

von Delhaes, Karl; Peterhoff, Reinhard

**Article — Digitized Version**

## Reform des Lenkungssystems: Ausweg aus der gegenwärtigen Krise?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* von Delhaes, Karl; Peterhoff, Reinhard (1981) : Reform des Lenkungssystems: Ausweg aus der gegenwärtigen Krise?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 2, pp. 78-84

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135528>

**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.*

# Reform des Lenkungssystems – Ausweg aus der gegenwärtigen Krise?

Karl v. Delhaes, Reinhard Peterhoff, Marburg

**Die polnische Wirtschaft steckt in einer schweren Krise. Ein Ausweg wird in einer grundlegenden Reform des traditionellen ökonomischen Lenkungssystems gesehen. Wie kam es zu der Krise, welche Reformen sind im einzelnen geplant, und wie sind die Erfolgsaussichten zu beurteilen?**

Im November 1980 erschien als Beilage zum offiziellen Wirtschaftsorgan „Zycie Gospodarcze“ ein umfangreicher Reformentwurf unter dem Titel „Vorschläge für grundsätzliche Lösungen der Wirtschaftsreform in Polen“<sup>1</sup>. Die Arbeiten an diesem Konzept der Polnischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft (PTE)<sup>2</sup> reichen in die Zeit vor den Unruhen im Juli/August 1980 zurück. Sowohl die breite Basis in der PTE als auch die teilweise personelle Identität der Hauptredaktion dieses Papiers mit der inhaltlich verantwortlichen Redaktion des Mitte dieses Jahres zur Diskussion gestellten Kommissionsentwurfs<sup>3</sup> der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR) für eine Wirtschaftsreform weisen auf den politischen Stellenwert dieses Grundsatzdokuments hin, der ihm von einem großen und derzeit durchsetzungsfähigen Teil der Parteiführung eingeräumt wird.

An diesem Entwurf fällt auf, daß er in einer so fundamentalen und umfassenden Weise mit dem bestehenden Funktionssystem der polnischen Volkswirtschaft bricht – es wird im Text als „Befehls-Zuteilungssystem“ bezeichnet –, wie es, einschließlich des Reformansatzes von 1956, in offiziellen polnischen Verlautbarungen bisher nicht zu finden war. Seine Grund-

position ist gekennzeichnet durch die Forderung nach fundamentaler Stärkung von Marktbeziehungen „sozialistischer“ Art, d. h. bei gesellschaftlichem und genossenschaftlichem Eigentum an den Produktionsmitteln.

Diese Forderung zieht sich als „roter Faden“ vom Reformansatz von 1956 über die Plan-Markt-Diskussion der frühen 60er Jahre sowie den Reformversuch von 1972 bis zu der lebhaften Zentralisierungs-Dezentralisierungs-Debatte 1977. Sie weist aber zugleich auf eine Kontinuität des Denkens und der Überzeugung eines wissenschaftlich bedeutsamen Teils der polnischen Ökonomen und letztlich auch auf Traditionen innerhalb der polnischen Staatspartei<sup>4</sup> hin, die über die periodischen, zum Teil offiziell initiierten Dispute hinausreichen.

## Veränderte Systemanforderungen

Die Radikalität des PTE-Entwurfs wird nur vor dem Hintergrund der Ergebnisse der polnischen Wirtschaftspolitik der letzten zehn Jahre verständlich. Eine Analyse der Ursachen der gegenwärtigen Krise beginnt daher notwendigerweise mit den Ereignissen des

*Dr. Karl von Delhaes, 38, ist Geschäftsführer der Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im J. G. Herder-Forschungsrat. Er befaßt sich hauptsächlich mit der Theorie des ökonomischen Systemvergleichs. Dr. Reinhard Peterhoff, 41, ist Akademischer Oberrat an der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg. Er beschäftigt sich vor allem mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik in sozialistischen Ländern.*

<sup>1</sup> Propozycje Zasadniczych Rozwiazan Reformy Gospodarczej W Polsce, erschienen als Beilage in „Zycie Gospodarcze“ vom 16. 11. 1980.

<sup>2</sup> Die Polnische Volkswirtschaftliche Gesellschaft (PTE) wurde bereits vor dem Ersten Weltkrieg gegründet; sie hat derzeit mehr als 70 000 Mitglieder, Praktiker und Wirtschaftswissenschaftler.

<sup>3</sup> Podstawowe Zatozenia Reformy Gospodarczej (projekt), Zycie Gospodarcze Nr. 3 vom 18. 1. 1981, S. 7–10. Dieser erheblich kürzere Entwurf ist zur Diskussion in einer breiten Öffentlichkeit bestimmt und deshalb in vielen Punkten weniger spezifisch, weist sonst aber keine wesentlichen Abweichungen gegenüber dem PTE-Dokument auf.

<sup>4</sup> Die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei (PZPR) wurde 1948 durch Zusammenschluß der kommunistisch bestimmten Polnischen Arbeiterpartei (PPR), gegründet 1942, und der Polnischen Sozialistischen Arbeiterpartei (PPS), gegründet 1892, gebildet.

Jahres 1970. Zwar ist 1970 kein Jahr, das irgendwelche spektakulären Änderungen im Gefüge der polnischen Wirtschaftsordnung gebracht hätte: Das traditionelle System war gerade dabei, die wenigen Ansätze zu tieferegreifenden Änderungen der ansonsten eher konservierenden Reformen in der Folge des V. Parteitages wie „fremdes Gewebe“ abzustößten. Auch setzte mit dem politischen Wechsel nicht etwa eine radikale Überholung des Lenkungssystems ein. Einen Wendepunkt markierte dieses Jahr vielmehr deshalb, weil sich die Anforderungen an dieses System entschieden veränderten:

- Der Konsum erhielt gegenüber der auf beschleunigte Industrialisierung gerichteten Akkumulation eine erhebliche Aufwertung.
- Ein gewaltiger Anlauf zur Modernisierung des Produktionsapparates mit Hilfe vor allem westlicher Technologie verlangte erhebliche Umstrukturierungen.
- Die sich hieraus ergebenden Exportzwänge führten auch auf der Absatzseite zu einem engen Kontakt mit den spontanen Prozessen und der differenzierten Nachfrage westlicher Märkte.

Läßt man die permanenten Teilreformen als Indiz dafür gelten, daß im traditionellen Ordnungsgefüge bereits erhebliche Widersprüche zu den bisherigen Aufgaben der Allokation, der Innovation oder wenigstens der Adaption angelegt waren, so mußten sich solche Widersprüche mit der abrupt gestiegenen Komplexität der Aufgaben ohne wesentliche Veränderung im Überbau beschleunigt vertiefen und vervielfältigen.

### Grenzen des extensiven Wachstums

In den 60er Jahren war das Wirtschaftswachstum in Polen (Nationaleinkommen 1960 = 100, 1970 = 176) vor allem von einer Ausweitung des Faktoreinsatzes geprägt. Außerhalb der Landwirtschaft wurden in diesem Zeitraum 3 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen, was einem Zuwachs von 40 % entspricht. Der Kapitaleinsatz erhöhte sich entschieden schneller als das Nationaleinkommen. Die jährliche Akkumulation (sie entspricht in etwa den Anlageinvestitionen plus der Vorratsänderung) stieg gegenüber 1960 um 105 %, wobei bemerkenswert ist, daß ihr Anteil am Nationaleinkommen von durchschnittlich 25,5 % in den Jahren 1961-65 auf ein Mittel von 28 % im Zeitraum 1966-70 anwuchs<sup>5</sup>. Wenn auch an dieser Entwicklung in Polen der Einfluß demographischer Faktoren erkennbar ist, so entspricht sie doch vor allem dem Muster, das bei allen Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs beobachtet werden kann: die Entwicklung der Abteilung II (Konsumgüterindustrie) ordnet sich dem

Ziel einer forcierten Ausweitung der Abteilung I (Produktionsgüterindustrie) unter. Da aber bei diesem in der Sprache der sozialistischen Ökonomen sogenannten „extensiven Wachstum“ der technische Fortschritt nur eine untergeordnete Rolle spielt, müssen zur Realisierung eines in bestimmter Höhe geplanten Wachstums ständig steigende Investitionen getätigt werden. Vergleichsweise stärker industrialisierte Länder wie die CSSR und die DDR stießen schon Anfang der 60er Jahre an die Grenze dieser Strategie.

Auch in Polen wurde die Ausweitung des Konsums durch die steigenden Investitionserfordernisse auf ein recht bescheidenes Maß reduziert. Der private Güterkonsum stieg im Schnitt der 60er Jahre pro Kopf jährlich um 3,85 %. Da dieser Zuwachs auch mit Hilfe verstärkter Neueingliederungen von Arbeitskräften, insbesondere von Frauen, in den Arbeitsprozeß erzielt wurde, ergab sich ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg der Reallöhne in derselben Periode von nur rund 1,84 %<sup>6</sup>. Auf diesen fast unmerklichen Zuwachs wurde ein guter Teil der mangelnden Motivation der polnischen Arbeiterschaft zurückgeführt.

### Die Entwicklung überholt den Plan

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß die politischen Umwälzungen 1970 von ökonomischen Entwicklungen ausgingen: Eine schon früh sich abzeichnende disproportionale Untererfüllung des 1970 endenden Fünf-Jahr-Planes im Konsumgüterbereich veranlaßte Korrekturbeschlüsse nach traditionellem Schema. Einerseits wurde im Zuge einer Reform des Anreizsystems der Zuwachs des Lohnfonds 1969 und 1970 sehr scharf begrenzt, andererseits sollte der Wert des unzureichenden Warenfonds durch eine Preisreform, speziell eine kräftige Verteuerung bei Nahrungsmitteln (z. B. Fleisch um 25 %), der Nachfrage angepaßt werden. Den Preisänderungen am 13. 12. 1970 folgten unmittelbar die Danziger Unruhen und eine Streikwelle im ganzen Lande, die zur Machtübernahme Giereks führte. Die Unzufriedenheit dauerte jedoch auch nach diesem Revirement an, bis – nach einem zunächst hinhaltenden Taktieren – die Neuregelungen der Löhne und Preise zum 1. 3. 1971 rückgängig gemacht wurden.

Nachdem auf zwei wichtige Bestandteile der unter Gomulka begonnenen Reform unter dem Druck der Bevölkerung verzichtet werden mußte, reagierte die

<sup>5</sup> Die Zahlen in diesem Abschnitt wurden nach Angaben des Rocznik Dochodu Narodowego 1971 (hrsg. v. Gowny Urzad Statystyczny), Warschau 1971, S. 23 und 117 ff., berechnet.

<sup>6</sup> Berechnet nach Angaben des Rocznik Dochodu Narodowego 1971, S. 119 bzw. Rocznik Statystyczny 1979 (hrsg. v. G. U. S.), Warschau 1980, S. 490.

neue Führung zunächst mit einer prozeßpolitischen Umorientierung. Für die anstehende Periode 1971-75 wurde ein neuer Plan entworfen, der – wenn auch noch sehr zurückhaltend – die neuen Akzente erkennen ließ: Neben einem stärkeren Anstieg der Reallöhne war für die Importe eine höhere Wachstumsrate vorgesehen als für die Exporte – nicht zuletzt ein Beitrag zur weiteren Steigerung des Investitionsvolumens. Die tatsächliche Entwicklung entfaltete jedoch unerwartet rasch eine Eigendynamik, die die Planvorstellungen bis 1975 weit hinter sich ließ (vgl. Tabelle 1).

Prämiengestaltung sollte dabei im wesentlichen an den Erfolgsmaßstab Wertschöpfung geknüpft sein. Die Anbindung an den Zentralplan sollte über ein Minimum an Direktiven, im übrigen aber über indirekte Steuerungsinstrumente (Parameter) finanzieller Art erfolgen. Für die private polnische Landwirtschaft, die auf etwa 75 % der gesamten Anbaufläche betrieben wird, wurden ab 1972 die Zwangsablieferungen (zumindest de jure) bei erhöhten Abnahmepreisen abgeschafft, verstärkte Zuteilungen aus dem staatlichen Bodenfonds gewährt, eine günstigere Besteuerung eingeräumt und die Belieferung mit Produktionsmitteln verbessert.

**Tabelle 1**

**Plan-Ist-Vergleich 1971/75**

(durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %)

Volkseinkommen	Real-löhne	Brutto-invest.	Landw. Brutto-produktion	Arbeits-Produktivität (Industrie)	Export	Import
Plan 7,0	3,4	7,7	3,5-3,9	5,4	9,2	9,7
Ist 9,8	7,2	13,9	3,6	8,1	19,1	23,6

Quelle: W. Brus: Ziele, Methoden und politische Determinanten der Wirtschaftspolitik Polens 1970-1976, Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 49, Köln 1978, S. 71.

Der schon 1971 weit über den langfristigen Trend hinausgehende Zuwachs der Arbeitsproduktivität erklärt sich zunächst wohl aus der gestiegenen Motivation, die eine Folge des von der Arbeiterschaft erzwungenen Reallohnanstiegs war. Hinzu kam später auch eine rasche Erweiterung und – mittels des Imports westlicher Technologie – Verbesserung des Produktionsapparates. Sicherlich ermutigte der Erfolg die zunächst zögernde Führung, den eingeschlagenen Weg immer bedenkenloser zu beschreiten.

**Reformversuche**

Auf dem Feld der Ordnungspolitik wurde von der 1971 einberufenen „Szydlak-Kommission“ erst im Verlauf des nächsten Jahres ein Entwurf über „Verfahren zur Verbesserung des Planungs- und Managementsystems“ vorgelegt. Danach beschritt man einmal mehr den zwar nicht bewährten, aber durch die bisherige Praxis, auch bei den sozialistischen Nachbarn, sanktionierten Weg der schrittweisen Einführung von „Versuchseinheiten“. Aus solchen konstituierten sich „Großwirtschaftliche Organisationen“ (WOG) durch horizontale und zum Teil vertikale Konzentration, die mehr Kompetenzen insbesondere im Bereich der Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen, der Preisbildung und Produktpalette sowie der Lohn- und Prämiengestaltung erhalten sollten. Die Lohn- und

**Herausbildung von Ungleichgewichten**

Unter der Oberfläche der insgesamt erstaunlich günstigen Entwicklung verschiedener gesamtwirtschaftlicher Größen begannen sich jedoch Disproportionen herauszubilden, die weder durch restriktive zentrale Eingriffe rechtzeitig aufgehalten wurden – ab 1972 bekannte man sich unter dem Eindruck der zunächst positiv bewerteten Eigendynamik zur Konzeption des „offenen Planes“ – noch eine Steuerung durch irgendwelche selbstregulierenden Mechanismen erfuhren. Die vorgesehene Eigenverantwortung der WOG konnte hier nicht greifen, weil erstens ein Vorbehalt für zentrale Eingriffe in wesentlichen Bereichen bestand, zweitens das neue System nur auf einen Teil der Industrie Anwendung fand und drittens unrealistische Preisstrukturen eine rationale Orientierung nicht zuließen.

Das sich hieraus ergebende relativ unstrukturierte Wachstum des Produktionsapparates führte bald dazu, daß in der Produktionsgüterindustrie über eine mangelnde Auslastung neuer Anlagen wegen fehlender Vorprodukte geklagt wurde. Eben installierte anspruchsvolle Technologien kamen nicht oder nur zögernd und unvollständig zum Einsatz, weil beispielsweise das Inlandsstahlsortiment nicht ihren Erfordernissen angepaßt war. Fast zwangsläufig führten diese Probleme zu gesteigerten Anforderungen an den Import insbesondere aus den flexibel lieferfähigen „kapitalistischen“ Ländern.

Gravierend wirkte sich weiterhin die übermäßige Ausweitung der Lohnfonds aus. Den entstehenden immensen Kaufkraftüberhang versuchte man zunächst durch zusätzliche Importe, Maßnahmen der Kaufkraftabschöpfung (Ansparen für Autos und Wohnungen sowie auch durch den sogenannten „inneren“ Export, d. h. durch die überteuerte Abgabe begehrter Güter auch eigener Produktion in Devisenläden) sowie durch „versteckte“ Preiserhöhungen zu steuern. Das allgemeine Ungleichgewicht zwischen Lohn- und Waren-

fonds wurde wegen der immer wieder verschobenen Preiskorrekturen im Nahrungsmittelbereich besonders spürbar.

### **Rückkehr zum alten Lenkungssystem**

Sicherlich haben die lückenhaften Reformversuche während der zentraladministrierten Konjunkturüberhitzung zur ungleichgewichtigen Entwicklung beigetragen. Insbesondere hatten die gewährten Preisbildungsfreiheiten unerwünschte Folgen, die bei den selbst herbeigeführten Monopol- und Verkäufermärkten aber voraussehbar waren. Darüber hinaus gab das Beharrungsvermögen alter Organisations- und Personalstrukturen den Neuregelungen keine Chance einer zügigen Durchsetzung. Dennoch wurden die besorgniserregenden Ungleichgewichte gegen Ende des Fünf-Jahr-Planes von der zentralen Bürokratie nach altem Muster vor allem diesen Neuerungen angelastet. Man kehrte ab 1976, in einzelnen Bereichen aber schon seit 1974, unter der offiziellen Bezeichnung „Neues ökonomisches Manöver“ zum alten, fast ausschließlich direktiven Lenkungssystem zurück.

An der Investitionsfront wurde nach dem Hecken-schnitt-Prinzip versucht, die übersteigerten Anforderungen zurückzudrängen. Dies gelang einigermaßen. Das Ergebnis kam jedoch nicht aufgrund irgendeiner ökonomischen Ratio zustande, sondern eher entsprechend dem labilen Gleichgewicht des politischen

Durchsetzungsvermögens der Brancheninteressen, die vor allem durch die Ministerien vertreten wurden. Die Folge waren Investitionsruinen, die Unterlassung notwendiger Anschlußinvestitionen, eine erneute erhebliche Verlängerung der Ausreifungszeiten von Investitionen, deren Verkürzung zuvor gerade als Erfolg gewertet worden war, und eine unbefriedigende Struktur des gesamten Produktionsapparates.

Der ungeordnete Investitionsboom hatte zu verstärkten Importen insbesondere aus den westlichen Ländern geführt. Es gelang nicht, diese Anforderungen zurückzudrängen, wobei auch andere Faktoren eine Rolle spielten. Daher wurde die seit längerem angestrebte direkte Verbindung der Exportgüterproduzenten mit dem Weltmarkt, die u. a. durch eine Verrechnung der Exporte zu einem allgemeinen Wechselkurs und eine Beteiligung der Exporteure an den erwirtschafteten Devisen gekennzeichnet war, wieder aufgehoben, um den administrativen Zugriff zu sichern. Der Rückgang der Anfang der 70er Jahre immerhin beachtlichen Steigerungsraten der Exporte wurde dadurch sicherlich mitbegründet.

Schon 1974 wurde die Reform faktisch amputiert, als man die Selbständigkeit der Unternehmen in der Gestaltung der Lohnfonds angesichts des sich abzeichnenden makroökonomischen Ungleichgewichts aufhob. Man verlangte von Unternehmen mit einer

## **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

### **NEUERSCHEINUNG**

**Karlhans Sauernheimer**

### **INTERNATIONALE KAPITALBEWEGUNGEN, FLEXIBLE WECHSELKURSE UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHES GLEICHGEWICHT**

Flexibilität der Wechselkurse und hohe Mobilität des international verfügbaren Geldkapitals sind die beiden währungspolitischen Fakten, denen Stabilisierungspolitik in offenen Volkswirtschaften heute Rechnung zu tragen hat. Die vorliegende, modelltheoretisch konzipierte Arbeit beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit den Wirkungen geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen sowie ausländischer Störungen auf Preise, Produktion und Beschäftigung und rückt die von den flexiblen Wechselkursen und den internationalen Kapitalbewegungen ausgehenden Effekte in den Mittelpunkt des Interesses.

Großoktav, 242 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-199-X

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**

überdurchschnittlich günstigen Entwicklung Abführungen aus den Lohnfonds in „Ministerialreserven“, auch wenn sie die entsprechenden Richtlinien, deren langfristige Geltungsdauer noch kurz zuvor als Vorzug betont worden war, eingehalten hatten. Außerdem wurde die Ausweitung der Beschäftigung mit einer erheblichen Sondersteuer belegt (Normative 0). Alle Ansätze zu größerer Flexibilität und vor allem die leistungsmotivierenden Einflüsse der Neuregelung waren damit hinfällig. Darüber hinaus war einmal mehr Vertrauen in die Konstanz der Wirtschaftspolitik ad absurdum geführt worden.

Dies gilt in einem womöglich noch stärkeren Maße für die private Landwirtschaft, wo alle ermutigenden Maßnahmen der ersten Jahre schon bis 1975 weitgehend rückgängig gemacht worden waren.

Schließlich scheiterte 1976 auch die immer drängendere Preisreform bei den Nahrungsmitteln – der überwiegend zur Stützung dieses Bereichs benötigte Subventionshaushalt betrug 1970 1,6 % des Nominal Einkommens der Bevölkerung und wuchs 1975 auf 5,7 % und 1979 sogar auf 11,3 (!) an<sup>7</sup> – am entschiedenen Widerstand der Bevölkerung (Streiks u. a. in Radom und Warschau).

### Manifestation der Krise

So war trotz eines erheblich höheren Lebensstandards der Bevölkerung und eines, wenn auch nicht rational strukturierten, so doch erheblich modernisierten Produktionsapparates die Ausgangslage des VII. Fünf-Jahr-Planes in fast allen Bereichen schwieriger als 1970. Die Angaben in Tabelle 2 deuten den Weg in die gegenwärtige Krise an.

Zu beachten ist, daß die relativ mäßige Zielabweichung bei den Löhnen angesichts der beachtlichen

Untererfüllung des Plans für das produzierte Volkseinkommen nur durch Nichteinhaltung der Investitions- und Außenhandelspläne möglich war.

Es soll nicht bestritten werden, daß die von der polnischen Führung in den letzten Jahren häufig beschworenen „objektiven“ Faktoren, d. h. die ungünstige Witterung für die Landwirtschaft, die sich verschlechternden Exportbedingungen aufgrund der Rezession an den Weltmärkten sowie die steigenden Preise für Rohstoffimporte (insbesondere für Öl, aber auch für Kohle, Polens bedeutendsten Export) zu dieser Entwicklung beigetragen hatten. Dies gilt sicherlich auch für gewisse Verpflichtungen aus der Einbindung im RGW, die die offiziell tabuisierte, von der Bevölkerung aber um so bereitwilliger aufgenommene Vermutung von der stillen Teilhabe der RGW-Partnerstaaten, insbesondere der Sowjetunion, an den Vorteilen der polnischen Importe aus dem Westen nährten.

### Hauptrichtungen der Reform

Die Entwicklung im letzten Jahrzehnt bestätigt den Einleitungssatz des Reformentwurfs der Polnischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft (PTE): „Das bestehende System des Wirtschaftens gilt Wissenschaftlern und Praktikern wie auch in der Meinung breiter Gesellschaftsschichten als bedeutsame Ursache des mangelnden Fortschritts im Lande und folglich (auch) der sich seit Jahren verschärfenden ökonomischen und gesellschaftlichen Krise“.<sup>8</sup>

Zunächst mag es überraschen, daß der Reformentwurf der PTE die Unabdingbarkeit der zentralen Pla-

<sup>7</sup> Vgl. H. G a b r i s c h : Die wirtschaftliche Entwicklung Polens zur Jahreswende 1979/80, in: K. B o l z (Hrsg.): Die wirtschaftliche Entwicklung in Osteuropa zur Jahreswende 1979/80, Veröff. des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Hamburg 1980, S. 76.

<sup>8</sup> Propozycje Zasadniczych . . . , a. a. O., S. 2.

**Tabelle 2**  
**Entwicklung ausgewählter Daten und Erfüllung des VII. Fünf-Jahr-Planes 1976-80**

	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>a</sup>	Erfüllung des Fünf-Jahr-Planes <sup>b</sup>
			(Vorjahr = 100)			
Produziertes Volkseinkommen	106,9	105,0	103,0	98,0	101,5	82,2
Reallöhne	103,9	102,3	97,3	101,8	101,0	91,6
Bruttoinvestitionen	102,2	104,3	101,6	90,4	100,0	68,3 <sup>c</sup>
Arbeitsproduktivität (Industrie)	108,8	105,7	105,8	103,3	104,4	90,5
Landwirtsch. Bruttoproduktion	99,3	101,4	104,2	98,6	105,8	94,4
Export	107,1	111,3	109,8	112,2	110,9	92,9
Import	110,6	105,4	104,7	106,3	109,1	116,0

<sup>a</sup>Planziel. <sup>b</sup>Planziel = 100, Planerfüllung 1980 angenommen. <sup>c</sup>Eigene Berechnung.

Quelle: H. G a b r i s c h : Die wirtschaftliche Entwicklung Polens zur Jahreswende 1979/80, K. B o l z (Hrsg.): Die wirtschaftliche Entwicklung in Osteuropa zur Jahreswende 1979/80, Veröffentlichung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Hamburg 1980, Tabelle I (S. 111).

nung betont, gleichzeitig aber die Delegation fundamentaler Entscheidungsrechte an die Unternehmen fordert. Dieser scheinbare Widerspruch wird aber schon durch die Kritik des bestehenden Systems aufgelöst: die Überfrachtung des zentralen Planungsapparates mit direktiven Aufgaben habe eine effektive, ökonomische und nicht an den jeweiligen Interessenkonstellationen ausgerichtete aktiv gestaltende Planung kaum zugelassen. Seine Funktion habe schließlich nur noch in rein reaktiver Verwaltung bestanden. Die Steuerung der polnischen Volkswirtschaft sei so zwar „planend aber nicht planmäßig“ erfolgt.

Ein entscheidender Punkt des Entwurfs ist somit in der vollständigen Abkehr von der naturalen Prozeßplanung, d. h. die kurzfristige Steuerung mit Hilfe von Mengengrößen ohne Berücksichtigung von Wertgrößen wie Kosten und Preise, zugunsten einer auf die langfristige Beeinflussung makroökonomischer Strukturen gerichteten Strategie zu sehen. Hauptinstrumente der staatlichen zentralen Planung sollen danach prinzipiell „ökonomisch-finanzielle“ Instrumente werden. Ihr hoher Stellenwert wird dadurch institutionell konkretisiert, daß all den Teilen des Zentralapparates, die solche „ökonomischen Hebel“ einsetzen, zukünftig mehr Kompetenzen zugestanden werden sollen. Dies sind vor allem das Finanzministerium, die Staatliche Preiskommission sowie das Ministerium für Arbeit, Löhne und Sozialangelegenheiten. Insoweit entsteht hier Raum für staatliche Aktivitäten in einer Form, die mit Wirtschaftspolitik, so wie sie in marktwirtschaftlich gelenkten Systemen gehandhabt wird, verglichen werden kann.

### Kompetenzen des Parlaments

Dabei soll die Partei beim Abstecken des mittelfristigen Rahmens dieser Aktivitäten (Fünf-Jahr-Plan) das Initiativrecht behalten. Zum Regierungsprogramm würden solche Initiativen erst werden, wenn das polnische Parlament (Sejm), das auch die Regierung hinsichtlich ihrer Ausführung kontrolliert, sie in Form von Gesetzen verabschiedet. Der bisherige Jahrplan würde nur noch die Funktionen eines Staatsbudgets haben und damit ebenfalls im wesentlichen der Kompetenz des Parlaments unterliegen. Um diese neuen Kompetenzen wahrnehmen zu können, soll das Parlament u. a. umfassende Informationsrechte erhalten und institutionell zu einer sachkundigen Ausschubarbeit befähigt werden.

Für die Staatliche Plankommission sind dagegen in Zukunft keinerlei operative Befugnisse mehr vorgesehen. Man geht davon aus, daß der Personalbestand der Plankommission und der ihr unterstellten Behör-

den auf ein Drittel bis ein Viertel (!) des bisherigen zu reduzieren sei und daß sie nur noch als wirtschaftlicher Beratungsstab von Parlament und Regierung zu dienen habe. Ebenso sieht der Entwurf die Auflösung der (bisher über 20) Branchenministerien vor. Ihnen wird seitens der Autoren eine besondere Abneigung entgegengebracht, da sie offenbar als Metastasen eines von Partikularinteressen gesteuerten, bis ins absurde aufgeblähten Zentralapparates angesehen werden. Statt dessen soll es in Zukunft nur noch ein oder zwei Industrieministerien geben, deren Tätigkeit im wesentlichen die Gestaltung effektiver Organisationsstrukturen bei den Unternehmen und Verbänden ihres Ressortbereichs umfassen wird.

Das Bemühen, endgültig mit der bisherigen direktiven Praxis zu brechen, wird auch daran deutlich, daß in der Übergangsphase (etwa bis 1983) verbleibende verbindliche Planaufgaben scharf kontrolliert werden sollen. Die Planaufgaben sollen insbesondere jeweils im einzelnen begründet, ihr Geltungsbereich exakt bezeichnet und möglichst eng gehalten und die Dauer ihrer Anwendung vorher festgeschrieben werden.

### Neue Rollenbestimmung der Unternehmen

Die notwendige Ergänzung der neuen Definition der zentralen Planung und zentralen Kompetenzen ist die grundsätzliche Rollenbestimmung des sozialistischen Unternehmens. Es soll als sogenannte „Wirtschaftliche Basiseinheit“ Entscheidungssubjekt in allen wesentlichen mikroökonomischen Dimensionen, d. h. Produktion, Entwicklung, Investition, innerbetriebliche Organisation, Beschäftigung, Entlohnung und – in bestimmten Grenzen – Preisbildung, werden. Das Recht, unternehmensinterne Einheiten wie Werke oder Betriebe zu gründen und zu schließen, wird ihm ausdrücklich zugestanden. Die Mitwirkung der Belegschaft an der Unternehmensleitung in der Tradition der polnischen Arbeiterräte wird gefordert.

Um diese Postulate erfüllen und zugleich eine Einbindung der Unternehmen in das gesamtwirtschaftliche Interesse gewährleisten zu können, bedarf es nach dem Entwurf

- einer fundamentalen Erweiterung der Entscheidungsrechte und der ökonomischen Verantwortlichkeit der Unternehmen,
- eines größeren Gewichts ihres Finanzergebnisses (Gewinn, Nettoproduktion oder Nettoeinkommen) als Erfolgsmaßstab,
- einer institutionell abgesicherten Gestaltung der gesellschaftlichen Mitwirkung an der Unternehmens-

leitung (Arbeiterselbstverwaltung, gesellschaftliche Mitwirkung).

Ohne Zweifel zeigt der vorliegende Reformentwurf eine Konsistenz der perspektivisch geplanten Neuordnung wie kaum ein früherer – auch aus anderen sozialistischen Ländern. Gleichwohl erfüllen die desolante Ausgangslage, mehr noch aber die vor allem für die Phase des Übergangs voraussehbaren Widersprüche des Systems mit Skepsis gegenüber der Hoffnung, daß das Gravitationsfeld der traditionellen Ordnung überwunden werden kann. Eine ähnliche Besorgnis ist auch aus dem Bemühen der Autoren abzuleiten, die Übergangsproblematik an vielen Stellen der Vorschläge wie auch am Ende des Entwurfs in zusammengefaßter Form genau zu spezifizieren und zu terminieren.

### Kritische Schwellen eines Neubeginns

Es entspringt nicht der Absicht, das mutige Vorhaben in kleinlicher Kritik zu zerreden, wenn hier abschließend einige der ins Auge springenden kritischen Punkte aufgelistet werden:

- Die zur Steuerung der Wirtschaft vorgesehenen „finanziell-ökonomischen“ Instrumente greifen erst bei einer realistischen Preisstruktur. Wie soll diese aber entstehen, wenn man die Marktkräfte nicht sofort voll wirksam werden läßt?
- Ein auf O. Lange zurückgehendes Argument zugunsten der administrativen Lösung war das Fehlen genügend ausgebildeter unternehmerischer Kader nach dem Kriege. Heute muß man davon ausgehen, daß das bisherige System solche Kader für die Anforderungen der neuen Ordnung eher verbildet hat.
- Bei den gegebenen Disproportionalitäten ist zu erwarten, daß schon eine mäßige Erweiterung des Handlungsspielraums der Unternehmen zu einer starken Differenzierung der Einkünfte durch „windfall profits“ führen wird. Die in Aussicht genommene Abhängigkeit der Unternehmensentwicklung vom wirtschaftlichen Ergebnis würde somit weiterhin eine unrationelle Investitionsstruktur fördern.
- Aus dem gleichen Grunde werden Lohndifferentiale entstehen, die, ebenso wie ihre Beseitigung durch erneuten staatlichen Eingriff, die Reform diskreditieren müßten.
- Unklar bleibt bis jetzt, welches Gewicht die Arbeiterselbstverwaltung in der Setzung des Unternehmenszieles haben wird. Sollte sich das Interesse an größtmöglicher Steigerung der je Arbeiter ausbezahlten Einkommen tendenziell durchsetzen, sind zumin-

dest ungünstige Beschäftigungseffekte wie in Jugoslawien zu erwarten.

□ Die vorgesehene Aufteilung des Außenhandelsmarktes und die Sonderstellung des Handels mit den RGW-Ländern belassen mindestens einen Bereich unter direkter Regelung. Erfahrungsgemäß verlangen solche Bereiche Folgeinterventionen in immer weiteren Kreisen. Wie dies auszuschließen sei, sagt der Entwurf nicht.

□ Das vorgesehene „mittelbare“ Steuerungsinstrument der Kreditvergabe weist auf eine weiterhin administrative Investitionslenkung hin. Die Stellung der Banken ist, soweit sie angedeutet wird, nicht geeignet, eigenständige ökonomische Ratio in den Vergabeentscheidungen zum Zuge kommen zu lassen. Inwieweit eine harmonische und effektive Investitionsstruktur von seiten der Behörden erkannt und hergestellt werden kann, bleibt dahingestellt.

□ Das Parlament soll die zentrale Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses im Sinne gesellschaftlicher Präferenzen initiieren und kontrollieren. Alle Erfahrungen sprechen aber dafür, daß Parlamente solchen Aufgaben nicht gewachsen sind und die geschaffenen Schaltstellen bestenfalls von sachkundigen Fachleuten usurpiert werden. Dies gibt bei den auch nach der Reform verbleibenden umfangreichen zentralen Eingriffsmöglichkeiten einerseits und bei der Zusammensetzung und Ausrichtung der *vorhandenen* Führungskader andererseits zu denken.

□ Sollte, wie der Entwurf andeutet, die Arbeiterselbstverwaltung die zukünftige Unternehmensverfassung prägen, wird den Gewerkschaften die Funktion der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben genommen. Wollten die Gewerkschaften, die ja die wichtigste Stütze der Erneuerung sind, sich nicht selbst überflüssig machen, bliebe ihnen nur die zentrale, politische Interessenvertretung – eine Rolle, die sie für die Zukunft wohlweislich abgelehnt haben.

Die Hoffnung auf ein Gelingen der Reform gründet sich diesmal vor allem auf die breite Übereinstimmung der Bevölkerung – gerade auch der Industriearbeiterschaft – in der Ablehnung des überlebten Systems und auf die allgemeine Offenheit für radikale Neuerungen innerhalb der erkannten politischen Beschränkungen. Allein ein Andauern dieses Konsenses kann verhindern, daß – so die Formulierung eines polnischen Ökonomen – die Politiker die Wissenschaft benutzen wie der Betrunkene den Laternenpfahl, nämlich nur, um – wie bei vergangenen Reformansätzen – in einer ihrer Kontrolle entgleitenden Situation vorübergehend Halt zu finden.