

Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen

Von

Jiří Kosta, Hans-Rudolf Peters,
Bernhard Schwarz, Jiří Sláma

Herausgegeben von Christian Watrin



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 76

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 76

**Struktur- und stabilitätspolitische Probleme
in alternativen Wirtschaftssystemen**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen

Von

Jiří Kosta, Hans-Rudolf Peters,
Bernhard Schwarz, Jiří Sláma

Herausgegeben von Christian Watrin



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03167 9

Vorwort des Herausgebers

In dieser Schrift sind die Referate abgedruckt, die dem Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen auf seiner Tagung in Loccum am 5. und 6. Oktober 1972 vorgelegen haben. Entsprechend den Gepflogenheiten des Ausschusses sind die Texte von den einzelnen Autoren unter Verwendung der Gesichtspunkte, die in den Diskussionen vorgetragen wurden, überarbeitet worden.

Ursprünglich war vorgesehen, auf der Loccumer Tagung in vergleichender Absicht ein thematisch breiteres Spektrum struktur-, stabilitäts- und beschäftigungspolitischer Probleme in verschiedenen Wirtschaftssystemen zu analysieren. Vor allem die unterschiedlichen Techniken, die der praktischen Wirtschaftspolitik jeweils zur Verfügung stehen, sollten einander gegenübergestellt werden. Die Knappheit der Ressourcen, die gerade den Mitgliedern des Ausschusses deswegen besonders bewußt ist, weil sie sich für die Allokationsaspekte politischen Handelns verstärkt interessieren, zwang jedoch dazu, sich auf einige wenige Punkte zu konzentrieren.

Die Arbeit von Hans-Rudolf Peters wendet sich besonders den Zielen und Mitteln der sektoralen Wirtschaftspolitik zu und stützt sich in ihren empirischen Teilen auf die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland und das zentralverwaltungswirtschaftliche System der DDR. Nach seiner Ansicht spielt die sektorale Strukturpolitik in zentralverwaltungswirtschaftlichen Systemen eine dominierende Rolle in der Wirtschaftspolitik, während ihr in marktwirtschaftlich orientierten Systemen nur eine ergänzende Funktion im Hinblick auf die ungleich wichtigere Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik zukommt.

Nach dieser mehr wirtschaftstypologischen Einleitung wenden sich die nächsten beiden Aufsätze empirischen Aspekten zentralverwalteter Systeme zu. In einer Analyse der Branchenstruktur der sowjetischen Wirtschaft, die sich der historischen Kategorie des Reifegrades von Volkswirtschaften bedient, stellt Jiří Sláma fest, daß diese überwiegend gleiche Strukturverschiebungen wie die bundesdeutsche aufweist. Unterschiede in der Strukturentwicklung beider Länder führt Sláma vor allem auf das unterschiedliche Entwicklungsniveau und auf unterschiedliche Wachstumstempi zurück. Jiří Kosta wendet seine Aufmerksamkeit der Beschreibung der Beschäftigungsstruktur in der Sowjetunion,

der DDR und der Tschechoslowakei zu und analysiert die in diesen Ländern betriebene Politik der Planung und Lenkung der Arbeitskräfte. Er bemerkt, daß die gegenwärtigen Reformentwicklungen in den genannten Staaten nicht als prinzipielle Abkehr vom zentral-administrativen Lenkungssystem angesehen werden können. Als besondere Gesichtspunkte der gegenwärtigen Beschäftigungssituation hebt er die extrem hohen Erwerbsquoten und Auslastungskoeffizienten des Arbeitskräftepotentials, die Neigung der Betriebe zum „Horten“ von Arbeitskräften und die noch immer beachtlichen Anteile der Agrarbeschäftigung hervor.

Die bisher noch relativ selten untersuchten stabilitätspolitischen Probleme zentralverwaltungswirtschaftlicher Systeme sind Gegenstand der Arbeit von Bernhard Schwarz. In der ökonomischen Literatur der Ostblockländer wird bis in die Gegenwart hinein in Abrede gestellt, daß Inflations- oder Deflationsphänomene in diesen Wirtschaftssystemen auftreten können. Schwarz zeigt jedoch, daß bei der für sozialistische Systeme typischen Entscheidungscentralisierung und Reduktion marktlicher Organisationselemente das Entstehen einer fortdauernden Übernachfrage nach Produktionsmitteln und Konsumgütern nicht vermieden werden kann.

Der Herausgeber hat die angenehme Aufgabe, den Referenten der Loccum Tagung für ihre Ausarbeitungen namens aller Mitglieder des Ausschusses zu danken. Besonders verpflichtet ist er den Herren Dr. Manfred Kern und Dipl.-Hdl. Ulrich van Lith, die die Tagung vorbereitet und die Mühen des Korrekturlesens übernommen haben.

Christian Watrin, Köln

Inhaltsverzeichnis

Die Problematik der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen	
Von <i>Hans-Rudolf Peters</i> , Oldenburg	9
Sektorale Strukturpolitik in der sowjetischen Industrie unter dem Aspekt der technologischen Entwicklung	
Von <i>Jiří Sláma</i> , München	57
Beschäftigungsprobleme in zentral-administrativen Planungssystemen	
Von <i>Jiří Kosta</i> , Frankfurt	79
Inflation (Deflation) in zentral geleiteten Volkswirtschaften — dargestellt am Beispiel Polens	
Von <i>Bernhard Schwarz</i> , Hamburg	121

Die Problematik der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen

Von *Hans-Rudolf Peters*, Oldenburg

I. Zur Begriffsklärung

Der Begriff „Strukturpolitik“ wird von Theoretikern und Praktikern der Wirtschaftspolitik sowohl in zentralverwaltungswirtschaftlich als auch in marktwirtschaftlich orientierten Systemen verwandt. Allerdings stimmen weder die Vertreter der alternativen Wirtschaftssysteme noch die verschiedenen Autoren des gleichen Systems darin überein, welche wirtschaftspolitischen Tatbestände als strukturpolitisch bezeichnet werden sollen. Der Begriffswirrwarr beginnt bereits bei der Interpretation der Begriffe „Struktur“ und „Strukturwandel“, wie Machlup drastisch zeigt¹. Wird ein Terminus, der sich des schillernden Strukturbegriffs bedient, benutzt, muß also stets unmißverständlich gesagt werden, was im jeweiligen Falle darunter verstanden wird. Ausgehend von der Annahme, daß eine ökonomische Strukturpolitik die unmittelbare Gestaltung oder die mittelbare Beeinflussung von wirtschaftlichen Strukturen zum Gegenstand hat, müssen zunächst die Begriffe „Struktur“, „ökonomische Strukturen“ und „Strukturwandel“ und der darauf basierende Begriff „sektorale Strukturpolitik“ definiert werden.

Strukturen drücken das jeweilige Verhältnis der Glieder zum Ganzen und zueinander aus. Beispielsweise ist die Branchenproduktionsstruktur einer Volkswirtschaft charakterisiert durch die Arten der Branchenproduktionen und die Produktionsanteile der einzelnen Wirtschaftszweige an der Gesamtproduktion sowie durch die Art und das Ausmaß der Verbindung der Branchenproduktionen untereinander.

Die Gesamtwirtschaft und die Wirtschaftszweige lassen sich unter mehreren Aspekten in Teile aufspalten, wodurch die verschiedenen ökonomischen Strukturen entstehen. Bei der sektoralen Strukturpolitik sind hauptsächlich folgende ökonomische Strukturen Gegenstand strukturpolitischer Aktivitäten:

- Branchenplanungsstruktur (Art und Verhältnis zentraler und dezentraler Prozeßplanung in den Branchen)

¹ Vgl. *Fritz Machlup*: Structure and Structural Change: Weaselwords and Jargon. In: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 18 (1958), S. 280 ff.

- Branchenkontrollstruktur (Art und Umfang von Markt- und Wettbewerbskontrolle sowie öffentlicher Branchenkontrolle)
- Branchenbesitzstruktur (Art und Anteil öffentlichen und privaten Unternehmensbesitzes in den Branchen)
- Branchenproduktionsstruktur (in ihrer volkswirtschaftlichen und jeweiligen brancheninternen Gliederung)
- Branchenmarktstruktur (Marktformenstruktur, offene oder geschlossene Branchenmärkte)
- Branchentreibungsgrößen- und -unternehmensgrößenstruktur (optimale Branchentreibungs- und -unternehmensgröße, Branchenkonzentration, Mittelstandsprobleme)
- Brancheneinkommensstruktur (Probleme sektoraler Einkommensverteilung, Brancheneinkommensparitäten)
- Branchenabsatzstruktur (Branchenmarktanteile großer, mittlerer und kleiner Unternehmen)
- Branchenbeschäftigtenstruktur (Probleme der Lenkung und Umsetzung von Arbeitskräften in und zwischen den Branchen)
- Branchenforschungsstruktur (Art und Anteil öffentlicher und privater Forschungsfinanzierung in den Branchen)

In einer unvollkommenen Marktwirtschaft² vom Muster der Bundesrepublik Deutschland, in der Branchenstrukturprobleme vorwiegend nur reaktive strukturpolitische Aktivitäten auslösen, stehen die Brancheneinkommens-, Branchenbeschäftigten-, Branchentreibungs- und -unternehmensgrößenstruktur sowie die Branchenmarktstruktur im Mittelpunkt sektoraler Strukturpolitik. Dagegen richtet sich die sektorale Strukturpolitik einer unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaft³

² Eine vollkommene Marktwirtschaft ist dadurch charakterisiert, daß nur die Pläne vieler Einzelwirtschaften, die allein durch den Markt koordiniert werden, für den Wirtschaftsprozess und die längerfristige Wirtschaftsentwicklung bestimmend sind. Weder der Staat noch irgendwelche Machtgruppen beeinflussen das Wirtschaftsgeschehen. Auf den Märkten herrscht überall die Marktform der vollständigen Konkurrenz. In einer unvollkommenen Marktwirtschaft werden die dominierenden Pläne der Einzelwirtschaften primär marktmäßig über freie Preise koordiniert. Allerdings werden Angebot und Nachfrage in gewissen Enklaven staatlicher Betätigung — wie z. B. auf dem Sektor der Infrastruktur, des Post- und Fernmeldewesens, des Verkehrs — durch administrative Planung und staatliche Preisfestsetzung aufeinander abgestimmt. Ferner ist eine unvollkommene Marktwirtschaft in der Regel mit gruppenwirtschaftlichen Elementen durchsetzt, die — wie z. B. Kartelle oder mächtige Konzerne — die Marktkoordinierung zu ihren eigennützigen Zwecken verfälschen. Vgl. Hans-Rudolf Peters: Ordnungstheoretische Ansätze zur Typisierung unvollkommener Wirtschaftsordnungen. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 18. Jahr (1973), S. 47 ff.; ferner derselbe: Hauptsächliche Determinanten von Wirtschaftsordnungen. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften* (Schmollers Jahrbuch), 93. Jg. (1973), S. 385 ff.

³ In einer vollkommenen Zentralverwaltungswirtschaft ist alleiniges Planungssubjekt eine Zentralstelle, die für alle Wirtschaftseinheiten das Plansoll der Produktion und Leistung vorschreibt, die Handlungen der Betriebe durch Plananweisung koordiniert sowie den Haushaltungen vermittels eines Ratio-

vom Muster der Sowjetunion ganz eindeutig auf die Branchenproduktionsstruktur. Von Zeit zu Zeit erfolgt auch eine Veränderung der branchenmäßigen Planungs- und Kontrollstruktur. Bisher sind im Zuge von Wirtschaftsreformen in der UdSSR einmal mehr der Zentralplanungsinstanz und dann wieder mehr den mittleren Planungsinstanzen (Industrieministerien, regionale Volkswirtschaftsräte) die Hauptplanungs- und Kontrollbefugnisse eingeräumt worden.

Sowohl Wirtschaftswachstum als auch Wirtschaftsschrumpfung sind regelmäßig von Strukturwandlungen sektoraler (branchenmäßiger) und regionaler Art begleitet. Nach Wagemann sind Strukturwandlungen einmalige Veränderungen, die abrupt (z. B. als Entwicklungsbruch durch kriegserische Ereignisse) oder stetig vor sich gehen und deren Trend irreversibel ist⁴. Eine einmalige kontinuierliche Strukturveränderung, die sich in der Entwicklung als Wachstum oder Rückbildung abzeichnet, kommt zu einem bestimmten Zeitpunkt zwar zum Stillstand, birgt aber keine Kräfte in sich, die den Trend der Aufwärts- oder Abwärtsbewegung umkehren. Im Gegensatz dazu sammeln konjunkturelle Bewegungen in jeder Konjunkturphase Kräfte an, die zumindest ein sanftes Übergleiten in eine neue Konjunkturstufe und gelegentlich auch ein abruptes Drängen in eine konjunkturelle Krise bewirken. Dieser Prozeß dauert solange an, bis der Konjunkturzyklus mit der Abschwungphase oder gar einer Depression abgeschlossen ist und mit der konjunkturellen Aufschwungphase ein neuer Zyklus beginnt. In der Realität ist es allerdings oft schwer zu erkennen, ob es sich um kurzfristige Konjunkturschwankungen oder um längerfristige Strukturwandlungen handelt. Wiederholte Konjunkturausschläge, die vornehmlich in eine bestimmte Richtung gehen, können zum Strukturwandel führen.

Fast alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen wirken in irgendeiner Weise, d. h. bewußt und gewollt oder unbewußt und ungewollt von den

nierungssystems die Konsumgütermengen und Gebrauchsgüter zuteilt. Die Zentralstelle verfügt über ein Monopol auf allen Gebieten der Güter- und Dienstleistungserzeugung sowie -verteilung. Eine unvollkommene Zentralverwaltungswirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß die Zentralinstanz — die sich zur Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes eines hierarchisch gegliederten Planungsapparates bedient — das Wirtschaftsgeschehen dominant bestimmt. Daneben verfolgen aber auch die Staatsangehörigen individuelle Wirtschaftspläne auf Teilsektoren, wie z. B. in der Konsumsphäre, bei der Berufs- und Arbeitsstättenwahl oder für einen flächenmäßig kleinen Rest von Privatland. Eindeutig dominierendes Koordinierungsmittel ist die Plananweisung, die allerdings auf den beispielhaft genannten und anderen begrenzten Bereichen nicht gilt, sondern durch Koordinierungselemente anderer Art — wie z. B. freien Konsumgutkauf, Anstellungsverträge und Marktverkauf — ersetzt ist. Vgl. Hans-Rudolf Peters: Ordnungstheoretische Ansätze zur Typisierung unvollkommener Wirtschaftsordnungen, a. a. O., S. 47 ff.; ferner derselbe: Hauptsächliche Determinanten von Wirtschaftsordnungen, a. a. O., S. 385 ff.

⁴ Vgl. Ernst Wagemann: Konjunkturlehre, Berlin 1928, S. 45.

Trägern der Wirtschaftspolitik, auf ökonomische Strukturen ein. Beispielsweise beeinflussen Maßnahmen zur Stärkung oder Reduzierung des Wettbewerbs meist die Marktformenstruktur und möglicherweise die Einkommens- und Absatzstruktur von Wirtschaftszweigen. Auch eine konjunkturelle Maßnahme wie z. B. eine kreditpolitische Diskontänderung, kann strukturändernd wirken. Schränken z. B. die Kreditnachfrager kapitalintensiver Wirtschaftszweige ihre Investitionen infolge einer Diskonterhöhung stark ein, so ändert sich eventuell nicht nur die Produktionsstruktur dieser Branche, sondern auch die Absatzstruktur deren Zulieferindustrien. Letztlich hat also die globale kreditpolitische Maßnahme, die primär das Geld- und Kreditvolumen kurzfristig ändern wollte, auch langfristige Änderungen der Branchenstruktur bewirkt oder zumindest eingeleitet. Nach Meinhold gibt es „schlechthin keine struktureneutrale Wirtschaftspolitik“⁵. Deshalb sollte man von Strukturpolitik nur sprechen, wenn ökonomische Strukturen bewußt und gewollt wirtschaftspolitisch beeinflußt oder gestaltet werden.

Nach diesen Vorklärlungen ist es möglich, den Begriff „sektorale Strukturpolitik“, unabhängig vom jeweiligen Wirtschaftssystem, zu definieren.

Die sektorale Strukturpolitik umfaßt alle Maßnahmen, die staatliche Instanzen bewußt und gewollt zu dem Zweck ergreifen, Strukturwandlungen innerhalb von und zwischen Wirtschaftszweigen in einer Gesamtwirtschaft auszulösen, zu verstärken, abzuschwächen, zu unterbinden oder Branchenstrukturen mittelbar zu beeinflussen oder unmittelbar zu gestalten.

Ökonomische Strukturen von Wirtschaftszweigen (Branchenstrukturen) können durch indikative Planung (z. B. sektorale Programmierung) oder indirekte wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflußt und durch imperative Planung, sektorale Sonderordnungen strukturbestimmender Art oder direkte strukturpolitische Eingriffe gestaltet werden.

II. Die Stellung der sektoralen Strukturpolitik im System der Wirtschaftspolitik

Bekanntlich läßt sich die Wirtschaftspolitik unter verschiedenen Aspekten in Teilpolitiken aufspalten. In der Regel wird so vorgegangen, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen anhand bestimmter Einteilungskriterien — vornehmlich dem Ansatzpunkt, dem Sachbereich, der Eingriffsintensität, der Zielrichtung sowie der Ordnungs-

⁵ *Helmut Meinhold*: Strukturwandlungen als Problem der Wirtschaftspolitik. In: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 30/II, Berlin 1964, S. 1066.

und Systemrelevanz — zu Maßnahmegruppen, d. h. zu bestimmten Teilwirtschaftspolitiken, zusammengefaßt werden. Um die Stellung der sektoralen Strukturpolitik im System der Gesamtwirtschaftspolitik aufzuzeigen, ist es zweckmäßig, als Kriterien den Ansatzpunkt und den Sachbereich wirtschaftspolitischer Maßnahmen zugrunde zu legen und zu kombinieren.

Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik können die Gesamtwirtschaft, bestimmte Wirtschaftssektoren, bestimmte Regionen oder einzelne Wirtschaftseinheiten (Betriebe, Unternehmen) sein. Sachbereiche der Wirtschaftspolitik sind die wirtschaftlichen Ordnungen, die Wirtschaftsstrukturen und die Wirtschaftsprozesse.

Wirtschaftliche Ordnungen sind regelmäßig langfristig angelegt, während die wirtschaftspolitische Gestaltung oder Beeinflussung von Wirtschaftsstrukturen meist auf mittelfristige und von Wirtschaftsprozessen auf kurzfristige Zeiträume hin berechnet sind. Die Grenzen zwischen den Gruppen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die Wirtschaftsstrukturen oder Wirtschaftsprozesse gestalten bzw. beeinflussen sollen, sind manchmal fließend, insbesondere, weil oft kurzfristige prozeßpolitische Maßnahmen durch mehrmalige Verlängerung strukturgestaltenden Charakter annehmen können. Als Beispiel kann die Heizölsteuer gelten, deren befristete Geltungsdauer mehrmals verlängert wurde, um dem Steinkohlenbergbau in der Bundesrepublik Deutschland eine längere Anpassungszeit an den Strukturwandel auf dem Energiemarkt zu verschaffen. In der Mehrzahl der Fälle läßt sich jedoch von vornherein erkennen, ob die Wirtschaftspolitik auf die längerfristige Entwicklung und das Wachstum von Wirtschaftszweigen oder lediglich auf die Behebung kurzfristiger Branchenprobleme gerichtet ist.

Ordnungspolitische Regelungen wirken bekanntlich mehr oder weniger auf die Strukturen der Wirtschaft ein. Die für eine Marktwirtschaft jeweils konstitutive allgemeine Ordnungspolitik schafft auf der Grundlage bestimmter Ordnungsprinzipien — wie z. B. dem Wettbewerbsprinzip und der Gewerbefreiheit — einen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen sich die Wirtschaftsprozesse in freier Entscheidung der einzelnen Wirtschaftssubjekte vollziehen und sich die Wirtschaftsstrukturen als Ergebnis des arbeitsteiligen Wirtschaftsgeschehens herausbilden. Der gesamtwirtschaftliche Ordnungsrahmen konkreter Marktwirtschaften schließt zwar in der Regel die Bildung bestimmter ökonomischer Strukturen aus bzw. erschwert deren Entstehung, läßt aber dennoch die Bildung vielfältiger Strukturformen meist zu. Eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnungen verhindert oder erschwert zumindest Monopolbildungen, schmälert aber regelmäßig kaum die breite Palette der Marktformen, die aus Wettbewerbsprozessen auf den konkreten Märkten hervorgehen können.

Systematik der Wirtschaftspolitik mit Beispielen

Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik	Sachbereiche der Wirtschaftspolitik		
	Wirtschaftliche Ordnungen	Wirtschaftsstrukturen	Wirtschaftsprozesse
Auf die Gesamtwirtschaft gerichtete Wirtschaftspolitik (Allgemeine Wirtschaftspolitik)	Allgemeine Ordnungspolitik Allgemeiner Ordnungsrahmen, z. B. für — den Wettbewerb (allgemeine Wettbewerbspolitik) — den von der Wirtschaft zu beachtenden Umweltschutz	Allgemeine Strukturpolitik Allgemeine Förderung der Mobilität und Anpassung an Strukturwandlungen in der Gesamtwirtschaft, z. B. durch — Abbau rechtlicher und ökonomischer Anpassungshemmnisse — Ausbau des Informationssystems über Strukturwandlungen	Allgemeine Prozesspolitik Indirekte Beeinflussung von volkswirtschaftlichen Kreislaufgrößen (Konjunkturpolitik), z. B. durch — Geld- und Kreditpolitik — öffentliche Ausgaben- und Einnahmepolitik
Auf bestimmte Wirtschaftssektoren gerichtete Wirtschaftspolitik (Sektorale Wirtschaftspolitik)	Sektorale Strukturpolitik Strukturbestimmende Sonderordnungen für einzelne Wirtschaftszweige, z. B. für — die Landwirtschaft (System der Marktfordnungen) — den Güterverkehr (institutionalisiertes Verfahren der Verkehrspreisbildung)	Beeinflussung oder Gestaltung bestimmter ökonomischer Strukturen von Wirtschaftszweigen, z. B. durch — Konzentrationsförderung — indikative Branchenstrukturplanung (sektorale Programmierung) — imperative Zentralplanung strukturbestimmender Aufgaben	Sektorale Prozesspolitik Direkte Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses bestimmter Wirtschaftszweige, z. B. durch — Überbrückungshilfe bei einer Liquiditätskrise — Einkommensausgleich für einen einmaligen Währungsverlust

Fortsetzung (Systematik der Wirtschaftspolitik mit Beispielen)

Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik	Sachbereiche der Wirtschaftspolitik		Wirtschaftsprozesse
	Wirtschaftliche Ordnungen	Wirtschaftsstrukturen	
Auf bestimmte Regionen gerichtete Wirtschaftspolitik (Regionale Wirtschaftspolitik)	Regionale Strukturpolitik Strukturbestimmende Ordnungen für bestimmte Regionen oder Regionsarten, z. B. — raumordnerische Bedingungen und Auflagen für Industrieansiedlungen in Fremdenverkehrsgebieten		Regionale Prozesspolitik Direkte Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses bestimmter Regionen, z. B. durch — kurzfristige Notstandshilfen — kurzfristige Absatzsubventionen für Anbieter — kurzfristige Preissubventionen für Nachfrager
Auf einzelne Betriebe oder Unternehmen gerichtete Wirtschaftspolitik (Einzelwirtschaftspolitik)	Einzelstrukturpolitik Strukturbestimmende Ordnungen für Einzelwirtschaften, z. B. — Unternehmensverfassungen für bestimmte Staatsunternehmen	Beeinflussung oder Gestaltung einzelwirtschaftlicher Strukturen, z. B. durch — staatliche Absatzgarantien für bestimmte betriebliche Erzeugnisse — staatliche Sortimentsvorschriften für einzelne Betriebe	Einzelprozesspolitik Direkte Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses einzelner Wirtschaftssubjekte, z. B. durch — Produktionsbefehl — Ablieferungsoll staatlich vorgeschriebene Preise

Bei der allgemeinen Ordnungspolitik steht die Absicht im Vordergrund, eingriffsfreie Freiheitsspielräume und freie Entfaltungsmöglichkeiten, die nicht durch erdrückende ökonomische Macht eingeengt werden, für alle Staatsbürger zu schaffen. Deshalb unterbindet die allgemeine Ordnungspolitik Strukturbildungen, welche die Freiheiten und damit die Wahlmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte verkleinern.

Sektorale Sonderordnungen meist wettbewerbsmindernder Art für bestimmte Wirtschaftszweige sind in ihrem Kern nicht „Rahmenpolitik“, weil sie in der Regel nicht allgemeine Freiheitsspielräume sichern wollen. Im Gegenteil sind wettbewerbsmindernde Branchenordnungen oft so gestaltet, daß sie die Freiheitssphären anderer Wirtschaftszweige, der Konsumenten oder der Steuerzahler vermindern. Erfahrungsgemäß benutzen die politisch-staatlichen Instanzen sektorale Sonderordnungen vorwiegend dazu, bestimmte Branchenstrukturen — insbesondere die sektorale Einkommensstruktur — zugunsten bestimmter Gruppen zu beeinflussen oder zu gestalten. So sind beispielsweise die Agrarmarktordnungen als Anbieterschutzordnungen ganz eindeutig darauf gerichtet, die Einkommenstruktur zugunsten der Produzenten landwirtschaftlicher Marktordnungsprodukte zu beeinflussen. Auch die spezielle Wettbewerbsregelung im Güterverkehr dient vornehmlich dazu, die Produktions- und Einkommensstruktur im Verkehr und die Aufgabenteilung zwischen den Verkehrszweigen zu beeinflussen. Zweifellos werden die Produktions-, Betriebsgrößen- und Einkommensstrukturen sowohl der Landwirtschaft als auch des Güterverkehrs weitaus stärker von den wettbewerbsdämpfenden Sonderordnungen für ihren jeweiligen Bereich als von strukturpolitischen Detailmaßnahmen, wie z. B. Flurbereinigung, Höfeaussiedlung oder Förderung des kombinierten Verkehrs, geprägt.

Sektorale Sonderordnungen dienen in der Regel strukturpolitischen Zielen, wirken zumeist strukturbestimmend auf Branchenrelationen und gehören deshalb primär zu den Instrumenten der sektoralen Strukturpolitik. Eine Einordnung wettbewerbsmindernder Sonderordnungen für einzelne Wirtschaftszweige in die Ordnungspolitik sollte deshalb unterbleiben.

III. Die Stellung der sektoralen Strukturpolitik in den wirtschaftspolitischen Konzeptionen der politisch-staatlichen Führungen

Im folgenden soll anhand der wirtschaftspolitischen Konzeptionen der politisch-staatlichen Führungen in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) die unterschiedliche Stellung und Bedeutung der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen aufgezeigt werden.

Zunächst muß jedoch der Begriff „wirtschaftspolitische Konzeption“ geklärt werden. Anknüpfend an die Arbeiten von Pütz und Schacht-schabel⁶ läßt sich dieser Begriff wie folgt definieren: Eine wirtschaftspolitische Konzeption ist eine rationale Verknüpfung und Zusammenfassung von allgemein und langfristig bedeutsamen Zielen, Grundsätzen und Methoden der Wirtschaftspolitik zu einem Leitbild, an dem sich die Handlungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zu orientieren haben.

1. Die Rolle der sektoralen Strukturpolitik in einer marktwirtschaftlichen Konzeption vom Muster der BRD

Die wirtschaftspolitische Konzeption der politisch-staatlichen Führung in der BRD, die hauptsächlich von der jeweiligen Bundesregierung und den die Regierung im Parlament tragenden Parteien geprägt wird, ist meist als „Soziale Marktwirtschaft“ charakterisiert worden. Nach Müller-Armack verbindet sich in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs“⁷. Das Programm der Sozialen Marktwirtschaft kann nach Watrin verstanden werden, „als Versuch, die soziale Gerechtigkeit zu verbessern, ohne die persönliche Freiheit oder die Leistungsfähigkeit eines wettbewerblich organisierten ökonomischen und politischen Prozesses zu gefährden“⁸.

Beginnend mit der Großen Koalition 1966 erfolgte eine gewisse ordnungspolitische Akzentverschiebung, und zwar in Richtung auf eine „Globalgesteuerte Marktwirtschaft“. Das Konzept dieser „neuen“ Wirtschaftspolitik basiert — nach Karl Schiller — auf der „Notwendigkeit einer sinnvollen Synthese zwischen dem Freiburger Imperativ des Wettbewerbs und der keynesianischen Botschaft der Steuerung der effektiven Gesamtnachfrage“⁹. Dem „Grundgesetz des Wettbewerbs“,

⁶ Vgl. Theodor Pütz: Die wirtschaftspolitische Konzeption. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. Festschrift zum 60. Geburtstag von Ludwig Erhard. Frankfurt/M. 1957, S. 42 ff.; derselbe: Die wirtschaftspolitische Konzeption. In: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 9 ff.; Hans G. Schacht-schabel: Wirtschaftspolitische Konzeptionen. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1967, S. 13 ff.

⁷ Alfred Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9 (1956), S. 390.

⁸ Christian Watrin: Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft. In: Cassel-Gutmann-Thieme (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit. Stuttgart 1972, S. 21.

⁹ Karl Schiller: Vortrag, gehalten im Schweizerischen Institut für Auslandsforschung in Zürich am 6. Februar 1967. Abgedruckt in: BMWi-Texte: Reden zur Wirtschaftspolitik, Bd. 1, S. 49.

Schiller will damit ausdrücken, daß die Freiburger Schule der National-

wie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 oft genannt wird, wurde ein „Grundgesetz der Globalsteuerung“ in Form des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 an die Seite gestellt. Die Konjunkturpolitik wurde damit zu einer systematischen und permanenten Globalsteuerung, die sich auch indikativer Planungsinstrumente zur Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (wie z. B. globale Zielprojektionen) bedient, ausgebaut.

Die gegenwärtige wirtschaftspolitische Konzeption der politisch-staatlichen Führung in der BRD setzt sich aus drei Komponenten zusammen, und zwar aus¹⁰:

- Politik zur Sicherung und Stärkung der Marktwirtschaft (insbesondere Wettbewerbspolitik)
- Globalsteuerung (Konjunkturpolitik)
- Strukturpolitik (sektorale und regionale Strukturpolitik)

Nach Auffassung der politisch-staatlichen Führung in der BRD können Stabilität und Wachstum der Wirtschaft als ökonomische Grundlagen auch des sozialen Fortschritts nur im Rahmen einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Ordnung, die gleichzeitig ein hohes Maß an Freiheit sichert und zum Funktionieren der freiheitlichen Demokratie beiträgt, dauerhaft verwirklicht werden. Deshalb wird eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik darin gesehen, „die marktwirtschaftlich freiheitliche Ordnung zu stärken“¹¹.

Die wesentlichen Elemente der Marktwirtschaft sind die Ordnung der Märkte durch den Wettbewerb, freie Marktpreisbildung und offener Zugang zu den Märkten. Alle drei Komponenten lassen sich unter den Oberbegriff „Marktfreiheit“ subsumieren. Marktfreiheit setzt unter anderem Gewerbefreiheit, Konsumfreiheit und Freiheit der Standort- und Arbeitsplatzwahl voraus.

Die wirtschaftspolitischen Instanzen sehen die zentrale Aufgabe einer Politik zur Sicherung der Marktfreiheit in der Herstellung und Sicherung eines „funktionsfähigen Wettbewerbs“, der die Leistung der einzelnen Wirtschaftssubjekte stimuliert, die einzelwirtschaftlichen Interessen koordiniert und wirksam kontrolliert, das Marktangebot auf

ökonomie (Neo-Liberalismus) den Befehl zum Wettbewerb (Wettbewerb als Aufgabe) in den Mittelpunkt ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption gestellt hat. Die keynesianische Botschaft (sogenannt nach der Lehre des englischen Nationalökonomen John Maynard Keynes) beinhaltet die Aufforderung an den Staat, aktiv die großen volkswirtschaftlichen Kreislaufrößen, vornehmlich die Gesamtnachfrage zu steuern.

¹⁰ Vgl. Jahresberichte der Bundesregierung 1969, (S. 237 ff.); 1970 (S. 257 f.).

¹¹ Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 237.

die Nachfrage abstimmt und die Ressourcen in die jeweils volkswirtschaftlich ergiebigsten Verwendungen lenkt.

Die Wettbewerbspolitik soll den Wettbewerb schützen, indem sie wettbewerbsbeschränkende Kartelle verhindert, Wettbewerbshemmnisse im wirtschaftsrelevanten Recht abbaut, wettbewerbsgefährdende Unternehmenskonzentration präventiv (z. B. durch Fusionskontrolle) eindämmt und wirtschaftliche Macht wirksam kontrolliert.

Nach Auffassung der politisch-staatlichen Führung in der BRD „muß der Marktmechanismus durch eine vorausschauende, systematische Politik der globalen Steuerung der großen Aggregate des Wirtschaftsablaufs ergänzt werden“, weil ihres Erachtens „nur mit Hilfe einer bewußten staatlichen Konjunktursteuerung ein etwa stetiger Konjunkturverlauf gesichert werden kann ... Dabei hat sich auch der Gedanke durchgesetzt, daß eine moderne Wirtschaftspolitik der quantitativen Offenlegung der wirtschaftspolitischen Ziele, Analysen und Diagnosen, Projektionen und Vorausschätzungen bedarf“¹². Konjunkturpolitisch sollen volkswirtschaftliche Kreislaufgrößen, wie z. B. die effektive Gesamtnachfrage und die Geldmenge, indirekt mit dem Ziel gesteuert werden¹³, extreme Wirtschaftslagen, die eine Marktwirtschaft erschüttern können, zu vermeiden. Die Globalsteuerung soll also dazu beitragen, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung die Stabilität des Preisniveaus, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht sowie ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum zu erreichen und zu sichern.

Die dritte Komponente der wirtschaftlichen Konzeption der politisch-staatlichen Führung in der BRD ist die Strukturpolitik, die dazu dienen soll, „ein stetiges und angemessenes wirtschaftliches Wachstum zu sichern“¹⁴. Die regionale Strukturpolitik soll insbesondere dafür sorgen, daß ungenutzte oder schlecht genutzte Produktionsfaktoren erschlossen und für das Wirtschaftswachstum mobilisiert werden (wachstumsorientierte Regionalpolitik) und die Arbeits- und Lebensbedingungen der wirtschaftsschwachen Räume an die einkommensmäßigen, infrastrukturellen und sozialen Standards der wirtschaftsstarken Regionen angeglichen werden (angleichungsorientierte Regionalpolitik)¹⁵. Die sektorale Strukturpolitik soll vor allem dazu beitragen, daß

¹² Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 239.

¹³ Da eine direkte Steuerung makroökonomischer Kreislaufgrößen nicht möglich ist, erfolgt deren Beeinflussung global über eine vorher unbestimmte Zahl bestimmter Mikrogrößen, wie z. B. das Konsumverhalten oder die Investitionsneigung zahlreicher Einzelwirtschaften.

¹⁴ Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 239.

¹⁵ Vgl. *Hans-Rudolf Peters*: Regionale Wirtschaftspolitik und System-Ziel-Konformität. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge Bd. 7, Hannover 1971.

- „— die Wirtschaftszweige an unumgängliche Strukturwandlungen angepaßt und damit freiwerdende Produktionsfaktoren in günstigere Verwendungen überführt werden (Anpassung);
- für den gesamtwirtschaftlichen Fortschritt wichtige zukunftsichernde Produktionen entwickelt werden (Zukunftssicherung)¹⁶.“

Nach Auffassung der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen gehört es zu den Aufgaben der Unternehmer in einer Marktwirtschaft, Strukturwandlungen rechtzeitig zu erkennen und sich in ihren Dispositionen darauf einzustellen. Der Staat will den Strukturwandel fördern, indem er vor allem für einen funktionsfähigen Wettbewerb, der Voraussetzung für strukturellen Wandel und Mobilität ist, sorgt¹⁷. Die wirtschaftspolitischen Instanzen sind sich darüber klar, daß „unvermeidliche Anpassungen aufzuhalten bedeutet, auf Wachstumsmöglichkeiten zu verzichten“. Ihres Erachtens „(muß) die Mobilität der Produktionsfaktoren auch dann sichergestellt sein, wenn dies für einzelne Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige mit großen Anstrengungen oder sogar mit dem Ausscheiden auf Dauer unrentabler Betriebe verbunden ist“. Allerdings soll die staatliche Strukturpolitik auch darauf achten, „daß dabei nicht unzumutbare soziale Härten entstehen“¹⁸. Der Staat will gegebenenfalls Anpassungshilfen („Hilfe zur Selbsthilfe“) gewähren, wenn „Situationen auftreten, in denen besonders dynamische binnen- oder außenwirtschaftliche Entwicklungen oder Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Marktverhältnisse für einen ganzen Produktionszweig so tiefgreifend ändern, daß ein sich selbst überlassener Anpassungsprozeß zu unerwünschten volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Konsequenzen führen würde“¹⁹.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die sektorale Strukturpolitik vor allem die Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum und die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft verbessern soll, indem sie die Fähigkeit der Wirtschaftszweige, den notwendigen Strukturwandel voranzutreiben und sich an unvermeidbare Strukturwandlungen anzupassen, steigern und die Mobilität der Produktionsfaktoren erhöhen soll. Die politisch-staatliche Führung in der BRD hat sich also im Kern für eine wachstumsorientierte Strukturanpassungspolitik entschieden. Es wird später noch zu prüfen sein, ob und inwieweit die praktizierte sektorale Strukturpolitik diesem strukturpolitischen Leitbild tatsächlich gefolgt ist.

¹⁶ Strukturbericht 1969 der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache V/4564 vom 4. 7. 1969, S. 4.

¹⁷ Jahresbericht der Bundesregierung 1969, S. 239.

¹⁸ Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik (der Bundesregierung). Abgedruckt als Bundestagsdrucksache V/2469 vom 16. Januar 1968, S. 2.

¹⁹ Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, a.a.O., S. 3.

2. Die Rolle der sektoralen Strukturpolitik in einer zentralverwaltungswirtschaftlichen Konzeption vom Muster der DDR

Die wirtschaftspolitische Konzeption der politisch-staatlichen Führung in der DDR läßt sich aus ideologischen Fixierungen (wie z. B. dem Grundsatz vom Primat der Politik über die Ökonomie), der Verfassung von 1968 und aus publizierten Beschlüssen der politischen Führung ableiten.

Nach dem im Auftrage der führenden Sozialistischen Einheitspartei (SED) verfaßten Werk „Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR“ bestehen „die unabdingbaren Axiome für die Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus

- in dem Ausbau und der Vervollkommenung der ökonomischen Funktion des sozialistischen Staates auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus unter unmittelbarer Teilnahme der Werktätigen an der Planung und Leitung und unter Wahrung der führenden Rolle der Partei der Arbeiterklasse;
- in der Vervollkommenung der sozialistischen Planwirtschaft als zentrale staatliche Planung in untrennbarer Verbindung mit der Eigenverantwortung der Betriebe und Kombinate auf der Grundlage des staatlichen Planes unter Ausnutzung der Ware-Geld-Beziehungen mit der wirtschaftlichen Rechnungsführung“²⁰.

Die Gesellschaftsordnung der DDR wird nicht nach dem kommunistischem Ideal „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“, sondern gemäß Artikel 2 Absatz 3 der neuen DDR-Verfassung von 1968 nach dem sozialistischen Prinzip „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung“ verwirklicht. Die Verteilung der Waren an die Bevölkerung erfolgt also grundsätzlich nach dem Leistungs- und Tauschprinzip Ware gegen Geld und nicht geldlos, wie es von den Vätern des Kommunismus als erstrebenswert propagiert wurde. Der Unterschied zu einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnung vom Muster der BRD, der nicht im Fehlen von Ware-Geld-Beziehungen besteht, „ist also nicht im Kern der Produktionsverhältnisse zu suchen, sondern (nur) in der rechtlichen Zuordnung sowie in der Verwaltung der Produktionsmittel: im Eigentums- und Planungssystem“²¹.

Laut Artikel 9 der Verfassung ist die Volkswirtschaft der DDR, die auf dem sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln beruht, „sozialistische Planwirtschaft“, in der „das ökonomische System des Sozialismus die zentrale staatliche Planung und Leitung der Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung mit der Eigenverantwortung

²⁰ Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendungen in der DDR, Frankfurt am Main 1970, S. 203 f.

²¹ Herwig Roggemann: Die Verfassung der DDR. Entstehung, Analyse, Vergleich, Text, Opladen 1970, S. 95.

der sozialistischen Warenproduzenten und der örtlichen Staatsorgane (verbindet)“; sie „dient der Stärkung der sozialistischen Ordnung, der ständig besseren Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger, der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer sozialistischen gesellschaftlichen Beziehungen“. Eine „hohe Steigerung der Arbeitsproduktivität“ zu erzielen, wird als „Dreh- und Angelpunkt für die ökonomische und damit auch für die politische Stärkung des Sozialismus“ angesehen²². Zu den Maximen der Wirtschaftspolitik in der DDR gehören also die Stärkung der sozialistischen — auf Gemeineigentum beruhenden — Ordnung, ein stetiges Wirtschaftswachstum, volkswirtschaftliche Produktivitätssteigerungen und eine optimale Bedürfnisbefriedigung²³.

Die zentrale Aufgabe der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in der DDR kann darin gesehen werden, die beiden Grundelemente der sozialistischen Planwirtschaft, nämlich die sozialistische Eigentumsordnung zu komplettieren und das System der staatlichen Wirtschaftslenkung mit dem Ziel eines schnellen programmierten Wirtschaftswachstums und ständig besserer Güterversorgung zu vervollkommen. Da die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse durch Überführung des ehemaligen Privateigentums an industriellen Produktionsmitteln in Volkseigentum, Zwangskollektivierung der Landwirtschaft und Errichtung der Staatlichen Handelsorganisation (HO) weitgehend als abgeschlossen gelten kann, liegt das Schwergewicht der Wirtschaftspolitik heute beim Komplex der staatlichen Wirtschaftsplanung und hier insbesondere bei der Planung der sogenannten strukturbestimmenden Aufgaben.

Die Strukturpolitik, deren Gegenstand — nach DDR-Terminologie — „die planmäßige, auf lange Sicht berechnete, optimale Gestaltung der Wachstumsfaktoren der sozialistischen Volkswirtschaft und der hierzu erforderlichen Proportionen im Gesamtprozeß der sozialistischen erweiterten Reproduktion (ist)“²⁴, nimmt innerhalb der wirtschaftspolitischen Konzeption der politischen Führung der DDR die zentrale Stellung ein. Dies wird besonders an dem Staatsratsbeschluß vom 22. April 1968 deutlich, in dem es heißt: „Zur Verwirklichung des entwickelten

²² Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR, a.a.O., S. 202.

²³ Optimale Bedürfnisbefriedigung bedeutet erfahrungsgemäß für die politische Führung in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen primär kollektive Bedarfsdeckung und staatlich-politische Nutzenmaximierung, während die Staatsbürger und die wirtschaftspolitischen Instanzen in marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen meist darunter individuelle Bedürfnisbefriedigung und einzelwirtschaftliche Nutzenmaximierung verstehen.

²⁴ Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR, a.a.O., S. 609.

gesellschaftlichen Systems des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik und seines Kernstücks, dem ökonomischen System, ist die Planung und Wirtschaftsführung auf die Durchführung einer prognostisch begründeten hocheffektiven Strukturpolitik und auf die Sicherung der ökonomischen Ziele zur planmäßigen proportionalen Entwicklung der Volkswirtschaft zu konzentrieren... Die Planung volkswirtschaftlich strukturbestimmender Erzeugnisse, Erzeugnisgruppen, Verfahren und Technologien (erzeugnisgebundene Planung) und die Konzentration auf diese Aufgabe wird zum Kernstück der zentralen Planung entwickelt²⁵.“

Die Strukturpolitik, in deren „Mittelpunkt die Entwicklung der Produktionsstruktur (steht)“, konzentriert sich „auf jene Aufgaben, die einen entscheidenden Einfluß auf das wissenschaftlich-technische Niveau der Volkswirtschaft ausüben und dazu beitragen, Pionier- und Spitzenleistungen zu erreichen, die das Tempo der erweiterten Reproduktion wesentlich beschleunigen und den Effektivitätszuwachs der Volkswirtschaft entscheidend bestimmen“²⁶. Nach dem Beschluß über die Durchführung des ökonomischen Systems des Sozialismus im Jahre 1971 „(ist) Ausgangspunkt dafür, ob eine Aufgabe Gegenstand der Planung strukturbestimmender Aufgaben wird..., der Nachweis ihrer gesellschaftlichen oder volkswirtschaftlichen Notwendigkeit, hoher Gebrauchseigenschaften und hoher Effektivität, insbesondere der Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie Senkung der Selbstkosten, einer hohen Exportrentabilität und der rationellen Nutzung der vorhandenen produktiven Fonds bzw. der Deckung entscheidender volkswirtschaftlicher Bedürfnisse... Die mit dem Volkswirtschaftsplan 1971 festgelegten volkswirtschaftlich strukturbestimmenden Aufgaben sind durch alle zu ihrer Realisierung herangezogenen Staats- und Wirtschaftsorgane, einschließlich der örtlichen Organe, Kombinate, Betriebe und Einrichtungen, vorrangig zu planen, zu bilanzieren und durchzuführen“²⁷

Als wichtige Erkenntnis ergibt sich, daß in einem zentralverwaltungs-wirtschaftlich orientierten System vom Muster der DDR als sektorale Strukturpolitik im engeren Sinne die Planung und Realisierung der sogenannten strukturbestimmenden Aufgaben in den Wirtschaftsbereichen angesehen wird. Zentrale Funktion der sektoralen Strukturpolitik im engeren Sinne ist es, den als besonders wichtig angesehenen struk-

²⁵ Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über weitere Maßnahmen zur Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus vom 22. April 1968, GBl. der DDR, Teil I, Nr. 9/1968.

²⁶ Hans Borchert (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaft. Band: Industrie. Berlin (Ost) 1970, S. 768.

²⁷ Beschluß über die Durchführung des ökonomischen Systems des Sozialismus im Jahre 1971 vom 1. Dezember 1970, GBl. der DDR, Teil II, Nr. 100/1970.

turbestimmenden Aufgaben zwecks Erzielung von Spitzenleistungen und hohen volkswirtschaftlichen Effektivitätszuwächsen eine unbedingte Priorität innerhalb des Gesamtkomplexes der Planung und Gestaltung vornehmlich der volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur — also innerhalb der Strukturpolitik im weiteren Sinne — zu sichern.

3. Die unterschiedliche Bedeutung der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen

In marktwirtschaftlich orientierten Konzeptionen der Wirtschaftspolitik ist der sektoralen Strukturpolitik nur eine ergänzende Funktion zur dominierenden allgemeinen Wettbewerbspolitik und zur Konjunkturpolitik zugedacht. Die Hauptaufgabe der sektoralen Strukturpolitik besteht darin, die Anpassungsflexibilität der Wirtschaftszweige an ökonomische Strukturwandlungen und die Mobilität der Produktionsfaktoren zu erhöhen, wodurch die Voraussetzungen sowohl für die Wettbewerbs- als auch die Konjunktursteuerung verbessert werden.

Im Unterschied zu der ergänzenden Rolle der sektoralen Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Konzepten basieren die Konzeptionen zentralverwaltungswirtschaftlicher Prägung gegenwärtig fast ausschließlich auf sektoraler Strukturplanung und mikroökonomischer Prozeßsteuerung. Strukturpolitik ist in den konkreten Zentralverwaltungswirtschaften der dominierende Zweig der Wirtschaftspolitik, weil es dort — abgesehen von minimalen Ansätzen — weder eine systematische und permanente Wettbewerbspolitik noch eine derartige Konjunkturpolitik gibt.

Die organisierten sozialistischen Wettbewerbe zur Steigerung der Produktion erfüllen nicht die Funktionen einer wettbewerbsorientierten Ordnungspolitik. Trotz einer gewissen Erweiterung des Spielraumes für die Eigenentscheidungen der Betriebe und den Wettbewerb zwischen den Warenproduzenten, der mit den Wirtschaftsreformen um die Mitte der sechziger Jahre in den osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften erfolgte, ist in jenen Ländern bisher keine systematische und permanente Wettbewerbspolitik zur Sicherung und zum eventuellen Ausbau der eng begrenzten Wettbewerbselemente konzipiert worden. Es wurden im Gegenteil die betrieblichen Entscheidungsbefugnisse und die Wettbewerbsspielräume wieder eingeschränkt, als sich im Verfolg der reformerischen Experimente zeigte, daß die freigesetzten Individualinteressen der Betriebe die Verwirklichung der Produktions- und Investitionsziele des staatlichen Volkswirtschaftsplanes und hier insbesondere der vorrangigen Strukturplanung gefährdeten.

Die Notwendigkeit einer Konjunkturpolitik ist von den Zentralplanern lange Zeit verneint worden, weil es ihres Erachtens in einer

Zentralverwaltungswirtschaft überhaupt keine konjunkturelle Bewegungen geben kann. Nach der Planungsphilosophie sollten zwar güterwirtschaftliche Disproportionen, die zu allgemeinen Gleichgewichtsstörungen (Konjunkturschwankungen) führen, grundsätzlich vermeidbar sein, weil Produktion und Bedarf im Gesamtplan aufeinander abgestimmt und die Proportionen zwischen den ökonomischen Hauptbereichen in der Planperiode konstant gehalten werden können. Die Planungswirklichkeit zeigt aber, daß stark heterogene Tätigkeitsbereiche, wie z. B. die Leichtindustrie einschließlich der Konsumgüterproduktion, sich nicht so exakt wie homogene Sektoren (z. B. die Schwer- und Grundstoffindustrie) planen lassen. Auch kann ein stör anfälliger Außenhandel das geplante Bilanzgleichgewicht verhindern²⁸.

Sieht man im Anschluß an Blass als gemeinsames Kennzeichen aller Inflationsarten eine über das Güter- und Leistungsangebot hinausgehende Nachfrage und als Merkmal der Deflation den Angebotsüberschuß an²⁹, so lassen sich häufig begrenzte Inflations- und vereinzelt leichte Deflationserscheinungen in den unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas registrieren. Die entstehenden Disproportionalitäten treten allerdings nicht so offen in Erscheinung, wie die Konjunkturschwankungen in unvollkommenen Marktwirtschaften, die regelmäßig an den Marktpreisen, den Gewinnen und dem Beschäftigungsstand sichtbar werden³⁰. Da die Signalwirkungen von Marktpreis-, Gewinn- und Beschäftigungsänderungen fehlen, bleiben der obersten Zentralplanungsinstanz inflationäre und deflationäre Erscheinungen manchmal relativ lange verborgen. Dazu trägt auch bei, daß die verantwortlichen Plan- und Kontrollinstanzen aus der nachgeordneten Planungshierarchie oft Fehlplanungen und Fehlentscheidungen, die sich in Versorgungsengpässen oder in der Anhäufung nutzloser Erzeugnisse niederschlagen, bewußt kaschieren. Dies dürfte die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen in den unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften vielfach über die Notwendigkeit einer speziellen Politik zur Vermeidung inflationärer und deflationärer Erscheinungen hinweggetäuscht haben.

²⁸ Vgl. *Imre Vajda*: Gibt es in der Planwirtschaft eine Konjunktur? In: *Der Volkswirt*, Nr. 51/52 vom 22. 12. 1967, S. 2868.

²⁹ Vgl. den Beitrag von *B. Blass* in diesem Band.

³⁰ Die verschleierte Konjunkturschwankungen in unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften lassen sich vor allem an der volkswirtschaftlichen Effizienz der Investitionen und der Lagerbildung ablesen (vgl. *Imre Vajda*: Gibt es in der Planwirtschaft eine Konjunktur?, a.a.O., S. 2870). So wird die Effizienz der Investitionen vermindert, wenn sich die Inbetriebnahme der Anlagen und Maschinen infolge unvorhergesehener oder uneingestandener Disproportionen verzögert.

IV. Die Arten der sektoralen Strukturpolitik

Nach der strukturpolitischen Zielrichtung lassen sich drei Arten der sektoralen Strukturpolitik unterscheiden, und zwar

- Strukturerhaltungspolitik
- Strukturangepassungspolitik
- Strukturgestaltungspolitik.

Während die Strukturerhaltungspolitik darauf abzielt, vorhandene Branchenstrukturen — wie z. B. die Brancheneinkommens- oder Branchenabsatzstruktur — entgegen den Markt- oder anderer wirksamer Änderungstendenzen zu konservieren, ist die Strukturangepassungspolitik darauf gerichtet, die Anpassung der Wirtschaftszweige an den ökonomischen Strukturwandel indirekt durch bestimmte Anreize zu erleichtern. Die Strukturgestaltungspolitik will dagegen einen Strukturwandel in der von den politisch-staatlichen Instanzen gewünschten Richtung und in bestimmter Form herbeiführen, und zwar indem sie Branchenstrukturen direkt durch die Plananweisung oder Intervention gestaltet. Im Unterschied zur Strukturangepassungspolitik, die den Wirtschaftssubjekten regelmäßig noch einen eigenen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Annahme und Anwendung der oft mit Auflagen verbundenen Anpassungshilfen läßt, erzwingt die Strukturgestaltungspolitik auch gegen den Willen und Widerstand der betreffenden Branchengehörigen oder Branchenglieder bestimmte staatlich gewünschte Branchenstrukturen.

V. Die Ziele und Mittel der sektoralen Strukturpolitik

1. Die Ziele und Mittel der sektoralen Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Systemen

Die wirtschaftspolitischen Instanzen in unvollkommenen Marktwirtschaften verfolgen — entgegen der proklamierten anpassungs- und mobilitätsorientierten Strukturpolitik — oft Strukturerhaltungsziele. Letztlich wird bei der Verfolgung derartiger Ziele immer versucht, den ökonomischen Strukturwandel mit hoheitlichen Mitteln aufzuhalten oder wenigstens zu verzögern, um bestimmten Branchen oder Gruppen zu einem Einkommen zu verhelfen, das ihnen der strukturpolitisch unbeeinflusste Markt in dieser Höhe und Zusammensetzung nicht zustehen würde. Die Strukturerhaltungsziele finden vorwiegend ihren Ausdruck in den Bestrebungen der politisch-staatlichen Instanzen, Produzenteneinkommen (z. B. der Landwirtschaft) an die höheren Einkommen anderer Berufsgruppen anzugleichen oder schrumpfende Produzenteneinkommen in einer Branche künstlich mit Staatshilfe vor einem

weiteren Absinken zu bewahren. Manchmal wird gleichzeitig damit das Ziel verfolgt, die Arbeitsplätze und die Arbeitnehmereinkommen in dem betreffenden Wirtschaftszweig zu sichern.

Die Strukturpolitik in unvollkommenen Marktwirtschaften ist zu einem wesentlichen Teil sektorale Einkommensumverteilungspolitik, die sich gleichsam am Ziel eines sektoralen Besitzstandsschutzes orientiert. Unter dem permanenten Druck der organisierten Interessengruppen hat sich eine starke Tendenz zur künstlichen Angleichung von — im Marktprozeß „zurückgebliebenen“ — Einkommen bestimmter Wirtschaftszweige an die durchschnittlichen Einkommen früherer Jahre ergeben. Branchenverbände, deren Mitgliedsfirmen von Einkommenseinbußen bedroht sind, bauschen häufig augenblickliche Absatzschwierigkeiten sogleich zu einer Strukturkrise auf und drängen unverzüglich die wirtschaftspolitischen Instanzen zu einkommensstabilisierenden Hilfsmaßnahmen. Kurioserweise haben bisher die Produzentenverbände in solchen Situationen kaum jemals die Bildung eines kartellrechtlich zulässigen Strukturkrisenkartells, das allerdings eigene Anstrengungen zur Kapazitätsanpassung an den gesunkenen Bedarf auf der Grundlage eines Kapazitätsabbauplanes voraussetzt, beantragt. Die in Verbänden organisierten Produzenten streben vielmehr danach, ihren ökonomischen Besitzstand durch staatliche Branchensubventionen und zu ihren Gunsten wirkende Wettbewerbsbeschränkungen zu erhalten.

Nur selten sind derartige Strukturerhaltungsziele, die Einkommen bestimmter Branchen oder Gruppen entgegen den Markttendenzen sichern sollen, offen ausgewiesen. Die politisch-staatlichen Instanzen und die begünstigten Gruppen sind meist gleichermaßen daran interessiert, daß der angestrebte Begünstigungseffekt möglichst verborgen bleibt. Die Regenten sind bemüht, die manchmal stark parteipolitisch und wahltaktisch orientierten Zielsetzungen der Gruppenbegünstigung zu verbergen, um den Wählerverprellungseffekt bei nichtbegünstigten Gruppen möglichst gering zu halten. Die begünstigten Gruppen ihrerseits leugnen meist bewußt, daß ihnen mit Staatshilfe künstlich ein höheres als das am Markt erzielbare Einkommen verschafft wird, um ihre tatsächliche Begünstigung — die in der Regel zu Lasten anderer Wirtschaftszweige, der Konsumenten oder Steuerzahler geht — nicht durch Widerstand der belasteten anderen Gruppen zu gefährden. So kommt es in der sektoralen Strukturpolitik immer wieder vor, daß die wirklich angestrebten Ziele der Gruppenbegünstigung durch Verbrämung mit dem Allgemeinwohl, einem vorgeblich gesamtwirtschaftlichen Nutzen oder angeblichen Branchenbesonderheiten, die Abweichungen von der Norm notwendig erscheinen lassen, verschleiert werden. Die deklamatorischen Zielankündigungen sind also nicht in jedem

Fall mit den wirklich angestrebten Zielen identisch. Dies gilt auch für die Art der Strukturziele. Häufig deklarieren die politisch-staatlichen Instanzen de facto verfolgte Strukturerhaltungs- oder Strukturgestaltungsziele einfach zu Strukturanpassungszielen, weil sie unterstellen, daß eine staatliche Anpassungshilfe noch am ehesten auf Verständnis beim Wahlvolk trifft. Zudem würden offen erklärte Ziele der Strukturkonservierung die angeblich wachstums- und mobilitätsorientierte sektorale Strukturpolitik diskreditieren, indem die Diskrepanz zwischen strukturpolitischer Konzeption und Wirklichkeit offenkundig würde. Tatsächliche Strukturgestaltungsziele werden von den Regenten manchmal deshalb zu Strukturanpassungszielen verbal heruntergestuft, um den Eindruck einer zu starken gestaltenden Einflußnahme bzw. das Hineinregieren in mikroökonomische Relationen zu verwischen³¹.

In der sektoralen Strukturpolitik lassen sich die Ziele generell einteilen in offene Ziele, die klar zutage liegen und von den politisch-staatlichen Instanzen tatsächlich angestrebt werden, und in verdeckte Ziele, die entweder wegen ungenauer Formulierung erläuterungsbedürftig sind (interpretationsbedürftige Ziele) oder von den politisch-staatlichen Instanzen nicht ernst gemeint sind und nur die wirklich angestrebten Ziele verschleiern sollen (getarnte Ziele).

Erfahrungsgemäß treten in der sektoralen Strukturpolitik unvollkommener Marktwirtschaften, die dem Druck organisierter Interessengruppen fast permanent ausgesetzt ist, mehr verdeckte als offene Ziele auf. Strukturerhaltungsziele, die in einer dynamischen Marktwirtschaft zwar von vornherein als suspekt erscheinen, aber in bestimmten Ausnahmefällen gerechtfertigt sind³², werden häufig getarnt oder sind

³¹ Ein Beispiel hierfür bietet die Energiepolitik in der BRD. Der Staat hat im Verfolg des Kohleanpassungsgesetzes von 1968 — das treffender als Strukturgestaltungsgesetz für den Steinkohlenbergbau bezeichnet werden sollte — die jahrelange Praxis, Subvention zu gewähren und den Steinkohlenbergbauunternehmen die Anpassung an den Strukturwandel selbst zu überlassen, aufgegeben. Seit Gründung der Ruhrkohle A.G., die nach den Vorstellungen der politisch-staatlichen Instanzen — konkretisiert in der Verordnung über optimale Unternehmensgrößen im Steinkohlenbergbau von 1969 — als Einheitsgesellschaft für den Steinkohlenbergbau konzipiert worden ist, haben die strukturpolitischen Ziele hinsichtlich der Produktions-, Betriebs- und Unternehmensgrößenstruktur des Steinkohlenbergbaus strukturgestaltenden Charakter angenommen. Dennoch versuchen manchmal die Energiepolitiker, an der Fixion von Strukturanpassungszielen festzuhalten, vermutlich um den Eindruck eines in seinen Strukturen stark staatlich bestimmten Steinkohlenbergbaus zu verwischen.

³² Die Verfolgung zeitlich begrenzter Strukturerhaltungsziele kann z. B. notwendig werden, wenn in einer industriell-monostrukturierten Region (z. B. Bergbaugbiet) ein unerwarteter Strukturwandel die Arbeitsplätze in dem dominierenden Wirtschaftszweig gefährdet und infolge nachhinkender Industriensiedlungspolitik noch keine ausreichenden Arbeitsmöglichkeiten für die ausscheidungsbedrohten Beschäftigten in anderen Branchen gegeben sind.

wegen ungenauer Formulierung erläuterungsbedürftig³³. Regelmäßig offen ausgewiesen sind dagegen die Strukturanpassungsziele, die darauf gerichtet sind, die Anpassungsflexibilität der Branchen zu verbessern oder strukturelle Überkapazitäten, die oft aus früheren Staatseingriffen herrühren, zu beseitigen. Ziele, die auf die Beseitigung struktureller Produktionsengpässe abzielen, sind in den entwickelten Industrieländern marktwirtschaftlicher Prägung bisher selten gewesen, weil gelegentliche Angebotsengpässe meist relativ schnell überwunden werden konnten, indem entweder die Produzenten — angeregt durch verbesserte Gewinnchancen — die Produktion ausweiteten oder die Importeure die Angebotslücke durch eine erhöhte Einfuhr schließen konnten. Voraussichtlich werden Ziele zur Vermeidung struktureller Engpässe künftig mehr Gewicht erlangen. Die weltweite Begrenztheit einiger Rohstoffvorkommen und künstliche Angebotsverknappungen durch Exportdrosselungen und Liefersperren — wie sie z. B. von den arabischen erdölproduzierenden Ländern 1973 vorgenommen worden sind — drängen die staatlichen Instanzen der Strukturpolitik in den Industrieländern, den Aspekt der Versorgungssicherheit bei Rohstoffen stärker bei ihren Maßnahmen zu beachten.

Strukturgestaltungsziele sind in einer unvollkommenen Marktwirtschaft vom Muster der BRD die Ausnahme. Sie treten gelegentlich dann auf, wenn der Staat entweder als bedeutender Geldgeber und Forschungsrisikoträger einen technologisch zukunftsweisenden Wirtschaftszweig oder als Subventionsgeber einen Schrumpfungsbereich zur Betriebs- und Unternehmenskonzentration drängt. Zwar will der Staat letztlich den technischen Fortschritt der Zukunftsbereiche oder die strukturelle Anpassung der Schrumpfungssektoren fördern, aber zunächst will er erst nach seinen Vorstellungen und aus Gründen der vermeintlichen Rationalisierung, Kostensenkung und vor allem einfacherer Dirigierbarkeit die Betriebs- und Unternehmensgrößenstrukturen der betreffenden Wirtschaftszweige gestalten. Demnach treten zumindest zeitweise strukturgestaltende Zwischenziele in Erscheinung, die eventuell auch den Charakter der späteren Hauptziele mitbestimmen. Damit eine massive Forschungs- und technische Entwicklungsförderung der Luft- und Raumfahrtindustrie oder beträchtliche Subventionen für den Steinkohlenbergbau nicht nutzlos verpuffen und die

³³ Bei Zielen, die überstürzte Anpassungsprozesse mit unvermeidbaren sozialen Folgen vermeiden wollen, werden die oft damit verbundenen Nebenwirkungen, wie z. B. die zeitweise Eindämmung der Substitutionskonkurrenz, nicht erwähnt. So wird beispielsweise nur der Zweck, den Anpassungsdruck im Steinkohlenbergbau zu mildern und den Anpassungszeitraum zu strecken, und nicht der damit gleichzeitig gekoppelte Effekt, den Heizölabsatz zumindest zeitweise zu erschweren, genannt. Eine präzise energiepolitische Zielbestimmung müßte jedoch beide Aspekte ausdrücken.

staatlicherseits zur Konzentration gedrängten Wirtschaftszweige wettbewerbsfähig werden, kann sich der Staat u. U. veranlaßt sehen, die Produktionsstruktur der betreffenden Branchen maßgeblich zu gestalten. Auf diese Weise kann es geschehen, daß der Staat in die ökonomische Verantwortung für einen ganzen Wirtschaftszweig gezogen wird und strukturgestaltende Branchenziele bis hin zum detaillierten Investitions- und Rationalisierungsprogramm aufstellt.

Im folgenden werden die hauptsächlich eingesetzten Mittel der sektoralen Strukturpolitik in unvollkommenen Marktwirtschaften aufgezeigt.

Zu den gebräuchlichen Instrumenten der Strukturhaltungspolitik gehören Eingriffe in die freie Preisbildung, die bis zur Suspendierung der Marktpreisbildung auf bestimmten Sektoren reichen können. Obwohl eine freie Preisbildung zu den Grundprinzipien einer Marktwirtschaft gehört, haben die strukturpolitischen Instanzen des öfteren Preise mit dem Ziel der Einkommenssicherung und Besitzstandserhaltung zugunsten bestimmter Branchen und Gruppen festgesetzt. blieb trotz staatlicher Preisgarantie die Nachfrage nach den Erzeugnissen oder Dienstleistungen der zu begünstigenden Produzenten aus, so drängten sie meist den Staat, durch weitere Maßnahmen für einen angemessenen Absatz zu den staatlich festgesetzten Preisen zu sorgen. So forderten die Produzentenverbände, der Staat solle Abnahmegarantien aussprechen oder die Substitutions- und die Auslandskonkurrenz durch Steuern, Kontingente und Zölle eindämmen. Hat sich der Staat erst einmal dazu bereit gefunden, die marktwirtschaftliche Preisbildung außer Kraft zu setzen, so kommt er meist nicht daran vorbei, mit weiteren Interventionen die angestrebte Einkommenssicherung zugunsten der betreffenden Branche zu verwirklichen. So hat der Staat unter dem Druck branchenmäßiger Interessenorganisationen manchmal die sektorale Preisfestsetzung um weitere Schutzmaßnahmen ergänzt und zu regelrechten Anbieterschutzordnungen ausgebaut. Anbieterschutzordnungen bestehen aus einem mehr oder weniger geschlossenen System von Einzelelementen (z. B. staatlich festgesetzte Preise, Absatzgarantien, Einfuhrkontingente, Zölle und Marktzugangsbeschränkungen), die insgesamt einem Wirtschaftszweig einen möglichst lückenlosen Schutz vor unerwünschten Einflüssen auf das sektorale Einkommen verschaffen sollen. Die bekanntesten Beispiele von Anbieterschutzordnungen sind die sogenannten Marktordnungen auf dem Agrarsektor.

Ein weiteres klassisches Mittel der Strukturhaltungspolitik sind Branchensubventionen, die den Absatz und das Einkommen bestimmter Wirtschaftszweige sichern sollen. Zu den getarnten Mitteln der Strukturhaltungspolitik sind vor allem die vielfältigen Interventionen zu

rechnen, die direkt oder indirekt die Substitutionskonkurrenz eindämmen sollen. Derartige Eingriffe werden oft unter Hinweis darauf, daß sie den Anpassungsdruck für die in Schwierigkeiten geratenen Wirtschaftszweige mindern und den Anpassungszeitraum strecken sollen, kurzerhand als Anpassungsmaßnahme deklariert. Dabei haben solche Interventionen oft überwiegend strukturkonservierende Effekte, besonders wenn sie sich über mehrere Jahre oder gar über ein Jahrzehnt und länger hinziehen. Beispiele für Eingriffe, bei denen jeweils nicht der kranke Wirtschaftszweig operiert, sondern der gesunde Konkurrent zur Ader gelassen wurde, lassen sich vor allem in der Verkehrs- und Energiepolitik finden. So hat der Staat versucht, die Defizite der Staatsbahn durch Eindämmung des Straßengüterfernverkehrs vermittels Kontingentierung und Sondersteuern zu vermindern und den Absatz des Steinkohlenbergbaus vermittels der Heizölsteuer und Selbstbeschränkungsabkommen der Mineralölindustrie zu stabilisieren.

Zu den Mitteln der Strukturangepassungspolitik lassen sich gewisse Rationalisierungshilfen rechnen, die insbesondere mittelständisch strukturierten Gewerbebezügen wie dem Handwerk, Einzelhandel sowie Gaststättengewerbe gegeben wurden. Die Gewerbeförderung erstreckte sich im wesentlichen auf staatliche Mithilfe beim Auf- und Ausbau von Betriebsberatungsdiensten, Fachschulen und Schulungsstätten der überbetrieblichen Lehrlingsausbildung. Ferner haben die staatlichen Instanzen den von nachhaltigen Strukturwandlungen betroffenen Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige bei der notwendigen Umstellung ihrer Produktionsprogramme durch Zinsverbilligung, zinsgünstige staatliche Kredite oder Staatsbürgschaften geholfen.

Zur Beseitigung von Überkapazitäten, die teilweise durch staatliche Förderungsmaßnahmen früherer Zeit induziert waren, zahlte der Staat Abwrackprämien in der Binnenschifffahrt und Stilllegungsprämien im Steinkohlebergbau. Die EWG-Agrarpolitik führte Abschichtprämien für Kühe ein, um die Milchschemme und die Butterberge zu beseitigen.

Unter den Mitteln zur Gestaltung von Branchenstrukturen erlangte die aktive Konzentrationsförderung zeitweise Bedeutung. Thesen von Marx, Schumpeter, Galbraith und Servan-Schreiber flossen zusammen und führten in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre vorübergehend zu einer Konzentrationseuphorie in der Bundesrepublik Deutschland, der sich zumindest eine zeitlang auch die Wirtschaftspolitik der damaligen Bundesregierung der Großen Koalition hingegeben hat. Ausgehend von der Annahme einer gleichsam zwangsläufigen Tendenz zur Bildung von Großunternehmen, die angeblich allein noch in der Lage seien, die großen finanziellen Aufwendungen und das qualifizierte Per-

sonal für Forschung und technische Entwicklung aufzubringen und damit den technischen Fortschritt und das Wirtschaftswachstum voranzutreiben, wurde vielfach — entgegen den Bedenken zahlreicher Ordnungspolitiker — eine forcierte staatliche Konzentrationsförderung gefordert. Inzwischen ist auch bei den strukturpolitischen Instanzen eine Ernüchterung eingetreten, indem sie erkannt und zugegeben haben, daß die Koenzentrationförderung keineswegs in jedem Fall den technischen Fortschritt und das Wirtschaftswachstum steigert, sondern manchmal im Gegenteil zur Beschränkung des Innovationswettbewerbs führt.

Die staatliche Entwicklungsförderung „zukunftsweisender“ Wirtschaftszweige hat sich bisher in der BRD vornehmlich auf die Kernenergie-, elektronische Datenverarbeitungs- sowie Luft- und Raumfahrtindustrie konzentriert. Die politisch-staatlichen Instanzen erwarten, daß von der Förderung der Forschung und technischen Entwicklung in diesen Bereichen wichtige Impulse für leistungssteigernde Innovationen, die Hebung des technisch-ökonomischen Fortschrittswissens und die Verbesserung des Ausbildungsstandes auch in anderen Bereichen ausgehen werden³⁴.

2. Die Ziele und Mittel der sektoralen Strukturpolitik in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen

In zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen, die den einzelnen Wirtschaftssubjekten nur einen engen Spielraum für eigene Entscheidungen und Anpassungsmaßnahmen lassen, dominieren die Strukturgestaltungsziele erfahrungsgemäß besonders in der Industrialisierungsphase und später beim Aufbau neuer Wirtschaftszweige. Nachdem eine industrielle Grundstruktur geschaffen worden ist und diese sich infolge der Ressortinteressen der plandurchführenden Instanzen in bestimmter Weise verfestigt hat, legt die oberste Planungszentrale aufgrund der ihr zugegangenen (Fehl-)Informationen häufig im Kern Strukturerhaltungsziele fest, ohne daß ihr dies manchmal bewußt ist. Prinzipiell ist der Entscheidungsspielraum für strukturelle Veränderungen in Zentralverwaltungswirtschaften zwar groß, faktisch erschwert jedoch die auf weitgehende Konstanz der Basiswerte und kontinuierliche Fortschreibung hin orientierte Planungspraxis aller Planungsstufen die Festsetzung dynamischer Strukturgestaltungsziele.

Eine große Rolle spielen auch Strukturanpassungsziele in unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften, weil erfahrungsgemäß die

³⁴ Vgl. *Hans-Rudolf Peters*: Forschungsförderung in der Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsdienst — Wirtschaftspolitische Monatsschrift, Nr. 12/1972, S. 662 ff.

strukturpolitischen Instanzen fast ständig mit einer Kette von mehr oder weniger großen Engpaßproblemen in der Produktions- und Zuliefersphäre konfrontiert sind.

Während in unvollkommenen Marktwirtschaften die volkswirtschaftliche Investitionsrate und die Produktionsstruktur vorwiegend das Ergebnis der autonomen Investitionsentscheidungen der vielen Einzelwirtschaften ist, legt die oberste Planbehörde in unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften in jeder Planperiode zumindest die Proportionen zwischen Grundstoff- und Produktionsmittelerzeugung einerseits und Konsumgüterproduktion andererseits sowie die Hauptrichtungen der Produktionsentwicklung ausgewählter strukturbestimmender Wirtschaftszweige fest.

Die staatliche Zentralplanungsbehörde ist in der Ex-ante-Bestimmung des Verhältnisses der globalen Wachstumsraten von Investitions- und Konsumgüterindustrie ziemlich frei, weil sie den Umfang und die Zusammensetzung der Konsumentenwünsche zwar bis zu einem gewissen Grade, aber nicht völlig berücksichtigen muß. Dagegen ergeben sich bei der Festsetzung der branchenmäßigen Wachstumsraten der Investitionsgüterindustrie Sachzwänge aus der Arbeitsteilung und den Zulieferbeziehungen, die zur Vermeidung von Disproportionalitäten beachtet werden müssen. Desgleichen spielt hier das Informations- und Machtproblem eine wesentliche Rolle. Je mehr die oberste Zentralplanungsinstanz auf „richtige“ Informationen der Vielzahl von nachgeordneten Planungsträgern und Plandurchsetzungsinstanzen angewiesen ist, um so stärker können sich Ressort- und Gruppeninteressen zu Lasten der Gesamtinteressen im Volkswirtschaftsplan durchsetzen und um so enger ist somit der faktische Gestaltungsspielraum der Zentralplankommission.

Die produktionsstrukturpolitischen Ziele durchweg aller konkreten Zentralverwaltungswirtschaften sind dadurch charakterisiert, daß die Wachstumsrate der Produktionsmittelindustrie zu Lasten derjenigen der Konsumgüterindustrie bewußt hoch angesetzt wird. Dies ist grundsätzlich anders in einer Marktwirtschaft, in der ein enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen nachfrageinduzierten Investitionsvorhaben in der Konsumgüterindustrie und daraus resultierenden Erweiterungsinvestitionen in der Produktionsmittelindustrie besteht, der tendenziell zu einem ausgewogenen Verhältnis der interdependenten Wirtschaftsbereiche führt.

Das dominierende Ziel eines maximalen Wachstums der Produktionsmittelindustrie in den konkreten Zentralverwaltungswirtschaften, das in extensiver Form etwa bis Ende der fünfziger Jahre verfolgt wurde, entsprang sowohl ökonomisch-historischen als auch planungstechnischen und politisch-ideologischen Motiven.

In der Industrialisierungsphase der Sowjetunion entsprachen die vorrangigen Ziele der Produktionsmittelherstellung zu Lasten der Konsumgütererzeugung sicherlich der damaligen ökonomischen Situation. Die Knappheit der eigenen Produktionsmittel und der Devisen für Material- und Maschinenkäufe im Ausland zwangen die politische Führung, zunächst schwerpunktmäßig einige wichtige Grundstoff- und Produktionsmittelbereiche auf- und auszubauen. Im Mittelpunkt der damaligen sektoralen Strukturpolitik stand das Ziel, die Schwerindustrie und hier vor allem die Eisen- und Stahlindustrie forciert auszubauen, um den nötigen Grundstoff für die Produktionsmittelherstellung zu schaffen. Da für den Auf- und Ausbau neuer Zweige der Investitionsgüterindustrie ständig mehr metallurgische Grundstoffe gebraucht wurden, entstand ein kumulativer Prozeß, der zu immer weitgesteckteren Investitionszielen für die Schwerindustrie führte. Die Produktionsziele der Eisen- und Stahlindustrie wurden ferner dadurch in die Höhe getrieben, daß die unteren Planungsbehörden auf Veranlassung der Betriebe bedenkenlos auch dann Schwermaterialien anforderten, wenn im Produktionsprozeß ebensogut Leichtmaterial hätte eingesetzt werden können. Die hochgeschraubten Ausbauziele für die Schwerindustrie wurden auch dann noch beibehalten, als sich in den westlichen Industrieländern bereits vielfach Substitutionsprodukte, die mit weit weniger Arbeitsaufwand aus Kunststoff herstellbar sind, durchgesetzt hatten. Die offensichtliche Vorliebe der Zentralplaner für die Schwerindustrie erklärt sich wesentlich daher, daß die Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben in den überschaubaren Schwergüterkombinaten mit relativ homogener Produktion leichter als in den zersplitterten Einzelbereichen der Leichtindustrie einschließlich der Konsumgüterindustrie mit ihrer Vielzahl von Produkten zu lösen sind. Ebenso wie die Planbürokratie aus planerischen Eigeninteressen die Schwergüterindustrie favorisierte, wandte auch die oberste Partei- und Staatsführung aus politischen und ideologischen Gründen diesem Sektor, auf dem noch am ehesten spektakuläre Produktionserfolge zu erwarten waren, ihr besonderes Interesse zu. Lange Zeit galt als ideologisches Produktionsleitziel, die kapitalistischen Industrieländer in der Pro-Kopf-Erzeugung wichtiger Produkte, wie z. B. die Eisen- und Stahlerzeugnisse, zu übertreffen, um dadurch die Überlegenheit des kommunistischen über das kapitalistische Wirtschaftssystem zu demonstrieren.

Die östliche Reformdiskussion über eine Revision des zentralen Planungs- und Lenkungssystems, die insbesondere durch den vielbeachteten Artikel „Plan — Gewinn — Prämie“ von Liberman in der *Pravda* vom 9. September 1962³⁵ auch im Westen stärkere Aufmerksamkeit erregte,

³⁵ J. Liberman: Plan — Gewinn — Prämie. Deutsche Übersetzung in: Die Presse der Sowjetunion, Nr. 108, Berlin (Ost), 23. 9. 1962, S. 2331—2335.

leitete einen Wandel der Zielvorstellungen ein. Gedrängt von den knapper werdenden Ressourcen, insbesondere des Arbeitskräftepotentials „strebte die Wirtschaftsplanung in wachsendem Maße nach einem intensiven anstelle eines extensiven Wirtschaftswachstums, das heißt also nach wachsendem Anteil der Rationalisierungsinvestitionen anstelle der Expansion durch Schaffung neuer Produktionsstätten („intensive Reproduktion“)³⁶. Unter dem zunehmenden Druck der Lebensstandardansprüche der Bevölkerung wurde die in der Industrialisierungsphase rigorose Vernachlässigung der Konsumgüterindustrie sukzessive gemildert. Gegenwärtig zeigen die langfristigen Ziele in den Perspektivplänen, daß die politische Führung gewillt ist, die Wachstumsraten der Konsumgüterindustrie denjenigen der Investitionsgüterindustrie anzunähern. Das bedeutet, daß die traditionelle Vorrangigkeit des schwerindustriellen Ausbaus zugunsten der Leichtindustrie einschließlich der Konsumgüterindustrie zumindest eingeschränkt werden muß.

Das jahrzehntelange Dogma vom unbedingten Vorrang der Schwerindustrie in der Sowjetunion, das zeitweise auch in anderen osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften galt, hat dazu geführt, daß andere wichtige Wirtschaftsbereiche, wie z. B. die chemische Industrie als Basisindustrie für die Herstellung vieler Kunststoffe, die elektrotechnische Industrie sowie einige Zweige des Maschinenbaus lange Zeit relativ unterentwickelt blieben. Hier soll neuerdings die sektorale Strukturpolitik mit einem neuem Schwerpunkt Konzept Abhilfe schaffen, indem diesen Bereichen im Rahmen der sogenannten strukturbestimmenden Aufgaben eine hohe Zielpriorität hinsichtlich ihres Ausbaus eingeräumt wird. Der eventuelle Zielkonflikt zwischen dem vorgeblichen Leitziel einer proportionalen Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft und den Zielprioritäten des Ausbaus bestimmter Wirtschaftszweige soll durch eine „dynamische Proportionierung“, die Grundlage für die Investitionsentscheidungen werden soll, vermieden werden.

Im Unterschied zu marktwirtschaftlich orientierten Systemen vom Muster der BRD, in denen sich der Staat direkt strukturgestaltender Mittel nur für einige problematische Produktionsbereiche bediente, setzten die zentralen Lenkungsorgane in den unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas etwa bis Mitte der sechziger Jahre ihren Willen in der gesamten Produktionswirtschaft zumeist vermittels des imperativen Gestaltungsinstrumentes „Plananweisung“ durch. Daneben fungierten als Anreizmittel Prämien, die als indirekte Steue-

³⁶ Karl C. Thalheim: Wirtschaftsreformen in Osteuropa — eine Zwischenbilanz nach 9 Jahren. In: Höhmann-Kaser - Thalheim (Hrsg.): Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, Bd. II, Freiburg i. Br. 1972, S. 323 f.

rungsmittel der Erzielung höherer als der vorgeschriebenen Produktionsleistungen in den Wirtschaftszweigen dienten.

Das staatliche Lohnsystem mit seinen zentral festgesetzten Lohn-differenzierungen ermöglichte es den Lenkungsbehörden, auch ohne Einsatz des Zwangsmittels der Dienstverpflichtung die Beschäftigungsstruktur zumindest tendenziell zu gestalten. Die staatliche Strukturpolitik versuchte durch Festsetzung relativ hoher Löhne für Beschäftigungen in strukturelevanten Schwerpunktbereichen und Entwicklungsgebieten die benötigten Arbeitskräfte in die Wirtschaftszweige und an die regionalen Arbeitsplätzen mit der höchsten Produktionspriorität zu lenken.

Als Mittel zur Gestaltung der industriellen Produktionsstruktur dienten auch Vereinbarungen im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) über Arbeitsteilung und Spezialisierung auf bestimmten Produktionssektoren in den osteuropäischen Mitgliedsländern³⁷. Allerdings werden die bisherigen Erfolge auf dem zentralen Gebiet der Produktionsspezialisierung vielfach als gering angesehen, weil die Spezialisierungsvereinbarungen im RGW sich „bisher weitgehend in der Bestätigung bestehender Produktionsstandorte (erschöpften)“³⁸.

Zur Formung der Außenhandelsstruktur bedienten sich die konkreten Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas dem Instrument des Außenhandelsmonopols, das aus dem Handelsmonopol und dem Devisenmonopol bestand. Außenhandelsgeschäfte konnten nur von eigens und ausschließlich dazu ermächtigten Außenhandelsgesellschaften im Rahmen des volkswirtschaftlichen Außenhandelsplanes durchgeführt werden, wobei die einzelnen Gesellschaften jeweils ein Exklusivrecht für den Import bzw. Export oder Import-Export eines bestimmten Erzeugnisses oder einer Produktart hatten. Das Außenhandelsmonopol schirmte das inländische Preissystem, das aufgrund mannigfacher Verzerrungen ökonomisch uneffizient war, vor den Einflüssen der Weltmarktpreise ab.

Die Hauptmängel des „Autarkie-Preissystems“ (Matejka) lagen darin, daß es die relativen Werte und Knappheitsverhältnisse der Güter und Produktionsfaktoren wegen Unberücksichtigung von Kapitalzins und Bodenrente nicht richtig widerspiegelte und infolge von Subventionen zur Herabsetzung bestimmter Erzeugnispreise sowie wegen der relativ

³⁷ Festlegungen über den exklusiven Ausbau bestimmter Wirtschaftszweige in einem bestimmten Land, wie sie im RGW getroffen werden können, sind in der EWG kaum möglich, weil sie den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt beschränken würden.

³⁸ Werner Gumpel: Die Auswirkungen der Wirtschaftsreformen auf den RGW. In: Höhmann - Kaser - Thalheim (Hrsg.): Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, Bd. II, Freiburg i. Br. 1972, S. 155.

langen Konstanthaltung der Preisstruktur trotz Nachfrage- und Angebotsänderungen verzerrt war.

Nach Matejka ergab sich in bezug auf den Außenhandel daraus, „daß Güter exportiert werden konnten, deren Devisenerlös niedriger war als die Devisenkosten des darin enthaltenen Imports, und daß Güter produziert werden konnten, deren Devisenwert für den darin enthaltenen Import höher war als die Importkosten des Gutes selbst“³⁹

Die sektorale Strukturpolitik als dominierender Teil der Wirtschaftspolitik erhielt mit den Wirtschaftsreformen in den unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas um die Mitte der sechziger Jahre einen reichhaltigeren Instrumentenkasten, der insbesondere eine größere Zahl von ökonomischen Hebeln zur indirekten Steuerung des Wirtschaftsprozesses beinhaltet. Mit der Einschränkung den zentralen Lenkung sowie der Übertragung von vermehrten Entscheidungsbefugnissen auf die branchenmäßig organisierten Betriebsvereinigungen und die Betriebe wurden eine Reihe indirekt wirkender Steuerungsinstrumente — wie z. B. Produktionsfondsabgabe (Kapitalzinsersatz), Rentabilität, Gewinn, Kredit und revidierte Planpreise — neu geschaffen oder funktionsfähig gemacht.

Gemäß der Reform-Philosophie sollte die Proportionierung der Produktionsstruktur nicht mehr allein den Intensionen der Zentralplaner, die sich häufig in maßlosen Wachstumszielen für einige Branchen niedergeschlagen hatten, überlassen bleiben, sondern auch durch begrenzte Entscheidungen der Produktionseinheiten und den behutsamen Einsatz indirekter Steuerungselemente mitgeformt werden. Die wirtschaftsreformerischen Konzeptionen, die das Übermaß staatsbürokratischer Wirtschaftsgängelungen abbauen und die starre administrative Preisbildung auflockern wollten, boten bei konsequenter Verwirklichung erstmalig die Möglichkeit, die Strukturpolitik entsprechend der Wirtschaftsdynamik flexibler zu machen.

Die Chance, zu einer dynamischen Strukturplanung und -politik zu kommen, wurde jedoch nicht voll genutzt, weil die Art und das Ausmaß der verwirklichten Reformen beträchtlich hinter den Liberalisierungsansätzen der theoretischen Reformkonzepte zurückblieben⁴⁰. Vereinzelt

³⁹ *Harriet Matejka*: Die Reform der Außenhandelssysteme in Osteuropa. In: Höhmann - Kaser - Thalheim (Hrsg.): Die Wirtschaftsordnung Osteuropas im Wandel, Bd. II, Freiburg i. Br. 1972, S. 193.

⁴⁰ Vgl. *Karl C. Thalheim*: Wirtschaftsreformen in Osteuropa — eine Zwischenbilanz nach 9 Jahren, a. a. O., S. 358. Ferner vgl. Hans-Rudolf Peters: Wandlungen und Beharrungstendenzen östlicher Wirtschaftssysteme — dargestellt am sowjetischen und jugoslawischen Wirtschaftssystem. In: Wirtschaftspolitische Chronik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Heft 2/1970, S. 15 ff.

zeigten sich sogar in einigen Ländern Tendenzen, die Auflockerungen der imperativen zentralen Planung und damit die begrenzte Dezentralisierung ökonomischer Entscheidungen teilweise wieder rückgängig zu machen. So läßt sich in der DDR eine gewisse Rezentralisierung deutlich feststellen.

Seit Beginn der wirtschaftsreformerischen Bestrebungen in der DDR, die in den Jahren 1963 bis 1967 als „Neues Ökonomisches System“ und dann als „Ökonomisches System des Sozialismus“ bezeichnet werden, sind die Planungs- und Kontrollstrukturen zweimal wesentlich geändert worden.

Das „Neue Ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ strebte vor allem eine Verbindung zwischen der „auf die Perspektive orientierten zentralen staatlichen Planung mit der umfassenden Anwendung der materiellen Interessiertheit in Gestalt des in sich geschlossenen Systems ökonomischer Hebel“ an⁴¹. Dabei sollte sich die Perspektivplanung auf die ökonomischen Hauptproportionen und Hauptprozesse konzentrieren, weil nur bei dieser Beschränkung die Planungsträger die Planungsprobleme einigermaßen tiefgründig analysieren und Lösungen ausarbeiten können. Das System ökonomischer Hebel sollte den Grundsatz verwirklichen: „Was der Gesellschaft nützt, muß auch dem einzelnen sozialistischen Betrieb und den Werktätigen des Betriebes nützen“⁴². Durch Anwendung der ökonomischen Hebel, „insbesondere durch die konsequente Ausnutzung des Gewinns und der persönlichen materiellen Interessiertheit“, sollten sowohl die Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB), die zu Führungsorganen der Industriezweige entwickelt wurden, als auch die Leiter der Betriebe zur ökonomisch besten Nutzung der Produktions- und Kapitalmittel gebracht werden.

Die politisch-staatlichen Instanzen hofften, ihre in Perspektiv- und Jahrespläne umgesetzten längerfristigen strukturpolitischen Ziele vermittlels indirekter Steuerungselemente — also vorwiegend den ökonomischen Hebeln — realisieren zu können. Es zeigte sich jedoch bald, daß die strukturpolitischen Planziele der staatlichen Instanzen durch die freigesetzten Interessen der Produktionseinheiten durchkreuzt wurden. Um den strukturpolitischen Vorstellungen der politisch-staatlichen Führung die nötige Durchschlagkraft zu geben, leitete der Staatsrat der DDR mit seinem Beschluß „über weitere Maßnahmen zur Gestaltung

⁴¹ Richtlinie für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft vom 11. Juli 1963, GBl. der DDR, Teil II, Nr. 64/1963.

⁴² Nach der Richtlinie für das neue ökonomische System sind ökonomische Hebel „gesetzmäßige Beziehungen zwischen den objektiven gesellschaftlichen Erfordernissen und den materiellen Interessen der Menschen, die direkt oder indirekt wirken und durch ihre jeweilige Gestaltung die Werktätigen zu einem bestimmten wirtschaftlichen Verhalten anhalten“.

des ökonomischen Systems des Sozialismus“ eine Korrektur des Reformkonzeptes ein, indem die DDR zu einer imperativen Vorrangplanung strukturbestimmender Aufgaben übergang⁴³. Die freien Entscheidungsspielräume der Wirtschaftseinheiten — der Vereinigungen Volkseigener Betriebe, Kombinate und Volkseigenen Betriebe — blieben allerdings für die nicht-strukturbestimmenden Aufgaben und Bereiche erhalten⁴⁴.

Nach Buck „muß das Unterfangen der Wirtschaftsführung der DDR, im Interesse der Mobilisierung von Leistungsreserven und der Aktivierung des betrieblichen Gewinnstrebens die zentrale güterwirtschaftliche Reglementierung weitgehend aufzugeben, um dann mit weniger durchschlagenden Mitteln eine forcierte Strukturpolitik durchzusetzen, als ökonomisch widersinnig beurteilt werden“⁴⁵. In der Tat birgt diese Art gemischter Wirtschaftssteuerung die Gefahr in sich, daß entweder die Wirtschaftseinheiten der Zwangsplanung strukturbestimmender Aufgaben durch legitime und illegitime Umgehungshandlungen ausweichen und letztlich die zentralen Strukturziele konterkarieren oder die staatliche Strukturplanung die dezentralen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen einfach erdrückt.

VI. Die Problematik und hauptsächlichlichen Schwächen der sektoralen Strukturpolitik

1. Probleme und Schwächen der sektoralen Strukturpolitik in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen

Das in unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften verfolgte Schwerpunktkonzept, das die vorrangige Planung und Entwicklung bestimmter ausgewählter Wirtschaftsbereiche vorsieht, hat meist zur Folge, daß die proportionale Entwicklung der Volkswirtschaft weiter in die Zukunft hinausgeschoben wird. Dies resultiert daraus, daß bei vorgegebenen Ressourcen ein vermehrter Einsatz der knappen Produktionsfaktoren in den Schwerpunktbereichen zwangsläufig die verfügbaren Restmittel für die übrigen Wirtschaftssektoren kleiner werden

⁴³ In dem vorgenannten Beschluß des Staatsrates der DDR vom 22. April 1968 (vgl. GBl. I, Nr. 9/1968) wird ausgeführt: „Der Perspektivplan wird zum Hauptsteuerungsinstrument entwickelt. Der Ausgangspunkt dafür ist die vorrangige und komplexe Planung und Bilanzierung der volkswirtschaftlich-strukturbestimmenden Aufgaben.“

⁴⁴ Vgl. Gert Leptin: Bilanz der Wirtschaftsreform in der DDR. In: Höhmann - Kaser - Thalheim (Hrsg.): Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, Bd. I, Freiburg i. Br. 1972, S. 73.

⁴⁵ Hannsjörg Buck: Umkehr zur administrativen Befehlswirtschaft als Folge nicht behobener Steuerungsdefekte der Wirtschaftsreformkonzeption. In: Das ökonomische System der DDR nach dem Anfang der siebziger Jahre. Reihe: Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, Bd. 9, Berlin 1971, S. 82.

läßt. Infolge zu kleiner, nicht bedarfsgerechter Investitionsquoten für alle oder einige nicht-bevorrechtigte Wirtschaftsbereiche können Disproportionalitäten der Produktionskapazitäten sowohl innerhalb dieses nicht-privilegierten Sektors als auch zwischen den zu fördernden technologisch-ökonomischen Schrittmacherbereichen und deren Zulieferindustrien entstehen. Ein weiterer Anlaß für Disproportionalitäten kann darin liegen, daß im Zeitpunkt der vorrangigen Planung und mengenmäßigen Bilanzierung einer beschränkten Zahl strukturbestimmender Erzeugnisse noch nicht der volkswirtschaftliche Gesamtbedarf dieser Produktgruppe den vorhandenen Produktionskapazitäten zuzüglich den im betreffenden Planungszeitraum zu schaffenden neuen Kapazitäten gegenübergestellt werden kann. Bei vorrangiger Planung und Bilanzierung bestimmter Branchenaufgaben kann es passieren, daß die Einpassung dieser Vorrangplanungsbereiche in die volkswirtschaftliche Gesamtplanung von vornherein Ungleichgewichte bei den makroökonomischen Relationen erzeugt, weil eventuell die sogenannten strukturbestimmenden Aufgaben die verfügbaren Ressourcen ganz absorbieren oder ihre Überdimensionierung die Grundproportionen der Verwendung des Bruttosozialproduktes und des Nationaleinkommens unausgewogen werden läßt. So zeigen sich in der Praxis häufig starke Ungleichgewichte in den makroökonomischen Proportionen zwischen Akkumulation und Konsumtion und zwischen dem gesamten Geldeinkommen der Bevölkerung und dem gesamten Warenangebot.

Das Dilemma zwischen planmäßig proportionaler Entwicklung der Gesamtwirtschaft und dem Schwerpunktkonzept, mit dem zumindest zeitweise volkswirtschaftliche Disproportionalitäten verbunden sein können, ist in den konkreten Zentralverwaltungswirtschaften durchaus erkannt worden. Die politische Führung versucht, ihr Schwerpunktkonzept vermittels der sogenannten dynamischen Proportionierung mit der notwendigen Proportionalität der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Einklang zu bringen.

Ähnlich wie in marktwirtschaftlichen Systemen die Proportionen und Strukturen der Wirtschaftszweige durch den ökonomischen Strukturwandel über den Markt immer aufs neue verändert werden, muß auch die zentrale Planung einer Volkswirtschaft — gedrängt von der Dynamik des technischen Fortschritts und der Bedürfnisse — die makroökonomischen Proportionen und die Branchenstrukturen fortlaufend neu gestalten. Die planmäßige Veränderung der Produktionsstruktur erfordert deshalb eine „dynamische Proportionierung“.

Nach einer Formulierung aus der DDR-Literatur bedeutet dynamische Proportionierung die „aktive Veränderung und Neugestaltung der sich objektiv herausgebildeten volkswirtschaftlichen Proportionen durch die

staatliche Planung im Sinne der vorrangigen Durchsetzung der volkswirtschaftlich strukturbestimmenden Aufgaben entsprechend den jeweils konkreten Erfordernissen der wissenschaftlich-technischen Revolution. Auf diese Weise wird der objektiven Notwendigkeit Rechnung getragen, die von der Basisperiode her bestehenden Proportionen im Sinne einer höheren volkswirtschaftlichen Effektivität zu überwinden, um sie letztlich in einer neuen Qualität wiederherzustellen“⁴⁶. In unserer Terminologie ausgedrückt, heißt das: Es sollen die in der Basisperiode bestehenden volkswirtschaftlichen Proportionen — insbesondere die Produktionsstruktur — durch die vorrangige Planung, Bilanzierung und Durchführung der zu volkswirtschaftlich strukturbestimmend erklärten Aufgaben so verändert werden, daß ein möglichst hohes und schnelles Wirtschaftswachstum und eine generelle Verbesserung der volkswirtschaftlichen Produktivität erreicht werden. Ist die Umstrukturierung, die unter Berücksichtigung des erkennbaren technischen Fortschritts und der Entwicklungstendenzen des Bedarfs der Zukunft vorgenommen werden soll, erfolgreich abgeschlossen, so ist eine neue bessere Proportionierung, nämlich eine solche auf höherem Wachstumsniveau bei verbesserter Produktivität, geschaffen worden.

So bestechend die Formel von der dynamischen Proportionierung klingt, so schwierig ist es jedoch, sie in der Praxis anzuwenden und den Strukturwandel zentralplanerisch zu bewältigen. Erfahrungsgemäß scheitert der hochgeschraubte Anspruch, beim gesamten Planungs- und Bilanzierungsprozeß der Volkswirtschaft stets die dynamischen Proportionen herauszuarbeiten und zu präzisieren⁴⁷, schon allein an den unvollkommenen Prognosetechniken und an dem zur Starrheit neigenden hierarchisch strukturierten Planungsapparat. Die Planinstanzen unterdrücken oft notwendige Strukturwandlungen, weil ein Plan um so leichter und schneller aufzustellen ist, je mehr konstante Elemente aus der vorherigen Planperiode übernommen werden können. Entgegen der strukturplanerischen Philosophie von der Notwendigkeit der dynamischen Proportionierung wird diese geradezu in der Praxis aller Planungsstufen als größtes Übel angesehen, weil selbst die Dynamisierung nur einiger weniger Faktoren infolge der ökonomischen Interdependenzen zwangsläufig Änderungen bei vielen anderen Planungsgrößen und -relationen nach sich zieht. Ferner stemmen sich sektorale Instanzen regelmäßig gegen beabsichtigte strukturelle Schrumpfungen des von ihnen betreuten Wirtschaftszweigen, weil sie Kompetenzeinbußen und Prestigeverlust befürchten.

⁴⁶ Autorenkollektiv unter Leitung von *Horst Steeger*: Planung der Volkswirtschaft in der DDR, Berlin (Ost) 1970, S. 120 f.

⁴⁷ Vgl. Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR, a.a.O., S. 611.

Während in marktwirtschaftlichen Systemen die Markimpulse die ökonomischen Proportionen und Strukturen — wenngleich manchmal kaum wahrnehmbar — ständig ändern, besteht für den Zentralplaner eigentlich nur ein verhältnismäßig bescheidender Spielraum für dynamische Strukturentscheidungen, nachdem eine bestimmte Grundstruktur geschaffen worden ist und sich diese verfestigt hat. Die komplexe Zentralplanung macht es — wie offen zugegeben wird — praktisch unmöglich, „in jährlichen Intervallen immer wieder die Gesamtheit (oder den größten Teil) der Proportionen und der ihnen zugrunde liegenden Reproduktionsbeziehungen von Grund auf neu zu gestalten“⁴⁸.

Auch strukturpolitisch muß in einer Zentralverwaltungswirtschaft auf eine ständige Dynamisierung der Proportionen, die u. U. Strukturveränderungen in relativ kurzen Intervallen erfordern würde, verzichtet werden, weil anderenfalls die strategischen Strukturziele, die insbesondere die Hauptrichtungen der Wirtschaftsentwicklung ex ante langfristig fixieren, nicht erreicht werden können. Diese planungstechnisch und strukturpolitisch bedingte relative Starrheit der sektoralen Strukturplanung führt dazu, daß offensichtliche Fehlplanungen — beispielsweise aufgrund falscher Einschätzung des künftigen Bedarfs oder der Entwicklungsrichtung technischer Neuerungen — entweder überhaupt nicht oder erst ziemlich spät korrigiert werden. Besonders deutlich zeigt sich dies an der zementierten Produktionsstruktur einiger osteuropäischer Zentralverwaltungswirtschaften, auf deren überdimensionierten schwerindustriellen Fundamenten in traditioneller Weise einfach weitergebaut wurde, obwohl der erkennbare technisch-ökonomische Trend bereits in ganz andere Richtung ging. So wurde der Ausbau der metall-erzeugenden und -verarbeitenden Industrie auch dann noch forciert, als in den westlichen Industrieländern die chemische Industrie längst das „Plastikzeitalter“ eingeläutet hatte. Erst als Engpässe in der Materialversorgung der metallverarbeitenden Industrie — trotz relativ hoher Eisen- und Stahlproduktion — auftraten, wurde die Kunststoffherstellung auf breiter Basis vorangetrieben, um den insgesamt überhöhten Eisen- und Stahlverbrauch der Wirtschaft durch Bereitstellung von Substitutionsprodukten zu vermindern.

Die sektorale Strukturpolitik in Zentralverwaltungswirtschaften ist vom theoretischen Planungskonzept her eine vorausschauende programmierte Sektorenpolitik, während sektorspezifische Aktivitäten der Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Systemen in der Regel reaktiven Charakter haben. Unzulässig ist es, daraus zu folgern, daß die Verwirklichung einer „Strukturpolitik aus einem Guß“ bei

⁴⁸ Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR, a.a.O., S. 572.

imperativer sektoraler Programmierung leichter gelingt, als bei nur gelegentlichen reaktiven Strukturmaßnahmen. Schon allein aufgrund des relativ großen Umfanges strukturpolitischer Planungen und Handlungen, die sich auf die gesamte Produktionsstruktur der Zentralverwaltungswirtschaft erstrecken, und des in der Praxis zumeist vielstufigen Planungs-, Plandurchführungs- und Kontrollapparates ergeben sich regelmäßig beträchtliche Reibungsflächen und Koordinierungsprobleme zwischen den zahlreichen Instanzen.

Ähnlich wie in unvollkommenen Marktwirtschaften identifizieren sich die Industrie-, Handels-, Verkehrs-, Agrarministerien sowie andere Branchenministerien der unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften und innerhalb der Branchenministerien die für einzelne Industrie-, Handels-, Verkehrs- oder Agrarsparten zuständigen Abteilungen mit den jeweiligen Branchenzielen und partikularen Forderungen der von ihnen betreuten Wirtschaftszweige und Gruppen. Die Folge ist, daß die strukturpolitischen Instanzen bei ihren autonomen Entscheidungen sowie Informations- und Beratungsfunktionen gegenüber übergeordneten Instanzen oft gesamtwirtschaftlich schädliche Nebenwirkungen spezieller sektorpolitischer Maßnahmen und damit das Allgemeinwohl zu wenig beachten.

Gewisse Probleme der sektoralen Strukturpolitik in unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften bringt die Trennung der Zuständigkeiten für die strukturelle Planung und die Plandurchführung mit sich. Ausgehend von der Überlegung, daß bei einer umfassenden Zuständigkeit die Verantwortlichen voraussichtlich „weiche“ Pläne, die sie leicht erfüllen könnten, ausarbeiten würden, wurde die Planung der Plankommission und die Plandurchführung den Fachministerien oder regionalen Instanzen nebst deren nachgeordneten Instanzen übertragen. Erfahrungsgemäß herrscht ein ständiger „Papierkrieg“ zwischen den planerischen und den plandurchführenden Instanzen. Die strukturpolitischen Instanzen vergeuden viel Zeit und Energie damit, daß sie fast ständig Material für ihre Exkulpation von Planungs- bzw. Plandurchführungsentscheidungen, die sich als Fehlentscheidungen erwiesen haben oder erweisen könnten, sammeln und Rechtfertigungspapiere für kritisierte Planungsentscheidungen oder die Nichterfüllung der Pläne ausarbeiten.

Bisher haben sich in den konkreten Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas noch keine überzeugenden Organisationskonzepte für eine optimale Wirtschaftsverwaltung herauskristallisiert. Der verschiedene Wechsel vom Sektoral- zum Regionalprinzip und umgekehrt sowie die Umgestaltung der Planträgerhierarchie, die einmal die Entscheidungen näher beim Planungszentrum (Zentralisierungsprozeß) und ein anderes Mal näher bei den plandurchführenden Stellen (Dezentralisie-

rungsprozeß) konzentriert, zeugt nicht von einem klaren Organisationskonzept. Ein wie großer Wildwuchs sich in der Organisation der Wirtschaftsverwaltung mancher Zentralverwaltungswirtschaften breit gemacht hat, zeigt sich z. B. drastisch daran, daß in 22 sowjetischen Industrieministerien 125 verschiedene Systeme und Subsysteme der Industrieverwaltung gezählt worden sind⁴⁹. Neuerdings wird versucht, die Vielstufigkeit der Wirtschaftsverwaltung einzuschränken.

2. Probleme und Schwächen der sektoralen Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Systemen

Eine Hauptschwäche der sektoralen Strukturpolitik in unvollkommenen Marktwirtschaften ist meist darauf zurückzuführen, daß es an einem Zielsystem, das in sich konsistent und mit den anderen Zielen der Wirtschaftspolitik abgestimmt ist, fehlt. Die Leitbildziele der wirtschaftspolitischen Konzeption sind bisher bei der Aufstellung der strukturpolitischen Detailziele zu wenig beachtet worden. Die Folge ist, daß viele sektorspezifische Strukturziele in permanentem Zielkonflikt mit den übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielen stehen.

In allen marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen haben sich die vier Grundpostulate Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand und Sicherheit in den jeweils maßgebenden ordnungspolitischen Prinzipien und gesamtwirtschaftlichen Zielen niedergeschlagen.

Aus den verfassungsrechtlichen Grundrechten, anderen wirtschaftsrelevanten Grundgesetzen — insbesondere dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft — sowie aus Verlautbarungen der politisch-staatlichen Entscheidungsträger läßt sich ableiten, daß die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen zur Erreichung bzw. Sicherung folgender ordnungspolitischer Prinzipien und gesamtwirtschaftlicher Ziele beitragen soll:

- Marktfreiheit
- Leistungsgerechtigkeit
(insbesondere in der Einkommensverteilung)
- Geldwertstabilität
- Stetiges Wirtschaftswachstum
- Soziale Sicherheit insbesondere durch Vollbeschäftigung
- Außenwirtschaftliches Gleichgewicht (Zahlungsbilanzausgleich)

⁴⁹ Das vorgenannte Beispiel findet sich bei *Hans-Herrmann Höhmann und Hans Bernhard Sand*: Ergebnisse und Probleme der sowjetischen Wirtschaftsreform. In: Höhmann - Kaser - Thalheim (Hrsg.): Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, Bd. I, Freiburg i. Br. 1972, S. 17.

Die strukturpolitischen Detailziele der Agrar-, Verkehrs-, Energiepolitik sowie anderer Sektoralpolitiken verstießen häufig gegen Ordnungsprinzipien und widersprachen übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielen. So wurde vor allem das für eine marktwirtschaftliche Ordnung konstitutive Prinzip der Marktfreiheit, das einen freien Tauschverkehr (Ware gegen Geld) der Marktparteien, freie Marktpreisbildung, freien Marktzugang und Marktmachteindämmung beinhaltet, bei strukturpolitischen Sektoralmaßnahmen — ohne zwingende Notwendigkeit — oft mißachtet. Staatliche Preisfestsetzungen für bestimmte Wirtschaftszweige aus protektionistischen Gründen (z. B. Agrarerzeugerpreise, bestimmte Güterverkehrstarife), Marktzugangsbeschränkungen in Form von Kontingenten (z. B. im gewerblichen Straßengüterfernverkehr) oder zweifelhafte Berufsordnungen (z. B. für bestimmte freie Berufe) sowie staatlich zugelassene oder geförderte Bildungen von marktmächtigen Wirtschaftseinheiten (z. B. Stahl syndikate, Ruhrkohleneinheitsgesellschaft) haben das Prinzip der Marktfreiheit stark ausgehöhlt. Obwohl in einigen der vorgenannten Fälle begründete Aussicht bestand, die sektoralen Strukturprobleme mit marktkonformen Mitteln zu lösen, griffen dennoch die staatlichen Instanzen sogleich zu massiven Marktinterventionen, die hinwiederum zumeist Probleme an anderer Stelle entstehen ließen. Es bestätigt sich vielfach die Erfahrung, daß in einer unvollkommenen Marktwirtschaft protektionistische und dirigistische Partialmaßnahmen weitere solcher Art nach sich ziehen⁵⁰.

Die sektorale Strukturpolitik hat die Chance, zur Geldwertstabilität beizutragen, indem sie die Fähigkeit und Willigkeit der Wirtschaftssubjekte zur Anpassung an den Strukturwandel erhöht und damit eine bessere Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage bewirkt, kaum genutzt. Die weitgehend praktizierte Strukturhaltungspolitik hat sich zweifellos negativ auf die Geldwertstabilität ausgewirkt. Die besonders von Verbandsvertretern häufig geäußerte Ansicht, ihre Branche bzw. die sektorale Strukturpolitik habe durch die staatlich festgesetzten und konstant gehaltenen Branchenpreise einen Beitrag zur Stabilhaltung des Preisniveaus geleistet, ist unrichtig in allen jenen Fällen, in denen ohne den staatlichen Preiseingriff die Marktpreise der betreffenden Branchen gesunken wären und somit einen Ausgleich für Preissteigerungen an anderer Stelle geboten hätten. Die vielfach verdeckt verfolgten Ziele der künstlichen Einkommenserhöhung zugunsten bestimmter Branchen mittels Wettbewerbsbeschränkungen, die regelmäßig zu Lasten anderer

⁵⁰ Ein charakteristisches Beispiel: Der Steinkohlenprotektionismus verteuerte die einheimische Kohle für die Stahlproduzenten, was wiederum den Staat veranlaßte, Kokskohlesubventionen zu gewähren, um die Stahlindustrie beim Bezug einheimischen Hochofenkokses preislich nicht schlechter als beim Bezug von preiswerter Auslandskohle zu stellen.

Gruppen gehen, widersprechen eindeutig der Forderung nach einer leistungsgerechten Einkommensverteilung für alle Wirtschaftssubjekte⁵¹. Indem der Staat durch administrative Preisfestsetzungen⁵², Anbieter-schutzordnungen oder andere Wettbewerbsbeschränkungen bestimmten Branchen- oder Gruppenangehörigen zu einem am freien Markt nicht erzielbaren Einkommen verhalf, verhinderte er auch die angestrebte breitere Vermögensstreuung. Müssen nämlich die nichtbegünstigten breiten Schichten der Bevölkerung wegen der mit Staatshilfe hochgehaltenen Konsumgüter- oder Dienstleistungspreise einen großen Teil ihres Einkommen für diese lebensnotwendigen Güter und Dienste ausgeben, so verbleibt ihnen nur ein geringer Einkommensanteil, den sie zum Sparen und zur anderweitigen Vermögensbildung verwenden können.

Manchmal haben strukturpolitische Maßnahmen, die primär Arbeitsplätze und Arbeitnehmerinkommen in Schrumpfungsbereichen entgegen den Markttendenzen erhalten wollen, dem Ziel langfristiger sozialer Sicherheit entgegengewirkt. Da Arbeitnehmer besonders im Steinkohlenbergbau durch wiederholte Strukturhilfen, die zur Aufrechterhaltung unrentabler Betriebe führten, davon abgehalten wurden, sich rechtzeitig auf andere Berufe umschulen zu lassen, fielen sie in ihrer beruflichen Mobilität zurück. Als sich der zeitweise zurückgestaute Schrumpfungsprozeß später mit Macht Bahn brach, erhöhten die immobilen unqualifizierten Arbeitskräfte die Quote der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Einige langfristige Einfuhrrestriktionen, die zur Abschirmung bestimmter einheimischer Wirtschaftszweige vor der Auslandskonkurrenz ergriffen worden sind, haben möglicherweise dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Bundesrepublik Deutschland zeitweise entgegengewirkt. So haben sicherlich einige relativ hohe Einfuhrzölle auf bestimmte Agrarerzeugnisse aus Nicht-EWG-Ländern und vereinzelte Einfuhrkontingente bzw. Selbstbeschränkungsabkommen für einige Gebrauchsgüter aus sogenannten Niedrigpreisländern eine mögliche Reduzierung des zeitweise hohen Außenhandelsaldos der Bundesrepublik Deutschland verhindert.

⁵¹ Eine eventuell aus sozialen Gründen notwendige Einkommensumverteilung sollte über die Sozialpolitik direkt und nicht über die sektorale Strukturpolitik indirekt und verdeckt erfolgen, weil anderenfalls das Ausmaß der effektiven Einkommensumverteilung und die daraus resultierenden Belastungen für andere Schichten nicht erkennbar und kontrollierbar sind.

⁵² Welches bedenkliche Ausmaß die Festsetzung administrierter Preise — teilweise eindeutig zugunsten der Anbieter — erreicht hat, zeigt sich an einer Analyse des Bundesministeriums für Wirtschaft aus dem Jahre 1970, nach der etwa 40 Prozent der im Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte enthaltenen Güter und Leistungen vom Staate festgesetzt oder durch staatliche Vorschriften direkt beeinflußt werden.

Die Verstöße der sektoralen Strukturpolitik gegen das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel sind so zahlreich, daß man ohne Übertreibung von einer wachstumshemmenden Strukturpolitik sprechen kann. Die proklamierte mobilitäts- und wachstumsorientierte Strukturpolitik steht dagegen nur auf dem Papier. In Wirklichkeit besteht die praktizierte sektorale Strukturpolitik vorwiegend aus einem Sammelsurium von punktuellen Dirigismus und Branchenprotektionismus, der vor allem Branchenbesitzstände oder Gruppenprivilegien sichert und damit primär strukturkonservierend wirkt. Da Wirtschaftswachstum in einer arbeitsteilung Volkswirtschaft regelmäßig ein relativ hohes Maß an Mobilität der Produktionsfaktoren und an Flexibilität der ökonomischen Strukturen bedingt, führt Strukturkonservierung zu Wachstumsverlusten.

In der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich die vorwiegend praktizierte Strukturhaltungspolitik besonders deutlich an den im Mittelpunkt strukturpolitischer Aktivitäten stehenden Problembereichen der Agrar-, Energie- und Verkehrswirtschaft. Die Agrarmarktordnungen als Anbieterschutzordnungen, die jährlich einige Milliarden an Interventionskosten verschlingen, haben zwar den Abwanderungsprozeß von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft nicht unterbunden, aber den notwendigen Wandel der überkommenen Agrarstrukturen seit über zwei Jahrzehnten verzögert. Der Protektionismus zugunsten des deutschen Steinkohlenbergbaus, der sich seit Beginn der Kohlenabsatzkrise im Jahre 1958 sukzessive ausdehnte⁵³, verhinderte bisher eine ausreichende Anpassung der Förderkapazität an die gesunkene Steinkohlennachfrage. Da die deutsche Steinkohle aufgrund ungünstiger geologischer Abbauverhältnisse, hoher Arbeitskosten und Belastung mit Alt- und Erb-lasten — trotz beträchtlich gestiegener Mineralölpreise seit der Erdölkrise 1973 — immer noch zu den teuersten Energieträgern gehört, ist selbst bei Zuerkenntnis einer faktisch begrenzten Funktion als Sicherheitspolster eine Renaissance der Steinkohle unwahrscheinlich. Vermutlich gehört die Zukunft der Kernenergie.

Der umfassende Verkehrsdirigismus auf den Güterverkehrsmärkten, der im Kern noch aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre stammt, hat die rechtzeitige Anpassung der Verkehrszweige an

⁵³ Nach und nach wurden für den Steinkohlenbergbau folgende Förderungsmaßnahmen ergriffen: Mengenmäßige Beschränkung der Kohleneinfuhr, Kohlenzoll, Frachthilfe für Kohlentransporte, Heizölsteuer, Selbstbeschränkung der Mineralölwirtschaft beim Heizölabsatz, Hilfen für die Rationalisierung von Zechen, Stilllegungsprämien, Förderung der Verwendung von Kohle in Kraftwerken, Subventionen zur Stabilisierung des Absatzes von Koks-kohle und Hochofenkoks an die Eisen- und Stahlindustrie, Förderung des Baues von Heizwerken auf Kohlenbasis, Staatsbürgschaften für die Ruhrkohleeinheitengesellschaft.

den ökonomischen Strukturwandel und eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung insbesondere zwischen der Eisenbahn und dem Straßengüterverkehr seit vier Jahrzehnten verhindert. Die mit der sogenannten Kleinen Verkehrsreform von 1961 verkündete Zielvorstellung, den Güterverkehr insbesondere über eine „marktgerechte“ Verkehrspreisbildung an die Marktwirtschaft heranzuführen und damit die verkrusteten Verkehrsstrukturen den gewandelten Nachfrageverhältnissen anzupassen, hat sich bisher kaum erfüllt. Die kollektiv zwischen Vertretern des Verkehrsgewerbes und der verladenden Wirtschaft ausgehandelten Verkehrspreise, die durch Rechtsverordnung der staatlichen Genehmigungsbehörde allgemeinverbindlich werden, haben die Steuerungsfunktion freier Marktpreise auch nicht angenähert ersetzen können. Es zeigt sich, daß Gruppenverhandlungen in der Regel keine Marktalternative sind⁵⁴.

Die Gründe dafür, daß die politisch-staatlichen Instanzen trotz der proklamierten Strukturangepassungspolitik realiter eine überwiegende Strukturerhaltungspolitik betreiben, liegen hauptsächlich in der starken Interessenverfälschung zwischen Politik und Wirtschaft, die beide von einer getarnten Strukturerhaltungspolitik Vorteile für sich erhoffen. Erfahrungsgemäß neigen die Regenten aus wahlpolitischen Überlegungen dazu, die sektorale Strukturpolitik vornehmlich für eine gezielte Politik der Wahlgeschenke an potentielle Wählergruppen zu mißbrauchen. Die Branchenministerien, die sich unter dem permanenten Druck von Verbänden und Berufsorganisationen quasi in eine Betreuerrolle für einzelne Wirtschaftsbereiche haben hineindrängen lassen, greifen manchmal vorschnell und bedenkenlos die ihnen von Verbandsvertretern offerierten Lösungsmöglichkeiten für angebliche Branchenprobleme auf. In diesen Fällen, in denen die Problemlösung von vornherein unter ausschließlicher oder überwiegender Berücksichtigung von bestimmten Partikularinteressen gesucht wird, kommt es meist zur Anwendung von Maßnahmen mit vorwiegendem Strukturerhaltungseffekt zugunsten der Staatshilfe fordernden Wirtschaftszweige und zu Lasten der Gesamtwirtschaft, der Verbraucher oder der Steuerzahler.

Manche Schutzbehauptung strukturpolitischer Instanzen, sie wollten den notwendigen Strukturwandel — wenngleich unter Milderung gewisser unerwünschter sozialer Folgen — vorantreiben, bricht zusammen, wenn man sich die eingesetzten Instrumente mit oft eindeutiger Strukturerhaltungswirkung ansieht. Zwar besteht die Möglichkeit, daß die staatlichen Instanzen tatsächlich ein Strukturangepassungsziel verfolgen

⁵⁴ Vgl. *Hans-Rudolf Peters*: Sind Gruppenverhandlungen eine Marktalternative? Zur Theorie kollektiver Preisverhandlungen bilateraler Zwangskartelle. In: *Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 91. Jg., 1971, S. 641 ff.

wollen, aber wegen falscher Mittelwahl unbeabsichtigt Strukturierungspolitik betreiben. Da jedoch in der Regel die Primärwirkungen von strukturpolitischen Maßnahmen zumindest grob abgeschätzt werden können, vergeifen sich die Instanzen der sektoralen Strukturpolitik kaum jemals so sehr in der Wahl der Instrumente, daß durch den Mitteleinsatz praktisch der Gegeneffekt zum angestrebten Zweck erreicht wird. Allerdings werden oft die Sekundärwirkungen strukturpolitischer Maßnahmen, die sich schädlich auf andere Ziele auswirken können, nicht berücksichtigt oder gering geachtet. Ausgehend von der Erfahrung, daß die staatlichen Instanzen regelmäßig die strukturpolitischen Mittel nach dem Kriterium der voraussichtlichen Primärwirkung auswählen, läßt sich aufgrund des gewählten Mittels treffsicher auf das tatsächlich angestrebte Ziel schließen. Solche Mittel-Ziel-Analysen zeigen oft, daß das proklamierte mit dem tatsächlich verfolgten Ziel nicht identisch sein kann.

In der Regel deuten staatliche Mindestpreise, Anbieterschutzordnungen und Erhaltungssubventionen als die drei klassischen Mittel sektoraler Einkommenssicherung und Besitzstandserhaltung zugunsten der Produzenten darauf hin, daß — unabhängig von eventuell anderslautenden Zielsetzungen — realiter sektorale Strukturierungsziele verfolgt werden. Zu den meistbenutzten Mitteln getarnter Strukturierungspolitik gehören staatlich tolerierte oder verordnete Wettbewerbsbeschränkungen innerhalb bestimmter Wirtschaftszweige und staatliche Interventionen zur Eindämmung der Substitutionskonkurrenz.

Insoweit die politisch-staatlichen Instanzen in relativ engem Maße Strukturangepassungspolitik — die diese Bezeichnung tatsächlich verdient — betrieben haben, sind auch diese strukturpolitischen Aktivitäten nicht frei von Mängeln gewesen. Ein wesentlicher Mangel bestand häufig darin, daß alternative Strukturangepassungsmittel hinsichtlich des Grades ihrer Zielkonformität einschließlich ihrer Neben- und Fernwirkungen nicht oder nicht sorgfältig genug abgewogen worden sind. Notwendige und mögliche Kosten-Nutzen-Analysen, die selbst bei schwierigen Bewertungsproblemen gewisse Anhaltspunkte über die Eignung branchenpolitischer Maßnahmen hätten geben können, unterblieben meist. So fanden die strukturpolitischen Instanzen vielfach nicht das bestgeeignete Mittel, mit dem der angestrebte Zweck soweit wie möglich zielkonform und mit dem am wenigsten belastenden Eingriff für andere Wirtschaftssubjekte oder mit dem geringsten Aufwand an öffentlichen Finanzmitteln hätte erreicht werden können. Eine Erfolgskontrolle von Maßnahmen der sektoralen Strukturpolitik, die eventuell rechtzeitig zu einer Korrektur oder besseren Dosierung der eingesetzten Mittel hätte führen können, fand kaum jemals statt. Meist rafften sich die strukturpolitischen Instanzen erst unter dem Druck beträchtlicher und unüber-

sehbarer Budgetdefizite dazu auf, die zahlreichen Strukturhilfen etwas genauer auf ihre Existenzberechtigung zu überprüfen. An den Subventionsberichten der Bundesregierung läßt sich jedoch ablesen, daß solche Überprüfungen die Branchensubventionen und sektoralen Steuervergünstigungen kaum nennenswert reduziert haben⁵⁵. Offensichtlich fällt es den Regenten in parlamentarischen Demokratien mit ausgeprägter Verbändemacht schwer, einmal gewährte Staatshilfen gegen den heftigen Widerstand der begünstigten Wirtschaftszweige, der sich oft in gleichgerichteten Aktionen des Produzentenverbandes und der korrespondierenden Branchengewerkschaft kumuliert⁵⁶, abzubauen.

Der Verbändeeinfluß, der die sektorale Strukturpolitik wesentlich mitgeprägt hat, bedarf im folgenden einiger näherer Erläuterungen⁵⁷. Manchmal resultiert der relativ große Einfluß von Branchenverbänden auf die sektorale Strukturpolitik daraus, daß die politische Führung regelmäßig an den Forderungen einer mitgliedsstarken Branchenorganisation (beispielsweise des Bauernverbandes oder der Industriegewerkschaften) nicht achtlos vorbeigeht, weil sie sich das beträchtliche Wählerreservoir — verkörpert in den Organisationsmitgliedern zuzüglich eventueller Familienangehöriger — erhalten oder erschließen will. Erfahrungsgemäß setzen aber auch viele Branchenorganisationen mit geringem Wählerpotential erstaunlich oft ihre Partikularinteressen — von einer breiten Öffentlichkeit fast unbemerkt — in der sektoralen Strukturpolitik durch. Manchmal sind aktive kleine Verbände, die in ständig intensiver Verbindung mit den Branchenministerien stehen, erfolgreicher als mancher große Verband, der seine Forderungen lautstark in der Öffentlichkeit vertritt und meist Gegenkräfte bei anderen Interessenorganisationen und den Massenmedien weckt.

Erfahrungsgemäß dominieren Produzenteninteressen in der sektoralen Strukturpolitik. Ein Kernsatz von Downs lautet: „Demokratische Regierungen neigen dazu, in ihren Maßnahmen die Produzenten gegenüber den Konsumenten zu begünstigen“⁵⁸. Er führt dies vornehmlich

⁵⁵ Vgl. Subventionsberichte der Bundesregierung seit 1967. Bundestagsdrucksachen V/2423, VI/391, VI/2994, 7/1144.

⁵⁶ Während die Interessen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bei Lohn tariffverhandlungen entgegengesetzt sind, unterstützen die Branchengewerkschaften in der sektoralen Strukturpolitik oft alle Forderungen ihres korrespondierenden Produzentenverbandes nach Branchensubventionen, wettbewerbsbeschränkenden Branchenordnungen und Branchenprivilegien jeder Art in der Hoffnung, daß dadurch der Spielraum für Lohnzugeständnisse der Arbeitgeber und das Reservoir potentieller Mitglieder ihrer Branchengewerkschaft größer wird oder zumindest gewahrt bleibt.

⁵⁷ Weitere Ausführungen bei: *Hans-Rudolf Peters*: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. 1971, S. 149 ff.

⁵⁸ *Anthony Downs*: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 291.

darauf zurück, daß Produzenten — im Gegensatz zu Konsumenten — „sich sowohl den Aufwand für Fachinformationen, die zur Einflußnahme nötig sind, als auch die Begleichung der Kosten für die Übermittlung ihrer Ansichten an die Regierung besser leisten (können)“⁵⁹. Olsen kommt zu dem Ergebnis, „daß das organisierte und aktive Interesse kleiner Gruppen dahin tendiert, über die nicht-organisierten und nicht-geschützten Interessen großer Gruppen zu obsiegen“⁶⁰. In der Tat läßt sich gerade in der sektoralen Strukturpolitik beobachten, daß Produzentenverbände und Berufsorganisationen, die oft nur eine winzige Minderheit der Bevölkerung als Mitglieder in ihrer Organisation vereinen, rigoros ihre Gruppeninteressen manchmal zu Lasten aller Konsumenten durchsetzen. So haben Verbandsvertreter einiger Wirtschaftszweige dem Staat wiederholt Wettbewerbsbeschränkungen zu Lasten der Konsumenten mit recht zweifelhaften Begründungen quasi abgeleitet. Eine der Standardbegründungen für erstrebte Wettbewerbsbeschränkungen ist die Behauptung, die Besonderheiten der Branchenproduktion führe ohne Wettbewerbsbeschränkungen oder — in der Sprache der Verbände ausgedrückt — ohne „geordneten“ Wettbewerb zwangsläufig zu ruinöser Konkurrenz mit gesamtwirtschaftlich schädlichen Folgen. Bei näherer Analyse entpuppt sich dann die angebliche Tendenz zu ruinösem Wettbewerb meist als generelle Beschreibung des Wettbewerbsprozesses und seiner erwünschten Auslesefunktion. Obwohl die Thesen über die Branchenbesonderheiten und den daraus angeblich resultierenden funktionsunfähigen Wettbewerb durchweg unhaltbar und wissenschaftlich widerlegt worden sind⁶¹, wurden sie gelegentlich von den politisch-staatlichen Entscheidungsträgern aufgegriffen und zur Rechtfertigung von Wettbewerbsbeschränkungen verwandt. So spielt die stets interessengefärbte Branchenbesonderheits-Ideologie bei dem Kampf um die Errichtung oder Aufrechterhaltung wettbewerbsmindernder Sonderordnungen für einige Branchen wie beispielsweise den Güterverkehr, die Elektrizitätswirtschaft, die Versicherungswirtschaft und die Landwirtschaft nach wie vor eine bedeutende Rolle. Solche Branchenordnungen verdanken ihre Errichtung und Zählebigkeit zumeist den gemeinsamen Anstrengungen bestimmter Branchenministerien und der mit ihnen korrespondierenden Branchenverbände, deren Interessen an einer Politik *sui generis* gleichgerichtet sind. Erfahrungsgemäß neigen die auf Eigenständigkeit bedachten Branchenministerien dazu, sich durch Errichtung von sektoralen Sonderordnungen von der allge-

⁵⁹ *Derselbe*: Ebendort, S. 249.

⁶⁰ *Mancur Olsen*: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 142.

⁶¹ Vgl. *Hans H. Scheib*: Branchenbesonderheiten, Heidelberg 1967; *Hans-Rudolf Peters*: Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die „Besonderheiten“ des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966.

meinen Wirtschaftspolitik abzugrenzen und eine eigene Politik vornehmlich zugunsten der von ihnen „betreuten“ Wirtschaftszweige zu betreiben. Der Abbau von wettbewerbsmindernden Branchenordnungen, deren einmaliger situationsbedingter Anlaß oft längst entfallen ist, gelingt meist nicht, weil sich bei einem solchen Vorhaben regelmäßig der Ressortegoismus der betreffenden Branchenministerien mit den Eigeninteressen der begünstigten Wirtschaftszweige zu einer nahezu unüberwindlichen Kräftephalanx in der Verteidigung der Sonderregelung verbindet.

Die sektorale Strukturpolitik ist infolge der starken Interessenverflechtung zwischen den strukturpolitischen Instanzen (insbesondere Branchenministerien und den Verbänden nahestehende Parlamentarier) und der auf ihre Partikularinteressen bedachten Branchenverbände zu einer überwiegenden Anbieterschutzpolitik degeneriert. Soll eine weitere Aushöhlung der marktwirtschaftlichen Ordnung, insbesondere die strukturpolitische Schaffung neuer Gruppenprivilegien, aufgehalten werden, so muß die „unheilige Allianz“ von Staat und Verbandskräften (Goetz Briefs) eingedämmt und die heute nahezu unbeschränkte Ermessensfreiheit der strukturpolitischen Entscheidungsträger eingegrenzt werden⁶².

VII. Vergleichende Betrachtung der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen

Marktwirtschaftlich und zentralverwaltungswirtschaftlich orientierte Wirtschaftssysteme weisen sowohl unterschiedliche als auch gleichartige strukturpolitische Charakteristika und Probleme auf, die sich thesenartig wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Die sektorale Strukturpolitik ist in zentralverwaltungsorientierten Systemen der dominierende Teil der Wirtschaftspolitik. Dagegen

⁶² Die Vorschläge des Verfassers dafür lauten: Notwendig ist eine stärkere Kontrolle von Gruppen- und Ressortinteressen. Dies kann z.B. durch stärkere Transparenz über die Zusammenarbeit von Staatsbürokratie und Verbandskräften geschehen. Angebracht erscheint die Bildung eines interessenneutralen Sachverständigenrates zur Begutachtung sektoraler Fragen, um die interessenbezogene Verbandsberatung der staatlichen Entscheidungsträger durch wissenschaftlich erarbeitete Alternativvorschläge abzulösen. Dringend geboten ist die Schaffung eines Rahmengesetzes zur sektoralen Strukturpolitik (Strukturanpassungsgesetz), das strukturpolitische Förderungsmaßnahmen zugunsten von Branchen und Gruppen an strenge Voraussetzung bindet. Näheres bei *Hans-Rudolf Peters*: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. 1971, S. 177 ff.; *derselbe*: Strukturanpassungsgesetz gegen wuchernden Branchenprotektionismus. In: Wirtschaftsdienst — Wirtschaftspolitische Monatsschrift, Nr. 12/1971, S. 647 ff.; *derselbe*: Theorie und Praxis sektoraler Strukturpolitik. In: Kleps - Peters - Pachucki: Grundfragen staatlicher Strukturpolitik. Veröffentlichungen des Österreichischen Wirtschaftsinstituts für Strukturforschung und Strukturpolitik, Bd. 1, Linz 1972, S. 57 ff.

kommt ihr in marktwirtschaftlich orientierten Systemen nur eine ergänzende Funktion zur dominierenden Wettbewerbs- und zur Konjunkturpolitik zu.

2. Gemäß der wirtschaftspolitischen Konzeption kann das Ausmaß der sektoralen Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Systemen um so kleiner gehalten werden, je mehr strukturelle Anpassungsprobleme der Wirtschaftssubjekte und Mobilitätshindernisse der Produktionsfaktoren bereits durch eine funktionsfähige Wettbewerbspolitik⁶³ und Konjunkturpolitik⁶⁴ ausgeräumt werden.
3. Die sektorale Strukturpolitik in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen, die sich einer zentralen Strukturplanung und zur Plandurchsetzung überwiegend direkt strukturgestaltender Instrumente (Plananweisung) bedient, verfolgt ex-ante-quantifizierte Investitions- und Produktionsziele. Sie hat imperativ-programmierten Charakter⁶⁵, während die strukturpolitischen Sektoraktivitäten in marktwirtschaftlich orientierten Systemen in der Regel reaktiv sind, das heißt die strukturpolitischen Instanzen reagieren auf bereits entstandene Sektoralprobleme.
4. Die strukturpolitischen Instanzen benötigen für ihre Entscheidungsfindung Informationen aus dem eigenen Wirtschaftsverwaltungsapparat, von anderen Behörden und Institutionen, von Interessenorganisationen und den Einzelwirtschaften, wobei der Informationsbedarf der staatlichen Entscheidungsträger in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen beträchtlich größer und dringender ist. Bei einer programmierten Strukturpolitik, die auf der Grundlage von Prognosen die künftige Strukturentwicklung gestalten will, sind naturgemäß die Ansprüche an die Qualität des Informationsmaterials (z. B. „richtige“ Widerspiegelung eines ökonomischen Trends für

⁶³ Zur Frage einer funktionsfähigen Wettbewerbspolitik vgl. insbesondere *Erich Hoppmann*: Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 145 ff. Ferner vgl. *Hans-Rudolf Peters*: Theoretische Ansätze und Einflüsse in der Wettbewerbspolitik. In: Wirtschaftsdienst — Wirtschaftspolitische Monatsschrift, Nr. 7/1973, S. 377 ff.

⁶⁴ Zu den Bedingungen einer funktionsfähigen Konjunkturpolitik vgl. insbesondere *Ernst Dürr*: Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg i. Br. 1968.

⁶⁵ Es gibt auch eine sektorale Strukturpolitik mit indikativ-programmierten Charakter, wie sie z. B. in Frankreich praktiziert wird. Hierbei stellt der Staat unter Mitwirkung der sozialen Gruppen quantifizierte Investitions-, Produktions- und Absatzziele auf. Wenngleich die Ziele nicht vollzugsverbindlich sind, versuchen die strukturpolitischen Instanzen mit einer Fülle von Druckmitteln und Anreizen die indikativen (Prestige-)Ziele zu erreichen. Die Neigung, zu einer Gruppenbegünstigungspolitik auszuarten, wird durch diese gruppenwirtschaftliche Konzeption der sektoralen Strukturpolitik gestärkt. Näheres über die Problematik der indikativen sektoralen Programmierung, die erfahrungsgemäß von der Marktwirtschaft wegführt, bei *Hans-Rudolf Peters*: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 192 ff.

eine Prognose) höher und schwerer erfüllbar, als bei einer reaktiven Strukturpolitik, die erst dann einsetzt, wenn die Fakten und Probleme offenliegen.

5. Das Ausmaß bewußter Fehlinformation der strukturpolitischen Entscheidungsträger ist in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen mit imperativer Strukturplanung vermutlich größer als in marktwirtschaftlich orientierten Systemen, in denen die Instanzen der sektoralen Strukturpolitik auf die eventuell interessendurchwobene Beratung durch Verbände und andere Interessenorganisationen nicht unbedingt angewiesen sind. In der Regel desinformieren die Adressaten der staatlichen Strukturplanung unter Abwägung möglicher Sanktionen ihre jeweils unmittelbar vorgesetzte Planungsinstanz so, daß sie mit einem „weichen Plan“ bzw. leicht erfüllbaren Aufgaben rechnen können⁶⁶.
6. Strukturpolitische Konzeption und Wirklichkeit können in beiden polaren Wirtschaftssystemen auseinanderklaffen, weil entweder die Verwirklichung der Konzeption erstlich nicht gewollt und nicht angestrebt wird oder der hochgeschraubte Konzeptanspruch unerfüllbar ist. Die proklamierte mobilitäts- und wachstumsorientierte Strukturangepassungspolitik in marktwirtschaftlich orientierten Systemen kann nicht ernst gemeint sein, wenn im Gegensatz dazu eine überwiegend mobilitäts- und wachstumshemmende Strukturpolitik betrieben wird. Eine „dynamische Strukturpolitik“ scheitert in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen vor allem an den mangelhaften Prognose- und Planungstechniken und an der Starrheit des behördlichen Planungsapparates.
7. Eine Messung der Effizienz der sektoralen Strukturpolitik⁶⁷ an ökonomischen Wachstumsgesichtspunkten, die in marktwirtschaftlich orientierten Systemen u. a. die schwierige Trennung der Wachstumsanteile der autonomen von der wirtschaftspolitisch induzierten Wirtschaftsentwicklung notwendig macht, würde voraussichtlich den

⁶⁶ Nicht nur Betriebe manipulieren ihre Angaben. Nach Schenk gilt auch für die Wirtschaftsverwaltung, „daß ihr Vorteil um so höher ist, je weniger richtige Informationen sie an die Zentrale liefert. Begründung: Zwar hängt für sie nicht die materielle, aber eine andere Art der Prämierung (Beförderung des leitenden Personals auf verschiedenen Ebenen der Verwaltungshierarchie usw.) von der Planerfüllung in ihrer Branche ab“. *Karl-Ernst Schenk*: Ein organisationstheoretisches Konzept der Regelungsvorgänge im Wirtschaftssystem und seine Anwendung. In: Erik Boettcher (Hrsg.): Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 57, Berlin 1970, S. 200.

⁶⁷ Zur Problematik von Effizienzmessungen vgl. *Christian Watrin*: Kriterien zur Beurteilung der statischen Effizienz von Wirtschaftssystemen. In: Erik Boettcher (Hrsg.): Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 57, Berlin 1970, S. 55 ff.

wachstumshemmenden Charakter der praktizierten sektoralen Strukturpolitik bestätigen. In zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen, in denen das strukturpolitische Schwerpunkt-konzept praktisch auf Kosten einer proportionalen Entwicklung des Produktionsapparates durchgesetzt wurde, „konnte zwar in Schwerpunktbereichen ein zum Teil außergewöhnlich rasches Wachstum erreicht werden, nicht aber hinsichtlich der Wirtschaft im ganzen“⁶⁸.

8. In der sektoralen Strukturpolitik der beiden polaren Systeme existiert eine ausgeprägte Tendenz, daß sich Partial- und Gruppeninteressen zu Lasten der Gesamtinteressen durchsetzen. Die Dominanz von Branchen- und Gruppeninteressen, die sich in Branchensubventionen und Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige niederschlagen, ist in marktwirtschaftlich orientierten Systemen besonders deutlich sichtbar. Hier führt das Zusammenspiel der strukturpolitischen Instanzen, die aus Ressortegoismus eine Politik *sui generis* um nahezu jeden Preis betreiben wollen, mit den organisatorisierten Interessenvertretungen zu einer vorwiegenden Gruppenprivilegien- und Branchenbesitzstandspolitik. Auch in zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen, deren Zentralplanungsinstanz ohne einen hierarchisch gegliederten Planungsapparat kaum auskommen kann, machen sich infolge der bisher nur unzureichend gelösten Informations- und Kontrollprobleme die Ressort- und Sonderinteressen des pluralistischen Wirtschaftsverwaltungsapparates und der Wirtschaftseinheiten — manchmal von der politischen Führungsspitze unbemerkt — im Zentralplan breit.

⁶⁸ Karl C. Thalheim: Wirtschaftsreformen in Osteuropa — eine Zwischenbilanz nach 9 Jahren, a.a.O., S. 320.

Sektorale Strukturpolitik in der sowjetischen Industrie unter dem Aspekt der technologischen Entwicklung

Von Jiří Sláma, München

Unter *Industriestruktur* verstehe ich in diesem Aufsatz die Zusammensetzung und Verteilung der sachlichen und menschlichen Elemente in der Industrie — beginnend mit Input-Elementen der Produktion über die intraindustrielle Verflechtung bis zum industriellen Ausstoß. Die Industrie erstreckt sich über Raum und Zeit und die Industriestruktur nimmt auch diese Dimensionen an. Sie kann sowohl qualitativ als auch quantitativ beschrieben werden. Die Beschreibung der Industriestruktur kann erfolgen:

1. Als Darstellung ihrer einzelnen Elemente (z. B. Struktur der Arbeitskräfte)
2. Mit Hilfe verschiedener Kennziffern (z. B. Bruttoproduktionswert, Nettoproduktionswert, value added, naturale Einheiten).

Die Industriestruktur kann sowohl als Ganzes (mit unterschiedlicher Genauigkeit) als auch in ihren Teilen beschrieben werden.

Unter industrieller *Technologie* verstehe ich im Einzelfall vor allem den Vorgang, mittels welchem die Umformung des Rohmaterials in das Produkt erfolgt. Dieser Vorgang ist seinem Charakter nach mit bestimmten Techniken der Produktion und bestimmten Hilfsmitteln verbunden, verlangt nach einer bestimmten Arbeitskraft mit der entsprechenden Qualifikation, stellt entsprechende Anforderungen an das Ausgangsmaterial und bestimmt den Rahmen des Ausstoßes. Die Technologien differieren nicht nur in ihrem Kern als verschiedene Vorgänge, sondern mehr oder weniger auch in den mit der Technologie verbundenen Bedingungen und Ergebnissen: in der Rohstoffbasis, in der Ausrüstung, in der Zusammensetzung der Produktion, in den Lenkungsvorgängen und -mitteln.

Wenn wir von der Beschreibung der Technologie im Einzelfall zur Beschreibung der Technologie in einer Industriebranche oder in der gesamten Industrie übergehen, ändern einzelne Begleitfaktoren der Technologie ihren Charakter. Die Produkte einer Technologie werden zum Material oder zur Ausrüstung einer anderen Technologie.

Die Technologien befinden sich in einem ständigen Wandel. Die Hauptbeweggründe dafür vermuten wir vor allem im Streben nach neuen Produkten, nach mehr Produkten und nach geringerem Aufwand von Produktionsfaktoren.

Der Impuls zur Entwicklung der Technologien kann von verschiedenen Seiten kommen:

Vom vorhandenen Material, vom erwünschten Produkt, von den Eigenschaften der einzusetzenden Arbeitskraft.

Die Beschreibung der Technologie erfolgt demnach als Antwort auf Fragen, die in etwa lauten:

1. Was wird hergestellt?
2. Wie wird ein bestimmtes Produkt hergestellt?
3. Mit welchen Mitteln?
4. Aus welchem Material?

Eine Aussage über den Charakter, das Niveau oder die Zusammensetzung der Technologien in der gesamten Industrie zu treffen, ist äußerst schwierig. Der Grund ist wohl in der Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Technologien zu suchen.

Bei der Lösung dieser Aufgabe können wir uns auch mit der Beschreibung der Industriestruktur aushelfen. Es geht darum, die *technologisch relevanten* Seiten der Industriestruktur zu erfassen¹.

Allerdings muß ich betonen, daß meine ziemlich breite Definition der Technologie und der Industriestruktur kaum solche Änderungen der Industriestruktur erkennen läßt, die nicht wenigstens in einer losen Verbindung zur technologischen Entwicklung stehen.

Eine so verstandene Entwicklung der Technologie drückt sich entsprechend in der Entwicklung der Bedarfs- und Fertigungsstruktur der Industrie aus — oder marktmäßig formuliert, in Nachfrage und Angebot der Industrie oder einzelner Industriebranchen.

Natürlich werden wir die Zahl der relevanten Fälle einengen müssen, wenn wir nur die Strukturänderungen betrachten möchten, bei denen die Änderung der Technologie zu den Zielen oder zu den unumgänglichen Mitteln der Strukturentwicklung gehört. Diese engere Auswahl

¹ „Die Belieferung der gesamten Wirtschaft mit technischen Gütern vermag eine erste quantitative Vorstellung von der möglichen Breitenentwicklung technologischer Tendenzen zu vermitteln, da sich in fast allen Güterströmen eine Technologie widerspiegelt. Dies gilt in besonderem Maße für die Erzeugnisse der Industrie.“

Bundesministerium für Wirtschaft: Technologie und Wirtschaft, Bonn 1970, S. 19.

der technologisch relevanten Strukturänderungen hängt mit dem Begriff der sektoralen Strukturpolitik zusammen. Als *sektorale Strukturpolitik* in der Industrie betrachte ich eine Förderung bestimmter, gewünschter Industriestrukturen mit den verschiedensten Mitteln, die den Wirtschaftssubjekten zur Verfügung stehen. Einen Teil dieser Strukturpolitik stellt sich die Aufgabe der Verbreitung neuer Technologien.

Die Strukturpolitik können wir sowohl bezüglich ihrer erklärten Ziele als auch, was ihre Ergebnisse anbetrifft, prüfen.

Die Entwicklung der Industriestruktur betrachte ich als das komplexe Ergebnis der gewollten und spontanen Handlungen der Wirtschaftssubjekte. Natürlich müssen wir auch die Existenz der nicht gewollten oder der nicht vorhergesehenen Folgen der gewollten Handlungen berücksichtigen.

Es gehört zu den Eigenschaften des sowjetischen Wirtschaftssystems, daß die Durchführung der gewollten technologischen Entwicklungen mit Hilfe der sektoralen Strukturpolitik geschieht.

Es geht hier u. a. um die Mittel der Produktionsplanung, der Außenhandelsplanung, der Finanzierung der Anlageinvestitionen, der Arbeitskräfteplanung und der Planung der Forschungsaufgaben und -aufwendungen. Alle diese Lenkungsinstrumente können beabsichtigte technologisch relevante Strukturentwicklungen fördern oder sogar herbeiführen.

Als Ausgangspunkt dieser Untersuchung dient die tatsächliche Entwicklung der sowjetischen Industriestruktur, die ich bezüglich ihrer technologischen Relevanz prüfen möchte.

I. Entwicklung der Branchenstruktur der sowjetischen Industrie

Zur Verfügung steht uns die Entwicklung der Branchenstruktur der sowjetischen Industrie in den Jahren 1950 bis 1970 ausgedrückt durch die Branchenanteile am Bruttonutzenwert in konstanten Preisen, am Bruttoanlagekapital in konstanten Preisen und an der Gesamtzahl der Industriebeschäftigten. (Siehe Tabellen 1—2)

Als Ganzes betrachtet war das Wachstum der sowjetischen Industrie dadurch gekennzeichnet, daß die Kapitalausstattung der Beschäftigten schneller zunahm als die Bruttonutzen je Beschäftigter.

Eine nähere Analyse gestattet die Tabelle 1. Die Tabelle zeigt eine ziemlich kontinuierliche Änderung der Industriestruktur. In allen Kennziffern hat sich zwischen 1950 und 1970 der Anteil von folgenden Branchen vergrößert: Energie, Chemie, Baumaterial. In 2 von 3 Kennziffern hat sich zwischen 1950 und 1970 der Anteil beim Maschinenbau ver-

Tabelle 1: Die Entwicklung der Branchenstruktur der sowjetischen Industrie
(BP = Bruttoproduktionswert, B = Beschäftigte, AK = Bruttoanlagekapital)

Sektor	1950			1955			1960			1965			1970		
	BP	B	AK	BP	B	AK	BP	B	AK	BP	B	AK	BP	B	AK
Energie	1,7	1,2	8,9	1,9	1,4	11,0	2,3	1,8	13,8	2,0	2,0	14,8	2,7	2,0	15,9
Brennstoffe	6,5	8,1	13,2	5,9	7,7	15,5	5,4	6,9	14,6	4,9	5,7	12,3	4,3	5,0	11,6
Schwarzmetallurgie ...	5,6	4,9	8,5	5,6	4,7	8,4	5,7	4,6	8,6	5,8	4,5	8,4	4,8	4,3	8,5
Buntmetallurgie	3,0	2,2	6,1	3,3	2,2	6,7	2,9	2,1	5,1	3,2	2,1	5,0	3,1	2,0	5,1
Maschinenbau	14,2	28,1	26,0	17,3	29,5	22,9	21,3	31,8	19,7	25,8	36,1	20,1	29,4	38,3	21,2
Chemie	3,4	3,3	4,4	4,0	3,4	4,1	4,4	3,5	5,1	5,5	4,6	7,0	6,7	5,0	8,4
Baumaterial	2,0	4,6	3,2	2,5	5,6	4,2	3,6	7,0	6,2	3,7	6,2	6,3	3,6	6,4	6,2
Glas u. Keramik	0,5	1,1	0,7	0,6	1,1	0,7	0,6	0,9	0,6	0,7	0,9	0,5	0,7	0,9	0,5
Holz u. Papier	9,3	14,3	6,9	7,8	13,4	6,5	7,1	11,9	5,9	6,1	10,3	5,2	5,3	9,1	4,9
Leichtindustrie	22,2	17,5	5,9	22,0	17,8	5,3	19,2	17,1	4,6	14,8	15,7	4,1	14,5	15,9	4,3
Nahrungsmittel	26,1	10,9	11,2	23,5	10,0	9,1	21,7	9,6	9,1	20,9	9,4	8,4	18,1	9,3	8,0
Andere	5,5	3,8	5,0	5,6	3,2	5,6	5,8	2,8	6,7	5,9	2,5	7,9	6,8	1,8	5,4
Industrie insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Berechnet nach: H. J. Wagener: Zur sowjetischen Statistik Tab. 7, 12, 13 des industriellen Inputs und Outputs in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas 4/1973

größert. In allen Kennziffern hat sich zwischen 1950 und 1970 der Anteil bei folgenden Branchen verringert:

Brennstoffe, Holz und Papier, Leichtindustrie, Nahrungsmittel.

In 2 von 3 Kennziffern hat sich zwischen 1950 und 1970 der Anteil bei folgenden Branchen verringert:

Schwarzmetallurgie, Buntmetallurgie, Glas und Keramik.

Ohne Änderung der Entwicklungsrichtung (kontinuierliche Vergrößerung oder Verringerung des Anteils) haben sich folgende Branchen entwickelt:

ständige Zunahme des Anteils: Energie

ständige Abnahme des Anteils: Holz und Papier, Nahrungsmittel.

Um die Strukturentwicklung richtig einzuschätzen, muß man das Wachstum der sowjetischen Industrie im untersuchten Zeitraum berücksichtigen.

Tabelle 2

Wachstum der sowjetischen Industrie in den Jahren 1950—1970 (1950 = 100)

	1955	1960	1965	1970
Bruttoproduktionswert in konstanten Preisen	178,2	282,1	417,4	640,3
Beschäftigte	121,3	147,7	179,2	206,3
Bruttoanlagekapital in konstanten Preisen	170,6	294,1	497,1	751,7

Quelle: siehe Tab. 1.

Die anderen Branchen haben in einer oder mehreren Kennziffern die Richtung der Entwicklung geändert.

Welche Schlüsse kann man aus dieser Strukturentwicklung hinsichtlich der Technologie ziehen? An Boden haben vor allem die Branchen gewonnen, die die materiellen Grundlagen der technisierten Produktion von heute liefern: Elektrische Energie, chemische Produkte und Maschinen. Technologisch gesehen kennzeichnet diese Entwicklung sicherlich die Durchführung der technischen Politik, die mit den Stichworten Mechanisierung, Chemisierung und Elektrifizierung ständig von den Sowjets proklamiert wurde und wird².

² Siehe z. B. I. V. Popov: Osnovnyje napravlenija tehničeskogo progressa v stranach SEV, Moskva 1969, S. 94 f.

Diese drei Branchen liefern auf der einen Seite Produkte, die zur Herbeiführung der technischen Änderungen in den Abnehmerbranchen geeignet sind. Auf der anderen Seite gehören diese Branchen zu den am meisten technisierten. Das zeigen indirekt mit Hilfe der qualitativen Charakteristik der Arbeit die Tabellen 3—5.

Tabelle 3

Anteil der Fachleute mit Hochschul- und Mittelschulfachqualifikation an den Beschäftigten

	1960	1970
Energie	9,6	19,1
Brennstoffe	5,0	7,8
Schwarzmetallurgie	8,2	13,5
Maschinenbau	9,5	13,7
Chemie	10,6	14,6
Baumaterial	4,3	7,6
Holz und Papier	3,3	5,2
Leichtindustrie (incl. Glas u. Keramik)	3,2	5,4
Nahrungsmittel	5,8	9,0
Gesamte Industrie	7,4	12,2

Quellen: Nar.choz. SSSR 1970, S. 525, Wagener Tab. 13.

Während die Tabelle 3 eher den aktuellen Stand der Qualifikation der Arbeit in der entsprechenden Branche grob ausdrückt, zeigen die Tabellen 4 und 5 die in der Zukunft zu erwartende Situation.

Die Kombination der aktuellen und zukunftsweisenden Kriterien bestätigt die getroffene Auswahl der technisch relevanten Struktur Tendenzen, die mit der Entwicklung der Branchen Energie, Chemie und Maschinenbau verbunden sind. Wenn wir die Anteile dieser drei Branchen zusammenfassen, ergibt sich folgendes Bild (Tab. 6).

Es entsteht eine berechtigte Frage: Inwieweit ist die beschriebene Strukturentwicklung international gesehen ein Sonderfall? Um diese Frage zu beantworten haben wir die Entwicklung der Industriestruktur der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland verglichen.

Anmerkung: Die Ausgangsdaten der BRD-Statistik wurden umgruppiert nach der sowjetischen Industrieklassifikation

Tabelle 4

**Verhältnis von Hochschulstudenten der entsprechenden Ausrichtungen
zu der Beschäftigtenzahl in den jeweiligen Industriezweigen (in %)**

	1950	1960	1970
Energie und Brennstoffe ..	1,7	3,8	4,5
Metallurgie	0,7	2,1	2,8
Maschinenbau (incl. Elektrotechnik) ...	2,7	6,6	8,4
Chemie	4,7	7,1	7,6
Holz und Papier	0,4	0,9	1,1
Nahrungsmittel	0,6	1,5	2,5
Leichtindustrie	0,4	0,8	1,1
Gesamte Industrie	1,4	3,2	4,6

Quellen: Nar.choz. SSSR 1970, S. 638, Wagener Tab. 13.

Tabelle 5

**Verhältnis von Fachmittelschulstudenten der entsprechenden Ausrichtungen
zu der Beschäftigtenzahl in den jeweiligen Industriezweigen (in %)**

	1950	1960	1970
Energie und Brennstoffe ..	3,4	5,0	9,9
Metallurgie	1,9	1,8	2,5
Maschinenbau (incl. Elektrotechnik) ...	4,1	6,5	7,0
Chemie	4,4	5,5	5,5
Holz und Papier	0,7	1,1	1,6
Nahrungsmittel	1,4	3,1	5,2
Leichtindustrie	0,9	1,6	2,2
Gesamte Industrie	2,1	3,5	4,8

Quellen: Nar.choz. SSSR 1970, S. 639, Wagener Tab. 13.

Beide Länder weisen hohe Wachstumsraten der Industrieproduktion auf. Das Reale Wachstum der sowjetischen Industrieproduktion (1970/1950 = 640 %) war noch bedeutend schneller als das reale Wachstum der

Industrie in der BRD (Index der industriellen Produktion 1970/1950 = 431 %³).

Tabelle 6

**Entwicklung der Anteile der überdurchschnittlich qualifizierten
Industriezweige (Energie, Maschinenbau, Chemie)
an der Industrie insgesamt (in %)**

	1950	1955	1960	1965	1970
Anteil der Bruttonproduktion . .	19,3	23,2	28,0	34,0	38,8
Anteil der Beschäftigten	32,6	34,3	37,1	42,7	45,3
Anteil des Bruttoanlagekapitals	39,3	38,0	38,6	41,9	45,5

Quelle: Tabelle 1.

Diese Wachstumtempi sind für die Strukturentwicklung von großer Bedeutung:

1. Abhängig von den Tempi ändert sich der Raum für die strukturelle Entwicklung. Auch die politischen Probleme der Umstrukturierung sind in einer schnell wachsenden Wirtschaft leichter zu lösen.
2. Die verschiedenen Wachstumtempi basieren auf der verschiedenen Zusammensetzung der Leistung der „alten“ Produktionsfaktoren einerseits und des Umfanges, der inneren Struktur und der Leistung der neu eingesetzten Faktoren andererseits.
3. Bei verschiedenen Wachstumstempis ist der ökonomische Druck, unter welchem sich die gesamte Industrie und ihre Branchen entwickeln, unterschiedlich stark. Das beeinflusst die Ausnutzung der Produktionsfaktoren und damit auch die Industriestruktur.

Die bedeutendsten Strukturverschiebungen der Industrie in der BRD und der SU sind gleich. Gemeint sind die schnelle Zunahme des Maschinenbaus und der Chemie und die ebenso schnelle Abnahme der Leicht- und Nahrungsmittel-Industrie. Wichtig ist weiter, daß diese gleichartigen Tendenzen auf einem unterschiedlichen Niveau und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ablaufen. Diese Umstände sind wahrscheinlich erstens durch das unterschiedliche Ausgangsniveau der beiden Industrien und zweitens durch die schon erwähnten unterschiedlichen Tempi der gesamten Industrieentwicklung bedingt. In dieses Bild paßt auch die Entwicklung der sowjetischen Chemie und Energetik. Beide

³ BMWF 20 Jahre '70, Leistung in Zahlen, Bonn 1971, S. 57.

Tabelle 7

Entwicklung der Industriebranchenstruktur in der BRD berechnet aufgrund der Umsätze in den Jahren 1950 bis 1970 im Vergleich mit der SU (Bruttoproduktionswert in konstanten Preisen)

	BRD			UdSSR		
	1950	1960	1970 a)	1950	1960	1970
Energie	6,8	5,6	5,5	1,7	2,3	2,7
Brennstoffe	5,8	6,6	6,6	6,5	5,4	4,3
Schwarzmetallurgie	7,8	10,2	7,5	5,6	5,7	4,8
Buntmetallurgie	2,2	2,0	2,3	3,0	2,9	3,1
Maschinenbau	21,2	31,0	36,0	14,2	21,3	29,4
Chemie	9,4	9,6	10,6	3,4	4,4	6,7
Baumaterial	2,4	2,7	2,5	2,0	3,6	3,6
Glas u. Keramik	1,2	1,3	1,2	0,5	0,6	0,7
Halz u. Papier	6,3	5,3	4,9	9,3	7,1	5,3
Leichtindustrie	19,2	12,8	10,8	22,2	19,2	14,5
Nahrungsmittel	17,2	12,7	11,8	26,1	21,7	18,1
Andere	0,5	0,2	0,3	5,5	5,8	6,8
Industrie insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wachstum der Industrie	100	317	714	100	282	640

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die BRD 1956, S. 192 f. Statistisches Jahrbuch für die BRD 1961, S. 219 f. Statistisches Jahrbuch für die BRD 1972, S. 194 f.

a) Vorläufiges Ergebnis: Ohne Umsatz (Mehrwertsteuer).

Branchen weisen einen großen Nachholbedarf auf. Insgesamt kann man wohl sagen, daß die zwanzigjährige Entwicklung der sowjetischen und der BRD-Industrie vor allem auf säkuläre, systemunabhängige, und auch geographisch nicht bedingte Verschiebungen hinweist. Eine positive Erklärung dieser Verschiebungen finden wir vermutlich vor allem in dem technischen Charakter und den Entwicklungstendenzen der gegenwärtigen produktiven Kräfte.

Die sowjetische Industrieentwicklung ist in diesem Zusammenhang unter dem Aspekt des imitatorischen Wettbewerbs zu untersuchen. Auf diese Weise kann allerdings nicht alles erklärt werden. Die sowjetische Literatur bringt häufig Behauptungen, die einen selbständigen Weg im Bereich der Technik und Wirtschaftsstruktur beanspruchen. Obwohl diese Aussagen nicht immer mit der Wirklichkeit übereinstimmen, kann

man sicher wenigstens zeitweilig eine autonome Entwicklung in verschiedenen Bereichen feststellen. Als Beispiele können wir die Motorisierung oder die Struktur des Energiebedarfs nennen.

Wie wir schon angedeutet haben, drückt die gezeigte Strukturverschiebung auf der einen Seite die Verbreitung bestimmter grober und wenig homogener technologischer Klassen in den entsprechenden Liefer- oder Abnehmerbranchen aus und auf der anderen Seite die Zunahme der Rolle derselben überdurchschnittlich qualifizierten Branchen.

Eine notwendige Vertiefung der Analyse der technologisch relevanten Strukturentwicklung können erst detailliertere Angaben bringen. Auf diese Weise können wir zu homogenen Technologien, Produkten, Materialien usw. gelangen und den in den Strukturdaten sichtbaren technologischen Wechsel signifizieren.

Diesen Vorgang veranschaulicht folgendes Schema:

Schema 1

Branchenstruktur

grob	fein	Produkten- struktur	Technologische Struktur
			a) der Erzeugung b) der Anwendung
Maschinenbau	Elektro- technischer Maschinenbau	Computer	Verschiedene Bauelemente
Maschinenbau	Werkzeug- maschinen	Spanabhebende Maschinen	
Chemie	Kunststoffe	Polyäthylen	Hochdruck- polyäthylen
Chemie	Kunstfasern	Kunstseide	Azetatkunstseide
Metallurgie	Eisenmetallurgie	Stahlerzeugung	SM Stahl- erzeugung
Energie	Elektrische Energie	Kernkraftwerke	schnelle Brüter
Nahrungsmittel- industrie	Milchverarbeitung	Käseerzeugung	Weichkäse- erzeugung
Brennstoffe	Erdölverarbeitung	Schmiermittel- erzeugung	Katalytische Destillation
Brennstoffe	Feste Brennstoffe	Kohle	Tagebau

Schon die feinere Branchenstruktur, die sich in der weiteren Tabelle 8 für den Maschinenbau ergibt, kann das unbedingt technologisch relevante Merkmal jeder Branche — die Forschungsintensität — veranschaulichen.

Diese feinere Branchengliederung steht uns in den Input-Output-Tabellen zur Verfügung, deren Teile für die Jahre 1959 und 1966 in der Sowjetunion publiziert wurden.

Tabelle 8

Produktions- und Forschungsstruktur der Industrie in der BRD im Jahre 1969

Industriebereich	Umsatz (Mrd. DM)	%	Beschäftigte tausend	%	Forschungs- personal tausend	%
Gesamte Industrie	470,5	100	8 308	100	174,8	100
darunter:						
Energiewirtschaft	.	.			0,6	0,3
Bergbau	9,9	2,1	.	.	2,2	1,3
Chemische Industrie	46,7	9,9	563	6,8	52,5	30,0
Metallurgie	34,4	7,3	419	5,0	8,9	5,1
Maschinenbau, Fahrzeugbau und Metallverarbeitung ..	113,6	24,1	.	.	47,1	26,9
Elektrotechnische Industrie .	41,7	8,9	998	12,0	55,0	31,5
Verbrauchs- und Nahrungsmittelindustrie (Holz-, Papier-, Druck- gewerbe, Leder-Textil- gewerbe, Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	148,7	31,6	.	.	2,8	1,6

Quellen: BMWI: Technologie und Wirtschaft, Bonn 1970, S. 26. Forschungsbericht IV der Bundesregierung Bonn 1972, S. 210.

BMWF: Leistung in Zahlen 70, Bonn 1971, S. 58.

Die publizierten Angaben erlauben z. B. anhand der Struktur der Kohlenstoffbasis die Tendenz zur Verbreitung der petrochemischen Industrie zu überprüfen. Überraschenderweise zeigt sich, daß zwar in dem Gesamtverbrauch der Kohlenstoffrohstoffe die Kohle ihre Stellung verliert, aber daß der Rückgang des Erdöls noch stärker ist.

Tabelle 9

Entwicklung der Kohlenstoffbasis der chemischen Industrie in der SU

	Chemie 1959	%	Chemie 1966	%	Index
Kohle und Kokschemische Produkte (Mio. Rb)	169,3	49,7	306,2	46,0	180,9
Erdöl und Produkte der Erdölverarbeitung (Mio. Rb)	153,7	45,1	254,3	38,2	165,5
Produkte der Gasindustrie (Mio. Rb)	17,7	5,2	104,7	15,8	591,5
Insgesamt	340,7	100,0	665,2	100,0	195,2

Quellen: Nar.choz. SSSR 1960, S. 103 f. Nar.choz. SSSR 1967, S. 63 f.

Die bisher betrachteten Strukturdaten haben die Widerspiegelung bestimmter säkularer Tendenzen der technischen Entwicklung in der Branchenstruktur der Industrie gezeigt. Die feinere Strukturanalyse mit Hilfe der Input-Output-Tabelle hat unsere Erkenntnisse vertieft. Das grobe Bild der progressiven Entwicklung der sowjetischen chemischen Industrie konnte z. B. auf diese Weise korrigiert werden. Es ist wohl klar, daß man zu sicheren Aussagen über die technisch relevante Strukturentwicklung nur aufgrund einer komplexen Untersuchung der Einzelfälle kommen kann.

II. Fallstudien

Es wurden einige Fallstudien erarbeitet, die einen detaillierteren Einblick in die Ergebnisse der technologisch relevanten sowjetischen Strukturpolitik ermöglichen. Alle weiter kurz aufgeführten Studien zeigen in Bereichen unterschiedlichen Charakters und Tragweite relative Mißerfolge der sowjetischen Bemühungen. Das bedeutet natürlich nicht, daß man aufgrund dieser ausgewählten Beispiele ein Gesamturteil über die Effizienz sowjetischer Strukturpolitik fällen kann. Immerhin geht es aber um Fälle, die tatsächlich und sicherlich mit Recht jahrzehntelang die ständige Aufmerksamkeit der höchsten wirtschaftlichen und politischen Gremien erhalten hatten.

Folgende Fälle wurden untersucht:

1. Die Erzeugung und der Einsatz von Computern

2. Die Verbreitung der Oxygenstahlerzeugung
3. Die Umwandlung der Brennstoffbilanz

Im weiteren bringen wir den Inhalt dieser Untersuchungen in Stichworten mit ausgewähltem statistischen Material.

Die Verbreitung der Oxygenstahlerzeugung⁴

(kurze Zusammenfassung)

1. Die führende Stellung der Sowjetunion auf zahlreichen Gebieten der Eisenmetallurgie läßt es zunächst unverständlich erscheinen, warum eines der modernsten und vorteilhaftesten Stahlverfahren, nämlich das Oxygenstahlverfahren, nur sehr schleppend eingeführt werden konnte.
2. Die Ursachen liegen zweifellos nicht in einem etwaigen Unvermögen sowjetischer Ingenieure; sie liegen aber auch nicht im Bereich der zentralen Lenkung (im Sinne der Entscheidungsfindung). Vielmehr sind schon frühzeitig in Parteitags- und ZK-Beschlüssen eindeutig die entsprechenden Prioritäten gesetzt worden.
3. Dennoch haben 15 Jahre nicht gereicht, um als richtig erkannte zentrale Beschlüsse durchzusetzen, sobald sie gegen die Eigeninteressen großer Industriezweige verstießen. 1965 war lediglich ein Fünftel des Oxygenstahlplans erfüllt worden. Entsprechend skeptisch müssen sowjetische Prognosen betrachtet werden.
4. Sowjetische Erklärungsversuche (besondere Bedingungen in der SU, strukturbedingte Verzerrungen in kapitalistischen Investitionsentscheidungen, mangelnde Kostendegression bei Großanlagen) können nicht voll überzeugen. Vielmehr sind die Risikofurcht gegenüber einem neuartigen Verfahren, die mangelnde Bereitschaft zur vorzeitigen Stilllegung bewährter Anlagen, die Gefahr verzögerter Installationen und damit die Gefahr massiver Planrückstände und der Mangel an Substitutionsanreizen im sowjetischen Preissystem als Hauptgründe zu bewerten.
5. Teilweise liefern Argumentationen und Verhaltensweisen denen der amerikanischen Großkonzerne parallel; in den USA jedoch zwangen ausländische und entschlußfreudigere inländische Stahlerzeuger die Großkonzerne, bereits ab 1963 relativ rasch das überlegene Verfahren zu übernehmen.

⁴ J. Sláma, H. Vogel: Zur Verbreitung neuer Technologien in der UdSSR — eine Fallstudie: Das Oxygenblasstahlverfahren, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 187, Heft 3.

Tabelle 10: Stahlproduktion (S) und Oxygenstahlproduktion (O) in verschiedenen Ländern für die Jahre 1952—1970

	Japan			Italien			Schweden			UdSSR			ČSSR		
	S	O	% O	S	O	% O	S	O	% O	S	O	% O	S	O	% O
1952				3,5			1,7			34,5			3,8		
53										38,1					
54				4,2			1,9			41,4			4,3		
55	9,4			5,4						45,3			4,5		
56				5,9			2,4	0,1 a)	0,9	48,7			4,9		
57										51,2					
58	12,1			6,3			2,4	0,1	3,1	54,9	1,2	2,2	5,5		
59										60,0	1,9	3,2			
1960	22,1	2,6	11,9	8,2			3,2	0,1	3,9	65,3	2,5	3,8	6,8		
61	22,1	5,4	19,0							70,8	2,5	3,5			
62	27,5	8,4	30,6	9,8			3,6	0,4	12,0	76,3	2,7	3,5	7,6		
63	31,5	12,0	38,2	10,1						80,2	2,7	3,4	7,6		
64	39,8	17,6	44,2	9,8	0,2 a)	2,4			13,9	85,0	3,2 a)	3,8	8,4		
65	41,2	22,6	55,0	12,7	2,8	22,0	4,4	0,7	16,2	91,0	4,1	4,5	8,6		
66	47,8	29,9	62,6	13,6	3,7	27,2	4,8	1,4	29,2	96,9	6,4	6,6	9,1	0,3	3,3
67	62,1	41,7	67,2	15,9	4,3	26,9	4,8	1,6	32,8	102,2	9,4	9,2	10,0	1,1	11,0
68	66,9	49,3	73,7	17,0	4,9	28,7	5,1		33,0	106,5	11,3	10,6	10,6	14,0	14,0
69			76,9			28,4			32,8	110,3	15,1	13,7			
1970										115,0	20,0	17,4			

a) = geschätzt.

Fortsetzung (Tabelle 10)

	BRD			Österreich			Frankreich			Großbritannien			USA		
	S	O	% O	S	O	% O	S	O	% O	S	O	% O	S	O	% O
1952	18,6			1,1	0,1	0,6	10,9			16,7					
53															
54	20,2			1,7	0,6	35,9	10,6			18,8					
55				1,8			12,6			20,1			106,2		
56	26,6			2,1	0,9	40,9	13,4			21,0					
57															
58	26,2	0,3	1,3	2,4	1,2	48,7	14,6			19,9			77,3		
59															
1960	34,1	0,9	2,5	3,2	1,8	56,1	17,3	0,1	0,5	24,7	0,1	1,5	90,1	3,0	3,4
61	33,5	1,2	3,6				17,6	0,4	2,4	22,4	0,4	0,8	88,9	3,6	4,9
62	32,6	1,7	5,2	3,0	1,8	61,6	17,2	0,7	3,8	20,8	0,4	2,1	89,2	5,0	5,8
63	31,6	2,4	7,8	2,9			17,6	1,3	7,6	22,9	1,5	6,7	99,1	7,7	7,8
64	37,3	5,2	14,0	3,2	2,0	61,5	19,8	2,2	11,2	26,7	3,0	11,4	115,1	14,0	12,2
65	36,8	7,0	19,1	3,2			19,6	2,6	13,1	27,4	4,5	16,5	119,0	20,7	17,4
66	35,3	8,7	24,5	3,2	2,0	61,3	19,6	2,9	14,7	24,7	6,5	26,1	121,6	30,8	25,3
67	36,7	11,6	31,5	3,0	2,0	67,0	19,7	3,3	16,7	24,3	6,7	27,6	115,1	37,6	32,7
68	41,2	15,3	37,1	3,5	2,4	69,8	20,4		18,2	26,3		28,2	118,9	44,1	37,1
69			46,0			69,5			22,0			27,6			

Anmerkung: Die Reihenfolge der Länder entspricht dem Zuwachs der Stahlerzeugung in dem Jahrzehnt 1958–1968.
 Quellen zu Tabelle 10: Die Ausbreitung neuer Technologien, Monatsberichte, Beilage Nr. 87, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1969, S. 4 ff. UVVTEI, Prag 1968, S. 228 u. „Industrie in Polen und ausgewählten Ländern (polnisch), Warschau 1970, S. 1166 u. ff., Narchoz. SSSR 1965, S. 184, Narchoz. SSSR 1967, S. 247, Narchoz. SSSR 1968, S. 245, Narchoz. SSSR 1969, S. 208, Stahl und Eisen Nr. 9/1970, S. 485, Stal' 2/1971, S. 128, Stahl und Eisen Nr. 9/1971, S. 533.

Die Herstellung und der Einsatz von Computern⁵

(kurze Zusammenfassung)

1. Die Rolle der elektronischen Datenverarbeitungsanlagen (Computer) innerhalb einer Volkswirtschaft ist wegen der außerordentlichen Innovation, die mit Herstellung und Einsatz verbunden ist, ein wichtiges Maß für den Reifegrad einer Industriegesellschaft.
2. Um die Rolle der Computer im RgW-Bereich entsprechend auswerten zu können, muß beachtet werden, daß Herstellung und Einsatz der Computer im Westen seit Jahren überproportional anwachsen und der Vorsprung der USA gegenüber den anderen westlichen Industriestaaten, der heute 6—8 Jahre beträgt, weiter zunimmt.
3. Der zusätzliche Rückstand des RgW-Bereichs beträgt für die Gruppe der höher industrialisierten Staaten (UdSSR, DDR, ČSSR) 6—7 Jahre gegenüber Westeuropa, für die übrigen RgW-Staaten etwa 10—12 Jahre. Auch hier bleibt der Abstand oder wächst weiter. Das gilt selbst bei Erfüllung der sowjetischen Pläne.
4. Spezifische Schwierigkeiten bei Herstellung und Einsatz sowjetischer Computer liegen in den unwirtschaftlich kleinen Serien, der weitgehend fehlenden Zuverlässigkeit der Geräte, dem unverständlichen Ausmaß an überflüssigen Parallelentwicklungen und der veralteten Form, in der die Software hier entsteht und genutzt wird.

Die Umwandlung der Brennstoffbilanz⁶

(kurze Zusammenfassung)

1. Die Sowjetunion besitzt einen bedeutenden Anteil der Weltvorräte an allen Brennstoffen.
2. Bis zur Mitte der 50er Jahre wurde vor allem die Kohleförderung bevorzugt. Die flüssigen und gasförmigen Ressourcen wurden unterschätzt. Die Kostenvorteile von Erdöl und Erdgas blieben ungenützt. Erst im Jahre 1960 wurde der Anteil des Erdöls in der Brennstoffproduktion von 1913 wieder erreicht.
3. Vernachlässigt wurden vor allem folgende Bereiche: Petrochemie, Gas- und Ölheizung in Energiewirtschaft, Industrie und Haushalten, Motorisierung.

⁵ J. Sláma, H. Vogel: Die Verbreitung neuer Technologien in der UdSSR, Fallstudie: Elektronische Datenverarbeitung. (Stiftung Wissenschaft und Politik, Eggenberg 1972.)

⁶ G. Fink, J. Sláma: Zur Problematik von Rohstoffprognosen: Sowjetisches Erdöl, in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, Band IV/1973.

Tabelle 11: Computereinsatz pro 1 Mio Einwohner im Jahre 1970 nach Ländern

Land	Land	Land	
UdSSR	25	BRD	109
DDR	21	Großbritannien	91
Polen	6	Frankreich	90
ČSSR	16	Italien	48
Jugoslawien	6	Niederlande	94
Ungarn	11	Belgien u. Luxemburg	90
Rumänien	2,5	Schweiz	145
Bulgarien	5	Schweden	86
		Dänemark	71
		Österreich	47
		Norwegen	64
		Griechenland	23
		Spanien	6
		Finnland	32
		Irland	52
		Portugal	10
		USA	344
		Kanada	107
		Mexico	6
		Japan	56
		Israel	43
		Südafrika	23
		Australien	69
		Neuseeland	39

Tabelle 12: Vergleich der Computer- (EDVA) Erzeugung mit den Anlageinvestitionen und dem Sozialprodukt (Volkeinkommen)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
UdSSR (Mrd. Rb)									
EDVA-Produktion	0,26	0,36	0,49	0,71	0,72	1,22	1,28	21,06	2,0
Anlageinvestitionen	66,0	71,2	73,6	82,0	86,3	92,5	100,9	107,7	113,6
Volkeinkommen	225,5	244,1	261,9	289,6	307,3	326,7	350,1	373,6	401,4
EDVA: Invest. (%)	3,9	5,1	6,7	8,7	11,9	12,7	14,7	14,8	17,6
EDVA: VE (%)	1,1	1,5	1,9	2,4	2,5	3,1	3,7	4,2	4,9
BRD (Mrd. DM)									
EDVA-Produktion	1,93	1,96	2,30						
Anlageinvestitionen	114,4	124,8	146,2						
GNP	495,0	539,0	603,0						
EDVA: Invest. (%)	16,9	15,7	15,7						
EDVA: GNP (%)	3,9	3,6	3,8						
USA (Mrd. \$)									
EDVA-Produktion	133,6	4,13	4,79						
Anlageinvestitionen	658,0	146,1	158,7						
GNP		718,0	775,0						
EDVA: Invest. (%)		28,3	30,2						
EDVA: GNP (%)		5,7	6,2						

Quellen: UVTEI-Ukazatelé, S. 323, 329; Nar.choz SSSR 1970, S. 220, 533, 478; Rocznik statystyki miedzynarodowej 1970, S. 108; Statist. Jahrbuch BRD 1971, S. 504, 132; UN Statistical Yearbook 1970, S. 578, Gos. platielnyj plan razvitiia narodnogo chozajstva SSSR v 1971—1975 gg. Moskva 1972, S. 345, 347, 352.

4. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen zunächst in der Fehleinschätzung der zu entwickelnden Energiestruktur, in der Unterdrückung des Konsums (Motorisierung), im niedrigeren Entwicklungsniveau des Landes, im technischen Unvermögen zum raschen Wandel (Petrochemie) und in der vermutlich starken Position der Kohlenlobby.

Tabelle 13

**Strukturelle Entwicklung der Brennstoffproduktion in der UdSSR
von 1913 bis 1970**

Jahr	Brennstoffe insgesamt in Mio. to SKE	darunter			% - Anteil		
		Erdöl	Gas	Kohle	Erdöl	Gas	Kohle
1913	48,2	14,7	—	23,1	30,5	—	48,0
1940	237,7	44,5	4,4	140,5	18,7	1,9	59,1
1950	311,2	54,2	7,3	205,7	17,4	2,3	66,1
1955	479,9	101,2	11,4	310,8	21,1	2,4	64,8
1960	692,8	211,4	54,4	373,1	30,5	7,9	53,9
1965	966,6	346,4	149,8	412,5	35,8	15,5	42,7
1967	1 088,4	411,9	187,4	428,6	37,8	17,2	39,4
1970	1 248,6	504,2	235,6	451,2	40,4	18,9	36,1

Quelle: Nar.choz. 1970, S. 183.

III. Zusammenfassung

Die Untersuchung hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

1. Die Entwicklung der Branchenstruktur der sowjetischen Industrie zwischen den Jahren 1950 und 1970 spiegelt vor allem in dem vorrangigen Wachstum des Maschinenbaus, der chemischen Industrie und der Energieversorgung die technologischen Entwicklungstendenzen der gegenwärtigen Produktivkräfte wider.
2. Der Vergleich der sowjetischen und BRD-Industriestrukturentwicklung hat überwiegend gleiche Strukturverschiebungen gezeigt. Die Unterschiede in der Strukturentwicklung sind vor allem durch das unterschiedliche Entwicklungsniveau und durch unterschiedliche Wachstumstempi bedingt.
3. Eine tiefere Analyse der technologischen Entwicklung anhand der Struktur Tendenzen verlangt nach detaillierteren Angaben, die man z. B. in Input-Output-Tabellen finden kann.

4. Verlässliche Aussagen über die Effizienz der technologisch motivierten, sektoralen Strukturpolitik können erst auf der Grundlage von Fallstudien getroffen werden.
5. Einige derartige Studien, die wichtige Bereiche der Sowjetwirtschaft berührten, haben auch systembedingte Schwierigkeiten bei der Planung und Durchführung von technisch und organisatorisch anspruchsvollen Strukturverschiebung gezeigt.

Literaturhinweise

- Akademija Nauk SSSR: Očerki razvitija tehniki v SSSR Moskva 1970.
- L. Ja. Berri u. a. (Hrsg.): Voproizvodstvo sovokupnogo obščestvennogo produkta i metodologičeskie problemy mežotraslevych balansov stran-členov SEV Moskva 1970.
- Le Boeuf, R.: Production and Use of Computers in the Communist Countries of Eastern Europe. In: Economic Developments in Countries of Eastern Europe. Joint Economic Committee. Washington 1970.
- Černuchin, A. A., Flakserman, Ju. N. Ėkonomika énergetiki SSSR, Moskva 1970.
- Campbell, R. W. The Economies of Soviet Oil and Gas, Baltimore 1968.
- Dobrov, G. M. (Hrsg.): Analiz tendencij i prognozirovanije naučno-tečničeskogo progressa, Kiev 1967.
- Ebel, R. E. Communist Trade in Oil and Gas, New York 1970.
- Gatovskij, L. M., Chejnmán, S. A. (Hrsg.): Metodologija prognozirovanija ekonomičeskogo razvitija SSSR, Moskva 1971.
- Granick, D. Soviet Metal-Fabricating and Economic Development Madison, Milwaukee, London 1967.
- Gumpel, W. Energiepolitik in der Sowjetunion, Köln 1970.
- Hatzold, O. (Hrsg.): Innovation in der Wirtschaft, München 1970.
- Hemy, G. The soviet chemical Industry, London 1971.
- Hirsch, J. Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt/M. 1970.
- Efimov, A. N. (Hrsg.): Mežotraslevoj balans i proporcii narodnogo chozjajstva. Moskva 1969.
- Judy, R. W.: The Case of Computer Technology. In: East-West-Trade and the Technology Gap. New York, London 1970.
- Kaser, M. Wirtschaftspolitik der Sowjetunion, München 1970.
- Kosta, H. G. J., Kramer, H., Sláma J. Der technologische Fortschritt in Österreich und in der Tschechoslowakei. Wien, New York 1971.
- Kosta, J. J. Versuch eines Strukturvergleichs der österreichischen und der tschechoslowakischen Wirtschaftsentwicklung. In der Schriftenreihe der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte Nr. 2, Wien 1970.

- Krečnevich, V. V.* Vlijanie naučno-tehničeskogo progressa na izmenenie struktury rabočego klassa SSSR. Moskva 1971.
- Lee, J. R.* The Fuels Industries (in Economic Performance and the Military Burden in the Soviet Union). Washington 1970.
- Liening, E.* Entwicklungstendenzen in der Chemiewirtschaft des Ostblocks Teil IV. Sowjetunion. Berlin 1970.
- Nešvera, V.* Investitionen in Österreich und in der Tschechoslowakei. Wien, New York 1971.
- OECD: Science Policy in the USSR. Paris 1969.
- Popov, I. V.* Osnovnye napravlenija tehničeskogo progressa v stranach SEV. Moskva 1969.
- Pavlenko, A. S., Nekrasov, A. M.* (red.): Ėnergetika SSSR v 1971—1975 godach, Moskva 1972.
- Rešenija partii i pravitelstva po chozjajstvennym voprosam 1917—1968. Moskva 1968—1970.
- Richta Report — Politische Ökonomie des XX. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 1971.
- Rödel, U.* Forschungsprioritäten und technologische Entwicklung, Frankfurt/Main 1972.
- Scharpenack, F.* (Hrsg.): Strukturwandel der Wirtschaft im Gefolge der Computer, Basel, Tübingen 1966.
- Tolkačev, A. S.* Ėkonomičeskie problemy materialno-tehničeskoi bazy komunizma v SSSR, Moskva 1971.
- Tolkačev, A. S., Denisenko, I. M.* (Hrsg.): Osnovnye napravlenija naučno-tehničeskogo progressa Moskva 1971.
- Treml, V. G., Gallik, D. M., Kostinsky, B. L., Kruger, K. W.* The Structure of the Soviet Economy, McLean, Virginia 22101 1971.
- Vlasák, L., Řiha, L.* Vědecko-technická politika Praha 1970.
- Wagener, H.-J.* Zur sowjetischen Statistik des industriellen Input und Outputs, in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas 4/1973.
- Wyższa szkoła nauk społecznych przy KCPZPR Problemy strategii gospodarczej, Warszawa 1971.
- Zacharov, V. G.* Osobennosti vosproizvodstva osnovnykh fondov v uslovijach nauč-tehničeskoi revuljucii, Moskva 1972.

Beschäftigungsprobleme in zentral-administrativen Planungssystemen

Von *Jiří Kosta*, Frankfurt

In dieser Studie werden allgemeine und spezifische Beschäftigungsprobleme in zentral-administrativen Planungssystemen untersucht. Der erste Teil der Arbeit analysiert aufgrund eines Beschäftigungsvergleichs von drei RgW-Ländern — der Sowjetunion, der DDR und der Tschechoslowakei — mit drei westlichen Industrieländern — den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik und Österreich — die unterschiedlichen Arbeitskräftestrukturen und -entwicklungen in Ost und West. Im zweiten Teil wird die Planung und Lenkung der Beschäftigung im zentral-administrativen System beschrieben und auf einige besondere Probleme in den Volkswirtschaften der Sowjetunion und der Tschechoslowakei hingewiesen.

I. Entwicklung der Erwerbsquote und der Beschäftigungsstruktur

In der folgenden statistisch-empirischen Untersuchung stützen wir uns auf Daten über die Beschäftigungsentwicklung in der Sowjetunion, der DDR und der ČSSR. Die UdSSR dürfte als historisch erstes und als größtes Land einer zentral-administrativen Planwirtschaft untersuchenswert sein, da sie die Planungssysteme in allen RgW-Ländern maßgeblich beeinflußt hat. Eine Reihe von Phänomenen im gesamten RgW-Bereich kann allein aufgrund der Entwicklung der Sowjetwirtschaft — insbesondere auch der Beschäftigungsentwicklung — erklärt werden. Die DDR und die Tschechoslowakei haben wir deshalb gewählt, weil beide industriell hochentwickelte Länder sind, die vor ähnlichen Problemen stehen wie westliche Industrieländer. Für die Wahl der drei Länder sprach auch die Möglichkeit, vergleichbare Daten westlicher Volkswirtschaften gegenüberzustellen. Zunächst bot sich ein Vergleich der Sowjetunion mit den Vereinigten Staaten an, die hinsichtlich Größe, geographischer Bedingungen sowie ihrer dominierenden Stellung in beiden Systemen — trotz unterschiedlicher Entwicklungsstufe — Ähnlichkeiten aufweisen. Weiters ist ein Beschäftigungsvergleich der Bundesrepublik und der DDR sinnvoll, da der Reifegrad der industriellen Entwicklung und die historischen Gemeinsamkeiten geeignete Voraussetzungen für eine komparative Untersuchung bieten; aus

analogen Gründen kann die Beschäftigungsentwicklung in der Tschechoslowakei derjenigen in Österreich gegenübergestellt werden. In allen drei Fällen standen bereits einige vergleichende Analysen zur Verfügung, wobei die statistischen Daten der Sowjetunion und der USA wegen ihrer Lückenhaftigkeit einige Schwierigkeiten bereiten.

1. Die Beschäftigungsentwicklung und Erwerbsquoten

Das Wachstum der Beschäftigung ist — langfristig gesehen — in hohem Maße von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen abhängig. Deshalb sollen zunächst die Daten der Beschäftigungsentwicklung dem Bevölkerungswachstum gegenübergestellt werden. Daran anknüpfend sind die Erwerbsquoten der vergleichbaren Länder zu untersuchen.

Ein Vergleich der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung sowie der Erwerbsquoten in der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten stößt auf eine Reihe von methodischen Schwierigkeiten, da einmal die sowjetischen Erwerbsstatistik lückenhaft ist, zum anderen die Definitionen der Erwerbstätigkeit voneinander abweichen. Kaum vergleichbar sind aus dem ersteren Grund die Vorkriegsdaten¹; wir mußten uns deshalb auf Zahlen der beiden letzten Volkszählungen (für die UdSSR: 1959 und 1970, für die USA 1960 und 1970) beschränken. Doch auch die jeweiligen Definitionen von Bevölkerung und Gesamt- bzw. Teilbeschäftigung (vgl. Tab. 1) unterscheiden sich in beiden Ländern. Während für die *Bevölkerung* in der sowjetischen Statistik keine eindeutige Abgrenzung zu finden war, haben wir für die Vereinigten Staaten die Zahlen der Wohnbevölkerung gewählt, so daß die im Ausland befindlichen Angehörigen der Streitkräfte ausgeklammert sind. Unter *Gesamtbeschäftigung* versteht man in der sowjetischen Statistik alle Beschäftigten einschließlich der (ansonsten nicht als „ökonomisch aktiv“ angesehenen) Streitkräfte sowie die Kategorie der Beschäftigten in der „individuellen Wirtschaft auf dem Lande“ („Hofwirtschaft“) und in der „Hauswirtschaft“ (nicht „Hausfrauen“). Ausgeklammert sind Schüler, Studenten und Lehrlinge. In den USA werden die Daten über die Gesamtbeschäftigung aus laufenden Monatsstatistiken für das ganze Jahr berechnet, wobei die betreffende Person eine Mindestzahl von 15 Wochenstunden in der Woche um den 12. jeden Monats gearbeitet haben muß. Bereits aus diesen Definitionsunterschieden wird ersichtlich, daß die Daten über die Gesamtbeschäftigung nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Die *Teilbeschäftigungsdaten* schließen in beiden Fällen die Streitkräfte aus,

¹ Nur für die Volkszählung vom 17. 1. 1939 gibt es einigermaßen verlässliche Daten (vgl. G. Ipsen, *Arbeitskraft und Arbeitsvermögen*, in Osteuropa-Handbuch Sowjetunion, Köln—Graz 1965), aber selbst diese sind mit den Nachkriegsdaten schwer vergleichbar.

Tabelle 1: Bevölkerung und Beschäftigung in der UdSSR und den USA (1959—1970)

Jahr	UdSSR							
	(1) Bevölkerung		(2) Gesamtbeschäftigte		(3) Teilbeschäftigte a)		(4) Erwerbsquoten	
	Mill. Pers.	% c)	Mill. Pers.	% c)	Mill. Pers.	% c)	(2) : (1)	(3) : (1)
1959 d)	208,8	x	109,1	x	99,1	x	52,3	47,5
1970	241,7	1,3	121,4	1,0	115,5	1,4	50,2	47,8

Fortsetzung (Tabelle 1)

USA								
Jahr	(5) Bevölkerung		(6) Total Labor Force		(7) Civilian Labor Force ^{b)}		(8) Erwerbsquote	
	Mill. Pers.	% c)	Mill. Pers.	% c)	Mill. Pers.	% c)	(6) : (5)	(7) : (5)
1959 d)	179,3	x	72,1	x	69,6	x	40,2	38,8
1970	203,2	1,3	85,9	1,8	82,7	1,7	42,3	40,7

a) ohne Streikkräfte und Beschäftigte in Haus- und Hofwirtschaft; b) ohne Streitkräfte; c) jahresdurchschnittliche Veränderung; d) USA: 1960.

Quellen: Year Book of Labour Statistics, 1971, I. L. O. Geneva, S. 43.
Ekonomika truda (Autorenkollektiv), Moskau, 1967, S. 390-381.
Sowjetwissenschaft, Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge, Berlin, Heft Nr. 11/1972, S. 1127.
Statistical Abstract of the U. S. 1971, S. 5-No. 1, S. 211-No. 327.

in der UdSSR werden darüber hinaus noch die in der Haus- und Hofwirtschaft Beschäftigten ausgeklammert. Auch hier sind die unterschiedlichen Abgrenzungen offenkundig. Dies alles bedeutet, daß auch die Erwerbsquoten beider Länder, d. h., der Anteil der Gesamtbeschäftigung bzw. der Teilbeschäftigung (ohne Streitkräfte) an der Bevölkerung nicht direkt vergleichbar sind.

Dennoch können bei Berücksichtigung der erwähnten Definitionsunterschiede zu Tabelle 1 folgende Aussagen formuliert werden: Die Zuwachsrate der Bevölkerung war in beiden Ländern etwa gleich hoch (daran würde sich kaum etwas ändern, wenn — etwa unter Berücksichtigung der im Ausland befindlichen US-Streitkräfte — die Bevölkerungszahlen der USA anders definiert würden). Die Gesamtbeschäftigung stieg in der Sowjetunion etwas langsamer an, als die Einwohnerzahl: dies dürfte auf einen anteilmäßigen Rückgang der in Haus- und Hofwirtschaft Tätigen (eine Tendenz, die wir für wahrscheinlich halten) und/oder der im Wehr- und Sicherheitsdienst Beschäftigten zurückzuführen sein. In den Vereinigten Staaten stieg demgegenüber die Zahl der Beschäftigten stärker als die der Bevölkerung. Die Teilbeschäftigung (ohne Streitkräfte und Beschäftigte in Haus- und Hofwirtschaft) hat in der Sowjetunion nur wenig schneller zugenommen als die Bevölkerung; in den USA war diese Tendenz jedoch deutlicher (hier Beschäftigung ohne Streitkräfte).

Bei alledem ist allerdings folgendes zu berücksichtigen: die *Erwerbsquoten* waren bereits am Anfang der untersuchten Periode *in der Sowjetunion sehr viel höher* als in den Vereinigten Staaten (selbst wenn die Vergleichbarkeit der Erwerbsquoten in Frage gestellt wird, so dürften entsprechende Korrekturen den in Tabelle 1 festgestellten Unterschied von 8—12 % nur unwesentlich verringern).

Es wird noch an weiteren Daten zu überprüfen sein, ob und in welcher Hinsicht das Arbeitskräftepotential der UdSSR tatsächlich stärker ausgeschöpft wird als das der USA².

Der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung der DDR und der Bundesrepublik erstreckt sich nur über ein Jahrfünft (1964—1969), für das vergleichbare Zahlen über die Gesamtbeschäftigung zur Verfügung stehen³. Dadurch fällt aus unserer Überlegung ein wichtiges Datum heraus:

² Vgl. insbesondere Tabelle 4 und Kommentar dazu.

³ Alle statistischen DDR-BRD-Vergleiche stützen sich — soweit nicht ausdrücklich andere Quellen angeführt sind — auf die gründliche Teamarbeit der vom Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen beauftragten wissenschaftlichen Kommission, deren Resultate als „Materialien zur Lage der Nation 1971“ veröffentlicht wurden.

die hohe Zahl der Bürger im erwerbstätigen Alter, die vor dem Mauerbau die DDR verlassen haben⁴.

Tabelle 2

Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in der DDR u. der BRD

DDR					
Jahr	Wohnbevölkerung		Erwerbspersonen		Erwerbsquote
	Mill. Pers.	% *	Mill. Pers.	% *	
1964	17 004	x	8 345	100,0	49,1
1969	17 075	0,1	8 685	0,8	50,9

Fortsetzung (Tabelle 2)

BRD					
Jahr	Wohnbevölkerung		Erwerbspersonen		Erwerbsquote
	Mill. Pers.	% *	Mill. Pers.	% *	
1964	58 267	x	27 148	x	46,6
1969	60 848	0,9	27 001	—0,1	44,4

* Jahresdurchschnittliche Veränderung.

Quelle: Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, aus den Materialien zur Lage der Nation 1971, Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen, Tabelle A 26.

Die Zahlen in Tabelle 2 zeigen folgendes Bild: Während in der DDR trotz der vorhandenen Arbeitskräftknappheit die Zahl der Erwerbspersonen bei fast gleichbleibender Einwohnerzahl etwas anstieg, stagnierte in der Bundesrepublik die Beschäftigtenzahl, obwohl die Bevölkerungszahl hier expandierte. Dies führte zu einer *Zunahme der Erwerbsquote in der DDR*, und — umgekehrt — zu einer *Abnahme der Erwerbsquote in der BRD*.

⁴ Dazu vgl. *Dietrich Storbeck*, Soziale Strukturen in Mitteldeutschland, Berlin 1964.

Tabelle 3

Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in der ČSSR und in Österreich

ČSSR					
Jahr	Wohnbevölkerung		Berufstätige		Erwerbsquote
	Mill. Pers.	% *	Mill. Pers.	% *	
1961	13 746	x	6 439	x	46,8
1970	14 362	0,5	6 989	0,9	48,7

Fortsetzung (Tabelle 3)

Österreich					
Jahr	Wohnbevölkerung		Berufstätige		Erwerbsquote
	Mill. Pers.	% *	Mill. Pers.	% *	
1961	7 074	x	3 370	x	47,6
1970	7 423	0,5	3 265	—0,2	44,0

* Jahresdurchschnittliche Veränderung in %.

Quellen: Štátní lidu, domu, bytu, ČSSR 1970, S. 16, Ergebnisse der Volkszählung vom 21. 3. 1961, Wien 1964, S. 7, Schätzungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung für das Jahr 1970.

Auch der Vergleich der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in der ČSSR und in Österreich führt zu einem ähnlichen Resultat wie der vorhergehende Vergleich der DDR und der Bundesrepublik. Während sich von 1961 bis 1970 in der Tschechoslowakei die Erwerbsquote erhöhte, war die Entwicklung der Erwerbsquote in Österreich rückläufig (die Vergleichbarkeit der Erwerbsquoten zwischen den beiden Ländern ist möglicherweise durch methodische Unterschiede, die im Zusammenhang mit Tabelle 6 diskutiert werden, etwas beeinträchtigt; dies ändert jedoch nichts an der allgemeinen Aussage über die entgegengesetzten Tendenzen des Beschäftigungsgrades in beiden Ländern).

Die Gegenüberstellungen der Erwerbsquotenentwicklungen in Tabelle 1, 2 und 3 deuten daraufhin, daß das Arbeitskräftepotential in den

RgW-Ländern zunehmend stärker ausgeschöpft wird als in den vergleichbaren westlichen Industrieländern. Wir haben allerdings bisher den Einfluß demographischer Faktoren wie der Alters- und Geschlechtsstruktur ausgeklammert. In den drei folgenden Querschnittsvergleichen soll daher die nach Geschlecht gegliederte Erwerbsquote den Auslastungskoeffizienten des Arbeitskräftepotentials (Verhältnis der Erwerbstätigenzahlen zu den Zahlen der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) ergänzen.

Aufgrund der einzigen sowjetischen Volkszählung, über die ausreichende Beschäftigungsdaten veröffentlicht worden sind, gibt es in der sowjetischen Fachliteratur Vergleichsdaten über die Erwerbsentwicklung in der UdSSR und in den Vereinigten Staaten, auf die wir uns hier stützen wollen⁵. Die in Tabelle 4 zusammengestellten Bevölkerungszahlen zeigen, daß die sowjetische Erwerbsquote für Männer die entsprechende amerikanische Erwerbsquote nur wenig übertraf. Die *Erwerbsbeteiligung der Frauen* war hingegen *in der UdSSR sehr viel höher als in den USA*. Dadurch lag *die sowjetische Erwerbsquote insgesamt mit 52 % erheblich über der Erwerbsquote der Vereinigten Staaten (40 %)*.

Die spezifische Erwerbsquote für die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (Definition: Anm. zu Tab. 4) lag bei den Männern der USA etwas höher als in der Sowjetunion: dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß es in der UdSSR relativ mehr Schüler und Studenten im Alter von 16 bis etwa 25 Jahren gibt als in den USA. Beim Auslastungskoeffizienten (Verhältnis der Beschäftigungszahl zur Zahl der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) ist die „Vorrangstellung“ der USA noch ausgeprägter, da mehr Männer im Alter von über 60 Jahren erwerbstätig sind, während in der Sowjetunion relativ mehr Männer Renten beziehen. Für die *spezifischen Gesamtquoten* sind aber schließlich die Frauenerwerbsquoten ausschlaggebend, die in beiden Fällen *in der UdSSR sehr viel höher* liegen als in den USA.

Der Vergleich der Beschäftigungsquoten und der Auslastungskoeffizienten des Arbeitskräftepotenzials in der DDR und der Bundesrepublik stützt sich wiederum auf verlässliche vergleichbare Daten (vgl. Fußnote 3). Die höheren Anteile der männlichen und weiblichen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (Definition: Anm. zu Tab. 5) an der Gesamtbevölkerung der BRD sind zweifellos eine Folge der hohen Abwanderungszahlen dieser Altersgruppen aus der DDR vor dem Jahre 1961. Dadurch konnte trotz hoher Auslastung des Arbeitskräftepotentials die männliche

⁵ Autorenkollektiv unter der Leitung von A. S. Kudrjavcev, *Ekonomika truda*, Moskva 1967.

Tabelle 4: Allgemeine und spezifische Erwerbsquoten in der UdSSR und den USA (1959)

Bevölkerungsgruppe	UdSSR			USA		
	männl.	weibl.	insges.	männl.	weibl.	insges.
1. Bevölkerung insgesamt	94,0	114,8	208,8	86,9	88,7	175,6
2. Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter*	55,1	64,7	119,8	47,7	44,8	92,5
3. Erwerbspersonen im arbeitsfähigen Alter*	48,7	49,1	97,8	42,6	18,2	60,8
4. Erwerbspersonen oberhalb des arbeitsfähigen Alters	3,8	7,5	11,3	5,4	3,8	9,2
5. Erwerbspersonen insgesamt	52,5	56,6	109,1	48,0	22,0	70,0
6. Allgemeine Erwerbsquote (5 : 1)	55,8	49,3	52,3	55,2	24,8	39,9
7. Spezifische Erwerbsquote (3 : 2)	88,4	75,9	81,6	89,3	40,6	65,7
8. Auslastungskoeffizient (5 : 2)	95,3	87,5	91,1	100,6	49,1	75,7

* Männer 16—60, Frauen 16—55 (sowjetische Definition).

Quellen: Ekonomika truda (Autorenkollektiv), Moskva 1967, S. 381.

Tabelle 5: Erwerbsquote und Auslastungskoeffizient des Arbeitskräftepotentials in der DDR und der BRD, 1964

	DDR					
	männlich		weiblich		insgesamt	
	Mill. Pers.	%	Mill. Pers.	%	Mill. Pers.	%
Bevölkerung insges.	7 748	100,0	9 256	100,0	17 004	100,0
Bevölkerung im arbeitsfäh. Alter*	4 855	62,6	5 224	56,4	10 079	59,3
Erwerbspersonen	4 657	60,1	3 688	39,9	8 345	49,1
Erwerbsquote (3) : (1) ...	x	60,1	x	39,9	x	49,1
Auslastungskoeffizient d. Arbeitskräftepotentials	x	95,5	x	70,6	x	82,2

Fortsetzung (Tabelle 5)

	BRD					
	männlich		weiblich		insgesamt	
	Mill. Pers.	%	Mill. Pers.	%	Mill. Pers.	%
Bevölkerung insges.	27 595	100,0	30 671	100,0	58 267	100,0
Bevölkerung im arbeitsfäh. Alter*	18 661	67,6	18 610	60,7	37 271	64,0
Erwerbspersonen	17 269	62,5	9 879	32,2	27 148	46,6
Erwerbsquote (3) : (1) ...	x	62,5	x	32,2	x	46,6
Auslastungskoeffizient d. Arbeitskräftepotentials	x	92,5	x	53,9	x	72,8

* Männer 14—65, Frauen 14—60 (DDR-Definition).
Quelle: Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, a.a.O., Tab. A 28, A 27.

Tabelle 6: Erwerbsquote und Auslastungskoeffizient des Arbeitskräftepotentials in der ČSSR und in Österreich, 1961

	ČSSR						Österreich			
	männl. Mill.	o/o	weibl. Mill.	o/o	inges. Mill.	o/o	männl. Mill.	o/o	weibl. Mill.	o/o
1. Bevölkerung insges. .	6 705	100,0	7 041	100,0	13 746	100,0	3 296	100,0	3 777	100,0
2. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter *	3 998	59,6	3 678	52,2	7 676	55,8	1 965	59,6	1 957	51,8
3. Erwerbspersonen * ..	3 823	57,0	2 660	37,8	6 483	47,2	1 912	58,0	1 314	34,8
Erwerbsquote (3) : (1)	x	57,0	x	37,8	x	47,2	x	58,0	x	34,8
Auslastungs- koeffizient des ähnl. Arbeitskräfte- potentials (3) : (2) ..	x	95,6	x	72,3	x	84,5	x	97,3	x	67,1
										82,2

* Männer 15—59, Frauen 15—54 (tschechoslowakische Definition),
** ohne Lehrlinge.

Quelle: V. Srb, Demografická příručka, Praha 1967, S. 21, 34, 53, Ergebnisse der Volkszählung vom 21. März 1961, Heft 11, Wien 1964, S. 7, 11—12, 25.

Erwerbsquote der DDR den entsprechenden Indikator der Bundesrepublik nicht erreichen. Die *Frauenerwerbsquote* ist allerdings *in der DDR erheblich höher als in der BRD*. Der Auslastungskoeffizient des Arbeitskräftepotentials (Verhältnis der Beschäftigtenzahlen zu den Zahlen der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) übertrifft in der DDR den vergleichbaren Wert der Bundesrepublik für beide Geschlechter, wobei der Unterschied bei den Frauen besonders gravierend ist.

Die von uns in Tabelle 6 zusammengestellten Daten über die Erwerbsquoten und Auslastungskoeffizienten der Tschechoslowakei und Österreichs unterscheiden sich von den vergleichbaren Daten in Tabelle 3 aus zwei Gründen: Zum einen mußten wir im Falle der ČSSR bei dieser Tabelle eine andere Quelle benützen, da in der (neueren) Quelle zu Tabelle 3 die Angaben für die vorgenommene Gliederung nicht ausreichen; zum zweiten war es im Interesse der Vergleichbarkeit notwendig, die österreichischen Daten um die Lehrlingszahlen zu vermindern. Die nunmehr *vergleichbaren Erwerbsquoten sind in Österreich etwas höher als in der Tschechoslowakei*, was vermutlich auf den höheren Anteil der Studenten an der erwerbstätigen Bevölkerung der ČSSR und auch der älteren nicht mehr erwerbstätigen Rentner (60 und mehr) in der Tschechoslowakei zurückzuführen ist. Die Frauenerwerbsquoten sind wiederum in der ČSSR erheblich höher als in Österreich, so daß auch die *Gesamt-Erwerbsquote der Tschechoslowakei diejenige Österreichs übertrifft*. Ein ähnliches Bild wie die Erwerbsquoten zeigen auch die Auslastungskoeffizienten.

Aus den Daten der Tabellen 4, 5 und 6 geht bereits hervor, daß *der Anteil der Frauen am Erwerbsleben in den RgW-Ländern im Vergleich zu den Ländern des Westens besonders hoch ist*. Um diese auf Systemunterschiede hinweisende Aussage zu überprüfen, sei eine von der Europäischen Wirtschaftskommission in Genf vorgenommene vergleichende Analyse hinzugezogen⁶.

Wie aus Tabelle 7 ersichtlich wird, ist die spezifische Erwerbsquote der 20—54jährigen Frauen in allem zum Vergleich herangezogenen Ländern Osteuropas (um methodische Ungenauigkeiten zu vermeiden, wurde hier der Anteil der erwerbstätigen Frauen im Alter von 20 bis zu 54 Jahren an der weiblichen Bevölkerung der entsprechenden Altersgruppen berechnet) wesentlich höher als die vergleichbare Erwerbsquote für Frauen in Westeuropa.

Die Länder sind auf beiden Seiten der Tabelle nach ihrem industriellen Entwicklungsgrad geordnet. Horizontal sind die Länderpaare jedoch nur mit Vorbehalt vergleichbar. Im RgW-Bereich scheinen die weniger

⁶ Economic Survey of Europa 1968, Chapter III, ECE Geneva, New York 1969.

Tabelle 7

**Spezifische Erwerbsquote der 20—54jährigen Frauen in einigen
Ländern des RgW und Westeuropas**

Osteuropa			Westeuropa		
Land	Jahr	%	Land	Jahr	%
DDR	1964	69,1 *	BRD	1961	48,8
ČSSR	1961	63,1	Österreich	1961	56,3
UdSSR	1959	76,9	Italien	1961	32,4
Polen	1960	66,2	Irland	1961	29,6
Bulgarien	1965	81,5	Griechenland ..	1961	40,6

* 21—54jährige.

Quelle: Economic Survey of Europe 1968, ECE Geneva, S. 249.

industrialisierten Länder eher eine höhere Frauenerwerbsquote zu zeigen als die stärker industrialisierten Volkswirtschaften, während im Westen der industrielle Entwicklungsgrad und die Frauenerwerbsquote kaum korrelieren. Die zitierte Untersuchung der Europäischen Wirtschaftskommission, die *alle ost- und westeuropäischen Länder einbezieht*, bestätigt diese Ergebnisse.

Uns interessiert schließlich, ob die besonders hohe Frauenerwerbsquote der Sowjetunion nicht neben dem niedrigen Entwicklungsgrad (und dem damit zusammenhängenden hohen Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft) auch durch die lange Dauer des existierenden sowjetischen Planungsmodells zu begründet ist. Wenn dies der Fall wäre, dann müßte in den übrigen RgW-Ländern eine Tendenz erkennbar sein, die auf ein Aufholen dieses „Vorsprungs“ hindeutet. Um dies zu überprüfen, wollen wir den *Beitrag der Frauenarbeit am Beschäftigungswachstum* in den RgW-Ländern überprüfen.

Der extrem hohe Anteil der Frauen an dem Anstieg (Veränderung) der Beschäftigtenzahl der ČSSR und der DDR (wo infolge der Abwanderung die Zahl der erwerbstätigen Männer in den 50er Jahren abnahm) deutet daraufhin, daß man in diesen beiden Ländern die hohe Frauenerwerbsquote der Sowjetunion bereits heute möglicherweise erreicht hat.

Unsere Feststellungen über die vergleichsweise höheren Erwerbsquoten in den RgW-Ländern, insbesondere die hohe Frauenerwerbsquote,

Tabelle 8

Beitrag der Frauenarbeit zum Beschäftigungswachstum in RgW-Ländern

Land	Periode	Veränderung der Beschäftigtenzahl (Taus. Pers.)			Anteil der Frauen- arbeit am Beschäfti- gungs- wachstum (%)
		Männer	Frauen	insgesamt	
ČSSR	1950—61	15	354	369	96
DDR	1950—65	— 548	175	— 373	> 100
UdSSR *	1959—65	6 124	3 367	9 491	35
Polen	1950—60	857	621	1 478	42

* 1965 — Schätzung der ECE.

Quelle: Economic Survey of Europe 1968, ECE Geneva, S. 206, 207.

soll durch einen altersspezifischen Vergleich der Erwerbstätigkeit in Osteuropa ergänzt werden. Die Beschäftigungsdaten in Tabelle 9 sind nach Altersgruppen und Geschlecht gegliedert.

Für die Auslastung des Arbeitskräftepotentials sind die Altersgruppen der 15—19jährigen sowie der mehr als 60jährigen Erwerbspersonen von besonderer Bedeutung. Die Erwerbsquoten der Jugendlichen ändern sich in den letzten Jahrzehnten dadurch, daß ein immer größerer Teil dieser Altersgruppe in den Ausbildungsprozeß einbezogen wird. Die Kategorien oberhalb des Alters von 60 Jahren beteiligen sich ebenfalls abnehmend am Erwerbsleben, da die Rentengesetzgebung sich auf immer mehr Personen bezieht und die Grenze des Rentenalters herabgesetzt wird⁷. Unsere Daten zeigen, daß die *jüngeren* Altersgruppen in der Tschechoslowakei, der DDR sowie in Polen durch die wachsenden Zahlen der Schüler und Studenten (einschließlich Lehrlinge) im Laufe der 50er Jahre dem Arbeitsprozeß immer mehr entzogen werden. Wahrscheinlich trifft dies auch für die UdSSR zu, über deren Erwerbsentwicklung wie infolge fehlender Zensusdaten hier keinen Trend ablesen können.

Die Erwerbsquoten der „alten“ Jahrgänge sind in der ČSSR für beide Geschlechter im Laufe der 50er Jahre gesunken; in Polen war die Entwicklung der Männererwerbsquoten dieser Jahrgänge rückläufig, der Trend der Frauenerwerbsquoten hingegen steigend; in der DDR schließ-

⁷ Dieser Trend ist allerdings auch für die westlichen Industrieländer kennzeichnend, wenngleich — wie von uns bereits angedeutet wurde — diese Tendenz in den östlichen Ländern vorläufig stärker zum Ausdruck kam.

Tabelle 9: Altersspezifische Erwerbsquoten der RgW-Länder nach Geschlecht

Altersgruppe	ČSSR		DDR		UdSSR	Polen	
	1950	1961	1950	1964	1959	1950	1960
15jährige und älter, insgesamt	86,1	79,5	83,6	78,6	83,3	88,0	86,9
15—19jährige	85,8	45,9	89,8*	63,1*	60,5	62,3	51,0
60jährige u. älter	37,2	35,4	45,1	50,3	83,3	71,4	66,9
15jährige und älter, insgesamt	47,3	50,4	41,0	48,4	66,8	58,7	58,9
15—19jährige	71,0	53,7	72,9*	54,7*	62,0	59,1	43,4
60jährige u. älter	17,9	15,3	11,4	13,5	38,8	35,7	37,2

* 15—24jährige.
Quelle: Economic Survey of Europe 1968, ECE Geneva, S. 202.

lich sind die Erwerbsquoten der „alten“ Jahrgänge bei beiden Geschlechtern gestiegen, während dort die Frauenerwerbsquote immer noch relativ niedrig liegt. In der UdSSR war 1959 die Erwerbsquote dieser Gruppen für beide Geschlechter höher als in allen übrigen RgW-Ländern. Die unterschiedlichen Tendenzen sind vermutlich auf zwei gegenläufige Faktoren zurückzuführen: einmal auf die Herabsetzung des Rentenalters, zum andern auf den starken Bedarf an Arbeitskräften in bestimmten Branchen und Regionen, wo auch Personen im Rentenalter stärker beschäftigt sind. Jedenfalls ist die Erwerbsquote der älteren Jahrgänge, wenn wir nicht nur die Entwicklungsdaten, sondern auch die absoluten Zahlen berücksichtigen, in der DDR und der ČSSR niedriger als in den UdSSR und in Polen. Dies ist sicherlich auch auf den höheren Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft in den letzt genannten Ländern zurückzuführen, da in diesem Sektor die Altersrentenversorgung noch ungenügend ausgebaut war.

Der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den RgW-Ländern und den westlichen Industrieländern ermöglicht folgende zusammenfassende Aussage: *Die Erwerbsquoten sind in den östlichen Ländern etwas höher als in den Ländern des Westens*⁸. Dies ist vor allem auf den vergleichsweise höheren Arbeitseinsatz der Frauen zurückzuführen. Auch der Auslastungsgrad der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist ähnlich. Die „jugendspezifischen“ Erwerbsquoten zeigen im RgW-Bereich eine rückläufige Entwicklung, die in den zunehmenden Schüler- und Studentenquoten dieser Jahrgänge begründet ist (diese Tendenz ist allerdings auch im Westen zu beobachten), wobei dieser Trend in den industriell höher entwickelten Ländern stärker hervortritt als in den übrigen RgW-Ländern. Etwas abgeschwächt gilt dies auch für die Erwerbsquoten der älteren Jahrgänge, wo mit zunehmender industrieller Entwicklungsstufe der Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft, in der Altersrenten bislang nur eine geringe Rolle spielten, abnimmt; auch die tendenzielle Herabsetzung des Rentenalters mag sich hier auswirken haben.

2. Beschäftigungsstrukturen nach Wirtschaftsbereichen und Qualifikationen

Im Zusammenhang mit der Beschäftigungsentwicklung soll die Entwicklung der Arbeitskräftestruktur, gegliedert nach Wirtschaftssektoren

⁸ Nicht diskutiert wurden hier die Arbeitslosenquoten (die insbesondere in den USA eine erhebliche Rolle spielen), da in der Statistik der RgW-Länder Arbeitslosenzahlen nicht erfaßt werden. Wenngleich es gegenwärtig vermutlich nur in einigen wenigen industriell entwickelten Ländern des Ostens (Rumänien, Polen und einige Regionen der Sowjetunion) „offene“ Arbeitslosigkeit geben dürfte, so ist die „versteckte“ Arbeitslosigkeit ein echtes Problem des gesamten RgW-Bereichs (vgl. Teil II dieser Arbeit).

und -bereichen, nach Berufen und schließlich nach Ausbildungsabschlüssen in beiden Ländergruppen verglichen werden.

Tabelle 10
Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftssektor ^{a)}, 1950—1970 ^{b)}

Land	1950			1970		
	I.	II.	III.	I.	II.	III.
ČSSR	39	36	25	18	46	36
DDR	27	44	29	13	50	37
UdSSR	48	27	25	27	37	36
Polen	54	26	20	37	35	28
BRD	24	43	33	7	49	44
Österreich ^{c)}	33	38	29	17	40	43
Schweiz	17	46	37	8	48	44
USA	13	35	52	5	35	60

a) Sektor I: Land- und Forstwirtschaft, Sektor II: Industrie, Bauwesen u. a. produzierende Gewerbe, Sektor III: Dienstleistungen.

b) Für die RgW-Länder: laufende Jahresstatistik, ohne Streitkräfte. Für die westlichen Länder: Volkszählungen, nur USA ohne Streitkräfte.

c) Die ersten 3 Spalten beziehen sich auf das Jahr 1951 (Zensusjahr), die weiteren 3 Spalten sind Schätzungen des ÖIWF, Wien, (vgl. Quelle) für das Jahr 1970.

Quellen: Ježegodnik stran-členov SEV 1971, S. 378—380, Planovoe chozjajstvo, Nr. 12/1972, S. 36, Statistisches Jahrbuch für die BRD 1954, S. 112, Wirtschaft und Statistik, Nr. 12/1971, S. 739, Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, 1954, S. 7, Schätzung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien 1972.

Technical Paper of the Bureau of Census, Nr. 18, July 1968, S. 21—24.

F. Kneschaurek, Arbeitskräftepotential und Arbeitskräftebedarf in der Schweiz (Manuskript), St. Gallen 1973, S. 73.

Trotz gewisser methodischer Vorbehalte zur Vergleichbarkeit der Daten in Tabelle 10 (vgl. dazu Anmerkung 2 zur Tabelle 10) können folgende Aussagen über die Tendenzen der Beschäftigungsstruktur nach Wirtschaftssektoren in Ost und West formuliert werden: Die unterschiedlichen Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft (Primärsektor) und der industriellen Güterproduktion (Sekundärsektor) sind eher auf die unterschiedliche Stufe der wirtschaftlichen Entwicklung als auf unterschiedliche Wirtschaftssysteme zurückzuführen. Die *tendenzielle Abnahme der Beschäftigtenanteile im Agrarsektor* und deren *Übergang in die sekundären Bereiche* sowohl in Ost als auch in West ist eine Folge der fortschreitenden *Industrialisierung*. Demgegenüber verläuft die *Expansion des Dienstleistungssektors in den zentral-administrativen Planungssystemen des Ostens etwas langsamer als dies im Zuge des In-*

osteuropäischen Fachliteratur kritisch vermerkt, wobei man in jüngster Zeit diese Zusammenhänge auf der Basis internationaler Korrelationsberechnungen zu analysieren versucht⁹. Die Strukturverschiebungen sind in den osteuropäischen ebenso wie in den westeuropäischen Industrieländern eine Folge des hohen Produktivitätswachstums in den Produktionssektoren sowie der zunehmenden Nachfrage nach individuellen und kollektiven Dienstleistungen.

Ein Drei-Sektoren-Modell ist allerdings zu grob gegliedert, um daraus allgemeinere Tendenzen der Beschäftigtenstrukturen in unterschied-

Tabelle 11

Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen in der UdSSR und den USA, 1959

Wirtschaftsbereich	Anteil in %	
	UdSSR	USA
Landwirtschaft	45,8	7,3
Industrie	22,9	25,5
Baugewerbe	6,4	6,4
Übrige produzierende Bereiche	0,7	0,2
Verkehr	4,7	4,3
Nachrichtenwesen	0,7	2,2
Handel und Versorgung	4,0	16,9
Gastwirtschaft	0,9	3,2
Wohnungswesen	1,5	4,0
Finanz- und Versicherungswesen	0,3	4,1
Bildung, Wissenschaft, Kunst	6,2	5,6
Gesundheitswesen	3,0	3,8
Verwaltung u. sonstige öffentl. Institutionen	2,9	16,5
Insgesamt	100,0	100,0

Quelle: *Ekonomika truda* (Autorenkollektiv) Moskva 1967, S. 385.

⁹ K. Zeman, Základní rysy formování struktury ekonomických komplexů země RVHP v uplynulých dvaceti letech, *Politická ekonomie* Nr. 7/1971, S. 625—626.

lichen Wirtschaftssystemen ablesen zu können. Wir wollen daher die jeweiligen Länderpaare vergleichen, und zwar einmal nach einer größeren Zahl von Wirtschaftszweigen, zum andern nach Berufsgruppen.

Der Vergleich der Erwerbstätigenstruktur nach einzelnen Wirtschaftszweigen in der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten für das Jahr 1959 zeigt neben dem bereits in Tabelle 11 erkennbaren höheren Anteil der Beschäftigten in der sowjetischen Landwirtschaft einen niedrigeren Beschäftigtenanteil im Nachrichtenwesen, der Wohnungswirtschaft und dem Gastgewerbe gegenüber den vergleichbaren Wirtschaftszweigen der Vereinigten Staaten. Die extrem niedrige Beschäftigungsquote in der öffentlichen Verwaltung der UdSSR dürfte irreführend sein, da die Autoren offensichtlich die methodischen Unterschiede der sowjetischen und nordamerikanischen Statistik unberücksichtigt ließen: während in der sowjetischen Statistik Beamte, Funktionäre und Angestellte im öffentlichen Dienst in den Einzelzweigen erfaßt werden (fraglich ist, ob hier die Beschäftigten in den Streitkräften überhaupt mitgerechnet wurden), ist eine große Zahl der analogen Berufstätigen in den Vereinigten Staaten unter der Kategorie der öffentlichen Verwaltung einbezogen.

Tabelle 12

Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen in der DDR und der BRD, 1968

Wirtschaftsbereich	Anteil in %	
	DDR	BRD
Land- und Forstwirtschaft	13,1	10,0
Industrie u. warenproduz. Gewerbe	41,5	39,6
Baugewerbe	7,1	7,8
Handel	10,4	12,1
Verkehr und Nachrichtenwesen	6,5	5,7
Dienstleistungsbereiche	21,3	24,8
Insgesamt	100,0	100,0

Quelle: Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, a.a.O., S. 29 und 71.

Die Vergleichsdaten für die DDR und die Bundesrepublik (1968) zeigen ähnliche Beschäftigungsanteile im Baugewerbe, im Verkehr und im Nachrichtenwesen. Dem etwas höheren Beschäftigungsanteil der Land-

wirtschaft und in der Industrie der DDR gegenüber der Bundesrepublik entspricht ein geringerer Anteil der Erwerbstätigen im Handel und den übrigen Dienstleistungsbereichen der DDR im Vergleich zur BRD.

Für die Beschäftigtenstrukturen nach Wirtschaftszweigen in der Tschechoslowakei und Österreich standen uns für das Jahr 1961 detailliertere Daten zur Verfügung, die eine den Systemeinflüssen entsprechende Gliederung ermöglichten. Wir haben in diesem Sinn neben den drei großen güterproduzierenden Bereichen — der Landwirtschaft, der Industrie und dem Bauwesen — den tertiären Sektor in vier weitere Zweige untergliedert: den Transport, private Dienstleistungen, soziale und kulturelle Dienstleistungen, und schließlich die öffentliche Verwaltung. Der Vergleich führt zu folgendem Ergebnis: Die Beschäftigtenanteile in Landwirtschaft, Bauwesen, Transport und Verwaltungsdiensten unterscheiden sich kaum. Dagegen ist der Beschäftigungsanteil in der tschechoslowakischen *Industrie* sowie in den *kulturellen und sozialen Dienstleistungszweigen* deutlich höher als in den entsprechenden österreichischen Sparten. In Österreich ist wiederum der Anteil der

Tabelle 13

Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in der ČSSR und Österreich, 1961

	Anteil in %	
	ČSSR	Österreich
Land- und Forstwirtschaft	24,4	22,8
Industrie u. produz. Gewerbe	39,0	33,4
Baugewerbe	8,4	7,6
Verkehr und Nachrichtenwesen	6,0	6,0
Kommerzielle u. private Dienstleistungen a)	9,0	18,4
Kulturelle u. soziale Dienstleistungen b)	8,1	5,4
Ohne Angabe	0,4	1,1
Öffentliche Verwaltung u. ähnl. c)	4,6	5,3

a) Handel, Finanz- und Versicherungswesen, persönliche Dienstleistungen, Haushalt.

b) Bildung, Wissenschaft, Kunst, Gesundheits- und Sozialwesen.

c) Staats- und Kommunalverwaltung, politische Organisationen und ähnliches, aufgenommen Militär und Polizei.

Quellen: Sčítání lidu, domů a bytů v ČSSR k. 1. 3. 1961, S. 52—57, Ergebnisse der Volkszählung (Österreichs) v. 21. 3. 1961, S. 25—35.

Erwerbstätigen in den *privaten* („kommerziellen“) Dienstleistungszweigen bedeutend höher als in der Tschechoslowakei.

Die einzelnen *Ländervergleiche*, insbesondere der Vergleich zwischen der Tschechoslowakei und Österreich, deuten an, welche strukturellen Unterschiede auf Systemeinflüsse zurückzuführen sind. Es ist — erstens — die vergleichsweise *hohe Beschäftigungsquote in der Industrie der RgW-Länder*, die teilweise auf die Übernahme des sowjetischen Industrialisierungsmodells zurückzuführen ist, — zweitens — *die höheren Anteile der Erwerbstätigen im Kultur- und Sozialbereich in diesen Ländern*, ein Tatbestand, der mit den gesellschaftlichen Zielvorstellungen des Sozialismus zusammenhängen mag, und drittens — die verhältnismäßig *niedrige Beschäftigungsquote in den Sparten der privaten und kommerziellen Dienstleistungen*, die in Osteuropa erst in jüngster Zeit als expansionsbedürftig betrachtet werden. Aber auch diese Divergenzen in der Beschäftigtenstruktur scheinen sich tendentiell zu verringern¹⁰.

Ergänzend zum Strukturvergleich der Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen sollen Berufsstrukturen in Ost und West verglichen werden. Eine derartige Gegenüberstellung wirft allerdings eine Reihe von methodischen Problemen auf, da die Berufsbezeichnungen und -definitionen von Land zu Land stark differieren. Wir haben aus diesem Grund nur einen Vergleich der Erwerbstätigen nach Berufsgruppen zwischen der DDR und der BRD aus den Materialien zur Lage der Nation übernehmen können.

Die Analyse der Berufsstruktur in der DDR und der Bundesrepublik bestätigt bzw. ergänzt das skizzierte Bild über die Struktur nach Wirtschaftszweigen. In der DDR ist der Anteil der Beschäftigten in Berufen des Unterrichtswesens, der Kunst und der Wissenschaft sowie in Verkehrsberufen (hier könnten allerdings Definitionsunterschiede eine Rolle spielen) etwas höher als in der Bundesrepublik. Dies gilt auch für die „sonstigen Berufe“, zu denen vermutlich die Wehr- und Sicherheitskräfte gezählt werden. In der Bundesrepublik gibt es demgegenüber vergleichsweise höhere Beschäftigtenanteile in den Verkaufs- und Gaststättenberufen sowie auch in den Tätigkeitsbereichen der Manager, leitenden Angestellten und Juristen. Allerdings sind die Unterschiede in Prozentzahlen, von denen die Rede ist, nicht sehr groß.

Mit der Berufsstruktur hängt die Erwerbsstruktur nach Qualifikationen (Ausbildungsabschlüssen) eng zusammen. Aus einer Reihe von internationalen Vergleichen geht hervor, daß in der Sowjetunion sowie in den übrigen RgW-Ländern die Zahl der höher qualifizierten Fach-

¹⁰ Jiří Kosta, Versuch eines Strukturvergleichs der österreichischen und der tschechoslowakischen Wirtschaftsentwicklung, Arbeiterkammer Wien, 1969.

Tabelle 14

Erwerbstätige in der DDR und der BRD nach Berufsgruppen, 1964

Berufsgruppe	Anteil in %	
	DDR	BRD
Berufe d. Grundstoffindustrie	2,7	3,0
Berufe d. Stoffbearbeitungs- u. -verarbeitungsindustrie	31,1	30,8
Technische Berufe	4,7	3,9
Berufe der Land- u. Forstwirtschaft	12,5	11,3
Verkehrsberufe	8,0	5,9
Handels- u. Gaststättenberufe	10,7	14,0
Berufe der Bildung, Kultur, Wissenschaft ..	4,4	1,6
Berufe des Gesundheits- u. Sozialwesens ..	2,6	2,1
Dienstleistungsberufe *	4,9	4,8
Berufe der Wirtschaftsleitung, Verwaltung und Rechtspflege	12,4	17,4
Sonstige Berufe **	5,9	4,2
Alle Berufe	99,9	100,0

* Körperpflege-, Reinigungs-, Vermittlungsberufe,

** Sicherheit, Konfessionen, keine nähere Angaben.

Quelle: Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, a.a.O., S. 76.

kräfte in der Volkswirtschaft relativ groß ist. Ferner sind auch die relativen Studenten- und Schülerzahlen in der Vergangenheit sehr stark gestiegen, so daß diese Länder in internationalen Vergleichen an vorderen Stellen rangieren¹¹. Allerdings sind die sowjetischen Bildungs- und Qualifikationsinstitutionen ähnlich wie diejenigen der USA mit den entsprechenden Institutionen europäischer Länder infolge unterschiedlicher Fachrichtungen, Lehrpläne und Ausbildungsdauer schwer vergleichbar. Wir wollen uns daher nur auf einige Daten der DDR und der Bundesrepublik sowie der Tschechoslowakei und Österreichs beschränken.

¹¹ Vgl. auch Robins Report, Higher Education, London 1963; sowie World Survey auf Education, UNESCO 1966.

Tabelle 15: Erwerbstätige Hoch- und Fachschulabsolventen in der DDR und der BRD, 1964

	Anteil an der Erwerbstätigkeit in %					
	DDR			BRD		
	männlich	weiblich	insgesamt	männlich	weiblich	insgesamt
Hochschulabsolventen	3,3	1,2	2,3	4,1	2,3	3,4
Fachschulabsolventen	5,4	3,0	4,3	4,9	2,3	4,0
Hoch- u. Fachschulabsolventen	8,7	4,2	6,7	9,0	4,6	7,4

Quelle: Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur, a.a.O., S. 90–91.

Während in der Bundesrepublik im Jahre 1964 die Akademikerquote in der Volkswirtschaft höher lag als in der DDR, war umgekehrt der Anteil der Fachschulabsolventen in der BRD niedriger. Insgesamt gab es in der Volkswirtschaft der DDR anteilmäßig weniger Fach- und Hochschulabsolventen als in der Wirtschaft der Bundesrepublik. Diese Aussagen treffen in gleicher Weise für die Beschäftigten beiden Geschlechts zu. Das geringe Übergewicht der Bundesrepublik in bezug auf die Anteile der Fachkräfte war allerdings nicht die Folge höherer Studenten- und Schülerzahlen, sondern vielmehr eine Konsequenz der hohen Abwanderungsquoten von Fachleuten aus der DDR im Laufe der 50er und am Anfang der 60er Jahre. Vermutlich werden die Volkszählungsdaten von 1970 eine Angleichung der Akademikerquoten zeigen.

In der Tschechoslowakei und in Österreich waren am Anfang der 60er Jahre die Akademikerquoten in der Volkswirtschaft etwa gleich hoch, wobei es allerdings in der tschechoslowakischen Industrie — und dies gilt wahrscheinlich für die ganze Volkswirtschaft — relativ mehr Diplomingenieure gab als in der Industrie Österreichs. Viel auffallender waren die Unterschiede in bezug auf Fachschultechniker, deren Anteil in der Tschechoslowakei beinahe fünfmal höher war als in Österreich.

Die Gegenüberstellung dieser partiellen Daten der tschechoslowakischen und der österreichischen Qualifikationsstruktur dürfte in Anbetracht anderer internationaler Ost-West-Vergleiche im Bildungssektor repräsentativ sein¹². Allgemeiner können diese Zusammenhänge wie folgt formuliert werden:

Die Akademikerquoten in den industriell entwickelten Volkswirtschaften von Ost und West unterscheiden sich heute voneinander nur unwesentlich. Man sollte allerdings berücksichtigen, daß das Bildungsniveau der RgW-Länder — mit Ausnahme der DDR und der Tschechoslowakei — nach dem zweiten Weltkrieg (in der Sowjetunion nach 1917) bedeutend niedriger war als in den westlichen Ländern, so daß für ein Aufholen Osteuropas *eine außerordentliche Expansion des dortigen Bildungswesens*, verbunden mit hohen Wachstumsraten der Studentenzahlen, erforderlich war. In der DDR und der ČSSR war der allgemeine Bildungsstand vor dem zweiten Weltkrieg zwar recht hoch, hier waren aber ebenfalls besondere Gründe für einen beschleunigten Ausbau des Hochschulwesens vorhanden: in der DDR die hohen Anteile der Akademikerabwanderer in den 50er Jahren und in der ČSSR die Schließung aller tschechischen Hochschulen während des zweiten Weltkriegs. Ein Spezifi-

¹² Vgl. J. Kosta, *Rozvoj československého vysokého školství ve světle mezinárodního srovnání*, Vysoká škola Nr. 6, Jg. 1966—67; sowie B. Levčík - J. Kosta, *Scientific and Technological Progress and the New System of Management in the National Economy*, Mariánské Lázně Praha, April 1968.

Tabelle 16: Hochschulabsolventen in der Volkswirtschaft, Diplomingenieure und Techniker in der Industrie der ČSSR und Österreich

	ČSSR		Österreich	
	Jahr	%	%	Jahr
Hochschulabsolventen in % der Erwerbstätigen	1961	2,5	2,6	1961
Diplomingenieure in % der Industriebeschäftigten	1963	1,07	0,82	1964
Absolventen höherer techn. Fachschulen in % der Industriebeschäftigten	1963	7,68	1,69	1964

Quelle: J. Kosta, H. Kramer, J. Sláma, Der technologische Fortschritt in Österreich und in der Tschechoslowakei, Wien 1971, S. 48, 49.

kum der Qualifikationsstruktur in den RgW-Ländern sind *die hohen Anteile der Akademiker mit ingenieurtechnischer Ausbildung* sowie *die besonders hohen Anteile der Fachkräfte mit Fachschulausbildung*.

II. Beschäftigungspolitik im zentral-administrativen Lenkungssystem der RgW-Länder

Unter Beschäftigungspolitik im zentral-administrativen Lenkungssystem verstehen wir in dieser Studie die wirtschaftspolitische Einflußnahme auf die Beschäftigungsentwicklung im weitesten Sinne. Beschäftigungspolitik ist sodann in der Terminologie der RgW-Länder gleichbedeutend mit Planung und Lenkung der Arbeitskräfte¹³. Unsere Darstellung wird sich auf die Planung und Lenkung der Beschäftigung in der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und der DDR beschränken, wobei die spezifischen Probleme am Beispiel der beiden erstgenannten Länder exemplifiziert werden sollen. Unberücksichtigt bleibt das tschechoslowakische Reformkonzept der Jahre 1967—68, das in der ČSSR nicht verwirklicht werden konnte¹⁴. Die gegenwärtigen Reformentwicklungen in den drei genannten Ländern werden von uns nicht als prinzipielle Abkehr vom zentral-administrativen Lenkungssystem angesehen und bedeuten auch — wie noch zu zeigen sein wird — keine grundlegende Änderung in bezug auf Arbeitsplanung und -lenkung (wenn wir von der durch Zwangsreglementierung gekennzeichnete Periode von 1940 bis 1956 in der Sowjetunion absehen¹⁵).

Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Problematik soll auf folgende Fragen eingegangen werden:

Welche *Planziele* wurden für die Beschäftigungsentwicklung festgelegt und inwieweit wurden diese Ziele erfüllt? Welche *Methoden und Formen der Planung* und Lenkung der Arbeitskräfte werden angewandt? Welche *spezifischen Probleme* ergeben sich als Auswirkung der festgelegten Planziele und der Wirkungsweise des Lenkungssystems?

¹³ *Arbeitskräfteplanung*: „Prognose, Perspektivplanung und Jahresplanung des Bedarfes an Arbeitskräften sowie Deckung des Bedarfs“. . . *Arbeitskräfte-lenkung*: „Sicherung der geplanten Proportionen der Arbeitskräfteverteilung durch bedarfsgerechte Berufsausbildung, ökonomische Stimuli, moralisch-ideelle Mittel, administrative Methoden . . .“ (Lexikon der Wirtschafts-Arbeit, Berlin 1968, S. 75, 77).

¹⁴ Vgl. O. Kýn, Die tschechoslowakische Wirtschaftsreform und ihr Ende, in: die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, herausgeg. von H.-H. Höhmann, M. C. Kaser und K. C. Thalheim, Freiburg 1972; sowie J. Kosta, J. Sláma, Die tschechoslowakische Wirtschaft in den sechziger Jahren. Das Schicksal einer Wirtschaftsreform, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Nr. 6/1971.

¹⁵ Vgl. W. Hofmann, Die Arbeitsverfassung der Sowjetunion, Berlin 1956.

1. Planziele der Beschäftigungsentwicklung

Seit den Anfängen der sowjetischen Planung in den 20er Jahren bis zur Gegenwart kann ein Grundzug der Arbeitskräfteplanung verfolgt werden: die Planziele der Beschäftigungsentwicklung werden von den Zielen der volkswirtschaftlichen Planung — genauer gesagt: des geplanten Produktionswachstums — abgeleitet. Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, wenn wir diesen Zusammenhang in einer ausführlichen Darstellung der historischen Entwicklung wiedergeben wollten¹⁶. Wir begnügen uns mit der zusammenfassenden Aussage, daß das extensive Industrialisierungsmodell der Sowjetunion mit seiner hohen Priorität der Schwerindustrie den Arbeitseinsatz determinierte. Diese sowjetischen Planziele wurden — wenn auch nicht im gleichen Ausmaß — von den übrigen RgW-Ländern übernommen.

In Abschnitt I haben wir bereits gezeigt, wie sich die Beschäftigtenanteile mit zunehmender Industrialisierung in den RgW-Ländern verändert haben (Tabelle 10—13) und welche Berufs- und Qualifikationsstrukturen der Industrialisierungsprozeß in Ost (und West) herbeigeführt hat (Tabelle 14—16). Besonders hoch war in der Sowjetwirtschaft das Beschäftigungswachstum in den Produktionsmittelindustrien und der Anstieg der Expertenzahlen¹⁷.

Im Laufe der 60er Jahre hat die Verschiebung der volkswirtschaftlichen Planpräferenzen auch zu Veränderungen der Beschäftigtenstrukturen geführt. So blieben die Wachstumsraten der Beschäftigungsentwicklung in den konsumgütererzeugenden Zweigen in der zweiten Hälfte der 60er Jahre nicht mehr so stark hinter den Wachstumsraten der übrigen Industriezweige zurück wie in der vorhergehenden Periode (Tab. 17), obwohl hier Produktivitätssteigerungen üblicherweise eher durchgesetzt werden können als in investitionsgütererzeugenden Zweigen. Die Anteile der Erwerbstätigen im Handel und den übrigen Dienstleistungsbereichen vergrößerten sich erheblich (Tab. 18) und diese Tendenz scheint auch am Anfang der 70er Jahre weiterhin zu dominieren. Nach wie vor sind allerdings die Ziele der Beschäftigungspolitik den Wachstumszielen der volkswirtschaftlichen Planung untergeordnet.

¹⁶ Vgl. dazu W. Hofmann, a. a. O., ferner: Autorenkollektiv geleitet von S. Rufert und S. Černý, *Pracovní síly v československém hospodářství*, Praha 1970; und Autorenkollektiv des DIW-Berlin, *DDR-Wirtschaft — eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt 1971.

¹⁷ Nach offiziellen sowjetischen Statistiken stieg die Zahl der Industriearbeiter von 1928—1966 auf das etwa sechsfache, in den vier wichtigsten Zweigen der Produktionsmittelindustrien (Kohlenbergbau, Eisen- und Stahlerzeugung, Chemie und Metallverarbeitung) um das elffache; in der gleichen Periode vergrößerte sich die Zahl des ingenieurtechnischen Personals in der Gesamtindustrie um das dreizehnfache, in den vier genannten Industriezweigen um das 36fache. (*Strana sovetov za 50 let*, Moskva 1967, S. 62, 63.).

Tabelle 17

Beschäftigte in der Industrie der ČSSR, der DDR und der UdSSR 1960—1970

	ČSSR		DDR		UdSSR	
	Jahresdurchschnittliche Veränderung in %					
Wirtschaftszweig	1960—65	1965—70	1960—65	1965—70	1960—65	1965—70
Industrie insgesamt	1,5	1,3	0,2	0,6	3,9	2,9
Leicht- industrie ^{a)} ...	0,8	1,3	—1,8	—0,6	2,9	2,8

a) Papier-, Glas-, Porzellan-, Textil-, Bekleidungs-, Leder-, Pelz-, Schuh- und Nahrungsmittelindustrie sowie Druckereien.

Quelle: Statističeskij jezegodnik stran-členov SEV 1971, S. 120, 124, 125.

Tabelle 18

Beschäftigungsanteil im Handel und in den Dienstleistungen der ČSSR, der DDR und der UdSSR, 1950—1970

Wirtschafts- bereich	ČSSR			DDR			UdSSR		
	Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung in %								
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1969
Handel a)	8,6	8,2	9,6	8,3	11,6	10,9	4,7	5,4	7,0
Nichtproduktive Bereiche b) . . .	11,9	14,2	19,1	14,4	15,3	18,8	12,4	15,4	19,8

a) einschließlich „material-technische Versorgung“.

b) Dienstleistungen und Verwaltung (ohne Verkehr und Handel).

Quelle: Statističeskij jezegodnik stran-členov SEV 1971, S. 378, 380.

Die eindeutigen Prioritäten der volkswirtschaftlichen Planziele schlug sich in der sowjetischen Industrialisierungsperiode auch im Einsatz der Arbeitskräfte nieder. Im großen und ganzen gelang es, die Beschäftigungspläne zu erfüllen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Arbeitseinsatz den aufgestellten Plänen entsprechend auch im Detail durchgeführt

wurde. Vielmehr ist es in allen RgW-Ländern ein öffentliches Geheimnis, daß die tatsächlichen Zahlen der Beschäftigungsentwicklung von den ursprünglichen Planzahlen meist abweichen: es müssen im Laufe der Planperiode in den „bedrohten“ Bereichen zusätzlich Arbeitskräfte eingesetzt werden, während in anderen Sparten der Plan unerfüllt bleibt. Die Eingliederung der sowjetischen Landbevölkerung in den Industrialisierungsprozeß während der Kollektivierung am Anfang der 30er Jahre und die territoriale Umsiedlung verlief vermutlich nicht so wie in den Plänen vorgesehen. Schließlich dürfte in keinem der RgW-Länder die extrem steigende Frauenerwerbsquote und die Erwerbsbeteiligung älterer und behinderter Personen in den ursprünglichen Plänen in dem Ausmaß vorgesehen gewesen sein wie es sich schließlich im Interesse der Produktionsplanung als notwendig erwies.

2. Methoden und Formen der Arbeitskräfteplanung

Neben der inhaltlichen Festlegung der Planziele ist für die Wirtschaftsplanung die Methodik der Planaufstellung sowie die Form der *Plandurchführung* von entscheidender Bedeutung. Unter Plandurchführung verstehen wir nicht nur die Erfüllung der Planaufgaben (verbindliche Kennziffern), sondern auch die Anwendung indirekter wirtschaftspolitischer Instrumente („Lenkung“). Zunächst sollen die Methoden der Planaufstellung im zentral-administrativen System beschrieben und anschließend die Formen der Plandurchführung dargestellt werden¹⁸.

In den *Arbeitskräfteplänen* im weiteren Sinne werden folgende Ziele formuliert: das Wachstum der *Arbeitsproduktivität*, die Zahl der erforderlichen *Beschäftigten* und die *Lohnentwicklung*. Dementsprechend gilt es, folgende Plankennziffern festzulegen: 1. die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, 2. die Zahl und Struktur der Beschäftigten nach Berufsgruppen und Qualifikationen, und 3. die durchschnittlichen Arbeits-einkommen und deren Summe (Lohnfonds). Im engeren Sinne versteht man in der osteuropäischen Fachliteratur unter Arbeitskräfteplanung die *Festlegung der Beschäftigtenzahlen*, die nach verschiedenen Kriterien erfaßt werden. Auf die Arbeitskräfteplanung in diesem engeren Sinn werden wir uns im weiteren beschränken.

Entscheidendes Planungsinstrument bilden die *Bilanzen* der Beschäftigungsplanung, insbesondere die Arbeitskräfteressourcenbilanz, die einzelnen Arbeitskräftebilanzen und die Bilanz der Jugendlichen.

Die *Arbeitskräfteressourcenbilanz* besteht in einer Gegenüberstellung der Bevölkerung in arbeitsfähigen Alter und der voraussichtlich verfü-

¹⁸ In dieser Darstellung stützen wir uns insbesondere auf folgende Arbeiten: *Ekonomika truda* (Autorenkollektiv), Moskva 1967, *Pracovní síly* ... a.a.O., und *Lexikon der Wirtschaft*, ... a.a.O.

baren Arbeitskräfte im Rentenalter auf der einen Seite (Ressourcen) und der Verteilung der Beschäftigten nach Brancheneinsatzbereichen sowie der zur Weiterbildung bestimmten Oberschüler und Studenten und der nicht erwerbsfähigen Bevölkerung auf der anderen Seite (*Bedarf*).

In den *einzelnen Arbeitskräftebilanzen*, die in den Betrieben sowie auf überbetrieblicher Ebene aufgestellt werden, werden die erforderlichen den verfügbaren Arbeitskräften gegenübergestellt. In den überbetrieblichen Bilanzen wird der *Bedarf* nach Beschäftigtengruppen (Zweigen und Berufen), Qualifikationen und nach Geschlecht untergliedert, die *Bedarfsdeckung* ist nach jugendlichen Schulabgängen, Übergängen aus der Landwirtschaft, Hausfrauen, arbeitswilligen Rentnern und sonstigen Gruppen untergliedert. Die Arbeitskräftebilanz der Betriebe dienen der Berechnung des *zusätzlichen Bedarfs* an Arbeitskräften unter Berücksichtigung der Abgänge im Laufe des Planjahres (Rentner, Wehrpflichtige u. a. m.).

Die *Bilanzen der Jugendlichen* enthalten die Verteilung der Grundschulabgänge (14- bzw 15-jährige) gegliedert nach weiterbildenden Ausbildungsinstitutionen (Berufsschulen und Lehrlingsanstalten, Fachschulen, allgemeinbildende Oberschulen) und sonstige Einsatzgruppen (betrieblicher Einsatz, Behinderte etc.). Die Bilanzen der Jugendlichen sind das wichtigste Koordinierungsinstrument der Arbeitskräfte- und der Bildungsplanung.

Die Bilanzierungsmethode ist für die proportionale Entwicklung der Volkswirtschaft von erstrangiger Bedeutung. Es wird allerdings zu Recht darauf hingewiesen, daß sie zwar in den extensiven Wachstumsphasen ein brauchbares Planungsinstrument war, daß sie jedoch bei zunehmender Ressourcenknappheit den Erfordernissen der „Optimalplanung“, die Effizienzberechnungen erfordert, nicht gerecht werden kann¹⁹. Kritisiert wird ferner, daß externe Kosten des zusätzlichen Arbeitskräfteeinsatzes (soziale Infrastruktur, Umschulung, Umsiedlung u. dgl.) bei der Bilanzierungsmethode unberücksichtigt bleiben.

Die Kennziffern der volkswirtschaftlichen Arbeitskräfteplanung resultieren aus den Bilanzberechnungen. Während vor den Wirtschaftsreformen der 60er Jahre die obengenannten Plankennziffern: Arbeitsproduktivität, Beschäftigtenzahlen, Durchschnittslohn und Lohnfonds als verbindliche Auflagen von der Planzentrale über die Ministerien, Regionalbehörden und Unternehmensvereinigungen den Betrieben zugewiesen wurden, hat im sowjetischen Betrieb nach 1965 nunmehr der Lohnfonds imperativen Charakter, während die anderen Kennziffern als Orientie-

¹⁹ Vgl. *Hans-Hermann Höhmann*, Zur Arbeitskräftepolitik in der UdSSR, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Köln, Nr. 51/1972, S. 8 ff.

rungsgrößen berechnet werden („rasčotnyj pokazatel“). In der DDR wird auch das Wachstum der Arbeitsproduktivität verbindlich festgelegt. Die tschechoslowakische Planungspraxis hat nach der vorübergehenden Freigabe aller verbindlichen Plankennziffern und deren Ersetzung durch wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente in den Jahren 1967–68 nunmehr für die einzelnen Wirtschaftszweige verbindliche „Beschäftigtenlimite“, d. h. Höchstzahlen der Beschäftigten, festgelegt. Die bisherigen Erfahrungen der Umstellung von imperativen auf indikative (orientierende) Kennziffern zeigen, daß auch die unverbindlichen Kennziffern von den Betrieben als vollzugsverbindliche Plandirektiven angesehen und dementsprechend gehandhabt werden: formell ist zwar der Entscheidungsspielraum der Betriebe erweitert, informell sind jedoch die hierarchisch autoritären Leitungsstrukturen beibehalten.

Mit zunehmender Arbeitskräfteknappheit zeichnen sich auch nach der Einführung der Reformen Tendenzen einer Rezentralisierung und einer Rückkehr zu Befehlspraktiken im Bereich der Arbeitskräfteplanung ab. Dies führt aber wiederum zu Problemen bei der *Plandurchführung*, die bereits im alten System auftraten. Die Durchführung der Arbeitskräftepläne konnte nie die Konflikte zwischen den Planvorhaben der Zentrale und den individuellen Zielen der Erwerbstätigen voll vermeiden. Es war beispielsweise kaum zu erwarten, daß die anspruchsvollen sowjetischen Industrialisierungspläne, die vielfach mit der Erschließung entlegener und nichtturbaner Regionen verbunden waren, unter voller Wahrung der freien Arbeitsplatzwahl realisierbar wären. Fest steht, daß Zwangseinsatz und administrative Disziplinierung in der sowjetischen Beschäftigungspolitik immer eine große Rolle spielten, wenngleich sich freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl mit der Zeit durchgesetzt haben.

Administrativer Druck bei der Berufs- und Arbeitsplatzwahl war auch in der DDR und der Tschechoslowakei in den 50er Jahren eher Regel als Ausnahme. In allen drei Ländern war der Anteil des Arbeitseinsatzes von Häftlingen, insbesondere bei körperlich schweren und gesundheitsschädigenden Arbeiten, relativ hoch. Seit den 60er Jahren konnte allerdings das bereits früher deklarierte, aber nicht konsequent angewandte *Prinzip der freiwilligen Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes* stärker zur Geltung gelangen. Gegenwärtig überwiegen indirekte Anreizformen, insbesondere Lohndifferenzierungen, vor administrativen Druckmitteln, die nur noch partiell angewandt werden.

Die Kombination von indirekten Lenkungsmethoden und administrativen Planung der Arbeitskräfte kommt in den folgenden Organisationsformen des Arbeitseinsatzes zum Ausdruck:

a) *Einsatz von Jugendlichen*, die ihre Berufslehre bzw. ihr Fachschulstudium abgeschlossen haben; die künftigen Facharbeiter und Fachange-

stellten werden nach ihren Abschlußprüfungen entsprechend den Bilanzen der Jugendlichen auf die einzelnen Betriebe verteilt, wobei sich innerhalb der Abgängergruppen die Schulleitung mit Eltern und Schülern über die konkrete Arbeitsplatzwahl im Rahmen der Plankontingente einigen muß. Die Form des Planeinsatzes von Berufs- und Fachschulabgängern spielt insbesondere in der ČSSR und der DDR eine bedeutende Rolle.

b) *Einsatz von jugendlichen Abgängern aus Grundschulen allgemeinbildenden Oberschulen*, bei denen mit einer Fortsetzung der schulischen Ausbildung nicht zu rechnen ist. Der Modus des Einsatzes dieser Jugendlichen verläuft ähnlich wie unter a). Nach Einstellung werden die Anlernlinge in der Regel in betrieblichen Spezialkursen ausgebildet, wobei häufig die Möglichkeit eines späteren Fernstudiums an öffentlichen Fach- oder Hochschulen ermöglicht wird.

c) *Öffentliche Appelle an Jugendliche* zur Teilnahme an präferierten Produktionsprogrammen wie Bauten neuer Großanlagen, Erschließung von Bodenschätzen, Besiedlung von landwirtschaftlichem Neuland. Hier wird an das politische Bewußtsein junger Menschen appelliert, man rechnet mit deren natürlichem Drang nach Neuem. Diese Form wurde analog dem sowjetischen Beispiel auch in der „Aufbauphase“ der übrigen RgW-Ländern mit einigem Erfolg praktiziert, hat aber inzwischen an Bedeutung verloren.

d) *Organisierte Anwerbung* von Beschäftigten in präferierten Produktionszweigen und Betrieben. Weniger attraktive Arbeitsplätze, u. U. auch in entlegenen Gebieten, werden von ausgewählten Betrieben unter materiellen Begünstigungen wie höherer Entlohnung, billigen Wohnungsmieten, Wohnungsbaubeihilfen, Umschulung u. a. m. angeboten. Der Angeworbene unterzeichnet mit den betreffenden Betrieben einen zeitlich befristeten Arbeitsvertrag. Diese Form wird in allen drei RgW-Ländern praktiziert.

e) *Organisierte Familienumsiedlung der landwirtschaftlichen Bevölkerung* in Regionen mit unzureichenden Arbeitsressourcen. Diese Art des Arbeitseinsatzes ist in der UdSSR seit den 30er Jahren ziemlich verbreitet. In der Zeit der Kollektivierung erfolgte die organisierte Umsiedlung vermutlich unter starkem administrativem Druck. Schlechte Erwerbsmöglichkeiten in vielen Kolchosen haben später die Familien ökonomisch gezwungen, das öffentliche Angebot anzunehmen. Die Incentives sind ähnlich wie unter d).

Neben diesen organisierten Einsatzformen gewinnt in der Praxis die Form des *direkten Aushandelns von Arbeitsverträgen* zwischen den Arbeitssuchenden und den Betrieben aufgrund von Zeitungsannoncen, Informationen über Arbeitsämter, Anschlagetafeln u. dgl. gewinnen an

Bedeutung. Hand in Hand mit der verstärkten Rolle der vertraglichen Anstellung, die auf dem Prinzip der freien Berufswahl basiert, verdrängen *indirekte Lenkungsinstrumente* — eine differenzierte Lohnpolitik, soziale und kulturelle Leistungen etc. — immer mehr administrative Methoden.

Zusammenfassend läßt sich zur Beschäftigungsplanung folgendes aussagen: Die organisierten Formen der Arbeitskräfteplanung und -lenkung haben zur *Erfüllung der geplanten Wachstumsziele* maßgeblich beigetragen. In den untersuchten RgW-Ländern wurden die *administrative Maßnahmen*, zeitweilig auch durch politisch-ideologische Einflußnahme, insbesondere auf Jugendliche ergänzt, schrittweise durch indirekte Lenkungsformen und durch *materielle Anreize* ersetzt.

3. Probleme der Beschäftigungspolitik in den RgW-Ländern

Abschließend sollen einige Probleme der Beschäftigungspolitik in der Sowjetunion und der Tschechoslowakei behandelt werden. Dabei gelten die Probleme der sowjetischen Beschäftigungspolitik für die RgW-Länder mit relativ größeren Arbeitskräfte reserven, insbesondere in der Landwirtschaft, die tschechoslowakischen Arbeitskräfteprobleme — vor allem die akute Arbeitskräfteknappheit — stellvertretend auch für die DDR.

Die *extrem hohen Erwerbsquoten und Auslastungskoeffizienten des Arbeitskräftepotentials* (vgl. Tab. 1—9) sind auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens, die bis zum Ende der 60er Jahre stark expandierenden Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien — und hier wiederum diejenigen Bereiche, die für die Produktionsmittelerzeugung bestimmend sind —, kurz: das *extensive Industrialisierungsmodell* erfordert *zusätzliche Arbeitskräfte*. Der technische Fortschritt, der beim Bau von Neuanlagen eingeführt wurde, war durch den Charakter der Erweiterungsinvestitionen sowohl kapital- als auch arbeitsintensiv. Zweitens führt die Wirkungsweise der zentral-administrativen Planung zu einem *ökonomisch unrationellen Arbeitseinsatz*²⁰; die Betriebe sind an einer Herabsetzung der Faktorkosten kaum interessiert, da es primär gilt, ein hohes Produktionswachstum zu erzielen. Die Beschäftigtenzahlen und davon abgeleitet die Lohnkosten hängen von den Bilanzberechnungen und den Planzuteilungen der Arbeitskräfte ab, wobei diese wiederum durch die Informationen der Betriebe hochgesetzt werden können. Hinzu kommt noch der Umstand, daß sich die Preisbildung an den Produktionskosten orientiert. Nicht zu Unrecht sagt hierzu Joan Robinson: „When prices go by costs, the manager of an enterprise has more gain from efforts spent

²⁰ Vgl. Hans-Hermann Höhmann, a.a.O., S. 11 ff.

on arguing with authorities to get some item of cost allowed then from trying to eliminate them by improved efficiency²¹.“

Die Betriebe, die ständig zu steigenden Produktionswerten angehalten werden und dabei nie sicher sind, ob für die anspruchsvollen Wachstumsziele die erforderlichen Arbeiter und Angestellten verfügbar sein werden, neigen in dieser Lage verständlicherweise zum „Horten“ von Arbeitskräften. Die Erwerbstätigen suchen sich wiederum, soweit es unter den drohenden Disziplinierungsmaßnahmen möglich ist, attraktivere Arbeitsplätze aus, so daß die Allokation nicht immer den Präferenzen der Planzentrale entsprechen muß. Solange nun ein entsprechendes Reservoir an Arbeitskräften vorhanden war — wie in der Sowjetunion über einige Jahrzehnte —, hatten diese Verschwendungserscheinungen beim Arbeitseinsatz keine konkret spürbaren Folgen. Unter Umständen können sie sogar von Vorteil sein, da die Überbesetzung von Arbeitsplätzen, die auch als latente Arbeitslosigkeit bezeichnet werden kann, Probleme einer offenen Arbeitslosigkeit vermeidet. Jedenfalls sind die dargestellten Beschäftigungsprobleme des zentral-administrativen Lenkungssystem dann nicht gravierend, solange überschüssige Arbeitskräfte vorhanden sind.

Die Sowjetunion ist unter gewissen Einschränkungen (auf die wir noch zurückkommen werden) mit einem Anteil von mehr als 27 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft (1970) von einer akuten Arbeitskräfteknappheit nicht bedroht. Bedrohlich ist jedoch bereits seit einigen Jahren der Mangel an Arbeitskräften in den Volkswirtschaften der DDR und der ČSSR. Hier gilt es, den knappen Faktor Arbeit so rationell wie möglich einzusetzen, die Wachstumsziele durch Steigerung der Arbeitsproduktivität sicherzustellen. Die unzureichenden Resultate in dieser Hinsicht²² waren zweifellos einer der entscheidenden Gründe für die Reformkonzepte der 60er Jahre in der DDR und der ČSSR. Wie wir bereits darauf hingewiesen haben, tendieren die teilreformierten Systeme der beiden Länder zu einer Rezentralisierung, einem Trend, der

²¹ Zitiert nach J. Goldmann, J. Flek, Prices and Price Policy in the Czechoslovak Reform, Bericht für das III. Internationale Seminar des CESES, S. 1.

²² „Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität dürfte im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche um rund die Hälfte höher sein als in der DDR“ (Produktion und Produktivität. Aus den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, S. 7). Selbst wenn diese Feststellung durch den Zusatz: „sie hat sich jedoch in den letzten Jahren in der BRD und in der DDR annähernd gleich entwickelt“ abgeschwächt wird, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß über Jahre hinaus die Bundesrepublik gegenüber der DDR einen sehr hohen Vorsprung in der Produktivitätssteigerung erreichen konnte. In Österreich ist von 1948—1967 die volkswirtschaftliche Arbeitsproduktivität um etwa 25—30 % schneller gestiegen als in der Tschechoslowakei (G. J. Kosta, H. Kramer, J. Slama, Der technologische Fortschritt in Österreich und in der Tschechoslowakei, Wien, New York 1971).

auch in der Beschäftigungspolitik zum Ausdruck kommt. Wir wollen zunächst anhand der tschechoslowakischen Beschäftigungslage zeigen, welche Probleme dadurch entstehen²³.

Während in den 50er Jahren die tschechoslowakische Landwirtschaft den entscheidenden Beitrag zu dem Beschäftigungswachstum in den übrigen Sektoren leistete, standen die 60er Jahre im Zeichen der Mobilisierung anderer Arbeitskräftereserven, insbesondere der Hausfrauen.

Im *Agrarsektor* waren im Jahre 1970 zwar noch 18 % der erwerbstätigen Bevölkerung beschäftigt (Tab. 10), es muß jedoch damit gerechnet werden, daß ein Rückgang dieses Anteils in Zukunft eher durch Abgang überalterter Arbeitskräfte in der Landwirtschaft erfolgen wird als daß die Beschäftigten von der Landwirtschaft in andere Bereiche übergehen könnten. Der niedrige Beitrag der Agrarwirtschaft zum Wachstum der volkswirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in der ČSSR (und der DDR) — eine genau umgekehrte Tendenz gegenüber den Produktivitätsentwicklungen in den westlichen Industrieländern²⁴ — hat infolge ungenügender Ausrüstungen, Überalterung der Arbeitskräfte sowie eines schlecht funktionierenden Entlohnungs- und Motivationssystems eine weitgehendere Freisetzung von Beschäftigten in der Landwirtschaft bislang nicht möglich gemacht.

Der Anteil der erwerbstätigen *Frauen* an der Gesamtzahl der arbeitsfähigen Frauen stieg von 72 % im Jahre 1961 (Tab. 6.) auf etwa 83 % im Jahre 1970, wobei zu diesem Zeitpunkt beinahe die Hälfte aller Erwerbstätigen in der Tschechoslowakei Frauen waren (47 %) ²⁵. Die hohen Frauenerwerbsquoten rufen eine Reihe von sozialen Problemen und Spannungen hervor. Die erwerbstätige Frau ist durch die unzureichende Versorgung mit Konsumgütern und — privaten sowie sozialen — Dienstleistungen sowie durch zusätzliche Wartezeiten und Haushaltsarbeiten überlastet. Auch sind Vorstellungen über die Emanzipation der Frau durch die Teilnahme am Arbeitsleben kaum erfüllt worden, nachdem der Berufsaufstieg trotz erhöhtem Bildungsniveau der Frauen den Männern gegenüber zurückbleibt: Außer Lehrerinnen und Ärztinnen beteiligen sich die Frauen nur in geringerem Maß an Tätigkeiten in intellektuellen Berufen, wobei leitende Funktionen zum überwiegenden Teil von

²³ Wir stützen uns dabei auf folgende Arbeiten: Pracovní síly . . . a.a.O., J. Dvořák, T. Ježek, Některé problémy napjaté bilance pracovních sil, Politická ekonomie Nr. 6/1972, Manpower Trends in Czechoslovakia; 1950 to 1990, U.S. Department of Commerce, 1972.

²⁴ Vgl. L. Danieli, Labour Scarcities and Labour Redundancies in Europe by 1980: An experimental Study, Firenze 1971, S. 14 ff.

²⁵ In der DDR waren im Jahre 1969 46 % aller Beschäftigten Frauen, in der Bundesrepublik im gleichen Jahre 36 % (Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur . . . a.a.O., S. 63).

Männern besetzt bleiben. In dieser Situation ist kaum damit zu rechnen, daß selbst starke Einkommensanreize, die gegenwärtig das Hauptmotiv für die Beteiligung der Frau am Erwerbsleben darstellen, die Frauenerwerbsquote in näherer Zukunft noch anheben könnten.

Die Arbeitskräfteknappheit kann in der ČSSR kaum durch eine zusätzliche Eingliederung arbeitswilliger *Rentner* oder durch *Umsiedlung* von Beschäftigten aus wenigen industrialisierten Regionen entscheidend vermindert werden, da soziale bzw. im Falle der slowakischen Bevölkerung nationale Interessen dem entgegenstehen. Aus politischen Gründen — und infolge von Devisenmangel, sofern es um Ausländer aus dem Westen gehen sollte —; ist eine größere Eingliederung von „*Gastarbeitern*“ wie bisher, etwa von kleineren Bauarbeitergruppen aus Polen, Jugoslawien und Rumänien, fraglich²⁶.

Der Weg zu zusätzlichen Arbeitskräfteressourcen bleibt aus den angeführten Gründen verbaut. Es wäre nun denkbar, die *Planziele des Wirtschaftswachstums* dem knappen Bestand an Arbeitskräften anzupassen. Anstatt dessen sind Planziele weiter auf industrielles Wachstum unter Überbeanspruchung des Arbeitskräftepotentials gerichtet²⁷.

Eine Entwicklungs- und Strukturpolitik, die stärker auf arbeitssparende Produktionsprogramme und Technologien abzielt, wäre eher angebracht. Die Ausrichtung auf eine schnellere Entwicklung der Konsumgüterindustrien und Dienstleistungsbereiche sowie die unter der Parole der „wissenschaftlich-technischen Revolution“ deklarierten Präferenzen für forschungsintensive Produktionsvorhaben könnten in Zukunft die notwendigen Voraussetzungen für Einsparung von Arbeitskräften schaffen, wenn — wie noch auszuführen ist — nicht andere Faktoren dem entgegenwirken. Jedenfalls sind in der Tschechoslowakei diejenigen Stimmen nicht zu überhören, die sich für Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen anstelle der bisherigen Förderung von extensiven Erweiterungsinvestitionen aussprechen²⁸.

In der extensiven Etappe der sowjetischen Industrialisierung führte der unrationelle Arbeitseinsatz zwar zu einer ständigen Unterbeschäftigung in den „Aufbauindustrien“, allerdings konnte dieses Problem die Wachstumspolitik der Sowjetunion nicht gefährden, solange durch Arbeitskräftereserven in der Agrarbevölkerung branchenmäßige und re-

²⁶ Im Herbst 1972 hieß es, daß die Verhandlungen mit Jugoslawien über eine Anstellung von 100 000 jugoslawischen Bauarbeitern bis 1975 aus währungspolitischen Gründen zunächst gescheitert seien. Hingegen soll die Zahl der 30 000 gegenwärtig beschäftigten Polen bis 1975 auf 50 000 ansteigen (Die Zeit vom 17. 11. 1972, S. 2).

²⁷ Vgl. Hospodářské noviny, Nr. 42/1972, S. 4—5.

²⁸ Vgl. z. B. J. Dvořák, T. Ježek, a.a.O.

gionale Beschäftigungslücken immer wieder ausgefüllt werden konnten. Direkte und indirekte Auswirkungen der Kollektivierung ermöglichten am Ende der zwanziger und am Anfang der dreißiger Jahre, daß neben administrativen Zwangsmaßnahmen auch in zunehmendem Maß von der Landbevölkerung selbst Abwanderungsimpulse ausgingen. Erst 1940 wurde im Zusammenhang mit dem Kriegsausbruch die freie Wahl des Arbeitsplatzes stark eingeschränkt, wobei die damals eingeführte imperiative Reglementierung, die insbesondere Jugendliche, Facharbeiter und Experten hart traf, erst 1956 aufgehoben wurde²⁹. Seither ist die von uns beschriebene Kombination von administrativen Maßnahmen und materiellen Anreizen für die Arbeitskräfteelenkung im planwirtschaftlichen System der Sowjetunion — ähnlich wie in allen RgW-Ländern mit Ausnahme Ungarns — charakteristisch.

Mit zunehmender Ausschöpfung der Arbeitskräftereserven ändert sich auch die Beschäftigungssituation in der UdSSR. Konnte bis zum Anfang der sechziger Jahre der Eindruck entstehen, daß die sowjetische Industrialisierungspolitik vorweislich ein System der extensiven Nutzung des Arbeitspotentials gefördert hatte — eine Annahme, die m. E. nicht ganz berechtigt ist, gleichwenn im Endeffekt diese positiven Konsequenzen erreicht wurden —, dann beginnen nunmehr Knappheiten aufzutreten. Zwar gibt es immer noch in den meisten Agrarregionen überschüssige Arbeitskräfte, andererseits sind zweifellos in bestimmten Sparten und Regionen — dies gilt schlechthin für den Norden und Osten des Landes — Defizite vorzufinden. Das Beschäftigungsproblem wird immer mehr zur Frage der optimalen Allokation der Arbeitskräfte. Die Übereinstimmung der beruflichen Qualifikationsanforderungen der Betriebe in ihrer branchenmäßigen und territorialen Gliederung wird zu einem immer größeren Problem. Die ungenügende Mobilität und Adaptibilität der Arbeitskräfte an die sich wandelnden Erfordernisse der Wirtschaftsentwicklung werden von der sowjetischen Fachliteratur beklagt, man ist sich des Problems der gleichzeitigen Über- und Unterbeschäftigung je nach Zweig und Region bewußt geworden³⁰.

Das Problem der strukturellen Anpassung der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte an die Erfordernisse der volkswirtschaftlichen Entwicklung — wie immer diese bestimmt sein mag — stellt sich für die Tschechoslowakei als Land mit akuter Arbeitskräfteknappheit noch schärfer. Die begrenzten Möglichkeiten der Eingliederung von Beschäftigten aus anderen Bereichen im Inland oder aus dem Ausland wurden bereits erörtert. Da man fast ausschließlich auf arbeitssparenden tech-

²⁹ Vgl. W. Hofmann, a.a.O., S. 106 ff.

³⁰ Dazu vgl. z. B. A. Sonin, Aktualnye problemy ispolzowanija rabočej sily v SSSR, Moskva 1965, S. 100—101; sowie A. Birman, U četyrech istočnikov, in Literaturnaja gazeta Nr. 41/1969, S. 10.

nischen Fortschritt angewiesen ist, müßten Umschichtungen von Arbeitskräften aus den Industrien, die den größten Freisetzungseffekt versprechen, erfolgen. Dies wären am ehesten die Konsumgüterzweige, die Landwirtschaft, die Grundstoffindustrien und nur einige Investitionsgüter produzierende Zweige sowie einige wenige Dienstleistungsbereiche. Um diese Umstrukturierung zu erreichen, müßten wirksamere Instrumente als bisher eingesetzt werden. Unter dem Druck dieser Mangelsituation hat die ČSSR mit Wirksamkeit vom 1. 1. 1972 zu verstärkten administrativen Zwangsmaßnahmen gegriffen: so wurden für alle wichtigen Produktionsprogramme verbindliche Höchstzahlen der einzustellenden Beschäftigten angeordnet. Ein spezielles Regulierungs- und Kontrollsystem für die lokalen Bezirks- und Kreisbehörden wurde eingeführt, die Kündigungsmöglichkeiten vonseiten der Arbeiter und Angestellten wurden eingeschränkt, die Verantwortlichkeiten und Sanktionsbefugnisse der Direktoren in bezug auf Erfüllung der Beschäftigungspläne wurden verstärkt³¹.

Man scheint sich aber mit befehlsartigen Instrumenten allein nicht zu begnügen. Mit Rückgriff auf Maßnahmen aus der Reformperiode der Jahre 1968—69 wurde 1972 versuchsweise eine „Arbeitskraftsteuer“, die die Betriebe zu zahlen haben, eingeführt, wobei man sich bezeichnenderweise auf ein Experiment des sowjetischen Chemiekombinats Ščekino beruft, das durch Abbau der Beschäftigung eingesparte Lohnsummen der Betriebsbelegschaft zugute kommen läßt³². In der tschechoslowakischen Fachpresse wird auf Teilerfolge dieser Maßnahmen hingewiesen. Anscheinend wird auch für die Zukunft eine verstärkte Anwendung derartiger ökonomischer Lenkungsformen erwogen³³.

Die tschechoslowakischen Daten zeigen zwar, daß in den letzten Jahren ein Wachstum der Arbeitsproduktivität erzielt werden konnte; diese Produktionssteigerung verlief jedoch parallel mit einer Stagnation der Kapitalproduktivität³⁴. Die für die 50er und 60er Jahre typische Systemschwäche — die unzureichende Durchsetzungskraft des technologischen Fortschritts³⁵ dürfte bislang kaum überwunden worden sein. Die Strukturwandlungen als Folge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts konnten sich offensichtlich nicht durchsetzen.

³¹ Systém jednotné regulace zaměstnanosti a rozmištnutí pracovních sil (System der einheitlichen Regulierung der Beschäftigung und der Verteilung der Arbeitskräfte), in *Hospodářské noviny* Nr. 2/1972, S. 7—8.

³² Dazu vgl. H.-H. Höhmann, H. B. Sand, Ergebnisse und Probleme der sowjetischen Wirtschaftsreform, in: *Die Wirtschaftsordnungen...* a.a.O., S. 47 ff.

³³ *Hospodářské noviny*, Nr. 51-52/1972, S. 5.

³⁴ J. Kosta, Die tschechoslowakische Wirtschaft am Anfang der 70er Jahre, in: *Osteuropa Wirtschaft* 2/1974, Tab. 9.

³⁵ Dazu vgl. H. G. J. Kosta - H. Kramer - J. Sláma, Der technologische Fortschritt in Österreich und in der Tschechoslowakei, Wien - New York 1971.

Fassen wir die Erfahrungen der Sowjetunion und der Tschechoslowakei im Bereich der Beschäftigungspolitik zusammen, dann stellt der ungenügende Freisetzungseffekt von „technisierbaren“ Arbeitsplätzen zugunsten kaum oder wenig technisierbarer Arbeitsplätze die Achillesferse dar. *Überbesetzung mit Arbeitskräften auf der einen Seite, Unterbeschäftigung auf der anderen Seite*, das ist der Hemmschuh des wirtschaftlichen Wachstums. Dies ist auch das Problem, das in der osteuropäischen Literatur als *Notwendigkeit eines Übergangs vom extensiven zum intensiven Wachstum* immer wieder betont wird³⁶.

Es wurde von uns bereits angedeutet, daß die Lösung dieser Probleme eine Reform der Planungssysteme erfordert. Der Übergang von quantitativen Erfolgsindikatoren, von der „Bruttoproduktion“, zur Kennziffer „Warenproduktion“ bzw. „Gewinn“ dürfte im Bereich der Beschäftigungsproblematik nur Teilerfolge bringen. Entscheidend bleibt *die Motivation der Beschäftigten* an einer rationellen Nutzung „ihres eigenen“ Potentials. Dies bedeutet allerdings, daß die Arbeiter und Angestellten bereit wären, einen Wechsel des Arbeitsplatzes und u. U. auch einen Wandel ihrer Tätigkeiten als eigene Sache anzusehen, die ihnen sowie der Gesamtheit mehr Nutzen bringen kann, als das Verharren in eingefahrenen Geleisen. Aber der Widerstand gegen derartige Neuerungen ist in der Öffentlichkeit noch allzu stark. Das Stilllegen von ineffizienten Betrieben oder auch nur von einzelnen ineffektiven bzw. den Bedürfnissen nicht mehr entsprechenden Produktionsprogrammen war selbst in der innovationsbereiten Atmosphäre der Prager Reformen von 1968 eine heikle Frage, deren Lösung die Politiker — trotz allen Drängens der Wirtschaftsreformer — vor sich herschoben. Allzulange haben sich die Erwerbstätigen in der Tschechoslowakei daran gewöhnt — und diese Situation mag mehr oder minder auch für die übrigen RgW-Länder kennzeichnend sein —, daß das verfassungsmäßig garantierte „Recht auf Arbeit“ ein Recht gerade auf diejenige Tätigkeit impliziert, die von jedem einzelnen ausgeführt wird. „Der Sozialismus“ soll im Selbstverständnis der breitesten Arbeiter- und Angestelltenschichten eben die Art von Beschäftigung gewährleisten, für die man ausgebildet worden ist, an die man sich gewöhnt hat und die einen bestimmten Status einschließlich guter Verdienstmöglichkeiten bietet.

Natürlich hat sich mit der Zeit in Expertengruppen, unter Wirtschaftspolitikern und letztlich auch in der politischen Führung die Erkenntnis durchgesetzt, daß eine Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung — ein Ziel, dem gegenwärtig eindeutig vor allen anderen Planzielen

³⁶Vgl. Civilizace na rozeceští (Autorenkollektiv der ČSAV), Praha 1967; bereits am Ende der 50er Jahre hat E. Boettcher auf dieses Problem hingewiesen (E. Boettcher, Die sowjetische Wirtschaftspolitik am Scheidewege, Tübingen 1959).

Vorrang eingeräumt wird — ohne dauerhaften Strukturwandel im Beschäftigungssektor nicht zu erreichen ist. In der ČSSR sucht man in Anbetracht der besonders knappen Arbeitsressourcen Mittel und Wege, um das Problem des Mangels und der Immobilität der Arbeitskräfte zu lösen. Es gilt, eine gravierende Produktivitätssteigerung und einen flexiblen Allokationsprozeß zu erreichen. Da mit zunehmender Ausschöpfung der Arbeitskräftereserven in der Sowjetunion und den übrigen RgW-Ländern — in der DDR ist bereits längere Zeit die Situation die gleiche wie in der ČSSR — die Beschäftigungsprobleme in ähnlicher Schärfe auftreten werden, mag das folgende für die Tschechoslowakei zutreffende Fazit von allgemeinerer Bedeutung sein.

Nach Aufgabe der Reformziele von 1967—68 ist in der tschechoslowakischen Beschäftigungspolitik der jüngsten Vergangenheit ein starker Zug zur *administrativen Reglementierung* der Arbeitskräfte festzustellen. Parallel mit dieser Entwicklung scheint wiederum die Auffassung an Boden zu gewinnen, daß administrativer Druck allein nur bescheidene und kurzlebige Erfolge bringen kann. Differenzierte Lohnpolitik, Gratifikationen (Prämien) und Sanktionen für den Einzelnen sowie den Betrieb (Besteuerung der Arbeitskräfte), *materielle Anreize* jeder Art werden versucht, um die Nutzung der Arbeitskräfte so rationell wie möglich zu gestalten. Zu fragen ist allerdings, ob materielle Incentives allein zum Ziel führen, wenn dabei zentral-bürokratische Entscheidungsstrukturen aufrechterhalten bleiben. Uns scheint vielmehr eine *Erweiterung und Demokratisierung der Entscheidungskompetenz* bis zum letzten Arbeitsplatz notwendig zu sein, wenn die Beschäftigungspolitik erfolgreich sein soll. Ohne ein aktives Engagement der Beteiligten „in eigener Sache“ kann in einem gemeinwirtschaftlich organisierten Planungssystem rationaler Einsatz des verfügbaren Arbeitskräftepotentials kaum gewährleistet werden.

Inflation (Deflation) in zentral geleiteten Volkswirtschaften — dargestellt am Beispiel Polens

Von *Bernhard Schwarz*, Hamburg

I. Einleitende Bemerkungen

Die in den nachfolgenden Ausführungen verwendete Definition der Inflation setzt nicht an ihrem am häufigsten genannten Merkmal — nämlich dem Preis — an, sondern ist allgemeiner gefaßt, um auch die Inflation ohne offene Preissteigerungen zu erfassen. Als gemeinsames Kennzeichen aller Inflationsarten wird eine über das Güter- und Leistungsangebot hinausgehende Nachfrage festgestellt. Man definiert also: Inflation ist eine Kette von Zuständen (Prozeß), in denen ein Nachfrageüberhang existiert in dem Sinne, daß eine Güter- oder Faktorenlücke auftritt. Im Umkehrschluß ergibt sich daraus der Angebotsüberhang als Merkmal der Deflation. Dies entspricht der durch Girsch in Anlehnung an Lerner, Turvey und Bent Hansen vorgeschlagenen Definition der Inflation (Deflation)-erscheinung¹. Sie ist auch auf die zentral geleiteten Volkswirtschaften anwendbar. Die Verwendung derselben Definition wird auch dadurch nicht beeinträchtigt, daß in der Marktwirtschaft die Inflation (Deflation) ein vom Staat weitgehend unkontrollierter eigen-dynamischer Prozeß ist, während in der sozialistischen Planwirtschaft hierzu der staatliche Wille entscheidend beiträgt.

In der sowjetischen Fachliteratur wurde lange Zeit hindurch die Möglichkeit des Auftretens von Inflationserscheinungen in den sozialistischen Staaten verneint. So betrachtet z. B. J. Kronrod die Inflation als besonderen qualitativen Zustand der kapitalistischen Geldzirkulation, der einer planmäßig gesteuerten Volkswirtschaft mit gesellschaftlichem Ei-

¹ *H. Girsch* definiert die Inflation als „... eine Kette von Zuständen (Prozeß), in denen ein Nachfrageüberhang (Inflationenlücke) existiert in dem Sinne, daß ... eine ‚Güterlücke‘ besteht ... eine ‚Faktorenlücke‘ existiert (oder) eine ‚Realeinkommenslücke‘ vorhanden ist.“ (Art. Inflation, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 5, Stuttgart etc. 1956, S. 282). In der polnischen Literatur knüpft an eine solche Bezeichnung der Inflation *M. Kucharski* (in: *Pieniadz, dochod, proporcje wzrostu*, Warschau 1968, S. 204) an. Für B. Minc ist dagegen die durch Preissteigerung verursachte Senkung der Einkommen der Bevölkerung ausschlaggebend (vgl. *Zarys systemu ekonomii politycznej*, Warschau, 1970, S. 369).

gentum an den Produktionsmitteln vollständig fremd ist². Konrod und andere Autoren übersehen offensichtlich, daß eine absolut korrekte Planaufstellung und Durchführung in quantitativer und struktureller Hinsicht gar nicht möglich ist, ganz abgesehen von weiteren im Wirtschaftsmodell begründeten Faktoren. Die Praxis der sozialistischen Staaten zeugt davon, daß es nicht gelingt, inflationäre (deflationäre) Erscheinungen vollständig zu vermeiden. Tatsächlich weichen nur Ursachen, Verlauf und Folgen der Inflation sowie die Maßnahmen zu ihrer Beseitigung in den zentral geleiteten Volkswirtschaften von denen in den Marktwirtschaften ab. Diesen systembedingten besonderen Ausprägungen der Inflationserscheinungen widmet sich die aktuelle sozialistische Fachliteratur.

In dieser Literatur wird jedoch zugleich häufig die Möglichkeit des Auftretens von Deflation in den zentral geleiteten Volkswirtschaften verneint. So behauptet z. B. W. Brus, daß „... der Sozialismus die strukturellen Ursachen der Überproduktion von Waren und Leistungen beseitigt, da er die Möglichkeit verschafft, das Einkommenniveau planmäßig an die erzielte Fähigkeit (der Volkswirtschaft) anzupassen“³. Tatsächlich tritt die Deflation in diesen Volkswirtschaften in gewissen Bereichen auf, ist aber nicht so schwerwiegend und bedrohlich wie die Inflation⁴. Sie läßt sich jedoch nicht immer durch staatliche Preissenkungen bzw. Einkommenserhöhungen beseitigen⁵.

Strittig ist in der sozialistischen Fachliteratur auch die Frage, ob in den Begriff der Inflation (Deflation) auch Gleichgewichtsstörungen im Investitionsgüterbereich dieser Volkswirtschaften einzubeziehen sind⁶. Dagegen sprechen soll folgender Zusammenhang: Fallen in einer auf gleichgewichtiges Wachstum ausgerichteten Volkswirtschaft Volumen und Struktur der Investitionen so aus, daß dadurch das Gleichgewicht im Konsumgüterbereich abgesichert ist, so beweist dies, daß ein Gleichgewichtsproblem im Investitionsgüterbereich nicht besteht⁷. Obwohl diese Zusammenhänge korrekt interpretiert sind, zeugen sie doch lediglich davon, daß unter anderen Bedingungen Investitionen sich infla-

² Vgl. J. A. Kronrod, *Das Geld in der sozialistischen Gesellschaft, Theoretischer Grundriß* (Übersetzung aus dem Russischen, Berlin 1963, S. 332 f.).

³ W. Brus: *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warschau 1961, S. 20.

⁴ Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcji socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 493.

⁵ Entgegengesetzter Meinung ist M. Kucharski (vgl. *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warschau 1967, S. 12).

⁶ Befürwortet wird dies von A. Wakar etc., in: *Teoria pieniadza w gospodarce socjalistycznej*, Warschau 1969, S. 365 ff.

⁷ So M. Kucharski, in: *Pieniadz, dochod, proporcje wzrostu*, Warschau 1968, S. 168.

tions- (deflations-)induzierend auf den Konsumbereich auswirken werden. Unserer Definition gemäß ist im übrigen ein Nachfrage-(Angebots-)überhang in bezug auf Investitionsgüter und überhaupt auf Produktionsmittel als Inflation (Deflation) zu betrachten.

Die Ursachen für das Auftreten von Marktungleichgewichten in den sozialistischen Staaten liegen letztlich in den Zielsetzungen und Maßnahmen ihrer Wirtschaftspolitik. Diese waren in erster Linie auf eine beschleunigte Industrialisierung ausgerichtet, und zwar bei vorrangiger Förderung der Schwerindustrie. Die Entwicklung trägt die typischen Kennzeichen eines extensiven Wachstums⁸. Das angestrebte Tempo der Industrialisierung überforderte aber in vieler Hinsicht die technisch-organisatorische Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften. Obwohl verhältnismäßig hohe Zuwachsraten in der Produktion erzielt wurden, erwies sich das Wirtschaftswachstum jedoch bei relativ geringer Kapitalproduktivität als übermäßig kapitalintensiv. Darüber hinaus hatten diese Volkswirtschaften hohe außerwirtschaftliche Lasten (für Rüstungszwecke, Verwaltung usw.) zu tragen. Dies erlaubte nicht, gleichzeitig sowohl die Landwirtschaft als auch die industrielle Konsumgütererzeugung ausreichend zu fördern. Deswegen konnte eine der erzielten Entwicklungsstufe der Volkswirtschaft angemessene Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung nicht erreicht werden. Im übrigen wurde die Erhöhung des Lebensstandards zunächst weder als unmittelbares Ziel noch als fördernder Faktor für das Wirtschaftswachstum angesehen und sollte lediglich als dessen passives Ergebnis ohne feste Terminierung erfolgen. Bei niedrigen und verhältnismäßig wenig differenzierten Löhnen konnte jedoch keine ausreichende Steigerung der Arbeitsproduktivität erzielt werden. Aus all den angesprochenen Gründen ergaben sich im Laufe des Industrialisierungsprozesses unvermeidbare Spannungen.

Hierzu hat auch das Wirtschaftsmodell dieser Staaten beigetragen. Es zeichnete sich durch eine Zentralisierung der Entscheidungen und die Beseitigung der Marktbeziehungen dieser Volkswirtschaften aus. Davon rückten im Laufe der Zeit die meisten sozialistischen Staaten nur wenig ab. Besonders ungünstig auf die Marktverhältnisse wirkten sich das System der Preisbildung in Verbindung mit dem System der wirtschaftlichen Planung und materiellen Stimulierung sowie das System der Finanzierung der vergesellschafteten Betriebe aus (vgl. dazu Abschnitt III).

⁸ „Extensives ökonomisches Wachstum bedeutet, daß Output-Steigerungen durch Input-Steigerungen erzielt wurden; intensives Wachstum wird erreicht durch eine effizientere Verwendung von Input-Faktoren“. (H. G. Shaffer, Industriepreispolitik in der Sowjetunion und in Osteuropa, in: Osteuropa Wirtschaft 17. Jg. (1972), H. 1, S. 40).

Das Ergebnis der bisherigen Entwicklung der Volkswirtschaften der sozialistischen Staaten zeigt sich in einer fortdauernden Übernachfrage nach Produktionsmitteln und Konsumgütern in verschiedenen Bereichen (insbesondere nach Nahrungsmitteln und nach dem Massenverbrauch dienenden Industriewaren). Andererseits ist oft ein Überangebot an Gebrauchsgütern des gehobenen Bedarfs (u. a. an vielen langlebigen) festzustellen. Das Ausmaß dieser Inflations- (Deflations-) Erscheinungen ist von Land zu Land unterschiedlich; sie hängen ab von der jeweiligen Ausgangssituation am Beginn der sozialistischen Wirtschaftsentwicklung. In keinem der sozialistischen Länder konnte eine ungleichgewichtige Entwicklung trotz der prinzipiellen Ausrichtung der Volkswirtschaftspläne auf gleichgewichtiges Wachstum vermieden werden. Wenn auch anhand von Einzelhandelspreisen der Nachweis einer Inflation in den sozialistischen Ländern aufgrund des Preissystems nicht gelingt, so zeigt das nur, daß in der Regel Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sich in Gestalt der gestauten Inflation verbergen. Zu bestimmten Zeitpunkten bewirkten diese Erscheinungen — besonders die Inflation am Konsumgütermarkt — im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich dieser Staaten tiefgreifende Krisen. U. a. trat eine derartige Krise in Polen am Vorabend der Fünfjahresplanperiode 1971—1975 zu Tage.

II. Planung und gleichgewichtiges Wachstum

Die Nationalpläne sind in den zentralgeleiteten Volkswirtschaften auf gleichgewichtiges Wachstum ausgerichtet. Hierfür bietet die sozialistische Wachstumstheorie gewisse Ansätze.

1. Bedingungen des gleichgewichtigen Wachstums

Die sozialistische Wachstumstheorie knüpft an die Marxschen Reproduktionsschemata an⁹. Nach diesen Schemata ist der Produktionswert in der Abteilung I (Produktionsmittelerzeugung) und in der Abteilung II (Konsumgütererzeugung) sowie folglich in der gesamten Volkswirtschaft aus folgenden Bestandteilen zusammengesetzt:

$$\begin{array}{ll} (1) & P_1 = C_1 + V_1 + M_1 \\ (2) & P_2 = C_2 + V_2 + M_2 \\ (3) & P = C + V + M \end{array}$$

wo durch C — das konstante (aus Abschreibungen: C^a und Materialverbrauch: C^m zusammengesetzte) Kapital, welches im Produktionsprozeß keiner wertmäßigen Änderung unterliegt; V — das variable Kapital (Lohnkosten), welches in diesem Prozeß den zusätzlichen Wert ein-

⁹ Vgl. O. Lange: *Teoria reprodukcyj i akumulacji*, Warschau 1961, S. 36—43.

bringt; und M — den Mehrwert, der diesem zusätzlichen Wert entspricht, bezeichnet sind.

Wenn zur Vereinfachung unterstellt wird, daß: a) beide Abteilungen die benötigten Materialien (C^m) (deren Verbrauch nachstehend in die Lohnkosten mit einbezogen wird) selbst erzeugen und b) das Endprodukt der Abteilung I für sämtliche Bruttoinvestitionen (I) der Abteilung II dagegen für den gesamten (individuellen und gesellschaftlichen) Konsum (K) bestimmt wird¹⁰, so können bei N (Bruttonationaleinkommen) $= I + K$ diese Schemata folgendermaßen dargestellt werden:

$$\begin{aligned} (4) \quad & I = C_1^a + V_1 + M_1 \\ (5) \quad & K = C_2^a + V_2 + M_2 \\ (6) \quad & N = C^a + V + M \end{aligned}$$

Da die Abschreibungen (C^a) und der Mehrwert (M) die zur Bestreitung der Bruttoinvestitionen dienenden flüssigen Mittel darstellen, können sie als Geldakkumulation ($\bar{M}$) dargestellt werden¹¹. Bei $\bar{M} = C^a + M$ ergibt sich infolgedessen durch Einsetzen in (4) und (5):

$$\begin{aligned} (7) \quad & I = V_1 + \bar{M}_1 \\ (8) \quad & K = V_2 + \bar{M}_2 \\ (9) \quad & N = V + \bar{M} \end{aligned}$$

Vom Endprodukt der Abteilung II $K = V_2 + \bar{M}_2$ (8) fällt für Konsumzwecke den Beschäftigten in dieser Abteilung V_2 zu, wogegen für die Beschäftigten in der Abteilung I (V_1) und für den gesellschaftlichen Konsum (H)¹² — $\bar{M}_2$ übrig bleibt. Somit ist:

$$(10) \quad \bar{M}_2 = V_1 + H$$

Darin kommt das Gleichgewicht am Konsumgütermarkt insofern zum Ausdruck, als das Angebot von durch die Abteilung II zugunsten der Beschäftigten außerhalb dieser Abteilung erzeugten Waren ($\bar{M}_2$) deren Nachfrage ($V_1 + H$) entspricht. Da, wie unterstellt wurde, die Nachfrage seitens der Beschäftigten in der Abteilung II (V_2) vom übrigen Konsumteil ($K - \bar{M}_2$) befriedigt wird, kommt darin auch die Übereinstimmung des gesamten Angebots (K) mit der gesamten Nachfrage ($V_1 + V_2 + H$) am Konsumgütermarkt zum Ausdruck.

¹⁰ Vgl. *M. Kalecki: Zagadnienia finansowania rozwoju ekonomicznego*, im Sammelband: *Problemy wzrostu ekonomicznego krajow socjalistycznych*, Warschau 1958, S. 574.

¹¹ Vgl. *K. Laski: Zarys teorii reprodukcji socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 476.

¹² Zur Vereinfachung wird unterstellt, daß im Bereich des gesellschaftlichen Konsums der Verbrauch von sachlichen Mitteln ausbleibt und, daß dieser (vorwiegend vom Staatshaushalt bestrittene) Konsum sich somit ausschließlich in den Löhnen der Beschäftigten außerhalb des Produktionssektors niederschlägt.

Wird zur Gleichung 10 beiderseitig V_2 addiert, so ist:

$$(11) \quad V_2 + \bar{M}_2 = V + H$$

was zum Ausdruck bringt, das der gesamte Konsum in der Volkswirtschaft ($V + H$) der Wertschöpfung in der Abteilung II ($V_2 + \bar{M}_2$) entspricht¹³.

Wenn dagegen zur Gleichung 10 beiderseitig $\bar{M}_1$ zugerechnet wird:

$$(12) \quad \bar{M}_1 + \bar{M}_2 = \bar{M}_1 + V_1 + H$$

so kann daraus wegen $I = V_1 + \bar{M}_1$ (7)

$$(13) \quad I = \bar{M} - H$$

abgeleitet werden.

Betrachtet man die Differenz zwischen der Geldakkumulation ($\bar{M}$) und dem gesellschaftlichen Konsum (H) als Ersparnisse (E), so ist:

$$(14) \quad I = E$$

wodurch die Äquivalenz zwischen Investitionen und Ersparnissen der Volkswirtschaft zum Ausdruck kommt¹⁴.

Wie bekannt, ist diese Äquivalenz in der Volkswirtschaft ex post immer gegeben, da die Gleichung $I = E$ (14) nicht mehr als eine Identität darstellt¹⁵. Es entsteht deshalb die Aufgabe, $I = E$ in gewünschter Höhe ex ante zu planen, um ex post ein gleichgewichtiges Wachstum¹⁶ zu verwirklichen. Gelingt es nicht, I und E in geplanter Höhe zu realisieren, d. h. treten ungeplante Investitionen und Ersparnisse auf, dann ist ein Überangebot am Konsumgütermarkt die Folge, die sich in einer der folgenden Ungleichheiten niederschlagen:

$$(15) \quad V_1 + H \geq \bar{M}_2$$

In der Ungleichheit $(V_1 + H) > \bar{M}_2$ kommt eine Inflationslücke zum Ausdruck, die durch Preissteigerungen nur dann beseitigt werden kann, wenn diese Steigerungen den Nominalwert des Angebots um $(V_1 + H) - \bar{M}_2$ erhöhen. Demgegenüber kommt in der Ungleichheit $(V_1 + H) < \bar{M}_2$ eine Deflationslücke zum Ausdruck, die durch Preis-

¹³ Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcyj socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 477.

¹⁴ Diese der Keynesschen und Nachkeynesschen Volkswirtschaftslehre wohl-bekannte Äquivalenz hat M. Kalecki als erster von den Marxschen Reproduktionsschemen abgeleitet (vgl. *Essays in the Theory of Economic Fluctuations*, London 1939, S. 45 ff.).

¹⁵ Vgl. M. Kalecki, *Essays in the Theory of Economic Fluctuations*, London 1939, S. 42.

¹⁶ Als optimal ist ein solches Wachstum dann zu beurteilen, wenn es darüberhinaus die volle Auslastung von Produktionsfaktoren miteinbezieht.

senkungen nur dann beseitigt werden kann, wenn diese Senkungen den Nominalwert des Angebots um $\bar{M}_2 - (V_1 + H)$ verringern.

Das Auftreten von Inflations- bzw. Deflationslücken am Konsumgütermarkt zeugt entweder davon, daß die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines bestimmten Verhältnisses zwischen Konsumgüterpreisen und Einkommen in beiden Abteilungen, die die Gleichheit von I und E gewährleisten, durch Fehleinschätzungen nicht eingetroffen sind oder davon, daß ein richtig geplantes Verhältnis ex post nicht verwirklicht werden konnte¹⁷.

Was dagegen die Produktionsmittelpreise anbetrifft, so haben deren Änderungen nur einen mittelbaren Einfluß auf das Gleichgewicht am Konsumgütermarkt. Diese Preise werden durch die Höhe von V_1 und $\bar{M}_1$ (7) bestimmt, wobei V_1 bereits in der Gleichung $I = E$ (14) berücksichtigt ist, $\bar{M}_1$ dagegen wirkt sich weder bei Preissteigerungen noch Senkungen auf die Gleichung $V_1 + H = \bar{M}_2$ (10) aus. Änderungen der Produktionsmittelpreise können jedoch insofern indirekt das Preisniveau der Konsumgüter beeinflussen, als sie sich in deren Selbstkosten niederschlagen.

Auf das Gleichgewicht am Produktionsmittelmarkt haben — unter den in den meisten sozialistischen Staaten bestehenden Bedingungen — Preise für diese Mittel einen sehr beschränkten Einfluß, wie später noch zu zeigen sein wird.

In bezug auf $V_1 + H = \bar{M}_2$ (10) können:

- a) die Nachfrageseite ($V_1 + H$) als Multiplikation der Beschäftigtenzahl außerhalb der Abteilung II ($Z_1 + Z_3$) und der Durchschnittslöhne (d)¹⁸.
- b) die Angebotsseite ($\bar{M}_2$) als Differenz zwischen
 1. der Multiplikation der Beschäftigtenzahl in Abteilung II (Z_2) und der Arbeitsproduktivität in dieser Abteilung (a_2) und
 2. der Multiplikation dieser Beschäftigtenzahl (Z_2) und der Durchschnittslöhne (d),

ausgedrückt werden.

Daraus ergibt sich:

$$(15\ a) \quad (Z_1 + Z_3) d = Z_2 (a_2 - d)$$

woraus folgendes entnommen werden kann:

¹⁷ Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcyj socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 494.

¹⁸ Es wird zur Vereinfachung unterstellt, daß sie in Abteilung I und II sowie außer dem Produktionssektor gleich sind.

Von Einfluß auf die Nachfrageseite ($Z_1 + Z_3$) d sind:

- a) die mit Investitionen (I) und Arbeitsproduktivität in der Abteilung I (a_1), wegen $I = Z_1 a_1$ bedingte Beschäftigtenzahl in dieser Abteilung (Z_1), sowie
- b) die sich aus der Aktivität des Staates im Bereich des gesellschaftlichen Konsums ergebende Beschäftigtenzahl außerhalb des Produktionssektors (Z_3).

Auf die Angebotsseite wirkt sich dagegen die Beschäftigtenzahl (Z_2) und die Arbeitsproduktivität (a_2) in der Abteilung II aus¹⁹.

Danach kann der Mechanismus von inflationären bzw. deflationären Preisänderungen folgendermaßen geschildert werden: Preissteigerungen erhöhen (bei stabilen Z_2 und d) den Nominalwert des $Z_2 \cdot (a_2 - d)$, d. h. der zugunsten der Beschäftigten außerhalb der Abteilung II erzeugten Konsumgüter, wogegen Preissenkungen entgegengesetzte Folgen haben.

Solchen Preisänderungen kann vorgebeugt werden, wenn:

- a) *die Beschäftigtenzahl in der Abteilung I (Z_1) und außerhalb des Produktionssektors (Z_3) sich proportional zu den Beschäftigtenzahl (Z_2) und Arbeitsproduktivität (a_2) in der Abteilung II entwickelt²⁰*, was sich aus folgendem ergibt:

Die beiderseitige Teilung der Gleichung 15 a durch d ergibt:

$$(16) \quad Z_1 + Z_3 = Z_2 \left(\frac{a_2}{d} - 1 \right)$$

Der Quotient $\frac{a_2}{d}$ bezeichnet den Wert von Konsumgütern, den jeder Beschäftigte in der Abteilung II pro „Reallohninheit“ an Konsumgütern erzeugt, weswegen $Z_2 \frac{a_2}{d}$ über die Anzahl von „Reallohnheiten“ in der gesamten Volkswirtschaft informiert²¹.

Somit kann die Erweiterung von Investitionen bzw. gesellschaftlichem Konsum durch Beschäftigungszunahme ohne Gefährdung der

¹⁹ Dabei drückt $(a_2 - d)$ aus, was jeder Beschäftigte, hingegen $Z_2 (a_2 - d)$, was die Gesamtheit der Beschäftigten in der Abteilung II (Z_2) zugunsten der Beschäftigten außerhalb dieser Abteilung ($Z_1 + Z_3$) an Konsumgütern erzeugen.

²⁰ Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcji socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 498 f.

²¹ Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcji socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 496 f.

M. Kucharski: *Pleniadz dochod, proporcje wzrostu*, Warschau 1968, S. 211 und

Ch. Bettelheim: *La maximation de la croissance économique*, in: *Revue économique*, Paris, o. Jg. (1957), K. 1, S. 15 f.

Preisstabilität erfolgen, wenn die Arbeitnehmerzahl bzw. Arbeitsproduktivität in der Abteilung II entsprechend zunehmen. Für die Beziehung zwischen der Zunahme von Z_1 und/oder Z_2 und der Zunahme von $\frac{a_2}{d}$ ergibt sich folgendes:

Die beiderseitige Teilung der Gleichung (16) durch Z_2 ergibt:

$$(17) \quad \frac{Z_1 + Z_3}{Z_2} = \frac{a_2}{d} - 1$$

Der Quotient $\frac{Z_1 + Z_3}{Z_2}$ drückt das Verhältnis zwischen der Beschäftigtenzahl außerhalb der Abteilung II ($Z_1 + Z_3$) und in dieser Abteilung (Z_2) aus. Bei stabiler Arbeitsproduktivität in der Abteilung II ($\frac{a_2}{d}$ bleibt konstant) darf, um die Preisstabilität nicht zu gefährden, $Z_1 + Z_3$ lediglich proportional zu Z_2 steigen.

Die Beschäftigtenstruktur in der Volkswirtschaft kann aus Stabilitätsgründen somit nicht geändert werden. Lediglich bei Zunahme von $\frac{a_2}{d}$ kann $Z_1 + Z_3$ überproportional gegenüber Z_2 steigen.

Solchen Preisänderungen kann auch vorgebeugt werden, wenn:

b) *der Anteil von Investitionen $\frac{I}{N}$ und des gesellschaftlichen Konsums $\frac{H}{N}$ am Nationaleinkommen, ceteris paribus, nicht geändert wird²²*, was sich aus folgendem ergibt:

Wenn I als $Z_1 a_1$; H als $Z_3 d$ und N als $(Z_1 a_1 + Z_2 a_2)$ ausgedrückt werden, so ist:

$$(18) \quad \frac{I + H}{N} = \frac{Z_1 a_1 + Z_3 d}{Z_1 a_1 + Z_2 a_2}$$

Bei beiderseitiger Teilung dieser Gleichung durch $Z_2 a_1$ ergibt sich:

$$(19) \quad \frac{I + H}{N} = \frac{\frac{Z_1}{Z_2} + \frac{Z_3}{Z_2} \cdot \frac{d}{a_1}}{\frac{Z_1}{Z_2} + \frac{a_2}{a_1}}$$

Daraus kann entnommen werden, daß $\frac{I}{N}$ und $\frac{H}{N}$ in einem festen Verhältnis zu $\frac{Z_1}{Z_2}$ und/oder $\frac{Z_3}{Z_2}$ stehen. Da die Beschäftigungsstruktur

²² Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcyj socjalistycznej*, Warschau 1965, S. 503 f.

($\frac{Z_1 + Z_3}{Z_2}$) ohne Preisbewegungen (und bei konstanten Produktivitäten) nicht geändert werden kann, (s. Punkt 1), muß auch die Verwendungsstruktur des Nationaleinkommens ($\frac{I + H}{N}$) beibehalten werden.

Somit kann (unter der Bedingung $a_1 = \text{konstant}$) der Anteil der Investitionen und/oder des gesellschaftlichen Konsums am Nationaleinkommen durch angemessene Gestaltung der Beschäftigungsstruktur ohne Gefährdung der Preisstabilität aa) steigen, bb) sinken, cc) stabil bleiben, wenn entsprechend die Arbeitsproduktivität in der Abteilung II aa) stärker als die Reallöhne in dieser Abteilung zunimmt,

bb) hinter dem Anstieg der Löhne in dieser Abteilung zurückbleibt,

cc) sich proportional zu ihnen entwickelt.

Schließlich kann den Preisänderungen vorgebeugt werden, wenn:

c) *bei gegebener Investitionsrate die Investitionsstruktur, und insbesondere der Anteil von Investitionen in der Abteilung I und II an deren Gesamtvolumen unverändert bleibt*²³, was sich aus folgendem ergibt:

Die Gleichung 16 kann, wenn $Z_3 = 0$ unterstellt wird, folgendermaßen dargestellt werden:

$$(20) \quad \frac{Z_1}{Z_2} = \frac{a_2}{d} - 1$$

Bei Bezeichnung des zur Ausstattung einer Arbeitsstelle benötigten Investitionsaufwandes durch S_1 ist:

$$I_1 = S_1 \cdot Z_1; I_2 = S_2 \cdot Z_2 \text{ und } \frac{I_1}{I_2} = \frac{S_1 \cdot Z_1}{S_2 \cdot Z_2}$$

Daraus ergibt sich nach Gleichung 20:

$$(21) \quad \frac{I_1}{I_2} = \frac{S_1}{S_2} \left(\frac{a_2}{d} - 1 \right)$$

Diese Gleichung besagt, daß die Investitionsstruktur ($\frac{I_1}{I_2}$) einerseits und die Relation der Ausstattung der Arbeitsplätze mit Grundmitteln

²³ Vgl. K. Laski: *Zarys teorii reprodukcji socjalistycznej*, Warschau 1967, S. 512 f.

(sie entscheiden über die Produktionsmethoden in den Abteilungen I und II) ($\frac{S_1}{S_2}$) sowie die in „Reallohneinheiten“ ($\frac{a_2}{d}$) ausgedrückte Arbeitsproduktivität in der Abteilung II andererseits in direkter Beziehung zueinander stehen. Ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum (Steigerung des Quotienten $\frac{I_1}{I_2}$) ist ohne Beeinträchtigung des Marktgleichgewichtes also nur dann möglich, wenn:

a) (bei $\frac{a_2}{d} = \text{konstant}$) die Struktur der Investitionen in demselben Maße wie die Relation der Ausstattung der Arbeitsplätze geändert wird. Wenn jedoch dadurch — trotz bestehender Arbeitskraftreserven — die Beschäftigungszahl in der Volkswirtschaft bzw. deren Zunahme eingeschränkt wird, hat man das Erreichen des Stabilitätszieles mit Arbeitslosigkeit bezahlt;

b) (bei $\frac{S_1}{S_2} = \text{konstant}$) der Anteil der Abteilung I am Investitionsvolumen in demselben Maße wie die „Reallohneinheit“ steigt. Da ihr Anstieg jedoch lediglich durch stärkere Zunahme von a_2 gegenüber d erzielt werden kann, wird die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums mit dem Zurückbleiben des Anstiegs der Löhne hinter dem der Arbeitsproduktivität erkaufte.

Außer den genannten ergeben sich aus den dargelegten Zusammenhängen noch weitere Bedingungen, die bei der Aufstellung von auf gleichgewichtiges Wachstum ausgerichteten Volkswirtschaftsplänen beachtet werden müssen.

2. Reallöhne und Marktgleichgewicht

Nachstehend wird untersucht, bis zu welcher Grenze die Reallöhne in der Volkswirtschaft wachsen dürfen, ohne Preissteigerungen hervorzurufen. Dabei werden die Beschäftigtenzahl und die Arbeitsproduktivität (Quotient: Nationaleinkommen/Beschäftigtenzahl) für die Abteilungen I und II zusammengefaßt berechnet, da sie in der Praxis nicht ausreichend präzise gegenseitig abzugrenzen sind.

Die Grenze kann folgender Gleichung, die die Verwendung des Nationaleinkommens ausdrückt, entnommen werden:

$$(22) \quad \frac{d_t}{d_o} = \frac{a_t}{a_o} \cdot \frac{(1 - i_t - h_t + e_t)}{(1 - i_o - h_o + e_o)}$$

wo durch: i — der Anteil von Investitionen,
 h — der Anteil vom gesellschaftlichen Konsum und
 e — der Anteil der Ersparnisse der Bevölkerung

am Nationaleinkommen bezeichnet sind. Der Index (o) wird für das Ausgangsjahr, der Index (t) für das Endjahr der betrachteten Periode benutzt.

Daraus läßt sich folgern, daß die Entwicklung der Durchschnittslöhne im Produktionssektor von zwei Faktoren abhängig sei:

1. der Dynamik der Arbeitsproduktivität — $\frac{a_t}{a_o}$
2. dem Koeffizienten, der die Änderungen in den Proportionen des wirtschaftlichen Wachstums (Verwendungsstruktur des Nationaleinkommens) ausdrückt — $\frac{1 - i_t - h_t + e_t}{1 - i_o - h_o + e_o}$

Theoretisch können die Reallöhne a) proportional zur Zunahme der Arbeitsproduktivität wachsen, b) diese Zunahme übertreffen bzw. c) dahinter zurückbleiben. Dies hängt davon ab, ob der Anteil der Investitionen am Nationaleinkommen unverändert bleibt, sinkt oder steigt.

Somit ist Preisstabilität (oder auch Preissenkung) nur in dem Fall möglich, wenn (n — nominaler Durchschnittslohn):

$$(23) \quad \frac{n_t}{n_o} \leq \frac{a_t}{a_o} \cdot \frac{1 - i_t - h_t + e_t}{1 - i_o - h_o + e_o}$$

d. h. wenn die Steigerung der Nominallöhne nicht die Grenze, die die beiden Komponenten (Arbeitsproduktivität und Investition) dem Reallohnanstieg setzen, übertrifft.

In der Berücksichtigung der Löhne der Beschäftigten außerhalb des Produktionssektors als Faktor der Änderung der Proportionen des Wirtschaftswachstums kommt in (23) die Dynamik sämtlicher Einkommen der Bevölkerung zum Ausdruck.

Aufgrund der oben verwendeten Formel wurden in Polen für die Perioden 1955—60 und 1960—65 folgende Werte berechnet:

Indices der Arbeitsproduktivitätssteigerung:

$$\begin{array}{ll} 1955-60 & 139,53 : 1,0447 = 133,56 \\ 1960-65 & 136,56 : 1,0979 = 124,38 \end{array}$$

Koeffizienten der Änderungen in den Proportionen des Wirtschaftswachstums:

$$\begin{array}{ll} 1955-60 & \frac{1-0,4291}{1-0,4441} = 1,027 \\ 1960-65 & \frac{1-0,4935}{1-0,5427} = 0,9093 \end{array}$$

Daraus haben sich folgende Grenzen des Anstiegs von Reallöhnen $\frac{(d_t)}{d_0}$ ergeben (Basisjahre 1955 und 1960 = 100):

$$\begin{aligned} 1955-60 &: 133,56 \cdot 1,027 = 137,2 \\ 1960-65 &: 124,38 \cdot 0,9093 = 113,1 \end{aligned}$$

Aufgrund der Zunahme der Arbeitsproduktivität konnten diese Löhne 1955—60 um ca. 33,6 % und 1960—65 um ca. 24,4 % steigen. Die Änderung der Wachstumsproportionen (1,027 bzw. 0,9093) hat diese Grenzen — im ersten Zeitraum — noch um ca. 3,6 Punkte (37,2—33,6) erhöht, dagegen im zweiten Zeitraum um ca. 11,3 Punkte (24,4—13,1) gesenkt.

In der Periode 1955—60 konnte der verhältnismäßig hohe Anstieg der Reallöhne (der höchste in der Nachkriegszeit) durch starke Zunahme der Arbeitsproduktivität bei fast stabiler Investitionsrate und Senkung des Aufwandes für Verwaltungs- und Rüstungszwecke erzielt werden. Dies war jedoch ein Ausnahmefall, der auf die politischen Ereignisse im Lande nach dem Oktober 1956 (Protest- und Streikbewegung der Arbeiter in Poznan) zurückzuführen war. Demgegenüber war der Spielraum für Lohnerhöhungen von 1960—65 viel geringer, da die Zunahme der Arbeitsproduktivität sich verringerte und die Investitionsrate erheblich stieg²⁴.

3. Planung und Gleichgewicht

In den auf gleichgewichtiges Wachstum ausgerichteten Volkswirtschaftsplänen der sozialistischen Staaten werden die realen und monetären Faktoren der Wirtschaftsentwicklung aufeinander abgestimmt. Dem geplanten Angebot von Waren und Dienstleistungen wird die Entwicklung der Einkommen angeglichen. Das Marktgleichgewicht wird nicht nur quantitativ in Globalgrößen, sondern auch strukturell abgesichert, d. h. Angebot und Nachfrage werden auch qualitativ aufeinander abgestimmt.

Die Bewertung der Produktion erfolgt dabei nach laufenden Preisen (in der Regel des der Planperiode vorangehenden Jahres), wobei von konstanten Preisen ausgegangen wird²⁵.

²⁴ Vgl. *M. Kucharski*: *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warschau 1967, S. 161 ff.

²⁵ Letztlich wurde jedoch in den meisten sozialistischen Staaten die Unvereinbarkeit der Planung von dynamischer Wirtschaftsentwicklung und statischer Preisebene erkannt. Folglich wurde mit einer Projektierung von solchen Preisänderungen, die sich aus der angestrebten Neugestaltung von Wirtschaftsproportionen ergeben bzw. die Erzielung dieser Proportionen fördern könnten, gestartet. Dies erfolgt jedoch lediglich am Rande der Nationalpläne und soll zur Überprüfung der Auswirkung der Plandurchführung auf die evtl. Preisentwicklung sowie als Wegweiser für die künftige Preispolitik die-

Das Bemühen, durch die Volkswirtschaftspläne in den sozialistischen Staaten ein gleichgewichtiges Wachstum zu sichern bei im Prinzip stabilen Preisen ist jedoch weitgehend ohne Erfolg geblieben, so daß die wirtschaftliche Stabilität in diesen Ländern ständig gefährdet war. Dafür gibt es folgende Erklärungen:

a) In einer dynamischen Volkswirtschaft hängt die Stabilität ab vom Tempo und von den Proportionen ihres Wachstums. Im Hinblick auf das Tempo und die Struktur des Wachstums gibt es jedoch keine wissenschaftlich begründeten Optimalitätskriterien, auf die die Wirtschaftsplanung sich beziehen könnte²⁶. Deswegen beruht die diesbezügliche Planung auf empirischen, politisch geprägten und somit subjektiven Zielvorstellungen. Aus diesem Grunde kann die Erzielung des Marktgleichgewichts im Zuge der Plandurchführung scheitern.

b) Auch bei optimalen Ansätzen in bezug auf das Tempo und die Proportionen des Wirtschaftswachstums kann das angestrebte Marktgleichgewicht durch eine Fehleinschätzung der zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren sowie der zur Verwirklichung der Planzielsetzungen benötigten technisch organisatorischen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft gefährdet werden.

c) Die Nationalpläne werden in aggregierten Mengen und Durchschnittspreisen aufgestellt. Deren Durchführung hängt aber letztlich von den Einzelplänen der Produktionsvereinigungen und Betriebe ab. Daraus können sich vor allem in bezug auf die strukturellen Unterschiede zwischen dem Angebot und der Nachfrage Störungen des Marktgleichgewichts ergeben.

d) Endlich ergeben sich aus objektiven bzw. subjektiven Gründen in der Durchführung der Pläne Störungen, die Abweichungen zwischen Angebot und Nachfrage bewirken²⁷.

All diesen bei der Planung in volkswirtschaftlichem Maßstab weitgehend unvermeidlichen, aber die Wirtschaftsstabilität gefährdenden Entwicklungen könnte nur dann begegnet werden, wenn ausreichende

nen. (vgl. *H. Bartosiak, H. Sopniewska: Podstawowe zasady kształtowania cen w krajach socjalistycznych*, in *Gospodarka Planowa*, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 111. S. 690.

²⁶ Vgl. *M. Kalecki: Z zagadnień teorii gospodarki socjalistycznej*, im Gesamtband: *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warschau 1959, S. 160 f.

²⁷ „Im Prozeß der Plandurchführung bleiben . . . einige Elemente unerfüllt . . . Wegen der gegenseitigen Verflechtung verschiedener Produzenten verursacht die Nichterfüllung des Plans in einem Betrieb dessen Nichterfüllung in einer Reihe von Unternehmen und Zweigen. Deswegen erweisen sich die, die volle Nutzung von Produktionsmitteln voraussetzenden Pläne als undurchführbar . . . (*F. Holzman, Financing Soviet Economic Development*, Princeton University Press 1955, S. 280).

Reserven an Kapazitäten, Waren oder Devisen vorhanden wären. In den sozialistischen Volkswirtschaften werden tatsächlich solche Reserven in gewissem Umfang gehalten, indem nicht über alle in den Nationalplänen erfaßten sachlichen und finanziellen Mitteln zweckbedingt verfügt wird. Es handelt sich vorwiegend um Warenreserven (Kapazitäts- und Devisenreserven werden nur ausnahmsweise geplant), die im Prinzip der Absicherung der Nachfrage aus beabsichtigten Lohn- und Einkommenserhöhungen dienen sollen. Jedoch greift man auch bei Störungen in der Plandurchführung auf sie zurück. Diese Reserven erwiesen sich jedoch in der Praxis weitgehend als unzureichend. Der Bildung umfassenderer Reserven stelle sich die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der sozialistischen Staaten entgegen, indem von vornherein zwecks Erzielung hoher Wachstumsraten eine möglichst hohe Auslastung der Produktionsfaktoren angestrebt wird.

III. Wirtschaftsmodell und Gleichgewichtsstörungen

Zu den Gleichgewichtsstörungen in den sozialistischen Staaten hat auch ihr Wirtschaftsmodell weitgehend beigetragen. Im Anschluß wird die Bedeutung des dieses Modell bezeichnenden Preisbildungssystems in Verbindung mit dem System der wirtschaftlichen Planung und materiellen Stimulierung und des Systems der Finanzierung vergesellschafteter Betriebe berührt.

1. Preissystem als Störungsfaktor

A. Grundzüge des traditionellen Preissystems

Das traditionelle Preissystem der sozialistischen Staaten zeichnete sich dadurch aus, daß die Erzeugerpreise der Industriegüter (d. h. Preise für den Produzenten) nach einheitlichen, wogegen deren Abgabepreise (d. h. Preise, zu denen, mit evtl. Zuschlag der Handelsspanne, der Warenumsatz tatsächlich abgewickelt wurde) für Produktionsmittel einerseits und für die Konsumgüter andererseits nach unterschiedlichen Grundsätzen festgesetzt wurden.

Die Festlegung von Erzeugerpreisen erfolgte dabei im Prinzip aufgrund der Durchschnittskosten des betreffenden Industriezweiges unter Zurechnung eines nach verbindlicher „Rentabilitätsnorm“ gebildeten Gewinnaufschlags. Als dessen Bemessungsgrundlage wurden anfänglich die Selbstkosten herangezogen. Die Abgabepreise für Produktionsmittel entsprachen im Prinzip deren Erzeugerpreisen; sie waren allein im Prinzip kosten-, nicht jedoch marktorientiert. Demgegenüber wurden die Abgabepreise für Konsumgüter in der Regel als Gleichgewichtspreise festgelegt.

Im Gegensatz zu den Produktionsmittelpreisen enthielten die Abgabepreise für Konsumgüter in der Regel außer den Selbstkosten und dem Gewinnaufschlag auch eine Umsatzsteuer. Die Sätze dieser Steuer wurden jedoch — mit wenigen Ausnahmen — nicht von vornherein festgelegt, sondern erst nach der Preisfestsetzung (als Differenz zwischen Abgabe- und Erzeugerpreis) berechnet. Das hatte für fast jede Ware andere Umsatzsteuersätze zur Folge.

Die Relationen der nach solchen Grundsätzen festgelegten Preise wichen in den einzelnen sozialistischen Staaten von denen in den übrigen Staaten und denen des Weltmarktes so stark ab, daß sie für den Außenhandel nicht angewandt werden konnten. Deswegen wurde dieser Handel ausschließlich zu Weltmarktpreisen abgewickelt. Dabei wurden die Differenzen zwischen den Binnen- und Außenhandelspreisen durch die zuständigen Handelszentralen mit dem Staatshaushalt verrechnet.

Somit war für die sozialistischen Staaten ein dreifach doppeltes Preisgestaltungssystem bezeichnend, aus dem sich Abweichungen im Niveau und in den Proportionen zwischen: a) den Abgabepreisen für Produktionsmittel und für Konsumgüter, b) den Abgabe- und Erzeugerpreisen für Konsumgüter sowie c) den Binnen- und Außenhandelspreisen ergaben²⁸.

Mit der Gestaltung der Preise nach diesen Grundsätzen wurden folgende Ziele verfolgt:

1. Die Erzeugerpreise sollten den Betrieben (aber zumindest deren Vereinigungen) die Deckung ihrer Selbstkosten sowie die Erzielung eines Gewinns sichern. Die Betriebe sollten so die ihnen auferlegten Produktions- und Rentabilitätsziele — ungestört durch die Innen- und Außenmarktlage — erfüllen können.
2. Um den durch das Stimulierungssystem u. a. zur Rentabilitätsförderung angeregten Betrieben die Möglichkeit zu entziehen, allein durch Produktionssteigerung bzw. eine Bevorzugung von höher rentablen Erzeugnissen und somit auch ohne Selbstkostensenkung hohe Gewinne zu erzielen, wurde die „Rentabilitätsnorm“ niedrig (3—5 %) und für alle im Rahmen des betreffenden Industriezweiges erzeugten Waren in gleicher Höhe festgelegt²⁹.
3. Die verhältnismäßig billigen Abgabepreise für Produktionsmittel sollten den Ersatz menschlicher Arbeit durch Maschinen und Aus-

²⁸ Vgl. B. Schwarz: Konvertibilität der Währungen in sozialistischen Staaten, in: Kredit und Kapital, Bonn, 2. Jg. (1969), H. 4, S. 402 ff.

²⁹ Vgl. Ju. V. Zukow: Ob optovych cenach na tovary narodnogo potreblenija, in: Sovetskaja trgovlja, Moskau, o. Jg., (1964), H. 7, S. 12.

rüstungen, d. h. die Einführung des technischen Fortschritts anregen³⁰.

4. Die Festlegung der Abgabepreise für Konsumgüter nach der Angebot-Nachfrage-Relation sollte das Gleichgewicht am Markt sichern.

B. Die Auswirkung des Preissystems

Das auf die angesprochenen Ziele ausgerichtete Preissystem hat in den sozialistischen Staaten zur Erzielung von verhältnismäßig hohen Zuwachsraten der industriellen Produktion beigetragen. Gleichzeitig kamen jedoch auch seine vielseitigen Nachteile zum Vorschein, die sich im Zuge der Entwicklung dieser Staaten noch verstärkten. Die Nachteile beruhten insbesondere auf folgendem:

1. Die Erzeugerpreise konnten ihre kostendeckende und gewinnbringende Funktion in den Betrieben nur unzureichend erfüllen. Insbesondere infolge der zwischenbetrieblichen Kostenunterschiede war — wegen der Ableitung dieser Preise aus den Durchschnittskosten — die Rentabilität der Betriebe stark differenziert und viele von ihnen befanden sich in der Verlustzone. Diese Kostenstreuung verstärkte sich dabei fortdauernd, weil die sozialistischen Staaten den technischen Fortschritt vorwiegend durch Neubauten realisierten und der Modernisierung veralteter Produktionseinrichtungen (die wegen des andauernden Warenmangels weiterhin in Betrieb waren) wenig Aufmerksamkeit widmeten³¹. Aus der Sicht des Stimulierungssystems war die defizitäre Lage der Betriebe insofern nachteilig, als jeder Produktionsanstieg zusätzliche Verluste bewirkte.
2. Wegen der niedrigen Rentabilität der Betriebe waren die Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung ihrer Entwicklungsbedürfnisse äußerst beschränkt. Die Kapitalanlagen in der Volkswirtschaft mußten deswegen vorwiegend aus Staatshaushaltsmitteln finanziert werden. Die Unentgeltlichkeit dieser Zuwendungen wirkte sich auf die Effizienz der Kapitalanlagen negativ aus. Im übrigen war die Gewinnbeteiligung der Belegschaften zu gering, um sie ausreichend zur Rentabilitätsförderung anzuregen.
3. Das Vorhaben, den Gewinnaufschlag niedrig und in bezug auf die einzelnen Waren in gleicher Höhe zu gestalten und dadurch die Selbstkostensenkung zu fördern, scheiterte zumeist daran, daß auf-

³⁰ Vgl. F. Haffner: Das sowjetische Preissystem, Berlin 1968, S. 134.

³¹ Vgl. G. Seidenstecher: Reformmaßnahmen im Bereich der Planung und Finanzierung von Investitionen in Osteuropa, in: Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Köln, o. Jg. (1971), H. 29, S. 1.

grund von Fehlkalkulationen sowie der nach der Preisfestlegung erfolgenden Kostenentwicklung dieser Aufschlag oft höher als geplant und dabei ungleich ausfiel. Dem konnte auch durch partielle bzw. periodisch durchgeführte generelle Erzeugerpreisrevisionsen nicht ausreichend und für längere Zeit vorgebeugt werden. Deswegen ergab sich kaum eine Anregung zur Selbstkostensenkung.

4. Wegen der geringen Gewinnbeteiligung der Belegschaften galt ihr Interesse in erster Linie der Lohnfondssteigerung. Diese konnten sie durch Erfüllung und Übererfüllung der Produktionsauflage (an die der Lohnfonds gebunden war) auch ohne Selbstkostensenkung erzielen. Deshalb wurden oft, auch wenn dies kostengünstig war, materialintensive Produkte bevorzugt und die passive zwischenbetriebliche Kooperation erweitert, um dadurch einen höheren Produktionswert ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand zu erzielen³².
5. Die hohen Produktionsauflagen und der Wille der Betriebe zu deren Erfüllung und Übererfüllung wirkten expansiv auf die Nachfrage nach Produktionsmitteln, die deswegen in der Regel die Planansätze übertraf. Da obendrein die Erzeugung von Produktionsmitteln und deren Einsatz im Volkswirtschaftsplan unzureichend aufeinander abgestimmt waren und auch die Durchführung der Produktionspläne nicht immer eingehalten werden konnte, vermochte das Angebot in vielen Bereichen der Nachfrage quantitativ und qualitativ nicht nachkommen. Wegen der angespannten Marktlage bemühten sich die Betriebe deshalb, alle bestehenden Möglichkeiten der Beschaffung von Produktionsmitteln zu nutzen. Das führte oft zur unnötigen Anhäufung von Produktionsmittelbeständen³³. Infolge einer unzureichenden Stimulierung der Rentabilitätsförderung waren sie zudem oft bereit, für diese Mittel hohe Preise zu zahlen. In solch einer Situation konnte selbstverständlich die im Prinzip kostenorientierte Preisgestaltung für Produktionsmittel keinen entscheidenden Einfluß auf die Marktlage ausüben. Jedoch auch Gleichgewichtspreise würden keine Anpassung von Angebot und Nachfrage herbeiführen, da es in einer solchen Situation keine Gleichgewichtspreise gibt. Am Produktionsmittelmarkt lag somit der Fall der gestauten Inflation vor³⁴, wobei die Inflationslücke unter den vorliegenden Bedingungen

³² Vgl. B. Schwarz: Das Gewinn- und Reineinkommensprinzip in den sozialistischen Stimulierungssystemen, in: HWWA-Report, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg 1971, S. 23 ff.

³³ Hierzu schreibt F. Holzman: „... wenn die Planaufgaben nicht so verrückt wären, würden die Leiter der sowjetischen Betriebe die Anhäufung von Materialien . . . aufgeben.“ (Financing Soviet Economic Development, in: Capital Formation and Economic Growth, Princeton University Press, 1955, S. 262).

³⁴ „Eine der am meisten auffallenden Tatsachen ist in der sozialistischen

durch Preissteigerungen nicht beseitigt werden konnte³⁵. Sie hatte zur Folge, daß sich tief ausgeprägte Produzentenmarktverhältnisse entwickelten, die sich negativ auf die Anpassung des Sortiments der erzeugten Produktionsmittel an die Nachfrage, deren Qualität und Lieferungsfristen auswirkten.

6. Am Konsumgütermarkt richtete sich die Kaufkraft der Bevölkerung in erster Linie auf Nahrungsmittel (besonders Fleisch und Fleischwaren) sowie auf dem Massenverbrauch dienende Industriewaren und lediglich in beschränktem Maße auf Gebrauchsgüter des gehobenen Bedarfs (u. a. auf viele langlebige). Dies war die Folge der niedrigen und wenig differenzierten Einkommen der Bevölkerung, die vorwiegend infolge der Beschäftigtenzunahme und nur gering durch Lohnerhöhungen stiegen. Daraus ergab sich die oben angesprochene Konsumstruktur mit einem hohen Anteil der Ausgaben für Existenzgüter und niedrigen für Wahlgüter. Zu dieser Nachfragestruktur trugen zusätzlich die verhältnismäßig niedrigen Preise für Existenz- und die hohen für Wahlgüter bei. Diese Konsumstruktur war der durch die sozialistischen Staaten erzielten Industrialisierungsstufe unangemessen. So konnte das Angebot Jahr für Jahr die Nachfrage nach Existenzgütern nicht befriedigen. Dagegen überstieg das Angebot an vielen Wahlgütern oft deren Nachfrage. Trotz dieser Ungleichgewichtssituation bemühte man sich, Preisänderungen zu vermeiden.

Preissteigerungen für Existenzgüter würden besonders hart die schlechter gestellten Bevölkerungsschichten treffen. Um dies zu vermeiden, wurden bei auftretenden Versorgungsschwierigkeiten in erster Linie Maßnahmen zur Produktions- (im bestimmten Maße auch Einfuhr-)Steigerungen getroffen. Zur Vermeidung einer weiteren Zunahme der Nachfrage wurden oft ehemals planmäßig vorausgesehene Einkommenserhöhungen vertagt oder sogar aufgehoben. Im übrigen wurden oft lange Zeit hindurch Marktgleichgewichtsstörungen (Schlange stehen) hingenommen, ohne diese durch staatliche Preissteigerungen abzubauen. Dem sich als Folge der schlechten

Wirtschaft das chronische Fehlen von Produktionsmitteln...“. „Wenn es auch keine unvermeidbare Eigenschaft der zentralisierten Wirtschaft ist, so treten in der Praxis solche Tendenzen auf.“ (G. Grossmann: *Value und Plan*, Introduction, Berkeley 1960, S. 4).

³⁵ Zwischen 1928 und 1940 wurden in der Sowjetunion Produktionsmittelpreise im Durchschnitt um 150 % erhöht, was jedoch lediglich die Defizitität der sie erzeugenden Industriezweige und Betriebe aufgehoben hat, dem inflationären Druck jedoch nicht entgegenwirken konnte (vgl. F. D. Holzman — Soviet inflationary Pressures 1928—1957 Causes and Curses, in: *The quarterly Journal of Economics*, 1960, H. 2, zitiert nach A. Wakar etc.: *Teoria pieniadza w gospodarce socialistycznej*, Warschau 1969, S. 366).

Marktversorgung am freien (vorwiegend bäuerlichen) und schwarzen Markt bildenden Preiswucher bemühte man sich — zumeist vergeblich — durch Strafen entgegenzuwirken. Diese Preise konnten das Marktgleichgewicht nicht wiederherstellen, da sie lediglich eine begrenzte Umverteilung der Kaufkraft innerhalb der Bevölkerung, nicht jedoch deren Senkung zur Folge hatten. Da, wie die Verfolgung der Preisentwicklung zeigt, staatliche Preissteigerungen oft ausblieben, ist die Situation mit dem Begriff der gestauten Inflation zu kennzeichnen.

Zu Preissteigerungen wurde in der Regel erst dann gegriffen, wenn die Lage am Markt langfristig als unerträglich beurteilt wurde. Die Bevölkerung wurde bisweilen gleichzeitig durch eine entsprechende Erhöhung ihrer Einkommen (oder gleichwertige Preissenkungen) entschädigt. In der Regel erfolgte jedoch diese Erhöhung im Rahmen der auf längere Frist vorgesehenen planmäßigen Einkommenssteigerung. Sie betraf jedoch alljährlich nur einen Teil der Bevölkerung. Der jeweils nicht gerade begünstigte Teil der Bevölkerung mußte die Zeche der offenen Inflation — in Form einer Senkung der Realeinkommen — tragen. Von der Senkung des Realwertes der Ersparnisse wurde dagegen die Gesamtbevölkerung betroffen. Die Wirkungen der Preissteigerungen erwiesen sich jedoch als unzureichend, um für längere Zeit das Marktgleichgewicht abzusichern.

Das Überangebot an Wahlgütern konnte oft weder durch Preissenkungen noch durch Einkommenserhöhungen abgebaut werden. Wegen der bestehenden Konsumstruktur lief man im ersten Falle Gefahr, das keine ansehnliche Nachfragezunahme erzielt werden würde und daß infolgedessen lediglich die Staatseinnahmen sinken würden. Aus dem gleichen Grunde bestand im zweiten Fall die Gefahr, daß die erhöhte Kaufkraft der Bevölkerung sich zusätzlich auf Existenzgüter richten würde. Die verschleierte Deflation (keine Preissenkungen trotz Überangebot) in bezug auf diese Güter hatte zur Folge, daß deren Bestände anwuchsen und den weiteren Produktionsanstieg hemmten.

Aus sozialen Gründen kann die in den sozialistischen Staaten bestehende Konsumstruktur weder a) durch gleichwertige Erhöhung von Existenz- und Senkung von Wahlgüterpreisen noch b) durch eine Steigerung der Existenzgüterpreise in Verbindung mit einer linearen Einkommenserhöhung umgestaltet werden. In beiden Fällen würden dadurch die finanziell schlechter gestellten Bevölkerungsschichten stark betroffen und im Grenzfall würde ihnen sogar das Existenzminimum entzogen werden. Eine Änderung der Konsumstruktur kann auch nicht erreicht werden, wenn zusammen mit der

Erhöhung der Preise für Existenzgüter die Einkommen allein der unteren Einkommensschichten angehoben würden. In diesem Falle würde die ohnehin unzureichende Differenzierung der Löhne noch verstärkt mit der Folge einer weiteren Beeinträchtigung der Arbeitsproduktivität. Deswegen müßte die Umgestaltung der Preisrelationen von einer ansehnlichen Anhebung des allgemeinen Lebensstandards der Bevölkerung begleitet werden. Hierzu fehlen jedoch den sozialistischen Staaten die benötigten Reserven an Kapazitäten, Waren und Devisen. Diese können unter den bestehenden Umständen in absehbarer Zeit auch nicht erwirtschaftet werden.

Aus diesen Gründen kommt in diesen Staaten die Neugestaltung der Preisrelationen im Konsumgüterbereich nur in sehr kleinen Schritten voran. Nur Polen versuchte dies durch eine einmalige Erhöhung der Existenz- und eine entsprechende Senkung der Wahlgüterpreise im Dezember 1970 zu bewirken. Die sozialen Konsequenzen dieser Preisreform wurden jedoch offensichtlich unterschätzt. Eine heftige Protest- und Streikbewegung im Lande war die Folge, unter deren Druck die Preissteigerungen rückgängig gemacht werden mußten.

Da in den sozialistischen Staaten die offene Inflation keine Umverteilung der Löhne zugunsten der Privatgewinne zur Folge hat, taucht die Frage auf, ob sie zugunsten des Staates erfolgt. In diesen Staaten übertrifft der Anstieg der Durchschnittslöhne in der Regel den der Lebenshaltungskosten.

In bezug auf Polen zeugt davon folgendes:³⁶

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	1960 = 100									
Nominalnettodurchschnittslöhne	104,4	108,2	113,4	116,9	119,9	125,3	130,3	136,4	139,7	143,3
Erhaltungskosten ..	101,7	105,0	107,4	108,5	111,3	112,6	114,3	117,1	118,9	120,3
Realnettodurchschnittslöhne	102,6	103,0	105,6	107,7	107,7	111,3	114,0	115,6	117,5	119,1
	Vorjahr = 100									
Realnettodurchschnittslöhne	102,6	100,4	102,4	102,1	100,0	103,3	102,5	101,3	101,7	101,3

³⁶ Quelle: Rocznik statystyczny, Warschau 1971, S. 566.

Aus dieser Sicht kann also von einer Umverteilung der Löhne zugunsten des Staates nicht die Rede sein. Da jedoch der Anstieg der Reallöhne hinter dem der Arbeitsproduktivität zurückbleibt³⁷, kann aus diesem Blickwinkel von einer derartigen Umverteilung gesprochen werden. Der Bevölkerung kommt die vorenthaltene Produktivitätssteigerung nur teilweise durch einen höheren gesellschaftlichen — durch den Staatshaushalt finanzierten — Konsum zugute.

7. Wegen der Abweichung zwischen dem Niveau der Abgabepreise für Konsumgüter und dem für Produktionsmittel blieb in den sozialistischen Staaten ein einheitlicher Wertmesser aus. Und das störte die Vergleichbarkeit vieler wirtschaftlicher Größen, u. a. der Wertschöpfung in der Abteilung I und II sowie des Anteils von Konsum und Investition am Nationaleinkommen.
8. Infolge der starken Differenzierung der Relationen zwischen Erzeuger- und Abgabepreisen für die einzelnen Konsumgüter waren die Produzenten vom Markt weitgehend getrennt. Dies wirkte sich negativ auf die Anpassung des Warensortiments an die Nachfrage aus. Darüber hinaus erhielt der Produzent vom Markt her keine ausreichenden Impulse zur Einführung effektiver Produktionsmethoden. Bei steigender Warenerzeugung und Erweiterung des Warensortiments hatte dies entsprechend schwerwiegende Folgen.
9. Die Anwendung des Differenzenausgleichssystems im Außenhandel hatte zur Folge, daß die Effizienz dieses Handels nicht unmittelbar aufgrund von Preisrelationen beurteilt werden konnte. Deswegen wurden hierfür verschiedenartige indirekte Kalkulationsmethoden angewandt, die jedoch in ihrer Aussage unzureichend waren. Darüber hinaus haben die Resultate des Außenhandels sich in den finanziellen Ergebnissen der Produzenten exportierter sowie Verbraucher importierter Waren überhaupt nicht niedergeschlagen, was ihnen weitgehend das Interesse an der Effizienz dieses Handels nahm.

C. Maßnahmen zur Vervollkommnung des Preissystems

In der Entwicklung der Preissysteme der sozialistischen Staaten kamen in verschiedenem — von Land zu Land — Maße folgende Tendenzen zum Ausdruck:

1. Um in den Preisrelationen die zwischenzeitlich unterschiedliche Kapitalintensität zum Ausdruck zu bringen, wurde in diesen Staaten (außer Rumänien) vorerst die Verzinsung der Kapitalanlagen zu-

³⁷ Dies wird als grundsätzliche Vorbedingung des Wirtschaftswachstums beurteilt (vgl. *Ekonomia polityczna*, Warschau, 1955, S. 607).

gunsten des Staatshaushaltes eingeführt und später wurden diese Anlagen (an Stelle der Selbstkosten) als Bemessungsgrundlage des Gewinnaufschlags herangezogen³⁸. Dadurch sollte auch die Rolle der Preise als Wertmesser gestärkt werden. Auch sollten die Betriebe dadurch stärker zur Förderung der Effizienz der Kapitalanlagen angeregt werden. Dies hat sich in einigen Staaten darin niedergeschlagen, daß der Quotient Gewinn: Kapitalanlage als Erfolgskennziffer in das Stimulierungssystem mit einbezogen wurde.

2. Zwecks Erweiterung der Eigenfinanzierung der Betriebe vom Gewinn sowie der Gewinnbeteiligung der Belegschaften wurde die „Rentabilitätsnorm“ erhöht und dabei zwischenzeitig differenziert. Dies sollte ihr Interesse an der Rentabilitätsförderung stärken. Da jedoch in den meisten sozialistischen Staaten die Höhe des Lohnfonds auch weiterhin vom Produktionsumfang abhing (und nur einige von ihnen die Produktion in dieser Rolle durch den Absatz ersetzt haben), hat sich das Gewinnprinzip im Stimulierungssystem nicht entscheidend durchgesetzt. Die einzige Ausnahme bildet diesbezüglich Ungarn, wo sämtliche Stimulierungsfonds an den Rentabilitätsanstieg gebunden sind.
3. Um die Betriebe zur Anpassung ihrer Produktionsstruktur an die Präferenzen der zentralen Planbehörde anzuregen und auch entsprechend auf die Nachfragegestaltung einzuwirken, wurde die „Rentabilitätsnorm“ auch in bezug auf bestimmte Waren differenziert, wobei Knappheits-, Qualitäts- und Substitutionsrelationen eine Rolle spielten³⁹.
4. Die Verzinsung der Kapitalanlagen und Erhöhung der „Rentabilitätsnorm“ bewirkten eine Steigerung der Erzeugerpreise. Diese Steigerung wurde zum Teil auch durch die ungünstige Entwicklung der Selbstkosten hervorgerufen. Sie stiegen im Laufe der Zeit vorwiegend infolge von Lohnerhöhungen, die besonders in den extraktiven und primären Industrien oft die Zunahme der Arbeitsproduktivität übertrafen von Anhebung der Ankaufpreise für landwirtschaftliche Rohstoffe usw. Die Steigerung von Erzeugerpreisen, und somit auch der ihnen im Prinzip gleichenden Abgabepreise für Produktionsmittel, verursachte eine Annäherung des Niveaus: a) dieser Preise an das der Abgabepreise für Konsumgüter und b) der Erzeugerpreise der

³⁸ Vgl. *H. Bartosiak, H. Sopniewska*: *Padstawowe zasady ksztaltowania cen w krajach socjalistycznych*, in: *Gospodarka Planowa*, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 11, S. 684—695.

³⁹ Vgl. *S. Ja. Tureckij*: *Očerki planovogo cenoobrazovanija v SSSR*, Moskau, 1959, S. 156, 444; *V. Djačenko*, *Cena važnyj instrument razvitja socialističeskoj ekonomiki*, in: *Ekonomičeskaja gazeta*, Moskau, o. J. (1962) H. 25, S. 3.

Konsumgüter an deren Abgabepreise. Somit verringerte sich der Abstand zwischen diesen Preisarten.

5. All dies hatte u. a. zur Folge, daß die Rolle der Umsatzsteuer als Quelle der Staatseinnahmen zugunsten der Zinszahlungen und Abführungen vom Gewinn gesunken ist. Viele Zweige der Konsumgüterindustrie mußten aufgrund von Kostensteigerungen von dieser Steuer befreit werden, wenn sie nicht in die Verlustzone geraten sollten. Reichte auch die Abschaffung der Steuer nicht aus, um die Kostensteigerung zu kompensieren, mußten Defizite hingenommen werden.

Es tauchte auch die Tendenz zum Übergang von differentialen, zu sich auf breite Warengruppen beziehenden, prozentualen Umsatzsteuersätzen auf. Dadurch sollte eine Annäherung der Proportionen der Erzeuger- und Abgabepreise für Konsumgüter erzielt werden. Dieser Prozeß ist am weitesten in Ungarn fortgeschritten.

6. Die inneren Preisrelationen wurden in einigen sozialistischen Staaten zum Teil an die des Außenhandels angepaßt. Für die betreffenden Waren konnte das Differenzausgleichssystem abgeschafft werden. Auch dieser Prozeß ist am weitesten in Ungarn fortgeschritten.

All dies hat zwar zu einer gewissen Annäherung der verschiedenen Preisebenen, jedoch bei weitem zu keinem einheitlichen und leistungsfähigen Preisbildungssystem geführt. Weder die Preise für Produktionsmittel noch für Konsumgüter waren voll geeignet, um ein Gleichgewicht auf den beiden Märkten herbeizuführen. Die diesbezügliche Lage ist jedoch von Land zu Land verschieden und variiert auch zu verschiedenen Zeitpunkten. Dem Ziel eines leistungsfähigeren Preissystems ist Ungarn bisher am nächsten gekommen.

2. Finanzierung der Betriebe als Störungsfaktor

Nachstehend werden die Auswirkungen der planmäßigen Steuerung des Geldmittelzuflusses an die vergesellschafteten Betriebe auf das Marktgleichgewicht erörtert. Überhaupt wird das Problem der Zahlungsfähigkeit der Betriebe in die Analyse einbezogen.

Die Kosten der Betriebe für die laufende Produktion werden im Prinzip aus dem Erlös bestritten. Was dagegen Kapitalanlagen (Investitionen in Grundmitteln, Generalreparaturen und Bestandsergänzungen) anbetrifft, so werden sie aus: a) durch die Betriebe selbsterwirtschafteten Geldmitteln (Gewinn und Abschreibungen), b) Zuwendungen der Vereinigungen (im Wege zwischenbetrieblicher Fondsumverteilung), c) Staatshaushaltszuwendungen sowie d) Bankkreditaufnahme finanziert.

Die Investitionsneigung der Betriebe war sehr hoch, weil das Stimulierungssystem in erster Linie an den Produktionsanstieg anknüpfte. Deswegen mußten Maßnahmen zur Einschränkung der betrieblichen Investitionen getroffen werden.

In bezug auf wichtige Investitionen geschah dies in der Weise, daß deren Durchführung direkt im Volkswirtschaftsplan nach Objekten festgelegt wurde. Auch die benötigten Geldmittel und deren Finanzierungsquellen wurden zentral festgelegt. Der tatsächliche Aufwand für diese Investitionen erwies sich jedoch oft höher als der vorausgeplante. Die Grundursache lag darin, daß die Betriebe in ihren Anträgen oft die Investitionskosten herunterspielten, um leichter deren Genehmigung zu erhalten.

In bezug auf die übrigen Investitionen, die im Volkswirtschaftsplan lediglich wertmäßig, global geplant waren, sollte eine Begrenzung der Investitionen dadurch erfolgen, daß deren Beginn an den Nachweis der hierfür benötigten Geldmittel (Eigenerwirtschaftung bzw. Kreditaufnahme) geknüpft wurde. Diese Bedingung wurde jedoch in vielen Fällen umgangen, besonders weil die Betriebe aus Gründen eines gesicherten Planablaufs Aufträge auf Ausrüstungen sowie Bau- und Montagearbeiten in der Regel noch vor der Geldmittelbeschaffung erteilen mußten.

Da auch im Falle der Überschreitung der angesetzten Investitionssumme die Fortführung begonnener Investitionen fast nie gestoppt wurde, blieben die Einschränkungsmaßnahmen in beiden Bereichen erfolglos. So lag die Nachfrage nach Investitionsgütern sowie Bau- und Montageleistungen in der Regel über dem geplanten Niveau. Die Nachfrage — soweit Investitionsgüter vorhanden waren — wurde auch dann befriedigt, wenn die Betriebe aufgrund des eingeschränkten Geldmittelzuflusses zahlungsunfähig waren. Aus Gründen, die noch erörtert werden, dürfen Lieferungen von Investitionsgütern (und überhaupt Produktionsmitteln) sowie Bau- und Montage- (und alle übrigen Leistungen) an vergesellschaftete Betriebe prinzipiell nicht verweigert werden und zwar auch wenn diese zahlungsunfähig sind⁴⁰.

Die Betriebsbestände wurden in den sozialistischen Staaten lange Zeit hindurch über zentral festgelegte und den Betrieben bindend vorgegebene Kennziffern („Beständenormative“) gesteuert. Dies betraf solche Bestände, die zur Fortführung des Produktionsprozesses als dauernd unentbehrlich angesehen wurden. Dementsprechend wurde auch die Ergänzung der Umlaufmittel der Betriebe sowie deren Finan-

⁴⁰ Vgl. B. Schwarz: Entwicklungstendenzen des Finanz- und Kreditsystems der europäischen sozialistischen Staaten, in: Kredit und Kapital, Bonn, 4. Jg. 1971, H. 2, S. 158 ff.

zierungsquellen zentral festgelegt. Nach dem Jahresabschluß wurde ein Ausgleichsverfahren durchgeführt, in dessen Rahmen evtl. Überschüsse der eigenen Umlaufmittel der Betriebe im Vergleich zu den „normativen“ bzw. die evtl. zur Deckung solcher Bestände fehlende Summe mit den Vereinigungen bzw. dem Staatshaushalt verrechnet wurden. Die übrigen Bestände (zu denen vorwiegend saisonabhängige gehörten) sowie den sonstigen Bedarf an Umlaufmitteln dürften die Betriebe selbstständig planen und hierfür Bankkredite aufnehmen. Diese Kredite wurden zentral limitiert, indem die Staatsbank für alle anderen Banken und eigenen Abteilungen den Kreditstand am Ende jeder Vierteljahresperiode verbindlich festgelegt hat. Alle diese Maßnahmen sollten den Geldmittelzufluß an die Betriebe und dadurch auch deren Nachfrage nach Produktionsmitteln planmäßig gestalten. Sie erwiesen sich jedoch in der Praxis teilweise als undurchführbar bzw. unwirksam.

Selbst die zentralisierte Festlegung von „Beständenormativen“ wurde methodologisch nicht bewältigt. Deswegen konnte, wenn Abweichungen zwischen den tatsächlichen und geplanten Beständen auftraten, oft nicht entschieden werden, ob dies auf die Unrichtigkeit der festgelegten Normative oder auf die Unwirtschaftlichkeit der Betriebe zurückzuführen war. Dies veranlaßte die meisten sozialistischen Staaten, von der direktiven Festlegung der Beständezunahme abzurücken und deren Planung den Betrieben zu überlassen. In einigen dieser Staaten wurden die Betriebe verpflichtet, gesetzliche, in Verbrauchstagen ausgedrückte Grenznormen einzuhalten.

Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Beständeplanung wurde den Betrieben auch die Entscheidung über die Ergänzung der eigenen Umlaufmittel aus dem Gewinn zuerkannt. Deswegen können sie derzeit in den meisten sozialistischen Staaten unter bestimmten Bedingungen selbständig über die Verwendung des ihnen zufallenden Gewinns für Umlauf- bzw. Investitionszwecke Beschlüsse treffen. Gleichzeitig wurde in einigen dieser Staaten vom Prinzip der vollen Deckung der „normativen“ Bestände durch eigene Umlaufmittel der Betriebe abgerückt und die obligatorische Kreditierung eines prozentual festgelegten Teils dieser Bestände eingeführt. Der Zweck war die Stärkung der Bankkontrolle über die Gestaltung der Betriebsvorräte⁴¹.

Endlich wurde von der alljährlichen Anpassung der eigenen Umlaufmittel der Betriebe an die „normativen“ Bestände durch Verrechnungen

⁴¹ Wie D. R. Hodgmann (vgl. Soviet Monetary Controls through the Banking System, im Gesamtband G. Grossmann, Hrsg.: Value and Plan, Berkeley 1960, S. 120) hervorhebt, wurden bei voller Deckung der diesbezüglichen Bedürfnisse der Betriebe mit eigenen Mitteln, diese Mittel an den Höchststand der Bestände angepaßt, was ihre Zahlungsfähigkeit übermäßig steigerte.

der Überschüsse bzw. fehlender Beträge mit den Vereinigungen bzw. dem Staatshaushalt abgerückt.

Als weitgehend unwirksam erwies sich auch die Limitierung der Bankkredite. Wegen unvorhersehbarer Bedingungen während des Planvollzugs war das vorgegebene Kreditlimit oft nicht einzuhalten. Um den Bedürfnissen der Betriebe nachzukommen, mußten in vielen Fällen Kredite in vom Plan abweichender Höhe genehmigt werden. Ihrer Finanzierung dienten die in den Kreditplänen der Bankzentralen und in deren Kreisabteilungen gehaltenen Reserven. Diese Reserven wurden im Laufe der Plandurchführung in der Regel mehrfach dadurch variiert, daß aus ihnen Mitteln zur Aufstockung der Kreditpläne operativer Abteilungen abgezogen wurden bzw. daß sie durch Kürzung der Kreditpläne anderer operativer Abteilungen einen Mittelzufluß erhielten. Unter diesen Umständen war die Kreditlimitierung in der Praxis lediglich eine Kontrollmaßnahme, deren Effizienz jedoch weitgehend ausblieb. Dies veranlaßte die meisten sozialistischen Staaten zum Abrücken von der Limitierung der Umlaufmittelkredite für die vergesellschafteten Betriebe. Den operativen Bankabteilungen wurde infolgedessen in diesem Bereich die Befugnis zu unbeschränkter Kreditserteilung eingeräumt⁴². Die Limitierung von Investitionskrediten sowie sämtlicher Kredite an den Privatsektor und die Bevölkerung wurde jedoch aufrechterhalten.

Weder die zuerst äußerst zentralisierte, noch die nachher zum Teil dezentralisierte Steuerung des Geldmittelzuflusses an die Betriebe konnte deren Nachfrage auf Produktionsmittel ausreichend einschränken. Bei Nutzung aller vorhandenen Beschaffungsmöglichkeiten zwecks Aufrechterhalten der Kontinuität des Produktionsprozesses achteten die Betriebe oft nicht darauf, daß sie dabei in Zahlungsschwierigkeiten gerieten und häuften oft sogar noch überschüssige Bestände an.

Hierin kommt die für diese Staaten bezeichnende Wirksamkeit auch der zahlungsunfähigen Nachfrage im Rahmen des vergesellschafteten Wirtschaftssektors zum Vorschein. Obwohl formell Warenkredite untersagt waren, ergaben sie sich jedoch tatsächlich dadurch, daß die Entrichtung des Kaufpreises oft lange Zeit hindurch ausblieb. Da dies sich kettenweise ausbreitende Zahlungsstockungen verursachte, wurden von Zeit zu Zeit zwangsmäßige Clearing-Verfahren mit Einsatz von obligatorischen Bankkrediten (bzw. auch Staatshaushaltszuwendungen) durch-

⁴² Nach *F. Holzman* liegt die Ursache des übermäßigen Geldmittelzuflusses an die Betriebe im Ausbleiben von Einschränkungen in der Geldemission durch die Banken, was er als inflatorische Kreditpolitik bezeichnet (vgl. *Financing Soviet Economic Development*, in: *Capital Formation and Economic Growth*, Princeton University Press, 1955, S. 261).

geführt. Derzeitig wird solchen Stockungen weitgehend laufend durch uneingeschränkte Kreditierung entweder der Gläubiger oder der Schuldner beim Entstehen von Zahlungsverpflichtungen vorgebeugt⁴³.

Die Wirksamkeit auch der zahlungsunfähigen Nachfrage verschärft in den sozialistischen Staaten somit die am Produktionsmittelmarkt bestehenden Spannungen. Sie kann jedoch unter den bestehenden Bedingungen nicht abgebaut werden. Sowohl die Verkäufer als auch die Käufer sind in diesen Staaten in der Kontrahentenwahl äußerst beschränkt. Wegen der oft auftretenden Monopolstellung des Abnehmers würde dem Verkäufer die Verweigerung von Lieferungen an Abnehmer oft überhaupt die Möglichkeit des Warenabsatzes nehmen. Dem Abnehmer dagegen würde aufgrund der oft vorhandenen Monopolstellung des Verkäufers durch diese Verweigerung jede Möglichkeit der Warenerzeugung abgeschnitten. Soweit es sich um Handelszentralen handelt, würde ihnen die Konsumentenversorgung durch die Belieferung des Einzelhandels weitgehend unmöglich gemacht. Von diesem Standpunkt aus kann die Tätigkeit vieler Betriebe als gemeinnützig beurteilt werden⁴⁴.

Auch kann die planmäßige Steuerung des Geldmittelzuflusses an die Betriebe die Verwendung von Geldmittel für andere Zwecke als Produktionsmittelbeschaffung nicht in vollem Maße verhindern. Diese Aussage bezieht sich insbesondere auf Lohnzahlungen und (wie z. B. in Polen) auf bar bezahlten Ankauf von landwirtschaftlichen Produkten durch vergesellschaftete Handelszentralen. Wenn die Betriebe hierfür über keine Geldmittel verfügen, werden ihnen uneingeschränkt Kredite erteilt, weil Lohnauszahlungen im Prinzip nicht ausbleiben können⁴⁵ und der Staat am Ankauf landwirtschaftlicher Produkte sehr interessiert ist. Die Einschränkung solcher Zahlungen durch Limitierung der Bargeldschöpfung (Bargeldemissionslimite für die Banken und jeweiligen Bankabteilungen) erwies sich in der Praxis als unwirksam und wurde deswegen von den meisten sozialistischen Staaten verworfen. In Staaten, in denen sie aufrechterhalten wird, ist sie lediglich als eine Kontrollmaßnahme von jedoch beschränkter Wirksamkeit zu beurteilen.

⁴³ Vgl. B. Schwarz: Entwicklungstendenzen des Finanz- und Kreditsystems der europäischen sozialistischen Staaten, in: Kredit und Kapital, 4. Jg. (1971), H. 2, S. 161 ff.

⁴⁴ W. Batyriew und W. Sitnin sind der Meinung, daß in der sozialistischen Volkswirtschaft keine Möglichkeit besteht, zahlungsunfähigen Betrieben Warenlieferungen zu entziehen (vgl. System finansowy i kredytowy, Übersetzung aus dem Russischen, Warschau 1956, S. 54 f.)

⁴⁵ Nach J. Montias (vgl. Central Planning in Poland, New Haven 1962, S. 138 f.) verursacht die inflationäre Kreditpolitik vor allem den Lohnanstieg, Und dies hat eine Erhöhung der Kosten sowie der Preise für Produktionsfaktoren zur Folge, was die Vertiefung der Inflationslage nach sich zieht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß unter den bestehenden Bedingungen die planmäßige Steuerung des Geldmittelzuflusses an die vergesellschafteten Betriebe zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts am Produktionsmittelmarkt nur äußerst wenig beitragen kann. Wegen der Wirksamkeit auch der zahlungsunfähigen Nachfrage nach diesen Gütern wird dabei die Auswirkung der finanziellen Beziehungen im Rahmen des vergesellschafteten Wirtschaftssektors weitgehend lahmgelegt. Die in vieler Hinsicht uneingeschränkte Kreditierung der Betriebe entzieht auch dem Banksystem im Grunde seine ökonomische Effizienz. Darüber hinaus steigern die aufgrund von solchen Krediten erfolgenden Barauszahlungen (besonders Lohnzahlungen) die Nachfrage am Konsumgütermarkt.

Deswegen ist A. Wakar der Ansicht, daß die grundsätzlichen Ursachen der Inflation in den sozialistischen Volkswirtschaften außerhalb des Geldfaktors liegen und daß dieser Faktor lediglich die Bedingungen für deren Auftreten schafft⁴⁶. Implizit kommt dies auch bei F. Holzman zum Ausdruck, obwohl er die Analyse der Inflationserscheinungen in diesen Volkswirtschaften mit der Feststellung beginnt, daß die Geldpolitik zur Inflation führt⁴⁷. A. Wakar ist jedoch der Meinung, daß es durch den Einsatz angemessener Maßnahmen der Geldpolitik möglich wäre, die Übernachfrage einzudämmen⁴⁸. Nach F. Holzman könnte, wenn kurzfristige Kredite den Geldumlauf nicht übermäßig erhöhen würden und stärker das Mittel der Besteuerung eingesetzt würde, der Inflation vorgebeugt werden⁴⁹.

Bei diesen, wie auch bei den meisten westlichen Autoren kommt es jedoch nicht zum Ausdruck, wie tief wahrscheinlich die Umgestaltung des gesamten Wirtschaftssystems der sozialistischen Staaten sein müßte, um die Wirksamkeit der zahlungsunfähigen Nachfrage auszuklammern. Es kann überhaupt in Frage gestellt werden, ob bei der Verstaatlichung der Produktionsmittel es möglich ist, davon und von der sich daraus ergebenden automatischen Kreditierung (als Mittel zur Vorbeugung von sich kettenweise ausdehnenden Zahlungsstockungen) abzurücken. Die Erfahrungen in Jugoslawien, wo dies seit längerer Zeit angestrebt wird, scheinen das Gegenteil zu beweisen.

⁴⁶ Vgl. A. Wakar etc.: *Teoria pieniądza w gospodarce socjalistycznej*, Warschau 1969, S. 373.

⁴⁷ Vgl. F. Holzman: *Financing Soviet Economic Development*, in: *Capital Formation and Economic Growth*, Princeton University Press, 1955, S. 285.

⁴⁸ Vgl. A. Wakar etc.: *Teoria pieniądza w gospodarce socjalistycznej*, Warschau 1969, S. 380.

⁴⁹ Vgl. F. Holzman: *Financing Soviet Economic Development*, in: *Capital Formation and Economic Growth*, Princeton University Press, 1955, S. 258.

IV. Preisreform in Polen im Dezember 1970 als Folge der Zuspitzung der Marktlage

1. Die Wirtschaftsentwicklung des Landes

Polen war in der Zwischenkriegszeit ein wirtschaftlich rückständiges Agrarland. Der industrielle Sektor wies zu jener Zeit kein Wachstum auf und blieb 1939 sogar hinter dem Niveau des Jahres 1913 zurück (Index 98,7). Der zweite Weltkrieg fügte dem Lande unermeßbare Schäden im Hinblick auf Bevölkerung und Nationalvermögen zu.

Nach dem Kriegsende gingen der Wiederaufbau sowie die Entwicklung der Volkswirtschaft voran. Zwischen 1950 und 1970 wurde ein Anstieg des Nationaleinkommens global um 274 % und pro Kopf um 183 % (in vergleichbaren Preisen von 1961) erzielt. Die Globalproduktion der Industrie erhöhte sich in diesem Zeitraum um 659 %, ihr Anteil an der Wertschöpfung stieg von 37 auf 58 %⁵⁰.

Wegen Stützung des Wirtschaftswachstums vorwiegend auf extensive Faktoren bei unzureichender technisch-organisatorischer Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, erwies sich jedoch diese Entwicklung als zu wenig effizient, d. h. zu teuer. So mußte 1961—65 zur Erzielung eines Nationaleinkommensanstiegs um 1 Zloty — 1,15 Zloty und 1966—70 1,47 Zloty investiert werden. Der Kapitalkoeffizient der Industrie belief sich in diesen Zeitabschnitten entsprechend auf 1,79 Zloty und 2,26 Zloty⁵¹.

Auch wurden hohe außenwirtschaftliche Lasten getragen. Unter diesen Umständen konnte weder die industrielle Konsumgütererzeugung noch die Landwirtschaft ausreichend gefördert werden. Der Anstieg der Industrieproduktion in der Gruppe B blieb im Zeitraum 1950—70 (449 %) weit hinter dem der Gruppe A (858 %) zurück. Die Agrarproduktion erhöhte sich 1970 gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1950—52 lediglich um 66,1 %⁵². Und obwohl die Zuwachsraten dieser Produktion, die sich im Zeitraum 1950—69 gegenüber 1950—52 im Jahresdurchschnitt auf 2,6 % beliefen, diejenigen in Staaten wie: Dänemark (1,1 %), DDR (1,5 %), Italien (1,8 %), Ungarn (2,1 %), BRD (2,1 %) und Frankreich (2,4 %) übertrafen⁵³, so blieb doch aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus die Gesamtproduktion verhältnismäßig niedrig.

Deswegen konnte auch keine merkliche Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung erzielt werden. Die Kaufkraft stieg vorwiegend

⁵⁰ Quelle: Rocznik statystyczny, Warschau 1971, S. 2 f.

⁵¹ Vgl. J. Glowczyk, Proporcje, in *Zycie Gospodarcze*, 26. Jg. (1971) H. 7, S. 3.

⁵² Quelle: Rocznik statystyczny, Warschau, 1971, S. 2 und 8.

⁵³ Vgl. S. C. Proporcje cen detalicznych, in *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 25. Jg. (1970), H. 51—52, S. 2.

infolge der Beschäftigungszunahme und nur beschränkt infolge der Erhöhung der Durchschnittseinkommen. Die Beschäftigtenzahl im vergesellschafteten Wirtschaftssektor erhöhte sich zwischen 1950 und 1970 von 4,75 Mio auf 9,68 Mio, d. h. um 103,3 %. Der Anstieg der realen Durchschnittslöhne belief sich zwar zwischen 1955 und 1960 (für den Zeitraum bis 1954 gibt es keine zuverlässigen Daten) im Jahresdurchschnitt auf 4,8 %, jedoch sank er zwischen 1961 und 1970 auf 1,2 %. Viel höher war der Anstieg des für Konsumzwecke bestimmten Teils der Bauerneinkommen, die sich zwischen 1961 und 1970 (bis 1960 gibt es keine zuverlässigen Daten), im Jahresdurchschnitt um 5,2 % erhöhten⁵⁴.

Bei niedrigen und verhältnismäßig wenig differenzierten Einkommen richtete sich die wachsende Kaufkraft der Bevölkerung in erster Linie auf Existenzgüter — besonders Nahrungsmittel. Der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Privathaushalten betrug 1960 51,6 % und sank 1965 lediglich auf 47,8 % und 1969 auf 45,5 % (bei den untersten Einkommensschichten betrug er 1969 noch 53,9 %⁵⁵). Vergleichsweise belief sich dieser Anteil 1966 in Großbritannien auf 26,1 %, in Frankreich auf 28,5 % in der BRD auf 35,3 % und in Italien auf 38,1 %⁵⁶. Besonders bezeichnend ist für die Nachkriegsperiode der Anstieg des Fleischkonsums, der sich von 16,5 kg im Jahresdurchschnitt 1933—37 auf 56,6 kg im Jahre 1969 erhöhte. Die Nachfrageelastizität in bezug auf das Einkommen erreichte bei Fleisch und Fleischwaren fast eins. Der Anteil der Ausgaben für Wahlgüter blieb — trotz unzureichender Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung — verhältnismäßig niedrig. So besaß 1969 lediglich 41 % der Familien Fernsehgeräte, 6,3 % Waschmaschinen, 24 % Kühlschränke, 25 % Nähmaschinen und 4,3 % Personenkraftwagen⁵⁷.

Der hohen und steigenden Nachfrage nach Existenzgütern konnte das Angebot immer wieder nicht nachkommen. Die Preise für diese Güter, außer Fleisch und Fleischwaren (und Genußmitteln) waren fast unverändert geblieben. Das Gleichgewicht am Fleischmarkt konnte jedoch auch durch Preissteigerungen nicht für längere Zeit gesichert werden. So traten kurz nach einer Erhöhung dieser Preise im Jahre 1967 erneute Versorgungsstörungen auf. Demgegenüber herrschte oft ein Überangebot an Wahlgütern, das auch durch Preissenkungen nicht abgebaut werden konnte.

Die am Vorabend der Fünfjahrplanperiode 1971—75 bestehende Marktlage wurde als unerträglich empfunden. Deswegen wurde am

⁵⁴ *Quelle* Rocznik statystyczny, Warschau, 1971, S. 2, 334 und 566.

⁵⁵ *Quelle*: Maly rocznik statystyczny, Warschau 1971, S. 333.

⁵⁶ Vgl. Z. Zekonski, Zmiany w strukturze spożycia w latach 1960—68, in *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 24. Jg. (1969), H. 11, S. 6 f.

⁵⁷ *Quelle*: Rocznik statystyczny, Warschau 1971, S. 502.

12. Dezember 1970 eine Preisreform durchgeführt, in deren Rahmen die Preise für die meisten Existenzgüter erhöht und für viele Wahlgüter gesenkt wurden. Die Preisreform bezweckte eine Umgestaltung der Konsumstruktur, wobei die Lebenshaltungskosten — bei geändertem Warenkorb — im Durchschnitt unverändert bleiben sollten. Preissteigerungen und -senkungen entsprachen sich deshalb. Die Preisreform war durch keine Einkommenserhöhung begleitet. Die unteren Einkommensschichten wurden deshalb besonders hart von der Erhöhung der Preise für Nahrungsmittel und für viele dem Massenverbrauch dienende Industriewaren betroffen. Deshalb wurde durch die Preisreform eine heftige Protest- und Streikbewegung im Lande ausgelöst. Unter deren Druck mußten die bereits durchgeführten Preissteigerungen rückgängig gemacht werden, die Preissenkungen wurden aufrechterhalten. Das Marktgleichgewicht konnte lediglich durch eine hohe Wareneinfuhr wiederhergestellt werden. Zu diesem Zweck erhielt Polen von der Sowjetunion einen 100 Mio \$-Kredit zur Verfügung gestellt.

2. Investitionen in der Volkswirtschaft

Die Belastung des Nationaleinkommens mit Investitionen — besonders im Produktionssektor — war in Polen verhältnismäßig hoch und stieg sprunghaft 1961—69 gegenüber 1956—60, vgl. dazu folgender Tabelle:

Tabelle 1

Anstieg des Nationaleinkommens und der Investitionen im Jahresdurchschnitt (%)⁵⁸

	1956—60	1961—65	1966—69
1. Nationaleinkommen	6,8	5,9	6,0
2. Investitionen	8,2	8,3	6,4
a) davon in Grundmitteln in			
der Gesamtwirtschaft	9,2	8,5	11,1
b) davon in Grundmitteln im			
Produktionssektor	5,6	12,3	12,6
3. Quotient Investitions/Nationaleinkommens- anstieg (2 a : 1)	1,3	1,4	1,8
davon im Produktionssektor (2 b : 1)	0,8	2,1	2,1

Es ist zu erkennen, daß der Anstieg der Investitionen in Grundmitteln im Produktionssektor (2 b) im Zeitraum 1961—69 die Zunahme

⁵⁸ Quelle: J. Glowczyk, Proporcje, in *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 7, S. 3.

des Nationaleinkommens (1) übertraf. Die Verminderung der Zuwachsraten der gesamten Investitionen (2) im Zeitraum 1966—69 gegenüber 1961—65 ist lediglich auf die Senkung der Bestände zurückzuführen. Die im allgemeinen negative Auswirkung der hohen Investitionsrate auf die Lage der Bevölkerung steigerte sich zusätzlich dadurch, daß der Anteil von Investitionen außerhalb des Produktionssektors (besonders im kommunalen Sektor und im Wohnungsbau) am gesamten Investitionsvolumen eine sinkende Tendenz aufgewiesen hat (er verminderte sich von 26,6 % im Zeitraum 1961—65 auf 23,3 % im Zeitraum 1966—69). Bei hoher Steigerungsrate der Investitionen wurde die effiziente Durchführung durch Störung in der Versorgung mit Baumaterialien, Eisen und Stahl sowie Ausrüstungen und durch die unzureichenden Kapazitäten der Bauindustrie behindert.

Der Anstieg der Produktion der Baumaterialienindustrie übertraf zwar noch 1956—60 (im Jahresdurchschnitt um 10,8 %) den der Investitionen, blieb jedoch später (1961—65 um 9,2 % und 1966—69 um 6,8 %) hinter ihm zurück. Besonders unzureichend war im Bereich der Bauinvestitionen die Belieferung mit Zement. Anstelle der Zementausfuhr (die im Jahresdurchschnitt 1956—60 sich auf 700,0 T. t belief), mußte dessen Einfuhr (im Jahre 1969 600,0 T. t) treten, was jedoch für den Innenbedarf nicht ausreichte.

Was Eisen und Stahl anbetrifft, so blieben die Zuwachsraten der Hüttenproduktion, die sich im Jahresdurchschnitt 1956—60 auf 5,4 %, 1961—65 auf 7,4 % und 1966—69 auf 5,5 % beliefen, weit hinter denen der Investitionen und auch denen der Maschinenbauindustrie zurück.

Die Produktion dieser Industrie stieg zwar höher als die Investitionen in Grundmitteln (auf jedes Prozent des Anstiegs dieser Investitionen entfiel 1956—60 ein 2,1 %iger, 1961—65 ein 1,8 %iger und 1966—69 ein 1,4 %iger Zuwachs der Produktion der Maschinenbauindustrie), jedoch war das Sortiment der erzeugten Ausrüstungen an das Investitionsprogramm nicht angepaßt und die Qualität in vielen Bereichen gering. Auch der Außenhandel wirkte sich negativ auf die Versorgung der Investitionen mit Ausrüstungen aus. Die Einfuhr von Maschinen und Metallkonstruktionen fiel im Jahresdurchschnitt von 363 Mio Devisenzloty (1 DZl = 0,25 \$) in den Jahren 1956—60 auf 179 Mio DZl in den Jahren 1961—65 und 59 Mio DZl in den Jahren 1966—69⁵⁹.

Wegen unbefriedigender Versorgung der Investitionsvorhaben und unzureichender Kapazitäten der Bauindustrie zog sich deren Durchführung in die Länge. Infolgedessen stiegen die Kosten der Realisierung

⁵⁹ Vgl. J. Glowczyk *Proporcje*, in *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 7, S. 3.

des Investitionsprogramms, und es erhöhten sich von Jahr zu Jahr die in lagernden Ausrüstungen und unvollendeten Bau- und Montagearbeiten eingefrorenen Mittel. Die von der Investitionsdurchführung erwartete Produktionszunahme blieb lange Zeit hindurch aus.

3. Produktionsmittel und Konsumgüter

Die einseitige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik Polens auf den Ausbau der Produktivkräfte hat sich folgendermaßen in den Proportionen der Entwicklung der Produktionsmittel- und Konsumgütererzeugung niedergeschlagen:

Tabelle 2

Zuwachsraten der A- und B-Gruppe-Industrien im Jahresdurchschnitt⁶⁰

	1956—60	1961—65	1966—69
1. A-Gruppe (%)	10,9	9,9	9,4
2. B-Gruppe (%)	8,7	6,5	6,4
3. Auf 1 % des Anstiegs der A-Gruppe- Produktion entfällt in der B-Gruppe (%)	0,8	0,7	0,8
4. Saldo des Außenhandels mit Konsumgütern (plus: Ausfuhr-; minus: Einfuhrüberschuß) (DZl)	—370	+634	+1 322
davon:			
a) Nahrungsmittel (DZl)	—368	+228	+ 319
b) Industrielle Konsumgüter (DZl)	— 2	+406	+1 003

Der stärkere Anstieg der A-Gruppe-Produktion im Verhältnis zur B-Gruppe-Produktion war planmäßig vorausgesetzt. In vielen Fällen war dies jedoch in der Plandurchführung weitgehend übertroffen. So z. B. wurde für 1968—70 eine 47,7 %ige Zunahme in der A-Gruppe und 36,5 %ige in der B-Gruppe geplant, wobei die tatsächliche sich entsprechend auf 55 % und 33 % belief⁶¹.

Die sinkende Tendenz der Zuwachsraten in der B-Gruppe 1961—65 (6,5 %) gegenüber 1956—60 (8,7 %) und auch 1966—69 (6,4 % gegenüber 1961—65 (6,5 %)) war die direkte Folge der Benachteiligung der Indu-

⁶⁰ Quelle: J. Glowczyk, *Proporcje*, in *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 8, S. 3.

⁶¹ Vgl. J. Zielinski: *On the effectiveness of the Polish Economic Reforms*, in: *Soviet Studies*, Glasgow, 29. Jg. (1971), H. 3, S. 408.

strien dieser Gruppe im Investitionsprogramm. Der Anteil der Investitionen der fünf wichtigsten Industrien der Gruppe B (Bekleidungs-, Textil-, Schuh-, Nahrungsmittel und poligraphische Industrie), die ca. 31 % der gesamten industriellen Produkte erzeugten, belief sich 1956—60 auf 15,6 und sank 1961—65 auf 14,1 % sowie 1966—69 auf 15 % der Investitionen in der gesamten Industrie⁶². Diese Entwicklung lag darin bedingt, daß die Maschinenbauindustrie vorwiegend auf die Erzeugung von Ausrüstungen für die A-Gruppe-Industrie eingestellt war. So waren z. B. im Jahre 1969 für die Investitionen in der Leicht- und Nahrungsmittelindustrie lediglich 9,1 % der erzeugten Ausrüstungen bestimmt. Darin lag ein spezifischer Selbstentwicklungsprozeß, in dessen Rahmen die Produktion der A-Gruppe die Proportionen der Kapitalanlagen im eigenen Bereich günstig beeinflusste. Eine solche Ausrichtung des Maschinenbaus war jedoch lediglich zum Teil angestrebt. Sie hatte ihre Ursache in der technischen Unterentwicklung der Maschinenbauindustrie, die nicht imstande war, die Schwierigkeiten der Erzeugung von modernen Ausrüstungen besonders für die Kunstfaser-, Textil- sowie viele Zweige der Nahrungsmittelindustrie zu überwinden. Und da sich die übrigen sozialistischen Staaten in einer ähnlichen Lage befanden, mußten die entsprechenden Ausrüstungen aus dem Westen importiert werden; oft fehlte es jedoch an den notwendigen Devisen.

Im Rahmen der B-Gruppe-Industrien wurde besonders die Nahrungsmittelindustrie benachteiligt. Die Zuwachsraten in diesem Industriezweig wiesen eine sinkende Tendenz auf, sie war noch stärker als in der Landwirtschaft.

Tabelle 3

Zuwachsraten der Produktion der Nahrungsmittelindustrie und der Landwirtschaft im Jahresdurchschnitt (%)⁶³

	1956—60	1961—65	1966—69
1. Produktion der Nahrungsmittelindustrie	7,8	4,2	3,1
2. Globalproduktion der Landwirtschaft	3,7	2,8	1,7
a) davon Viehzucht	3,9	2,3	2,2
3. Warenproduktion der Landwirtschaft	4,7	4,2	2,9
a) davon Viehzucht	6,2	2,8	2,9

⁶² Quelle: J. Glowczyk, *Proporcje*, in: *Zycie Gospodarcze* Warschau, 26. Jg. (1971), H. 3, S. 3.

⁶³ Quelle: J. Glowczyk, *Proporcje*, in: *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 11, S. 4.

Gegenüber dem Anstieg der gesamten B-Gruppe-Industrie (Tabelle 2) lag der Anstieg der Nahrungsmittelindustrie (1) im Jahresdurchschnitt 1956—60 um 0,3, 1961—65 2,3 und 1966—69 um 3,3 Punkte niedriger. Im Jahresdurchschnitt 1961—65 sank der Anstieg dieser Industrie gegenüber 1956—60 um 3,6 Punkte, wobei derjenige in der landwirtschaftlichen Warenproduktion (3) sich lediglich um 0,5 Punkte verringerte. Im Jahresdurchschnitt 1966—69 sank zwar die Zuwachsrate der landwirtschaftlichen Produktion gegenüber 1961—65 stärker als die der Nahrungsmittelindustrie (entsprechend 1,3 und 1,1 Punkte), jedoch wies dabei die Viehzucht (3 a) einen Anstieg der Zuwachsrate um 0,1 Punkte auf. Die Unterentwicklung der Nahrungsmittelindustrie war die Folge unzureichender Investitionen in diesem Industriezweig, deren Anstieg weit hinter dem in der gesamten B-Gruppe-Industrie und auch in der Landwirtschaft zurückblieb. Die Nahrungsmittelindustrie konnte deswegen auch bei normaler Ernte die vorhandenen landwirtschaftlichen Rohstoffe nicht in ausreichendem Maße verarbeiten.

All dies wirkte sich negativ auf das Angebot von Konsumgütern aus. Besonders infolge von unzureichender Viehzucht und beschränkten Kapazitäten in der Nahrungsmittelindustrie war die Belieferung des Marktes mit Fleisch und Fleischwaren unbefriedigend. Dazu trug zusätzlich die sinkende Tendenz in der Einfuhr von Getreide und Viehfutter bei.

4. Beschäftigung, Löhne und Preise

Aufgrund der hohen Zuwachsrate der Bevölkerung — insbesondere in den ersten Nachkriegsjahren — und einer zunehmenden Tendenz beim Übergang der Landbevölkerung in die Industrie sowie der Neigung der Frauen zur Berufstätigkeit, was das Arbeitsangebot sehr hoch. Zur Beschränkung der Arbeitnehmerzahl in den vergesellschafteten Betrieben wurden deshalb administrative Maßnahmen eingesetzt. Dabei wurden jedoch die A-Gruppe-Industrien und das Bauwesen weitgehend bevorzugt.

Der Anteil der A-Gruppe-Industrie und des Bauwesens (4) am gesamten Beschäftigtenanstieg (1) wuchs von 26 % (1956—60) auf 38 % (1961—65) und auf 46 % (1966—69). In der B-Gruppe-Industrie belief sich dagegen dieser Anteil entsprechend auf 14 %, 9 % und 10 %. Somit folgte die Beschäftigungspolitik dem Investitionsprogramm.

Die Lohnentwicklung war dadurch gekennzeichnet, daß der Anstieg des gesamten Lohnfonds 1965 gegenüber 1960 um 41,7 % und 1970 gegenüber 1965 um 43,8 % den der Durchschnittslöhne (entsprechend um 19,6 % und 22,1 %) übertraf⁶⁴, was auf die hohe Zuwachsrate der Be-

⁶⁴ Quelle: Rocznik statystyczny, Warschau, 1971, S. 109, 588.

Tabelle 4

**Anstieg der Beschäftigungszahl im vergesellschafteten Sektor
im Jahresdurchschnitt ^{a)}**

	1955—60 Tausend Arbeit- nehmer	Anteil	1961—65 Tausend Arbeit- nehmer	Anteil	1966—69 Tausend Arbeit- nehmer	Anteil
1. Gesamt- beschäftigung ...	112	100	250	100	313	100
2. Industrie	37	31	102	41	137	44
wovon:						
a) A-Gruppe ...	20	17	81	32	105	34
b) B-Gruppe* ..	17	14	21	9	32	10
3. Bauwesen	11	9	15	6	37	12
4. A-Gruppe + Bau- wesen (2. a + 3.) .	31	26	96	38	142	46

a) enthält die Textil-, Bekleidungs-, Schuh-, Nahrungsmittel- und poligraphische Industrie.

a) Quelle: J. Glowczyk, Proporcje, in: Zycie Gospodarcze, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 11, S. 4.

schäftigtenzahl zurückzuführen war. Da dieser Zuwachs sowie der Anstieg der Durchschnittslöhne in der A-Gruppe-Industrie und im Bauwesen viel höher war als in den übrigen Wirtschaftsbereichen, muß auch eine Anpassung der Lohnpolitik an das Investitionsprogramm konstatiert werden.

Dies hatte zur Folge, daß die Kaufkraft der Bevölkerung in gleichem Maße wie die Investitionen stieg (im Durchschnitt der Jahre 1961—70 fiel auf jedes Prozent der Investitionszunahme fast 1 % des Anstiegs dieser Kaufkraft). Da hierfür nicht die Zunahme der Durchschnittslöhne, sondern der Beschäftigtenzahl und somit des gesamten Lohnfonds entscheidend war, blieb die ungünstige Konsumstruktur (hoher Verbrauch von Existenz- und niedriger von Wahlgütern) weitgehend erhalten. Die niedrigen und unzureichend differenzierten Lohnsätze wirkten sich negativ auf die Arbeitsproduktivität aus.

Nach offizieller Statistik stiegen die Einzelhandelspreise 1960 um 83,7 %, 1965 um 95,6 % und 1969 um 106,6 % gegenüber 1950. Ihr Anstieg belief sich im Jahresdurchschnitt 1956—60 auf 1,9 %, 1961—65

auf 1,2 % und 1966—69 auf 1,5 %⁶⁵. Ein weiterer, in der Statistik nicht erfaßter Preisanstieg ergab sich infolge von Änderungen in der Sortimentsstruktur der angebotenen Waren. Der sich daraus ergebende Anstieg der Durchschnittspreise wird für den Jahresdurchschnitt 1960—65 auf 1,6 % und 1966—67 auf 3 % geschätzt⁶⁶. Er war nach 1967 in den folgenden Jahren noch höher⁶⁷. Die Preise für Fleisch und Fleischwaren wurden 1953, 1959 und 1967 erhöht. Für diese Jahre ist besonders die Diskrepanz zwischen dem — sich stark auf die Kaufkraftsteigerung auswirkenden — Anstieg von Investitionen einerseits und der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion andererseits bezeichnend. Insbesondere erfolgte die Preissteigerung:

- a) im Jahre 1963 bei einem hohen Anstieg der Investitionen (16 %) und zwei Jahre nach Senkung der landwirtschaftlichen Produktion,
- b) im Jahre 1959 beim höchsten in der damaligen Fünfjahrperiode Investitionsanstieg (17 %) und bei einer Senkung der landwirtschaftlichen Produktion um 0,9 %,
- c) im Jahre 1967 auch beim höchsten Investitionsanstieg (11 %) in der damaligen Fünfjahresperiode und bei einer Senkung der Zuwachsrates im Ackerbau um 2,4 sowie in der Viehzucht um 0,4 Punkte⁶⁸.

Diese Preissteigerungen erwiesen sich jedoch als unzureichend, um für längere Zeit das Marktgleichgewicht abzusichern.

5. Das Jahr der Preisreform

Im Jahr 1970 erreichte der Anteil der Investitionen am Nationaleinkommen mit 28,2 % den Höhepunkt (1960 = 24,2 %, 1965 = 27,1 %). Die Diskrepanz zwischen dem Anstieg der A-Gruppe (8,9 % gegenüber dem Vorjahr und 56 % gegenüber 1965) und der B-Gruppe-Industrie (7,5 % gegenüber dem Vorjahr und 37,6 % gegenüber 1965) bestand weiterhin. Der Anstieg der Produktion der Nahrungsmittelindustrie (2,5 % gegenüber dem Vorjahr und 15,7 % gegenüber 1965) blieb hinter dem der gesamten B-Gruppe zurück. Die Versorgungsschwierigkeiten hatten ihre Ursache vor allem in der landwirtschaftlichen Produktion. Sie stieg zwar insgesamt gegenüber dem Mißerntejahr 1969 um 2,2 % (gegenüber 1965 um 8,2 %), jedoch wurden lediglich 15,4 Mio Tonnen Getreide (Weizen, Roggen, Gerste, Hafer) geerntet, was 86,2 % der

⁶⁵ Quelle: Rocznik statystyczny, Warschau, 1971, S. 401.

⁶⁶ Quelle: Z. Zekonski: Zmiany w strukturze spożycia w latach 1960—68, in Gospodarka Planowa, Warschau, 24. Jg. (1969), H. 11, S. 10.

⁶⁷ Vgl. J. Glowczyk: Proporcje, in: Zycie Gospodarcze, Warschau, 26. Jg. (1971), H. 11, S. 4.

⁶⁸ Vgl. Fußnote 67.

Ernte von 1969 ausmachte. Auch die tierische Produktion sank um 1,1 % gegenüber dem Vorjahr (Anstieg gegenüber 1965 um 9,5 %). Die Steigerungsrate der Beschäftigtenzahl in der vergesellschafteten Volkswirtschaft wurde durch administrative Maßnahmen auf 1,7 % (sie betrug 1968 3,4 % und 1969 3,3 %) und dadurch auch die Zunahme des Lohnfonds auf 5 % (sie betrug 1968 8,6 % und 1969 7,5 %) gegenüber dem Vorjahr herabgesetzt⁶⁹. Dies reichte jedoch nicht aus, um das Gleichgewicht am Konsumgütermarkt und besonders am Nahrungsmittelmarkt herbeizuführen. Unter solchen Umständen hatte man sich dann zur Durchführung der Preisreform vom 12. Dezember 1970 entschlossen.

Die Ereignisse in Polen nach der Preisreform zwangen die Partei- und Regierungsleitung zum Abtreten. Die neue Leistung beschränkte sich nicht allein auf die Rücknahme der Preiserhöhungen und Beibehaltung der Preissenkungen, sondern fühlte sich gleichzeitig veranlaßt, weitgehende Maßnahmen zur Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung (Steigerung der Mindestlöhne, Renten, Kinderzuschüsse usw.) einzuleiten. Insgesamt wurden diese Ereignisse zum Wendepunkt der polnischen Wirtschaftspolitik. Die Zielsetzungen des laufenden Fünfjahrplans 1971—75, der viel stärker als alle vorherigen konsumorientiert ist, zeugen davon. Diese Ausrichtung der Pläne für die laufende Fünfjahrperiode ist auch für alle übrigen osteuropäischen sozialistischen Staaten kennzeichnend. Das angestrebte Wachstumstempo soll dabei jedoch im Prinzip nicht verringert werden. Auch läßt sich in diesen Staaten — mit Ausnahme von Ungarn — keine entscheidende Wende in der Ausrichtung des Wirtschaftssystems feststellen. Ob unter diesen Umständen das angestrebte gleichgewichtige Wachstum erzielt werden wird, ist von vielen zur Zeit nicht vorhersehbaren Faktoren abhängig.

Literaturverzeichnis

1. Bücher, Zeitschriften- und Zeitungsartikel

- Bartosiak H. u. H. Sopniewska*: Podstawowe zasady kształtowania cen w krajach socjalistycznych, *Gospodarka Planowa*, 26. Jg. (1971), H. 11.
- Batyriew, W.*: System finansowy i kredytowy, Übersetzung aus dem Russischen, Warschau 1956.
- Bettelheim, Ch.*: La maximation de la croissance économique, in: *Revue économique*, Paris, o. Jg., 1957, H. 1.
- Brus, W.*: Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, Warschau 1961.
- C. S.*: Proporcje cen detalicznych, in: *Zycie Gospodarcze*, Warschau, 25. Jg. (1970), H. 51—52.

⁶⁹ *Quelle*: *Rocznik statystyczny*, Warschau, 1971, S. 3, 133, 172 f., 266, 566.

- Djačenko, V.:* Cena ważnyj instrument razvitja socialističeskoj ekonomiki, in: *Ekonomičeskaja gazeta*, Moskau, o. Jg. (1962), H. 25.
- Giersch, H.:* Art. Inflation, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 5, Stuttgart etc., 1956.
- Głowczyk, J.:* Proporcje, in: *Zycie Gospodarcze*, 26. Jg. (1971), H. 7, 8, 11.
- Grossman G.:* Value and Plan, Introduction, Berkeley 1960.
- Haffner, F.:* Das sowjetische Preissystem, Berlin 1968.
- Hodgman, D. R.:* Soviet Monetary Controls through the Banking System, im Gesamtband G. Grossman, Hrsg.: Value and Plan, Berkeley 1960.
- Holzman, F. D.:* Financing Soviet Economic Development, in: Capital Formation and Economic Growth, Princeton University Press, 1955.
- Soviet inflationary Pressures 1928—1957. Causes and Cures, in: *The quarterly Journal of Economics* — 1960, H. 2, zitiert nach A. Wakar etc.
- Teoria pieniądza w gospodarce socjalistycznej*, Warschau, 1969, S. 366.
- Kalecki, M.:* Essays in the Theory of Economic Fluctuations, London 1939.
- Zagadnienia finansowania rozwoju ekonomicznego, im Sammelband: *Problemy wzrostu ekonomicznego krajow socjalistycznych*, Warschau 1958.
- Z zagadnien teorii gospodarki socjalistycznej, im: Gesamtband: *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warschau 1959.
- Kronrod, J. A.:* Das Geld in der sozialistischen Gesellschaft, Theoretischer Grundriß (Übersetzung aus dem Russischen), Berlin 1963.
- Kucharski, M.:* Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej, Warschau 1967.
- Pieniadz, dochod, proporcje wzrostu, Warschau 1968.
- Lange, O.:* Teoria reprodukcji i akumulacji, Warschau 1961.
- Laski, K.:* Zarys teorii reprodukcji socjalistycznej, Warschau 1965.
- Minc, B.:* Zarys systemu ekonomii politycznej, Warschau 1970.
- Montias, J.:* Central Planning in Poland, New Haven 1962.
- Seidenstecher, G.:* Reformmaßnahmen im Bereich der Planung und Finanzierung von Investitionen in Osteuropa, in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Köln, o. Jg. (1971), H. 29.
- Shaffer, H. G.:* Industriepreispolitik in der Sowjetunion und in Osteuropa, in: *Osteuropa Wirtschaft*, Stuttgart, 17. Jg. (1972), H. 1.
- Schwarz, B.:* Konvertibilität der Währungen in sozialistischen Staaten, in: *Kredit und Kapital*, Bonn, 2. Jg. (1969), H. 4.
- Entwicklungstendenzen des Finanz- und Kreditsystems der europäischen sozialistischen Staaten, in: *Kredit und Kapital*, 4. Jg. (1971), H. 2.
- Das Gewinn- und Reineinkommenprinzip in den sozialistischen Stimulierungssystemen, in: *HWWA-Report*, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, 1971.
- Tureckij, Š. Ja.:* Očerki planowogo cenoobrazowanija v SSSR, Moskau, 1959.
- Wakar, A. etc.:* Teoria pieniądza w gospodarce socjalistycznej, Warschau, 1969.
- Zekonski, Z.:* Zmiany w strukturze spożycia w latach 1960—1968, in: *Gospodarka Planowa*, 24. Jg. (1969), H. 11.

Zielinski, J.: On the effectiveness of the Polish Economic Reforms, in: *Soviet Studies*, 22. Jg. (1971), H. 3.

Žukow, Ju. V.: Ob optovych cenach na tovary narodnogo potreblenijá, in: *Sovetskajá trgovlja*, o. Jg. (1964), H. 7.

— *Sovremennaja praktika cenobrazovanija*, Moskau, 1965.

2. Statistische Quellen

Maly rocznik statystyczny, Warschau 1971.

Rocznik statystyczny, Warschau 1971.