engagierten. (ii) Analytisch gesehen, können die Ziele der Verteidigungspolitik im Verhältnis zu denen anderer Sektoren der Staatspolitik relativ leicht identifiziert und in eine Programmstruktur umgegossen werden. Große Fehlermargen sind erlaubt, und die Kosten der Analyse sind in aller Regel durch ihren Zweck gerechtfertigt. Gewisse Entscheidungskontexte wie der Extremfall des „nuclear central war" müssen so aufwendig analysiert und geplant werden, daß man ihre Erfahrung möglichst niemals machen muß. Über diesen und andere wichtige Entscheidungskontexte bestanden allgemein akzeptierte Annahmen. (iii) Finanziell betrachtet, ließen stetig steigende Militärbudgets das Denken in „trade-offs" nicht zu einer Macht- und Prestigefrage

---

[241] *H. A. Howey,* a.a.O., S. 243.

[242] *A. Wildavsky,* Rescuing Policy Analysis from PPBS, JEC, a.a.O., Vol. 3, S. 838 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. (iv) Die Ziel-Mittel-Dichotomie (siehe oben im Text S. 165) kann bei Verteidigungsprojekten eher aufrecht erhalten werden als bei zivilen Programmen. Dieser Umstand hat eine wichtige politische Konsequenz: Soweit Verteidigung als „pure public good" „erzeugt" wird, ist zwar z. B. die Entscheidung, ein bestimmtes Waffensystem zur Erfüllung einer bestimmten strategischen Funktion einzurichten, hochpolitisch, ihre Ausführung dagegen eher ein Problem der relativ besten Technologie. Dagegen haben, wie wir in Teil III.6. ausgeführt haben, die Maßnahmen und Mittel zur „Erzeugung" von „mixed public goods" auf dem Gesundheits-, Erziehungs-, Transport-etc.-Sektor gruppenspezifische, macht- und verteilungspolitisch differenzierte Implikationen, auf die nicht nur Bürokratie, Interessengruppen, Verbände, Vereine etc. in der Regel sofort und sehr empfindlich reagieren, sondern die auch die Parteien bzw. das Parlament zu einer detaillierten Festlegung der einzelnen Programme und Subprogramme im Budgetdokument veranlassen: "... the congressional authorization for the Department of Defense's procurement and research and development programs — $ 22 billion in fiscal 1969 — is contained on one page. While I have not made a specific check, it would be conservative to estimate that the statutes authorizing an equivalent $ billion of programs in the Department of Health, Education and Welfare (HEW) take up several shelves of a book case[243]." Damit hängt eng zusammen, daß sich die Regierung gerade bei solchen Programmen durch Dokumentation in einem Programm- und Finanzplan nicht zu sehr präjudizieren möchte; langfristige Planung im Rahmen des Verteidigungssektors stößt dagegen auf wesentlich geringere psychologische und politisch-institutionelle Hindernisse.

Wenn die Voraussetzungen, welche dem PPB-System im Verteidigungsministerium zu einem zumindest relativen Erfolg verholfen haben, im zivilen Sektor mehr oder weniger abgeschwächt oder gar nicht wirksam sind, und wenn infolge dessen hier die technologisch-strategisch ausgerichtete „systems analysis" zu einer, das politisch-institutionelle Element ziviler Entscheidungen besonders berücksichtigenden „policy analysis" zu erweitern wäre, ist mit erheblichen Schwierigkeiten beim Ausbau von PPBS zu einem effektiven Planungsinstrument zu rechnen. Dementsprechend konstatiert Wildavsky, daß in den meisten Ressorts „no one knows how to do program budgeting"[244], und führt als Hauptursache hierfür an, „that telling an agency to adopt program budgeting means telling it to find better policies and there is no formula for doing that. One can (and should) talk about measuring

---

[243] *Ch. L. Schultze,* The Politcs and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 4.

[244] *A. Wildavsky,* a.a.O., S. 841.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

effectiveness, estimating costs, and comparing alternatives, but that is a far cry from being able to take the creative leap of formulating a better policy"[245]. Er wendet sich vor allem gegen die Fixierung einer Programmstruktur, die als „most pernicious aspect of PPBS"[246] analytische Ressourcen den wesentlich wichtigeren Aufgaben der Analyse und Planung konkreter Programme entziehe und darauf bestehe, „that half-baked analyses be submitted every year because of a misguided desire to cover the entire agency program"[247].

40. Wildavskys Reformvorschläge zielen auf die Abschaffung der Programmstruktur ab, wollen aber zugleich den Planungsprozeß für wirklich wesentliche „issues" innerhalb des Ressorts entlang den oben unter Pkt. 14 skizzierten Linien intensivieren. Die traditionelle Budgetierung soll indessen beibehalten werden: "The difference is that stability of categories in the traditional budget has real value for control while the embodiment of contradictions in the program structure violates its essential purpose[248]." Um *seine* Kombination von „policy analysis" and „budgeting" einerseits vor der Assimilation mit dem antianalytischen „cross-walk"-System (oben Pkt. 19 (a)) und andererseits vor der Versandung der „policy analysis" im „two-track"-System (oben Pkt. 19 (b)) zu bewahren, macht Wildavsky Impelentationsvorschläge[249], welche den Ergebnissen der Studie von Marvin und Rouse (siehe oben Pkt. 21) und der Idee des „analytic budgeting" (oben Pkt. 19 (c)) Rechnung tragen: Insbesondere sollte der Ressortleiter mit seinen Stabsanalytikern prüfen, welche die *vordringlichen* Aufgaben des *nächsten* Planungszyklus sind, um eine Liste von Programmstudien für einen längeren, dem geplanten Zweck angepaßten Zeithorizont erstellen; konkrete Studien sollten, um ihre Entschlußrelevanz nicht einzubüßen, zwischen 6 und 4 Monaten, aber in der Regel nicht mehr Zeit beanspruchen.

Vorschläge dieser Art hat Wildavsky bereits früher unter dem Titel *„radical incrementalism"* vorgetragen; sie sind gegen den „myth of comprehensiveness" gerichtet: "A basic purpose of radical incrementalism is to facilitate speedy and continuous adaptation to emergent problems. While some programs may remain in a steady state, others can be reviewed as often as any participant deems it necessary. Supplemental appropriations would become a thing of the past. Demands could be dealt with as they arise. If the latest incremental move suggests a new step requiring changes in appropriations, a

---

[245] *A. Wildavsky,* a.a.O., S. 842.
[246] *A. Wildavsky,* a.a.O., S. 843.
[247] *A. Wildavsky,* a.a.O., S. 846.
[248] *A. Wildavsky,* a.a.O., S. 846.
[249] *A. Wildavsky,* a.a.O., S. 849 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

decision could be made right then and there. The tyranny of the annual budget — requiring formal review of programs of little immediate interest and inhibiting action on programs which need attention at the moment — would be ended[250]." Ähnliche Gedanken sind bereits oben unter Pkt. 19 (c) angeklungen; sie alle verfolgen den Zweck, der Analyse und Planung der im Planungszyklus nach Meinung der politischen Entscheidungsträger *wichtigsten* Programme ausreichend Zeit zu gewähren. Die strikt jährliche Budgetverabschiedung ist entbehrlich und verliert jedenfalls ihre frühere exzeptionelle politische Bedeutung.

Damit, objektiv gesehen, obsolete Ausgaben nicht dem Rechenstift entzogen werden, soll das *Parlament* oder auch eine „interagency commission" das Recht haben, jederzeit eine Prüfung zu verlangen, bzw. die Pflicht, eine solche im Rahmen einer periodisch, z. B. alle fünf bis acht Jahre vorzunehmenden Bestandsaufnahme (siehe oben S. 191), durchzuführen. Eine laufende, funktionell orientierte Publikation über Umfang und Struktur der Staatsausgaben soll einer politisch vielleicht nicht gewünschten, aber zu spät erkannten Expansion des Budgets durch „inkrementale Veränderungen" vorbeugen. Der Gefahr, daß das Parlament in völlige informatorische und meritorische *Abhängigkeit* von den Vorlagen der Exekutive gerät und sich durch diese präjudiziert fühlt, soll durch Seminare mit Wissenschaftlern und Beamten, durch spezielle, verwaltungsextern eingeholte Expertisen, parlamenteigene Beraterstäbe und vor allem durch *Hearings* begegnet werden. Diese Veranstaltungen sollten geeignet sein, die Parlamentarier in den Stand zu setzen, richtige Fragen zu stellen und die erhaltenen Antworten sachentsprechend zu bewerten; dadurch wieder sollten sie den Eindruck gewinnen, daß „policy analysis" ihre Position gegenüber der Exekutive eher stärkt als schwächt.

41. Wildavskys Vorschläge sind wohldurchdacht. Seine Einsichten sind plausibel, seine Empfehlungen praktikabel; dennoch ist wie bei der entsprechenden Diskussion über „inkrementalistische Konzeptionen" in der allgemeinen Wirtschaftspolitik[251] auch hier nicht immer ganz klar, wo der konzeptive Gehalt dieser Vorschläge (wann ist ein Programm „inkremental"?!) hinter ihrem Charakter als Beschreibung tatsächlich häufig beobachteter politischer Entscheidungsprozesse und

---

[250] *A. Wildavsky,* Toward a Radical Incrementalism, Washington D.C. 1965, auszugsweise abgedruckt in: JEC: The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 3., a.a.O., S. 857—864, hier S. 858.

[251] Vgl. etwa: *D. Braybrooke, Ch. E. Lindblom,* A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process. London 1963, und die Besprechung dieses Buches durch *C. D. Forster,* in: The Economic Journal, 74 (1964), S. 688 bis 690; ferner: *R. Jochimsen,* Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 99 (1967 II), S. 52—76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Formen politischer Beratung zurücktritt. Bezogen auf PPBS stellt sich daher folgende, vielleicht von allen am schwierigsten zu beantwortende Frage, die indessen für die Art seiner Einführung von größter Bedeutung ist: „Hätte sich das PPBS vollständig auf die Analyse einzelner Aufgaben konzentrieren sollen, ohne einen Rahmen für die Entscheidungsfindung zu entwickeln[252]?" Wildavskys Vorschläge bejahen diese Frage. A. Schick dagegen bezweifelt, ob man „analytic budgeting" praktisch ohne Programmsystem stark machen kann: "Budgeting's anti-analytic posture makes it essential that some structure for analysis be provided. To advocate analysis without providing a framework within which it can be done and used is an empty gesture. The utter impoverishment of the budget process from an analytic standpoint attests to the need for some new spur for analysis. Before PPB there was no bar against analyses, but the incremental rules and routines effectively preempted public expenditure analysis. If budgeting were analytic or receptive to analysis, the case for a systems approach would be weak. But one cannot divorce the systems versus analysis issue from the established budgetary context and traditions. While he has forcefully argued against systems budgeting, Wildavsky has compiled the evidence which justifies a systems approach[253]."

Strategische Planung auf der höchsten Ebene, *Management*-Implementations-Entscheidungen auf mittleren und unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie und der *parlamentarische* Budgetbewilligungsbeschluß stellen jeweils *qualitativ verschiedene Entscheidungsansprüche,* denen durch Informationsgehalt und Format der vorgelegten Entscheidungsdokumente Rechnung zu tragen ist[254]. Das Parlament will, wie wir oben hervorgehoben haben, aus politischen Gründen auf eine institutionell-orientierte Bewilligungsstruktur nicht verzichten, so daß diese zumindest neben einer funktionell-orientierten Programmstruktur erhalten bleiben muß. Strategische Planungen stellen andere Informationsansprüche als Managemententscheidungen; dort dominiert die Synopsis, hier die Konkretisierung allgemein formulierter Programme. Die im einzelnen wohl durchdachten Vorschläge für ein „ökonomisches PPBS", die S. M. Greenhouse gemacht hat, sind u. E. allein auf die Managementfunktion der öffentlichen Ausgabenwirtschaft zugeschnitten, und damit als wertvolle Ergänzung, aber nicht anstelle eines Formates für strategische Planung, zu berücksichtigen[255]. Sie sehen die

---

[252] *J. W. Carlson,* Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren, a.a.O., S. 186.

[253] *A. Schick,* Systems for Analysis, a.a.O., S. 822.

[254] *Ch. L. Schultze,* The Politics and Economics of Public Spending, a.a.O., S. 25.

[255] *S. M. Greenhouse,* Today's PPBS: The Fatal Triumph of Financial Management over Economics, in: JEC: The Analysis and Evaluation of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentliche Verwaltung aus der Perspektive einer Großunternehmung, wobei wesentliche politisch-institutionelle Nebenbedingungen staatlicher „Produktion" von Kollektivgütern leicht übersehen bzw. unterschätzt werden können.

Sowohl die Argumente Wildavskys wider und die Schicks für einen umfassenden Entscheidungsrahmen in Gestalt einer *Programmstruktur*

Public Expenditures: The PPB System, Vol. 3, S. 886—898; deutsch unter dem Titel „Das Programmbudget: Der fatale Triumph des Finanzmanagements über die Ökonomie", in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programbudget, a.a.O., S. 389—399. Greenhouse kritisiert die derzeitige Form des „Finanzmanagements des PPBS", die „nur dies ist und nichts anderes: eine Reihe von Arrangements, die nur dazu dienen, die Kosten und nicht die *Werte* und *Kostenrelationen* zu prüfen. Viele Bundesbeamte glauben wohl, die Grenznutzentheorie anzuwenden, in Wirklichkeit analysieren sie jedoch innerhalb des bestehenden PPBS allein Kostenprobleme". (*Greenhouse,* a.a.O., S. 390.) In seinem „Vorschlag einer Programmstruktur für das PPBS" (a.a.O., S. 398 f.) definiert er „Programm" wesentlich enger als etwa McKean (vgl. oben im Text, Pkt. 10) als „die Summe der Anstrengungen, eine Leistung zu produzieren (d. h. ein Produkt oder eine Dienstleistung für den Letztverbraucher) und diese Leistung an eine Gruppe von Staatsbürgern, an einen Bundesstaat bzw. lokale Gebietskörperschaften oder an eine andere Nation zu verteilen" (a.a.O.). Dementsprechend heißen seine „Programmkategorien": „Verteiltes Gut X_1", „Verteiltes Gut X_2" etc. und werden nach den Input-Kosten, die durch Herstellung und/oder Verteilung des Ausstoßes entstehen, aufgeschlüsselt in (a.a.O., S. 399): (a) Produktionskosten; (b) Verteilungskosten; (c) Hilfs- und Nebenkosten (z. B. Verwaltungskosten, die im Zusammenhang mit dem Programm stehen); (d) (falls vorhanden) Entwicklungskosten, aber in der Regel *nicht* Forschungskosten, welche der einzelnen Leistung nicht separat zugerechnet werden können und daher als „Gemeinkosten der Behörde" zu veranschlagen sind; (e) Kapitalkosten, soweit sie dem betreffenden Produkt zugerechnet werden können. Schließlich empfiehlt Greenhouse (a.a.O., S. 399) „Programm-Elemente" folgendermaßen auszuweisen:

„— Kosten der eigenen ‚Inputs' der Behörde *X*,
— Kosten der ‚Inputs', welche die Behörde *X* in ihr Budget aufgenommen, aber von anderen Behörden übernommen hat,
— Kosten der ‚Inputs', welche die Behörde *X* in ihr Budget aufgenommen, aber von privaten Firmen übernommen hat,
— Kosten der ‚Inputs', die von anderen Behörden übernommen und auch in deren Budget aufgenommen wurden."

„Diese Differenzierung der Kosten ermöglicht, die Effizienz, mit der jeder Ausstoß erzeugt und verteilt wird, sowie die Angemessenheit der Gemeinkosten und der Kapitalausgaben zu prüfen" (*Greenhouse,* a.a.O., S. 395). Diese Vorschläge sind typisch auf Management- und nicht auf strategische Entscheidungen abgestellt. Folgerichtig will *Greenhouse* (a.a.O., S. 398) durch „das Herausschälen dieser Strukturen ... den Bereich, in dem die Verwaltung unternehmerisch tätig ist, von der Staatsführung abgrenzen" und scheint letztlich „eine Vorbereitung des jährlichen Bundeshaushalts nach zwei Bereichen — einen für die unternehmerische Verwaltung, den anderen für die Regierungsaufgaben — nicht nur wünschenswert, sondern auch unausweichlich" zu halten. Hervorzuheben ist noch sein Hinweis, zu versuchen, die Präferenzen des „Konsumenten" öffentlicher Güter und Dienstleistungen wesentlich eingehender als bisher zu erkunden; für erste theoretische und praktische Ansätze in dieser Richtung siehe: *P. Bohm,* An Approach to the Problem of Estimating Demand for Public Goods, in: The Swedish Journal of Economics, 73 (1971), S. 55—66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben Gewicht; die Kontroverse Synopsis versus Inkrementalismus hat auch für PPBS noch keine endgültige Abklärung erfahren. In der Tat sprechen z. B. einige der Programmkategorien des US-Landwirtschaftsministeriums wie etwa „Communities of Tomorrow", „Science in the Service of Man" oder „Expanding Dimensions for Living" (negativ) für sich und Wildavsky versäumt nicht, sie zu zitieren. Ebenso ist richtig, daß die Programmstruktur an sich keine Alternativen aufzeigt, sondern, wie in Teil II und III ausführlich dargestellt, selbst das Ergebnis von Systemanalysen der einzelnen Staatsaufgaben darstellen sollte. Andererseits aber gibt sie u. E. einen Einblick in die „Produktionsstruktur" der öffentlichen Ausgabenwirtschaft und damit über Art, Umfang, relative Stellung und Konkurrenz der Ausgabenprogramme, mit denen die Regierung die den einzelnen Ausgabenbereichen gesteckten Ziele anstrebt, wie ihn speziell die weitere Öffentlichkeit auf andere Weise in dieser *Kürze und Übersichtlichkeit* nicht bekommen kann.

IV.4. Neueste Entwicklungen in den USA: „Evaluation" vs. „Innovation"

42. Die neueste Entwicklung des PPBS in den USA zeigt eine Akzentverschiebung von der Betonung der systemanalytischen Ansätze hin zu *„program evaluation and public retrospection"*: "The current period seems to be one of pause and stock-taking, with few major social initiatives on the drawing boards. Evaluation, together with management improvement generally, has become a keynote of the Nixon Administration, and the focus has shifted to a reckoning of the costs and effects of existing programs and to an examination of what works and what doesn't in our vast sociopolitical enterprise[256]." Diese *Reorientierung* ist neben der Knappheit von Ressourcen für neue Programme Folgeerscheinung eines kontinuierlichen Verlustes des Selbstvertrauens, „that all our hard-core social and human ills could be mastered by the intelligent application of money and know-how"[257]. Dieses Selbstvertrauen und der daraus abgeleitete Innovationswille wurden durch Fehlschläge, wie z. B. schwere Unruhen gerade in den sog. Modell-Städten, Berichte wie etwa den Fitzhugh-Report über das DoD[258] und die mangelnde Unterstützung der analytischen Versuche durch die Ressortschefs[259], untergraben. Der PPB-Prozeß selbst „quickly

---

[256] *A. Schick*, From Analysis to Evaluation, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 394 (1971), S. 57—71, hier S. 58.

[257] *A. Schick*, a.a.O., S. 62 f.

[258] Blue Ribbon Defense Panel, Report to the President and the Secretary of Defense on the Department of Defense, Washington, G.P.O., 1970, S. 73, zitiert nach: *A. Schick*, From Analysis to Evaluation, a.a.O., S. 64.

[259] Präsident Johnson selbst ging hier mit „schlechtem Beispiel" voran: "While President Johnson launched PPB and gave it strong initial support,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lapsed into still another set of bureaucratic routines"[260]. Nach dem Gesetz der Verdrängung nichtprogrammierter durch programmierbare Entscheidungen (H. A. Simon) war dies beinahe zu erwarten.

Der Fitzhugh-Report übte Kritik an der „unwarrant reliance on paper analysis" und sieht die prinzipielle Schwäche der PPB-Praxis des DoD in der „tendency to substitute paper analysis for hardware development"[261]. Unter der Devise „fly before we buy" und im Gegensatz zur früheren „total-package-procurement"-Doktrin wird dringend die Entwicklung von Prototypen und ihre Prüfung durch eine eigens einzurichtende Defense-Test-Agency empfohlen, bevor umfassende Waffensysteme in Auftrag gegeben werden. Anstelle der früheren *synoptisch-analytischen,* eher planungs- und innovationsbetonten, wenn man so will „progressiven" Auffassung der Allokationsfunktion des Budgets, offenbart sich hier eine *punktuell-experimentelle* Interpretation, die — eher konservativ und retrospektiv ausgerichtet — nicht nur die politische Machtverschiebung in den USA wiederspiegelt, sondern neue geistige Leitbilder erkennen läßt: "The experimental mode presumes doubt, imperfect knowledge, a lack of data, precisely the predicament many Americans believe their country to be at the present time. It is understandable, therefore, that the Administration has embraced experimentation as prefered policy. Experimentation makes it possible to keep multiple lines of action open and to defer major commitments until evaluation results have been obtained[262]." Die neuen Akzente in der Sichtweise budgetärer Funktionen wurden äußerlich durch die Umbenennung des BoB in *„Office of Management and Budget"* (OMP) unterstrichen[263].

---

his interest in more recent years appeared casual. For example, subsequent to the Presidential memo of Aug. 25, 1965, which annouced PPB to the civil agencies, only one further official Presidential paper, other than several paragraphs in the budget messages for fiscal years 1968, 1969 and 1970, evidence Presidential concern for the status of the implementation of PPB in the civil agencies. This was a Presidential memorandum of Nov. 17, 1966, on Government-wide PPBS. While this memo required quarterly reports by the Budget Director on the implementation of PPB in agencies, such reports, to the best of the authors' knowledge, were neither submitted nor asked for" (*K. E. Marvin, A. M. Rouse,* The Status of PPB in Federal Agencies: A Comparative Perspective, a.a.O., S. 802, FN 2).

[260] *A. Schick,* a.a.O., S. 67.

[261] Zitiert nach: *A. Schick,* a.a.O. — Wie wir oben (S. 200 f.) hervorgehoben haben, wurden Kontrollfunktionen in der Form des „progress reporting" zeitlich als letztes Element in das PPBS des DoD eingeführt.

[262] *A. Schick,* a.a.O., S. 64.

[263] Präsident Nixon umriß die Aufgaben des OMP im Frühjahr 1970 folgendermaßen (zitiert nach: *A. Schick,* a.a.O., S. 59): "The new Office of management and Budget will place much emphasis on the evaluation of program performance, on assessing the extent to which programs are actually achieving their intended results, and delivering the intended services to the intended recipients. This is needed on a continuing basis, not as a onetime effort."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

43. Die neuen Entwicklungen blieben nicht ohne Rückwirkung auf das Selbstverständnis der Wissenschaft in ihrer Rolle als Beraterin der Politik. War der Wissenschafter früher nicht selten „Programmadvokat" oder Sprecher unterprivilegierter Gruppen, ja sogar als Behördenchef, Botschafter etc. „Machtpromotor", so scheint er nunmehr wieder in die Rolle des „neutralen Beobachters" zurückzutreten. D. Moynihan, einer der wenigen Wissenschafter, die ihr hohes administratives Amt auch nach dem Wechsel der Administration behalten hatten, umreißt die „neue" alte Rolle mit folgendem lapidarem Satz: "The role of social science lies not in the formulation of social policy, but in the measurement of its results[264]." Daß die adäquate Methodologie noch weithin unerforscht und alles andere als abgeklärt ist, wird von den Sozialwisenschaftern, die ihr wissenschaftliches Selbstverständnis entsprechend umstellen wollten oder konnten, gern zur Kenntnis genommen, denn damit dürfen sie weiterhin einen „flourishing public market for the services and skills of social scientists"[265] erwarten.

Wohin der Weg des PPBS in den USA wirklich führt, läßt sich heute noch nicht endgültig abschätzen. Seine Entwicklung ist jedenfalls nicht stetig verlaufen: Von dem hochfliegenden Versuch, die Zukunft des Entscheidungskontexts öffentlicher Ausgabenplanung auf wichtigen Sektoren durch systemanalytische Durchleuchtung vorwegzunehmen, hat das Pendel nunmehr in Richtung kritisch verhaltener Retrospektion ausgeschlagen. Nachdem man mit der schwierigen „Planungsphilosophie" (oder sollen wir sagen: Kunst) des „adaptavizing" (siehe oben im Text Pkt. 14 und FN 54) nicht ganz zurechtgekommen ist und sie mit negativem Erfolg, teilweise zu optimistisch, in die Richtung des „optimizing" gesteigert hat, ist heute die Gefahr latent, wieder in die Fährnisse des punktuellen Interventionismus oder in die Philosophie einer allzu bequemen Variante des „satisfizing" hineinzugeraten. Die vermeintliche Ratio dieser verständlichen und naheliegenden Reaktion auf Fehlschläge der Vergangenheit hat R. L. Ackoff u. E. in treffenden Worten, die diesen Abschnitt beschließen sollen, widerlegt: "... the truism, 'a feasible plan that is not optimal is better than one that is optimal but infeasible', should be balanced by another equally potent truism, 'the approximate attainment of an optimal plan may be better than the exact attainment of one that is merely satisfactory'"[266].

IV.5. Die Zukunft des PPBS: Ein gemäßigter Vorschlag und Schlußbemerkung

44. Wenn wir neben ihrem Gestaltungs- und Daseinsvorsorgezweck den am Ende des vorletzten Abschnittes herausgestellten Transparenz-

[264] *D. P. Moynihan,* Maximum Feasible Misunderstanding, New York 1969, S. 193, zitiert nach: *A. Schick,* From Analysis to Evaluation, a.a.O., S. 65.
[265] *A. Schick,* a.a.O., S. 71.
[266] *R. L. Ackoff,* A Concept of Corporate Planning, a.a.O., S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Indikationszweck als *langfristiges Ziel* der Budgetpolitik in einer aufgeklärten Demokratie auffassen, können wir vielleicht die Diskrepanz zwischen den Ansichten Wildavskys und Schicks überbrücken und auch jene Gefahren vermeiden, die wahrscheinlich zur jüngsten Stornierung der generellen Anwendung des PPBS in der US-Verwaltung geführt haben. Planning-Programming-Budgeting schließt neue Verfahren ein, die insoweit „revolutionär" sind, als sie der traditionellen, antianalytisch orientierten Haushaltsplanung widersprechen. Diese Verfahren sind häufig noch unerprobt, stoßen teilweise auf das Mißtrauen von Bürokratie, Parlament und Interessenten und verursachen infolge der mit ihrer Einführung verbundenen personellen und sachlichen Anforderungen zunächst nur Kosten. Versucht man nun, die gesamte Verwaltung nach dem PPB-System zu reformieren, so sind nach den bisherigen Erfahrungen größere Rückschläge unvermeidlich; wohlwollende Entscheidungsträger sehen ihre — meist überspannten — Erwartungen enttäuscht, die Kritiker beginnen das Feld zu beherrschen, die politischen Widerstände wachsen. Das gesamte System erscheint gefährdet, seine konstruktiven Grundgedanken diskriminiert; genau das dürfte dzt. PPBS in den USA „passiert" zu sein: Man hat „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet". Deshalb sollte jedes Land, das PPBS einführen möchte, zunächst Versuche mit *ausgewählten Projekten* bzw. in solchen Bereichen unternehmen, bei denen, wie etwa im Einziehungs-, Gesundheits- und Verkehrswesen auf ausreichende und übertragbare ausländische Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Durch Modellstudien bzw. -projekte sollte versucht werden, möglichst rasch zu brauchbaren Ergebnissen und sichtbaren Erfolgen zu gelangen. Dann wird eine weitere Ausdehnung der Programmbudgettechnik am ehesten das Verständnis der mittelbewilligenden Instanzen finden. Gleichzeitig sollte man auch versuchen, sukzessive, d. h. je nach den erzielten Erfolgen, eine Programmstruktur Bereich für Bereich aufzubauen; dies hat in enger Verbindung mit den politischen Entscheidungsträgern und Spitzenfunktionären sowie den Spitzen der Verwaltung zu geschehen. Aber nicht nur diese, sondern *sämtliche* Ebenen der Verwaltung sind ausreichend zu informieren, da das PPB-Verfahren die Mitarbeit aller Dienststellen und hierarchischen Ebenen voraussetzt. Es wird sich daher als zweckmäßig erweisen, einen aus Vertretern möglichst vieler Dienststellen zusammengesetzten beratenden *Ausschuß* zu schaffen, der regelmäßig mit dem Ressortminister und dem Leiter der ministeriellen Planungsabteilung Fragen der Koordination von Dienststellen, Information, Datenbeschaffung, Projektauswahl usw., zu behandeln hätte.

In dem Maße, in dem es gelingt, eine aussagekräftige Programmstruktur aufzubauen, stellt sich die Frage, inwieweit Programmstruktur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Organisationsstruktur einander angepaßt werden sollen[267]. Die Befürworter einer solchen Anpassung argumentieren, daß das PPBS nur dann einen wirklichen Fortschritt weg vom traditionellen Budgetieren und hin zum „analytic budgeting" bringen wird, wenn es nicht einfach als rein ressortbezogenes *Informationssystem* nach der „two-track"-Konzeption angesehen, sondern zu einem *Zielkonkretisierungs- und Kontrollinstrument* ausgebaut wird, was eine entsprechende *Anpassung der Verwaltungsstruktur,* insbesondere eine *Zentralisierung der Entscheidungsprozesse,* impliziere. Dieses Argument wurde bereits früher (oben S. 221 f.) diskutiert. Tiefergreifende Veränderungen der Verwaltungsstruktur werden jedenfalls auf heftigen Widerstand von vielen Seiten stoßen, so daß ihre Durchführung in der Regel nur auf längere Sicht möglich erscheint.

Schließlich ist PPBS durch umfassende *parlamentarische Kontrolleinrichtungen* demokratisch zu verankern. Da die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß — zumindest in den ersten Jahren — die Mehrzahl der Abgeordneten mit dem „neuen" Instrument nichts Rechtes anzufangen weiß[277], ihm mit Mißtrauen begegnet oder es gar — nicht immer ganz unbegründet — als Auswuchs technokratischer Rationalität mißdeutet und ablehnt, sollte auch hier der Prozeß des Vertrautwerdens schrittweise erfolgen: Erfahrungssammlung in Unterausschüssen, wissenschaftliche Stäbe zur Beratung in Allokationsfragen, umfassende Informationsgewinnung durch „Hearings", ein gemeinsamer Hauptausschuß für Fragen der längerfristigen Planung der Staatsausgabenpolitik könnten Stufen sein, um PPBS in der Hand der Abgeordneten zu einem effektiven Instrument der Evaluierung der von der Exekutive vorgelegten Programme werden zu lassen.

---

[267] Die schwedischen Planer (vgl. *I. S. Ivarson,* Program Budgeting in Sweden, Stockholm 1970) streben deshalb die totale Einheit von Rechnungswesen, Organisation und Programmstruktur an. Die Gegner einer solchen Integration befürchten, neben dem faktisch zu erwartenden Widerstand gegen die implizierten Änderungen der bürokratischen Organisationsstruktur, vor allem die Erstarrung der neuen und nach ihrer Einrichtung sicherlich noch nicht ausgereiften Struktur. Sie neigen der Ansicht zu, „that the structure should be altered at intervals to avoid the bureaucratic blindness that can arise with any specific program-element-structure. In any event, a program budget format will not be a panacea" (*R. N. McKean,* Public Spending, a.a.O., S. 131).

[277] Vgl. die von *Böhret* (Entscheidungshilfen, a.a.O., S. 249 f.) zitierten Aussprüche US-amerikanischer Kongreßabgeordneter, welche zeigen, daß die Ignoranz selbst vor Mitgliedern des Haushaltsausschusses nicht haltmachte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regionale Entwicklungspläne: Ziele, Ansätze, Erfolgsmöglichkeiten

Von *Harald Jürgensen* unter Mitarbeit von *Thies Thormählen,* Hamburg

1. Die Steuerung der optimalen Faktorallokation

In der Theorie der Wirtschaftspolitik lassen sich drei Planungsbereiche unterscheiden: Einzel-, Niveau- und Strukturplanung. Im Zusammenhang mit unserer Fragestellung interessiert nur die Planung der Wirtschaftsstruktur, also das Fällen und Umsetzen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die das Verhältnis wesentlicher Elemente der Wirtschaft zu ihrer Gesamtheit regeln. Der soziotechnische Systemcharakter einer Volkswirtschaft zeigt sich bei der Betrachtung der regionalen Teilbereiche. Systeme, die sich durch Steuerungs- und Rückkopplungsvorgänge (sprich: Regelung) sowie Kommunikationsbeziehungen auszeichnen, lassen sich als Regelkreis (vgl. Abb. 1) darstellen.

Regionale Entwicklungspläne, die der Koordinierung verschiedener strukturpolitischer Maßnahmen dienen, sind unter anderen (s. Stellglied) ein Instrument der Regionalpolitik[1]. In diesem Beitrag sollen die Ziele, Ansätze und Erfolgsmöglichkeiten der Entwicklungspläne analysiert werden; im ersten Teil des Hauptteiles werden die Sollgröße — damit verbunden das Regelwerk und das Stellwerk —, im zweiten Teil das Stellglied und im dritten Teil Störgröße, Meßwerk und Stellwerk untersucht.

2. Die Ziele regionaler Entwicklungspläne

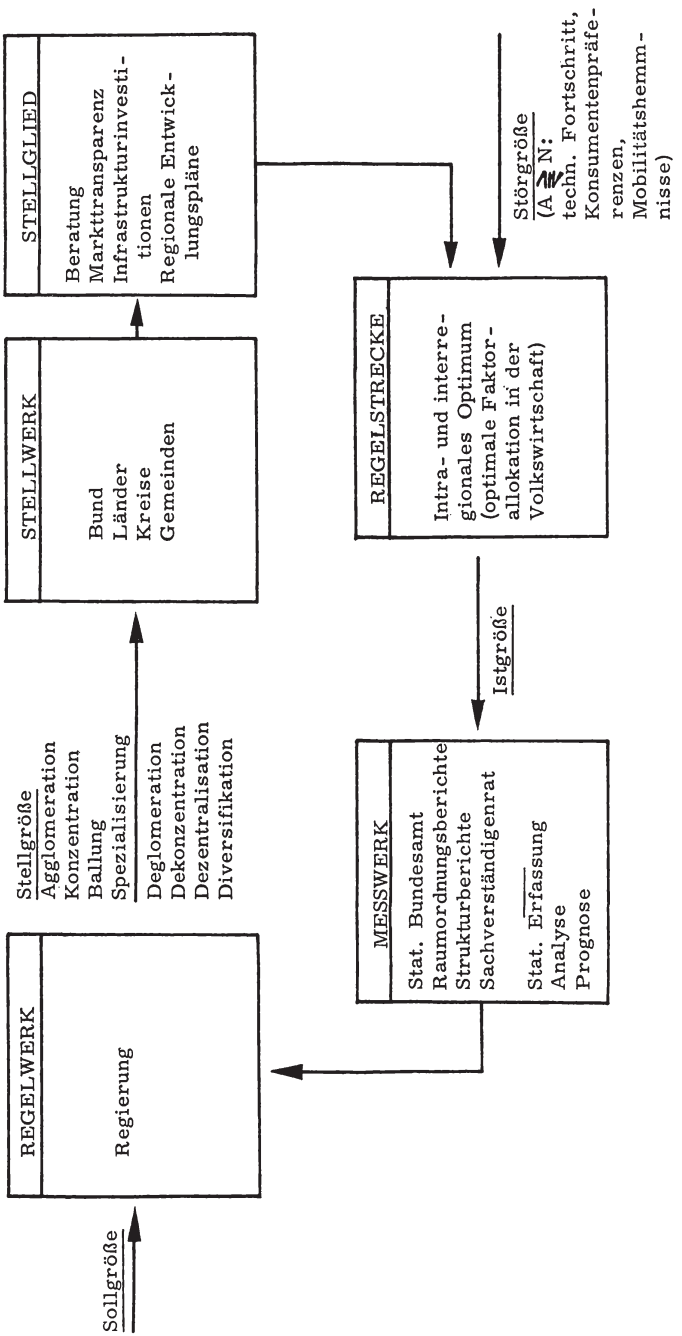
An der Regelkreisdarstellung läßt sich demonstrieren, daß das Regelwerk Soll- und Istgröße vergleicht und eine Abweichung durch die Stellgröße via Stellwerk in politisches Handeln umsetzt. Die Stellgröße gibt Abweichungen von einer optimalen Faktorallokation im Raum (Regelstrecke) im Hinblick auf Sektoren (Spezialisierung, Diversifikation), Regionen (Agglomeration, Deglomeration), Unternehmungsgröße (Konzentration, Dekonzentration) und „human capital" (Ballung, Dezentralisation) an.

---

[1] Diese Einordnung erfolgt entsprechend einer Systematisierung von *E. Tuchtfeldt,* Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Hrsg. R. Jochimsen und U. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 54, Berlin 1970, S. 125—151, hier S. 143 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 1: Regionale Entwicklungspläne im Regelkreis



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Regelkreis wird die Regierung als Regelwerk angesehen; dadurch wird eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Regionalpolitik ermöglicht. Darüber hinaus ist es notwendig, daß erstens die gesamtwirtschaftliche Konzeption der Regionalpolitik für alle Funktionsebenen (s. Stellwerk) verbindlich ist; zweitens müssen neben den privatwirtschaftlichen Produktionskosten auch die volkswirtschaftlichen Kosten und Erlöse der Produktion und der Infrastruktur bekannt sein (s. Meßwerk); drittens müssen die Regionalpolitiker (s. Regelwerk) über anwendbare Kriterien verfügen, mit denen der Einsatz der einzelnen Instrumente im Hinblick auf regionale und gesamtwirtschaftliche Ziele bestimmt und der Erfolg des Einsatzes gemessen werden kann.

Die staatlichen Planträger müssen regionalpolitische Entscheidungen treffen, d. h. sie müssen Auswahlprozesse im Hinblick auf die exogen vorgegebene Soll-(Ziel-)größe vornehmen. Es gilt daher, die Ziele von regionalen Entwicklungsplänen darzustellen. Da die regionalen Entwicklungspläne oben als *Instrument* der Regionalpolitik gekennzeichnet wurden, können ihre *Ziele* zu den Zielen der Raumordnungs- und Regionalpolitik nur in einem Mittel-Zweck-Verhältnis stehen. In den folgenden Abschnitten werden deshalb die Ziele (Zielsysteme) regionaler Entwicklungspläne mit den Zielen von Raumordnungs- und Regionalpolitik gleichgesetzt.

2.1. Ordnungs- und problemorientierte Ziele

Regionalpolitik und Raumordnungspolitik haben ein gemeinsames Erkenntnisobjekt: die Wirtschaftsabläufe in ihrer *räumlichen* Dimension. Trotz dieser Gemeinsamkeit bestehen jedoch Unterschiede insbesondere in der Zielsetzung.

Es ist die Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik, „eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden“[2]. Diese allgemeine Zieldefinition der Bundesregierung vermag nicht, die Regionalpolitik eindeutig von der Raumordnungspolitik abzugrenzen, die ihre Aufgabe darin sieht, den Konzentrationsprozeß so zu steuern, daß ein „Optimum der Ballung“ resp. eine „optimale Zuordnung von Mensch und Raum“[3] erreicht wird. Der Unterschied der beiden Ziel-

[2] Bundestagsdrucksache V/2469 v. 16. 1. 1968, Grundsätze der sektoralen Struktur- und der regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, abgedr. in: *O. Schlecht,* Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe H. 46, 2. Aufl., Köln—Berlin—Bonn—München 1968, S. 43 ff., hier S. 47, auch abgedr. in: Raumordnungsgesetz (ROG), BGBl. I, S. 306, Kohlhammer Kommentare, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1969, § 2 Abs. 1, Nr. 3 II 1 d.

[3] Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1961, S. 54, 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formulierungen besteht im wesentlichen darin, daß die Regionalpolitik an konkreten Problemen (z. B. Bau einer Straße von A nach B), die Raumordnungspolitik an ordnungspolitischen Leitbildern (z. B. Erhaltung der Kulturlandschaft) orientiert ist[4].

Die *ordnungsorientierten* Zielvorstellungen sind im Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes und in den Landesplanungsgesetzen der Länder verankert. Die *problemorientierten* Zielvorstellungen sind nicht in die Form eines Gesetzes gefaßt worden, weil sie pragmatisch und praxisnah formuliert sind, in der Gesamtkonzeption nicht geschlossen sind und flexibles und elastisches Handeln erfordern.

Die Unterscheidung problemorientiert und ordnungsorientiert verwischt sich, wenn ein konkreter regionaler Entwicklungsplan als Beispiel herangezogen wird. Die Ziele des Nordrhein-Westfalen-Programms 1975 sind: „Wirtschaftsförderung, Sicherung der Vollbeschäftigung auch in den vom Strukturwandel erfaßten Gebieten, langfristige und nachhaltige Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens in allen Wirtschaftsräumen, Entwicklung des Bildungswesens, Verbesserung der Verkehrsnetze, Verbesserung der Umweltsituation, Entwicklung von Erholungsgebieten, Ausbau der Einrichtungen des Gesundheitswesens usw.[5]." Das Beispiel zeigt, daß ordnungs- und problemorientierte Ziele keine alternativ zu verwirklichenden, sondern gleichzeitig und gleichrangig anzustrebende Ziele sind. Dabei können die Ziele der Regionalpolitik als Unterziele resp. Mittel der raumordnungspolitischen Ziele aufgefaßt werden. *Brösse* vertritt deshalb die Ansicht, „daß ein problemorientiertes Vorgehen ohne Leitbild zwar möglich, aber unzulänglich und eine Politik, die sich nur am Leitbild ausrichtet, ebenfalls denkbar, aber nicht wirksam genug ist"[6, 7].

Entsprechend den *Funktionen* von Zielen läßt sich der graduelle Unterschied zwischen den beiden Zielarten folgendermaßen charakterisieren: Die „ordnungsorientierten" Ziele sind in ihrer Formulierung weitgefaßt, die „problemorientierten" Ziele sind stärker spezifiziert, konkretisiert und damit operationalisiert; diese ermöglichen daher ein zweckgerichtetes politisches Handeln („Handlungsfunktion") und die

---

[4] Vgl. *K.-H. Hansmeyer,* Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg. H. K. Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 41, Berlin 1968, S. 36—40, hier S. 42. Vgl. ferner *H. Zimmermann,* Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17, Göttingen 1966, S. 225—245, hier S. 240 ff.

[5] Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970, S. 2.

[6] *U. Brösse,* Ziele der Regionalpolitik, in: Die Stadtbauwelt, Nr. 22, 1969, S. 128 (Org. kursiv).

[7] Vgl. *K.-H. Hansmeyer,* a.a.O., S. 55, der die enge Berührung von Regionalpolitik und Raumordnungspolitik ebenfalls unterstreicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beurteilung der Erfolgsmöglichkeiten von Maßnahmen („Kontrollfunktion"). Dagegen können die enggefaßten Ziele nicht die „Interessenausgleichfunktion" erfüllen, d. h. je enger die Zielformulierung ist, desto weniger Interessen unterschiedlicher Individuen können darunter subsumiert werden[8].

2.2. Ökonomische und außerökonomische Ziele

Während im letzten Abschnitt der Unterschied zwischen ordnungs- und problemorientierten Zielen herausgearbeitet wurde, werden im folgenden die regionalpolitischen Ziele *horizontal* nach den Entscheidungsbereichen der Politik in ökonomische und außerökonomische und *vertikal* nach den Zuständigkeitsbereichen der Träger der Regionalpolitik (vgl. Stellwerk) in koordinierte und unkoordinierte eingeteilt.

Das für die Raumordnungs- und Regionalpolitik bedeutsamste außerökonomische Ziel, das als Restriktion in den Entscheidungsprozeß eingeht, ist (neben Frieden, Freiheit und Sicherheit[9]) das *Gerechtigkeitsziel*. Dieses läßt sich aus den Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes ableiten; dort wird die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als politische Handlungsmaxime gefordert. Diese impliziert ein verteilungspolitisches Ziel, denn die Maßnahmen der Regionalpolitik sollen für einen interregionalen Wohlstandsausgleich sorgen; als Maßstab hierfür wird vorwiegend das Pro-Kopf-Realeinkommen herangezogen. Aber auch die Versorgung mit kollektiven Gütern (Infrastrukturpolitik) ist in den Wohlstandsvergleich mit einzubeziehen.

Das Gerechtigkeitsziel läßt sich unterschiedlich interpretieren: Entweder sollen die interregionalen Wohlstandsunterschiede verringert, vollständig ausgeglichen oder nicht vergrößert werden. Diese Zielsetzung konkretisiert sich auf Bundesebene in den Entwicklungsplänen resp. den Aktionsprogrammen. Das Ziel der Stärkung der Wirtschaftskraft zur Schaffung wertgleicher Lebensbedingungen erscheint in allen bestehenden Aktionsprogrammen (vgl. z. B. Bayern, Saarland-Westpfalz, Eifel-Hunsrück)[10].

Bei dem Gerechtigkeitsziel ist zu berücksichtigen, daß Ungleiches nicht gleichgemacht werden kann (Groß-, Kleinstadt oder Gebirgs-,

---

8 Vgl. *U. Brösse*, a.a.O., S. 129 f.

9 Vgl. *H. Giersch*, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Hrsg. H. Jürgensen, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964, S. 386—400, hier S. 387.

10 Vgl. Ein Programm für Bayern I, Bayerische Staatsregierung, o. O., o. J. (München 1969), S. 1, Regionales Aktionsprogramm Saarland-Westpfalz (Teilprogramm Westpfalz), Ministerium für Wirtschaft und Verkehr Rheinland-Pfalz, revidierte Fassung, August 1969, S. 1, Regionales Aktionsprogramm für das Eifel-Hunsrück-Gebiet in Rheinland-Pfalz, Ministerium für Wirtschaft und Verkehr Rheinland-Pfalz, Januar 1969 (revidierte Fassung), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hafenstadt) und daß Einkommensunterschiede nicht ausschließlich als Kriterium für Wohlstandsunterschiede genommen werden können[11]. Letzteres hängt mit den Problemen der Ballungskosten, der Inlandsproduktberechnung, dem Eigenverbrauch und den unterschiedlichen regionalen Preisniveaus zusammen[12].

Als wichtigstes ökonomisches Ziel wird das *Wachstumsziel* angesehen; zur Erreichung eines möglichst hohen Wohlstandes wird die Maximierung des Sozialproduktes angestrebt; es gilt für eine evolutorische Wirtschaft, die Zuwachsrate des Realeinkommens im Gesamtraum bei gegebener Spar- und Investitionsneigung zu maximieren[13]. Die Unterziele des Zieles lassen sich aus den Marginalbedingungen zur Realisierung des Pareto-Optimums ableiten. So wird insbesondere ein funktionsfähiger Wettbewerb und Preismechanismus und die Internalisierung von externen Kosten gefordert[14].

Aus den *Koordinations*problemen, die mit den regionalen Entwicklungsplänen verbunden sind, lassen sich zwei unterschiedliche, idealtypische Zielsysteme ableiten. Wird das Zielsystem unter übergeordneten Gesichtspunkten aufgestellt, so heißt es koordiniertes, wird es aus der Sicht einer einzelnen Region aufgestellt, so wird es unkoordiniertes Zielsystem genannt. Aus dieser Einteilung der Ziele aus vertikaler Sicht ergeben sich unterschiedliche Zielformulierungen. Eine koordinierte Regionalpolitik strebt die „Lenkung der Ressourcen auf Regionen und möglichst günstige Nutzung der Ressourcen in Regionen zur Erzielung eines gesamträumlichen Optimums" an, während die unkoordinierte Regionalpolitik die „Lenkung der Ressourcen in die eigene Region und möglichst günstige Nutzung der Ressourcen der Region, evtl. zur tendenziellen Angleichung des Niveaus ... gegenüber reicheren Regionen" erstrebt[15]. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen lassen sich in Unterziele aufgliedern, z. B. Steigerung der Attraktivität der Region, Zuordnung von Wirtschafts- und Verwaltungsräumen.

2.3. Die Bedeutung von Zielkonflikten

Die Planvorstellungen von Bundes- oder Landesregierungen, die in regionalen Entwicklungsplänen niedergelegt sind, bleiben Wunschvorstellungen oder Propaganda, solange sie utopische Maximalforderungen enthalten und nicht vollzugsverbindlich sind; eine rationale Politik

---

11 Vgl. *U. Brösse*, a.a.O., S. 131.
12 Vgl. *K.-H. Hansmeyer*, a.a.O., S. 40.
13 Vgl. *H. Giersch*, a.a.O., S. 390.
14 Vgl. ebenda, S. 390.
15 Vgl. *U. Brösse*, a.a.O., S. 131 (Tab. 1, 2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

macht es erforderlich, die Zielvorstellungen nach Prioritäten zu ordnen, auf ihre Konsistenz zu überprüfen und auf Zielkonflikte zu untersuchen.

Eine *Prioritätenliste* in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht ist insofern erforderlich, als die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel einen Begrenzungsfaktor darstellen. Die regionalen Entscheidungsträger müssen entsprechend ihren Prioritäten z. B. festlegen, welche zentralen Orte vorrangig gefördert werden sollen, ob eine allgemeine Erhöhung der Wachstumsrate angestrebt werden soll oder ob bestimmte wirtschaftliche Sektoren zu fördern sind.

Bei der Überprüfung der *Konsistenz* von Zielsystemen wird auf die innere Geschlossenheit und Widerspruchslosigkeit abgestellt. Je komplexer und je weiter formuliert das Zielsystem ist, desto leichter lassen sich Widersprüche nachweisen; je mehr Ziele und Maßnahmen in Aufzählungen aneinandergereiht werden, desto undurchsichtiger wird die Gesamtkonzeption. *Jochimsen/Knobloch/Treuner*[16] weisen der Regierung in Schleswig-Holstein nach, daß ihre Landesplanung Widersprüche enthält. So bekennt sich z. B. die Landesregierung zum Prinzip der aktiven Sanierung, unterbindet aber auf der anderen Seite in den sog. Passivräumen nicht die erhebliche Abwanderung der Bevölkerung in die Aktivräume, weil sie es nicht kann und will; dies kommt einer passiven Sanierung gleich[17].

Ein konsistentes Zielsystem würde sich dagegen auf die Anhebung der Wachstumsrate des Landes beschränken, weil dadurch die regionalen Einkommensunterschiede verringert werden und die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern aller Art erhöht wird. Konkret bedeutet dies, daß ein Ausgleich der Wachstumsraten in den Regionen anzustreben ist.

Zwischen problem- und ordnungsorientierten Zielen wird es insofern keine *Zielkonflikte* geben, als sie keine alternativen Zielkomplexe darstellen; diese Ziele unterschneiden sich nur graduell bezüglich ihrer Operationalität, Konkretisierung und Spezifizierung. Zwischen den problemorientierten Zielen können dagegen Konflikte auftreten: Bei gegebenen finanziellen Mitteln tritt der Bau einer Straße zwischen A und B in Konkurrenz zum Bau einer anderen Straße zwischen C und D. Auch zwischen den im ROG (z. B. § 2) verankerten ordnungsorientierten Zielen können Zielkonflikte entstehen: Da in Passivräumen keine passive Sanierung, sondern eine Strukturverbesserung vorgenommen werden soll und die Aktivräume auch weiter entwickelt werden sollen,

---

[16] *R. Jochimsen, P. Knobloch, P. Treuner,* Gebietsreform und regionale Strukturpolitik, Das Beispiel Schleswig-Holsteins, Opladen 1971, S. 31 ff.

[17] Vgl. ebenda, S. 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird durch das Festhalten von Arbeitskräften in den weniger produktiven Sektoren der Problemgebiete ein Verzicht auf Wachstum für die Gesamtwirtschaft eingetauscht.

Mit dem Beispiel ist angedeutet, daß insbesondere zwischen ökonomischen (hier: Wachstumsziel) und außerökonomischen Zielen (hier: Gerechtigkeitsziel) Konflikte auftreten können: Es werden die bestehenden Ressourcen zur Realisierung des Gerechtigkeitszieles weniger produktiv eingesetzt, als sie zur Realisierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumszieles eingesetzt werden könnten. Ob ein Konflikt vorliegt, kann durch eine Produktivitätsmessung ermittelt werden[18]. (Dieses Kriterium muß jedoch als unzulänglich angesehen werden, da in die Outputgröße Sozialprodukt die Nutzenschätzungen von z. B. Wohnungen, öffentlichen Gütern und Arbeitsplätzen nicht eingehen.) Auf lange Sicht scheint dieser Zielkonflikt ohnehin nicht zu bestehen, denn eine Konservierung von Produktionsstrukturen wäre im Hinblick auf das Wachstumsziel verfehlt. Aus diesem Grunde müssen alle Maßnahmen, wie Finanzausgleich und Subventionen, die auf das Gerechtigkeitsziel ausgerichtet sind, zeitlich begrenzt eingesetzt werden[19].

Die Bedeutung der *zeitlichen Dimension* bei der Lösung von Zielkonflikten wird zumeist nicht genug beachtet. So kann z. B. in Zeiten des Aufschwungs (Abschwungs) die Priorität auf das Gerechtigkeitsziel (Wachstumsziel) gelegt werden. Auch der obengenannte problemorientierte Zielkonflikt (Bau zweier Straßen) wird durch die Zeit gelöst, indem die Ziele zeitlich nacheinander verwirklicht werden. Werden die Ressourcen jedoch langfristig verbraucht oder sind sie nur begrenzt verfügbar, lassen sich Zielkonflikte durch zeitlich gestaffelte Entscheidungsprozesse nicht lösen. Da Ziele im Zeitablauf durch Änderung der Präferenzen an Aktualität verlieren, entschärfen sich etwa vorhanden gewesene Zielkonflikte. Aus diesem Grunde sollten nach Ablauf einer längeren Zeitspanne Ziele und Zielprioritäten erneut geprüft werden[20].

3. Ansätze zur regionalen Entwicklungsplanung

Zur Erreichung der obengenannten Ziele steht eine Reihe von regionalpolitischen Instrumenten (vgl. Stellglied) zur Verfügung, die insbesondere in den regionalen Entwicklungsplänen enthalten sind. Durch

---

18 Vgl. *D. Marx,* Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Wirtschaftspolitische Studien 3 aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik, Hrsg. H. Jürgensen, Göttingen 1966, S. 51 ff.; vgl. ferner *R. Thoss,* Ein Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik in einer wachsenden Wirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 182 (1968/69), S. 490—529.

19 Vgl. *H. Jürgensen,* Antinomien in der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 401—413, hier S. 410.

20 Vgl. *U. Brösse,* a.a.O., S. 132.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie können die politischen Entscheidungsträger die Regelstrecke, d. h. die optimale Faktorallokation in der Volkswirtschaft beeinflussen. Es besteht die Möglicheit, die angestrebten Ziele mit unterschiedlichen Planungsmethoden zu erreichen. Das Einteilungskriterium für die verschiedenen Methoden zur Entwicklungsplanung ist ein historisches, das aber eng gekoppelt ist mit einem planungstechnischen. Es werden „klassische" regionale Förderungsprogramme, die gegenwärtigen regionalen Aktionsprogramme und zukünftig mögliche integrierte Entwicklungspläne dargestellt. Hinsichtlich der Planungstechnik unterscheiden sich die drei angesprochenen Methoden der Entwicklungsplanung folgendermaßen:

Die „Regionalen Förderungsprogramme" resp. Entwicklungspläne sind isolierte Pläne, d. h. sie berücksichtigen nicht andere zu planende Bereiche, z. B. Stadt- oder Verkehrsplanung, und sie sind unkoordinierte Detailpläne, d. h. sie berücksichtigen nicht die Verflechtungen eines Raumes mit dem Gesamtraum; insbesondere Bund, Länder und Ressorts koordinieren ihre Pläne unzureichend. Den Hauptnachteil der Nicht-Koordination der Entwicklungsplanung versuchen die „Regionalen Aktionsprogramme" zu beseitigen; Bund und Länder handeln von der Intention her gemeinsam. Wie der entscheidende Nachteil der isolierten Planung abgebaut werden kann, zeigt der Ansatz einer integrierten „Regionalen Entwicklungsplanung" auf; die Interdependenzen der verschiedenen Planungsbereiche werden berücksichtigt.

3.1. Isolierte und unkoordinierte „Regionale Förderungsprogramme"

Die regionalen Förderungsprogramme i. e. S.[21] sind ein Instrument, um die Wirtschaftskraft von Gebieten, die entweder hinter der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind oder die von der Natur benachteiligt sind, zu erhalten resp. zu fördern. Wird der Einsatzbereich der regionalen Förderungsprogramme weiter gefaßt, so müssen auch Entwicklungspläne für Aktivräume oder bestimmte Sektoren, z. B. Steinkohlenbergbau, in die Analyse einbezogen werden.

Der von der Bundesregierung ins Leben gerufene Interministerielle Ausschuß für Notstandsgebietsfragen (IMNOS), der inzwischen die Bezeichnung Interministerieller Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik erhalten hat, legt die räumlichen und sachlichen Einsatzstellen fest und plant die Finanzierung der gewerblichen Entwicklungsprogramme. Die Förderung der von der Natur benachteiligten Gebiete obliegt da-

[21] *P. Breloh,* und *R. Struff,* Zur Frage der regionalen Förderprogramme in der Bundesrepublik Deutschland, in: Berichte über Landwirtschaft N. F., Bd. XLVII (1969), H. 1/2, S. 348—373, hier S. 350.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegen vorwiegend dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML). Der IMNOS (Federführung: Bundeswirtschaftsministerium [BMWi] hat hauptsächlich drei Förderungsgebietskategorien innerhalb der regionalen Entwicklungsplanung zu berücksichtigen: Bundesausbaugebiete, Zonenrandgebiete und Bundesausbauorte[22].

Die in der Nachkriegszeit abgegrenzten Notstands- resp. Sanierungsgebiete (25 % Arbeitslosenquote[23]) wurden 1963 neu abgegrenzt und *Bundesausbaugebiete* genannt. Abgrenzungskriterien waren formale Aspekte (z. B. sollten die neuen Gebiete etwa den Sanierungsgebieten entsprechen[24]) und materielle Aspekte, durch die die Wirtschaftskraft bestimmt wird (z. B. Bruttoinlandsprodukt: Wirtschaftsbevölkerung [BIP : WIB][25]). Den Unternehmern wurden einmalige Starthilfen in Form von zinsgünstigen und langfristigen Investitionskrediten zur gewerblichen Erschließung und den Gemeinden Kredite und Zuschüsse zum Ausbau der Infrastruktur gewährt[26].

Zu den von dem IMNOS wahrgenommenen Programmen zählt auch die Förderung des *Zonenrandgebietes,* das den 40 km breiten Streifen entlang der Grenze zur heutigen DDR umfaßt. Dieses Gebiet ist zum Teil identisch mit den oben beschriebenen Sanierungsgebieten, unterscheidet sich aber grundsätzlich von ihnen durch die politisch bedingte Ausnahmesituation, die darin besteht, daß wirtschaftliche, kulturelle und soziale Verflechtungen zu den Nachbarräumen durch die Grenze getrennt wurden. Zu den Sondermaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gehören u. a. Frachthilfen, Sonderabschreibungen, bevorzugte Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Infrastrukturinvestionen.

Die dritte Aufgabe der regionalen Entwicklungsplanung in Gestalt der „zentralen Orte" (später *Bundesausbauorte*[27] genannt) kristallisierte sich heraus, als mit dem Erreichen der Vollbeschäftigung die Abwanderung aus den landwirtschaftlich orientierten Gebieten einen verstärkten Strukturwandel hervorrief. Durch eine „Industrie-auf's-Land-Politik" sollten zwei Ziele erreicht werden:

---

22 Vgl. *W. Albert,* Zielgewinnung und Entscheidungsfindung für Infrastrukturprogramme, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 237 bis 254, hier S. 237 f. (im folgenden zitiert als: Albert, Infrastrukturprogramme).

23 Vgl. *T. M. Strunden,* Neuabgrenzung der Sanierungsgebiete: Bundesausbaugebiete, in: Informationen, Institut für Raumforschung 1963 (13. Jg.), S. 397—408, hier S. 400.

24 Vgl. *T. M. Strunden,* a.a.O., S. 401 ff.

25 Vgl. *P. Breloh* und *R. Struff,* a.a.O., S. 350.

26 Vgl. ebenda, S. 350.

27 Vgl. *W. Albert,* Bundesausbauorte — Beispiel für Planung in der regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, in: Planung II, Hrsg. J. H. Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 271—279.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einerseits sollten durch die Dezentralisierung der Industrie die benötigten Arbeitskräfte aus der überbesetzten Landwirtschaft bereitgestellt werden, andererseits sollten außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden.

Die Hauptmaßnahmeart bei den Programmen zur regionalen Entwicklungsplanung des IMNOS besteht in Transferzahlungen an neu angesiedelte Unternehmen. Es handelt sich dabei um Mittel u. a. für die Aufschließung von Industriegelände, zinsgünstige Kredite und verlorene Zuschüsse. Die Wirkungen dieser Maßnahmen lassen sich schwer beurteilen, weil die Bedeutung von Unternehmenssubventionen als Standortfaktor nicht eindeutig festzustellen ist[28]. Außerdem sind die Konsequenzen möglicher Alternativmaßnahmen: 1. Förderung ansässiger Unternehmen und/oder 2. Verbesserung des Angebots öffentlicher Leistungen nicht hinreichend bekannt[29].

Während die Förderungsprogramme des IMNOS im Hinblick auf das Wachstumsziel darauf abstellen, Teilräume zu entwickeln, sind die Maßnahmen des BML darauf gerichtet, von der *Natur benachteiligte Gebiete* zu fördern; dies soll durch Anhebung der niedrigen Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten geschehen. Die Maßnahmen des BML, die einseitig sektoral ausgerichtet sind, sind vorwiegend infrastrukturell, d. h. es wird eine allgemeine Verbesserung der Agrarstruktur (z. B. Wasserwirtschaft, Flurbereinigung, Wege- und Straßenbau) angestrebt. Diese Maßnahmen sind zum Teil in regionalen (sektoralen) Entwicklungsplänen festgelegt, zu denen u. a. zählen: Küstenplan, Emsland-Programm, Programm Nord; ferner werden von der Natur benachteiligte Gebiete ohne besondere Regionalprogramme einbezogen[30].

Außer diesen aus dem Verfassungsgrundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse vom Bund — teilweise in Zusammenarbeit mit den Ländern (Auswahl der Bundesausbauorte) — aufgestellten regionalen Entwicklungsplänen können noch die im Hinblick auf die gesamte Volkswirtschaft unkoordinierten Pläne einzelner Länder (vgl. z. B. den „Großen Hessenplan"[31]) angeführt werden.

---

[28] Vgl. *U. Brösse,* Das Förderungsprogramm der Bundesregierung, in: Wirtschaftsdienst, 1970, H. 10, S. 587—590, hier S. 589 (im folgenden zitiert als: Brösse, Förderungsprogramm).

[29] Vgl. *W. Mieth,* Industrieansiedlungspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1251—1266, hier Sp. 1262 ff.

[30] Vgl. *P. Breloh* und *R. Struff,* a.a.O., S. 352 ff.

[31] Der Große Hessenplan, Hrsg. vom Hessischen Ministerpräsidenten, Wiesbaden 1965—1968, H. 1—3, ferner Hessen '80, Großer Hessenplan, Landesentwicklungsplan, hrsg. vom Hessischen Ministerpräsidenten, Wiesbaden 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei kritischer Würdigung der regionalen Entwicklungsplanung läßt sich feststellen[32]:

1. Der IMNOS setzt seine Mittel nicht konzentriert genug ein. Außerdem fehlt eine wissenschaftlich abgesicherte Gesamtkonzeption.

2. Die Globalförderung des Zonenrandgebietes, die politisch motiviert ist, ist nicht gerechtfertigt und sollte differenzierter eingesetzt werden; denn die Gebiete Göttingen, Kassel, Wolfsburg sind so entwickelt, daß ein Fortfall der Förderung ihre Entwicklungschancen nicht beeinträchtigt.

3. Die Förderungsmaßnahmen in den von der Natur benachteiligten Gebieten berücksichtigen nicht die Verflechtung der Maßnahmen mit denen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft, vernachlässigen die Einordnung in die raumwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und sind flächenbezogen (Gießkannenprinzip).

4. Es fehlt eine Koordination zwischen dem BMWi (Industrieansiedlungspolitik) und dem BML (Infrastrukturpolitik) und eine Koordination zwischen Bund und Ländern. Zudem sind die Pläne nicht integriert, d. h. umfassen nicht sämtliche relevanten Planungsbereiche.

5. Die konjunkturelle Rezession (1967) machte die Unzulänglichkeit der bisherigen Entwicklungsplanung augenfällig; es wurde die „Interdependenz der Regionalprobleme einerseits und ihre Beziehungen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung andererseits“[33] ersichtlich.

Der letzte Punkt war entscheidend für eine Neuorientierung. Es wurde 1967 deutlich, daß die enge Verzahnung der Niveau- und Strukturplanung eine Koordination der Planungsbereiche notwendig machte. Diese Koordination mußte, wenn die Planung dieser Bereiche erfolgreich sein sollte, eine Koordination der unterschiedlichen Träger der Wirtschaftspolitik (vgl. Stellwerk) und der Ressorts nach sich ziehen; d. h. Bund und Länder mußten zumindest enger zusammenarbeiten. Damit waren die Vorarbeiten für das verbesserte Instrument der regionalen Aktionsprogramme geleistet.

---

[32] Vgl. *P. Breloh* und *R. Struff*, a.a.O., S. 369 ff.; *P. Treuner*, Rahmenplanung ohne Konzeption, in: Wirtschaftswoche, 1971, H. 4, S. 34—36, hier S. 34 ff.; *Albert*, Infrastrukturprogramme, a.a.O., S. 239 f.

[33] *Albert*, Infrastrukturprogramme, a.a.O., S. 238.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2. Koordinierte „Regionale Aktionsprogramme"

Da die bisherigen regionalen Förderungsprogramme unzulänglich waren, entwickelte das BMWi Vorschläge, die auf eine Koordinierung und Intensivierung der regionalen Strukturpolitik gerichtet sind[34]. Diese Vorschläge konkretisierten sich in den regionalen Aktionsprogrammen, die die „Anwendung einer wissenschaftlich fundierten Planungsmethode"[35] zur regionalen Wirtschaftsförderung darstellen. Dadurch ergeben sich gegenüber den regionalen Förderungsprogrammen folgende wichtige Änderungen[36]:

1. Durch die Aktionsprogramme wird eine koordinierte Regionalpolitik zwischen Bund und Ländern ermöglicht, weil die Bundes- und Ländermittel zum ersten Mal gemeinsam verplant werden.
2. Die Aktionsprogramme sind im Gegensatz zu den Förderungsprogrammen an die mittelfristige Finanzplanung angepaßt und fügen sich damit in die moderne Haushaltsplanung ein. Sie ermöglichen einen Überblick über den Finanzbedarf von Infrastrukturmaßnahmen, der sich aus einem Vergleich zwischen verfügbaren Mitteln und quantifizierter Zielsetzung des Programmes ergibt.
3. Die Städte und Kreise in Bundesförderungsgebieten (Zonenrandgebiet, Bundesausbaugebiet, Bundesausbauorte) werden zu größeren regionalen Einheiten zusammengefaßt; dadurch besteht die Möglichkeit, daß auf die Bedürfnisse und Probleme der unterschiedlichen Gebiete besser eingegangen werden kann.
4. Es erfolgt eine Konzentration der Förderungsmittel auf gewerbliche Schwerpunkte (mindestens 20 000 Einwohner), die Kristallisationspunkte der wirtschaftlichen Entwicklung werden sollen; erhöhte Förderungspräferenz erhalten übergeordnete Schwerpunkte, die sich durch eine starke Ausstrahlungskraft auf die umliegende Region auszeichnen und die günstige Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Die Bestimmung von Schwerpunkten ermöglicht eine höhere Effizienz der eingesetzten Mittel.
5. Konjunkturpolitische Gesichtspunkte können stärker in der Regionalpolitik berücksichtigt werden. Dem kommt entgegen, daß nur

---

[34] Vgl. BMWi-Texte, Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, o. O., o. J. (Bonn 1968).

[35] BMWi-Texte, Was sind regionale Aktionsprogramme?, Nr. 82, Bonn 1969, S. 1 (im folgenden zitiert als: BMWi-Texte, Aktionsprogramme), vgl. ferner Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/761 Tz. 19 ff., und Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Bundestagsdrucksache VI/2451.

[36] Vgl. BMWi-Texte, Aktionsprogramme S. 1 f., *W. Cholewa* und *H. J. von der Heide*, Regionale Wirtschaftspolitik des Bundes, in: Der Landkreis, 1969, H. 11, S. 382—385, hier S. 384.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solche Projekte in die regionalen Aktionsprogramme eingeplant werden sollen, die nach der Bewilligung der beantragten Mittel kurzfristig in Angriff genommen werden können.

Die regionalen Aktionsprogramme werden von den Ländern entwickelt. Sie treten in Kraft, wenn sie von dem IMNOS überprüft sind; d. h. wenn die Bundesregierung den Einsatz der geplanten Bundesmittel billigt[37]. Inzwischen (1971) bestehen 21 regionale Aktionsprogramme, die ca. 60 % der Fläche und 32 % der Einwohner der BRD umfassen[38]. Die geförderten Räume sind recht heterogen hinsichtlich ihrer *Größe* (Nordwest-Niedersachsen ist 13mal größer als der Nordeifel-Grenzraum Aachen), ihrer *Bevölkerungszahl* (Nordwest-Niedersachsen hat 13mal mehr Einwohner als Südostwestfalen) und der *Zahl* der Schwerpunkte (Nordwest-Niedersachsen [43], Oberbayern-Schwaben [3]) und der *Art* der ausgewiesenen Schwerpunkte (Einwohnerzahl, Einzugsgebiet). Für alle Räume trifft allerdings das Kriterium einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft zu — gemessen am BIP je Einwohner. Natürlich ergeben sich auch hier innerhalb der Gebiete noch starke Unterschiede; so liegt Ostbayern 63 % unter dem Bundesdurchschnitt und Fulda 69 % darüber[39].

Die regionalen Aktionsprogramme sehen Förderungsmöglichkeiten (z. B. Zuschüsse, zinsgünstige Kredite etc.) für die Förderungsgebiete (Zonenrandgebiete, Bundesausbaugebiete, Bundesausbauorte) vor, die

(1) der Schaffung neuer Arbeitsplätze,

(2) der Sicherung bestehender Arbeitsplätze,

(3) dem Erwerb und der Erschließung von Industriegelände und

(4) der Verbesserung der kommunalen Infrastruktur dienen[40].

Die regionalen Aktionsprogramme sollen überschaubare und transparente Lösungen liefern für die drei Problemkreise:

— regionale Entwicklung,

— regionale Umstrukturierung und

— politisch verursachte Regionalprobleme[41].

---

[37] BMWi-Texte, Aktionsprogramme, S. 2.

[38] Zu den Zahlenangaben vgl. *W. E. Genzer*, Zur regionalen Strukturpolitik in ländlichen Räumen, in: Innere Kolonisation, 20. Jg. (1971), H. 3, S. 67—69, hier S. 67.

[39] *P. Treuner*, a.a.O., S. 35.

[40] Vgl. BMWi-Texte, Aktionsprogramme, S. 2 f.

[41] Vgl. zu den folgenden Ausführungen Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/4564, Tz. 19 ff., auch abgedr. als BMWi-Texte, Strukturbericht 1969, Konzept der Bundesregierung für eine einheitliche Strukturpolitik im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, für das Zusammenwirken mit der Strukturpolitik in anderen Bereichen und die strukturpolitischen Absichten der Bundesregierung, Nr. 75, Bonn 28. Juli 1969, S. 42—56 passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *regionale Entwicklung* der zumeist ländlichen Gebiete setzt sich zum Ziel, die latenten Produktionsreserven der strukturschwachen Regionen zu mobilisieren und neue Einkommensquellen zu erschließen. Dies geschieht nicht nur aus der Wachstumszielsetzung heraus, sondern auch aus der Gerechtigkeitszielsetzung.

Die *regionale Umstrukturierung* macht es sich zur Aufgabe, einseitige Wirtschaftsstrukturen (z. B. an Saar und Ruhr) an veränderte Marktbedingungen anzupassen und die Monostrukturen zu vermindern. Dies geschieht insbesondere auch im Hinblick auf das Stabilitätsziel: konjunkturell bedingte Produktionsrückgänge einzelner Bereiche sollen nicht auf das Produktionsergebnis der gesamten Region durchschlagen.

Die *politisch bedingten Regionalprobleme* ergeben sich durch die Teilung Deutschlands. Berlin und das Zonenrandgebiet sind von ihren traditionellen Bezugs- und Absatzmärkten getrennt. Sie befinden sich zudem an der Peripherie des Gemeinsamen Marktes. Die Maßnahmen, die zur Entwicklung dieser Gebiete eingesetzt werden, zeichnen sich daher auch durch ihre Besonderheit aus; so werden z. B. ständige Steuervorteile und Frachthilfen gewährt.

Für die Verwirklichung der Ziele regionaler Aktionsprogramme sind die Hauptmaßnahmearten Wirtschaftsförderung und Infrastrukturausbau entscheidend; 1970 standen für regionale Aktionsprogramme ca. 1 Mrd. DM bereit[42]. Im folgenden sollen daher *Planung und Verteilung der finanziellen Mittel* angesprochen werden[43].

Es muß sichergestellt werden, daß alle anderen öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen ausgeschöpft worden sind, damit die Mittel des Regionalfonds zusätzlich in die Fördergebiete fließen. Um den Zusatzeffekt der Mittel zu sichern, dürfen Aufgaben, die einem Ressort des Bundes oder eines Landes zuzurechnen sind, nicht finanziert werden. Dies kann nur erreicht werden, wenn eine Regionalplanung aller öffentlichen Investitionen erfolgt.

Die Verteilung der Mittel ist in regionaler, instrumenteller und zeitlicher Hinsicht festzulegen. Die Aufteilung der Bundesmittel in regionaler Hinsicht erfolgt nach der Landesquote, die nach der Einwohnerzahl in den jeweiligen Förderungsgebieten berechnet wird; durch Sonderquoten können vordringliche Maßnahmen berücksichtigt werden. Innerhalb der Bundesländer werden die Mittel entweder zentral eingesetzt oder nach Regierungsbezirken aufgeteilt; oder sie werden für die gewerbliche Wirtschaft zentral verwaltet und für den Infrastrukturausbau nach Regierungsbezirken aufgeschlüsselt.

---

[42] *Albert,* Infrastrukturprogramme, a.a.O., S. 241.

[43] Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Albert,* Infrastrukturprogramme, a.a.O., S. 240—247 passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die finanziellen Mittel mittelfristig geplant werden, sind sie bestimmten Maßnahmearten (z. B. Straßenbau, Industrieförderung) zugeordnet. Dadurch ist der Gefahr eines unkoordinierten Einsatzes durch die Ressorts vorgebeugt. Außerdem kann der Bund bei der einseitigen Bevorzugung einer Maßnahmeart durch ein Land seinen Widerspruch geltend machen.

In zeitlicher Hinsicht werden die finanziellen Mittel mittelfristig (5 Jahre) verplant resp. aufgeteilt. Dadurch wird ersichtlich, in welchem Zeitraum und in welcher zeitlichen Reihenfolge die Maßnahmen durchgeführt werden; ein Koordinierungseffekt mit anderen Planungsbereichen, z. B. Straßen- oder Wohnungsbau kann durch die Programme ausgelöst werden, weil verschiedene Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden können. Auch aus konjunkturpolitischer Sicht haben die Fünfjahresprogramme Vorteile; jederzeit können Infrastrukturvorhaben, die zeitliche Übertragungsvermerke erhalten, vorgezogen oder gestreckt werden.

Da die finanziellen Mittel knapp sind, ist bei der Planung des Regionalfonds davon auszugehen, daß nur im Sinne der Zielsetzung (gewerbliche Expansion) förderungswürdige Infrastrukturmaßnahmen in die regionalen Aktionsprogramme aufgenommen werden; d. h. es können daher Mittel für die Erhöhung der Wohn- und Freizeitwerte (z. B. Krankenhäuser, Schulen, Schwimmbäder) nur begrenzt eingesetzt werden.

Es sollen nun die Aktionsprogramme kritisch gewürdigt werden. Die beschränkt koordinierten Aktionsprogramme lassen zwar hinsichtlich ihrer Planungsmethode gegenüber den unkoordinierten Förderungsprogrammen einen Fortschritt erkennen. Sie teilen aber mit ihnen nach wie vor die meisten Nachteile:

1. Die Abgrenzung der Förderungsgebiete nach der Kennziffer BIP/WIB (resp. je Einwohner) ist wissenschaftlich noch fragwürdiger als die Faktorenanalyse mit ihren Entwicklungskennziffern BIP, Realsteuerkraft, Industriebesatz, Einwohnerdichte etc. Denn die eigentliche Auswahl der Gebiete wird in die Auswahl der zu berücksichtigenden Kennziffer verlegt. „Aber niemand konnte bisher zeigen, welches Kennziffernbündel die ‚Wirtschaftskraft' richtig beschreibt[44]." Das Bruttoinlandsproduktkriterium müßte zudem ergänzt werden durch eine Analyse der gesamten Existenzgrundlagen, wie z. B. Krankenversorgung, Schulen, Umweltbedingungen[45].

---

[44] *P. Treuner,* a.a.O., S. 34.
[45] Vgl. *Brösse,* Förderungsprogramm, a.a.O., S. 588.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die recht heterogenen Aktionsprogramme lassen vermuten, daß die jeweiligen Vorstellungen der Landesregierung den Ausschlag gaben und nicht übergeordnete Gesichtspunkte.

3. Die Schwerpunktförderung ist immer noch nicht entschieden genug. Die Zahl der Schwerpunkte von zur Zeit ca. 300 müßte erheblich reduziert werden. So verfügen einige Orte, z. B. Waldkirchen (Kreis Wolfstein) und Kaisersesch (Kreis Cochem-Zell) nach Ansicht *Treuners*[46] nicht über die Ausgangsvoraussetzungen zur Förderung. Zudem sollte eine Differenzierung der Schwerpunkte in Siedlungs- und Gewerbeschwerpunkte einerseits und Gewerbeschwerpunkte andererseits erfolgen[47]. Mit dieser Differenzierung geht eine Einteilung der Hauptmaßnahmearten zur regionalen Wirtschaftsförderung einher: erstere erfordern vor allem eine Förderung des Infrastrukturausbaus, letztere die direkte Gewerbeförderung.
   Es fragt sich auch, ob eine regionale Wirtschaftsförderung noch sinnvoll ist, wenn ein so großer Teil (60 % resp. 32 %) des gesamten Wirtschaftsraumes begünstigt wird; denn die Effizienz der Förderung hängt von der Anzahl der Begünstigten zu den Nichtbegünstigten ab, wenn die Mittel begrenzt sind[48].

4. Die Globalförderung des Zonenrandgebietes besteht weiterhin, obwohl das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von Göttingen 6 %, von Kassel 47 % und von Fulda 69 % über dem Bundesdurchschnitt liegt[49].

5. Die regionalen Aktionsprogramme bewirkten zwar eine formale Koordination der Förderungsmittel für die gewerbliche Wirtschaft und die Infrastrukturinvestitionen zwischen Bund und Ländern, aber keine Koordination mit den Maßnahmen anderer Ressorts (z. B. Verkehrs- und Landwirtschaftsministerium) und mit anderen regionalwirksamen Maßnahmen (z. B. Mittelstandsförderung).

Sämtliche Pläne sind auch noch isolierte Pläne; möglicherweise erbringt der gemeinsame Rahmenplan, der durch das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vorgeschrieben ist, für das Jahr 1972 eine Änderung. Langfristig muß eine integrierte Entwicklungsplanung angestrebt werden, die die Aktionen der verschiedenen regionalen Teilentscheidungsbereiche zusammenfaßt.

---

[46] Vgl. *P. Treuner*, a.a.O., S. 36.
[47] Vgl. ebenda, S. 36.
[48] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung, Jahresgutachten 1968/69, Stuttgart, Mainz, S. 90, Tz. 344.
[49] Vgl. *P. Treuner*, a.a.O., S. 35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.3. Integrierte „Regionale Entwicklungspläne"

Um die zu koordinierenden und integrierenden Planungsbereiche in der Regionalpolitik zu erfassen, soll zunächst ein Gesamtsystem volkswirtschaftlicher Planungsbereiche skizziert werden. Dann wird das „integrierte Planungsmodell" von *Frommhold*[50] vorgeführt, das die Verflechtungen zwischen Bevölkerung und Wirtschaft in Struktur und Prozeß berücksichtigt.

Die Planungsbereiche (vgl. Abb. 2) einer Volkswirtschaft lassen sich zunächst danach unterscheiden, ob Mengen- oder Wertgrößen geplant werden; Sach- und Formalplanung sind nur zwei Seiten desselben Objektes. Die *Sachplanung* wird danach unterschieden, ob eine kurz- oder langfristige Steuerung des Systems beabsichtigt ist. Bei der Unterteilung der kurzfristigen Sachplanung werden Einzel- und Niveausteuerung angeführt, während bei der Unterteilung der langfristigen Sachplanung die Strukturplanung weiter untergliedert wird in die Teilbereiche: Sektorplanung, Regionalplanung, Planung des „human capital", Planung der Unternehmensgröße. Zwischen der Planung der Unternehmensgröße und der Einzelplanung ergeben sich Berührungspunkte über die Wettbewerbspolitik. Der Sachplanung steht gedanklich die Formalplanung gegenüber. Letztere läßt sich ebenfalls in kurz- und lang- (resp. mittel-) fristige Formalplanung aufspalten, die dann weiter untergliedert wird in die Finanz- und Erfolgsplanung.

Die Erfolgsplanung ist im Gesamtsystem der volkswirtschaftlichen Planung bisher vernachlässigt worden. Die Finanzplanung wurde dagegen durch die Finanzwissenschaft so weit entwickelt, daß sie mit zu den am besten ausgebauten Planungsbereichen im Gesamtsystem der Planung zählt. Eine erfolgreiche Regionalplanung verlangt, daß alle Planungsbereiche simultan mit ihr geplant, zumindest aber koordiniert werden. Bei isolierter Planung lassen sich nur Teiloptima verwirklichen, obwohl die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger mit ihrer Zielsetzung ein Gesamtoptimum anstreben. Es läßt sich jedoch auch vorstellen, daß eine Strategie der „zweitbesten Lösungen" verfolgt wird, wenn verschiedene Planungsbereiche (z. B. die Regionalplanung) noch nicht so weit entwickelt sind, daß sie die Realisierung eines Gesamtoptimums gestatten.

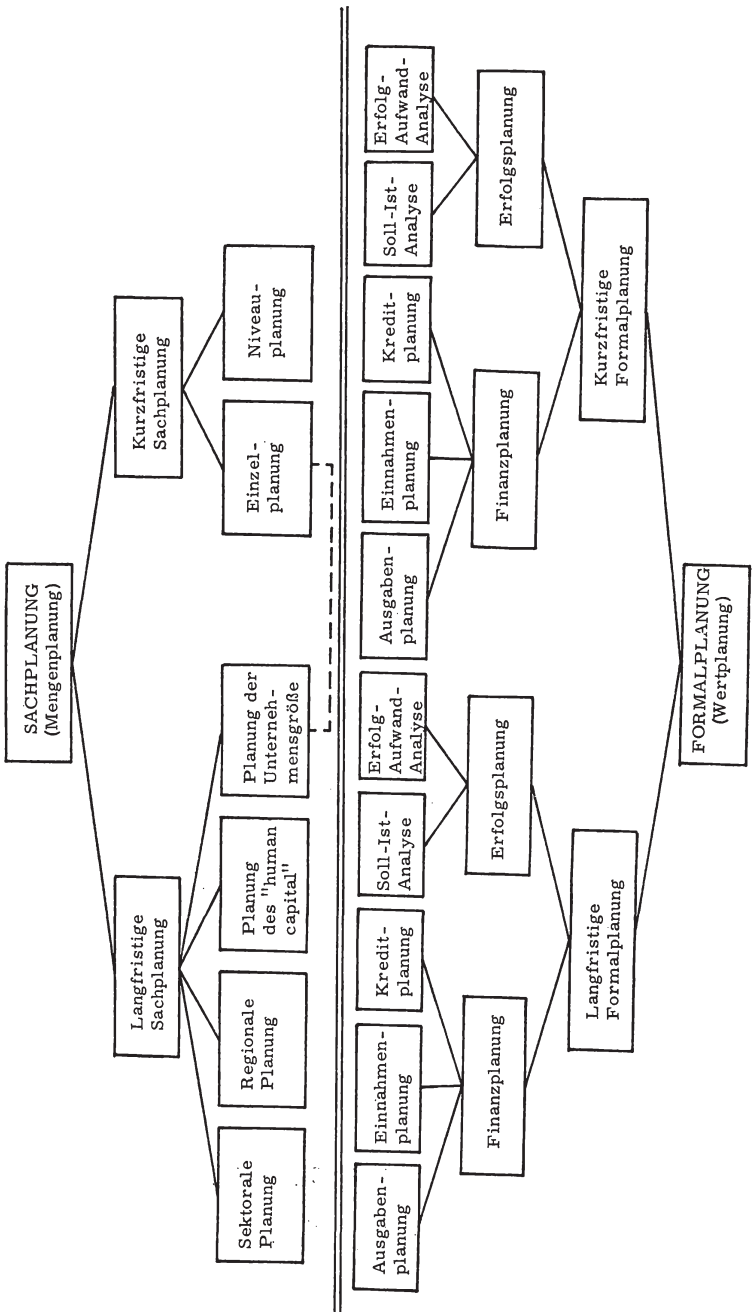
Die Notwendigkeit einer integrierten Planung läßt sich nicht nur aus dem in der Theorie der Wirtschaftspolitik entwickelten Schema der Planungsbereiche ableiten, sondern auch aus der Entscheidungstheorie, die den sozioökonomischen Systemcharakter der Volkswirtschaft mit ihren Verflechtungs- und Abhängigkeitsbeziehungen zwi-

---

[50] Vgl. *G. Frommhold,* Regionalplanung als integrierte Entwicklungsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, 28. Jg. (1970), H. 6, S. 261—265.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

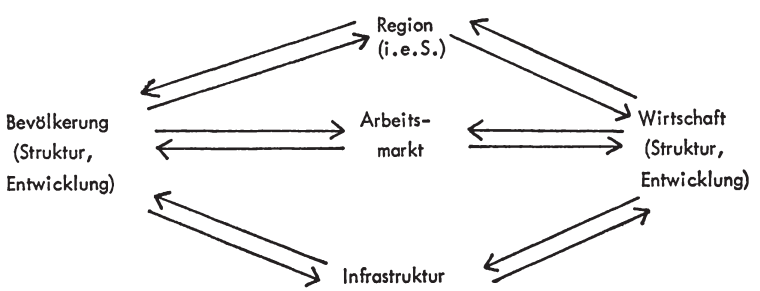
Abb. 2: Planungsbereiche eines integrierten Entwicklungsplanes



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen den Hauptbereichen des menschlichen Handelns verdeutlicht. „Diese Hauptbereiche werden durch die Arbeitsleistungen, das Wohnen, den Verkehr, die Versorgung und die Erholung der Menschen bestimmt[51].“ Die wechselseitigen und sich stets verändernden Abhängigkeiten dieser Bereiche bestimmen die sozioökonomische Wirklichkeit. Da die einzelnen Teilelemente (Gemeinde, Region) miteinander verflochten sind, entsteht ein Beziehungsnetz zwischen der Gemeinde und den umliegenden Räumen, die Ergänzungs- und Versorgungsfunktionen ausüben[52]. Damit ein Optimum der sozioökonomischen Raumeinheit erreicht wird, müssen alle Hauptbereiche so aufeinander abgestimmt werden, daß sie in ihrem Zusammenwirken eine möglichst hohe Effizienz erreichen. Ziel einer integrierten Planung ist es, die Verflechtungs- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den einzelnen Planungsbereichen in Struktur und Prozeß darzustellen, um einen weitgehend integrierten Lebens- und Wirtschaftsraum im Planungsgebiet herzustellen.

Das integrierte *Planungsmodell* (vgl. Abb. 3) teilt mit den oben dargestellten bisherigen Planungstechniken den Nachteil, daß ihm die notwendigen theoretischen Grundlagen fehlen, um alle Wirtschaftsabläufe im Raum hinreichend zu erklären. Zudem ergeben sich bislang Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung; es bedarf noch einer detaillierten Vervollständigung mit weiteren Planungsbereichen und einer Quantifizierung seiner Größen und Beziehungen. Das Modell, das



Quelle: in Anlehnung an: FROMMHOLD, G., a.a.O., S. 264

Abb. 3: Aufbau eines integrierten Planungsmodells

---

[51] *G. Frommhold*, a.a.O., S. 261.
[52] Vgl. ebenda, S. 261.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im folgenden dargestellt wird, besitzt aber den entscheidenden Vorteil, daß es den regionalpolitischen Trägern bestehende Interdependenzen als „Merkposten" signalisiert.

Der demographische Planungsbereich Bevölkerung, der die Arbeitsplatznachfrage determiniert, wird unterschieden nach strukturellen und prozessualen Gesichtspunkten. In der Teilkomponente Bevölkerungsstruktur werden u. a. erfaßt: die Altersstruktur, der Aufbau der Bevölkerung in (nicht) schulpflichtige Kinder, Personen im (nicht) erwerbsfähigen Alter, Pendler und am Ort Beschäftigte. Bei der Bevölkerungsentwicklung werden Geburten, Sterbefälle und Wanderungen einbezogen. Der ökonomische Planungsbereich Wirtschaft, der das Arbeitsplatzangebot bestimmt, läßt sich strukturell nach den einzelnen Sektoren (Landwirtschaft, Dienstleistungen etc.) und prozessual nach den Determinanten der Wirtschaftsentwicklung (Wirtschafts- und Finanzkraft) untergliedern. Der infrastrukturelle Planungsbereich umfaßt u. a. die Planungskomponenten Verkehr und Versorgung. Der regionale Planungsbereich (i. e. S.) muß die Tragfähigkeit, den Flächenbedarf, die Lage, Größe und Bodenbeschaffenheit sowie die Siedlungsstruktur und die Erholungsbereiche gestalten[53]. Alle Planungsbereiche sind durch einen Rückkopplungsmechanismus wechselseitig miteinander verbunden (vgl. eingezeichnete Pfeile).

Um dieses Planungsmodell praxisnah zu gestalten, ist es notwendig, Datenbanken, die über die Gemeindedaten verfügen, aufzubauen. Dadurch wird es möglich, die einzelnen Maßnahmen (z. B. Wohnungsbau, Schaffung neuer Arbeitsplätze etc.) zu lokalisieren. Wird die Planung flexibel an die demographischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen und regionalen (i. e. S.) Veränderungen angepaßt, läßt sich das Ziel eines integrierten Lebens- und Wirtschaftsraumes verwirklichen. Die Flexibilität wird durch fortlaufende Verwendung des Modells gewährleistet, d. h. durch permanente Fortschreibung der statistischen Grundwerte. Ein einmal operationalisiertes „integriertes Planungsmodell" kann auch für Simulationen verwendet werden und macht Fehlplanungen rascher erkennbar.

4. Erfolgsmöglichkeiten regionaler Entwicklungspläne

Die Erfolgsmöglichkeit der raumpolitischen Maßnahmen „Regionaler Entwicklungsplan" wird im wesentlichen begrenzt durch die fehlende Koordination in vertikaler, horizontaler und ressortmäßiger Hinsicht. Das Stellwerk des Regelkreises ist daher auf seine Funktionsfähigkeit

---

[53] Vgl. *G. Frommhold,* a.a.O., S. 264, Abb.: Aufbau und Inhalt eines integrierten Planungsmodells.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu untersuchen. Unabhängig davon, ob eine Koordination des Stellwerkes gelingt, müssen Meßergebnisse (vgl. Meßwerk) vorliegen, die eine Beurteilung der Effizienz (resp. des Erfolges) von regionalen Entwicklungsplänen erlauben; soll der Zielerreichungsgrad quantifiziert werden, müssen Wirtschaftlichkeits- und Produktivitätskennziffern ermittelt werden. Die beiden folgenden Abschnitte beschäftigen sich daher mit den Schwachstellen im Regelkreis: Stellwerk (Koordinationsprobleme) und Meßwerk (Messungsprobleme), die die Erfolgsmöglichkeiten von regionalen Entwicklungsplänen bestimmen.

Da die Regelstrecke aber nicht nur über das Stellglied Impulse erhält, sondern auch über die Störgröße, hängt der Erfolg regionaler Entwicklungspläne indirekt auch von der Störgröße ab. Die *Störgröße* ist ein exogener Faktor, unter dem u. a. technischer Fortschritt, Änderungen der Konsumentenpräferenzen und Mobilitätshemmnisse subsumiert werden. Die Störgröße bewirkt Abweichungen zwischen Soll- und Istgröße, d. h. sie ist über die Rückkopplung letzte Ursache dafür, daß die optimale Faktorallokation in der Volkswirtschaft dauernd neu geregelt werden muß. Ohne die Störgröße stellte sich die Frage der Regelung nicht, denn das Stellglied bewirkte eine rückwirkungsfreie Veränderung der Zielgröße (Prinzip der Steuerung).

Die Störgröße und ihre Auswirkungen auf die Regelstrecke werden hier nicht explizit berücksichtigt, da primär regionale Entwicklungspläne und ihre Auswirkungen auf die Regelstrecke untersucht werden sollen.

4.1. Probleme der Koordination in der Regionalpolitik

In den Grundsätzen zur regionalen Wirtschaftspolitik wird von dieser gefordert, daß sie die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung beachten solle. „Maßnahmen anderer Bereiche, sofern sie für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur von Bedeutung sind (z. B. Verkehr und Landwirtschaft), sollen mit der regionalen Wirtschaftsförderung in Einklang stehen[54]." Daß dieser Grundsatz nicht oder nur z. T. realisiert werden kann, liegt an der mangelnden Koordination der Träger einer regional orientierten Politik; dies ist u. a. auf eine fehlende Gesamtkonzeption zurückzuführen, d. h. es fehlt „ein geschlossener und in sich widerspruchsfreier Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und zielkonformen Institutionen und Maßnahmen"[55].

---

[54] Vgl. Bundestagsdrucksache V/2469, in: *O. Schlecht*, a.a.O., S. 47/48.

[55] *H. Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd. Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 135.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So sind die Träger der Raumpolitik in der BRD z. B. mit der „utopischen Forderung“[56] des § 1 ROG[57] konfrontiert: Die raumpolitischen Maßnahmen sind so einzusetzen, daß sie „der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft“ dienen. Dabei sind die Ziele „Wiedervereinigung des gesamten Deutschland“ und „Zusammenarbeit im europäischen Raum“ zu beachten. Gesamtraum und Einzelraum sollen sich wechselseitig berücksichtigen.

Da ein raumorientiertes Ziel „aus einem Guß“, d. h. ein koordiniertes und konsistentes Zielsystem, bislang nicht formuliert ist, läßt sich eine optimale Faktorallokation nur herstellen, wenn die geforderte Koordination der Träger der Regionalpolitik erfolgt. Im folgenden sollen die öffentlichen Träger der Regionalpolitik dargestellt und Koordinationsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Die *Träger der Regionalpolitik* lassen sich nach ihrer regionalpolitischen Aktivität gruppieren[58]. Mit der Errichtung der EWG, nach deren Präambel die sechs Länder bestrebt sind, „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete (zu) verringern“[59], bleibt zwar die Regionalpolitik primärer Bestandteil der nationalen Politik der einzelnen Länder. Aber es gehen von den gemeinsamen Institutionen und Fonds raumbedeutsame Wirkungen aus (vgl. z. B. Investitionsbank, Agrarfonds). Durch Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion werden zukünftig währungspolitische Probleme einzelner Länder zu regionalpolitischen Problemen der Gemeinschaft werden.

Die Länder sind in der BRD die eigentlichen Träger der Regionalpolitik; dem Bund obliegt die Erarbeitung einer regionalpolitischen Gesamtkonzeption und die Bereitstellung von finanziellen Mitteln.

Träger der Regionalpolitik sind auch die verschiedenen Bundesressorts. Das BML fördert die von der Natur benachteiligten Gebiete. Das Bundesinnenministerium zeichnet für die ordnungsorientierte Raumordnungs-, das BMWi für die problemorientierte Regionalpolitik verantwortlich. Auch andere Ministerien (u. a. das Verkehrsministerium und das Finanzministerium) sowie intermediäre Fiskalgewalten (z. B. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) treffen regionalwirksame Entscheidungen.

---

[56] *H. St. Seidenfus*, Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, a.a.O., S. 126—147, hier S. 129.

[57] Raumordnungsgesetz (ROG), BGBl. I, S. 306, a.a.O., § 1.

[58] Vgl. zu den folgenden Ausführungen *K.-H. Hansmeyer*, a.a.O., S. 51 ff.

[59] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1957 II, S. 766, abgedr. in: Sartorius, Europa Recht II. Bd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf der Länderebene ist die Vielfalt der für raumpolitische Entscheidungen relevanten Ressorts zwar eingeschränkt, dafür treten aber eher Konflikte zwischen den Ressorts auf, weil die Ziele und Aufgaben der Regional-, Raumordnungs- resp. Landesplanung schon stärker konkretisiert sind.

Die Gemeinden, die die letzte Instanz des Verwaltungsweges sind, handeln als eigenverantwortliche Träger der Regionalpolitik. Durch diese institutionelle Regelung ergibt sich die Gefahr, daß lokalorientierte Sonderinteressen gesamtwirtschaftlich orientierte Zielvorstellungen überwiegen. Da sich die Aufgaben an der Basis der regionalpolitischen Instanzenpyramide häufen, verstärkt sich der Zwang zu einer gesamtwirtschaftlichen Konzeption der Regionalpolitik resp. einer auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele ausgerichteten Koordination[60].

Diese verschiedenen Träger der Regionalpolitik müssen eine technisch-administrative Kooperation ihrer Institutionen durch eine horizontale, vertikale und ressortmäßige *Koordination* vornehmen.

Die Funktionsfähigkeit der Regionalpolitik wird beeinträchtigt, wenn eine Abweichung zwischen wirtschaftlichen Problemräumen und administrativen Zuständigkeitsbereichen besteht[61]. Dies ist bei wirtschaftlichem Wachstum zunehmend der Fall; während sich die Wirtschaftsräume verändern, bleiben die politisch-administrativen Räume erhalten. Daher muß in solchen Fällen eine *horizontale* Koordination zwischen benachbarten Gemeinden, Kreisen oder Ländern erfolgen, um die Regionalpolitik funktionsfähig zu erhalten. Der horizontalen Koordination kommt bei der Stadt-Umland-Planung besondere Bedeutung zu, weil mit dem Wirtschaftswachstum Siedlungs- und Verwaltungsgebiet immer mehr auseinanderklaffen (vgl. z. B. das Abkommen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein). Während die Koordinierung zwischen den Ländern durch Verträge erfolgen kann, bieten sich für die Koordinierung der Gemeinden untereinander kommunale Planungsgemeinschaften an. Das Zweckverbandsrecht bietet Möglichkeiten der Zusammenarbeit u. a. auf den Gebieten Schulwesen und Abwässerbeseitigung. Außerdem können privat- und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder Verträge sowie kommunale Arbeitsgemeinschaften der horizontalen Koordination dienen[62].

Eine Koordination regionalpolitischer Maßnahmen ist auch in *vertikaler* Hinsicht nötig. Diese erstreckt sich über die ganze Pyramide regionalpolitischer Instanzen von der EWG bis hinunter zur Gemeinde.

---

60 Vgl. *M. Jürgensen,* a.a.O., S. 405.
61 Vgl. *H. St. Seidenfus,* a.a.O., S. 130.
62 Vgl. *H. St. Seidenfus,* a.a.O., S. 141 und *K.-H. Hansmeyer,* a.a.O., S. 57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Abstimmung zwischen Bund und EWG bleibt unproblematisch, solange sich die Instrumente der EWG auf das Gebiet der Planung und Information erstrecken. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist in den Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik[63] niedergelegt sowie gesetzlich im § 4 ROG verankert: „Die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen[64]."

Zum Teil fehlt die in den Richtlinien und im Gesetz geforderte Koordination zwischen den Körperschaften, weil entweder die gegenseitige Information fehlt oder unterschiedliche Ziele angestrebt werden. Dies macht sich insbesondere im Verkehrssektor bemerkbar. Bundes-, Landes- oder Gemeindestraßen werden nur bis an die Grenze der jeweiligen Region ausgebaut; es entstehen Engpässe, die externe Kosten verursachen[65]. Die Koordination zwischen Ländern und Gemeinden wird erschwert, weil einerseits die Gemeinden aus ihrer kommunalen Selbstverwaltungskompetenz heraus Gewerbesteuern erheben dürfen und weil andererseits die Länder aus ihrer raumwirtschaftlichen Planung heraus über den Finanzausgleich Einfluß auf die Gemeinden ausüben wollen[66].

Durch *ressortmäßige* Trennung der Regionalpolitik werden öffentliche Mittel zeitlich und räumlich unkoordiniert eingesetzt. Dies trifft prinzipiell für alle Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) zu. Zwar werden die Maßnahmen des Bundes in dem IMNOS verwaltungstechnisch koordiniert; es werden aber nicht alle raumrelevanten Aktivitäten erfaßt (z. B. der Verkehrssektor). Die Koordinierung des gesamten raumrelevanten Programms der Bundesregierung erfolgt durch den interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO), der den Einsatz der raumwirksamen finanziellen Mittel so lenkt, daß eine möglichst optimale Faktorallokation erfolgt. Da in diesem Ausschuß unterschiedliche Interessen den Ausschlag geben, schlägt *Seidenfus* vor, ein eigenes Ressort „Regionalpolitik"[67] in Bund, Ländern und Gemeinden einzurichten. Dieses Ressort soll regionalpolitische Entscheidungsbefugnis, zumindest aber ein Einspruchsrecht bei regionalrelevanten Maßnahmen eines anderen Ressorts erhalten.

---

63 Vgl. Bundestagsdrucksache V/2469, in: *O. Schlecht*, a.a.O., S. 47 f.
64 Raumordnungsgesetz (ROG), BGBl. I, S. 306, a.a.O., § 4.
65 Vgl. *H. St. Seidenfus*, a.a.O., S. 133.
66 Vgl. *K.-H. Hansmeyer*, a.a.O., S. 58 ff.
67 Vgl. *H. St. Seidenfus*, a.a.O., S. 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus den bisherigen Ausführungen ist ersichtlich, daß die fehlende Gesamtkonzeption resp. die fehlende Koordination der Regionalpolitik dazu führt, daß von den obengenannten Voraussetzungen (vgl. 2.) einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik die erste nicht erfüllt und die zweite erschwert ist:

ad 1) Da jede Verwaltungsebene eigene Zielvorstellungen entwickelt, fehlt es an einer gesamtwirtschaftlich orientierten Konzeption der Regionalpolitik; Koordinationsmechanismen sind nur im Ansatz vorhanden.

ad 2) Da die regionalpolitischen Maßnahmen auf bestimmte eingeengte Planungsbereiche beschränkt sind, entstehen externe Effekte, so daß die mit den einzelnen Plänen verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten ermittelt werden müssen.

Die nur bedingt geltenden Voraussetzungen bewirken, daß eine relativ optimale Faktorallokation hergestellt wird, d. h. der Zielerreichungsgrad regionaler Entwicklungspläne könnte erhöht werden, wenn entweder eine verbesserte Gesamtkonzeption oder eine verbesserte Koordination[68] der Regionalpolitik erfolgt.

Selbst wenn eine bessere Koordination der Regionalpolitik vorgenommen wird, bleibt das Problem der Entscheidungen unter *Unsicherheit* bestehen. Da die regionalpolitischen Entscheidungen sich auf die Zukunft beziehen, müssen Annahmen über diese getroffen werden. Da sich über zukünftiges Geschehen keine Gewißheit verschaffen läßt, sind alle regionalpolitischen Entscheidungen als Folge unvollkommener Information mit Unsicherheit behaftet; daher weicht der Zielerreichungsgrad nach oben (Chance) oder unten (Risiko) ab. Es können nur die Entscheidungsalternativen (Alternativpläne) vermehrt werden, um verschiedene Zielerreichungsgrade alternativer Entwicklungsstrategien zu bestimmen, oder/und die Informationsquellen vergrößert werden, um den Informationsgrad zu erhöhen. Letzteres ist ein Problem des Meßwerkes, das im nächsten Abschnitt analysiert wird.

4.2. Probleme der Messung des Zielerreichungsgrades

Um die Erfolgsmöglichkeiten regionaler Entwicklungspläne zu bestimmen, ist eine Kontrolle der Maßnahmen notwendig. Die Erfolgskontrolle, die im Meßwerk erfolgt, stellt Abweichungen zwischen Soll- und Istgrößen fest; allgemein beruht die Ursache für die Abweichung

---

[68] Zu den Erfolgschancen der Koordination vgl. *H. K. Schneider,* Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Hrsg. E. Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 45, Berlin 1967, S. 239—275, hier S. 254 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(neben der Störgröße) auf nicht eingetretenen Erwartungen über die Zukunft (Problem der Unsicherheit), auf Fehlern bei der Durchführung des Entscheidungsprozesses (Problem der Planung) und auf Unvollkommenheiten bei der Realisation (Problem der Koordination). Erst durch eine Erfolgskontrolle kann bestimmt werden, ob knappe Mittel optimal zur Erreichung der Zielsetzung eingesetzt wurden.

Um den Erfolg (resp. die Effizienz) der finanziellen Mittel und Maßnahmen zu überprüfen, bereitet das BMWi eine Erfolgskontrolle im Bereich der regionalen Strukturpolitik vor[69]; denn in den „Richtlinien über die Verwendung der Bundeshaushaltsmittel für das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung"[70] wird gefordert, daß der mit den Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft strukturschwacher Gebiete verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg stehen solle. Die im folgenden angesprochenen Möglichkeiten zur Messung des Erfolges sind entweder output-orientierte Wirtschaftlichkeitskennzahlen („Erfolgsermittlung"[71]) oder aber input-outputorientierte Produktivitätskennzahlen („Effizienzprüfung"[72]).

Die *Erfolgsermittlung* ist an die unabdingbare Voraussetzung operationaler Ziele geknüpft, denn nur so kann der Zielerreichungsgrad empirisch überprüft werden („Kontrollfunktion" von Zielen). Von den verschiedenen raumbezogenen Zielen genügen insbesondere die ordnungsorientierten und außerökonomischen Ziele nicht dieser Anforderung. Je operationaler Ziele formuliert sind, desto weniger Interessen verschiedener Individuen können durch sie abgedeckt werden, desto widersprüchlicher sind also „Handlungsfunktion" und „Interessenausgleichfunktion" von Zielen. Um diesen Konflikt der Funktionen von Zielen zu vermeiden, beschränkt man sich bei der Erfolgsermittlung auf Indikatoren.

Zu den Erfolgsindikatoren können u. a. gezählt werden: Entwicklung des Pro-Kopf-Realeinkommens und Veränderungen des Arbeitseinsatzes, die das Produktionsergebnis determinieren.

---

69 Bundestagsdrucksache VI/761, a.a.O., S. 14, Tz. 25.

70 Richtlinien über die Verwendung der Bundeshaushaltsmittel für das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung, gültig ab 1. August 1969, Bundesanzeiger Nr. 174 vom 19. Sept. 1969, Anlage zu: Was sind regionale Aktionsprogramme? BMWi-Texte, a.a.O.

71 *N. Kloten, W. Zehender* unter Mitarbeit von *K. Höpfner,* Das Größenproblem in der Regionalpolitik, Zur Abhängigkeit des Wirkungsgrades regionalpolitischer Maßnahmen von der Größe der geförderten Orte, Gutachten erstellt im Auftrag des BMWi, vervielfältigtes Manuskript, Tübingen 1970, S. 139, 142 (im folgenden zitiert als: Kloten-Gutachten); sofern nicht anders angemerkt, stützen sich die folgenden Ausführungen auf dieses Gutachten.

72 Kloten-Gutachten, a.a.O., S. 139, 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das BIP/WIB Kriterium kann nur dann zur Ermittlung des Erfolges herangezogen werden, wenn größere Räume in zeitlich größeren Abständen untersucht werden. Denn die Aussagefähigkeit des Indikators nimmt ab, je kleiner die Region ist, und die Kosten des Indikators nehmen zu, je kürzer die zeitlichen Abstände der Messung sind. Der entscheidende Nachteil des Indikators besteht darin, daß er nicht das gesamte Versorgungsniveau der Wohnbevölkerung[73] (z. B. Krankenversorgung, Ausbildung, Verkehrsverhältnisse) einer Region erfaßt und daß er keine differenzierten Aussagen zuläßt.

Die Ermittlung des Arbeits- und Kapitaleinsatzes läßt unter der Voraussetzung einer konstanten Produktionsfunktion differenzierte Aussagen über die Attraktivität einer (auch kleinen) Region zu. Die Entwicklung des Kapitaleinsatzes läßt sich indirekt über die Zahl der neugeschaffenen gewerblichen Arbeitsplätze feststellen. Diese Methode wird von der Bundesregierung bei ihren regionalen Aktionsprogrammen (1969: 44 000 zusätzliche Arbeitsplätze[74]) praktiziert.

Von *Vogt*[75] wird die Ermittlung der Veränderung des Anteils qualifizierter (resp. höher bezahlter) Arbeitskräfte an den Gesamtbeschäftigten einer Region vorgeschlagen, um das Attraktivitätsgefälle eines Raumes zu messen. Es wird unterstellt, daß die Abwanderung der qualifizierten Arbeitskräfte von einer gleichgerichteten Verlagerung des Kapitals begleitet ist. Der Erfolg der Regionalpolitik wird gemessen an einer „Reduktion beider Wanderungsbewegungen, der Verringerung des Verlustes an qualifizierten Arbeitskräften und an Kapital"[76]. Diese in der Praxis noch nicht erprobte Methode besitzt gegenüber den anderen Methoden den Vorteil, daß ausreichendes Datenmaterial über die Arbeitsstätten und die Bevölkerungsentwicklung vorhanden ist. Über eine ausgebaute Bevölkerungsstatistik ließen sich Wanderbewegungen[77] direkt als Erfolgsindikator benutzen. Dieser Indikator besitzt den Vorteil, daß er die gesamten Existenzgrundlagen enthält, weil die von den regionalpolitischen Maßnahmen Betroffenen über diese „mit den Füßen" abstimmen.

Der zeitliche Aspekt spielt wie bei den Zielkonflikten auch bei der Ermittlung der Erfolgsmöglichkeiten eine Rolle. Wird z. B. zu früh gemessen, haben sich die Maßnahmen noch nicht voll ausgewirkt, so

---

[73] Vgl. *S. Geisenberger, W. Mälich, J. H. Müller, G. Strassert,* Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstands und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen, Hannover 1970, S. 26 ff.

[74] Vgl. *P. Treuner,* a.a.O., S. 34 und Bundestagsdrucksache VI/761, a.a.O., Anhang Tab. 12.

[75] *K. Vogt,* Wirksamere Regionalpolitik durch Erfolgskontrolle, in: Raumforschung und Raumordnung, 27. Jg. (1969), H. 5/6, S. 226—230.

[76] *K. Vogt,* a.a.O., S. 227.

[77] Vgl. Kloten-Gutachten, a.a.O., S. 146.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß die Maßnahme als erfolglos angesehen wird. Auf der anderen Seite kann die Messung (von z. B. Wanderungen) zu spät erfolgen, so daß über den Rückkopplungseffekt ausgelöste Maßnahmen zu spät kommen.

Eine *Effizienzprüfung* als Ex-post Analyse untersucht, ob Änderungen der abhängigen Zielvariablen durch die unabhängige Instrumentenvariable und/oder auch durch nicht beeinflußbare Größen bewirkt worden sind. Damit ergibt sich ein Zurechnungsproblem[78]. Es wurde schon im Abschnitt 3.1. angesprochen, daß die Subventionen der regionalen Förderungsprogramme zur Betriebserweiterung und -neugründung nicht unbedingt als der ausschlaggebende Standortfaktor angesehen werden können. *Brösse*[79] vertritt die Ansicht, daß Subventionen im Standortfaktorenkatalog ziemlich unten rangieren und daß Faktoren wie Industriegelände, Arbeitskräfte, Verkehrsanschlüsse etc. weit wichtiger sind. Ist das der Fall, so sind die Förderungsprogramme falsch konzipiert und die zugehörigen Maßnahmen ineffizient.

Die Effizienz von Maßnahmen läßt sich an dem Zeitbedarf ablesen, der nötig ist, um diese wieder überflüssig zu machen. Die Allokation der Faktoren in der Region ist befriedigend, wenn die Region sich ohne zusätzliche Maßnahmen hinsichtlich Industrieansiedlung und Infrastrukturausbau entwickeln kann; problematisch ist die Bestimmung des Schwellenwertes, ab dem die Maßnahmen in einer Region „zusätzlich" und nicht mehr „normal" sind[80].

Unter der Voraussetzung, daß das Zurechnungsproblem zu lösen ist und die Output- und Inputmengen bewertet werden können, lassen sich Erfolg-Aufwands-Relationen als Effizienzmaßstab heranziehen. Was als Erfolg anzusehen ist, wurde zum Teil in den vorangegangenen Absätzen erörtert; es müssen aber zusätzlich gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte (z. B. Ziel der Entballung) in die Analyse einbezogen werden, da die Regionalpolitik gesamtwirtschaftlich konzipiert sein soll.

Die Aufwendungen lassen sich entsprechend den Trägern der Regionalpolitik horizontal, vertikal und ressortmäßig bestimmen. Die Bestimmung der Aufwendungen als regionalwirksamer Förderungsaufwand und nicht als „Normal"-Aufwand wird um so schwieriger, je mehr man sich der Basis der Instanzenpyramide nähert.

Werden Erfolgsindikator und zugerechnete Aufwendungen in Beziehung zueinander gesetzt, ergibt sich ein Produktivitätsindex. Der

---

[78] Vgl. Kloten-Gutachten, a.a.O., S. 149.

[79] Vgl. *Brösse*, Förderprogramm, a.a.O., S. 589 f.; zu den entgegengesetzten Ansichten über die Auswirkung regionaler Subventionsmaßnahmen vgl. ferner *K. Töpfer*, Regionalpolitik und Standortentscheidung, Bielefeld 1969, S. 79 u. S. 100 ff.

[80] Vgl. Kloten-Gutachten, a.a.O., S. 150 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erfolg regionalpolitischer Maßnahmen ist um so höher, je höher die Produktivität ist. Dieser Produktivitätsindex besitzt den entscheidenden Nachteil, daß er sich im Zeitablauf mit der Änderung der Preise verändert. Zudem wird bei der Ermittlung von Teilproduktivitäten der Erfolg nicht mehr dem Ursachengesamt, sondern nur einem Ausschnitt gegenübergestellt.

Die Aufwendungen lassen sich auch in „fixe" (erfolgsunabhängige) und „variable" (erfolgsabhängige) unterteilen[81]. Aufwendungen für z. B. den Infrastrukturausbau und die Industrieerschließung zählen zu den „fixen" und Aufwendungen für z. B. Zuschüsse und zinsgünstige Kredite bei der konkreten Industrieansiedlung zu den „variablen".

Die Erfolgskontrolle der regionalen Strukturpolitik zur Erhöhung der Effizienz der finanziellen Mittel und Maßnahmen ist insbesondere deswegen so schlecht ausgebaut, weil es an regionalstatistischen Informationen[82] fehlt. Die Ursache dieses Mangels an Informationen sieht der Sachverständigenrat darin, daß „das System der amtlichen deutschen Statistik ... vorwiegend ein statistisches System für Bundeszwecke (ist)"[83].

Die Ausführungen zeigen, daß das Meßwerk nur bedingt einsatzfähig ist; es fehlt sowohl an den nötigen regionalstatistischen Informationen als auch dadurch bedingt an der nötigen Erfolgskontrolle. Das Instrumentarium des Meßwerkes ist auch noch nicht so weit ausgebaut, daß es in der Lage ist, externe Effekte zu quantifizieren. Das Meßwerk kann somit nicht dafür sorgen, daß die zweite und dritte Voraussetzung (vgl. 2.) einer gesamtwirtschaftlichen Regionalpolitik realisiert werden:

ad 2) Das Meßwerk vermag nicht die volkswirtschaftlichen Kosten und Erlöse der Produktion und der Infrastruktur zu ermitteln, insbesondere sie zu quantifizieren.

ad 3) Es fehlt der Regionalpolitik an interpersonell nachprüfbaren Kriterien, die es ermöglichen, die Eignung der einzelnen Instrumente in Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Ziele zu beurteilen; d. h. insbesondere die Effizienzprüfung ist unzureichend.

Damit sind sämtliche zu Beginn aufgestellten Voraussetzungen einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Regionalpolitik nicht hinreichend erfüllt.

5. Die Notwendigkeit von Lernprozessen in der Regionalpolitik

Bei der Darstellung der Ziele, Ansätze und Erfolgsmöglichkeiten von regionalen Entwicklungsplänen im Regelkreis kristallisierte sich heraus,

---

81 Vgl. Kloten-Gutachten, a.a.O., S. 152 ff.
82 Vgl. Bundestagsdrucksache VI/761, S. 14, Tz. 25.
83 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1968/69, a.a.O., S. 89, Anm. 2 zu Tz. 342.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß einerseits eine raumorientierte Zielformulierung „aus einem Guß", d. h. ein koordiniertes und konsistentes Zielsystem fehlt und daß andererseits die technischen Voraussetzungen einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Regionalpolitik noch nicht ausreichen.

Ein funktionsfähiges Stellwerk, das durch Verbesserung der Planungsmethode eine Koordination der Planungsinstanzen erreicht, sowie ein funktionsfähiges Meßwerk, das durch den Ausbau der Regionalstatistik zur Erhöhung der Information beiträgt, würden die technischen Voraussetzungen verbessern.

Durch den Rückkopplungsmechanismus wird ein „einfacher" Lernprozeß ausgelöst, der darin besteht, daß das Regel- und das mit ihm verbundene Stellwerk versuchen, die Zielsituation zu erreichen. Da die Zielgröße aber nicht konsistent formuliert ist und nicht koordiniert wird, müßte die Zielgröße selbst in einen „komplexen" Lernprozeß einbezogen werden. Durch die sogenannte zieländernde Rückkopplung wäre sichergestellt, daß die Zielfunktion in einer evolutorischen Wirtschaft nicht konstant bliebe, sondern sich ständig auf eine verbesserte Wiedergabe veränderter gesellschaftlicher Rangordnungen einstellte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme und Möglichkeiten der Bestimmung des Entwicklungsstands von Regionen

Von *J. Heinz Müller* und *Siegfried Geisenberger,* Freiburg

I. Bemerkungen zur wirtschaftspolitischen Relevanz der Problemstellung

Die Wurzeln der Regionalpolitik in der BRD lassen sich bis zum Grundgesetz zurückverfolgen, wo z. B. in Art. 106 Abs. 4 Nr. 3 gefordert wird, daß „... die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird". Nach einigen Versuchen erfuhr dieses Programm eine gewisse Konkretisierung im Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. 4. 1965. In § 2 Abs. 1 ROG heißt es unter Punkt 3 (Grundsätze der Raumordnung):

„In Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden."

Bei dieser Formulierung bestünde das Problem also darin, das Phänomen „Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit" zu präzisieren und zu erfassen. Für den Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" hat der Gesetzgeber inzwischen selbst eine gewisse Einengung vorgenommen. Das entsprechende Gesetz schreibt in § 1 Abs. 2 Nr. 1 vor, daß solche Gebiete gefördert werden sollen, „deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht".

Für den Gesamtbereich der Regionalpolitik stehen daher die Begriffe „Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit" und „Wirtschaftskraft" im Mittelpunkt des Interesses, wobei allerdings bisher eine Konkretisierung aussteht. Im folgenden wird deshalb der Begriff durch eine Meßvorschrift umschrieben. Es muß dabei offenbleiben, inwieweit damit den Vorstellungen des Gesetzgebers entsprochen wird, weshalb wir als dritten Terminus den Ausdruck „Entwicklungsstand" verwenden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Präzisierung der Problemstellung

Eine genauere Betrachtung des oben skizzierten Problems zeigt, daß dabei zwei Fragen angesprochen sind:

— Festlegung der regionalen Gebietseinheit,

— Konkretisierung des Begriffs Entwicklungsstand durch Festsetzung einer Vorschrift zur Messung des Entwicklungsstands.

Zahlreiche empirische Studien zu diesen Fragen verwenden als regionale Gebietseinheit ganz selbstverständlich die Stadt- und Landkreise. Tatsächlich dürfte es jedoch kaum eine ökonomische Begründung dafür geben, bei Förderungsmaßnahmen gerade auf diese Verwaltungseinheiten abzustellen. Die Alternative bestünde in der Erarbeitung von Verflechtungsräumen oder allgemein formuliert: Man hätte hinreichend kleine funktionale Wirtschaftsräume abzugrenzen und deren Entwicklungsstand zu bestimmen. Einem solchen Vorgehen steht jedoch zunächst entgegen, daß in der theoretischen Regionalforschung keineswegs Einigkeit über die „Konstruktion" solcher funktionaler Wirtschaftsräume herrscht. Zum anderen erlaubt die Organisation der amtlichen Statistik zur Zeit das Abgehen von Kreisgrenzen bei der Bildung von Regionen (noch) nicht. Sollen kurzfristig Aussagen über den regionalen Entwicklungsstand erfolgen, so bleibt trotz der oben angedeuteten Probleme nichts anderes übrig, als die Abgrenzung für Stadt- und Landkreise vorzunehmen.

Bei der Konkretisierung des Phänomens „Entwicklungsstand" soll hier weniger auf theoretisch-grundsätzliche Aspekte als auf die wirtschaftspolitische Relevanz abgestellt werden. Ausgehend von der Grundhaltung, daß die „beste" Erfassung eines Phänomens immer von der jeweiligen Problemstellung her erfolgen soll, ist der Entwicklungsstand so zu bestimmen, daß das Vorgehen den politischen Instanzen erlaubt festzustellen, welche Regionen unzureichend entwickelt sind. Die Feststellung eines niedrigen Entwicklungsstands in bestimmten Gebieten ist im Hinblick auf Förderungsmaßnahmen der erste Schritt. Für praktische Maßnahmen sind zusätzliche Kriterien der Entwicklungsfähigkeit heranzuziehen, worauf hier nicht näher eingegangen werden soll.

Einen ersten Anhaltspunkt dafür, mit Hilfe welcher Variablen der Entwicklungsstand der Regionen erfaßt werden kann, läßt sich aus dem Ersten Raumordnungsbericht der Bundesregierung gewinnen. Dort heißt es:

„Wesentlich hinter der allgemeinen Entwicklung des Bundesgebietes zurückbleibende Gebiete sind solche, die eine niedrige Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsabnahme, -stagnation oder unterdurchschnittliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bevölkerungszunahme, einen niedrigen Industriebesatz, eine geringe Realsteuerkraft und ein niedriges Bruttoinlandsprodukt aufweisen[1]."

Damit ist ein Katalog von Merkmalen zusammengestellt, aus dem sich ergibt, daß eine Reihe von Bedingungen bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes zu berücksichtigen ist. Insbesondere wird damit die Messung des Entwicklungsstandes durch eine einzelne, einfach zu erhebende Größe von vornherein ausgeschlossen. Allerdings weist der erwähnte Raumordnungsbericht auch darauf hin, daß speziell zur Kennzeichnung unterdurchschnittlich entwickelter Gebiete noch der „... Rückstand in der Ausstattung mit Einrichtungen der Verkehrserschließung, der öffentlichen Versorgung, der Bildung und Kultur, der Gesundheitsförderung, aber auch hinsichtlich der Einkaufsmöglichkeiten usw."[2] zu berücksichtigen ist.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich schon eine gewisse Basis für die Auswahl der relevanten Größen. Ungeklärt bleiben dennoch einige Fragen. Erstens ist zu prüfen, welche vorhandenen Größen zur Messung der angesprochenen Kriterien verwendet werden sollen. Dies gilt vor allem für das zweite der obigen Zitate und in diesem Rahmen besonders für die Einrichtungen der Bildung und Kultur.

Zweitens und methodisch wesentlich schwieriger ist die Frage nach der Gewichtung der einzelnen Kriterien. Hierüber sind weder in den Formulierungen des Gesetzgebers noch in den Äußerungen der Bundesregierung irgendwelche Aufschlüsse zu finden. Tatsächlich liegen jedoch gerade in *Gewichtung* und *Zusammenfassung* der Kennziffern die Hauptschwierigkeiten bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes von Regionen. Eine solche Zusammenfassung ist unumgänglich, wenn die Regionen an Hand mehrerer Variablen in eine eindeutige Reihenfolge gebracht werden sollen. Ferner muß man beachten, daß es nicht genügt, die Reihenfolge der Regionen gemäß dem Entwicklungsstand auf einer Ordinalskala zu bestimmen; denn der Gesetzgeber spricht explizit von Gebieten, die „wesentlich" bzw. „erheblich" zurückgeblieben sind. Daher ist der Index so zu konstruieren, daß ein kardinaler Vergleich des Entwicklungsstandes zwischen den Regionen ermöglicht wird. Schließlich — und nicht zuletzt — muß auch das Gewicht jeder einzelnen Kennziffer gefunden werden. Hier ist zunächst zu betonen, daß das „Unterlassen" einer Gewichtung immer ein Gewicht von 1 bei der jeweiligen Variablen impliziert. Gewichte ungleich 1 sind jedoch schon deshalb notwendig, weil sich die Kennziffern auf unterschiedliche Aspekte des Entwicklungsstandes beziehen und daher nicht alle von gleicher Bedeutung sein können.

---

[1] Erster Raumordnungsbericht der Bundesregierung, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache IV/1492 vom 1. 10. 1963, S. 16.

[2] Ebenda, S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassend stehen demnach bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes folgende Fragen im Vordergrund:

1. Festlegung der Gebietseinheit. Hier bestehen auf Grund des statistischen Materials zur Zeit unüberwindliche Schwierigkeiten, so daß ein Zurückgreifen auf Stadt- und Landkreise unvermeidlich ist.
2. Auswahl der relevanten Kennziffern. Hier sollte man nicht schon im vorhinein enge Beschränkungen vornehmen. Aus verschiedenen statistischen und theoretischen Gründen[3] lassen sich die Variablen jedoch auf eine operable Anzahl reduzieren.
3. Gewichtung und Zusammenfassung der verwendeten Variablen. Mit diesem Problem sollen sich die nachstehenden Ausführungen in erster Linie befassen.

III. Lösungsansätze zur Konstruktion eines Index des Entwicklungsstandes

1. Der theoretisch orientierte Ansatz

Ein Beispiel für das hier angesprochene Vorgehen ist die Konstruktion eines Tragfähigkeitsindex durch Isenberg[4]. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, sei darauf hingewiesen, daß das Hauptproblem bei diesen Ansätzen darin besteht, die Beziehungen zwischen dem Entwicklungsstand und den durch die Variablen repräsentierten Tatbeständen herauszuarbeiten: Es ist nämlich zu beachten, daß die verwendeten Größen sowohl Bedingungen als auch Ursachen oder Auswirkungen des Entwicklungsstandes messen können. Die angesprochenen Schwierigkeiten erhöhen sich noch beträchtlich, weil auch die Zusammenhänge der Kennziffern untereinander analysiert werden müssen. Die Notwendigkeit dieser zusätzlichen Analyse wird zwar oft übersehen. Ihre Wichtigkeit ergibt sich jedoch schon aus der Tatsache, daß getrennt ausgewiesene Kennziffern den gleichen Tatbestand oder zumindest Teile desselben messen können. Ohne Zweifel liegt eine solche Redundanz der Kennziffern im verfügbaren statistischen Material vor.

Wollte man der obigen Problematik gerecht werden und neben dem Zusammenhang zwischen Kennziffern und Entwicklungsstand auch sämtliche Interdependenzen berücksichtigen, so würde man ziemlich schnell an die Grenze der Leistungsfähigkeit des theoretischen Ansatzes gelangen, weil bei n Kennziffern $(n^2 + n)/2$ Zusammenhänge zu unter-

[3] Vgl. die ausführliche Erörterung bei *S. Geisenberger / W. Mälich / J. Heinz Müller / G. Strassert:* Zur Bestimmung von Entwicklungsstand und Entwicklungsfähigkeit von Regionen, Hannover 1970, S. 92 ff.

[4] Vgl. *G. Isenberg:* Die aktuelle Problematik der Tragfähigkeit, die Grundzüge ihrer Erfassung und Auswertung zur Strukturbeurteilung in der Bundesrepublik, Berichte über Landwirtschaft, N.F. 32. Jg., 1954, H. 1, S. 38 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

suchen wären. Als Beispiel sei darauf hingewiesen, daß sich bei vier Kennziffern 10, bei acht Kennziffern 36 und bei 15 Kennziffern schon 120 Beziehungen ergeben. Angesichts derartiger Größenordnungen erscheint es wenig aussichtsreich, auf theoretischem Wege ein Gewichtsschema für die Zusammenfassung der Kennziffern abzuleiten. Es kommt hinzu, daß die theoretischen Zusammenhänge sehr komplex sind, da sie sich oft nicht auf zweistellige Relationen reduzieren lassen. Man denke beispielsweise an die komplizierten Beziehungen, die zwischen der Zahl der Industriebeschäftigten und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) in einer Region bestehen. Die Zahl solcher Beziehungen geht noch weit über die obige Anzahl hinaus.

Sowohl die Unübersehbarkeit als auch die Komplexität eines theoretischen Ansatzes legen es nahe, das Problem durch eine mehr empirisch orientierte Kennziffernanalyse zu lösen. Die wichtigsten derartigen Ansätze werden nachstehend skizziert, wobei jetzt schon darauf hinzuweisen ist, daß letztlich alle versuchen, die Indexkonstruktion — insbesondere das Gewichtsschema — aus dem vorhandenen statistischen Material zu gewinnen.

2. Auswertung eines Kennziffern-Kataloges

Bei diesem äußerst einfachen Verfahren stellt man zunächst einen Katalog von Kennziffern auf und berechnet für jede Variable das arithmetische Mittel aller Regionen. Um das Mittel wird eine gewisse Bandbreite festgelegt und danach für alle Regionen geprüft, ob die jeweiligen Kennziffern durchschnittlich, unterdurchschnittlich oder überdurchschnittlich ausgeprägt sind. Tritt bei einer Region eine Häufung von unterdurchschnittlichen Ausprägungen auf, so wird deren Entwicklungsstand als unterdurchschnittlich und daher die Region als förderungswürdig bezeichnet.

Ganz offensichtlich ist dieses Verfahren äußerst unzulänglich. Man könnte sich eine ausführliche Würdigung schenken, wäre nicht ein ziemlich ähnliches Vorgehen in jüngster Zeit für praktische Maßnahmen vorgeschlagen worden. Im einzelnen wurden der Abgrenzung folgende Größen zugrunde gelegt:

1. Wanderungssaldo 1961—1967 auf 1000 Einw.
2. Bevölkerungsdichte 1968
3. Industriebesatz 1968
4. Realsteuerkraft je Einw. in DM 1967
5. BIP je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung in DM 1966.

Erinnert man sich an das obige Zitat aus dem Ersten Raumordnungsbericht 1963, so handelt es sich bei den fünf Größen genau um die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dort angesprochenen Kriterien. Die weiteren im Raumordnungsbericht erwähnten Merkmale werden jedoch bei der obigen Variablenauswahl in keiner Weise berücksichtigt. Man erkennt ohne weiteres, daß die fünf Variablen zum großen Teil dasselbe Phänomen messen, ohne daß diese unabhängig von der Struktur der Region sind. So erfüllt eine Region mit niedrigem Industriebesatz wahrscheinlich auch die Kriterien 4 und 5, während eine andere Region mit niedrigem Besatz im tertiären Sektor nur Kriterium 5 erfüllt, sofern die Arbeitskräfte im öffentlichen Bereich beschäftigt sind. Den unterschiedlichen Aspekten des Entwicklungsstandes wird daher unzulänglich Rechnung getragen, so daß sich dieses Vorgehen schon bei der Variablenauswahl erheblicher Kritik aussetzt.

Die weitere Auswertung des Kennziffern-Kataloges geht nun so vor sich, daß für jede Variable das arithmetische Mittel über alle Gebietseinheiten errechnet wird. Dieser Wert ist Basis für das Festlegen des *Schwellenwertes* für jede Größe, bei dessen Unterschreiten das Gebiet als unterdurchschnittlich oder „hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben" bezeichnet wird. Im diskutierten Beispiel werden folgende Werte ausgewiesen:

	Arithmetisches Mittel	Schwellenwert
Wanderungssaldo	44,1	0
Bevölkerungsdichte	162,0	100,0
Industriebesatz	113,5	70,0
Realsteuerkraft	147,0	118,0
BIP	6 930,0	6 080,0

Prüft man die Bestimmung der Schwellenwerte, so stößt man auf Willkür. Meist wird in diesem Zusammenhang wie folgt argumentiert: Die Schwellenwerte seien so bestimmt worden, daß die Gebiete mit unterdurchschnittlichem Entwicklungsstand, einen bestimmten Prozentsatz der Bevölkerung oder der Fläche des Gesamtraumes umfassen. Dies kann z. B. dadurch erreicht werden, daß man das arithmetische Mittel einer jeden Kennziffer reduziert. Die einzige eindeutige Lösung hierfür — Reduzierung des Mittelwertes um jeweils den gleichen Prozentsatz — scheidet aus; denn damit würde man allen Größen das gleiche Ausmaß an Bedeutung für den Entwicklungsstand zusprechen. Geht man jedoch davon ab, so existiert mangels eindeutiger Kriterien eine nicht mehr abzählbare Menge von Möglichkeiten, von denen keine in irgendeiner Weise vor der anderen ausgezeichnet ist. So ist nicht einzusehen — und wird auch nicht weiter begründet —, warum im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwähnten Beispiel der Schwellenwert beim Wanderungssaldo um 100 %, bei der Bevölkerungsdichte um 38 %, beim Industriebesatz um 38 %, bei der Realsteuerkraft um 20 % und beim BIP nur noch um 12 % unter dem Durchschnitt liegt.

Ob man will oder nicht, in der Festlegung dieser Werte liegt eine indirekte Form der Gewichtung.

Die Auswertung des Kennziffern-Kataloges verlangt schließlich auch eine Antwort auf die Frage, wann der Entwicklungsstand eines Gebietes unterdurchschnittlich ist. Genügt dafür das Unterschreiten des Schwellenwertes bei *einer* Größe oder muß das bei zwei, vielleicht gar bei allen fünf Kennziffern der Fall sein? Auch auf diese Frage gibt es keine eindeutige Antwort. Wenn in unserem Beispiel das Unterschreiten bei mindestens drei Größen als unterdurchschnittlicher Entwicklungsstand angesehen wird, so ist das eine weitere willkürliche Festsetzung, der man jede andere mit gleichem Recht entgegenstellen könnte. Dies gilt in Anbetracht der oben erwähnten Überschneidungen verstärkt.

Abschließend ist noch ein maßtheoretisches Argument von nicht geringer wirtschaftspolitischer Relevanz gegen das geschilderte Verfahren vorzubringen. Selbst in dem — sicherlich nur hypothetischen — Fall einer befriedigenden Lösung der drei oben erwähnten Hauptprobleme muß man einen außerordentlich hohen Informationsverlust in Kauf nehmen. Dies ergibt sich daraus, daß das letztlich interessierende Untersuchungsobjekt „Entwicklungsstand" lediglich auf einer *Nominal*skala gemessen wird, und zwar weist die Skala nur die zwei Ausprägungen „unterdurchschnittlich" und „nicht unterdurchschnittlich" auf. Innerhalb der beiden Klassen kann kein statistisch gesicherter Vergleich erfolgen. Unterdurchschnittliche Gebiete werden demnach alle in gleichem Maße als „unterdurchschnittlich" ausgewiesen, obwohl man sich leicht vorstellen kann, daß dennoch erhebliche Unterschiede im Entwicklungsstand bestehen. Das geschilderte Verfahren entspricht daher nicht der expliziten Forderung des Gesetzgebers, der von einem *wesentlichen* bzw. *erheblichen* Zurückbleiben von Gebieten spricht. Außerdem dürfte es für wirtschaftspolitische Entscheidungen von Bedeutung sein, ob ein Gebiet einen knapp unterdurchschnittlichen oder z. B. den niedrigsten Entwicklungsstand aller Regionen aufweist.

3. Abgrenzung der Gebiete durch Skalogramm-Analyse

Die Skalogramm-Analyse stellt gegenüber der vorstehenden Auswertung des Kennziffernkatalogs nur eine Verfeinerung dar und bedarf daher lediglich einer kurzen Erörterung. Auch hier verzichtet man auf eine exakte quantitative Untersuchung der Zusammenhänge. Vielmehr ist wiederum ein Katalog von Kennziffern Ausgangspunkt der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analyse. Ebenfalls wird für jede Variable ein Schwellenwert festgelegt, dessen Unterschreiten „Treffer“ genannt wird. Die Besonderheit der Skalogramm-Analyse besteht darin, daß man eine Rangfolge der Kennziffern nach ihrer Bedeutung für den Entwicklungsstand aufstellt. Man geht also davon aus, daß es Kennziffern niedrigster, höherer und schließlich höchster Ordnung in bezug auf den Entwicklungsstand gibt. Dabei nimmt man ferner an, daß die Kennziffern kumulativ sind in dem Sinne, daß die Aussage einer bestimmten Kennziffer niedriger Ordnung in der Aussage anderer Größen höherer Ordnung enthalten ist. Die Prozedur zur Bestimmung dieser Rangordnung ist lediglich ein praktisches Probieren, auf dessen Einzelheiten hier nicht weiter eingegangen werden soll. Wesentlich ist, daß nach Bestimmen der Rangordnung der Kennziffern für jede Region die Anzahl der Treffer (Werte unter dem Schwellenwert) festgestellt wird. Sodann können die Regionen in einer Reihenfolge mit abnehmender Anzahl von Treffern angeordnet werden. Sollte bei mehr als einer Region die gleiche Trefferzahl vorliegen, so entscheidet der jeweilige Rang der Treffer-Kennziffern über den höheren oder niedrigeren Entwicklungsstand des Gebietes. Dieses Entscheidungskriterium muß jedoch dann versagen, wenn bei den gleichen Kennziffern Treffer auftreten. Da eine derartige Konstellation — insbesondere bei Verwendung einer Vielzahl von Kennziffern — wohl nur selten vorkommt, gibt das Endresultat der Skalogramm-Analyse eine eindeutigere Rangordnung der Gebiete gemäß ihrem Entwicklungsstand.

Von diesem Ergebnis her ist die Skalogramm-Analyse der einfachen Auswertung eines Kennziffernkataloges überlegen. Allerdings ist sogleich hinzuzufügen, daß nur ein *ordinales* Maß des Entwicklungsstandes bestimmt wird, d. h. man kann zwar feststellen, daß der Entwicklungsstand der Region *A* höher ist als derjenige von *B*, aber über die Höhe des Unterschiedes ist keine Aussage möglich. Ferner darf nicht übersehen werden, daß selbst die nur ordinale Aussage erst nach Festlegung der Kennziffern-Reihenfolge in ihrer Bedeutung für den Entwicklungsstand möglich ist, wofür keine ausreichende theoretische Fundierung vorliegt.

Zusammenfassend sind demnach die Mängel dieses Verfahrens darin zu suchen, daß man nur ein ordinales Maß für den Entwicklungsstand erhält und daß die Aufstellung der Kennziffern-Rangordnung sowie die Bestimmung mehrerer Schwellenwerte eine Reihe von willkürlichen Entscheidungen erfordert. Die Skalogramm-Analyse kann daher nur eine erste approximative Vorstellung über die Rangfolge des Entwicklungsstandes einer Menge von Regionen vermitteln. Will man jedoch über weitergehende Informationen verfügen, so sind andere Verfahren heranzuziehen, die nachstehend diskutiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Abgrenzung von Gebieten mittels Faktorenanalyse

a) Allgemeine Bemerkungen zum statistischen Instrument

Die zahlreichen statistischen Verfahren, welche man unter dem Namen Faktorenanalyse zusammenfaßt, beruhen alle auf einer Analyse der tatsächlich vorhandenen Zusammenhänge, die in den — je nach Problemstellung unterschiedlichen — Korrelationskoeffizienten zum Ausdruck kommen. Da es gegenüber der Faktorenanalyse noch mancherlei Mißverständnisse und Vorurteile gibt, scheinen einige klärende Bemerkungen zu diesem statistischen Verfahren nützlich zu sein. Sowohl tiefes Mißtrauen als auch übertriebene Hoffnungen sind nicht angebracht. Vielmehr ist mit aller Deutlichkeit zu betonen, daß die Faktorenanalyse eine statistische Methode wie viele andere auch ist. Wie z. B. die Spektralanalyse in erster Linie durch Physiker, so wurde die Faktorenanalyse vor allem durch Psychologen entwickelt. Dennoch sind beide *allgemeine* statistische Verfahren, deren Vor- und Nachteile man beachten muß, wenn das Instrument sinnvoll verwendet werden soll. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß die Faktorenanalyse in manchen Teilen nicht ganz einfach zu beherrschen ist.

Die besonderen Möglichkeiten der Faktorenanalyse beruhen vor allem auf dem Grundgedanken, daß statistisch erfaßte Kriterien von Personen, Gemeinden, Kreisen oder Ländern eine nicht unerhebliche informationstheoretische Redundanz aufweisen. Die meßbaren Kennziffern sind daher nur sichtbarer Ausdruck des eigentlich interessierenden umfassenden Phänomens Entwicklungsstand. Je nach Problemstellung und entsprechender Datenmatrix gibt es eine oder mehrere Basisgrößen. Liegt nur *eine* vor, so hat die Faktorenanalyse die Redundanz zu beseitigen. In der Regel sind im Datenkörper jedoch mehrere Grunddimensionen enthalten. Das Hauptproblem der Faktorenanalyse besteht dann darin, die verschiedenen Basisgrößen herauszuarbeiten und gleichzeitig die störenden Einflüsse auszuschalten.

Zur Verdeutlichung dieser wichtigen Grundfragen seien nachstehend die möglichen Beziehungen zwischen Kennziffern und Entwicklungsstand dargestellt. Man stelle sich eine Menge S vor, die Menge aller Sachverhalte, die durch die ausgewählten Kennziffern beschrieben werden. Ihr gegenüber steht die Menge E: Der Entwicklungsstand als Untersuchungsobjekt, in seinen verschiedenen Ausprägungen ebenfalls als eine Menge aufgefaßt. Im Verhältnis der beiden Mengen zueinander können die folgenden wichtigen Fälle unterschieden werden:

(1) S und E sind disjunkt, sie haben kein Element gemeinsam. Dieser Fall wird nur der Vollständigkeit halber erwähnt; denn dann wäre eine Bestimmung des Entwicklungsstandes mittels der verwendeten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Variablen unmöglich. Man kann diese Konstellation wohl auch ohne weiteres ausschließen.

(2) S und E sind gleich, sie weisen genau die gleichen Elemente auf. Damit ist das andere Extrem angesprochen. Hier beschreiben die Kennziffern das ganze Phänomen Entwicklungsstand und nichts anderes. Dieser Fall ist besonders interessant, weil bei seinem Vorliegen eine Faktorenanalyse im engeren Sinne nicht notwendig ist. Die Begründung liegt darin, daß man mit der Faktorenanalyse eine Grunddimension Entwicklungsstand im vorhandenen Datenkörper sucht. Im vorliegenden Fall ist dieses Problem jedoch nicht relevant. Vielmehr geht es nur um die eigentliche Indexkonstruktion, was uns später noch beschäftigen soll.

(3) Im dritten Fall ist S eine echte Teilmenge von E, es gibt also kein Element von S, das nicht auch in E enthalten ist. Demnach enthalten die Kennziffern zwar lediglich Informationen über den Entwicklungsstand, sie erfassen ihn jedoch nur zum Teil. Auch in diesem Fall ist eine komplette Faktorenanalyse nicht notwendig; denn die verwendeten Größen weisen nur die Grunddimension Entwicklungsstand auf.

(4) Als vierte Möglichkeit ist der Fall zu erwähnen, daß E eine echte Untermenge von S ist. Hier beschreiben die Kennziffern zwar den Entwicklungsstand vollständig, darüber hinaus jedoch weitere Sachverhalte. Es ist nun die Aufgabe der Faktorenanalyse, die Dimension Entwicklungsstand aus dem gesamten Datenkörper zu isolieren und für jede Region zu messen.

(5) Der letzte Fall beschreibt die Situation, daß einerseits die Durchschnittsmenge von E und S nicht leer und andererseits die Vereinigungsmenge größer als jede der beiden Teilmengen ist. Es gibt also Elemente, die zu beiden Mengen gehören, daneben aber auch solche, die entweder nur in S oder nur in E enthalten sind. Danach erfassen die Kennziffern den Entwicklungsstand nur teilweise und außerdem noch weitere Sachverhalte. Auch in diesem Fall muß mittels der kompletten Faktorenanalyse die Dimension Entwicklungsstand (soweit er erfaßt worden ist) aus der Datenmatrix herausgearbeitet werden.

Es scheint nicht angebracht, an dieser Stelle auf Einzelheiten bei der Durchführung faktorenanalytischer Studien einzugehen. Vielmehr sei lediglich darauf hingewiesen, daß eine komplette Faktorenanalyse sich mit vier großen Problemkreisen auseinandersetzen muß:

1. Zunächst sind algebraische und numerische Probleme zu lösen. Hier geht es z. B. um die Invertierung großer Matrizen und das Lösen von Gleichungssystemen. Hierzu kann man feststellen, daß sowohl

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die algebraische Theorie als auch die numerische Mathematik sowie die Computertechnik so weit ausgereift sind, daß auf befriedigende Lösungen zurückgegriffen werden kann.

2. Der zweite Problemkreis umfaßt eine Reihe statistischer Entscheidungen, z. B. über die Höhe der extrahierten Varianz und die sog. Kommunalität. Hier sind einige Fragen theoretisch noch nicht befriedigend gelöst. Vom Standpunkt der mathematischen Statistik kann man daher die Faktorenanalyse zu Recht als statistisch „nicht gesichert[5] bezeichnen. Dies gilt aber auch für andere weitverbreitete statistische Verfahren. Sie können immer dann mit Erfolg verwendet werden, wenn die theoretischen Probleme für tatsächliche Berechnungen nicht von merklicher Bedeutung sind. Hierunter fällt z. B. das ungelöste Kommunalitätenproblem, wenn bei der Analyse zahlreiche Variablen verwendet werden. Ferner sei zumindest erwähnt, daß der erwähnte Einwand nicht unbedingt auch für die neuesten Entwicklungen der Faktorenanalyse gilt.
3. Die Interpretation der Faktoren ist vom Standpunkt der Objektivierbarkeit empirischer Untersuchungen die schwächste Stelle der Faktorenanalyse. Hier ist zunächst zu betonen, daß eine Interpretation nur dann erfolgen kann, wenn tatsächlich in den Datenkörpern eine Einfachstruktur vorliegt. Abgesehen von sehr seltenen Ausnahmen kann darüber nur dann etwas gesagt werden, wenn man auch *Zusammenhänge* zwischen den Grunddimensionen, den Faktoren, erlaubt. Theoretisch impliziert das, nicht von vornherein orthogonale Faktoren zu postulieren, für die praktische statistische Arbeit verbindet sich damit die Forderung nach *schiefwinkliger* Rotation. Fast alle empirischen Untersuchungen gehen allerdings über diesen Gesichtspunkt hinweg. Dieses Vorgehen ist zwar verständlich, weil das Arbeiten mit schiefwinkligen Faktoren mathematisch schwieriger und computertechnisch kompliziert ist; eine theoretische Rechtfertigung hierfür gibt es jedoch nicht.
4. Den Abschluß einer kompletten Faktorenanalyse bildet das Zuordnen von numerischen Werten für jeden Faktor bei allen Beobachtungseinheiten. Statistisch kann das durch multiple lineare Regressionsschätzungen erfolgen. Die daraus resultierenden Faktorwerte sind so konstruiert, daß man sie als Indexwerte interpretieren kann. Probleme ergeben sich erst, wenn man versucht, die erwähnten Indizes nochmals zu einem Wert zu vereinigen. Hier ist jedoch zu vermerken, daß es eine exakte Lösung dieser Frage nicht gibt. Ob man die Faktorwerte mit dem Varianzanteil gewichtet, ob man euklidische Distanzen im reduzierten Raum oder Variationen solcher Formeln berechnet, immer gehen in die Operationen — zumindest

[5] *H. Biermann:* Einführung in die Faktorenanalyse, Münster 1969, S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

implizit — bestimmte Annahmen ein, die sich letztlich nicht begründen lassen. Insbesondere im Hinblick auf eine weitestgehende Objektivität der Ergebnisse sollte man daher keine weiteren Manipulationen der Faktorwerte vornehmen.

Daß die Faktorenanalyse heute nicht mehr eine Domäne der Psychologie ist, wird in dem umfassenden Werk von Rummel[6] sehr eindrucksvoll nachgewiesen. Im Rahmen der allgemeinen ökonomischen Forschung wurde die Faktorenanalyse schon ziemlich früh als nützliches statistisches Instrument erkannt. Als Pioniere sind hier G. Tintner[7] und R. Stone[8] zu erwähnen. Neuere ökonomische Studien zur Verwendung der Faktorenanalyse liegen jedoch nur vereinzelt vor, was auf eine gewisse Unsicherheit gegenüber diesem statistischen Verfahren schließen läßt. In der Tat kann man heute von einer systematischen Verwendung der Faktorenanalyse in der allgemeinen ökonomischen Forschung noch nicht sprechen. Außer Frage steht jedoch, daß dieses Instrument zur Konstruktion von Indizes in hervorragender Weise geeignet ist. Als Beispiel seien erwähnt: Tintner[9], Theil[10], Bell/Stevenson[11] und Kistner[12].

Speziell in der Regionalforschung gibt es eine Reihe von faktorenanalytischen Arbeiten, insbesondere zur Problematik der Indexbildung. Es ist nicht möglich, sie hier aufzuführen, vielmehr sei auf die Literaturberichte von Richter[13] und Goddard[14] verwiesen.

Die vorstehenden Ausführungen sollten verdeutlichen, daß faktorenanalytische Methoden schon häufig — allerdings mit sehr unterschiedlicher Sorgfalt — zur Indexbildung verwendet wurden. Und da es sich bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes von Regionen immer um eine Indexkonstruktion handelt (sei man sich dessen bewußt oder nicht, und sei die resultierende Skala nominal, ordinal oder kardinal), bietet sich für das vorliegende Problem dieses Verfahren geradezu an.

---

[6] Vgl. *R. J. Rummel:* Applied Factor Analysis, Evanston 1970.

[7] *G. Tintner:* Some Applications of Multivariate Analysis to Economic Data, J. Am. St. Ass., Vol. 41, 1946, S. 472 ff.

[8] *R. Stone:* On the Interdependence of Blocks of Transactions, J. R. Stat. Soc., Ser. B., Vol. 9, 1947, S. 1 ff.

[9] *G. Tintner:* Econometrics, New York 1952, S. 102 ff.

[10] *H. Theil:* Best Linear Index Numbers of Prices and Quantities, Econometrica, Vol. 27, 1960.

[11] *W. H. Bell / D. W. Stevenson:* An Index of Economic Health, Ontario Economic Review, Vol. 2, 1964, S. 4 ff.

[12] *K. Kistner:* Faktorenanalyse zur Bestimmung einer Wohnwertfunktion, Diss. Bonn, 1969.

[13] *P. Richter:* Anwendungen der Faktorenanalyse auf ökonomische Daten, Allg. Stat. Arch., Bd. 52, 1968, S. 125 ff.

[14] *J. B. Goddard:* Factor Analysis in Urban and Regional Research, hektographiertes paper, vorgetragen auf der Tagung ARPUD 70 am 7. 10. 1970 in der Universität Dortmund.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Bestimmung des Entwicklungsstandes von Regionen durch Faktorenanalyse

Bevor im folgenden auf die Bestimmung der Gewichte im einzelnen eingegangen wird, ist das Problem der Variablenauswahl zu erörtern. Die Bedeutung dieses Schrittes der Untersuchung kann nicht genug betont werden; denn der Beitrag jeder Kennziffer zum Entwicklungsstand wird durch die Auswahl der Kennziffern entscheidend beeinflußt. Grundsätzlich gilt für dieses zentrale Problem: Je mehr Variablen im vorhinein ausgeschieden werden, um so stärker sind die Ergebnisse mit diesen Entscheidungen belastet.

Geht man von der Gesamtheit der in der amtlichen Statistik vorhandenen Informationen aus, so dürfte Einigkeit darüber herzustellen sein, daß eine große Menge von Kennziffern schon aus *theoretischen* Erwägungen bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes auszuscheiden ist. Hier sind vor allem die zahlreichen Angaben über besondere Strukturverhältnisse der Landwirtschaft (z. B. Großvieheinheiten je qkm) zu erwähnen. Ferner kann man ohne weiteres soziologische Informationen ohne ökonomische Relevanz (Aufgliederungen nach Wohnsitz vor dem Zweiten Weltkrieg) eliminieren. Weiter ist zu prüfen, inwieweit Kennziffern eine zusätzliche Information beinhalten. Noch ausgeprägter tritt dieses Argument für definitorisch verbundene Kennziffern auf. So kann man aus dem Zusammenhang Wanderungssaldo = Zuzüge — Fortzüge nur die Einzelkomponenten oder den Saldo verwenden. Entsprechendes gilt für Gliederungszahlen auf Grund ihrer Ergänzung zu 100.

Neben diesen theoretischen Erwägungen wirken sich *praktische* Gesichtspunkte in erheblich stärkerem Maße aus. Hier sind zunächst solche Kennziffern zu erwähnen, deren Verwendung einen außerordentlich hohen zusätzlichen Rechenaufwand mit sich bringen würde. Darunter fallen verschiedene in der Literatur vorgeschlagene Variablenkonstruktionen wie die Indikatoren der Tragfähigkeit, der Standortqualität oder der Grundleistungsproduktivität. Für die praktische Arbeit noch weit restriktiver ist die Notwendigkeit der zeitlichen Vergleichbarkeit von Untersuchungen. Gerade bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes von Regionen ist die Durchführung mehrerer Querschnittsanalysen zu verschiedenen Zeitpunkten von erheblicher Bedeutung. Dies ist zum einen notwendig, um Veränderungen des Gewichtungsschemas beobachten zu können, zum anderen kann auf diese Weise der Auf- oder Abstieg einer Region im Verhältnis zu den anderen zeitlich verfolgt werden.

Die bisher erörterten Kriterien haben die Bearbeiter zu einer Reduzierung des Kennziffernkatalogs auf 20 Größen gezwungen, der im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang als Tabelle 1 wiedergegeben ist. Nach dem augenblicklichen Stand der statistischen Veröffentlichungen (Januar 1971) kann damit eine Bestimmung des Entwicklungsstandes aller Kreise der BRD für die Jahre 1957, 1961, 1964 und 1966 durchgeführt werden. Zur Abschätzung des Informationsverlustes durch die erforderliche zeitliche Vergleichbarkeit haben wir an anderer Stelle[15] die Analyse für ein Volkszählungsjahr (1961) mit einem erweiterten Datensatz vorgenommen. Einen Vorschlag dafür stellen die 26 zusätzlichen Kennziffern in Tabelle 2 des Anhangs dar. Nur wenn die Ergebnisse der Kontrollrechnung bei Verwendung des großen Datensatzes nicht allzu sehr von denjenigen des kleineren differieren, ist es vertretbar, den zeitlichen Vergleich allein mit letzterem durchzuführen.

Nach der Auswahl der Kennziffern ist nun ein weiteres Grundproblem zu erörtern, und zwar die Frage danach, was diese Größen wirklich messen. Hierzu sei an die obigen mengentheoretischen Zusammenhänge zwischen Kennziffern und Entwicklungsstand erinnert. Bei der Überprüfung der Realitätsnähe der skizzierten fünf Möglichkeiten muß man sich zunächst die Frage vorlegen, ob das Untersuchungsobjekt Entwicklungsstand präzise abgegrenzt werden kann. Dies ist mangels ausreichender theoretischer und gesetzlicher Fundierung ohne Zweifel nicht der Fall. Zweitens ist zu prüfen, ob die ausgewählten Kennziffern neben dem Entwicklungsstand noch andere Sachverhalte beschreiben. Nach Lage der Dinge ist die zweite Frage natürlich schwierig zu beantworten. Betrachtet man jedoch eine Kennziffernzusammenstellung wie diejenige in Tabelle 1, so ist zumindest klar, daß auch soziologische und demographische Sachverhalte beschrieben werden. Daher entspricht von den obigen Fällen der letzte am ehesten der Realität.

Aus den bisherigen Überlegungen folgt, daß bei der Bestimmung des Entwicklungsstandes von Regionen eine *komplette* Faktorenanalyse durchgeführt werden muß. Dabei sei besonders darauf hingewiesen, daß man Beziehungen zwischen den Faktoren (den Grunddimensionen) nicht von vornherein ausschließen darf. Technisch wird dadurch die schiefwinklige Rotation notwendig. Hat man daraufhin einen statistisch signifikanten Faktor identifiziert, so ist es keine Schwierigkeit, jeder Region einen numerischen Wert für diesen Faktor zuzuordnen.

Tabelle 3 des Anhangs zeigt die Indexkonstruktion, die wir für Baden-Württemberg gefunden haben. Wie man sieht, sind die Faktorwerte im Prinzip so konstruiert, daß die Summe der Produkte aus allen Variablen und dem entsprechenden Gewicht errechnet wird. Man erhält so eine Maßskala, die eindeutig bis auf die Wahl des Null-

---

[15] Vgl. dazu die ausführlichen Erörterungen bei *S. Geisenberger / W. Mälich / J. Heinz Müller / G. Strassert:* Zur Bestimmung ..., a.a.O., S. 83 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

punktes ist. Damit können nicht nur die Regionen in eine eindeutige Reihenfolge gemäß dem Entwicklungsstand gebracht werden, vielmehr lassen sich auch Differenzen im Entwicklungsniveau errechnen und direkt miteinander vergleichen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Faktorenanalyse besser als jede andere Methode dafür geeignet ist, Aussagen über den Entwicklungsstand von Regionen zu machen. Diese Ansicht gründet sich vor allem auf folgende Argumente:

(1) Sie liefert für jede Region einen kardinal vergleichbaren Indexwert des Entwicklungsstandes.

(2) Die Gewichte der Variablen müssen nicht subjektiv a priori (auch nicht implizit) festgesetzt werden, sondern ergeben sich aus den tatsächlich vorhandenen empirischen Zusammenhängen.

(3) Es ist nicht notwendig, a priori *für jede* einzelne Variable Schwellenwerte festzulegen. Diese politische Entscheidung wird vielmehr nur einmal erforderlich, und zwar nach Beendigung aller Berechnungen, wenn man die Höhe der Fördermittel kennt.

(4) Aus der Gesamtinformation eines Datensatzes wird nur derjenige Teil verwendet, der sich auf den Entwicklungsstand bezieht. Dies wird durch Isolierung und Messung des Faktors (der Grunddimension) „Entwicklungsstand" erreicht.

(5) Leistungsfähige Computerprogramme erlauben es, die Datenauswahl breit anzulegen, so daß man ziemlich sicher sein kann, zumindest einen großen Teil des Untersuchungsobjektes tatsächlich erfaßt zu haben.

Probleme ergeben sich weniger auf Grund bestimmter Eigenschaften des statistischen Instruments, sondern wegen des Datenproblems in den Wirtschaftswissenschaften allgemein und in der Regionalforschung im besonderen. Es wird durchaus nicht verkannt, daß viele Angaben der Regionalstatistik sehr problematisch sind, angefangen von den BIP-Größen bis zu der Variablen Personen je Wohnung. Es stellt sich jedoch bei allen diesen Einwänden sogleich die Frage nach den Alternativen. Und hier gilt wohl — wie auch sonst in der empirischen Forschung — die Regel, daß so lange mit weniger gutem Material gearbeitet werden muß als kein besseres vorhanden ist.

Allerdings können stärkere Mängel des Materials eine Schwierigkeit besonderer Art mit sich bringen: Es gibt für den Datenkörper evtl. keine Einfachstruktur. In diesem Falle kann die erörterte Faktorenanalyse nicht zum Erfolg führen; man muß zu einem vereinfachten Verfahren greifen. Die Vereinfachung besteht darin, daß nicht mehr nach der Grunddimension Entwicklungsstand gesucht wird. Vielmehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geht man dann so vor, daß man die Identität von S und E (vgl. den obigen Fall [2]) postuliert, d. h. der Entwicklungsstand wird an Hand der verwendeten Variablen *definiert.* Damit verengt sich die Aufgabe auf eine *Datenreduktion,* die durch *Komponentenanalyse* erreicht wird. Dabei werden die ursprünglichen Variablen in — wesentlich weniger — Komponenten transformiert, die Orthogonalität aufweisen und in absteigender Folge ein Maximum zur Varianz aller Variablen beitragen. Zwecks mathematischer Eindeutigkeit wird sodann der Index unter Verwendung der größten Komponente konstruiert.

Die mittels der Komponentenanalyse gewonnenen Indexwerte weisen zwar alle meßtheoretischen Vorzüge der kompletten Faktorenanalyse auf und sind damit den traditionellen Verfahren zur Bestimmung des Entwicklungsstandes überlegen. Andererseits ist gegen sie ein erheblicher Vorbehalt angebracht wegen der Notwendigkeit, den Entwicklungsstand mittels der verwendeten Variablen zu definieren. Der hier aufgezeigte Weg der eigentlichen Faktorenanalyse ist daher der Komponentenmethode vorzuziehen, wenn das statistische Material dem nicht entgegensteht.

Statistischer Anhang

Tabelle 1

Reduzierter Kennziffernkatalog für mehrere Jahre

Nr.	Kennziffer
1.	Einwohner je qkm
2.	Lebendgeborene auf 1 000 Einwohner
3.	Todesfälle auf 1 000 Einwohner
4.	Zuzüge auf 1 000 Einwohner
5.	Fortzüge auf 1 000 Einwohner
6.	Frauen auf 100 Männer
7.	Personen je Wohnung
8.	Zugang an Wohnungen auf 1 000 Einwohner
9.	Industriebeschäftigte auf 1 000 Einwohner
10.	Industrie- und Handwerksumsatz je Einwohner in DM
11.	Gesamtumsatz je Einwohner in DM
12.	Realsteuerkraft je Einwohner in DM
13.	Schüler an Mittelschulen und Höheren Schulen je 10 000 Einwohner
14.	Krankenbetten insgesamt je 1 000 Einwohner
15.	Personenkraftwagen auf 1 000 Einwohner
16.	Bruttoinlandsprodukt je Person der Wohnbevölkerung in DM
17.	Bruttoinlandsprodukt je Person der Wirtschaftsbevölkerung in DM
18.	BIP in der Land-, Forstwirtsch., Fischerei in % des gesamten BIP
19.	BIP des produzierenden Gewerbes in % des gesamten BIP
20.	Gemeindeschulden je Einwohner in DM

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Erweiterter Kennziffernkatalog für ein Volkszählungsjahr

Nr.	Kennziffer
21.	Erwerbstätige auf 100 Einwohner
22.	Zahl der Erwerbspersonen in der Land- u. Forstwirtschaft auf 100 Einwohner
23.	Zahl der Erwerbspersonen insgesamt auf 100 Einwohner
24.	Länge der klassifizierten Straßen je 100 qkm Fläche in km
25.	Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten in DM
26.	BIP je Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft in DM
27.	BIP je Beschäftigten im produzierenden Gewerbe in DM
28.	BIP je Beschäftigten im übrigen Dienstleistungsbereich in DM
29.	Erwerbstätige Einpendler in % der Erwerbspersonen am Arbeitsort
30.	Erwerbstätige Auspendler in % der Erwerbspersonen am Wohnort
31.	BIP je Beschäftigten in Handel und Verkehr in DM
32.	Ärzte insgesamt auf 100 000 Einwohner
33.	Landwirtschaftliche Betriebe unter 5 ha Betriebsfläche in % der gesamten Betriebe
34.	Ausländer auf 1 000 Einwohner
35.	Steuerpflichtiges land- u. forstwirtschaftliches Vermögen in % des gesamten steuerpflichtigen Vermögens
36.	Steuerpflichtiges Grundvermögen in % des gesamten steuerpflichtigen Vermögens
37.	Steuerpflichtiges Betriebsvermögen in % des gesamten steuerpflichtigen Vermögens
38.	Gesamtvermögen je Steuerpflichtigen in 1 000 DM
39.	Zahl der Lohnsteuerpflichtigen in der Lohngruppe unter 1 200 DM je 100 Lohnsteuerpflichtige
40.	Zahl der Lohnsteuerpflichtigen in der Lohngruppe 1 200 bis 4 800 DM je 100 Lohnsteuerpflichtige
41.	Zahl der Lohnsteuerpflichtigen in der Lohngruppe 4 800 bis 9 600 DM je 100 Lohnsteuerpflichtige
42.	Zahl der Lohnsteuerpflichtigen in der Lohngruppe 9 600 bis 20 000 DM je 100 Lohnsteuerpflichtige
43.	Einkommensteuer je Steuerpflichtigen in 1 000 DM
44.	Einkommensteuerschuld in % vom zu versteuernden Einkommen
45.	Körperschaftssteuer je Steuerpflichtigen in 1 000 DM
46.	Körperschaftssteuerschuld in % vom zu versteuernden Einkommen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Gewichtungsschema für den Index des Entwicklungsstandes für 72 Kreise des Landes Baden-Württemberg 1964

J = 0,265	×	Industrie und Handwerksumsatz je Einw. in DM*
+ 0,239	×	Gesamtumsatz je Einw. in DM
+ 0,178	×	Bruttoinlandsprodukt je Person der Wirtschaftsbevölkerung in DM
+ 0,173	×	BIP je Person der Wohnbevölkerung in DM
+ 0,162	×	Realsteuerkraft je Einw. in DM
+ 0,162	×	Krankenbetten insgesamt je 1 000 Einw.
+ 0,160	×	Industriebeschäftigte auf 1 000 Einw.
+ 0,145	×	Einwohner je qkm
— 0,125	×	Zuzüge auf 1 000 Einw.
— 0,110	×	Schüler an Mittelschulen und höheren Schulen je 10 000 Einw.
— 0,110	×	Gemeindeschulden je Einw. in DM
+ 0,109	×	BIP des produzierenden Gewerbes in % des gesamten BIP
+ 0,096	×	Todesfälle auf 1 000 Einw.
— 0,087	×	Fortzüge auf 1 000 Einw.
+ 0,043	×	Lebendgeborene auf 1 000 Einw.
— 0,039	×	Frauen auf 100 Männer
+ 0,033	×	Wohnungszugang auf 1 000 Einw.
— 0,013	×	Personen je Wohnung
— 0,007	×	Pkw auf 1 000 Einw.
— 0,005	×	BIP in der Land- und Forstwirtschaft in % des gesamten BIP

* Alle Variablen gehen standardisiert in die Berechnungsformel ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion über die Referate zur Mittelfristigen Finanzplanung und regionalen Entwicklungsplanung

Von *Egon Görgens,* Erlangen-Nürnberg

I. Die Diskussion zu den Referaten von Hansmeyer und Weber/Windisch

Im Mittelpunkt der Diskussion über die Probleme der Mittelfristigen Finanzplanung und des PPBS stehen drei Fragenkomplexe:

Welche Ziele sollen mit der Finanzplanung (als technischem Instrument) angestrebt und wie können die Ziele realisiert werden?

Führt die Output-Orientierung der Finanzplanung dazu, daß die Priorität einzelner Bereiche an der quantitativen Meßbarkeit orientiert wird?

Wie soll der politische Prozeß organisiert werden, damit die dem PPBS vorgegebene Zielsetzung (Pareto-Optimierung) erreicht wird?

1. Zielsetzung und Erfolgsmöglichkeiten der Finanzplanung

Drei mögliche Ziele der Finanzplanung werden unterschieden: Erstens eine kurzfristige Zielsetzung im Sinne der Konjunktursteuerung, zweitens eine langfristige Zielsetzung in dem Sinne, daß die Finanzplanung in den Dienst der Wachstumspolitik, Regionalpolitik, Verbesserung der Infrastruktur u. ä. gestellt wird, und drittens spezifisch politische Zielsetzungen wie etwa das Bemühen der Politiker um Wiederwahl.

Hinsichtlich der konjunkturpolitischen Zielsetzung wird zunächst festgestellt, daß die ‚mittelfristige Finanzplanung' in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1968/69 versagt habe. Gegenüber dieser negativen Beurteilung werden verschiedene Argumente vorgetragen, die die begrenzten Erfolgsmöglichkeiten der ‚mittelfristigen Finanzplanung' hervorheben. In institutioneller Hinsicht sei das föderative System zu berücksichtigen. Solange die ‚mittelfristige Finanzplanung' auf den Bundesetat beschränkt wird, müsse a priori ihre Wirksamkeit bezweifelt werden. Die Einbeziehung von Ländern und Gemeinden reiche allerdings nicht aus, denn unabhängig vom Föderа-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lismus bestünden Durchkreuzungsmöglichkeiten durch die Parafisci (z. B. Sozialversicherung), sofern sie eine starke Stellung haben.

Außerdem müsse für die Beurteilung der konjunkturpolitischen Erfolgsaussichten der ‚mittelfristigen Finanzplanung' auch die Struktur der öffentlichen Ausgaben berücksichtigt werden. Da in der Regel nicht alle Wirtschaftszweige gleichmäßig von Konjunkturschwankungen betroffen sind, müßte zur Konjunkturstabilisierung die Ausgabenstruktur der öffentlichen Hand der privaten Ausgabenstruktur entgegengesetzt sein. Hiermit sei in praxi jedoch nicht zu rechnen, so daß statt kompensierender Wirkungen sogar Verstärkungseffekte auftreten. Zudem könnten konjunkturelle Wirkungen nicht von kurzfristigen Veränderungen der Ausgabenansätze erwartet werden, sondern nur wenn ihnen unmittelbar Änderungen in der Auftragsvergabe folgen. Die Verwaltung sei jedoch häufig nicht in der Lage, Ausgabenermächtigung und Auftragsvergabe zeitlich zu koordinieren.

Die konjunkturpolitische Wirksamkeit der Finanzplanung könne schließlich beeinträchtigt werden durch Schwankungen der Verwaltungsschulden. Über diese Änderungen sind jedoch nur unzureichende Angaben verfügbar, da nur die Finanzschuld ausgewiesen wird. Wenn diese Beträge auch absolut nicht sehr hoch sind, so dürften die marginalen Liquiditätseffekte insbesondere im privaten Sektor dennoch nicht übersehen werden.

Eingehend wird die Frage diskutiert, ob die Heterogenität in den Zielsetzungen der ‚mittelfristigen Finanzplanung' Inkompatibilitätsprobleme impliziert und ihr daher der Erfolg versagt sein muß. Während die Konjunkturpolitik kurzfristig Entscheidungen erfordere, beziehe sich die ‚mittelfristige Finanzplanung' vor allem auf die finanzielle Absicherung von Vorhaben für einen längeren Zeitraum. Der Versuch, die ‚mittelfristige Finanzplanung' mit der Konjunkturpolitik kompatibel zu machen, könne dann praktisch bedeuten, daß etwa (langfristige) gesellschaftspolitische Ziele dem Stabilisierungsziel untergeordnet würden. Wenn die ‚mittelfristige Finanzplanung' auch den konjunkturpolitischen Erfordernissen gerecht werden wolle, müßten zwei Pläne parallel laufen, die einmal die kurzfristigen und zum anderen die langfristigen Zielsetzungen beinhalten. Die Vereinbarkeit von kurzfristigen und langfristigen Zielsetzungen erfordere jedoch ein hohes Maß von Flexibilität, welches leicht zu Lasten ihrer Verbindlichkeit gehen könne. Handelt es sich bei langfristigen Vorhaben um unverbindliche, durch die Regierung jederzeit abänderbare Zielsetzungen, dann ist ihre Finanzierung völlig ungewiß. Als Ausweg hat man vielfach Fonds und Sonderfinanzierungsgesellschaften geschaffen, denen gegenüber sich die öffentliche Hand verpflichtet, über mehrere Jahre hinweg bestimmte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zahlungen zu leisten. Da diese Aufsplitterung der öffentlichen Haushalte aber finanzpolitisch unerwünscht ist, müßten zur finanziellen Sicherung langfristiger Vorhaben — neben dem jährlichen Budget — mehrjährige verbindliche Ausgabenprogramme beschlossen werden. Damit ist jedoch die konjunkturpolitisch erforderliche Flexibilität der ‚mittelfristigen Finanzplanung' nicht mehr gegeben.

Eine Möglichkeit der Harmonisierung kurzfristiger und langfristiger Zielsetzungen wird darin gesehen, die Finanzplanung an der „störungsfreien" Entwicklung des Sozialprodukts zu orientieren und den konjunkturpolitischen Erfordernissen durch kurzfristige Modifikationen auf der Einnahmeseite Rechnung zu tragen. Mit der Beschränkung auf Einnahmeveränderungen müßte allerdings auch eine Begrenzung der Wirksamkeit der konjunkturellen Steuerung hingenommen werden.

Gegenüber dem Vorschlag eines „Regelmechanismus" für den öffentlichen Bereich wird vor der Übertragung privatwirtschaftlicher Verhältnisse auf die Staatswirtschaft gewarnt. Ein ausreichendes Angebot an Kollektivgütern sei bei einem Regelmechanismus für den öffentlichen Sektor nicht mehr gesichert. Zudem sei zu berücksichtigen, daß im öffentlichen Bereich kein Allokationsmechanismus existiert, sondern daß vielmehr Prioritäten fixiert werden müssen.

Angesichts dieser vielfältigen Schwierigkeiten der Abstimmung zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielsetzungen wird vorgeschlagen, die Finanzplanung weitgehend von Stabilisierungslasten zu befreien. Hierdurch wird allerdings die Frage berührt, inwieweit durch die Einbeziehung der ‚mittelfristigen Finanzplanung' in das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) vom Gesetzgeber her eine konjunkturpolitische Zielsetzung verlangt wird. Die Interpretationsmöglichkeit des StWG derart, daß der Gesetzgeber mit der ‚mittelfristigen Finanzplanung' primär konjunkturpolitische Absichten verfolgt, wird verneint. Daß sie in das StWG aufgenommen wurde, resultiere entweder aus der Absicht einer effizienteren Ausgabenkontrolle oder — was wahrscheinlicher sei — ihre Einbeziehung sei zufällig, weil Fragen der Finanzplanung zu jener Zeit (Haushaltsreformdiskussion, Troeger-Gutachten) besonders intensiv diskutiert wurden. Zudem müsse beachtet werden, daß die (einzige) unmittelbare Verknüpfung zwischen ‚mittelfristiger Finanzplanung' und Konjunkturpolitik (§ 11 StWG) lediglich die Rezessionsbekämpfung betrifft, die konjunkturpolitische „Absicht" also nur in eine Richtung geht. Wolle man schließlich nachprüfen, inwieweit die ‚mittelfristige Finanzplanung' zur Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung beitragen konnte, so würde sie sich sofort ad absurdum führen, da sie selbst nicht „stetig" war. Es müsse daher davon ausgegangen werden, daß konjunkturpolitische Aspekte zumin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dest nicht prioritätisch in der ‚mittelfristigen Finanzplanung' verankert sind, sondern daß vielmehr längerfristigen Aspekten das Schwergewicht einzuräumen ist. Die mangelnde Konjunkturstabilisierung 1968/69 könne daher der ‚mittelfristigen Finanzplanung' auch nicht als Mißerfolg angelastet werden.

Im Zusammenhang mit den Fragen nach der kurzfristigen und/oder langfristigen Orientierung der mittelfristigen Finanzplanung wird die Frage aufgeworfen, ob es denn allgemein akzeptable Kriterien gebe, um kurz-, mittel- und langfristig voneinander abzugrenzen. Was soll etwa konkret unter „mittelfristig" im Rahmen der ‚mittelfristigen Finanzplanung' oder dem PPBS verstanden werden? In der Diskussion wird deutlich, daß jede Grenzziehung willkürlich ist, und daß die faktische Grenzziehung sehr unterschiedlichen Gesichtspunkten folgt. Sie reichen von ökonomisch-theoretischen Zweckmäßigkeitserwägungen (z. B. ein Konjunkturzyklus) und analytischen Möglichkeiten, einzelne Projekte zu bewältigen bis zu pragmatischen Lösungen in der Form eines Kompromisses zwischen parlamentarischer Kontrolle und administrativer Lenkung einerseits sowie der Ausreifungszeit der Projekte andererseits. Besonderes Gewicht erhält die Frage nach der zeitlichen Fixierung des Planungshorizonts, wenn berücksichtigt wird, wie die einzelnen Programme demokratisch vertreten werden sollen und welcher Grad der Verbindlichkeit ihnen zukommen soll. Diesen Erfordernissen wird lediglich ein Planungszeitraum von (höchstens) einer Legislaturperiode gerecht. Das PPBS in den USA widerspricht dem nur scheinbar, da in dem sieben Jahre umfassenden Finanzplan auch die vorangehende zweijährige Planungsphase enthalten ist.

Abschließend zum ersten Problemkreis wird noch zu den Erfolgsmöglichkeiten bzw. den bislang feststellbaren Erfolgen der ‚mittelfristigen Finanzplanung' und dem PPBS Stellung genommen. Die Erfolgsmöglichkeiten der ‚mittelfristigen Finanzplanung' werden wegen unzureichender Planungsgrundlagen bezweifelt. In den sektoralen Zielprojektionen der Bundesregierung würden lediglich Durchschnittswerte ausgewiesen, die keine Auskunft über die stufenweise Entwicklung zu geben vermöchten. Zudem hätten sich die Durchschnittswerte selbst nicht als zutreffend erwiesen, so daß die ‚mittelfristige Finanzplanung' in der Luft hänge. Die unzureichenden Grundlagen hätten sich inzwischen auch bereits in einem „Lerneffekt" dergestalt niedergeschlagen, daß der Informationsgehalt (z. B. Annahmen über die Preisentwicklung) rückläufig sei.

Gegenüber den Erfolgsmöglichkeiten des PPBS wird kritisch eingewandt, daß bislang die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung im Sinne einer Wohlstandsoptimierung unzureichend seien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwischen dem öffentlichen Rechnungswesen in seiner heutigen Form und der Finanzplanung nach dem PPBS läge eine Reihe von Entwicklungsstufen, die durchlaufen werden müssen. Die Stufe der Kameralistik habe man erst seit kurzer Zeit überschritten. Verbesserungen seien inzwischen zwar erreicht worden durch eine Gliederung der öffentlichen Haushalte nach ökonomischen Gesichtspunkten und dem hierdurch notwendig gewordenen ‚cross-walk-Prozeß' zwischen dieser und der konventionellen, administrativ-institutionellen Gliederung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Um jedoch nach dem Muster des PPBS alternative Programme und deren finanzielle Implikationen abwägen zu können, sei eine Kostenstellenrechnung und schließlich auch eine Kostenträgerrechnung erforderlich. Aber selbst wenn die beiden Gliederungsschemata hierzu hinreichend detailliert sein sollten, bliebe noch offen, ob die Koordinierung aller möglichen und denkbaren Zielsetzungen und ihre Optimierung gelingt und ob ein hierfür geeignetes Modell überhaupt realisierbar ist.

Bezüglich des PPBS in den USA wird die sehr weitgehende Disaggregation bemängelt, welche dazu führen könne, daß Interdependenzen unberücksichtigt blieben und bestehende Zusammenhänge auseinandergezerrt würden. Dem wird insoweit widersprochen, als das PPBS auf verschiedenen Ebenen ablaufe, wo die Planung zunächst nach großen Problembereichen staatlicher Aktivitäten (z. B. Verteidigung, Gesundheit, Erziehung) betrieben werde, und die Zusammenhänge dort keineswegs zerrissen würden. Die Vielzahl einzelner Projekte ergebe sich erst am Ende der Programmierungsphase. Informations- und Kommunikationsströme zwischen den verschiedenen Ebenen in den sog. Programm-Memoranda schränkten die Gefahr der Vernachlässigung möglicher Interdependenzen zudem sehr weitgehend ein. Schließlich müsse gefragt werden, welche Zusammenhänge zerrissen würden, da ja gerade ihre Nichtberücksichtigung („Autarkiebestrebungen" der Ressorts, keine Beachtung der Folgekosten) als Hauptmangel der herkömmlichen Finanzplanung angesehen werde.

Zur Frage nach den bisherigen Erfolgen des PPBS wird berichtet, daß nach einer anfänglichen Euphorie zunehmende Skepsis feststellbar ist. Die übliche Bezugnahme auf die Handhabung des PPBS im Verteidigungssektor der USA sei deshalb wenig aufschlußreich, weil in diesem Bereich das PPBS relativ einfach zu handhaben sei. Die wachsende Skepsis sei vor allem darauf zurückzuführen, daß sich die Ressortinteressen als zu stark erwiesen hätten, als daß sie durch neue Techniken hätten unterlaufen werden können. Die Institutionen hätten sich (noch) nicht geändert.

Trotz dieser kritischen Einstellung besteht jedoch weitgehend Übereinstimmung, daß bei zunehmenden Versuchen einer Finanzplanung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach dem Muster des PPBS Lerneffekte zu erwarten sind und damit der öffentliche Bereich transparenter wird.

2. Priorität und quantitative Meßbarkeit

Zunächst wird darauf hingewiesen, daß es zweckmäßig sei zu unterscheiden zwischen den Problemen der quantitativen Meßbarkeit einerseits sowie ihren möglichen Einflüssen auf die politischen Entscheidungen über die Förderungswürdigkeit alternativer Programme oder Projekte andererseits. Hinsichtlich der Auswirkungen der quantitativen Meßbarkeit auf die politische Entscheidung sind die Meinungen kontrovers. So wird eine leichtere Realisierbarkeit qualitativer Zielsetzungen dadurch vermutet, daß quantifizierbare Programme überdimensioniert werden.

Die „höhere" Rationalität von Teilprogrammen könne so in den Dienst von Oberprogrammen „geringerer" Rationalität gestellt werden. Demgegenüber wird die Befürchtung ausgesprochen, daß ebenso leicht eine Zahlenmagie entstehen könne, welche zu einer Vernachlässigung qualitativer Zielsetzungen führen würde. Dieses Argument wird noch dahingehend differenziert, daß berücksichtigt werden müsse, ob es sich bei dem quantifizierten Programm um eine einfache quantitative Relation handelt (z. B. die Wirkung einer Rentenerhöhung um x %) oder ob man Theorien benötigt, wie etwa im Rahmen der Regionalpolitik. Vermutlich würden von den Politikern einfache quantitative Relationen bevorzugt, weil hier der Erfolg unmittelbar sichtbar werde. — Ob derartige „einfache Relationen" überhaupt bestehen, wird allerdings bezweifelt. Schließlich sei es Aufgabe des Ökonomen, neben den unmittelbaren Effekten auch die mittelbaren Auswirkungen zu erfassen. Außerdem gehe es ja auch darum, die Kosten und Nutzen alternativer Programme zu berücksichtigen.

Inwieweit Kosten und Nutzen alternativer Programme im öffentlichen Bereich hinreichend genau erfaßt und hierdurch die Entscheidungsprozesse „rationaler" gestaltet werden können, bleibt umstritten. Neben den allgemein bekannten Schwierigkeiten, den Nutzen zu messen, wird darauf hingewiesen, daß die Erfassung der Kosten wegen des großen Umfangs verbundener Produktion im öffentlichen Bereich nicht wesentlich weniger problematisch ist. Die allgemeine Hilflosigkeit (= Willkür) bei Kosten-Nutzen-Analysen und Kosten-Wirksamkeit-Analysen wird allerdings bestritten, da neben den monetären ja auch physische Erfaßbarkeiten bestünden. Es blieben eigentlich nur noch einige „Gefühle" übrig, die einer quantitativen Meßbarkeit nicht zugänglich sind. Dieser optimistischen Einschätzung wird entgegengehalten, daß mit der monetären und physischen Meßbarkeit noch nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Problem der Vergleichbarkeit von physischen und monetären Einheiten gelöst sei. Zudem sei der Bereich der „Gefühle" vermutlich recht groß. So könnten etwa im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung „Verbesserung der Volksgesundheit" quantitative Vorgaben für die Reduzierung von Unfallquoten oder TBC-Erkrankungen formuliert werden, Schlafstörungen durch Flugzeuglärm würden hierbei jedoch nicht erfaßt. Neben diesen Schwierigkeiten quantitativer Erfaßbarkeit wird noch darauf aufmerksam gemacht, daß die intensive Beschäftigung mit Quantifizierungsfragen dazu führen könne, daß (noch) nicht quantifizierbare Probleme nicht erkannt und deshalb vernachlässigt werden: So seien die Probleme des Umweltschutzes schon vor langer Zeit existent gewesen, aber nicht erkannt worden.

Grundsätzlich wird in Frage gestellt, inwieweit „rationalere" Entscheidungen mittels der neuen Techniken nach dem Muster des PPBS die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu erhöhen vermögen. Hierzu müsse zunächst geklärt werden, welche Art von Rationalität denn verbessert werden soll. Es sei nämlich zu unterscheiden, ob die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz durch eine Verbesserung der Marktrationalität, bei der die Informationen durch den Markt erst geliefert werden, oder durch eine Verbesserung der Planrationalität, wo die Entscheidungen unter vorausgesetzten Informationen erfolgen, erreicht werden soll. Indem zur Verbesserung der Planrationalität die entscheidungsrelevanten Informationen vorausgesetzt werden, werde die Marktrationalität durch Planrationalität ersetzt. Die problematische Voraussetzung eines gegebenen Informationsstandes müsse auch gegenüber der Vorstellung betont werden, daß man anhand der Transformationskurve die „trade-offs" bestimmen und somit die Entscheidung über alternative Programme und Projekte rationaler gestalten könne. Bei der Transformationskurve handele es sich — wie beim Pareto-Optimum — um ein statisches Konstrukt, das nichts über die Entwicklung in der Zeit aussage. Die „Dynamisierung" helfe auch nicht weiter, weil hierzu die Kenntnis über das Interaktionssystem vorausgesetzt werden müsse. Den Voraussetzungen über das Interaktionssystem müßten aber wiederum bestimmte politische Voraussetzungen als bekannt zugrunde gelegt werden.

3. Organisation des politischen Prozesses

Gegenüber der Vorstellung einer Planrationalität, daß unter gegebenen Zielsetzungen die geeigneten Instrumente zu suchen sind, wird darauf hingewiesen, daß die Ziele nicht als fest vorgegeben betrachtet werden können, sondern daß sie vielmehr Ergebnisse des politischen Prozesses sind. Der politische Prozeß führe gerade dazu, daß der in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formative Gehalt der Zielsetzungen bewußt niedrig gehalten würde. Ein Grund sei darin zu sehen, daß durch politische Programme eine Vielzahl von Bevölkerungsgruppen angesprochen werden soll. Außerdem habe ein mit Leerformeln durchsetztes Konzept für den Politiker den Vorteil, gegen Falsifikationen weitgehend immun zu sein. Die Absicht politischer Gruppen, sich zu profilieren, verlange schließlich einen möglichst großen Handlungsspielraum, der jedoch durch präzise Zielformulierungen eingeschränkt würde. Andererseits löse die Konkretisierung von Zielvorstellungen leicht den Zwang zu Kompromissen zwischen den rivalisierenden politischen Gruppen aus.

Der politische Prozeß könne als laufende Konfrontation von Individualinteressen verstanden werden; ohne Berücksichtigung der individuellen Interessen dürften die Programme kaum realisierbar sein. Eine derartige Konkurrenz stoße in der Öffentlichkeit zwar häufig auf Ablehnung, ihr schädlicher Charakter sei aber keineswegs sicher. Es bestünde hier offenkundig ein Widerspruch in der Behandlung privatwirtschaftlicher und staatswirtschaftlicher Probleme. Während man im privatwirtschaftlichen Bereich das Individuum akzeptiert und der Konkurrenz zwischen den Individuen im allgemeinen positive Effekte zuschreibt, würden im staatswirtschaftlichen Bereich die Individualinteressen der Politiker üblicherweise als Kampf um persönliches Prestige abqualifiziert. Es sei aber nicht einzusehen, warum Politiker sich grundsätzlich anders verhalten sollten als Unternehmer. — Diese Gleichbehandlung von Unternehmern und Politikern wird jedoch im Hinblick auf die unterschiedlichen Konsequenzen ihrer Entscheidungen für problematisch gehalten: Während die unternehmerischen Entscheidungen auch in ihren Konsequenzen vorwiegend das Eigeninteresse des Unternehmers berühren, trage der Politiker in viel größerem Ausmaß eine Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit.

Im folgenden konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, wie der politische Willensbildungsprozeß im Rahmen der ‚mittelfristigen Finanzplanung' verbessert werden kann und inwieweit das PPBS hierzu beiträgt. Als Hauptmangel der herkömmlichen Finanzplanung werden neben dem fehlenden Denken in Alternativen die starke Beeinflussung durch die Verwaltung hervorgehoben. Bezüglich der Forderung nach „Denken in Alternativen" wird bemerkt, daß hier möglicherweise ein Irrweg beschritten wird. Meistens bestünden gar keine Alternativen, sondern die entscheidungsrelevante Frage laute: Wieviel von allem? Das „Denken in Alternativen" sei daher beschränkt auf die Abwägung alternativer Mittel für gleiche Ziele. Der starke Einfluß der Verwaltung auf die politische Willensbildung ergebe sich vor allem dadurch, daß von einer Vielzahl kleiner Entscheidungsträger (z. B. Referenten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in den Ministerien) praktisch Partialentscheidungen getroffen werden und damit das Zielsystem weitgehend vorbestimmt wird. Der Hauptmangel besteht hierbei darin, daß die Partialentscheidungen einfach addiert werden. Schließlich sei das Parlament völlig unzureichend am Willensbildungsprozeß beteiligt. So habe beispielsweise in der BRD das Parlament weder einen unmittelbaren Einfluß auf die ‚mittelfristige Finanzplanung' noch beinhalte sie eine Entscheidungsverpflichtung — was bereits dadurch bedingt ist, daß sie durch die jährliche Fortschreibung über die Legislaturperiode hinausgeht.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen über das Zusammenspiel von PPBS und politischem Willensprozeß. Der These, daß das PPBS den politischen Prozeß zwar nicht ersetzen, aber ihn rationaler machen solle, wird entgegengehalten, daß damit weder die Frage nach der Art und Weise der Einbeziehung des politischen Prozesses geklärt noch der Rationalitätsbegriff eindeutig sei. Wenn die einzelnen Projekte zusammengefaßt werden, müßten — wie bei jeder Aggregation — die Gewichte bestimmt werden. Sollen diese Gewichte nach ökonomischen Kriterien gewählt werden, oder sollen sie auf politischen Entscheidungen basieren, wodurch die Art der Rationalität politisch bestimmt wäre? Die Ausrichtung des PPBS auf die Fragestellung, ob die Handlungsweise der Beteiligten ökonomisch rational ist, berühre das Kernproblem: ökonomische versus demokratische Legitimation.

Demgegenüber wird eingewandt, daß der Bürokratie die demokratische Legitimation fehlt, sie aber dennoch maßgeblich die Entscheidungen beeinflußt. Anstatt zu versuchen, die Macht der Verwaltungsebene, die durch ihre Kontinuität gegenüber dem Wechsel in den politischen Ämtern bedingt ist, zu reduzieren, sei es zweckmäßiger, ökonomische Denkkategorien im Sinne des PPBS einzuführen. Andererseits wird jedoch darauf hingewiesen, daß die Einführung neuer Methoden wie etwa des PPBS auch eine umwälzende politische Reform bedeute, wenn (bislang) vorwiegend juristische Denkkategorien durch ökonomische ersetzt werden sollen.

Dem vielfach behaupteten starken Einfluß der Bürokratie wird widersprochen: Es sei unzulässig, die Kritik an den Entscheidungsprozessen einfach auf die Entscheidungsträger zu übertragen. Die Bürokratie stelle in größerem Ausmaß lediglich Informationen für die Politiker bereit, als oft behauptet würde, und das Gewicht der Politiker sei beispielsweise bei der ‚mittelfristigen Finanzplanung' erheblich größer als das der Bürokratie. Aus der Kontinuität der Verwaltung könne keineswegs auf ein Übergewicht der Verwaltung geschlossen werden, vielmehr habe sich die Bürokratie — wie Erfahrungen in Österreich und der BRD zeigten — gegenüber den wechselnden Mi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nistern recht anpassungsfähig erwiesen. Vermutlich sei weitaus weniger die Macht der Bürokratie als vielmehr die Kontinuität in den Ausgabenzwängen entscheidend. Letztlich würde die Rolle der Bürokratie auf jeden Fall von der Qualität der politischen Führungsspitze abhängen.

II. Die Diskussion zu den Referaten von Jürgensen/Thormählen und Müller/Geisenberger

Die an die beiden Beiträge zur Regionalpolitik anschließende Diskussion konzentriert sich auf drei Problemkreise: Auf

das Zielsystem der Regionalpolitik,
die Effizienz der Planungstechnik und
die Abgrenzung und Auswahl förderungswürdiger Regionen.

1. Zielsystem der Regionalpolitik

Zunächst wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob die Zielformulierung „aus einem Guß" überhaupt zweckmäßig und erstrebenswert ist. Die Erfahrungen mit zentralen Zielformulierungen im Rahmen der französischen Planification seien keineswegs ermutigend, und es sei deshalb erwägenswert, ob dezentrale Zielformulierungen nicht geeigneter wären. Die negativen Erfahrungen mit der Planification bleiben unbestritten, wenn auch einschränkend darauf hingewiesen wird, daß in Frankreich Regionalpolitik bislang zwar geplant, aber kaum betrieben werde. Es sei jedoch zu unterscheiden zwischen „koordinierten Zielsystemen", wie sie im Referat von Jürgensen/Thormählen gefordert würden, und „zentralen Zielsystemen". Um die Regionalpolitik effizienter zu machen, komme es darauf an, einheitliche Grundsätze zu entwickeln, nach denen dezentrale Zielsetzungen zentral abgestimmt werden könnten. Die bisherigen regionalpolitischen Aktionsprogramme genügten dieser Forderung nicht. Sie seien vielmehr ein Paradefall mangelnder Koordinierung. In jedem Bundesland würden eigene Förderungsprogramme nach völlig unterschiedlichen Kriterien der Förderungswürdigkeit entwickelt. Dies sei beispielsweise schon durch das unterschiedliche Entwicklungsniveau in den einzelnen Bundesländern bedingt, was dazu führe, daß in einem „reichen" Bundesland bestimmte Regionen als unterentwickelt und damit förderungswürdig gelten, während Regionen gleichen Entwicklungsniveaus in „armen" Bundesländern als überdurchschnittlich entwickelt angesehen werden könnten und daher keine Förderungsmittel erhielten. Gegenüber der Forderung nach einheitlichen Grundsätzen in der Regionalpolitik wird eingewandt, daß die schwerpunktmäßige Förderung ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zelner Regionen behindert werden könne: Die gleichmäßige Förderung aller Regionen, die bestimmte allgemeingültige Kriterien erfüllen, könne leicht zur Zersplitterung begrenzter Mittel führen und somit die Effizienz der Regionalpolitik beeinträchtigen.

Die Unterscheidung zwischen vornehmlich „ordnungsorientierter" Zielformulierung in der Raumordnungspolitik und vorwiegend „problemorientierter" Zielformulierung in der Regionalpolitik wird für problematisch gehalten. So wird darauf hingewiesen, daß ein raumordnungspolitisches Leitbild, von dem Aktionen abgeleitet werden sollen, nicht unbedingt von außen vorgegeben sein muß, sondern der Problemerörterung über die Entwicklung und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region entnommen sein kann, so daß das Leitbild selbst problemorientiert ist. Ist das Leitbild jedoch einmal fixiert, dann sind die problemorientierten Zielsetzungen der Regionalpolitik Mittel bzw. Unterziele zur Erreichung der raumordnungspolitischen Zielsetzungen. Die mangelnde Trennbarkeit der beiden Zielsetzungen wird auch dahingehend begründet, daß in beiden Fällen tatsächlich eine gemeinsame Zielsetzung vorliegt, nämlich die Schaffung einer „optimalen" räumlichen Struktur. Der Grad der Konkretisierung der Zielsetzungen sei jedoch unterschiedlich. Im Rahmen der Raumordnungspolitik werde versucht, von einem Leitbild her ordnungspolitische Ziele zu formulieren; um möglichst viele divergierende Interessen zu berücksichtigen, seien diese Ziele relativ unpräzise formuliert. Die Zielsetzungen der Regionalpolitik hingegen bestünden vor allem in einer Spezifikation und Konkretisierung einzelner Probleme aus dem raumordnungspolitischen Zielsystem. Insoweit könne die Regionalpolitik der Raumordnungspolitik untergeordnet werden. Da die Erfüllung der weitgefaßten Zielsetzungen der Raumordnungspolitik kaum gemessen werden kann, sei die (faktische) Beschränkung auf relativ konkrete und operationale Ziele der Regionalpolitik erforderlich. Die Konzentration auf operationale Unterziele (= Regionalpolitik) sei zudem auch deshalb zweckmäßig, weil zunächst die Erfüllbarkeit der Unterziele geklärt werden müsse, bevor an die Realisierung übergeordneter Ziele (in der Raumordnungspolitik) herangegangen werden könne. Es sei jedoch notwendig, die regionalpolitischen Ziele an einem allgemeinen raumordnungspolitischen Zielsystem zu orientieren. Dieser Forderung wird die Regionalpolitik in der BRD bislang nicht gerecht, da sie faktisch von einzelnen Ministerien betrieben wird, die inkongruente Ziele verfolgen.

Zur Frage, ob und gegebenenfalls welche Leitvorstellungen der Raumordnungs- und Regionalpolitik zugrunde liegen, wird übereinstimmend festgestellt, daß die in gesetzlichen Vorschlägen und Programmen formulierten Leitvorstellungen sehr verschwommen sind;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitgehend würden Leerformeln produziert. Es gebe zwar Konkretisierungsversuche — wie etwa durch den Wissenschaftlichen Beirat — die Konkretisierungen widersprächen aber zum Teil dem Grundgesetz. Zudem könne nicht von einem speziellen Zielbündel der Raumordnungspolitik gesprochen werden. Vielmehr handele es sich um die Projektion allgemeiner gesellschaftspolitischer und wirtschaftspolitischer Ziele, „in den Raum". Ziele wie: Wachstum, Preisstabilität, Gerechtigkeit, werden nun auch auf Regionen bezogen, und Zielkonflikte wie z. B. zwischen Wachstum und Verteilung kehren auf regionaler Ebene wieder. Besondere Bedeutung kommt hierbei den Konfliktmöglichkeiten zwischen dem Wachstums- und Gerechtigkeitsziel zu. Eine Lösungsmöglichkeit wird darin gesehen, das Gerechtigkeitsziel zu ökonomisieren im Sinne bestimmter Änderungen der Einkommensverteilung und diese verteilungspolitischen Zielsetzungen mit wachstumspolitischen Zielsetzungen zu verbinden. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, die Regionalpolitik ausschließlich am Wachstumsziel zu orientieren und dem Gerechtigkeitsziel nur im Rahmen der allgemeinen Einkommensverteilungspolitik Rechnung zu tragen. Gegenüber einseitig produktionsorientierten regionalen Förderungsprogrammen wird darauf hingewiesen, daß zum Zwecke der gesamtwirtschaftlichen Wohlstandssteigerung (interregionale) verteilungspolitische Maßnahmen zweckmäßiger sein können. Primär verteilungspolitische Maßnahmen sind dann angezeigt, wenn die (beabsichtigte) regionale Produktionszunahme zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate geht.

Die Interpretation des Gerechtigkeitspostulats im Sinne der Einkommensverteilung wird als zu eng abgelehnt. Als Grundlage des Gerechtigkeitsziels sei Art. 106/IV, Ziff. 3 des Grundgesetzes anzusehen, in dem die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" gefordert wird. Unter „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" dürfe aber nicht nur gerechte Einkommensverteilung verstanden werden, sondern hierzu müßte z. B. auch die Versorgung mit sozialen Gütern und Diensten (Krankenhäuser, Ärzte, Schulen, Lehrer, kulturelle Einrichtungen) einbezogen werden.

Ob die regional gleichmäßige Versorgung mit sozialen Gütern und Diensten gleiche, im Sinne allgemein zufriedenstellender, Lebensverhältnisse bewirken kann, wird bestritten. Inwieweit die Lebensverhältnisse als befriedigend angesehen werden, hängt von der jeweiligen Präferenzstruktur ab, und diese kann regional variieren. Die Forderung des Grundgesetzes nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sei in einem Lande mit föderativem Staatsaufbau überhaupt unsinnig. Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse gingen über die unterschiedlichen Präferenzstrukturen in einzelnen Bundesländern hinweg. Nivellierung habe aber nichts mit Gerechtigkeit zu tun.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eingehend wird die Frage diskutiert, ob — insbesondere unter Wachstumsgesichtspunkten — die Raumordnungs- und Regionalpolitik Ballungstendenzen steuern oder sogar fördern soll, oder ob als Zielvorstellung Entballung zugrunde zu legen ist. Besondere Relevanz erhält diese Fragestellung angesichts der Tatsache, daß in regionalpolitischen Programmen durchweg Entballung angestrebt wird, faktisch aber eine allgemeine Zunahme der Ballung (i. S. größerer verdichteter Flächen) feststellbar ist. Zwar wird eine allgemeine Förderung der Ballungstendenzen übereinstimmend abgelehnt, unterschiedliche Meinungen bestehen aber insoweit, ob die Ballungstendenzen zugelassen werden sollen oder ob eine bewußte Entballungspolitik betrieben werden soll. Für die Zulassung der Ballung wird vorgebracht, daß es angesichts der offenkundigen Nichterfüllung des Ziels Entballung nicht sinnvoll sei, weiterhin an einem „falschen" Leitbild festzuhalten. Der weitverbreiteten Entballungsideologie stünden offenbar die Marktkräfte entgegen, und es müsse ihr ein Vergleich von Ballungs- und Entballungskosten gegenübergestellt werden. Wenn auch bislang nicht sicher sei, welches Konzept unter Produktivitäts- und Wachstumsaspekten besser ist, so gebe es dennoch eine Reihe vergleichsweise günstigerer Voraussetzungen in Ballungsräumen: So müsse berücksichtigt werden, daß in Ballungsgebieten etwa die Verkehrsverhältnisse und Strukturbedingungen im allgemeinen günstiger seien, daß zudem die spontanen Kräfte zur Überwindung von Problemen (z. B. Umweltbedingungen) in Ballungsgebieten eher wirksam werden könnten. Außerdem dürfe nicht übersehen werden, daß in Ballungsräumen kulturelle Einrichtungen, Bau von Sportanlagen und dergleichen leichter zu verwirklichen sind. Schließlich verursachten bestimmte Investitionen wie etwa im Straßenbau niedrigere Kosten als in dezentralen Gebieten. Anstatt der vielfach akzeptierten Entballungsideologie anzuhängen, sei es daher zweckmäßiger, die tatsächlichen Ballungstendenzen zu steuern.

Dieser relativ positiven Einschätzung von Ballungstendenzen wird entgegengehalten, daß die Förderung bestimmter dezentraler Räume vermutlich höhere Wachstumseffekte habe. Die Alternative zur Ballung in wenigen Räumen dürfe nicht in einer totalen Entballung und in der Förderung aller dezentralen Gebiete nach dem Gießkannenprinzip gesehen werden; vielmehr gehe es um die Schaffung einer Hierarchie von Entwicklungsschwerpunkten je nach dem Ausmaß der augenblicklichen und zukünftigen Entwicklungsfähigkeit der einzelnen Räume. Eine Entballung könne schließlich nicht beliebig weit betrieben werden, da bei Wegfallen von Komplementäreffekten zwischen Wirtschaftszweigen und Betrieben sowie bei starker örtlicher Einkommensreduktion die totale Entsiedlung der betreffenden Region die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folge wäre. Daß gewisse Probleme in Ballungsgebieten leichter zu lösen sind, wird nicht bestritten. Allerdings dürfe nicht übersehen werden, daß manche Probleme — wie etwa Umweltverschmutzung — häufig erst durch Ballung entstehen. Ob man die tatsächlichen Ballungstendenzen auf Marktkräfte zurückführen könne und sich deshalb mit einer Steuerung dieser Entwicklung begnügen soll, sei zudem zweifelhaft. Es müsse berücksichtigt werden, daß in großem Umfang Subventionen in die Ballungsräume fließen und daher Ballungstendenzen entstehen oder zumindest verstärkt werden. Da die privatwirtschaftliche Attraktivität von Ballungsräumen vielfach durch die erhebliche Kostenübernahme seitens der öffentlichen Hand bedingt ist, könne ein Urteil über Vor- und Nachteile der regionalen Konzentration nur nach der Erfassung aller Kosten gebildet werden. Bislang lasse sich nicht sagen, ob die Förderung zentraler oder dezentraler Räume unter Wachstumsgesichtspunkten besser ist. Ebenso wie es eine Reihe plausibler Argumente für die Produktivitätsvorteile von Ballungsräumen gebe, ließen sich Produktivitätsnachteile aufzeigen. Außerdem sei es nicht angebracht, Ballungsprobleme ausschließlich aus der ökonomischen Perspektive zu beurteilen.

Allgemein wird in der Diskussion bemängelt, daß die für die Raumordnungs- und Regionalpolitik notwendigen Theorien fehlen. Solange die Wissenschaft weder über hinreichend fundierte Theorien noch über die entsprechenden Fakten verfügt, die zur Orientierung raumordnungs- und regionalpolitischer Zielvorstellungen herangezogen werden können, sei der Politiker auch kaum für das mangelhafte Zielsystem verantwortlich zu machen.

2. Effizienz der Planungstechnik

In diesem Zusammenhang wird vor allem die Frage erörtert, wie bestimmte regionalpolitische Instrumente wirken oder vermutlich wirken werden und wie diese Wirkungen quantitativ erfaßt werden können. Ausgangspunkt der Diskussion ist die These, daß im Ruhrgebiet durch die umfangreichen Subventionen die Entballung verhindert worden sei. Dieser These wird insoweit widersprochen, als bislang weder Theorien noch Daten verfügbar sind, die eine Erfolgsmessung regionalpolitischer Maßnahmen erlauben. Die Zurückführung von Ballungs- oder Entballungstendenzen auf bestimmte regionalpolitische Maßnahmen stoße einmal auf die Schwierigkeiten, einzelne Regionen abzugrenzen und zum anderen auf die Unmöglichkeit, einzelne Effekte aus einem Bündel teils kumulierender, teils kompensierender Maßnahmen zu isolieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die auf weitgehend statischen Verwaltungseinheiten basierende Aufteilung von Regionen könne leicht zu Trugschlüssen über die Effizienz bestimmter Maßnahmen führen: Wenn etwa in einer Stadt die Ballung nicht mehr zunimmt, muß dies nicht unbedingt auf diesbezügliche Maßnahmen zurückgehen, sondern kann einfach an den statischen Grenzen des Ballungsraumes liegen, die keine weiteren Ausdehnungsmöglichkeiten zulassen. Würde man hingegen von einem funktionalen Raum ausgehen, der auch Randgebiete, die nicht zur Verwaltungseinheit gehören, einbezieht, könnte dennoch eine verstärkte Ballung vorliegen. Die Aufteilung der Regionen nach ökonomisch sinnvollen Kriterien scheitert jedoch an statistischen Schwierigkeiten, da unterhalb der Kreisebene keine Daten verfügbar sind. Eine sehr weitgehende Disaggregation wäre aber gerade deshalb notwendig, weil die zweckmäßige regionale Aufteilung von der jeweiligen Fragestellung abhängig sei und dementsprechend die Regionen geändert werden müßten. Das Abgrenzungsproblem werde weiterhin noch dadurch kompliziert, daß auch die Verwaltungseinheiten, für die Daten existieren, nicht immer konstant sind. Selbst für die statistisch erfaßbaren Regionen sind Zeitvergleiche deshalb erschwert.

Neben diesen Problemen der Effizienzmessung, die aus dem Unvermögen resultiert, funktionelle Beziehungen zwischen Wirtschaftsräumen bei der regionalen Abgrenzung zu berücksichtigen, treten zusätzliche Schwierigkeiten auf, die teils durch unzureichende Daten, insbesondere aber durch das Fehlen fundierter Theorien bedingt sind. So ist die als Wohlstandsindikator gebräuchliche Einkommensgröße nur in der Form des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf verfügbar, während zur Erfassung der Effizienz regionalpolitischer Maßnahmen das verfügbare Einkommen pro Kopf (und seine Veränderungen) zumindest zusätzlich notwendig wäre. Andererseits sind zuweilen Daten verfügbar, aber für ihre Interpretation fehlen die notwendigen Theorien. So lassen sich zwar für eine größere Region Angaben über den „richtigen" Industriebesatz machen, für kleine Wirtschaftseinheiten wie etwa Gemeinden ist dies jedoch unmöglich.

Weitere Schwierigkeiten der Effizienzmessung ergeben sich aus der weitgehenden Unkenntnis über die Wirkung einzelner Instrumente. Man kann zwar generell davon ausgehen, daß Industrieunternehmen heute nicht mehr so standortgebunden sind; welche Faktoren die Standortwahl und auch den Standortwechsel tatsächlich bestimmen, sei aber kaum bekannt. Subventionen spielten sicher eine Rolle, ihr Gewicht ist jedoch umstritten. Nach den Untersuchungsergebnissen von Brösse hätten Subventionen zwar nur eine untergeordnete Bedeutung, seine Ergebnisse seien jedoch erheblichen Vorbehalten ausgesetzt, da

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kaum von einer eingehenden empirischen Untersuchung gesprochen werden könne und zudem sein Subventionsbegriff zu eng sei.

Ob den Grundstückspreisen entscheidende Bedeutung zukommt, ist ebenfalls umstritten. Zwar seien die Preiszugeständnisse der Kommunen in vielen Fällen erheblich, andererseits aber machten die (unbebauten) Grundstücke üblicherweise nur einen geringen Bruchteil des Betriebsvermögens aus, so daß wohl nur ein marginaler Effekt anzunehmen ist. Die Standortentscheidung falle meist aus anderen Gründen, und die Betriebe versuchten lediglich, zusätzliche Vergünstigungen in Form niedriger Grundstückspreise auszuhandeln. Vergleichsweise größeres Gewicht wird den Erschließungskosten beigemessen. Ihre Übernahme durch die Kommunen könnte echte Standortverfälschungen im Mikro- und Makrobereich zur Folge haben. Generell lasse sich sagen, daß weniger augenblickliche Preisvorteile als vielmehr Bedingungen, die langfristige Preis- und Kostenvorteile garantieren, für die Standortentscheidung bedeutsamer sind. Inwieweit durch die Manipulation der Grundstückspreise von einer Verfälschung des Allokationsmechanismus gesprochen werden könne — was die Erfahrungen mit den Stillegungssubventionen im Ruhrgebiet nahelegen —, hänge vor allem von ihrer Quantität ab, sicher entstehe aber immer ein redistributiver Effekt.

Eine der bedeutsamsten Schwierigkeiten, den Einfluß regionalpolitischer Maßnahmen zu ermitteln, wird in der Überlagerung verschiedener Förderungsprogramme gesehen. Bestimmte Instrumente könnten durchaus geeignet sein, der Erfolg bleibt aber aus, weil Ballungszentren und (benachbarte) industriearme Gebiete gleichzeitig gefördert werden. Durch unkoordinierte regionalpolitische Aktionen der einzelnen Ressorts können daher mögliche Effekte kompensiert werden.

Angesichts der großen Lücke zwischen einem als notwendig erachteten integrierten regionalpolitischen System und der Realität, stellt sich die Frage nach der Berechtigung und den derzeitigen Möglichkeiten einer vom Ökonomen betriebenen Regionalpolitik. Gegenüber der Bezeichnung der Regionalpolitik als für den Ökonomen untauglichen Objekt wird auf die Konsequenzen einer möglichen Abstinenz hingewiesen. Ein solcher Verzicht würde bedeuten, daß die regionalpolitischen Entscheidungen ohne Berücksichtigung ökonomischer Gesichtspunkte getroffen würden. Sie würden vielmehr auf Messungen von Technikern (Straßenbauer, Architekten) basieren, in denen ökonomische Fernwirkungen jedoch weitestgehend unberücksichtigt blieben. Solange notwendige ökonomische Informationsquellen wie etwa Datenbanken fehlen, müsse man nach Ersatzlösungen suchen. So könnten zur Abgrenzung von Entwicklungsregionen beispielsweise kartographische Verfahren hilfreich sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der unzureichenden theoretischen Grundlagen wird vorgeschlagen, anstatt ein integriertes Planungsmodell zu entwickeln, das selbst bei Vorliegen eines theoretischen Fundaments zur Zeit nicht realisierbar sei, Probleme in kleinen, überschaubaren Bereichen zu lösen zu versuchen. Es sei bislang nicht möglich, die Wirkungen alternativer Infrastrukturinvestitionen wie etwa Straßenbau oder Krankenhausbau zu bestimmen, wohl aber sei eine Beurteilung des Wirkungsgrades alternativer Straßenbauprojekte in bestimmten Regionen möglich. Gegenüber dieser Partialisierung wird die Befürchtung geäußert, daß hierdurch das ökonomische Problem verschwinde. Die Ermittlung verschiedener Wirkungsgrade sei eine vornehmlich technische Fragestellung und rechnerische Aufgaben. Es handele sich mithin nicht um die Feststellung ökonomischer Effizienz. Diesem Argument wird entgegengehalten, daß bei der Ermittlung alternativer Wirkungsgrade natürlich keine ökonomischen Methoden angewandt würden, daß aber ein ökonomisches Problem zugrunde liege, nämlich den Wirkungsgrad verschiedener Ausgabemöglichkeiten zu bestimmen.

3. Abgrenzung und Auswahl förderungswürdiger Regionen

Die Diskussion konzentriert sich auf die Frage, inwieweit die Faktorenanalyse geeignet ist, eine brauchbare regionale Abgrenzung nach dem Entwicklungsstand zu liefern. Der wichtigste Vorzug der Faktorenanalyse gegenüber anderen Verfahren der Indexbildung wird in der starken Reduzierung von (willkürlichen) Bewertungen gesehen. Während etwa bei der Skalogramm-Analyse a priori die Gewichte der Variablen zu bestimmen sind, gehen in die Faktorenanalyse die Variablen ohne jegliche Gewichtung ein. Die Auswahl der einzelnen Variablen bedeute selbstverständlich eine Bewertung, allerdings ist dies kein spezifisches Problem der Faktorenanalyse, da eine Auswahl von Variablen immer vorgenommen werden muß. Es bestünde jedoch eine gewisse Einigkeit gegenüber der ökonomischen Relevanz bestimmter Variablen.

Neben der Verringerung willkürlicher Bewertungen wird als weiterer Vorteil der Faktorenanalyse gegenüber „herkömmlichen“ Indexbildungen die Beseitigung der Redundanz der Kennziffern hervorgehoben. Außerdem würden irrelevante Variablen, deren Einbeziehung bei der „herkömmlichen“ Indexbildung nicht immer vermeidbar sei, bei der Faktorenanalyse ebenfalls eliminiert.

Gefahren systematischer Verzerrungen des Index werden in der Datenerfassung resp. ihrer Erfaßbarkeit gesehen. Insbesondere wenn auch nicht-ökonomische Variablen berücksichtigt werden müßten, diese aber nicht oder nur beschränkt verfügbar sind, könnte ein „Produk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tions-Bias“ entstehen. Diese Gefahren werden zwar nicht grundsätzlich bestritten, jedoch für übertrieben gehalten. Sofern man sich lediglich auf laufende Statistiken stützt, wäre ein „Produktions-Bias“ nicht auszuschließen; die Statistiken der Zensusjahre beinhalteten jedoch auch eine Vielzahl sozialer Kennziffern, so daß man das Verzerrungsproblem weitgehend vermeiden könne. Angesichts der Unsicherheit über den Erkenntniswert einzelner Kennziffern und zur Reduzierung möglicher Verzerrungen sei es daher generell zweckmäßig, eine möglichst große Anzahl von Variablen einzubeziehen.

Zu dem Einwand, daß die im Index zum Vorschein kommende Relevanz einzelner Variablen möglicherweise auf Unsinns-Korrelationen beruhen kann, wird bemerkt, daß dies nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Um die Einbeziehung von Variablen aufgrund Unsinns-Korrelationen zu vermeiden, bleibe neben Plausibilitätsüberlegungen im Prinzip nur die Möglichkeit, eine Kontrolle durch laufende Faktorenanalysen anzustellen. Im übrigen dürfe die negative Bedeutung von Unsinns-Korrelationen nicht überschätzt werden, da die Entwicklung einer Variablen aufgrund der Entwicklung einer anderen Variablen durchaus richtig prognostiziert werden kann, obwohl zwischen diesen Variablen eine Unsinns-Korrelation vorliegt.

Als wesentlicher Mangel der Faktorenanalyse wird die Schwierigkeit hervorgehoben, die einzelnen Parameter sinnvoll zu interpretieren. So weisen einige Faktoren im Gewichtungsschema für den Index des Entwicklungsstandes im Referat von Müller/Geisenberger z. B. negative Vorzeichen auf, die unplausibel erscheinen. Die Diskussion ergibt zwar, daß diese Fälle dennoch plausibel erklärt werden können, welche Erklärungen aber richtig sind, bleibt ungewiß; die Faktorenanalyse ist jedenfalls nicht in der Lage, hierüber Aufschluß zu geben. Die einzelnen Parameter sind lediglich das Ergebnis der Messung der tatsächlichen statistischen Zusammenhänge. Es wäre deshalb auch verfehlt, den Abgrenzungskriterien wirtschaftspolitische Implikationen entnehmen zu wollen. Die Abgrenzungskriterien liefern nur ein Informationsinstrument, das nichts über die Förderungswürdigkeit einzelner Regionen aussagt.

Abschließend wird kurz die Frage diskutiert, ob die Faktorenanalyse zum Fortschritt in der Theoriebildung beitragen kann, oder ob lediglich eine Fortsetzung der historischen Schule mit neuen Mitteln in der Beschreibung bestimmter Sachverhalte vorliegt. Eine Möglichkeit theoretischen Fortschritts wird darin gesehen, daß man von verschiedenen Untersuchungsergebnissen in Form der Rückkopplung zur Formulierung neuer Hypothesen und dadurch zum Fortschritt in der Theorie gelangen könne.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-42648-5 | Generated on 2025-10-31 06:30:17
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/