

Balassa, Bela

Article — Digitized Version

Planung in einer offenen Marktwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Balassa, Bela (1967) : Planung in einer offenen Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 5, pp. 257-262

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133718>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Planung in einer offenen Marktwirtschaft

Prof. Dr. Bela Balassa, New Haven

459 (1967)

Der Begriff „Planung“ dient zur Kennzeichnung einer weiten Skala von Tätigkeiten, die von der zentralen Wirtschaftslenkung in den kommunistischen Ländern bis zu staatlich geförderten Vorausschau privater Gruppen in Schweden reichen. Von Planung im engeren Sinne sprechen wir, wenn die Zuteilung von Produktionsfaktoren an einzelne Industriezweige von der Regierung, deren Aktionen auf einem umfassenden, mehrere Jahre betreffenden Programm basieren, gesteuert oder wesentlich beeinflusst wird. Diese Definition umfaßt die Planung in Volkswirtschaften sowjetischen Typs und in Volkswirtschaften einiger Entwicklungsländer, aber auch die Planung auf Branchenebene in hochentwickelten marktwirtschaftlichen Systemen.

Planung im engeren Sinne ist ihrem Wesen gemäß nach innen gerichtet: Sie kann am besten in Ländern angewendet werden, deren Wirtschaft ausländischen Einflüssen mehr oder weniger verschlossen ist, und sie bietet einen Anreiz, die Abhängigkeit vom Weltmarkt zu verringern. Die Unsicherheit der Pläne und Prognosen wächst mit dem Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft. Während Informationen über interindustrielle Beziehungen benutzt werden können, um eine mögliche Produktionsstruktur, verbunden mit einem Wachstumsziel in einer geschlossenen Volkswirtschaft, zu erzielen, verursachen enttäuschte Exporthoffnungen und unvorhergesehene Veränderungen bei der Einfuhr Widersprüche zwischen den Plänen und ihrer Verwirklichung, sofern der Außenhandelssektor von Bedeutung ist. Dementsprechend können die Aussichten für eine Planerfüllung verbessert werden, wenn die Abhängigkeit vom internationalen Güteraustausch verringert wird.

In dieser Abhandlung werden die Konsequenzen aus der „Offenheit“ entwickelter Marktwirtschaften für die Planung auf Branchenebene durchdacht. In diesem Zusammenhang werden zunächst die Erfahrungen bestimmter europäischer Länder bei der Planung der Höhe ihres Außenhandels, seiner Zusammensetzung und der Handelsbilanz untersucht. Als nächstes werden die Grenzen des Planens in offenen Volkswirtschaften und die Folgen der Errichtung des Gemeinsamen Marktes für die französische Planung untersucht. Die Analyse schließt mit einer Erörterung der Aussichten für eine Planung auf EWG-Ebene.

ERFAHRUNGEN IN FRANKREICH

Eine Betrachtung der Pläne verschiedener Länder zeigt eine tendenzielle Unterschätzung des Außenhandelsniveaus. Während der Bedarf an Primärprodukten als eine Funktion des Volkseinkommens oder der Produk-

tion verschiedener Fertigungszweige geschätzt werden kann, bringt ein internationaler Austausch von Fertigungsgütern eine intraindustrielle Spezialisierung mit sich. Die Unsicherheiten im Hinblick auf diese Spezialisierung können die beobachtete Unterschätzung des Außenhandelsvolumens teilweise erklären.

Der französische 3. Plan kann als Beispiel dienen. Die Ausfuhren nach Ländern außerhalb der Franczone waren für das letzte Planjahr 1961 auf 17,5 Mrd. FF und die Einfuhren auf 16,3 Mrd. FF geschätzt worden. Tatsächlich betrug die Ausfuhr jedoch 22,4 Mrd. FF und die Einfuhr 20,6 Mrd. FF¹⁾. Zwar könnte man einwenden, daß sich die Planer während der Durchführung des 3. Planes wegen zweier Abwertungen und des Beitritts zum Gemeinsamen Markt einer besonderen Situation gegenübersehen. Aber auch im 4. Plan wurde das Außenhandelsvolumen wieder unterschätzt: Zwischen 1961 und 1964 stieg die Einfuhr um 49,2 % anstatt — wie geplant — um 16,7 %, während die entsprechenden Ausfuhrwerte 21,5 % und 14,8 % betragen²⁾.

Gleichzeitig schließen Veränderungen der gesamten Ein- und Ausfuhr häufig große Unterschiede zwischen den Branchen ein. Deshalb werden, selbst wenn man Ein- und Ausfuhr für die Volkswirtschaft als Ganzes richtig schätzt, die Produktions- und Investitionspläne der einzelnen Industriezweige gestört, wenn der Ausfuhrbedarf bei einigen Industrien die Erwartungen übertrifft, während andere sich mit einer geringeren Ausfuhr oder höheren Einfuhr zufriedengeben müssen. Abweichungen von geplanten Außenhandelswerten beeinflussen die Inlandsproduktion sowohl direkt als auch indirekt über Input-output- und Multiplikatorbeziehungen. Einen Hinweis auf die direkte Wirkung kann man dadurch erhalten, daß man die tatsächlichen Produktions- und Außenhandelszahlen mit den im Plan enthaltenen Schätzungen vergleicht. Im Falle des französischen 3. Planes gingen die Abweichungen bei sechs von insgesamt neun Fertigungsindustrien in die gleiche Richtung, und in drei Fällen — bei Kraftfahrzeugen, Schiff- und Flugzeugbau sowie Baumaterialien — hatten nicht geplante Veränderungen in der Handelsbilanz eine beachtliche Auswirkung auf die Produktion (vgl. die Tabelle auf der folgenden Seite).

Das gesamte Produktionsdefizit der Automobilindustrie ist auf ihr schlechtes Abschneiden im Außenhandel zurückzuführen. Die tatsächliche Produktion lag um 433 Mill. FF unter ihrer geplanten Höhe, während

1) J. Benard, C. Roux und C. Girardeau: L'exécution du III^e Plan français: Essai de mesure et d'analyse. In: Bulletin du CEPREL, Juli 1964, S. 120. Alle Daten wurden in Preisen von 1956 ausgedrückt.

2) Commissariat général du Plan, Rapport sur l'exécution du Plan en 1963 et 1964, Addendum, Paris 1964, S. 2.

die Differenz in der Handelsbilanz 564 Mill. FF betrug. Auch für eine Anzahl anderer Güter ergeben sich ähnliche Resultate, wenn man die Daten richtig aufgliedert. Neben dem bekannten Fall der Kühlschranksimporte aus Italien können die Erfahrungen der Industrie organisch-chemischer Produkte erwähnt werden, bei der die Einfuhrexpansion eine Steigerung der Inlandsproduktion hemmte. Hinzugefügt werden muß, daß die Produktionsziffern den Einfluß in- und ausländischer Verwendungen aufzeigen. In Fällen, in denen sich diese beiden in entgegengesetzter Richtung entwickelten, kann man aus den Daten die direkte Auswirkung des Handels auf die Produktion nicht erkennen.

Unterschiede zwischen Prognosen und tatsächlichen Werten in der Industrie während der 3. französischen Planperiode (1958 bis 1961)
(in Mill. FF zu Preisen von 1956)

Industriezweig	Produktion 1)	Handelsbilanz 2)
Lebensmittelindustrie	— 1336	— 297
Baumaterialien und Glas	+ 195	+ 120
Herstellung und Verformung von Metallen	— 1150	+ 121
Elektrische und nichtelektrische Anströmungen	+ 738	— 199
Automobile, Motorräder und Fahrräder	— 433	— 564
Schiff- und Flugzeugbau	+ 493	+ 290
Chemische Produkte	+ 1934	+ 54
Textilien, Bekleidung und Leder	— 998	— 196
Holz, Papier und andere Industrien	— 45	+ 435
Industrie insgesamt	— 602	— 236

Quelle: J. Benard, C. Roux und G. Girardeau: L'exécution du III^e Plan français: Essai de mesure et d'analyse. In: Bulletin du CEPREL, Juli 1964, S. 96, 103—104.

1) Zu Produktionspreisen. 2) Ausschließlich Zölle.

Weiter muß berücksichtigt werden, daß in den nationalen Plänen die Handelsbilanz im allgemeinen eher als ein Planziel betrachtet wird als die unabhängigen Schätzungen von Ein- und Ausfuhr. Deshalb stellt die in den Plänen geforderte Handelsbilanz ein Hindernis für die Schätzung der Handelsströme dar und erfordert eine oft willkürliche Abänderung der Handelsprojektionen. Anpassungen werden gewöhnlich bei der Ausfuhr vorgenommen, so daß die im Plan enthaltene globale Exportprognose sowohl zu einer Restgröße als auch zu einem Planziel wird. Wenige Bemühungen wurden jedoch unternommen, um die Preisveränderungen anzugeben, die notwendig wären, um dieses Ziel zu erreichen, und die Vereinbarkeit der Annahmen sicherzustellen, auf denen die Prognosen für Export und Import beruhen.

DIE MODELLE ENGLANDS UND DER NIEDERLANDE

In Großbritannien ist der Mangel an Konsistenz bei den vom National Economic Development Council gemachten Annahmen in bezug auf Export und Import³⁾ erkannt worden, und auch die Projektionen des

3) Vgl. A. Robinson: Re-thinking Foreign Trade Policy. In: Three Banks Review, Dezember 1963, S. 3-23. Die von Robinson kritisierten Unvereinbarkeiten wurden in einem späteren Bericht des NEDC gemildert, aber nicht beseitigt. NEDC-Bericht: The Growth of the Economy, London, Her Majesty's Stationery Office, 1964, S. 36 ff.

Cambridge Growth Project sind kritisierbar. Im letzteren Falle wird die Ausfuhr als eine exogene Variable betrachtet, und konkurrierende Importe werden zu einer Restgröße, da das Modell einen von der Zahlungsbilanz ausgehenden Zwang enthält und komplementäre Importe als eine Funktion des Outputs einzelner Sektoren angesehen werden⁴⁾. Aber obgleich die Ausfuhrprognose ebenso wie die Vorausschätzung konkurrierender Einfuhren stillschweigende Annahmen über die voraussichtlichen Preisänderungen einschließt, werden Preisveränderungen nicht ausdrücklich in das Modell eingeführt; die Vereinbarkeit der zugrunde liegenden Annahmen ist nicht gewährleistet.

Im Vergleich hierzu wurde in den Niederlanden vorgeschlagen, ein allgemeines Gleichgewichtsmodell zu verwenden, das konsistente Annahmen über die Preise enthält und den von der Zahlungsbilanz ausgehenden Zwang nicht berücksichtigt. Statt dessen wird das Gleichgewicht zwischen der potentiellen und der tatsächlichen Produktion dadurch als gesichert betrachtet, daß man die Höhe der autonomen Ausgaben (Staatsausgaben und Wohnungsbau⁵⁾) entsprechend festsetzt.

Das niederländische Modell stellt einen Fortschritt in der Behandlung des Außenhandelssektors dar und könnte durch eine angemessene Aufgliederung weiter verbessert werden. Aber für Projektionszwecke ist das Modell so viel wert wie seine Voraussetzungen — im vorliegenden Falle die Annahmen, die sich auf das zukünftige Wachstum des Weltmarktes, den Anteil der niederländischen Ausfuhr an diesem Markt, die Substitutionselastizität zwischen Inlands- und Auslandswaren und auf die Veränderungen der relativen Preise in der Weltwirtschaft beziehen. Realismus bei diesen Annahmen bedeutet in erster Linie, daß sie mit den Annahmen in den Plänen anderer Länder übereinstimmen.

Es gibt Hinweise dafür, daß das bei den Industrieländern, die gegenwärtig langfristige Pläne vorbereiten, nicht der Fall ist. Schätzungen der Expansion des Weltmarktes stimmen nur gelegentlich und zufällig überein, und die Tendenz, unveränderte oder wachsende Anteile der einzelnen Länder vorauszusetzen, führt zu einer „Überzeichnung“ des zukünftigen Absatzes. Diese Tendenz wiederum entspringt dem Wunsch der betrachteten Länder, ihre Zahlungsbilanzposition zu verbessern oder wenigstens zu erhalten. Hier finden wir das Gegenstück jener — durch einen Artikel im „Economist“ unter dem Titel: „What, no creditors?“ berühmt gewordenen — Beobachtung, nach der auf Grund der konservativen Beurteilung der Zahlungsbilanzlage in den einzelnen Ländern auf Weltniveau ein beträchtliches Defizit auftritt. Entsprechend würde eine Addition der geplanten Handelsbilanzen

4) R. Stone: British Economic Balances in 1970: A Trial Run on Rocket, Colston Papers, London, Butterworth 1964, S. 75, 77, 82.

5) J. A. van der Beld und P. de Wolff: Exercise in Medium Term Macro Forecasting for the Netherlands Economy. Arbeit veröffentlicht im Centre international d'étude des problèmes humains, Monaco, Mai 1964.

einen beträchtlichen Überschuß ergeben, der nur realisiert werden könnte, wenn die Hilfeleistungen an die weniger entwickelten Länder wesentlich erhöht würden.

Vieles ist bereits über die mit der Schätzung der Substitutionselastizitäten verbundenen Fehlerquellen gesagt worden; es braucht also in diesem Zusammenhang nicht wiederholt zu werden⁶⁾.

Die Unsicherheiten sind im Hinblick auf Preistrends sogar noch größer, worauf die Unterschiede in den Preisprojektionen in Frankreich und den Niederlanden hinweisen. Während die vorläufige Version des 5. Planes mit einem leichten Absinken der Exportpreise für industrielle Fertigwaren zwischen 1965 und 1970 rechnet, nimmt das niederländische Modell für den Zeitraum 1962 bis 1970 einen Anstieg der Importpreise industrieller Fertigwaren von 5% an⁷⁾.

Die genannten Fehlermöglichkeiten vermehren die Unsicherheit für die einzelnen Industriezweige und Betriebe, während das Fehlen einer gemeinsamen Methodologie und die Tendenz, Verbesserungen für die Handelsbilanzen der entwickelten Länder zu projizieren, zu Widersprüchen in den Zahlungsbilanzprognosen führen. Die relative Bedeutung dieser Fehler für die Planung und die Unternehmerentscheidungen ist von dem Grad abhängig, in dem eine Volkswirtschaft „offen“ ist. Für einzelne Industriezweige bedeutet das „Offensein“ der Volkswirtschaft, daß die Projektionen des zukünftigen Absatzes beachtliche Fehlerquellen enthalten, weil die zukünftige Entwicklung von Produktion und Verbrauch im Ausland ungewiß ist. Der Außenhandel spiegelt diese Unsicherheit nur wider. Die Fehler werden in bezug auf die Investitionsentscheidungen vergrößert, die auf Produktionsveränderungen im Zeitablauf reagieren.

Gleichzeitig macht die Öffnung der Volkswirtschaften die Tätigkeit der einzelnen Industriezweige und Unternehmen empfindlicher gegenüber Veränderungen in den internationalen Preisrelationen. Einerseits werden die Käufer auf vergleichsweise kleine Preisveränderungen reagieren; andererseits wird der Wettbewerb des Auslandes Preiserhöhungen hemmen, wo in einer geschlossenen Volkswirtschaft oligopolistische Unternehmen die Preise im Falle einer Lohninflation erhöhen könnten.

GRENZEN DER PLANUNG

Wenn man die durch den Außenhandel verursachte Unsicherheit als gegeben betrachtet, können die Planer in einer offenen Wirtschaft kaum die Richtigkeit

⁶⁾ Vgl. z. B. G. H. Orcutt: Measurement of Price Elasticities in International Trade. In: Review of Economics and Statistics, Mai 1950, S. 117—132; A. C. Harberger: Some Evidence on the International Price Mechanism. In: Journal of Political Economy, Dezember 1957, S. 506—521.

⁷⁾ C. D. van der Beld und P. de Wolff: a.a.O., und Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Rapport sur les principales options du Ve Plan — Projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commande la préparation du Ve Plan, Assemblée nationale, No. 1154, 5. 11. 1964, Vol. III, S. 10.

der Projektionen für einzelne Industriezweige garantieren. Es erheben sich auch Zweifel im Hinblick darauf, ob ein Eingreifen der Regierung in die unternehmerischen Entscheidungen wünschenswert ist, da letztlich die Gewinne der Unternehmen beeinträchtigt werden. Auf jeden Fall muß man beachten, daß — während in einer geschlossenen Volkswirtschaft selektive Maßnahmen angewendet werden können, um die Prognosen zu bestätigen und die Unternehmen zu zwingen, die Direktiven des Plans zu befolgen — unter den Bestimmungen der OECD und des GATT der Spielraum für die Anwendung derartiger Instrumente stark eingeeengt ist. Die Möglichkeiten für den Einsatz von Maßnahmen, die einzelne heimische Industriezweige oder die Einfuhr gegenüber der Inlandsproduktion diskriminieren würden, nehmen im Rahmen von EWG und EFTA noch weiter ab.

Mit dem Abbau der Handelsschranken und mit dem Fortschreiten der westeuropäischen Integration stellen die Unternehmer bei ihren Produktions- und Investitionsentscheidungen zunehmend die Entwicklungen außerhalb ihres eigenen Landes in Rechnung. Es scheint eine Tendenz zur Spezialisierung auf eine engere Skala von Produkten zu geben, und der Produktionsprozeß selbst wird unter den Herstellern verschiedener Ländern durch Austausch von einzelnen Bestandteilen und Zubehör aufgeteilt.

Diese Überlegungen deuten die Beschränkungen für eine Planung im privatindustriellen Sektor offener Volkswirtschaften an. Es scheint also, daß die Industrieländer eine Wahl zwischen der vollen Teilnahme am Welthandel und der Planung im privatwirtschaftlichen Sektor zu treffen haben. Diese Wahl ist für kleinere Länder besonders schwierig, in denen die Kosten einer protektionistischen Politik und die Hindernisse für eine Planung am größten sind.

Es ist deshalb kaum überraschend, daß kleine Länder, wie zum Beispiel die Niederlande, Norwegen und Schweden, im allgemeinen von der Anwendung nicht-neutraler Maßnahmen im Hinblick auf die Industrie absehen⁸⁾. Nach der Formulierung Professor Svennilsons „ist der hinter dieser Einstellung stehende Gedanke eng mit dem Unsicherheitsfaktor verbunden. Grob gerechnet werden 25% der schwedischen Produktion exportiert, und die Einfuhr hat bei der Versorgung des Inlandsmarktes einen entsprechenden Anteil“⁹⁾. In Norwegen ist die gegenwärtige Situation das Ergebnis einer „Entplanung“, die im Anschluß an die frühe Nachkriegsperiode, als die Regierung eine Anzahl von Instrumenten zur Produktions- und Investitionssteuerung zur Verfügung hatte, vorgenommen wurde. In den Niederlanden schließlich ist das Planen auf kurzfristige wirtschaftspolitische Entscheidungen

⁸⁾ Vgl. C. D. van der Beld und P. de Wolff: a.a.O. und P. J. Bjerve: Government Economic Planning in Norway. In: Working Papers from the Central Bureau of Statistics of Norway, 1963; I. Svennilson: Long-term Planning in Sweden. In: Skandinaviska Bank Quarterly Review, 1962 (3).

⁹⁾ a. a. O., S. 77.

begrenzt worden; langfristige Modelle wurden nur für Prognosezwecke verwendet.

Auch die Erfahrungen Frankreichs sind interessant. Vor der Übernahme der sich aus der OEEC ergebenden Verpflichtungen und dem Eintritt in den Gemeinsamen Markt wandte Frankreich diskriminierende Steuer- und Kreditmaßnahmen an, um die Planerfüllung zu sichern und die eigene Industrie vor dem ausländischen Wettbewerb zu schützen. Mit der Öffnung der französischen Wirtschaft wurden diese Instrumente jedoch zunehmend weniger eingesetzt. Gleichzeitig sind die Unternehmer dazu übergegangen, ihre Tätigkeit am Gemeinsamen Markt zu orientieren und ihre Unabhängigkeit gegenüber Regierungsinterventionen zu behaupten¹⁰⁾. Um einen weiteren Verfall der Autorität der Planer zu vermeiden, machten einige Kommentatoren den Vorschlag, daß die französischen Planungsmethoden in den Gemeinsamen Markt „verpflanzt“ werden und dort angewandt werden sollten¹¹⁾.

„PLANIFICATION“ — KONZEPT FÜR DIE EWG?

Aber sind die Voraussetzungen für eine Planung französischer Spielart im Gemeinsamen Markt gegeben? Robert Marjolin, Vizepräsident der EWG-Kommission, der für wirtschaftspolitische Fragen zuständig ist, hat darauf hingewiesen, daß „Planung, einschließlich Programmplanung, eine Wirtschaft voraussetzt, deren Beziehungen zur Außenwelt begrenzt sind oder eingeschränkt werden können, falls das notwendig werden sollte“¹²⁾. Die „Offenheit“ der EWG — gemessen als Verhältnis zwischen Außenhandel und Wertschöpfung der Produktionsbereiche, die Exporte tätigen — beträgt 20 %; der Prozentsatz ist dem der französischen Wirtschaft, für sich allein betrachtet, vergleichbar. Hinzu kommt, daß ungeachtet der Umlenkung der Handelsströme, die die Errichtung des Gemeinsamen Marktes mit sich gebracht haben kann, der Handel mit den Nicht-Mitgliedsländern — betrachtet als Prozentsatz der Wertschöpfung in den Exportbereichen — weiter angestiegen ist: dieses Verhältnis betrug im Jahre 1953 16,5 %, stieg 1958 auf 19,0 % und im Jahre 1963 auf 19,6 %.

Diese Zahlen zeigen, daß der Welthandel für den Gemeinsamen Markt als Einheit genommen von wesentlich größerer Bedeutung ist als für die Vereinigten Staaten, wo das Verhältnis zwischen Außenhandel und Wertschöpfung in den Exportgüter produzierenden Sektoren kaum 10 % übersteigt. Und während 1959 in der EWG der durchschnittliche Anteil der Ausfuhr an der Produktion der Industrie 14,1 % betrug, liegt dieser Anteil in den am schnellsten wachsenden Industrie-

zweigen höher: bei Maschinen und Transportausrüstungen (21,2 %) und in der chemischen Industrie (16,7 %). Der Anteil des Außenhandels an der industriellen Produktion kann im Zusammenhang mit dem beobachteten Prozeß einer intraindustriellen Spezialisierung zwischen den Industriestaaten weiter steigen, und diese Entwicklung würde noch ausgeprägter verlaufen, wenn die Zollverhandlungen im Rahmen der Kennedy-Runde Erfolg hätten.

Es scheint also, daß auch der Gemeinsame Markt vor die Wahl zwischen einer liberalen Handelspolitik und der Planung im privatindustriellen Sektor gestellt wird. In diesem Zusammenhang ist ein Vergleich mit der in Frankreich vor der „Öffnung“ seiner Wirtschaft herrschenden Situation interessant. Im Jahre 1953 betrug in Frankreich das Verhältnis des Außenhandels mit Gebieten außerhalb des französischen Marktbereichs zur Wertschöpfung in der Produktion von Exportgütern nur 10,8 %, d. h. etwa die Hälfte des für den Gemeinsamen Markt im Jahre 1963 geltenden Prozentsatzes. Außerdem gebrauchte Frankreich Kontingente, Subventionen und verschiedene andere diskriminierende Maßnahmen, um die inländische Industrie vor dem Auslandswettbewerb zu schützen und einen Industriezweig gegenüber einem anderen zu bevorzugen. So konnte die Regierung wirksam in den privatindustriellen Sektor eingreifen, während die Voraussetzungen derartiger Interventionen im Zuge der weiteren Öffnung der französischen Wirtschaft mehr und mehr verschwunden sind¹³⁾.

Bei dem höheren Anteil des Außenhandels am Volkseinkommen, der Vermeidung quantitativer Restriktionen und dem niedrigen Zollniveau wäre innerhalb des Gemeinsamen Marktes eine Wendung zum Protektionismus notwendig, um die gleichen „Umweltverhältnisse“ für eine Planung zu schaffen, wie sie Mitte der 50er Jahre in Frankreich herrschten. Einige Beobachter glauben, daß sich eine derartige Wendung tatsächlich vorbereitet, und interpretieren die Verlautbarungen leitender Beamter der Gemeinschaft als Hinweis auf eine Tendenz zur Planung auf Branchenebene — und damit zum Protektionismus.

Solche Kritiker zeigen jedoch ein mangelndes Verständnis für die Entwicklung, die das Denken der Verantwortlichen in Brüssel durchgemacht hat. Diese Weiterentwicklung findet ihren Ausdruck darin, daß der Begriff „Planung“ nach der Rede Marjolins in Arcachon am 25. Mai 1962 und in der darauffolgenden Interpretation der Programmierung als einer Wachstumspolitik offensichtlich zugunsten desjenigen der „Programmierung“ aufgegeben wurde. Auch ein sorgfältiges Durchlesen des veröffentlichten Materials weist darauf hin. So spricht Marjolin nicht über „die wahrscheinliche und wünschenswerte Aufteilung der Steigerung des Bruttosozialprodukts“ auf die einzelnen Industriezweige, wie bestimmte Kritiker andeu-

¹⁰⁾ Siehe z. B. die Erklärung des Conseil National du patronat français, die am 19. 1. 1965 veröffentlicht wurde.

¹¹⁾ Vgl. z. B. J. Boissonat: A la recherche d'une planification européenne. In: *Economie et Humanisme*, November-Dezember 1961, S. 66-82. Und J. Bernard: Le Marché commun européen et l'avenir de la planification française. In: *Revue économique*, September 1964, S. 756-784.

¹²⁾ Bulletin of the EEC, Juli 1962, S. 12.

¹³⁾ Für eine mehr ins einzelne gehende Diskussion vgl. meine Veröffentlichung: *Whither French Planning?* In: *Quarterly Journal of Economics*, November 1965.

ten¹⁴), sondern von einer Verteilung auf die großen Wirtschaftssektoren wie Landwirtschaft, Bergbau und Industrie¹⁵).

Gleichzeitig beinhaltet eine nach großen Sektoren orientierte Politik nicht notwendigerweise eine Steuerung der Produktions- und Investitionsentscheidungen der privaten Unternehmen oder eine Intervention in diese Entscheidung. Tatsächlich distanziert Marjolin sich von jeder Absicht, „in irgendeiner Weise die Freiheit der Unternehmen zu begrenzen, die völlig Herren ihrer Produktions- und Investitionsentscheidungen bleiben werden“¹⁶). Dieses Thema wird weiterentwickelt in den am 25. 7. 1963 veröffentlichten wirtschaftspolitischen Vorschlägen der Gemeinschaft. Dieses Dokument schließt ausdrücklich Einmischungen in die von privaten Unternehmen getroffenen Entscheidungen aus dem Programmierungsbereich des gemeinsamen Marktes aus¹⁷).

Schließlich sollte über dem Druck, der von einigen Kreisen auf die Kommission ausgeübt wird, um auf EWG-Ebene eine Planung im privatindustriellen Sektor einzuführen, der Gegendruck nicht vergessen werden, der von Ländern mit einer Tradition liberaler Wirtschaftspolitik, wie zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande, ausgeht. Gleichzeitig mit der Verminderung der staatlichen Interventionen im privatwirtschaftlichen Sektor des eigenen Landes hat sich auch Frankreich für eine weitere „Entplanung“ ausgesprochen. Man darf deshalb bezweifeln, daß die Befürworter einer die Gemeinschaft umfassenden Planung für die Privatindustrie den Sieg davontragen werden, solange keine radikale Veränderung der wirtschaftlichen Situation des gemeinsamen Marktes eintritt.

SINNVOLLE FORMEN DER PLANUNG

Diese Überlegungen wecken ernsthafte Zweifel über die Wünschbarkeit und Durchführbarkeit einer Planung im privatindustriellen Sektor offener Volkswirtschaften, den gemeinsamen Markt eingeschlossen. Angesichts der mit dem Außenhandel verbundenen Unsicherheit und der Beschränkungen der nach den Bestimmungen von GATT und OECD verfügbaren Instrumente würde die Einführung einer Planung im privatindustriellen Sektor ganz allgemein eine Wendung zum Protektionismus voraussetzen, die ohne Zweifel nachteilige Folgen für die Weltwirtschaft hätte.

Diese Schlußfolgerung bedeutet jedoch nicht, daß die Industriestaaten eine grundsätzlich negative Haltung gegenüber allen Formen einer Planung einnehmen

¹⁴) D. Swan und D. L. McLachlan: Programming and Competition in the European Communities. In: *Economic Journal*, März 1964, S. 81.

¹⁵) Rapport général. In: La Programmation économique dans les pays de la C.E.E. (Rome, Consiglio Nazionale dell'Economica e del Lavoro, 1962, S. 28; S. 54 in der italienischen Ausgabe).

¹⁶) Ebenda.

¹⁷) Communauté économique européenne, Commission, Politique économique à moyen terme de la Communauté, Brüssel 1963.

sollten, wobei der Begriff in einem allgemeineren Sinne verwendet wird. Man kann z. B. kaum etwas gegen langfristige Prognosen für den industriellen Sektor im Rahmen von Projektionen für die Volkswirtschaft einwenden, vorausgesetzt, daß keine Zwangsmaßnahmen gebraucht werden, um die Erfüllung der Voraussagen sicherzustellen. Das ist die Funktion der Planung als „verallgemeinerter Marktforschung“, deren Bedeutung Pierre Massé, Commissaire général des französischen Commissariat général du plan, häufig gerühmt hat.

Gleichzeitig würden langfristige Projektionen Informationen über die Wirtschaftspolitik der Regierung und ihre zukünftigen Ansprüche an die Ressourcen liefern. Aber nach Meinung des Autors sollte es die Hauptaufgabe des Planes sein, im Hinblick auf Bedürfnisse und Zielsetzungen — die der Preismechanismus nicht angemessen bewertet — und merkliche Unterschiede zwischen privater und sozialer Produktivität einen Rahmen für eine koordinierte und rationale Betätigung der Regierung zu bieten. Preise können bei der Auswahl zwischen privaten und öffentlichen Gütern oder für die Bestimmung der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben nicht als Maßstab dienen. Unterschiede zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Rentabilität können auch im sog. halb-öffentlichen Sektor (Landwirtschaft, Verkehr und Energiewirtschaft) im Hinblick auf regionalpolitische Überlegungen beobachtet werden und die Wahl zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Verbrauch beeinflussen.

Was den letzteren anbetrifft, kann eine Intervention der Regierung als wünschenswert betrachtet werden, wenn private Investitionsentscheidungen nicht in einem Ausmaß erfolgen, das zu einer als Ziel akzeptierten Wachstumsrate führt. Derartige Interventionen werden praktisch in allen Industriestaaten — gewöhnlich auf einer ad-hoc-Grundlage in Form von steuerpolitischen Maßnahmen oder Vorkehrungen für beschleunigte Abschreibungen — unternommen. Ähnliche Überlegungen gelten für die Grundlagenforschung, die im allgemeinen als typisches Beispiel für das Auseinanderfallen von gesamt- und einzelwirtschaftlicher Rentabilität gilt.

Die Bestimmung des Volumens und der Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben ist ein weiterer Punkt unserer Überlegungen. Dazu gehört die Bewertung kollektiver Bedürfnisse und die Entwicklung von Methoden, die für eine Bestimmung der Prioritäten brauchbar sind. Bemühungen in dieser Richtung sind zum Beispiel in Frankreich erfolgt, obgleich hier bemerkt werden konnte, daß der Plan im öffentlichen Sektor viel weniger erfolgreich war als bei marktorientierten Unternehmen¹⁸). Eine teilweise Erklärung mag in der Tatsache gefunden werden, daß die Preise einen Maßstab für die Auswahl privatwirtschaftlicher

¹⁸) J. Benard: Le marché commun européen et l'avenir de la planification française. In: *Revue économique*, September 1964, S. 764.

Güter darstellen, für Güter des öffentlichen Sektors aber kein ähnlicher Mechanismus existiert. Wenig ist über die Produktivität öffentlicher Investitionen auf Gebieten wie zum Beispiel dem Erziehungswesen bekannt, und Methoden für eine rationale Wahl zwischen den verschiedenen Formen des öffentlichen Verbrauchs müssen erst noch entwickelt werden.

Ein verwandtes Problem ist die mangelnde Koordination innerhalb des Verwaltungsapparates, die mehr oder weniger in allen Industriestaaten beobachtet werden kann. Da angemessene Methoden für eine Bewertung der Bedürfnisse und Anforderungen der verschiedenen Behörden und Organisationen fehlen, werden Entscheidungen häufig von der relativen Verhandlungsstärke dieser Organisationen beeinflusst. Die Schwierigkeiten der Koordination werden durch das offensichtliche Bestreben der Ministeriumsspitzen (Frankreich, Japan), der autonomen Behörden (Belgien) und der öffentlichen Unternehmen (Italien), Einfluß zu gewinnen, verstärkt. Oft können auch in den Beziehungen zwischen den Zentral- und den Regionalbehörden Konflikte beobachtet werden (Norwegen)¹⁹. Planung kann auch für Landwirtschaft, Verkehr und Energiewirtschaft, die man zum halböffentlichen Sektor der Wirtschaft rechnen kann, nützlich sein. Überall greifen die Regierungen mehr oder weniger in die Landwirtschaft ein, aber diese Interventionen sind häufig nur Reaktionen auf Forderungen von Interessengruppen und nicht Anzeichen einer bewußt betriebenen langfristigen Politik. Jedoch kann eine rationale Agrarpolitik kaum ohne eine Berücksichtigung des zukünftigen Angebots und der zukünftigen Nachfrage bei Lebensmitteln und Agrarrohstoffen im In- und Ausland und der Produktivitätstrends formuliert werden. Auch darf sie nicht die Notwendigkeit einer Freistellung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte für die Industrie übersehen. Gleichermaßen sollten Verkehrspolitik und Energiepolitik auf einer vergleichenden Beurteilung von zukünftigem Bedarf und zukünftigen Möglichkeiten beruhen.

Unterschiede zwischen privater und sozialer Rentabilität können weiterhin mit interregionalen Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung verbunden sein. In der Nachkriegszeit haben mehrere Industriestaaten eine Politik der Unterstützung unentwickelter und im Niedergang befindlicher Gebiete betrieben. Diese Maßnahmen haben jedoch häufig unter einem Mangel an Koordination gelitten, und ihren Kosten im Vergleich zu Alternativen, auf die man verzichtet hatte, wurde wenig Aufmerksamkeit gewidmet. So gab es Bemühungen, die Wirtschaft zurückbleibender Gebiete zu stützen oder Gebiete mit geringen natürlichen Ressourcen zu entwickeln, womit man die Starrheit der

¹⁹ Im Hinblick auf den japanischen Einkommens-Verdopplungsplan stellt Shigeto Tsuru z. B. fest, daß das „ein koordinierter Plan zu sein scheint, soweit es sich um den öffentlichen Sektor handelt, daß er aber weitgehend von den verschiedenen Ministerien so bearbeitet wird, als ob kein Gesamtplan existierte. Deshalb lief die praktische Konsequenz des Planes darauf hinaus, . . . verschiedenen Ministerien die Möglichkeit zu geben, ihre Lieblingsprojekte zu fördern und durch den Plan legitimieren zu

jeweiligen Standortstrukturen noch verstärkte. Im Hinblick auf Schweden wurde zum Beispiel darauf hingewiesen, daß durch die Reservierung staatlicher Hilfe „in erster Linie für Gegenden, in denen große Arbeitslosigkeit herrscht oder ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung in der Industrie beschäftigt ist, die Kommission (die für die regionalen Probleme verantwortlich zeichnet) wahrscheinlich mit großer Genauigkeit Regionen mit besonders dürtigen natürlichen Hilfsquellen und deshalb auch mit einem begrenzten Entwicklungspotential ausgewählt hat“²⁰).

Eine rationale Politik würde dem langfristigen Entwicklungspotential der Wirtschaft Rechnung tragen und darauf abzielen, den Umstellungsprozeß eher zu erleichtern als zu behindern. Das würde seinerseits eine Ermittlung der möglichen Kosten und Vorteile erforderlich machen, die kaum ohne einen festen Rahmen, innerhalb dessen die Entscheidungen formuliert werden, erfolgen kann. In Norwegen scheint sich die Regionalpolitik in dieser Richtung zu entwickeln, indem sie größere und stärkere Einheiten bevorzugt, anstatt den Versuch zu unternehmen, wie in der Vergangenheit kleinen und lebensunfähigen Gemeinden zu helfen. Außerdem sucht sie nach Möglichkeit zu verhindern, daß sich Lokalbehörden bei dem Versuch, Industriebetriebe anzuziehen, gegenseitig überbieten²¹).

Es scheint also, daß die in den entwickelten Ländern in jüngerer Zeit betonte Planung auf der Ebene der Industriezweige weitgehend unangebracht ist. Angesichts der mit dem Außenhandel verbundenen Unsicherheiten und der durch die GATT- und OECD-Vorschriften beschränkten wirtschaftspolitischen Möglichkeiten der Regierungen ist eine staatliche Intervention im privatindustriellen Sektor wenig zu empfehlen. Andererseits hat eine langfristige Planung in den öffentlichen und halböffentlichen Wirtschaftssektoren eine nützliche Funktion. Sie würde die Rationalität und die Vereinbarkeit der staatlichen Entscheidungen im öffentlichen Sektor sicherstellen, wo Preise keinen Maßstab für die Auswahl unter möglichen Alternativen liefern. Außerdem wäre eine bewußt langfristige Politik im halböffentlichen Sektor — Landwirtschaft, Verkehr und Energiewirtschaft — wünschenswert, wo ad-hoc-Interventionen häufig als Reaktion auf Sonderinteressen vorgenommen werden und zu Fehlleistungen führen. Diese Verlagerung bei den Zielsetzungen langfristiger Planungen kann auf die Volkswirtschaften entwickelter Länder nur günstige Auswirkungen haben.

lassen, wobei die Art der Durchführung nach wie vor unverändert blieb . . .“ (Shigeto Tsuru: *Formal Planning Divorced from Action: Japan*. In: E. E. Hagen, *Planning Economic Development*, Homewood, Ill., Richard D. Irwin, 1963, S. 146).

²⁰ A. Lindbeck, *Location Policy*. In: *Skandinaviska Banken Quarterly Review*, 1964 (2), S. 46.

²¹ In diesem Zusammenhang kann ein Vorschlag des französischen Wirtschaftsministers Michel Debré erwähnt werden, der in einem Kommentar zu den regionalpolitischen Bestimmungen des französischen 5. Planes darauf hinwies, daß es im nationalen Interesse liegt, denjenigen Regionen zu helfen, die international besonders wettbewerbsfähig sind. (*Le Monde*, 27. 11. 1964.)