ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schneider, Erich (Ed.)

**Book**

# Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Hannover 1966

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 45

**Provided in Cooperation with:**
Verein für Socialpolitik / German Economic Association

*Suggested Citation:* Schneider, Erich (Ed.) (1967) : Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Hannover 1966, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 45, ISBN 978-3-428-41712-4, Duncker & Humblot, Berlin,
https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/285445

**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.*

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute

Herausgegeben von Erich Schneider

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 45

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 45

# Verhandlungen auf der Tagung in Hannover

26.–29. September 1966

Herausgegeben von

Professor Dr. Erich Schneider

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT

BERLIN 1967

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Hannover 1966

# Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1967

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten

© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1967 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Inhaltsverzeichnis

## Erster Tag

Eröffnung

Prof. Dr. rer. pol., Dr. rer. pol. h. c., Dr. ekon. h. c., Dr. h. c., Dr. oec. h. c., Dr. h. c., Dr. h. c. Erich Schneider (Kiel)
Begrüßungsansprache des Vorsitzenden ..... 1

Walter Scheel, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bonn)
Begrüßungsansprache ..... 6

Kurt Partzsch, Sozialminister des Landes Niedersachsen (Hannover)
Begrüßungsansprache ..... 9

Oberbürgermeister August Holweg (Hannover)
Begrüßungsansprache ..... 11

Referat von Prof. Dr. rer. pol., Dr. jur. Helmut Arndt (Berlin)
Die Planung als Problem der Marktwirtschaft ..... 14

Diskussion ..... 43

Referat von Prof. Dr. jur., Dr. phil., Dr. h. c. W. Adolf Jöhr (St. Gallen)
Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft? 74

Diskussion ..... 110

Referat von Prof. Dr. rer. pol. Herbert Giersch (Saarbrücken)
Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft ..... 113

Diskussion ..... 143

## Zweiter Tag

Referat von Prof. Dr. rer. pol., Dr. rer. pol. h. c., Dr. jur. et. rer. pol. h. c., Dr. rer. pol. h. c. Fritz Neumark (Frankfurt/M.)
Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft ..... 173

Diskussion ..... 206

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Referat von Prof. Dr. rer. pol. Hans K. Schneider (Münster)
Plankoordinierung in der Regionalpolitik ..... 239

Diskussion ..... 276

Referat von Prof. Dr. phil., Dr. rer. comm. h. c., Dr. rer. pol. h. c. Erich Kosiol (Berlin)
Zur Problematik der Planung in der Unternehmung ..... 303

Referat von Prof. Dr. rer. pol. Horst Albach (Bonn)
Die Koordination der Planung im Großunternehmen ..... 332

Plenardiskussion ..... 439

## Dritter Tag

Referat von Prof. Dr. sc. pol. Erik Boettcher (Münster)
Die zentrale Planung sowjetischen Typs im Wandel ..... 458

Korreferat von Dr. Bedřich Levčík (Prag)
Zum Problem der Wirtschaftsreform in der CSSR ..... 477

Korreferat von Dr. Predrag Mihailović (Belgrad)
Die Planung in Jugoslawien ..... 492

Plenardiskussion ..... 501

Referat von Hans von der Groeben, Mitglied der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Brüssel)
Probleme der überregionalen Programmierung ..... 524

Generaldiskussion ..... 545

Prof. Dr. Erich Schneider (Kiel)
Schlußwort des Vorsitzenden ..... 563

Ergebnisse der Vorstandswahlen ..... 566

Verzeichnis der Redner ..... 567

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Erster Tag

# Dienstag, 27. September 1966

## Eröffnung und Begrüßung

Prof. Dr. *Erich Schneider* (Kiel)

Herr Bundesminister! Meine Herren Minister! Herr Oberbürgermeister! Meine Herren Staatssekretäre und Präsidenten! Hochverehrte Damen und Herren! Im Namen des Vorstandes der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik, gegründet 1872 — heiße ich Sie herzlich willkommen zu der 41. Tagung des alten Vereins für Socialpolitik. Wir freuen uns, dieses Mal eine noch größere Zahl von Mitgliedern und Gästen begrüßen zu können als in den früheren Jahren, und ganz besonders freuen wir uns wieder darüber, unter den Teilnehmern so viele Damen und Herren aus dem Ausland bei uns willkommen heißen zu können.

Ich entbiete unseren Gästen einen besonders herzlichen Gruß. Sie werden Verständnis dafür haben, daß ich darauf verzichten muß, alle heute anwesenden prominenten Teilnehmer namentlich zu begrüßen. Ihre Zahl ist so groß, daß die Zeit für die eigentliche Kongreßarbeit eine erhebliche Einschränkung erfahren würde, wenn ich auch nur ihre Namen nennen wollte. Aber einige wenige Ausnahmen werden Sie mir gestatten.

Sehr herzlich begrüße ich den Herrn Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Walter Scheel. Wir sind glücklich, verehrter Herr Bundesminister, Sie auch dieses Mal wieder bei uns zu haben, und wir danken Ihnen ganz besonders dafür, daß Sie ein Grußwort der Bundesregierung überbringen wollen. Einen ebenso herzlichen Gruß entbiete ich der Regierung des Landes Niedersachsen, die heute durch den Sozialminister, Herrn Partsch, vertreten wird. Wir bedauern es natürlich sehr, daß der Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs wegen der heute in Berlin stattfindenden Konferenz der Ministerpräsidenten nicht bei uns sein kann. Es war seine feste Absicht, heute hier zu sein. Um so dankbarer sind wir, daß Sie, verehrter Herr Minister, durch Ihre Anwesenheit das Interesse der Regierung des Landes Niedersachsen an der Arbeit unserer Gesellschaft bekunden und einen Gruß der Landesregierung überbringen wollen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir freuen uns auch darüber, den Herrn Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen als Gast bei uns zu haben. Ich entbiete auch Ihnen, Herr Minister Kienbaum, unseren herzlichen Gruß.

Mit gleicher Herzlichkeit begrüße ich den Oberbürgermeister der Stadt Hannover, Herrn Hollweg, und seine Mitarbeiter. Zum ersten Mal tagt unsere nun in wenigen Jahren hundert Jahre alt werdende Gesellschaft in Ihrer Stadt, Herr Oberbürgermeister. Von dem Tage ab, an dem — vor etwa eineinhalb Jahren — die Vorbereitungen für die heutige Tagung begannen, haben Sie und Ihre Mitarbeiter nicht nur mit Interesse alle Phasen der Vorbereitung verfolgt, sondern Sie haben mir und meinen Mitarbeitern jede nur erdenkliche Hilfe gewährt. Sie haben in großzügigster Weise die Möglichkeiten und technischen Einrichtungen, über die Hannover als Kongreß- und Messestadt verfügt, in den Dienst unseres Kongresses gestellt. Wir sind Ihnen und Ihren Mitarbeitern, vor allem Herrn Verwaltungsrat von *Gösseln* und dem Direktor der Stadthalle, Herrn *Hink*, für die einzigartige Unterstützung, die sie uns gewährt haben, von Herzen dankbar. Sie haben an der äußeren Gestaltung dieses Kongresses einen ganz wesentlichen Anteil. Einen ganz besonders herzlichen Dank schulden wir Ihnen, verehrter Herr Oberbürgermeister, für die Einladung der Landeshauptstadt Hannover zu einem Konzert in Herrenhausen. Ich bin sicher, daß dieser Abend für alle Teilnehmer ein unvergeßliches Erlebnis sein wird.

Sie werden, meine verehrten Damen und Herren, auch Verständnis dafür haben, wenn ich den Herrn Präsidenten und Vorsitzenden der uns verbundenen in- und ausländischen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fachvereinigungen einen besonders herzlichen Willkommensgruß entbiete. Ihre Zahl ist so groß, daß ich darauf verzichten muß, ihre Namen im einzelnen zu nennen. Ihre Anwesenheit ehrt uns, und wir freuen uns, daß sie heute bei uns sind.

Wir bedauern aufrichtig, daß der Herr Bundeskanzler unsere Einladung auch zu dem diesjährigen Kongreß wegen seiner Reise nach den USA nicht annehmen konnte. Ebenso tut es uns leid, daß der Herr Bundeswirtschaftsminister nicht bei uns sein kann. Er hat uns seine Grüße telegrafisch übermittelt. Das Telegramm hat folgenden Wortlaut:

Allen Teilnehmern der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Hannover übermittle ich, auch im Namen der Bundesregierung, herzliche Grüße. Sie haben sich in diesem Jahr für Ihre Beratungen ein Thema gewählt, das in der wirtschaftspolitischen Diskussion nach wie vor hochaktuell ist. Ich begrüße es sehr, daß Sie sich insbesondere mit den verschiedenen Formen der Planung aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht, aber auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Wirtschaftsverfassungen beschäftigen wollen. Ihrer Tagung wünsche ich einen erfolgreichen Verlauf. Schmücker, Bundesminister für Wirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Herr Präsident der Deutschen Bundesbank, der gern bei uns gewesen wäre, kann wegen der gleichzeitig stattfindenden Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds ebenfalls nicht hier sein.

Meine hochverehrten Damen und Herren! Unsere Gesellschaft hat für die 41. Tagung wiederum ein Thema gewählt, das gerade heute von brennender Aktualität ist und die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland — und nicht nur dort — in der Gegenwart und nächsten sowie weiteren Zukunft unmittelbar berührt. Das Thema der diesjährigen Tagung: „Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute", rührt an die Grundfragen der Wirtschaftspolitik unserer Zeit.

Die Zeit des Laisser faire ist vorüber. Niemand bestreitet heute mehr, daß der Staat auch in der Wirtschaft der freien Welt eine Rolle zu spielen hat, die über den Rahmen hinausgeht, den der klassische Liberalismus ihm zuzubilligen geneigt war. Aber die Auffassungen darüber, in welchem Ausmaß der Staat an der Lösung des Problems der Allokation der Ressourcen beteiligt werden soll, gehen weit auseinander. Zwischen den beiden Extremen einer zentral geleiteten Verwaltungswirtschaft ohne Privateigentum an den Produktionsmitteln, ohne freie Konsumwahl, ohne freie Wahl des Arbeitsplatzes und auf der anderen Seite einer freien Marktwirtschaft, in der *nur* private Unternehmer auf eigene Rechnung und Gefahr Teile dieses Produktionsprozesses durchführen und in der freie Konsumwahl, völlige Freiheit in der Wahl des Arbeitsplatzes besteht, liegt eine weitgespannte Skala von gemischten Wirtschaftsordnungen, in denen Staat und Private in verschiedenem Grade an der Allokation der Ressourcen beteiligt sind.

Auf einfachste Linien reduziert, können die Wirtschaftsordnungen der westlichen Welt als Ordnungen charakterisiert werden, in denen der private Sektor, d. h. der Sektor, in dem die wirtschaftlichen Entscheidungen von Privaten in eigener Verantwortung gefällt werden, dominiert. Die Wirtschaftsordnungen der östlichen Welt dagegen sind charakterisiert durch das Dominieren des staatlichen Sektors. Hier liegen die Entscheidungen über die Allokation der Ressourcen vorwiegend in den Händen des Staates. Es sind staatliche Pläne und daraus resultierende Programme, welche das wirtschaftliche Geschehen bestimmen. Es ist die sichtbare Hand des allmächtigen Staates, welche die Allokation der Ressourcen nach einem allumfassenden Programm bestimmt und mit den zur Verfügung stehenden Machtmitteln durchsetzt.

Grundsätzlich anders gestaltet sich die Lösung des wirtschaftlichen Grundproblems in den gemischten Ordnungen, in denen der private Sektor dominiert, d. h. in den dominierend marktwirtschaftlichen Ordnungen. Hier wirken die vielen unabhängig voneinander auf Grund



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Einzelplänen getroffenen Entscheidungen der Privaten und des Staates bzw. der staatlichen Entscheidungsträger zusammen und bestimmen den sichtbaren Ablauf der Wirtschaft. Keine Zentrale sorgt für die Koordinierung der Millionen von unabhängig voneinander konzipierten Einzelplänen, die den einzelnen Entscheidungen zugrunde liegen. In einer solchen Welt wird die Frage nach einer rationalen Wirtschaftspolitik und einer Gestaltung des Wirtschaftsablaufs durch den Staat im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen zu einem zentralen Problem, dessen Schwierigkeit darin liegt, daß die Macht des Staates und damit das Ausmaß dessen, was für ihn durchsetzbar ist, an den den einzelnen Wirtschaftssubjekten des privaten Sektors eingeräumten Freiheiten ihre Grenze findet. Der Staat kann hier nur die Daten der einzelwirtschaftlichen Planung der privaten Haushalte und der privaten Unternehmen variieren und auf diese indirekte Weise den Wirtschaftsablauf beeinflussen. Aber er kann nicht unmittelbar in die Allokation der Ressourcen im privaten Sektor und in die für eine Marktwirtschaft geltenden Spielregeln eingreifen, ohne die Wirtschaftsordnung selbst zu ändern. „Ein Wirtschaftsministerium ist in dieser Ordnung" — so hat es Matthias Schmitt in einer unserer führenden Tageszeitungen vor wenigen Wochen treffend ausgedrückt — „kein Massageinstrument, keine Feuerwache oder Polizeistation, sondern ein Stellwerk für die ökonomische Datenkonstellation in einer durch freie Preise und Märkte geordneten Wirtschaft."

Das Wirtschaftsprogramm des Staates kann deshalb hier für den privaten Sektor nur indikativen, keinen imperativen Charakter haben. Diese Tatsache ist für die Wirtschaftspolitik und die ihr zugrunde liegende Planung in den dominierend marktwirtschaftlichen Ordnungen von grundlegender Bedeutung. Die Marktwirtschaften, die alle gemischte Wirtschaftsordnungen in dem Sinne sind, daß neben dem dominierend privaten Sektor ein staatlicher Sektor steht, der heute keine quantité negligeable ist, sind angesichts der mannigfaltigen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik ohne eine staatliche Planung nicht denkbar. In seiner letzten Schrift „Die Rolle der Marktwirtschaft in der Welt von heute" bemerkt der leider zu früh verstorbene frühere Generalsekretär des Internationalen Währungsfonds, Per Jacobson, mit Recht:

> Ich glaube, daß ein Wohlfahrtsstaat und ein gewisser Grad an Planung — die bei weitem nicht mit einer Marktwirtschaft unvereinbar sind — zu Recht als notwendige Elemente betrachtet werden können, ohne die eine Marktwirtschaft in der Welt von heute weder annehmbar noch funktionsfähig wäre. Die freie Marktwirtschaft ist eine solche Wohltat, ein solches Mittel zum Fortschritt und zur Freiheit, daß ihre wichtigsten Vorteile nicht gefährdet werden sollten. Aus diesem Grunde muß jede Anstrengung unternommen werden, um ihre Funktionsfähigkeit zu garantieren durch ein größeres Verständnis ihrer Grundregeln und die Anerkennung der Not-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendigkeit jener Planung und Leitung, die mit ihren Grundprinzipien nicht im Widerstreit steht.

Hohe Beschäftigung, stabile Preise, Zahlungsbilanzgleichgewicht, gleichgewichtiges Wachstum sind in unseren gemischten Wirtschaftsordnungen nur erreichbar, wenn die staatliche Wirtschaftspolitik sich ständig Rechenschaft gibt, ob und wie die mannigfachen Ziele im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten erreicht werden können; dazu bedarf es einer genauen und so weit wie möglich quantitativen Aufdeckung der in der Wirtschaft von heute wirkenden Interdependenzen und Zusammenhänge zwischen den relevanten Größen im privaten und staatlichen Sektor.

Sicher ist in der Welt der Wirtschaft nicht alles rechenhaft. Aber wesentliche Zusammenhänge sind nun einmal quantitativer Natur und müssen deshalb, so gut es geht, in Zahl und Maß ausgedrückt werden. Ohne eine quantitative Planung der staatlichen ökonomischen Aktivität ist heute eine rationale Wirtschaftspolitik unmöglich; diese Dinge sollten nicht kontrovers sein. Was dagegen kontrovers und Gegenstand weltweiter Diskussionen ist, ist allein die Frage, wie groß der Bereich wirtschaftlicher Aktivität sein soll, der der privaten Initiative überlassen werden soll. Hier, meine Damen und Herren, geht es um die grundsätzliche Entscheidung, in welcher Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung wir leben wollen. Diese Entscheidung bestimmt zugleich — ich gebrauche eine Wendung von Wilhelm von Humboldt — die Grenzen der Wirksamkeit des Staates. Hier scheiden sich die Geister. Für die einen ist der Staat der allmächtige, Wohlstand verheißende, von allen Nöten befreiende Himmel, zu dem man erwartungsvoll aufschaut. Für sie ist staatliche Planung in allen Bereichen das alle Fragen lösende Zauberwort, wobei nur zu oft vergessen wird — ich zitiere ein Wort von Hölderlin —, daß das immerhin den Staat zur Hölle gemacht hat, daß ihn der Mensch zu seinem Himmel haben wollte.

Für die anderen steht im Mittelpunkt alles Wollens und Handelns die Etablierung und Erhaltung einer Gesellschaftsordnung, die der Entfaltung und Entwicklung der Persönlichkeit des einzelnen dient und die sich im Bereich der Wirtschaft in einer überwiegend marktwirtschaftlichen Ordnung manifestiert. Auch in dieser Ordnung kann — so wurde gesagt — der Staat auf die Planung seiner Aufgaben — imperativ für den staatlichen Sektor, indikativ für den privaten Sektor — nicht verzichten. Aber diese Planung steht hier ganz im Dienste der Sicherung und Entfaltung der für eine marktwirtschaftliche Ordnung charakteristischen Freiheiten.

Meine Damen und Herren, Wirtschaft ist immer eine Veranstaltung von Menschen für Menschen, die sich ihre Ordnung und die in ihr zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erreichenden Ziele selbst setzen. Beide Entscheidungen wurzeln in außerökonomischen Bereichen, — bis zu den letzten Vorstellungen über Sinn und Wert menschlicher Freiheit, über das Verhältnis von Einzelpersönlichkeit und Staat, was niemand eindringlicher und überzeugender gesagt hat als Max Weber.

Diese Grundtatbestände sollten nicht vergessen werden, wenn in diesen Tagen diskutiert wird, was die Wirtschaftswissenschaft im Grundsätzlichen und im technischen Detail zur Frage der Planung in der Wirtschaft von heute zu sagen hat.

Meine Damen und Herren, die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung lag in den Händen von Herrn Professor Thalheim, Berlin. Das Programm, das Sie in den Händen haben, ist sein Werk, und ich möchte ihm schon jetzt für die von ihm geleistete vorbildliche Arbeit den herzlichsten Dank aussprechen. (Beifall.) Ebenso herzlich möchte ich allen Herren Referenten und Diskussionsleitern danken. Ihre Beiträge sind die Grundlage unserer Arbeit in diesen Tagen. Sie werden bei der Durchsicht des Programms bemerkt haben, daß wir diesmal für die Diskussion einen größeren Zeitraum vorgesehen haben als bisher. Wir hoffen, daß Sie von dieser Möglichkeit eifrig Gebrauch machen werden.

Endlich ist es mir ein Bedürfnis, auch diesmal wieder den Herren der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens — den Schwingen unserer Publizität, — herzlich zu danken für das Interesse, das sie diesem Kongreß entgegenbringen. Wir brauchen sie als Mittler zwischen Wissenschaft und der Öffentlichkeit, für die gerade die diesjährige Thematik von besonderem Interesse sein wird. Der Firma Bahlsen, Hannover, danke ich herzlich für ihre Bereitschaft, unsere Damen in ihrem Werk empfangen zu wollen.

Damit erkläre ich die 41. Tagung unserer Gesellschaft für eröffnet. Darf ich Sie, verehrter Herr Bundesminister, nun bitten, zu uns zu sprechen. (Beifall.)

*Scheel,* Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Sehr verehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen! Meine Herren! Ein wissenschaftlicher Kongreß dieses Ranges, wie er heute, morgen und übermorgen in Hannover stattfinden wird, ist keine Veranstaltung der akademischen Welt allein. Er hat öffentliches Interesse, das Interesse der besonders fachkundigen und sachverständigen Bürger, das Interesse der Einrichtungen unseres Staates. Es ist mir daher eine Freude, daß ich Sie, meine verehrten Damen und Herren, im Namen der Bundesregierung auf das herzlichste begrüßen kann. Der Bundeskanzler steht, wie Sie wissen, vor schwierigen Problemen, und er hat mich gebeten, Ihnen an seiner Stelle seine Grüße zu übermitteln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Verein für Socialpolitik — es ist eben schon gesagt worden — ist nahezu hundert Jahre alt. Er hat eine große Rolle gespielt in der Vergangenheit bei der Ausformung der Wirklichkeit in unserem Staat. Fortschrittliche Ideen sind hier geboren worden. Die Gedankengänge und die Vorstellungen, die in diesem Verein diskutiert worden sind, sind häufig nachher Formen unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Alltags geworden.

In den Jahren des Bestehens dieses Vereins ist überhaupt das Verhältnis von Wissenschaft zur Politik einem interessanten Wandel unterworfen gewesen. Wenn die Gründer des Vereins für Socialpolitik bei ihrer Stellung der Politik gegenüber damals gewußt hätten, welchen Einfluß die Wissenschaft am Ende auf die Politik nehmen würde, dann hätten sie das, so glaube ich, kaum für möglich gehalten. Heute sind die Grenzen zwischen politischen Wissenschaften und verwissenschaftlichter Politik ja schon recht verwischt, und es gibt eine ganze Menge Leute, die möchten sie noch mehr verwischen. Es ist nämlich ein Problem, allzuviel Wissenschaft in die praktische Politik hineinzubringen, und es läßt die Gefahr entstehen, daß nach außenhin die Verantwortlichkeiten nicht mehr voll sichtbar werden. Denn sicherlich ist es für einen Politiker verlockend, den Mißerfolg einer besonderen aktuellen Verhandlung und den Mißerfolg in der Verteidigung bestimmter Ziele einem technischen Fehler in irgendeinem Computer anrechnen zu können, weil man sich damit eben der Verantwortung, wenn auch nur zu einem Teil, entziehen kann. Ich glaube, wir sollten in dieser Diskussion, die Sie hier führen, ganz deutlich machen, daß die Wissenschaft für die Politik nur ein — wenn auch sehr ausgereiftes und wirkungsvolles — Hilfsmittel sein kann, das die Entscheidungen vorbereiten hilft. Wäre es anders, dann wäre das Phänomen unserer Zeit gar nicht zu verstehen, das Phänomen nämlich, daß unsere nüchternen, erkennbaren ökonomischen Daten, in denen wir uns bewegen, im internationalen Vergleich gar nicht so schlecht sind, ja daß sogar die Zukunftsaussichten — sofern man sie quantitativ überhaupt berechnen kann — im internationalen Vergleich nicht die ungünstigsten sind, daß aber dennoch die öffentliche Meinung und vielleicht sogar sehr betont die publizierte öffentliche Meinung den Eindruck macht, als ob wir in einer hoffnungslosen Lage seien, aus der wir nicht herauskommen. Ich glaube, das ist nicht etwa ein Zweifel in die Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Politik. Das ist kein Zweifel in die Wirkung moderner wirtschaftspolitischer, sozialpolitischer Instrumente, die wir haben. Vielmehr ist das offenbar ein Zweifel in die Kraft und in die Entschlußfähigkeit, solche Instrumente anzuwenden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es kommt auf die Politiker, zu denen ich ja gehöre und die diese Bundesregierung bilden, an, den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beweis zu erbringen, daß Vertrauen gerechtfertigt ist und daß Kraft und Entschlußfähigkeit vorhanden sind, die nun einmal dazu gehören, vernünftige Instrumente anzuwenden, die wir zuhauf haben. Wir haben soviel vernünftige Instrumente, daß die Auswahl schwer wird. Das gilt es zu beweisen. Heute ist die Diskussion um Stabilitätsgesetzgebung, um mittelfristig vorausschauende öffentliche Finanzwirtschaft in vollem Gange, eine Diskussion, die nicht zuletzt darum geht, und Sie, Herr Professor Schneider, haben das eben hier erläutert, die Zielvorstellungen zu erreichen unter Aufrechterhaltung einer ganz bestimmten Gesellschaftsordnung, in der wir leben und die alle politisch Verantwortlichen erhalten wollen. Es geht also gar nicht darum, die Gesellschaftsordnung im Kern zu ändern, sondern es geht immer darum, sie zu verbessern, ohne den Grundsatz aufzugeben.

Ich meine, die Diskussion im Bundestag in den letzten Wochen um wirtschaftspolitische und sozialpolitische Fragen hat eigentlich eine sehr gute Grundlage geschaffen, das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit zurückzugewinnen. Denn eines hat sich ergeben: Alle mit der Materie Befaßten haben gemeinsame Zielvorstellungen, alle stehen auf dem Boden einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Alle, so scheint es, sind in Kenntnis der vielfältigen Mittel in einem solchen Rahmen bereit, wirkungsvolle Politik zu treiben. Die Regierung hat in dieser Diskussion ohne Zweifel zu erkennen gegeben, daß sie bereit und in der Lage ist, mit aller Entschlossenheit das Ihre zu tun. Ich habe den Eindruck gehabt, daß unmittelbar diese Diskussion der Öffentlichkeit gezeigt hat, daß aus der schwierigen politisch-psychologischen Situation und natürlich auch aus der schweren Aufgabe der Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik unserer Tage heraus, die tragenden politischen Kräfte keine partikuläre Interessenpolitik herleiten, daß sie gemeinsam einem Ziele dienen wollen. Das ist allerdings nun eine psychologische Voraussetzung, auch die öffentliche Meinung in eine solche nach vorn gerichtete Bewegung hineinzubekommen. Es geht seit vielen Jahrzehnten, seitdem Wirtschafts- und Sozialpolitik mit Bewußtsein betrieben wird, darum, die Zielvorstellungen, die wir immer wieder mit dem magischen Dreieck ausdrücken, zu erreichen, und das eben mit den Instrumenten, die wir kennen in der Wirtschaftsordnung, in der wir leben. Und dann, muß ich sagen, soll man sich weiß Gott doch davon befreien, im — wie soll ich es ausdrücken — sprachlichen Raum bei der Lösung solcher Aufgaben Schwierigkeiten zu sehen und Skrupel zu empfinden, wenn von Planung gesprochen wird. Was soll es denn? Wir sind uns in der Zwischenzeit in einer breiten Front darüber einig, was in einer solchen Gesellschaftsordnung Planung ist und sein kann und was man damit erreichen will.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn sich also diese Ihre Versammlung in mehreren Tagen mit Planung, mit rationaler Wirtschaftspolitik, mit rationaler Politik und mit Fragen über die Bedeutung der Planung in der überregionalen Politik befaßt, so ist das sicherlich nicht der große Wandel von einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung in eine zentral gelenkte Gesellschaftsordnung. Nein, es ist hier eben wissenschaftlich exakt gesagt worden: Es ist die Bedeutung des Einflusses des Staates auf die verschiedenen Bereiche der wirtschaftlichen Gesellschaft, die imperative Einflußnahme auf den öffentlichen Sektor, die indikative auf den Privatsektor. Wenn man das in wissenschaftlicher Diskussion sauber herausarbeitet und in verständliche Termini fassen kann und einer breiten Öffentlichkeit mitteilt, so schwinden auch die Skrupel, die hier und da bestehen mögen, wenn wir uns über mittelfristige Planung der öffentlichen Finanzwirtschaft unterhalten.

Das, meine sehr verehrten Damen und Herren, lieber Herr Professor Schneider, wäre sicher ein erfreulicher Beitrag, den die Wissenschaft in dieser kritischen Stunde für das Volk leisten könnte. Ich wünsche Ihrer Tagung allen Erfolg. (Beifall.)

Prof. Dr. E. *Schneider:* Verehrter Herr Bundesminister! Sehr herzlich danke ich Ihnen für die freundlichen Worte der Begrüßung, aber auch für Ihre grundsätzlichen Ausführungen zum Thema dieser Tagung. Sie gehören zu unseren Getreuen in zweierlei Hinsicht: Sie kommen immer zu uns, aber Sie sind auch der Wissenschaft eng verbunden. Ich weiß aus eigenem Erleben, wie Sie sich selbst der Stimme der Wissenschaft bedienen und welches Vertrauen Sie in die Wissenschaft setzen. Ich hoffe sehr, daß wir dieses Vertrauen, das Sie uns entgegenbringen, nicht enttäuschen werden.

Es wird nun Herr Staatsminister Partzsch als Vertreter der Landesregierung Niedersachsen zu uns sprechen.

Landesminister *Partzsch:* Sehr verehrter Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe die Freude und Ehre, Sie auf Ihrem 41. Kongreß hier in der Landeshauptstadt Hannover recht herzlich begrüßen zu können.

Ich habe mir sagen lassen, daß man auch im Bereich der Sozialwissenschaften von einem Elfenbeinturm der reinen Wissenschaft spricht. Aus eigener Beobachtung kann ich das allerdings nicht bestätigen. Das mag daran liegen, daß der in der Alltagssprache stehende Politiker vornehmlich mit Wissenschaftlern zusammentrifft, die sich für die Gestaltung besonderer Aufgaben verpflichtet fühlen. Davon abgesehen scheint mir aber, daß zwischen den Praktikern und den Theoretikern nicht der Unterschied besteht, der uns manchmal suggeriert werden soll.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Viele der in der Grundlagenforschung stehenden Wissenschaftler, die sich der drängenden Probleme ihrer Zeit annahmen und annehmen, haben immer wieder tiefgreifend gestaltend gewirkt, manchmal allerdings erst über eine Generation hinweg. Solche Verzögerung kann man jedoch nicht ohne weiteres diesen Wissenschaftlern anlasten.

Der 94jährigen Arbeit Ihres Vereins verdanken wir entscheidende Klärungen wichtiger Fragen, die Überwindung zahlreicher Tabus und das Widerlegen von Interessenideologien. Durch hilfreiche Analysen in vielfacher Verästelung wirken Sie direkt oder indirekt auf die Wirklichkeit unseres Lebens ein. In dieser großen Tradition sehe ich heute Ihre Tagung in Hannover.

Als Sozialminister begrüße ich Sie namens der niedersächsischen Landesregierung. Ich habe außerdem den besonderen Auftrag, die herzlichen Grüße des Herrn Ministerpräsidenten noch einmal persönlich zu überbringen.

Sie werden verstehen, welche wesentliche Klärung gerade auch in meinem Arbeitsbereich viele Ihrer Arbeiten der letzten Jahre brachten. Damit halfen Sie den Politikern, die täglich vor neue Entscheidungen gestellt werden. Ihre Arbeitstagung vor fünf Jahren in Garmisch-Partenkirchen behandelte die wirtschaftswissenschaftlichen Methodenprobleme der Diagnose und Prognose. Seitdem hat uns der Zwang zur Erarbeitung von Prioritäten und die Notwendigkeit mittelfristiger Vorausschau zu Überlegungen gezwungen, die uns kaum ein Tagungsprogramm wünschenswerter erscheinen lassen könnten als das Programm, das Sie sich für diese Tagung gestellt haben.

Die Landesregierung begrüßt Sie zu dieser Tagung in der Landeshauptstadt Niedersachsens. Sie beraten hier viele Probleme mancher uns gestellter politischer Fragen. Wir sind darüber sehr erfreut, daß wir auch an Ihren Beratungsergebnissen unsere Überlegungen überprüfen können.

So wünsche ich Ihnen und Ihrer Tagung einen guten Erfolg und Verlauf und neben der Tagung einen angenehmen Aufenthalt in der Stadt Hannover. (Beifall.)

Prof. Dr. E. *Schneider:* Verehrter Herr Minister, auch Ihnen danke ich sehr herzlich für Ihre freundlichen Grußworte, die Sie uns im Namen der Landesregierung Niedersachsens und insbesondere auch im Namen des Herrn Ministerpräsidenten Dr. Diederichs überbracht haben. Ich darf Sie herzlich bitten, ihm für das Gedenken, das uns ehrt, unseren Dank auszusprechen.

Sie waren so freundlich, darauf hinzuweisen, daß unsere Gesellschaft in der sozialen Entwicklung Deutschlands eine entscheidende Rolle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gespielt hat. In der Tat ist die soziale Entwicklung in Deutschland ohne unsere Gesellschaft nicht denkbar. Ich kann nur hoffen, und wünschen, daß die Gesellschaft in ihrer neuen Gestalt jetzt und in Zukunft ebensolche Beiträge zum Wohle unseres Vaterlandes leisten wird, wie sie dies in der Vergangenheit getan hat.

Es wird nun zu uns der Oberbürgermeister der Stadt Hannover, Herr Holweg, sprechen.

Oberbürgermeister *Holweg:* Herr Bundesminister, meine Herren Minister, sehr verehrte Ehrengäste, meine sehr verehrten Damen und Herren! Es ist für mich eine hohe Ehre und zugleich eine große Freude, Sie als die Mitglieder und Gäste der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften anläßlich der wirtschaftswissenschaftlichen Tagung im Namen der Stadt auf das herzlichste begrüßen zu können. Erstmals in der Geschichte Ihrer Gesellschaft, die vor 94 Jahren in der heute von uns getrennten Stadt Eisenach im Thüringer Land am Fuße der Wartburg ihren Anfang nahm, haben Sie die Hauptstadt des Landes Niedersachsens zum Tagungsort erwählt. Neben Köln ist Hannover damit die einzige Großstadt, in der Sie nach dem letzten Kriege bisher getagt haben. Sie sind sonst in solchen Orten zu Ihren Beratungen zusammengetreten, die allgemein in dem Ansehen stehen, reizvoller als eine Großstadt zu sein. Als Oberbürgermeister von Hannover habe ich trotzdem die Hoffnung, daß Sie auch in und an unserer Stadt einen ansprechenden äußeren Rahmen für Ihre Tagung finden werden. Ihr Rahmenprogramm sieht einen Besuch des jetzt 300 Jahre bestehenden großen Gartens in Herrenhausen vor. Ich würde mich aber sehr freuen, wenn Sie auch außerhalb dieses etwas offiziellen Programmpunktes neben Ihrer Arbeit Gelegenheit fänden, mehr von unserer Stadt und von den Menschen, die in ihr leben und arbeiten, kennenzulernen. Dank des unermüdlichen Wiederaufbaues sieht man unserer Stadt nicht mehr die schweren Wunden an, die ihr der letzte Weltkrieg gerissen hat.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Geschichte Ihrer Gesellschaft verlief recht wechselvoll. Als im Jahre 1872 der Verein für Socialpolitik seine Tätigkeit aufnahm, schien, wie der spätere langjährige Vorsitzende Schmoller 1890 in Frankfurt erklärte, die Aufgabenstellung recht einfach. Der Fortschritt der Technik und die Geldflut der Gründerjahre hatte zu einer Verkennung und damit Vernachlässigung der sozialen Frage geführt. Die Gründer des Vereins sahen es deshalb als ihre Aufgabe an, auf die berechtigten Forderungen der Arbeiter hinzuweisen, und, wie Schmoller wörtlich sagte, „Stimmung überhaupt für sociale Reformen zu machen". Nun, diese Aufgabe des Vereins wurde im wesentlichen durch die Sozialpolitik Bismarcks etwa

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1880 ein wenig eingeengt. Der Verein für Socialpolitik wandte sich der Schriftenpublikation zu. Es wurden oftmals die aktuellsten Fragen der Sozialpolitik behandelt. 188 Bände wurden bereits bis 1936 publiziert. In diesem Jahre mußte sich der Verein schließlich dem Geist oder besser gesagt dem Ungeist dieser Zeit beugen. Wie der damalige Vorsitzende feststellte, beherrschte nicht mehr die Diskussion sondern die Dezision, die Entscheidung nach dem Führerprinzip, die Lage. Der Verein zog daraus die wohl einzig mögliche Konsequenz: er löste sich auf. Die Wiedererweckung zu neuem Leben geschah 1947 unter der heutigen Bezeichnung mit dem Ziele, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Probleme in Wort und Schrift zu erörtern und die Beziehungen zur Fachwissenschaft des Auslands zu beleben. Die Gesellschaft hat sich auch in dieser Zeit wieder mit den im Raum stehenden und drängenden Problemen unserer Zeit befaßt. Neben eingehenden Untersuchungen zum Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem gehörten Wachstumsfragen der Wirtschaft, deren optimale Standortsverteilung und ebenso Fragen der öffentlichen Finanzen oder Verfassung der Verwaltungsorganisation der Städte zum Kreis dieser Themen. Mit besonderem Interesse habe ich gesehen, daß Sie sich dabei auch den kommunalen Finanzen und dem Finanzausgleich zugewandt haben. Auch bei Ihrer diesjährigen Tagung wollen Sie außer wichtigen wirtschaftspolitischen Themen ein Referat über die Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft hören und diskutieren, das von einem Mitglied der Kommission für die Finanzreform behandelt wird.

Als Ratsvorsitzender einer Großstadt darf ich Ihnen sagen, daß wir uns in den letzten Wochen und Monaten fast täglich mit den Fragen der Finanzierung unserer kommunalen Aufgaben befassen müssen. Die Steuereinnahmen auch der in der Bundesrepublik als steuerstark erscheinenden Städte haben niemals ausgereicht, um den berechtigten Forderungen der Einwohner und der Wirtschaft nachzukommen. Verkehrsbauten und Krankenhäuser, die Errichtung von Wohnungen und von Schulen, von Altersheimen und Sportanlagen — um nur wenige der wichtigsten kommunalen Aufgaben zu nennen — erfordern nach wie vor beträchtliche finanzielle Mittel. Sie wissen selbst nur zu gut, daß es sich hierbei nicht nur allein um die Befriedigung des dringendsten Bedarfs der Bürger einer Großstadt selbst handelt, sondern im hohen Maße auch um Leistungen, die dem Umland der ganzen Stadtregion zugute kommen sollen. Lassen Sie mich heute davon absehen, diese Gedanken weiter zu vertiefen, zumal ich die feste Überzeugung habe, daß diese Aufgaben auch Ihnen bekannt sind und letztlich bei Ihrer Arbeit Berücksichtigung finden werden.

Gestatten Sie mir, abschließend einen der Ihrigen zu zitieren. Gustav Schmoller hat anläßlich des 25jährigen Bestehens Ihres Vereins im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahre 1897 über die Zielsetzung und Tätigkeit ausgeführt: „Wir wollten nie die Volkswirtschaft vom Grund aus umgestalten, nie den Plan einer vollendeten socialen Zukunft vorlegen. Wir wollten nur mit den Leuchten der Wissenschaft den Wegen der Praxis vorangehen. Wir wollten in den Kämpfen des Tages den Interessen und Leidenschaften die Stimme der Billigkeit, der Vernunft, der Wissenschaft Gehör verschaffen."

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich meine, diese Grundsätze haben auch heute noch Gültigkeit. Ich möchte Ihnen deshalb wünschen, daß Ihre diesjährige Tagung als eine in diesem Sinne erfolgreich verlaufende in die traditionsreiche Geschichte Ihrer Gesellschaft eingehen möge. Darüber hinaus ist mein Wunsch, daß Sie Hannover stets in guter Erinnerung behalten mögen und daß der Besuch für Sie in unserer Stadt ein erlebnisreicher Aufenthalt sein wird. Mein Wunsch ist, daß es Ihnen in Hannover gefallen möge. Ich hoffe, es gefällt Ihnen so gut, daß Sie alle den Wunsch haben, bald wieder einmal zu uns zu kommen.

Darf ich Ihnen abschließend, meine sehr verehrten Damen und Herren, persönlich alles Gute wünschen sowie Ihnen nochmals die herzlichsten Grüße der Landeshauptstadt, unserer Bürger, übermitteln und Ihnen nicht nur für Ihre Tagung in Hannover, sondern auch für die Zukunft bei Ihrer verantwortungsvollen Tätigkeit einen guten und vollen Erfolg wünschen. (Beifall.)

Prof. Dr. E. *Schneider:* Herr Oberbürgermeister, nehmen auch Sie unseren herzlichen Dank für die freundlichen Worte, die Sie eben an uns gerichtet haben, entgegen. Es ist nicht das erste Mal, daß wir im Lande Niedersachsen tagen. Wir waren 1950 in Bad Pyrmont. Aber inzwischen ist der Verein so groß geworden, daß Bad Pyrmont für unsere großen Tagungen zu klein ist. Auch haben wir die Gepflogenheit, die Orte, an denen wir tagen, zu wechseln. Es ist uns eine ganz besondere Freude, nunmehr die Hauptstadt Niedersachsens kennenzulernen und in ihren Mauern tagen zu dürfen. Sie können davon überzeugt sein, daß wir alle, wenn wir am Freitag nach Hause fahren, an diese Tagung dankbar zurückdenken werden; denn der äußere Rahmen, den wir hier finden, ist so glücklich, daß alle, so glaube ich, Ihnen sehr dankbar sein werden, daß Sie und Ihre Mitarbeiter uns diesen Rahmen zur Verfügung gestellt haben. Vielen Dank!

(Beifall)

Damit treten wir in die eigentliche Kongreßarbeit ein. Ich bitte nunmehr Herrn Professor Helmut Arndt, Berlin, das Wort zu seinem Referat zu nehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Planung als Problem der Marktwirtschaft

Von Prof. Dr. Dr. *Helmut Arndt* (Berlin)

Wer über „Planung als Problem der Marktwirtschaft" spricht, muß sich in dreierlei Hinsicht der Problematik seines Standpunktes bewußt sein:

1. weil das Thema *so umfassend* ist, daß in einer Stunde allenfalls einige Konturen aufgezeichnet werden können,
2. weil dieses Thema nicht nur *Ideologen,* sondern auch *Interessenten* anzieht und
3. weil — nicht zuletzt infolge des Einflusses der Ideologen und Interessenten — *die Begriffe schillernd* und unpräzise sind.

Schon der *Begriff Planung* wird im ökonomischen Bereich in zahlreichen Varianten gebraucht. Von der Gleichsetzung von Planung und Staatswirtschaft bis hin zu der These, daß jegliche Art von Wirtschaften Planung sei, finden sich alle erdenklichen Versionen[1]. Auch auf dieser Tagung wird sich ein exakter Planungsbegriff nur aus der jeweiligen Thematik ergeben. Das einleitende Referat wird zweckmäßigerweise von einem umfassenderen Begriff als die folgenden Vorträge ausgehen.

Eines ist freilich allen ökonomischen Planungsbegriffen gemeinsam: die Zukunftsvorsorge. *Jede Planung ist der Versuch, die Zukunft zu gestalten.* Wer plant, richtet sich infolgedessen nach Erwartungen, ohne zu wissen und ohne wissen zu können, ob das, was er erwartet, tatsächlich auch eintreten wird. Diese Überlegung gestattet, ein *erstes Mißverständnis* auszuräumen, das die marktwirtschaftliche Planungsdiskussion belastet. Planungsprobleme werden gern in „Gleichgewichtsmodellen" untersucht. Im Gleichgewichtsmodell der vollständigen oder vollkommenen Konkurrenz oder im Modell einer stationären Volkswirtschaft gibt es jedoch keine ungewisse Zukunft, keine Zukunftsvorsorge und damit auch keinerlei Grund für irgendeine Art ökonomischer Planungsproblematik. Mit Hilfe dieser Modelle läßt sich daher auch weder etwas für noch gegen volkswirtschaftliche Planung beweisen. Unter der Annahme, daß ceteris paribus alles konstant bleibt, ist jede Art von Planung und damit zugleich jede Analyse von Planungsproblemen nicht nur überflüssig, sondern unmöglich.

---

[1] Vgl. hierzu das im Anhang unter I. genannte Schrifttum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn über ökonomische Planung und Marktwirtschaft gesprochen wird, schleicht sich leicht ein *zweites Mißverständnis* ein. Man unterstellt, daß Planung und Marktwirtschaft sich ausschließen, und kommt zu dem Verdacht, daß derjenige, der die Planung als Problem der Marktwirtschaft behandelt, nichts anderes im Sinne habe, als einer Beseitigung der Marktwirtschaft das Wort zu reden. Dies ist jedoch ein Irrtum. Die Marktwirtschaft beruht ihrer Konzeption nach auf den Planungen privater Wirtschaftssubjekte. Ein prinzipieller Widerspruch zwischen Planung und Marktwirtschaft ist schon aus diesem Grunde nicht möglich. Fraglich kann nur sein, ob, inwieweit und in welcher Weise die Planung privater Wirtschaftssubjekte durch Planung *staatlicher* Institutionen zu ergänzen oder zu ersetzen ist. Im übrigen haben bereits Adam *Smith*[2] — und in noch verstärkterem Umfange die *Neoliberalen*[3] — auf bestimmten Gebieten für staatliche Eingriffe plädiert. In der Tat werden staatlich zentrale Planungen in der Marktwirtschaft notwendig, wenn und soweit die privatwirtschaftlichen Planungen bei der Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben versagen.

*In einer Marktwirtschaft sind somit sowohl die privaten wie die staatlichen Planungen problematisch.* Infolgedessen wird dieser einleitende Vortrag in zwei Teile zerfallen. Im ersten Teil wird zu untersuchen sein, wann und aus welchen Gründen private Planungen durch staatlich zentrale Planungen zu korrigieren oder zu ersetzen sind. Im zweiten Teil wird zu behandeln sein, aus welchen Gründen umgekehrt staatliche Planungen in einer Marktwirtschaft fragwürdig sein können. Abschließend werden einige Konsequenzen aufgezeigt, die sich aus unserer Analyse für die staatliche Planung in einer Marktwirtschaft ergeben.

## 1. Teil: Die Problematik privater Planungen

Die Problematik privater Planungen und ihrer Koordination durch den Markt ergibt sich aus fünf Gründen:

1. Die privaten Planungen erweisen sich für die Lösung bestimmter gesellschaftswirtschaftlicher Aufgaben als ungeeignet.
2. Der Wettbewerb ist kein Leistungswettbewerb.

---

[2] Adam *Smith*, An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations, London 1776. 5. Buch 1. Kap.

[3] z. B. Wilhelm *Röpke*, Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik. Stuttgart, Köln 1950. bes. S. 22 ff.; Walter *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Edith Eucken und K. Paul Hensel, Bern, Tübingen 1952, 4. Kap.; Alfred *Müller-Armack*, Die Wirtschaftsordnungen sozial gesehen, in ORDO, Bd. 1, 1948, z. B. S. 152 „Die marktwirtschaftliche Ordnung setzt, sofern sie von Dauer sein soll, gewisse Elemente einer zentralen Steuerung geradezu voraus."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Der Marktmechanismus funktioniert nicht.
4. Makroökonomische Störungen liegen vor, die der Marktmechanismus nicht beheben kann.
5. Infolge von Erwerbsunfähigkeit können sich Menschen nicht am wirtschaftlichen Wettbewerb beteiligen.

1. *Erstens eignen sich die Planungen privater Wirtschafter nicht für die Lösung aller gesellschaftlichen Probleme.* Das gilt speziell für die sog. Infrastruktur. Private Planungen sind nicht immer in der Lage, potentielle Ressourcen optimal zu entwickeln oder von entwickelten Ressourcen einen optimalen Gebrauch zu machen. Wenn z. B. Schulen und Hochschulen nur demjenigen zur Verfügung stehen, der hierfür den vollen Preis entrichten kann, bleiben Begabungen und damit potentielle Produktivkräfte ungenutzt. Ähnliches gilt für Straßen, Sportanlagen, Theater oder Krankenhäuser. Ebenso können — wie die amerikanischen Erfahrungen z. B. im Tennessee Valley zeigen — Produktivkräfte zerstört werden, wenn man Art und Weise der Bodenbebauung ausschließlich den privaten Farmern überläßt. In anderen Fällen arbeitet das marktwirtschaftliche System zu kostspielig. Eine Konkurrenz von Telefongesellschaften oder ein Wettbewerb zwischen Eisenbahnen um die gleichen Konsumenten lohnt sich in der Regel nicht. Aus Kostengründen wird daher auf diesen Märkten nur noch die Wahl zwischen privaten und öffentlichen Monopolen — und damit gleichsam zwischen privater und staatlicher zentraler Planung — zur Verfügung stehen. Insofern muß neben die Versorgung mit privatwirtschaftlichen Gütern, die auf Märkten erhältlich sind, ein Angebot an „öffentlichen Diensten" durch den Staat treten. Die marktwirtschaftliche Versorgung ist somit, wie *Giersch* es formuliert, durch eine „angemessene Kollektivversorgung mit sozial wertvollen Gütern"[4] zu ergänzen.

2. *Zweitens ist nicht jeder Wettbewerb ein Leistungswettbewerb* und nicht jeder Gewinn ist — volkswirtschaftlich betrachtet — ein Leistungsgewinn. Ist der Wettbewerb nicht so organisiert, daß in ihm die Leistung über den Erfolg entscheidet, so wird auch keine „unsichtbare Hand" marktwirtschaftliche Fehlleistungen verhindern. Damit kommen wir zu einem Problem, das oft verkannt wird, weil man schlechthin Wettbewerb und Leistungswettbewerb miteinander identifiziert. In einer mangelhaft organisierten Marktwirtschaft gibt es jedoch einfachere Wege, die schneller und vielfach auch sicherer zum Erfolg führen.

---

[4] Herbert *Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Band, Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 274.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einmal können *Gewinne dadurch auf Kosten anderer* erzielt werden, daß die Vorteile, die eine Unternehmung ergibt, und die Nachteile, die sie mit sich bringt, nicht die gleiche Person treffen. Das Gewinnstreben als solches verhindert nicht, daß durch Abgase oder Rauch die Luft verunreinigt wird. Die Verschmutzung der Flüsse oder das Fischsterben trifft nicht notwendig jene, die durch Waschmittel oder Ablassen von Öl diese Erscheinungen hervorrufen. Erst wenn der Staat eingreift und Rechtsvorschriften erläßt, die den Verursacher zum Schadenersatz oder zur Abwendung derartiger Schäden verpflichten, kann in solchen Fällen das private Gewinnstreben mit dem allgemeinen Wohl in Einklang gebracht werden.

Zum anderen kann sich im Wettbewerb auch derjenige durchsetzen, dem es gelingt, weniger Steuern zu zahlen oder mehr Subventionen als seine Konkurrenten zu erhalten. Beides ist legal wie illegal möglich, wenn die ordoökonomische Planung versagt. Ein bekanntes Beispiel für legale Steuervorteile ist die deutsche Umsatzsteuer, die jede Art von vertikaler Konzentration begünstigt. Es gibt aber auch so etwas wie einen „Wettbewerb in Steuerhinterziehung", einen „Wettbewerb der Lobbyisten" oder einen „Wettbewerb um Subventionen". In den Jahren 1959 und 1960 hat jemand durch fingierte oder rückdatierte Kohlenimportverträge Prämien von mehr als 14. Mio. DM erzielt, von denen er, als Anzeige erstattet wurde, 8 Mio. DM freiwillig zurückzahlte, ohne daß der Staat bzw. in diesem Fall die Staatsanwaltschaft eingeschritten ist. Auch im „Wettbewerb um Subventionen", auf den später zurückzukommen sein wird, kann ein Unternehmer seine Stellung gegenüber seinen Konkurrenten, und damit seine Marktposition, verbessern.

Auch die *Macht* kann im Wettbewerb den Ausschlag geben. Der Stärkere kann den Schwächeren ausbeuten, d. h. er kann ihn zu Umwertungen zwingen, also die Wertmaßstäbe des Unterlegenen als Aktionsparameter verwenden. Wer in seiner Existenz bedroht ist, ist zu jedem Zugeständnis bereit. Was soll z. B. ein Unternehmer machen, wenn sein größter Abnehmer ihn vor die Wahl stellt, sich entweder seinem Preisdiktat zu beugen, oder auf ihn als Kunden zu verzichten? Er wird — sofern kein Staat ihn schützt — bereit sein, weitgehend oder völlig auf eine Verzinsung seines Eigenkapitals und unter Umständen sogar auf Teile seines Unternehmerlohns zu verzichten, um seine Existenz als Unternehmer zu erhalten. Hierfür nur ein Beispiel, das Herr Kollege *Gabriel* auf der vorletzten Tagung des Bundeskartellamtes berichtete. Ein Textilfabrikant in der Bundesrepublik verkaufte einen Mantel an den Großhandel für DM 105,—. Den gleichen Mantel mußte er zur gleichen Zeit an seinen größten Kunden, einen Direktverkäufer, — in diesem Falle an ein Kaufhaus — für nur DM 70,—



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liefern. Diese „Preisdiskriminierung" war nicht freiwillig. Der Textilfabrikant mußte dem Kaufhaus diesen Sonderpreis einräumen, weil er ohne diesen Kunden nicht mehr existenzfähig gewesen wäre[5].

Endlich kann es auch Märkte geben, an denen überhaupt kein Wettbewerb mehr besteht, weil sich die Unternehmer zum Zwecke gemeinsamer Preis-, Absatz- und Investitionspolitik zusammengeschlossen haben. In diesen Fällen ist an die Stelle der dezentralen Planungen, welche die Marktwirtschaft auszeichnet, die *zentrale Planung privater Wirtschafter* getreten. Wo das Gewinnstreben die Unternehmer veranlaßt, Monopole zu errichten, *verliert der Markt seine Funktion,* die Pläne privater Wirtschafter zu koordinieren.

Diese Überlegungen zeigen zugleich, daß *zur Organisation einer Marktwirtschaft mehr gehört als ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.* Kartelle oder Preisbindungen sind nicht die einzigen Probleme der Marktwirtschaft. Wenn der Wettbewerb nicht entarten soll, muß die gesamte Gesetzgebung, aber auch die Rechtsprechung und die Verwaltung den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung entsprechen. Die sich hiermit ergebenden Probleme sind in der freien Welt noch keineswegs gelöst und bieten allein Stoff für eine Tagung[6].

3. *Drittens arbeitet der Marktmechanismus, der nach Datenänderungen auftretende Störungen beseitigen soll, in der Realität keineswegs immer reibungslos*[7]. Einmal ist das Streben nach Gewinnmaximierung, das er zu seinem modellmäßigen Funktionieren voraussetzt, keine dem Menschen angeborene Eigenschaft. Streben Wirtschaftssubjekte — wie etwa die Landwirte während der Weltwirtschaftskrise — aber nicht nach Gewinnmaximierung, sondern nach *konstanter Bedarfsdeckung,* so verkehrt sich das Spiel dieses Mechanismus in sein Gegenteil. Die sinkenden Argrarpreise in der Weltwirtschaftskrise veranlaßten die meisten Bauern nicht zu einer Einschränkung, sondern zu einer Ausdehnung ihres Angebotes. Obschon die Preise in Deutschland von 1928/29 bis 1932/33 um 42 % fielen, erhöhte sich infolge dieses anomalen Verhaltens in der gleichen Zeit die Produktion und damit das Angebot um etwa 17 %. Die staatlichen Interventionen auf dem Agrarsektor, die sich heute in der ganzen Welt beobachten lassen, gehen auf dieses Versagen des Marktmechanismus zurück, — womit freilich noch nichts darüber gesagt ist, ob Art und Ausmaß dieser Maßnahmen angemessen sind.

---

[5] Weitere Beispiele bei Helmut *Arndt,* Die Konzentration der westdeutschen Wirtschaft, Pfullingen 1966, S. 36 ff.

[6] Vgl. auch hierzu Helmut *Arndt,* Die Konzentration ..., a.a.O., S. 73 ff.

[7] Vgl. zum folgenden Helmut *Arndt,* Mikroökonomische Theorie, 2. Bd., Marktprozesse, Tübingen 1966, insbes. S. 126 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Mechanismus versagt ferner, wenn Güter *nur beschränkt reproduzierbar* sind. In allen Industriestaaten — mit Ausnahme der USA und der UdSSR — reicht die einheimische Rohstoffbasis nicht aus. Deutschland muß z. B. etwa ein Drittel der benötigten Nahrungsmittel und industriellen Rohstoffe aus dem Ausland einführen. Fallen diese Importe aus irgendwelchen Gründen aus (wie z. B. im ersten und zweiten Weltkrieg), so steigen zwar die Preise, aber die gestiegenen Preise rufen keine — oder jedenfalls keine ausreichende — Steigerung der inländischen Erzeugung hervor. Infolge der Unvermehrbarkeit des Bodens kann hier der Marktmechanismus seine Anpassungsfunktion nicht ausüben. Damit wird zugleich seine *Verteilungsfunktion problematisch.* Aus sozialen Gründen bleibt hier nur übrig, den Marktmechanismus außer Kraft zu setzen und durch Bewirtschaftung und Rationierung der knapp gewordenen Güter zu ersetzen.

Der Mechanismus setzt weiterhin zu seinem modellmäßigen Funktionieren vollkommene *Mobilität der Faktoren* voraus. Schon David *Ricardo* hat bemerkt, daß ein „Umschwung im Handel" in reichen Ländern, in denen große Kapitalien in Maschinen investiert sind, mehr Not erzeugt als in ärmeren Ländern, in denen bewegliche Faktoren eine weit größere Rolle spielen[8]. Inzwischen hat sich die Mobilität der Faktoren weiter vermindert. Es hat nicht nur die Bedeutung des Faktors Kapital (i. S. von Produktionskapital) um ein Mehrfaches zugenommen. Auch der Faktor Arbeit hat seine Mobilität eingebüßt, weil Arbeiter nicht mehr von heute auf morgen gekündigt werden können, wie dies früher möglich war, und die unqualifizierten Arbeiter weitgehend durch die qualifizierten — und damit spezialisierten — Arbeitskräfte verdrängt worden sind. Menschen, die auf einem Markt arbeitslos werden, finden daher regelmäßig nur dann in einer anderen Industrie Beschäftigung, wenn sie sich umschulen lassen.

Das Spiel des Mechanismus kann endlich auch durch *Irrtümer* der Marktteilnehmer verzerrt werden. Die Unternehmer können Umfang oder Dauer einer Nachfrageänderung ebensogut unter- wie überschätzen. Die Krise in der Textilindustrie, die im Jahre 1958 in der Bundesrepublik zu beobachten war, ist ein Beispiel hierfür.

4. *Viertens kann der auf privaten Wirtschaftsplänen aufbauende Marktmechanismus bestimmte makroökonomische Aufgaben nicht lösen.*

Dies gilt einmal für die *Geldversorgung* der Wirtschaft. Eine konstante Geldzirkulation, wie sie die klassischen Ökonomen in ihren stationären Modellen unterstellten, ist mit volkswirtschaftlichem Wachs-

[8] David *Ricardo,* Principles of Political Economy and Taxation, London 1817, 19. Kap.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tum unvereinbar. Und eine private Geldschöpfung, die sich ausschließlich an der Gewinnmaximierung orientiert, ermöglicht monetäre Spekulationen, welche die Stetigkeit des Wachstums stören. Die makroökonomische Geldversorgung bedarf daher, wie auch die *Eucken*-Schule[9] betont hat, einer staatlich zentralen Lenkung. — Zum anderen schließt der Marktmechanismus eine länger anhaltende Arbeitslosigkeit nicht aus. Werden die Menschen — wie die Bienen in der *Mandeville*schen Fabel — zu Asketen, so gibt es keinen Mechanismus, der sie wieder in Verschwender verwandelt. Auch gibt es in einer sich *entwickelnden Wirtschaft*[10], und damit in einer Volkswirtschaft, in der neue Herstellungsverfahren zu — mehr oder minder großen — Produktivitätssteigerungen führen, *keine Automatik,* welche eine vollständige Eingliederung freigesetzter Arbeiter garantiert. Daher kann die Automation, wie Günter *Friedrichs* von der IG-Metall befürchtet[11], Arbeitslosigkeit hervorrufen, sofern die Masse der Bevölkerung nicht entsprechend der Produktivitätssteigerung und damit — was nicht verschwiegen werden sollte — *entgegen dem marktwirtschaftlichen Knappheitsprinzip* (!) entlohnt wird. Hier zeigt sich somit ein *marktwirtschaftliches Paradox.* Auch wenn durch die Produktivitätssteigerung die relative Knappheit an Arbeit zurückgeht, muß die Entlohnung des Faktors Arbeit in einer sich entwickelnden Wirtschaft erhöht werden, wenn Vollbeschäftigung erhalten und das Wachstum verstetigt werden soll. Umgekehrt kann aber auch — worauf jüngst wieder Otmar *Emminger* von der Bundesbank hinwies[12] — Arbeitslosigkeit dadurch entstehen, daß Lohnerhöhungen über die Produktivitätssteigerungen hinaus fortgesetzt werden (sofern diese Diskrepanz nicht mittels einer Geldentwertung wieder beseitigt wird). Eine stetige Vollbeschäftigung über lange Sicht — oder anders gesagt, eine Wirtschaft ohne Krisen — ist somit nicht ohne eine staatliche Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs möglich.

5. *Fünftens und letztens sind nicht alle Menschen für den Wettbewerb geeignet.* In der klassischen Marktwirtschaft des 18. und 19. Jahrhunderts überließ man Menschen, die wegen Alters, Krankheit oder Invalidität nicht mehr erwerbsfähig waren, ihrem Schicksal oder ihren

---

[9] Vgl. z. B. Hans *Gestrich,* Kredit und Sparen, hrsg. von Walter Eucken, (1944) Düsseldorf und München 1957[3], S. 107 f.

[10] *Keynes* und seine Schule haben die Beschäftigungsprobleme *nicht* in einem Modell der sich *entwickelnden* Wirtschaft untersucht. Entsprechendes gilt auch für die Kreislaufbetrachtung von Carl *Föhl.* Vgl. Carl *Föhl,* Geldschöpfung und Wirtschaftskreislauf (1937), Berlin 1955[2].

[11] Günter *Friedrichs,* Technischer Fortschritt und Beschäftigung in Deutschland, in: Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und den USA, Sammlung ›res novae‹ Frankfurt a. M. 1963, S. 80 ff.

[12] Otmar *Emminger,* Auf dem Wege zur Stabilität, FAZ Nr. 198, 27. 8. 1966, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verwandten. In einer sozialen Marktwirtschaft, wie sie den Vorstellungen der Gegenwart entspricht, wird die Verteilung, die der Markt herbeigeführt hat, nachträglich zugunsten dieser Gruppen verändert. Die Planung der Marktwirtschaft wird hier — um es mit den Worten der Sozialenquête[13] zu sagen — durch die Planung eines Systems der sozialen Sicherung ergänzt.

Fassen wir die Ergebnisse unserer bisherigen Überlegungen zusammen, so zeigen sich fünf Konsequenzen:

1. Die Marktwirtschaft produziert nicht die volkswirtschaftlich zweckmäßige *Grundstruktur*. Verkehrs-, Bau-, Raum- und Bildungspolitik können nicht allein dem Marktmechanismus überlassen werden.
2. Die Marktwirtschaft entsteht weder von allein noch erhält sie sich. Sofern keine ihr *adäquate Rechtsordnung* geschaffen wird, wird der Leistungswettbewerb nicht nur durch Monopole, sondern auch — und vor allem — durch den betrügerischen Wettbewerb oder den Ausbeutungswettbewerb verdrängt.
3. Auch wenn eine dem Marktmechanismus adäquate Rechtsordnung besteht, können sich *auf einzelnen Märkten Fehlleistungen* ergeben, weil die Modellvoraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren des Mechanismus in der Realität nicht notwendig gegeben sind.
4. Selbst ein in jeder Hinsicht funktionierender Marktmechanismus kann das Auftreten makroökonomischer Störungen nicht verhindern. Er kann in einer sich entwickelnden Volkswirtschaft z. B. weder eine ausreichende *Geldzirkulation* noch *Vollbeschäftigung* garantieren.
5. Endlich sind nicht alle Menschen erwerbsfähig, so daß die Planung eines *Systems sozialer Sicherheit* notwendig wird.

Damit ergeben sich fünf Arten staatlich zentraler Planung in der Marktwirtschaft:

Die *strukturökonomische Planung*, die eine angemessene Kollektivversorgung mit sozialen Gütern gewährleistet,
die *ordoökonomische Planung*, die den Leistungswettbewerb zu organisieren und einen ihm entsprechenden Rechtsrahmen herzustellen hat,
die *mikroökonomische Planung*, die sich auf die Lenkung des Marktmechanismus auf einzelnen Märkten bezieht,

---

[13] *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bericht der Sozialenquêtekommission, erstattet von Walter *Bogs*, Hans *Achinger*, Helmut *Meinhold*, Ludwig *Neundorfer*, Wilfried *Schreiber*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, insbes. Teil I, Kap. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die *makroökonomische Planung,* welche die volkswirtschaftlichen Größen beeinflußt, und
die *sozialökonomische Planung i. e. S.,* die zur Erhaltung der Erwerbsbeschränkten wie der Erwerbsunfähigen erforderlich ist.

Diese Überlegungen zeigen zugleich, daß sich die Planung in einer Marktwirtschaft von einer Planung in einer Zentralverwaltungswirtschaft primär durch zweierlei unterscheidet:

1. In der Marktwirtschaft sind staatlich zentrale Planungen — vom ordoökonomischen Sektor abgesehen — nur *subsidiär.*
   In einer zentralgeleiteten Wirtschaft wird hingegen der Markt nur eingesetzt, wenn und soweit die staatliche Planung versagt.
2. In einer Marktwirtschaft beschränkt sich die zentrale Planungsinstanz grundsätzlich darauf, die privaten Wirtschafter *indikativ* zu lenken: durch Steuern, Subventionen und dergleichen. Abgesehen vom strukturökonomischen Sektor werden imperative Planungen nur in Grenzfällen — wie bei einer Hungersnot — verwendet.
   In einer Zentralverwaltungswirtschaft sind umgekehrt *imperative* Planungen die Regel.

## 2. Teil: Die Problematik staatlich zentraler Planungen in der Marktwirtschaft

Schon klassischen Ökonomen war nicht unbekannt, daß private Planungen problematisch sein können. Sie hatten jedoch — auf Grund der Erfahrung mit dem Merkantilismus — mehr Angst vor der staatlichen als vor der privaten Wirtschaftsplanung. Damit komme ich zum zweiten Teil des Vortrages, in dem die Frage zu beantworten ist: Inwiefern können staatlich zentrale Planungen in der Marktwirtschaft fragwürdig sein?

Um das Ausmaß der Problematik zu zeigen, sind einige *Vorbemerkungen* erforderlich. Zunächst sollte man nicht verkennen, daß mit der Entwicklung der Wirtschaft auch die Aufgaben der staatlichen Planung variieren. Der technische Fortschritt, die Schaffung neuer Institutionen, wie der Arbeitslosenversicherung oder die rechtliche Zulassung von Aktiengesellschaften und Konzernen, verändern die Problemstellung. Die *Notwendigkeit einer ständigen Anpassung an eine sich verändernde Welt* zeigt sich vielleicht am deutlichsten bei der Infrastruktur und im ordoökonomischen Bereich. Wie die Straßen und Plätze der Jahrhundertwende nicht mehr für den heutigen Autoverkehr geeignet sind, so passen die unter Kaiser Wilhelm II. scheinbar für alle Ewigkeit geschaffenen Gesetze nicht mehr für die Bedürfnisse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unserer Zeit. Das Mietrecht des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches entspricht z. B. den Aufgaben nicht, die heute nach Aufhebung der Wohnungsbewirtschaftung und teilweise auch schon vor ihrer Aufhebung zu lösen sind. Auch mit der zunehmenden wirtschaftlichen Konzentration[14] ändern sich die Probleme, die in einer Marktwirtschaft — und insbesondere in einer „sozialen Marktwirtschaft" — an eine Rechtsordnung zu stellen sind. Daß man ordoökonomisch nicht davon ausgehen kann, als sei die Welt um 1900 stehengeblieben, wird zunehmend gerade auch von Juristen — wie Helmut *Coing*[15] oder Ludwig *Raiser*[16] — betont.

Mit der sich verändernden Welt verwandeln sich auch die Funktionen staatlicher Institutionen. Staatliche Planung in einer konstitutionellen Monarchie von gestern und staatliche Planung in einer pluralistischen Demokratie von heute sind nicht dasselbe[17]. Während es z. B. die Parlamente in den konstitutionellen Monarchien des 19. Jahrhunderts als ihre Hauptaufgabe ansahen, die Ausgabenfreudigkeit der Krone einzuschränken, scheint es in modernen Massendemokratien eher so zu sein, daß umgekehrt die Ausgabenfreudigkeit der Parlamente einer Bremse bedarf. Die Funktion des Parlaments ändert sich, wenn der Gegensatz von Krone und Ständen durch die Gegensätze zwischen Interessentengruppen abgelöst wird.

Der Begriff des Staates, der die Planung durchführt, bedarf ebenfalls der Klärung. Unter dem ökonomischen Begriff des Staates werden verschiedenartige und auch ihrer Art nach heterogene Einrichtungen zusammengefaßt. Zum Staat gehören einmal — und dies ist nicht ohne Bedeutung für unsere Betrachtung — nicht nur rein politische Gremien, wie Regierung und Parlament, sondern auch unpolitische Institutionen, wie die Bundesbank. *Es ist ein kardinaler Unterschied, ob die staatlich zentrale Planung dem Parlament oder einer vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung anvertraut ist, oder ob als Planungsinstanz eine unabhängige Institution — wie etwa die Zentralnotenbank — zwischengeschaltet wird,* die weder auf parteipolitische Erwägungen noch auf Interessentengruppen Rücksicht zu nehmen braucht. Ferner darf nicht verkannt werden, daß weder Regierung noch Parlament

---

[14] Vgl. hierzu Helmut *Arndt,* Die Konzentration der westdeutschen Wirtschaft, a.a.O., insbes. S. 59 ff. und S. 73 ff.

[15] Helmut *Coing,* Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften, in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 33 (Berlin 1963).

[16] Ludwig *Raiser,* Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Vortrag auf der Tübinger Universitätswoche für Rechtsanwälte 1964, in: Neue Juristische Wochenschrift 17 (1964), S. 1204.

[17] Vgl. Joseph A. *Schumpeter,* Capitalism, Socialism and Democracy, New York 1942, deutsch: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1946, insbes. 2. und 4. Teil.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notwendig eine Einheit sind. Das Landwirtschaftsministerium, das Verkehrsministerium oder das Verteidigungsministerium, die heute regelmäßig einen hohen Anteil an den Staatsausgaben haben, müssen z. B. ihre Maßnahmen nicht mit dem Wirtschaftsministerium abstimmen, und das Parlament kann infolge Arbeitsüberlastung seine Arbeit weitgehend in Ausschüsse verlagern, die ebenfalls unabhängig voneinander vorgehen. Endlich sind Rechtsprechung und Verwaltung — und zwar auf allen Stufen — Träger staatlicher Planung. Das Reichsgericht[18], das Ende vorigen Jahrhunderts Kartelle mit der Rechtsordnung für vereinbar erklärte, hat ebenso wie der Reichsfinanzhof[19], der die Organschaft als Rechtsinstitution anerkannte, den ordoökonomischen Rahmen für den Wettbewerb verändert. Ebenso vertritt eine deutsche Gemeinde, die öffentliche Kredite aufnimmt, oder ein Landkreis, der für die Niederlassung eines großen amerikanischen Konzerns die sog. Infrastrukturkosten übernimmt, den Staat. Damit ergibt sich einmal, daß *staatliche Planung und zentrale Planung keineswegs identisch* sind. Auch *im staatlichen Bereich kann es dezentrale Planungen geben, ohne daß jedoch* — wie dies bei privaten Planungen normalerweise der Fall ist — *ein Markt diese staatlichen Planungen koordiniert.* Und es stellt sich zum anderen die Frage, ob und inwieweit sich die Forderung nach zentraler Planung mit der föderalistischen Struktur eines Staates wie der Bundesrepublik verträgt — oder ob und inwieweit nicht etwa umgekehrt die föderalistische Aufgabenteilung im Interesse staatlich zentraler Wirtschaftsplanung eine Einschränkung erfahren muß.

Selbst wenn aber die vom Standpunkt zentraler Planung unerwünschten Folgen des Föderalismus mit Hilfe eines sog. „Stabilisierungsgesetzes" überwunden worden sind, kann die staatlich zentrale Planung immer noch aus fünf Gründen problematisch sein:

1. weil die verschiedenen *Arten der Planung* nicht oder nicht genügend aufeinander abgestimmt sind,
2. sich die zuständigen staatlichen Instanzen in der Diagnose irren oder
3. in der Wahl der Mittel vergreifen,
4. weil Zielkollisionen vorliegen resp. auf übergeordnete Gesichtspunkte — insbesondere auf außenpolitische und internationale Zusammenhänge — Rücksicht zu nehmen ist und endlich
5. staatliche Planungen interessengebunden oder auf Sonderinteressen ausgerichtet sind.

---

[18] Urteil vom 4. 2. 1897 (RGZ 38, 155).

[19] Urteile vom 12. 5. 1920 (RStBl. 1920, S. 357) und vom 6. 10. 1920 (RStBl. 1920, S. 639), vgl. ferner das Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 25. 5. 1904 (OVGSt. XII, 268).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. *Erstens können die verschiedenen Arten der Planung nicht oder nur mangelhaft aufeinander abgestimmt sein.* Wer ein System sozialer Sicherheit ohne Vorkehrungen gegen Mißbrauch konstituiert, wird infolge der hierdurch sinkenden Arbeitsmoral das Arbeitsangebot quantitativ und qualitativ verringern. Wer nur an volkswirtschaftliches Wachstum denkt, wird die ordoökonomischen Aufgaben vernachlässigen. Und wer in Zeiten des Booms die Landwirtschaft großzügig subventioniert, vergrößert die Gefahr einer inflatorischen Entwicklung.

Mit bloßen Appellen — wie sie schon der Reichskanzler *von Bülow* anno 1908 für richtig hielt[20] — lassen sich derartige *Inkonsequenzen* nicht bekämpfen. Alle strukturökonomischen, mikroökonomischen, makroökonomischen und sozialen Planungen müssen vielmehr aufeinander und nicht zuletzt auf die ordoökonomische Planung abgestimmt werden, damit die Marktwirtschaft langfristig funktioniert. Dies gilt nicht zuletzt auch für Subventionen oder Steuerpräferenzen, deren Verwendung in einer Marktwirtschaft keineswegs so unproblematisch ist, wie die These, daß Mittel dieser Art „marktkonform" seien[21], zu besagen scheint.

*Die Zusammenhänge sind vielmehr weit komplizierter, als gemeinhin angenommen wird.* Selbst ein relativ bescheidener Eingriff, wie die Einführung eines Pauschbetrages bei der Lohnsteuer, kann dabei unter Umständen struktur-, mikro-, makro- und sozialökonomische Wirkungen haben. Wird die Benutzung von Kraftfahrzeugen für die Fahrt zur Arbeit durch (scheinbar) überhöhte Pauschbeträge bei der Lohnsteuer gefördert, so wird dies die Entwicklung der Motorisierung beschleunigen. Geschieht dies im falschen Augenblick, bevor die Straßen ausgebaut und Parkplätze geschaffen sind, so kann die Folge eine Verstopfung der Landstraßen und ein Verkehrschaos in den Großstädten sein. Gleichzeitig kann die Einführung oder Aufhebung derartiger Werbungspauschalen den Wettbewerb auf den Märkten verzerren. Wird z. B. das Fahrrad bei der Gewährung der Pauschbeträge ausgenommen, so geht der Absatz von Fahrrädern zurück. Nimmt die

---

[20] Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, Sitzung am 19. 11. 1908, S. 5540 ff., insbes. S. 5543 f.

[21] Für *Röpke*, auf den die Unterscheidung von „konformen" und „nichtkonformen" Interventionen zurückgeht, zeigt sich „der nichtkonforme Charakter einer Intervention ... darin, daß sie durch Lahmlegung der Preismechanik eine Situation herbeiführt, die sofort einen neuen und tieferen Eingriff ruft, der die bisher vom Markte besorgte Regulierungsfunktion nunmehr auf die Behörde überträgt". Eine wirtschaftspolitische Maßnahme wird jedoch keineswegs erst dann problematisch, wenn sie die Preismechanik lahmlegt. *Jede* Einführung, Abschaffung, Reduzierung oder Erhöhung von — angeblich „marktkonformen" — Subventionen oder Steuern beeinflußt den wirtschaftlichen Ablauf und kann bei falscher Dosierung unerwünschte Wirkungen in vielerlei Hinsicht haben. Vgl. aber Wilhelm *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach - Zürich (1942) 1948[5], S. 258 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachfrage bereits aus anderen Gründen ab, so wird diese Tendenz verstärkt. Wird umgekehrt die Werbungspauschale für Kraftfahrzeuge wieder aufgehoben, wie dies gegenwärtig in der Bundesrepublik gerade geplant wird, so kann — zumindest unter bestimmten Bedingungen — die Automobilindustrie von einer Absatzkrise getroffen werden, in der die kleinen Firmen ausscheiden oder fusionieren müssen und sich voraussichtlich außer Daimler-Benz die ausländischen Giganten am besten halten werden. Auch makroökonomisch können die Folgen bedeutungsvoll sein, weil die Automobilindustrie in unserer Zeit eine konjunkturelle Schlüsselposition besitzt. Die Begünstigung des Absatzes von Automobilen wird tendenziell die Beschäftigung erhöhen, wie die Erfahrungen mit der Abschaffung der Kfz-Steuer nach 1933/34 gezeigt haben, und die Abschaffung einer solchen Absatzbegünstigung wird tendenziell die Rate der Beschäftigung reduzieren. Sozialpolitisch wirkt sich eine Streichung oder Senkung dieser Pauschbeträge wie eine Steuererhöhung für die unteren Einkommensbezieher aus. Infolge dieser verschiedenen Einflüsse können Subventionen sowohl Heilmittel als auch Gift sein. Entscheidend wird es dabei neben der Dosierung auf die Abwägung von erwünschten und unerwünschten Wirkungen ankommen, deren gleichzeitiges Auftreten nicht immer vermeidbar ist. *Indikative Maßnahmen in einer Marktwirtschaft verlangen daher nicht weniger, sondern eher mehr Sachverstand als imperative Planungen in zentralgeleiteten Wirtschaften.*

2. *Zweitens können die staatlichen Planungsinstanzen ähnlich wie private Wirtschafter auch die künftige Entwicklung falsch beurteilen.* Auch Sachverständige und wirtschaftswissenschaftliche Institute können sich täuschen. So haben z. B. im Jahre 1956 die Sachverständigen der OEEC eine vermehrte Investitionstätigkeit im Kohlenbergbau verlangt, die — wie sie schrieben — „Westeuropa niemals ... bereuen" würde[22]. Die drei Weisen von Euratom, die Herren Louis *Armand*, Franz *Etzel* und Francesco *Giordani*, haben im Frühjahr 1957 ebenfalls prophezeit, daß die Nachfrage nach Steinkohle bis 1975 zumindest ebenso stark anwachsen werde wie das Angebot an Steinkohle[23]. Und der damalige Bundesminister für Atomkernenergie und Wasserwirtschaft, Siegfried *Balke*, glaubte noch im Oktober 1957, „daß die Steinkohle als Primärenergieträger in diesem Wirtschaftsraum nicht nur einen Vorrang behalten wird, sondern daß sie bis zum Jahre 1975 40 bis 50 Mio. t jährlich mehr als im Jahre 1955 fördern muß, um den

[22] Europas Energie- Bedarf. Sein Anwachsen — seine Deckung, Bericht einer Sachverständigen-Gruppe, Bonn 1956, S. 35; vgl. auch Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Hohe Behörde), Die Investitionen in den Kohle- und Stahlindustrien der Gemeinschaft, Bericht über die Erhebung 1956, Juli 1956, insbes. S. 40.

[23] Ziele und Aufgaben für EURATOM, (ohne Ortsangabe) May 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Energiebedarf zu decken"[24]. Auf Grund dieser und ähnlicher Prognosen wurden im Bergbau Milliarden-Beträge investiert. Tatsächlich zeigte sich schon im nächsten Jahre, nämlich bereits im Jahre 1958, in den Ländern der Montan-Union ein Rückgang der Nachfrage nach Steinkohle um 32 Mio. t. Von 1957 bis 1964 ist der Verbrauch an Steinkohle in der Bundesrepublik um 20 Mio. t und damit um fast 15 % zurückgegangen[25]. Derartige Beispiele für Fehlschätzungen lassen sich beliebig vermehren. Friedrich *Lutz* hat in seinem bekannten Züricher Vortrag von 1955 über „Das Problem der Wirtschaftsprognosen"[26] eine ganze Reihe solcher Fehlprognosen zusammengestellt.

Freilich sind — dies sollte nicht verkannt werden — die *Ursachen* für solche Fehlschätzungen sehr verschieden.

Einmal können die Gutachten den Wünschen bestimmter Interessentengruppen entsprechen und von diesen beeinflußt sein. Zum anderen können Voraussetzungen übersehen werden, mit deren Hilfe die Ausgangszahlen gewonnen wurden, welche den Schätzungen zugrunde gelegt worden sind. Wer z. B. bei seinen Schätzungen von den Zahlen der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung" ausgeht, sollte sich der „heroischen Annahmen" bewußt bleiben, ohne die ihre Aufstellung nicht möglich ist. Bei ihr werden z. B. die indirekten Steuern vom Bruttosozialprodukt abgesetzt, als ob — man denke nur an die deutsche Umsatzsteuer — die vom Gesetzgeber gewollte Überwälzung in jedem Falle auch in der Realität erfolgt. Umgekehrt werden bei der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die direkten Steuern schlechthin als unüberwälzbar behandelt, obschon diese Unüberwälzbarkeit nur für stationäre Modelle, nicht aber für Prozeßverläufe in einer sich entwickelnden Wirtschaft Gültigkeit besitzt, in der die Unternehmer ihren Gewinn nicht zeitlos maximieren, sondern eine Politik der Wachstumsverstetigung betreiben müssen. Infolgedessen finden sich hier auch jene Auftragsbestände resp. Lieferfristen, die mit dem von *Cournot* und seinen Nachfolgern unterstellten Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage unvereinbar sind[27]. Ebenso kann die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die interne Produktion der Haushalte nicht berücksichtigen. Das statistisch erfaßbare Sozialprodukt steigt infolgedessen an, wenn die Frauen einen Beruf ergreifen und dafür ihren Haushalt vernachlässigen, und es sinkt umgekehrt wieder ab, wenn die Frauen ihre Familien wie früher versorgen. Auch durch Verkennung dieses Sachverhaltes werden Fehlprognosen möglich.

---

[24] In seinem Vortrag „Zur Technik der Gewinnung von Atomkernenergie in Europa", abgedr. in: Euratom, Wirtschaftliche, politische und ethische Probleme der Atomenergie, Bonn 1957, S. 47.

[25] Vgl. Jahrbuch des Deutschen Bergbaus, 58. Jg. (1965), S. 943.

[26] Tübingen 1955.

[27] Helmut *Arndt*, Mikroökonomische Theorie, 2. Bd., a.a.O., S. 36 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vielfach wird auch der Charakter marktwirtschaftlicher Voraussagen verkannt. Man rechnet — ähnlich wie in manchen Zentralverwaltungswirtschaften — die künftige Produktion oder den künftigen Bestand bis auf die letzte Stelle aus. So hat z. B. ein deutsches Wirtschaftsinstitut im Jahre 1955 prophezeit, daß im Jahre 1962/63 in der Bundesrepublik exakt 280.284 (!) Personenkraftwagen zugelassen würden[28]. Tatsächlich waren es weit über 1 Million. Mit Recht hat sich daher kürzlich Rolf *Rodenstock*[29], der Vorsitzende des Deutschen Industrieinstituts, gegen die Scheinexaktheit gewandt, die hier zum Ausdruck kommt.

*Voraussagen in einer zentralgeleiteten Wirtschaft und Prognosen in einer Marktwirtschaft haben endlich verschiedene Aufgaben und eine unterschiedliche Bedeutung.* Die Voraussagen in einer zentralgeleiteten Wirtschaft werden Bestandteile eines Plans, dessen Realisierung mit allen Mitteln des Zwangs und damit imperativ im engsten Sinn des Wortes angestrebt wird. In einer Marktwirtschaft ist dies schon deshalb nicht möglich, weil hier weder Produktion noch technischer Fortschritt zentral gelenkt werden, sondern sich ungehemmt und frei entwickeln können. Insofern ist für einen ausgesprochenen Planungsfanatiker die Zentralverwaltungswirtschaft ein idealeres Objekt als die auf den individuellen Planungen einzelner Wirtschaftssubjekte aufbauende Marktwirtschaft. Die wirtschaftspolitischen Voraussagen in der Marktwirtschaft haben einen ganz anderen Sinn. Sie sagen, was geschieht, wenn ein bestimmter Trend anhält, sofern keine Gegenmaßnahmen getroffen werden, und geben damit der staatlichen Planungsstelle die Möglichkeit, eine unerwünschte Entwicklung zu verhindern. Gerade in den wirtschaftspolitisch entscheidenden Fällen wird nicht prophezeit, was geschehen wird, sondern es wird vielmehr umgekehrt auf eine Entwicklung aufmerksam gemacht, die nicht eintreten sollte. Es handelt sich insofern mehr um *Diagnosen* als um Prognosen. Wenn der deutsche „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" in seinen Gutachten bestimmte Voraussagen gemacht hat, so doch nur deshalb, um unerwünschte volkswirtschaftliche Entwicklungen, im konkreten Fall[30] z. B. eine gefährlich werdende inflatorische Tendenz, zu bekämpfen. Niemand kann bestreiten, daß solche Voraussagen sinnvoll und möglich sind.

---

[28] Heinz *Zimmermann*, Die künftige Entwicklung des Bestandes an Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung, Essen 1955.

[29] Rolf *Rodenstock*, Die Rolle der Wissenschaft in der Wirtschaftspolitik, Vorträge auf der Jahrestagung 1966 des Deutschen Industrieinstituts, Köln 1966, S. 19 ff.

[30] Jahresgutachten 1965/66, Stabilisierung ohne Stagnation, Stuttgart - Mainz 1965, S. 99 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. *Drittens kann sich der Staat bei der Wahl seiner Mittel vergreifen.* Wer in einer Zeit der Unterbeschäftigung die „Sparsamkeit" fördert — wie dies seinerzeit das *Brauns-Gutachten*[31] in der Weltwirtschaftskrise vorgeschlagen hat — wird die Zahl der Arbeitslosen nicht verringern, sondern erhöhen. Wer den Kohlepreis oberhalb des Weltmarktpreises ansetzt, wird damit zugleich die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Stahlindustrie beeinträchtigen. Ein Stahlkartell wiederum, das die Preise erhöht, löst vielleicht die Probleme der Stahlindustrie, aber nicht die volkswirtschaftlichen Probleme, um die es geht. Und wer bei einer überflüssigen Produktion ihre Fortsetzung anstelle ihrer Einstellung begünstigt, verstärkt das Überangebot. Im Jahre 1953 wurde durch eine Verordnung zu § 20 des Milch- und Fettgesetzes der Preis für Raps auf etwa die doppelte Höhe des Weltmarktpreises festgesetzt. Die Anbaufläche erhöhte sich daher von 1953 bis 1962 auf mehr als das Vierfache. Gleichzeitig wurde dekretiert, daß der Margarine 5 % des aus dem Raps gewonnenen Rüböls beigemischt werden mußte. Die deutsche Margarineindustrie mischt jedoch fast kein Rüböl in die Margarine, weil der bittere Geschmack ihre Kunden verbittert. Die ihnen auferlegten Pflichtmengen verkauft sie mit entsprechenden Verlusten zum Weltmarktpreis weiter. Trotzdem wurde inzwischen der Beimischungszwang auf 10 % erhöht, um den Absatz für die gestiegene Rapsproduktion zu sichern. Noch in diesem Jahr hat der Bundestag ein Gesetz über die Unterbringung von Rüböl erlassen, das lt. amtlicher Begründung nicht zuletzt der „Ernährungssicherung in Krisenzeiten" dienen soll. Es handelt sich also offenbar um die Schließung der sog. „Fettlücke" und damit um die Sicherung des Fettbedarfs aus eigener Scholle, während zur gleichen Zeit nichts geschieht, um die Unabhängigkeit der Bundesrepublik gegenüber ausländischen Ölgesellschaften zu sichern, obschon deren vereinter Druck bereits in Friedenszeiten unerwünschte Folgen haben könnte. Makaber ist, daß der Ursprung jener Rapsaktion auf die Autarkiebestrebungen des NS-Regimes zurückgeht und weder mit unserer Marktwirtschaft noch mit der Liberalisierung unseres Außenhandels vereinbar ist. Vielleicht ist jedoch an zuständiger Stelle noch nicht gemerkt worden, daß mit den Autarkiebestrebungen[32] der volkswirtschaftliche Grund für den Rapsanbau entfallen ist.

Selbst wenn das eingesetzte Mittel richtig ist, kann seine Dosierung falsch sein. Während die Subventionen, die in Berlin für den Zuzug

---

[31] Gutachten zur Arbeitslosenfrage, erstattet von der Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage, 2. Teil, Berlin 1931, S. 4.

[32] Zwischen Autarkiebestrebungen und dem Schutz gegenüber der Gefahr einer möglichen internationalen Kartell- oder Corner-Bildung ist streng zu unterscheiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jugendlicher Arbeitskräfte und die Erweiterung oder Neugründung von Produktionsbetrieben gewährt werden, nicht ausreichen, wird der Bau von Häusern, Gebäuden oder Zentren, sofern sie nicht primär Wohnzwecken dienen, in ungewöhnlich großzügiger Weise selbst dann unterstützt, wenn die Räume ganz oder überwiegend leerstehen. In den ersten drei Jahren und über diese drei Jahre frei verteilbar können insgesamt 75 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden. Da dieser Prozentsatz von der gesamten Bausumme und nicht nur von der Höhe des eigenen Kapitaleinsatzes berechnet wird, kann der Bauherr unter Umständen mehr an Steuern sparen, als er selbst investiert. Beträgt — vereinfacht gerechnet — bei einem Bauprojekt von 10 Mio. DM die Selbstbeteiligung 3 Mio. DM, so können 7,5 Mio DM vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden. Bei einem Einkommensteuersatz von 50 % ergibt sich damit, selbst wenn andere Steuereffekte unberücksichtigt bleiben, eine Steuerersparnis von 3,75 Mio. DM, so daß der Überschuß über die aufgewandten Eigenmittel eine dreiviertel Million DM beträgt. Die Steuermehrbelastung der folgenden Jahre, die sich bei einer Vorwegnahme von Abschreibungen ergibt, kann dann vielfach aus der Verzinsung des Überschusses, im Beispiel 0,75 Mio. DM, bestritten werden. Die Folge derart übertrieben hoher Bausubventionen können Überinvestitionen und damit eine Verunstetigung des Wachstums sein. Reicht der Zuzug von Arbeitskräften umgekehrt auf längere Sicht nicht aus oder wandern Produktionsbetriebe infolge unzureichender Subventionen ab, so kann dies die unerwünschten Wirkungen verstärken. Auch dieses Beispiel ist kein Einzelfall.

4. *Viertens kann die nationale Planungsfreiheit durch internationale Bindungen eingeschränkt werden.*

Diese Bindungen können *politischer* Art sein. Selbst wenn der Reichskanzler *Brüning* in der Weltwirtschaftskrise die Rezepte der modernen Beschäftigungstherapie besessen hätte, so konnte er sie nicht anwenden, ohne die Aussicht auf einen Erlaß der Reparationsverpflichtungen zu zerstören. Die Lausanner Konferenz von 1932 wäre gescheitert, weil die Alliierten eine großzügige Kreditschöpfung in Deutschland als Beweis für mangelnden Erfüllungswillen angesehen hätten. — Auch in der Gegenwart spielen politische Bindungen eine Rolle. Dies gilt z. B. für die Übernahme von Entwicklungshilfe oder für die Verpflichtung, in einem anderen Staate für Milliardenbeträge Kriegsmaterial zu kaufen, ohne Rücksicht darauf, ob dies mit der jeweiligen Etatslage vereinbar ist oder ob die angebotenen Rüstungsgüter überhaupt geeignet sind.

Die internationalen Bindungen können aber auch wirtschaftlicher, und zwar insbesondere *weltwirtschaftlicher*, Art sein. Ist die Währung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines Landes frei konvertibel und der Warenverkehr mit dem Ausland liberalisiert, so kann ein Staat (solange die anderen Nationen nicht ein gleiches tun) keine Inflation verursachen, ohne mit dem Export zugleich die einheimische Vollbeschäftigung zu gefährden. In einer Aera weltwirtschaftlichen Freihandels können monetäre Maßnahmen nicht ohne Rücksicht auf die Handelspartner geplant werden.

5. *Endlich können staatliche Planungsstellen aus drei Gründen von ihren volkswirtschaftlichen Aufgaben durch spezielle Interessen abgelenkt werden:*

a) weil die volkswirtschaftlichen Planungsaufgaben mit den *Interessen des Staatsfiskus* kollidieren,

b) weil zwischen dem Staatsinteresse und den *Interessen der politischen Parteien* Konflikte auftreten und

c) weil die Entscheidungen staatlicher Planungsinstanzen von *Interessengruppen* beeinflußt werden.

a) Einmal ist der Staat nicht nur Planungsinstanz, sondern *selbst Wirtschaftssubjekt* mit eigenen Aufgaben und Zielen. Hieraus ergeben sich zwangsläufig Interessenkollisionen. Die Planungsinstanz kann z. B. an stabilen Preisen interessiert sein. Gerade in diesem Augenblick aber kann der Staat in seiner Eigenschaft als Wirtschaftssubjekt die Eisenbahntarife heraufsetzen oder die Brief- und Telefongebühren erhöhen. In der Weltwirtschaftskrise konnten oder wollten die Staaten — in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftssubjekte — nicht auf Steuereinnahmen verzichten, obschon dies konjunkturpolitisch zweckmäßig gewesen wäre. So kam man damals auf die Idee der „redistributiven Einkommensbesteuerung", die durch Umverteilung der Steuer von den Armen auf die Reichen[33] die privaten Konsumeinkommen erhöht, ohne das staatliche Steueraufkommen zu schmälern. Nicht in allen Fällen sind jedoch derartige Kompromisse zwischen volkswirtschaftlichen und fiskalischen Interessen möglich.

b) Zum anderen können zwischen Staatsinteresse und den Interessen der politischen Parteien Konflikte auftreten. Volkswirtschaftlich kann es zweckmäßig sein, daß der Staat nicht durch eine weitere Erhöhung seiner Ausgaben einen bereits bestehenden inflationären Trend verstärkt. Vom *Standpunkt der regierenden Parteien* kann sich jedoch angesichts bevorstehender Wahlen das Gegenteil als vorteilhaft erweisen. Ein besonders drastisches Beispiel ist aus der jüngeren deutschen

[33] Beschäftigungspolitisch wirksamer ist die Redistribution von den kinderlosen auf die kinderreichen Haushalte, die im Deutschen Reich nach 1933 aus bevölkerungspolititischen Gründen durchgeführt wurde. Sie begünstigt nicht nur die Haushalte mit der höheren Verbrauchsneigung, sondern ruft eine Steigung der Nachfrage auch durch das *Wachstum der Bevölkerung* hervor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergangenheit bekannt. Zunächst ist 1964 mit Wirkung vom 1. Januar 1965 die Einkommensteuer gesenkt worden, wobei der sog. „Mittelstandsbauch" beseitigt wurde. Im Wahljahr 1965 hat dann der Bundestag eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, die dem Staatshaushalt 1966 eine erhebliche Mehrbelastung brachten. Da diesen gesetzlich beschlossenen Mehrausgaben keine entsprechenden Mehreinnahmen entgegenstanden, war man nach der Wahl gezwungen, die vor der Wahl verabschiedeten Gesetze zu revidieren. Durch das am 20. Dezember 1965 verabschiedete „Haushaltssicherungsgesetz" wurde die vor der Wahl verkündete zusätzliche Subventionierung der Landwirtschaft von 1,03 Milliarden DM um 25 %, d. h. also um 260 Mio. DM gekürzt. Die Verbesserung des Mutterschutzes wurde um ein Jahr vom 1. Januar 1966 auf den 1. Januar 1967 verschoben, woraus sich eine Einsparung von rd. 260 Mio. DM ergab, ohne daß bisher Erörterungen angestellt wurden, woher dieser Betrag in den kommenden Jahren genommen werden soll. Das sog. Pennälergehalt wurde von DM 40,— auf DM 30,— gekürzt, um die Ausgaben um weitere 150 Mio. DM zu verringern. Weitere Abstriche von insgesamt rd. 112 Mio. DM ergaben sich durch Änderung des Leistungsförderungsgesetzes und des Wohnungsbauänderungsgesetzes, die ebenfalls in den letzten Monaten vor den Wahlen erlassen wurden. Trotz der nachträglichen Einsparungen von insgesamt 3,2 Milliarden DM hält sich der Staatshaushalt 1966 nur deshalb im Rahmen des Wachstums, weil — wie *Fertsch-Röver* auf der letzten Jahrestagung der ASU in Köln formulierte — „entscheidende Ausgaben verschleiert wurden und formal außerhalb des Etats wirksam werden"[34]. Zu erwähnen wären in diesem Zusammenhang für das Jahr 1966 die 750 Mio. DM Schuldbuchforderungen, die der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung in Nürnberg zugewiesen wurden und die Verlagerung von Verkehrsausgaben in Höhe von 350 Mio. DM vom Bund auf die Öffa, die schon in den dreißiger Jahren zur Kreditschöpfung eingesetzt worden war. Es ergibt sich somit für 1966 ein „Schattenetat" von über einer Milliarde DM; für 1967 wird er mindestens auf zwei, wenn nicht sogar auf sechs Milliarden DM zu veranschlagen sein[35]. Die sichtbaren Schulden des Bundes haben sich in fünf Jahren — d. h. vom 1. 7. 1960 bis zum 30. 9. 1965 — um rund 10 Milliarden DM erhöht. Neuerdings

---

[34] Geldwertstabilität verlangt neue Strukturen in Wirtschaft und Staat, Die Aussprache 16 (1966), S. 177.

[35] In dem Betrage von 6 Mrd. DM ist ein Betrag von 3,6 Mrd. DM für Rüstungskäufe in USA enthalten. Tatsächlich verlangte Bundeskanzler Erhard, wie die Zeitungen am Tage nach diesem Vortrage meldeten, daß dieser Betrag von der Bundesbank finanziert werden sollte, was Bundesbankpräsident Karl Blessing ablehnte. Nicht berücksichtigt ist in der vorliegenden Schätzung, daß die Steuereingänge möglicherweise um einige Mrd. DM hinter den Schätzungen zurückbleiben können. Ebenso sind Etatabstriche nicht einkalkuliert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beanspruchen öffentliche Auftraggeber verlängerte Zahlungsfristen. In einer Zeit der Prosperität hat somit der Staat *entgegen jeder ökonomischen Vernunft* Schulden gemacht und eine Politik der öffentlichen Kreditschöpfung getrieben, was nicht ausschließt, daß der Staat bei einem Konjunkturumschlag in den entgegengesetzten Fehler verfällt. Gleichzeitig finden sich im Jahr 1966 in den Etats von Bund und Ländern weit über 9 Milliarden DM an sichtbaren Subventionen. Die unsichtbaren Subventionen des Bundes betragen allein 15,1 Milliarden DM[36]. Auch wenn viele der gewährten Subventionen volkswirtschaftlich gerechtfertigt sind, so wird sich kaum bestreiten lassen, daß die Gesamthöhe dieser Beträge, die zugleich Ursache der fragwürdigen Finanzgebarung ist, weder ohne wahltaktische Einflüsse noch ohne den Druck der Lobbies voll erklärt werden kann.

Es wäre nun falsch, die Ursache für derartige Erscheinungen allein oder primär bei der einen oder anderen politischen Partei zu suchen. Der Fehler liegt hier nicht so sehr bei den demokratischen Parteien, die offenbar moralisch überfordert sind, wenn sie wahltaktisch zweckmäßige Subventionen aus volkswirtschaftlichen Gründen ablehnen sollen, sondern *an der mangelnden Trennung von Partei- und Wirtschaftspolitik*. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

c) Last not least ergibt sich in der pluralistischen Demokratie bekanntlich die Möglichkeit, daß Regierung und Parlament durch *Interessentengruppen* beeinflußt werden[37]. Auf die wirtschaftliche Planung kann hierbei in zweierlei Weise eingewirkt werden: Erstens durch die Lobbies und zweitens durch Angehörige von Regierung und Parlament, die selbst Vertreter von Gruppen sind oder sich als „Anwälte" ihrer Gruppen fühlen.

Die viel gehörte These, daß sich die Gruppeninteressen gegenseitig ausbalancieren, so daß trotz des Gruppenegoismus zuletzt das Bestmögliche für die Gesellschaft herauskomme, ist falsch. *Diese Art von „invisible hand" gibt es nicht,* und zwar aus zwei Gründen:

(I) Erstens sind nicht alle Menschen gleichermaßen organisiert und organisierbar.

(II) Und zweitens sind nicht alle Gruppen gleich stark oder gleich rücksichtslos.

---

[36] Die neuen Zahlen ergeben sich aus dem „Bericht über die Entwicklung der sichtbaren und unsichtbaren Finanzhilfen des Bundes" (hrsg. vom Bundesfinanzminister), Bundestagsdrucksache V/931.

[37] Vgl. hierzu u. a. Die Abhandlungen von Oswald *von Nell-Breuning* und Eugen *Kogon* im 3. Bd. von „Die Konzentration in der Wirtschaft" (hrsg. von Helmut Arndt), Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 20, Berlin 1960 sowie Andreas *Predöhl* und Georg *Weippert* (Hrsg.), Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 37, 38, 39, Berlin 1965/1966; vgl. ferner das im Anhang genannte Schrifttum.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotzdem scheint heute die Mitwirkung der Lobbyisten bei der Gesetzgebung in manchen Ländern schon institutionalisiert zu sein. Die Referentenentwürfe der Ministerien erreichen die Parlamente erst, nachdem die Ministerialbürokratie den Text der Gesetzesnovellen mit den Interessentengruppen abgestimmt hat. In der Bundesrepublik z. B. können nach § 23 der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien" in der Fassung vom 10. März 1960 zur Beschaffung von Unterlagen für die Vorbereitung von Gesetzen die Vertretungen der beteiligten *„Fachkreise"* herangezogen werden. Nach Abs. 2 des gleichen Paragraphen ist — so heißt es wörtlich — „darauf zu achten, daß mit den Vertretungen der Fachkreise nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert". Tatsächlich werden in der Bundesrepublik Referentenentwürfe an die Verbände vielfach unter Ausschluß der Öffentlichkeit übersandt, obschon dies kaum mit Sinn und Absicht unseres Grundgesetzes und vor allem *nicht mit einer einheitlichen wirtschaftlichen Planung vereinbar* ist.

Unter solchen Umständen und bei so vielfältigen Einflüssen kann die staatliche Planung nicht konsequent und widerspruchsfrei sein. Eher ist verwunderlich, daß bisher nicht noch größere Schäden sichtbar geworden sind. Allerdings ist — wie hier zur Vermeidung von Mißverständnissen mit aller Deutlichkeit ausgesprochen werden muß — die seit der Koreakrise anhaltende Konjunktur nicht so sehr das Resultat binnenwirtschaftlicher und damit nationalstaatlicher Planung. Ihre Ursachen sind primär die Entwicklung der Exporte und die mit den Exporten einhergehende Entstehung von Devisen, die mit dem internationalen Geldstrom zugleich auch die nationalen Geldströme positiv beeinflußt hat[38]. Mit der Erhöhung der volkswirtschaftlichen Produktivität, die schon die klassischen Ökonomen vom Außenhandel erwarteten, ist somit — dank des Umtausches von Devisen in Banknoten und dank der Schöpfung von Währungsvaluten — eine Zunahme der nationalen und internationalen Geldversorgung verbunden. Beides ist Folge der weltweiten Liberalisierung und damit Folge *internationaler* Planung. Die wirtschaftliche Blüte findet sich daher auch in der Schweiz wie in Italien, in Österreich wie in Belgien, in der Bundesrepublik wie in Frankreich, das nunmehr seit rund 20 Jahren mit der Planification experimentiert. Sie ist trotz nicht unerheblicher Unterschiede in Art und Umfang der staatlichen Planung in allen diesen Ländern relativ gleich hoch.

Als Ergebnis unserer Analyse zeigt sich somit ein ernstes *Dilemma: Auf der einen Seite funktioniert die Marktwirtschaft langfristig nicht*

---

[38] Helmut *Arndt*, Volkswirtschaftliches Wachstum und weltwirtschaftlicher Geldkreislauf, in: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, Carl Föhl zum 65. Geburtstag, hrsg. von Erich Schneider, Tübingen 1966, S. 7 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*ohne eine ihr entsprechende staatliche Planung* und *auf der anderen Seite ist der Staat mit seinen Institutionen für diese Planungsaufgaben nicht oder wenigstens nicht ohne weiteres geeignet.* Ein Gesetz, das auf dem Sektor der öffentlichen Kreditgebarung eine größere Einheitlichkeit herstellt, ändert an diesem Dilemma wenig, ganz davon abgesehen, daß in der jüngeren Vergangenheit im Bereich des öffentlichen Kredites weniger die Uneinheitlichkeit als die Einheitlichkeit in der falschen Richtung festzustellen war.

Damit komme ich zum *Schluß.* Die Konsequenzen, die sich zumindest für den wirtschaftspolitischen Theoretiker ergeben, sehe ich primär in zwei Richtungen:

(I) *Einmal muß die erforderliche Einheitlichkeit der marktwirtschaftlichen Planung wiederhergestellt werden.* Zur Zeit weiß in manchen Ländern offenbar das eine Ministerium nicht, was das andere tut. Auch die Parlamente erfüllen ihre Koordinationsaufgaben nicht mehr. Wirtschaftlich entscheidende Gesetzesentwürfe scheinen außer den Vertretern der zuständigen Ressorts und den Repräsentanten der interessierten Verbände nur noch die Mitglieder eines parlamentarischen Ausschusses oder Unterausschusses zu überprüfen. Eine einheitliche marktwirtschaftliche Planung ist daher nicht zu erwarten, solange keine *sachkundige Koordinationsstelle mit ausreichenden Vollmachten* konstituiert worden ist. Dabei kann hier dahingestellt bleiben, ob diese Koordinierungsstelle beim Bundeswirtschaftsministerium, beim Bundeskanzleramt oder beim Bundesrat zu etablieren ist.

(II) Zum anderen scheint es an der Zeit, daran zu erinnern, warum seinerzeit die Unabhängigkeit der Zentralnotenbanken geschaffen worden ist. Im 19. Jahrhundert bestand die staatliche Wirtschaftspolitik primär aus geldpolitischen Maßnahmen. Seitdem sind über 100 Jahre vergangen, in denen die Wirtschaft komplizierter und die staatlichen Planungen umfassender geworden sind. Damit ergibt sich als letzte Konsequenz: Soll die Marktwirtschaft des 20. Jahrhunderts langfristig funktionieren, so werden nicht nur die geldpolitischen, sondern auch andere inzwischen entwickelte wirtschaftspolitische Maßnahmen *unabhängigen* Institutionen zu übertragen sein. Dies gilt insbesondere für Subventionen. Derartige Institutionen können ähnlich wie die Bundesbank vom Parlament konstituiert werden. Bei der Bundesbank wird das Direktorium durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung bestellt. Entscheidend ist nur, daß diese Institutionen während ihrer Arbeit dem Spiel der Parteien



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und dem Einfluß der Lobbies entzogen werden[39]. Auf die hiermit angeschnittenen Probleme wird sicher in der Diskussion noch einzugehen sein.

Auch eine Demokratie funktioniert nur, wenn sich das Parlament langfristig auf jene Aufgaben beschränkt, denen es gewachsen ist. Diese Feststellung erhält heute dadurch ein besonderes Gewicht, daß sich die Aufgaben von Regierung und Parlament im Laufe der letzten hundert Jahre quantitativ — und auch qualitativ — verdoppelt und verdreifacht haben, ohne daß bisher weder die rechtliche noch die tatsächliche Verfassung dieser von Grund auf veränderten Sachlage in ausreichendem Umfange Rechnung tragen. Allein die Aufgaben der marktwirtschaftlichen Planung in modernen Industriestaaten sind so umfangreich, daß Regierung und Parlament in ihrem heutigen Aufbau und bei ihrer heutigen Arbeitsweise überfordert werden. Es bedarf insoweit einer Reform unserer demokratischen Einrichtungen, wenn Fehlplanungen und Planungswidersprüche, wie sie fast täglich deutlicher zutage treten, auf ein langfristig erträgliches Maß reduziert werden sollen. Ein Schritt auf diesem Weg ist die — sicherlich nicht in einem Zuge mögliche — Übertragung bestimmter Arten von staatlicher Wirtschaftsplanung auf besondere Institutionen, die so konstituiert sind, daß sie ihre Entscheidungen *unabhängig von wahltaktischen Erwägungen und unabhängig von den Einflüssen der Lobbies* zu fällen vermögen.

Je besser die Planung in der Marktwirtschaft ist — und dies gilt sowohl für die private wie für die staatliche Planung — desto weniger Planung ist notwendig. Auf die hiermit zu lösenden Probleme aufmerksam gemacht zu haben, war meine Aufgabe.

## Schrifttum

### I. Allgemeine Literatur

*Landauer,* Carl, Planwirtschaft und Verkehrswirtschaft, München und Leipzig 1931.

*Hayek,* F. A., Collectivist Economic Planning, London (1935) 1947[3].

*Nicklisch,* Heinrich, Die Lenkung der Wirtschaft, Stuttgart 1935.

*Cole,* G. D. H., Principles of Economic Planning, London 1935.

---

[39] In diesem Zusammenhang ist nicht uninteressant, daß der Präsident des Bundesrechnungshofes, Staatssekretär a. D. Volkmar *Hopf*, etwa vier Wochen nach diesem Vortrag vor der „Rechts- und Staatswissenschaftlichen Vereinigung" in Düsseldorf den Standpunkt vertrat, daß der Bundesrechnungshof nach einer Änderung seiner personellen Besetzung Parlament und Regierung bei Gesetzesentwürfen beraten solle. Vgl. FAZ 1966, Nr. 246, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Haussmann,* Fritz, Rechtsstaat und ‚Wirtschaftslenkung'. Ein Beitrag zum Problem: Staat, Recht und Wirtschaft, Basel 1938.

*Lange,* Oskar, *Taylor,* Fred M., On the Economic Theory of Socialism, (1938), New York, Toronto, London 1964.

*Huppert,* Walter, Grundlagen der Planwirtschaft, Berlin 1939.

*Bosch,* Margarete, Gelenkte Marktwirtschaft. Die geschichtliche Notwendigkeit einer Gestaltung der Wirtschaft, Stuttgart, Berlin 1939.

*Küng,* Emil, Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941.

*Hayek,* F. A., Der Weg zur Knechtschaft (Hg. W. Röpke), Erlenbach, Zürich (1943) 1952[2].

*Landauer,* Carl, Theory of National Economic Planning, Berkeley, Los Angeles (1944) 1947[2].

*Lerner,* Abba P., The Economics of Control, New York (1944) 1949[5].

*Hübner,* Rudolf, Großbritanniens Wirtschaftsplan, Mainz 1947.

*Franks,* Oliver, Central Planning and Control in War and Peace, Cambridge, Mass. 1947.

*Wootton,* Barbara, Freiheit in der Planwirtschaft, Hamburg 1947.

*Lauterbach,* Albert, Economic Security and Individual Freedom, New York (1948) 1949[2]
deutsch: Sicherheit und Freiheit in Wirtschaft und Gesellschaft (Internationale sozialwissenschaftliche Bibliothek, Bd. 7), Stuttgart, Düsseldorf 1958.

*Jewkes,* John, Ordeal by Planning, London 1949.

*Lenz,* Friedrich, Wirtschaftsplanung und Planwirtschaft, Berlin 1948.

*Müller-Armack,* Alfred, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1948.

*Meade,* James Edward, Planning and the Price Mechanism, London (1948) 1962[5], deutsch in: Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung, Tübingen, Zürich, 1955.

*Pütz,* Theodor, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Frankfurt/Main 1948.

*Durbin,* E. F. M., Problems of Economic Planning. Papers on Planning and Economics, London (1949) 1963[4].

*Harris,* Seymour E., Economic Planning, New York 1949.

*Lewis,* W. Arthur, The Principles of Economic Planning, London (1949) 1963[7].

*Böhm,* Franz, Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), 3. Bd. (1950).

*Clark,* John Maurice, Alternative to Serfdom, New York 1950 (deutsch: Sicherheit in Freiheit, Unsere Gesellschaft zwischen Anarchie und Planung, Frankfurt/M. - Wien 1954).

*Kapp,* K. William, The Social Costs of Private Enterprise, Harvard 1950 deutsch: Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen, Zürich 1958

*Suranyi-Unger,* Theo, Private Enterprise and Governmental Planning, New York, Toronto, London 1950.

*Hunold,* Albert, (Hrsg.), Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Erlenbach - Zürich 1951.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Keilhau,* Wilhelm, Principles of Private and Public Planning. A Study in Economic Sociology, London 1951.

*Eucken,* Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Zürich, Tübingen (1952) 1960³.

*Hayek,* F. A., Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach, Zürich 1952.

*Neumark,* Fritz, Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Z.f.d.ges.Staatswiss. 108 (1952).

*Hamann,* Andreas, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953.

*Hunold,* Albert (Hg.), Wirtschaft ohne Wunder, Erlenbach, Zürich 1953.

*Rueff,* Jacques, Natürliche Erklärung eines Wunders, in: Wirtschaft ohne Wunder (Hg. A. Hunold), Erlenbach, Zürich 1953.

*Lehmann,* M. R., Lenkende Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1954.

*Reichenbach,* Bernhard, Planung und Freiheit. Die Lehren des englischen Experiments, Frankfurt/Main 1954.

*Welter,* Erich, Falsch und richtig planen. Eine kritische Studie über die deutsche Wirtschaftslenkung im Zweiten Weltkrieg, Heidelberg 1954.

*Huppert,* Walter, Wirtschaftslenkung. Staatliche Lenkung und Planung der industriellen Wirtschaft, Meisenheim, Glan 1955.

*Bauchet,* Pierre, La Planification Française. 15 Ans d'Expérience, Paris (1957) 1962².

*Frisch,* Ragnar, Generalities on Planning, Oslo 1957.

*v. Kortzfleisch,* Gert, Die Grundlagen der Finanzplanung, Abhandlungen aus dem Industrieseminar der Universität zu Köln, Heft 5, Berlin 1957.

*Walker,* Gilbert, Economic Planning by Programme and Control in Great Britain, London, Toronto, Melbourne 1957.

*Hedtkamp,* Günter, Instrumente und Probleme westlicher und sowjetischer Wirtschaftslenkung. Nationalbudget und Nationalplan, Gießen 1958.

*Röpke,* Wilhelm, Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlenbach - Zürich und Stuttgart 1958.

*Bettelheim,* Charles, Studies in the Theory of Planning, London (1959) 1961 ².

*Seraphim,* Hans-Jürgen (Hrg.), Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 19, Berlin 1959.

*Dobb,* Maurice, An Essay on Economic Growth and Planning, London 1960.

*Giersch,* Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen, Wiesbaden 1960.

*Internationales Symposium zur Perspektivplanung,* Grundfragen der langfristigen Planung. Verflechtungsbilanz, Berlin 1961.

*Le Breton, Preston* P./*Dale,* A. *Henning,* Planning Theory, Englewood Cliffs 1961.

*Myrdal,* Gunnar, Jenseits des Wohlfahrtsstaates, Stuttgart 1961.

*Bjerve,* Peter J. u. a., La Planification en Cinq Pays de l'Europe Occidentale et Orientale (Norvege - Pays-Bas - Yougoslavie - Pologne - URSS), Paris, Turin 1962.

*Hirsch,* Etienne, Die französischen Planungsmethoden und ihre Ausdehnung auf den Gemeinsamen Markt, Berlin 1962.

*Meynaud,* Jean, Planification et Politique, Lausanne 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Reid,* T. E. H. (Ed.), Economic Planning in a Democratic Society? Toronto 1963.

*Tandon,* B. C., Economic Planning Principles and Problems (1961), Allahabad 1963.

*Langfristige Programmierung innerhalb der Marktwirtschaft,* Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 10, Berlin 1963.

*Albrecht,* Karl, Planifikateure beim Werk — Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit —, Düsseldorf, Wien 1964.

*Planung in der Marktwirtschaft,* Vorträge auf der vom 5. bis 7. Dezember 1963 im Kurhaus zu Bad Kreuznach von der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Liberalen Weltunion veranstalteten Internationalen Arbeitstagung, Stuttgart 1964.

*Ohlin,* Bertil, Die Rolle des öffentlichen Sektors in der Marktwirtschaft, in: Planung in der Marktwirtschaft, a.a.O.

*Predöhl,* Andreas, Die Rolle von Wettbewerb und Planung in der Wirtschaftsverfassung der westlichen Industriestaaten, in: Planung in der Marktwirtschaft, a.a.O.

*Villey,* Daniel, Sind Wettbewerb und Planung vereinbar? und Diskussionsbeiträge, in: Planung in der Marktwirtschaft, a.a.O.

*Plitzko,* Alfred (Hg.), Planung ohne Planwirtschaft, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft, Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e.V., Bd. 34, Basel, Tübingen 1964.

*Bombach,* Gottfried, Rahmenplan oder Zahlenzwang? in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 46—55.

*Giersch,* Herbert, Wirtschaftsplanung auf mittlere und lange Sicht, „Infrastruktur und Regionalpolitik" in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 69—74.

*Krelle,* Wilhelm, Wirtschaftsplanung auf mittlere und lange Sicht, „Zur Problematik der Grundlagen", in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 62—69.

*Morgenstern,* Oskar, USA: Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 29—39.

*Schumacher,* E. F., Betrachtungen zur Wirtschaftslenkung in Großbritannien, in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 22—29.

*Salin,* Edgar, Planung — der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte und Diskussionsbeiträge, in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 2—11, S. 246.

*Bettelheim,* Charles, Planification et Croissance Accélérée, Paris 1964.

*Loutfy,* Aly, La Planification de l'Economie, Genf 1964.

*Sauer,* Claude, Planification Générale et Intégration Economique, Paris 1964.

*Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft,* Planung in der freien Marktwirtschaft, Bergedorfer Protokolle, Bd. 7, Hamburg, Berlin 1964.

*Berg,* Fritz, Ablehnung der Planwirtschaft, in: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts 1965/27, S. 2 ff.

*Chamberlin,* Neil W., Private and Public Planning, New York 1965.

*Hazlitt,* H., Government Planning versus Economic Growth (deutsch: Staatsplanung — Wirtschaftswachstum, Zürich [1965] ).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Henzler,* Reinhold, Wirtschaftliche Entwicklung und Planung, in: Z.f.ges. Genw., Bd. 15, Göttingen 1965/4, S. 340—345.

*Hickman,* Bot G. (Ed.), Quantitative Planning of Economic Policy. A conference of the Social Science Research Council Committee on Economic Stability. Washington 1965.

*Kaiser,* Joseph H., Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965.

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

*Hedtkamp,* Günter, Planification in Frankreich, Grundlagen, Techniken, Erfahrungen, Köln, Berlin, Bonn, München 1966.

*Kästner,* Klaus, Gesamtwirtschaftliche Planung in einer gemischten Wirtschaftsordnung, Göttingen 1966.

*Problems of Economic Dynamics and Planning,* Essays in Honour of Michael Kalecki, Oxford u. a. (1966).

*Stobbe,* Alfred, Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Berlin, Heidelberg, New York 1966.

*Willgerodt,* Hans, Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft? in: ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), Bd. 17, Düsseldorf und München 1966.

## II. Prognosen und Wirtschaftsplanung

*Morgenstern,* Oskar, Wirtschaftsprognose. Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten, Wien 1928.

*Morgenstern,* Oskar, On the Accuracy of Economic Observation, Princeton (1950) 1963[2]. Deutsch: Über die Genauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen, Wien, Würzburg 1965.

*Lutz,* Friedrich A., Das Problem der Wirtschaftsprognosen, Tübingen 1955.

*Samuelson,* Paul A., Wirtschaftsprognose und Politik, in: Colm, Gerhard, (Hrsg.), Das amerikanische Beschäftigungsgesetz, Vergangenheit und Zukunft, Sonderhefte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, NF 37 (1956).

*Theil,* H., Economic Forecasts and Policy, Amsterdam (1958) 1961[2].

*Bayer,* Hans (Hrsg.), Wirtschaftsprognose und Wirtschaftsgestaltung, Berlin 1960.

*Bombach,* Gottfried, Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, in: Kyklos 15 (1962).

*Giersch,* Herbert und *Borchardt,* Knut (Hrsg.), Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 25 (Berlin 1962).

*Colm,* Gerhard, Economic Prognosis as Basis of Economic Policy, in: Diagnose und Prognose, a.a.O.

*Jöhr,* Walter A., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose, a.a.O.

*Schneider,* Hans K., Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftsprognose, in: Diagnose und Prognose, a.a.O.

*Tinbergen,* Jan, Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tuchtfeldt,* Egon, Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose, a.a.O.

*v. Beckerath,* Erwin und *Giersch,* Herbert (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 29 (Berlin 1963).

*Gerfin,* Harald, Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen und Zürich 1964.

*Rodenstock,* Rolf, Die Rolle der Wissenschaft in der Wirtschaftspolitik, in: Vorträge auf der Jahrestagung 1966 des Deutschen Industrieinstituts, Köln 1966.

### III. Subventionen und Wirtschaftsplanung

*Küng,* Emil Die Subventionen in nationalökonomischer Beleuchtung, Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik 149 (1939).

*Ipsen,* Hans-Peter, Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin und Köln 1956.

*Passet,* René, Les Subventions Economiques et la Lutte contre l'Inflation, Paris 1956.

*Meinhold,* Wilhelm, Subventionen (mit Schrifttumsverzeichnis), in: HdSW, Bd. 10 (1959).

*Hansmeyer,* Karl-Heinrich, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zu einem wirtschaftspolitischen Problem, Berlin 1963.

*Gundlach,* Hans-Jürgen, Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin, Frankfurt/Main 1965.

*Der Bundesminister der Finanzen,* Bericht über die Entwicklung der sichtbaren und unsichtbaren Finanzhilfen des Bundes, Bundestagsdrucksache V/931 (1966).

### IV. Verbände und Wirtschaftsplanung

*Weber,* Max, Wirtschaft und Gesellschaft (Tübingen 1922), Köln, Berlin 1964.

*Vierkandt,* Alfred, Gesellschaftslehre, Hauptprobleme der phisosophischen Soziologie, Stuttgart (1922) 1949[3].

*Wiese,* Leopold, Allgemeine Soziologie als Lehre von den sozialen Prozessen und den sozialen Gebilden der Menschen, (2 Bd.), München und Leipzig 1924—1929.

*Thurnwald,* Richard, Die menschliche Gesellschaft in ihren ethno-soziologischen Grundlagen, Berlin und Leipzig 1931—1935 (5. Bd.).

*Giger,* Hans-Georg, Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Bonn 1951.

Empirische Sozialforschung, hrsg. v. Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt/Main 1952.

*Breitling,* Rupert, Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim 1955.

*Eschenburg,* Theodor, Herrschaft der Verbände? Stuttgart (1955) 1963[2].

*Stammer,* Otto, Politische Soziologie, in: Gehlen, Arnold, Schelsky, Helmut (Hrsg.), Soziologie, Düsseldorf und Köln (1955) 1957[3].

*Stammer,* Otto, Gesellschaftsstruktur und Organisationswirklichkeit der Verbände, in: Die neue Gesellschaft 1955, 3, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Gruner,* Erich, Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Zürich und Stuttgart 1956.

*Kaiser,* Joseph H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.

*Meynaud,* Jean, Essai d'Analyse et l'Influence des Groupes d'Interest, in: Revue Economique 8 (1957), S. 117—122.

*Werner,* Josua, Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, Zürich und St. Gallen 1957.

*Huber,* Hans, Staat und Verbände, Tübingen 1958.

*Werner,* Josua, Die Verbände in Wirtschaft und Politik, Zürich und Stuttgart 1959.

*Kogon,* Eugen, Wirkungen der Konzentration auf die Demokratie, in: Helmut Arndt (Hrsg.), Die Konzentration in der Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 20 III, Berlin 1960.

*v. Nell-Breuning,* Oswald, Konzentrationsprobleme im gesellschaftlichen Raum, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, a.a.O., Bd. 3.

*Aktionsgemeinschaft sozialer Marktwirtschaft* (Hrsg), Politik für uns alle oder für die Interessenten, Ludwigsburg 1961.

*Deutscher Industrie- und Handelstag,* Wirtschaftliche Interessen in der Demokratie, Bonn 1961 (H. 73 der Schriftenreihe).

*Kuhn,* Manfred, Herrschaft der Experten? An den Grenzen der Demokratie, Würzburg 1961.

*Wössner,* Jacobus, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen 1961.

*Bethusy-Huc,* Viola Gräfin von, Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962.

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

*Braunthal,* Gerard, The Federation of German Industry in Politics, Ithaca 1965.

*Predöhl,* Andreas und *Weippert,* Georg (Hrsg.), Wirtschaftsverbände und Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik: NF Bd. 37 (Berlin 1965): *Esenwein-Rothe,* Ingeburg (Hrsg.), Die Wirtschaftsverbände von 1933 bis 1945: NF Bd. 38 (Berlin 1966): *Schmölders,* Günter (Hrsg.), Das Selbstbildnis der Verbände: NF Bd. 39 (Berlin 1966): *Pütz,* Theodor (Hrsg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Diskussion

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Dr. h. c. G. *Albrecht* (Marburg/Lahn)

Diskussionsleiter: Es empfiehlt sich, die Diskussion des Vortrages über „Planung als Problem der Marktwirtschaft" entsprechend dem Gedankengang des Vortragenden, Professors Arndt, nach den folgenden Hauptfragen aufzugliedern:

1. Die vier infolge Versagens der Koordination privater Planung durch den Markt nach Ansicht des Vortragenden erforderlichen Arten staatlicher Planung;
2. die Problematik der Planungen staatlicher Institutionen;
3. die im Vortrag angesprochenen Möglichkeiten, dieser Problematik Herr zu werden: Einheit der marktwirtschaftlichen Planung — unabhängige Institutionen.

Ich bitte die Diskussionsredner um schriftliche Angabe, zu welchem dieser drei Fragenkreise das Wort gewünscht wird.

Dipl.-Volkswirt *Bleibinhaus* (Mannheim):

Sehr verehrte Damen und Herren! Das Referat von Professor Arndt führte uns eine Fülle möglicher Planungsschwierigkeiten mit aktuellen Bezügen vor Augen, ohne im Endeffekt zu leugnen, daß Planung auch in der Marktwirtschaft notwendig ist. Herr Professor Arndt hat ja zum Schluß seines Vortrages gesagt: je besser die Qualität verwaltungswirtschaftlicher Planung in der Marktwirtschaft, desto weniger an Quantität sei nötig.

Meines Erachtens ist das aber eine Feststellung, die allgemein für jedes Phänomen zutrifft, das in den beiden Merkmalsausprägungen Qualität und Quantität auftritt; sie ist also nicht besonders aussagekräftig. Ich möchte deshalb drei Fragen anschließen:

Erstens. Welches sind die ökonomischen Funktionen der Marktwirtschaft, die intakt sind und die es lohnen, beibehalten zu werden?

Zweitens. Wie soll eine verwaltungswirtschaftliche Planung aussehen, die solche wesentliche Funktionen der Marktwirtschaft *nicht* außer Kraft setzt?

Drittens. Wie soll das Verhältnis beider Planungssektoren im gesamten Lenkungsmechanismus aussehen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich glaube, bei der Beantwortung dieser Fragen muß man sich an den selbst gestellten Zielen orientieren, und da sind, wenn ich recht sehe, vor allem krisenfreies Wachstum und eine als gerecht empfundene Verteilung im Gespräch.

Die abschließenden Worte von Herrn Professor Arndt lassen jedoch darauf schließen, daß er der Forderung nach unternehmerischer Freiheit — denn er proklamiert ja so wenig verwaltungswirtschaftliche Planung wie möglich — einen eigenständigen Wert beimißt.

Ich bin so ketzerisch, dem zu widersprechen. Gemessen an den beiden anderen genannten Zielen (krisenfreies Wachstum und eine als gerecht empfundene Verteilung) ist dieses Ziel noch nie als gleichrangig betrachtet worden: Die sogenannte unternehmerische Freiheit ist in der Geschichte, insbesondere in der jüngsten Geschichte bis auf den heutigen Tag, überall dort, wo sie zu chaotischen Verhältnissen zu führen drohte, selbstverständlich abgebaut worden. Denn das wissen wir ja alle: wir haben keine Laisser-faire-Wirtschaft; das brauche ich hier nicht extra zu betonen.

Ich möchte also die unternehmerische Freiheit im Rahmen dieser Diskussion nicht als eigenes Ziel ansehen, sondern eher als die Forderung einer Interessengruppe, der man unter Beachtung des Gemeinwohls mehr oder weniger nachkommen kann.

Prof. Dr. *Brandt* (Freiburg):

Meine Damen und Herren! Ich habe nur eine kurze Bemerkung zum Planungsbegriff selbst zu machen. Mir ist heute morgen sowohl bei Herrn Arndt wie auch bei Herrn Jöhr aufgefallen, daß sie für die Planung Unsicherheit voraussetzen. Sicherlich sind wir in den Definitionen frei. Man kann Begriffe bilden und sich über ihre Bedeutung einigen. Trotzdem sollten wir den Begriff „Planung" weit fassen. Können wir nicht einfach sagen: Planen heißt Festlegen von Aktionen für eine bestimmte zukünftige Zeitperiode? Das würde das Unsicherheitsproblem nicht notwendigerweise einschließen, sondern zulassen, daß auch bei Sicherheit geplant wird. In diesem Sinne ist selbstverständlich Planungstheorie mikroökonomisch mit Entscheidungstheorie gleichzusetzen, bei der wir zwischen Entscheidungsfindung bei Sicherheit und Unsicherheit unterscheiden. Makroökonomisch bedeutet Planung dann die Herbeiführung einer Entscheidung über wirtschaftspolitische Gestaltungsaufgaben. Andernfalls bekommen wir m. E. bestimmte Erscheinungen nicht unter.

Im mikroökonomischen Modell der reinen Konkurrenz wird zweifellos eine unternehmerische Entscheidung im Hinblick auf die Zukunft getroffen, etwa bei gegebenen Preisen die Ausbringungsmenge für die nächste Produktionsperiode bestimmt. Selbstverständlich ist das daraus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abzuleitende Totalmodell der reinen Konkurrenz kein Entscheidungs- und kein Planungsmodell, sondern ein Ablaufmodell, das nur mit Gleichgewichtsbedingungen beschrieben werden kann. Schon im Modell des Konkurrenzsozialismus von Oskar Lange erscheinen jedoch die Zusammenhänge in einem anderen Licht. Nach der Definition von Herrn Arndt ist es, weil es sich um ein Gleichgewichtsmodell handelt, kein Planungsmodell. Nach meiner Ansicht ist es doch eines, es wird, wenn auch unter Sicherheit, in einem Kernbereich der Planung festgelegt, daß die Faktoren mit ihrem Grenzprodukt entlohnt werden, und nur die Konsumgüterpreisbildung bleibt der freien Entscheidung überlassen. Andererseits ist ein Wachstumsmodell vom Typ Harrod-Domar oder vom neoklassischen Typ kein Gleichgewichtsmodell im üblichen Sinne. Aber so lange nicht die Investitionsbedingungen u. a. auf ein näher zu bestimmendes Optimum hin festgelegt werden, liegt trotzdem kein Planungsmodell vor, gleichgültig ob sichere oder unsichere Erwartungen unterstellt werden. Jedoch werden wir beiden Referenten zugestehen müssen, daß in der praktischen Gestaltungsaufgabe der Wirtschaftspolitik die Unsicherheit für den Planungsansatz entscheidend wird. Es herrscht Unsicherheit über die Datenlage, weil hinreichende Informationen fehlen, und es herrscht Unsicherheit über die Wirkungen der geplanten Aktionen, weil die Anpassungen der betroffenen Einheiten nicht genau antizipiert werden können. Kommt es nicht — so möchte ich abschließend fragen — letzten Endes darauf an, und das würde der Thematik unserer Tagung erst ihren Sinn geben, die Rationalität wirtschaftlicher Entscheidungen dadurch zu fördern, daß wir den Unsicherheitsbereich so klein wie möglich machen? Wenn wir die Unsicherheit von vornherein hinnehmen, ist eine Diskussion über zielorientierten Mitteleinsatz gar nicht möglich, insofern verlangt Planung immer auch Informationsbeschaffung und die Nutzung der vorhandenen Informationen zur Beurteilung der gewollten Aktion.

Dr. *Vente* (Köln):

Meine Damen! Meine Herren! Ich darf an das anschließen, was Herr Professor Brandt gesagt hat. Ich möchte auch ganz kurz eine Definitionsfrage behandeln. Definitionen sind unbeliebt. Doch ich meine, es ist zweckmäßig, die Frage nach dem Begriff der Planung hier nochmals zu stellen. Mir scheint nämlich die Diskussion über die Vereinbarkeit der Planung mit der Marktwirtschaft zum Teil auf terminologischen Schwierigkeiten zu beruhen.

Mir ist bei den heutigen Referaten nicht so ganz klar geworden, wie die Herren Referenten unterscheiden zwischen Plan, Planung, Entscheidung, Aktion. Mit allen diesen Begriffen sollte sich etwas Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedenes verbinden: Viele Pläne werden ohne jede Planung gemacht, und sehr viel Planung geschieht, ohne daß ein Plan dabei herauskommt. Oder: Viele Entscheidungen erfolgen völlig „planlos", irrational; und: bisweilen unterbleibt manche Aktion, wenn zunächst geplant wird.

Ich möchte sagen, daß z. B. Planung und Intervention so zusammenhängen, daß, desto weniger Intervention notwendig ist, je mehr Planung erfolgt. Das mag zunächst verblüffend klingen; wenn man aber im Auge behält, daß Planung sein kann — und so möchte ich es verstehen — eine erste Phase des Entscheidungsprozesses, und zwar die Phase des Entscheidungsprozesses, die danach sucht, mit rationalen Methoden diese Entscheidung *vorzubereiten*, dann entschwindet eigentlich das Problem: Vereinbarkeit der Planung mit der Marktwirtschaft. Planung ist dann nicht mehr Intervention, wie immer sie begründet wird, sondern Planung ist eine Vorbereitung der Entscheidung, ob, wann und wie man interveniert.

Diskussionsleiter:

Zum ersten Fragenkreis liegen keine Wortmeldungen mehr vor. Ich darf daher Herrn Arndt bitten, zu den Äußerungen Stellung zu nehmen.

Prof. Dr. *Arndt* (Berlin):

Ich bedanke mich sehr herzlich für die Ergänzungen, für die Hinweise und für die Kritik.

Die Fragen von Herrn *Bleibinhaus* sind sicher interessant, lassen sich aber in den wenigen Minuten, die mir zur Verfügung stehen, nicht beantworten. Im übrigen habe ich weder von zentralverwaltungswirtschaftlicher Planung noch über unternehmerische Freiheit gesprochen. Ich habe erst recht nichts davon gesagt, daß die unternehmerische Freiheit ein eigenes Ziel sei. Das lag mir völlig fern, und das läßt sich auch aus meinem Schlußsatz in keiner Weise ableiten.

Herrn Kollegen *Brandt* gebe ich gern zu, daß sich auch Planungsmodelle bilden lassen, in denen Unsicherheit keine Rolle spielt. Nur bin ich der Meinung — und das ist mein Anliegen —, daß die ökonomischen Probleme der Planung erst mit der Unsicherheit beginnen. Nur bei unsicherer Zukunft und nur bei Ungewißheit über den Erfolg der Maßnahmen ist Planung problematisch. Im Modell der vollkommenen Konkurrenz können wir allenfalls in einem rein formalen Sinn von Unternehmern sprechen. Unternehmerfunktionen gibt es in einem solchen Gleichgewicht nicht. Die unter der Ceteris-Paribus-Klausel anfallenden Kombinationen kann ebenso gut (oder besser) ein Automat

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übernehmen. Das war der Grund, warum ich sagte, man solle Planungsprobleme nicht in stationären Modellen, etwa im Gleichgewicht der vollkommenen Konkurrenz, behandeln. Vielmehr geht es um *Planung in einer sich entwickelnden Wirtschaft,* die durch technischen Fortschritt, ständig sich ändernde Aufgaben und ständig wechselnde Institutionen ausgezeichnet ist. Im übrigen stimme ich Herrn Kollegen *Brandt* zu, daß man das Maß der Unsicherheit so klein wie möglich machen sollte.

Herrn *Vente* danke ich sehr herzlich für die Ergänzung. Planungsdefinitionen spielen in der Literatur eine große Rolle. Ich hätte allein über Planungsbegriffe mehrere Stunden sprechen können. Ich wäre Ihnen daher sehr dankbar, wenn wir auch jetzt diese Definitionsfragen nicht anpacken müßten. Selbstverständlich kann man feine Unterschiede machen: zwischen Plan und Planung, zwischen Planung und Aktion usw. Aber ich glaube, wir kommen damit nicht zu den entscheidenden ökonomischen Problemen, die aufzuzeigen Aufgabe meines Vortrages war. Ich bitte Sie daher herzlich, auch heute Abend diese Fragen auszuklammern.

Diskussionsleiter:

Es sind, nachdem ich die Diskussionseinteilung bekanntgegeben habe, noch einige Nachzügler gekommen; für sie möchte ich bemerken, daß der zweite Punkt unserer Diskussion *den* Teil des Vortrags von Herrn Arndt betrifft, der sich mit den Schwierigkeiten und Mängeln der zentralen Planung beschäftigt.

Senator E. *Hielscher,* Stadtkämmerer a. D. (München):

Meine Damen und Herren! Ich möchte als Praktiker — ich war Stadtkämmerer von München — einige Fragen an Herrn Professor Arndt richten, damit er vielleicht überlegt, inwieweit die von ihm entwickelten Gedanken auf Grund der Erfahrungen von zwanzig Jahren nicht doch etwas skeptisch zu beurteilen sind.

Ich habe noch gerade rechtzeitig gefunden, daß er sich mit der Frage des Föderalismus sehr wohl befaßt hat, und zwar auf Seite 9 seines Manuskripts mit der Bemerkung: „... es stellt sich ... die Frage, ob und inwieweit sich die Forderung nach zentraler Planung mit der föderalistischen Struktur eines Staates wie der Bundesrepublik verträgt." Für mich unterliegt es keinem Zweifel, daß sich das nicht verträgt. Noch weniger verträgt sich die Forderung nach zentraler Planung mit der Gemeindefreiheit und mit der kommunalen Selbstverwaltung. Ich fürchte, Sie werden ein Debakel erleben, wenn Sie versuchen, das in den rund 24 000 Gemeinden Deutschlands durchzuführen. Aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selbst wenn Sie nur die Großstädte nehmen mit ihren Hunderten von einzelnen Verwaltungen, werden Sie auf höchst unterschiedliche Auffassungen über die Durchführung der Planung treffen. Alle betreiben seit Jahrhunderten Planung, aber sie werden sich einer einheitlichen Planung und einem einheitlichen Willen kaum unterwerfen. Das gilt sowohl für die Kommunen wie für die Länder.

Ich frage also: Ist es wirklich realistisch, sich eine Gesamtplanung für soviel öffentliche Hände vorzustellen? Man darf nicht vergessen, daß — wenn auch teilweise übertrieben — behauptet wird, daß ein sehr großer Teil des Sozialprodukts innerhalb der öffentlichen Hand produziert und konsumiert wird. — Das ist das eine.

Zweiten hätte ich gerne gewußt, wie Sie zu den Überlegungen von Herrn Dr. Wrede stehen, der ja mit großem Eifer und viel Überzeugungskraft gerade von München aus die Vorstellung vertritt, daß die Investitionen der öffentlichen Hände antizyklisch sein sollten, daß die öffentlichen Hände also gewissermaßen verpflichtet sein sollten, die Fehler auszugleichen, die der übrige Teil der Wirtschaft, der also nicht öffentliche Hand ist, bei den Investitionen begangen habe. Besteht da nicht die Gefahr, daß die Befriedigung des Investitionsbedarfs für die gemeinschaftlichen Bedürfnisse, eben des Investitionsbedarfs der öffentlichen Hände, permanent hinter der Befriedigung des Investitionsbedarfs der nicht-öffentlichen Hände zurücktreten müßte?

Prof. Dr. *v. Gadolin* (Helsinki — Helsingfors):

Ich möchte nur einige — vielleicht unsystematische — Randbemerkungen machen und entsprechende Fragen stellen.

Ich komme aus einem Land, wo in meiner Lebenszeit eine allmähliche Inflation den Geldwert auf den zweihundertfünfzigsten Teil hat schrumpfen lassen. Diese Entscheidung ist keineswegs nur auf Grund von Katastrophen eingetreten, sondern ganz allmählich in der Zeit seit 1917 erfolgt. Es ist also ein System, gewissermaßen eine staatliche Planung. Nun haben wir auch eine Marktwirtschaft; aber da ist die Inflation schon vollständig selbstverständlich. Das ist ja auch in anderen Ländern so. Ich möchte also fragen: Wie soll man die Inflation betrachten? Herr Arndt sagte, daß in einer Marktwirtschaft die staatliche Planung an sich subsidiär sei. Aber sie ist in diesem Falle ganz grundlegend. Das Schlimme ist ja, daß sich alle Staaten gegenwärtig in dieser Lage befinden. Deutschland hielt noch am längsten aus. In Schweden ist es jetzt ganz schlimm. Die Inflation ist, wie ich neulich in der Zeitschrift „Freiheitliche Wirtschaftspolitik" geschrieben habe, der jetzigen „Wirtschaftsdemokratie" inhärent. Unsere Systeme scheinen ohne Geldentwertung nicht funktionieren zu können. Hierüber würde ich gern etwas hören.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dann möchte ich noch ein paar Bemerkungen machen. An sich tritt der Staat ja in zwei verschiedenen Eigenschaften auf: als Planer, wie das hier dargestellt wurde, aber darüber hinaus auch sozusagen als Privatunternehmer. Das Feld ist hier insofern abgegrenzt, als der Staat bei der Verkehrsgestaltung usw. sowieso eintreten muß. Aber in gewissen Staaten wie z. B. bei uns und in den skandinavischen Ländern tritt der Staat in direkte Konkurrenz mit privaten Unternehmern, auch und gerade auf Gebieten, wo es nicht nötig wäre. Nun fragt es sich, wo hier die Grenze ist? Wenn so viele Betriebe in staatlichem Besitz sind, haben wir dann überhaupt eine Marktwirtschaft? Sie kennen das Problem auch; Sie haben sogar einige Großunternehmen dieser Art privatisiert. Aber bei uns heißen die Unternehmen einfach Aktiengesellschaften, ob der Staat die Mehrheit hat oder nicht. Wir haben sehr große Betriebe dieser Art in Schweden und in Finnland. Sie sind auch Mitglied in gemeinsamen Organisationen und Zusammenschlüssen der Arbeitgeber usw. Aber der Einfluß, der von diesen Unternehmen, die in staatlichem Besitz sind, ausgeht, ist natürlich ein ganz anderer als der der sonstigen, in Privatbesitz befindlichen Industrie. Die Entwicklung schreitet sehr rasch in dieser Richtung fort, und man merkt es gar nicht, weil sich die Unternehmen nach wie vor Aktiengesellschaften nennen und auch die Rechtsform einer Aktiengesellschaft haben. Wenn eine solche Aktiengesellschaft ihre Hauptversammlung abhält, dann besteht diese Hauptversammlung aus einem Angestellten des Finanzministeriums, der dazu den Auftrag hat. Dieser Beauftragte des Finanzministeriums stimmt natürlich der Verwaltung in allen Dingen zu.

Nun komme ich zu einem wichtigen Punkt. Professor Arndt sagte, auch der Staat kann sich irren. Nun irrt sich der Staat nicht nur in der Planung, sondern der Staat irrt sich ja sehr oft auch innerhalb dieser staatlichen Unternehmungen. Aber diese Irrtümer werden nicht bestraft! Wenn ein Privatunternehmen eine Fehlinvestition macht, so muß es die Folgen tragen. Wenn ein als Aktiengesellschaft getarntes staatliches Unternehmen Fehlinvestitionen macht, dann braucht es die Folgen nicht zu tragen. Das verschiebt natürlich die Proportionen. Ich will Sie nicht mit vielen Beispielen aufhalten; jedenfalls würden gerade die nordischen Staaten für diese Entwicklung sehr viele Beispiele abgeben. Ich halte diese Entwicklung für sehr gefährlich.

Ich bin auf Grund meiner Forschungen zu der Überzeugung gelangt, daß die jetzt überall zu verzeichnende Inflation irgendwo organisiert ist. Kein Staat kann nachbleiben. Als Deutschland einmal nachhinkte, mußte es die Mark aufwerten. Aber niemand wagt es, Amerika Bescheid zu sagen und aus dieser „Zwangsorganisation" auszutreten. Von daher kommt ein Großteil der Unsicherheit aller Berechnungen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Mihajlović* (Belgrad):

Ich weiß nicht, ob ich mit meinem Diskussionsbeitrag gerade in diese Gruppe hineinpasse. Ich bin etwas zu spät gekommen, und ich möchte Sie darum um Verzeihung bitten.

Ich habe etwas aus den Erfahrungen der sozialistischen Wirtschaft vorzubringen, um einiges, was wir heute morgen gehört haben, zu klären. Wir haben nämlich viel von Planung und Wirtschaftspolitik gesprochen, aber der Unterschied zwischen den beiden wurde nicht festgelegt. Aus der Erfahrung meines Landes möchte ich folgendes dazu sagen:

Was ist eigentlich Planung? Man kann viele Elemente hervorheben, aber ich werde mich auf vier Punkte beschränken.

Erstens handelt es sich um eine Ex-ante-Aktion, eine Aktion, die gewisse Ziele setzt. Diese Ziele bestehen nicht in der nach der Tradition zu erwartenden Entwicklung, also der Entwicklung, die ohne Planung eintreten würde. Es sind eigentlich andere, aktivere Zielsetzungen, die den Kern der Planung ausmachen. Es geht also nicht um das Gleichgewicht, sondern um ein Element, das Ungleichgewicht schafft. Planung ist mehr eine Aggression, während wir heute morgen nur von einer defensiven Planung gehört haben. Es wurde gesagt: Da, wo es anders nicht geht, muß Planung stattfinden; wo es auch anders geht, soll Planung nicht stattfinden. Nach meiner jugoslawischen Erfahrung muß Planung Platz greifen, wo es auch anders geht, wo aber die gesetzten Ziele besser, schneller, optimaler usw. erreicht werden können, wenn man die Planungsmethoden anwendet.

Das zweite Element ist die zeitliche Dimension, die heute morgen auch ein wenig vernachlässigt wurde. Ich frage mich, ob, von den Zielen her gesehen, eine Planung, die sich nur auf ein Jahr oder sechs Monate erstreckt, wirklich eine Planung ist. Ich bin geneigt, das zu bezweifeln. Ich glaube, die Planung ist etwas, was sich mindestens auf einige Jahre erstrecken sollte. Die Ziele oder die Effekte sollten mittelfristig — oder langfristig — ausgerichtet sein.

Das dritte ist ein institutionelles Element. Man muß eine Institution für die Planung haben. Damit entstehen auch andere Probleme: Unabhängigkeit, wer gibt die politische Macht, usw.

Ein viertes Element ist das Element des Dirigismus, und das ist wohl die Hauptsache. Sonst ist die Planung nur ein akademisches Spiel, eine wissenschaftliche Arbeit oder gar eine Information. Ich werde das in meinem Referat anhand der jugoslawischen Erfahrungen näher beschreiben. Was also vorhanden sein muß, ist eine Administration, die das Wort führt, die die Impulse gibt, die sich in die traditionelle Entwicklung, wie sie ohne Planung laufen würde, einschaltet und die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung anders lenkt, als sie sich nach den gegebenen Trends vollziehen würde. Das ist selbstverständlich verbunden mit den Instrumenten, die mehr auf langfristige Effekte zielen. Zweitens handelt es sich um Instrumente, die sozusagen direkter sind: Investitionen, Produktionsauflagen, Preissetzungen, Verbote, Erlaubnisse usw. Dann spielt auch die Frage der Kontrolle und die Frage der Sanktionen eine Rolle.

Das wäre also die Planung.

Was ist nun die Wirtschaftspolitik? An den vier Elementen gemessen erweist sich folgendes als Differenz:

Erstens ist die Wirtschaftspolitik kaum eine Ex-ante-Aktion. Die Wirtschaftspolitik ist eine parallele oder Ex-post-Intervention.

Zweitens ist die Zeitdimension in der Wirtschaftspolitik vorwiegend kürzer: drei Monate, sechs Monate, ein Jahr. Die Ziele sind auch meistens anders. Die Stabilisierung z. B. ist vorwiegend kein Planungsziel, sondern ein wirtschaftspolitisches. Ich nenne zusammenfassend weiter: die deflatorische Politik, die konjunkturelle Politik im allgemeinen, die zahlungsbilanzverursachte Politik, usw; sie fallen alle in den Bereich der Wirtschaftspolitik.

Diskussionsleiter:

Sie haben schon vieles Interessantes gesagt. Wir müssen uns zeitlich etwas arrangieren.

Dr. *Mihajlović:*

Ich habe noch zwei Punkte.

Drittens gibt es im Bereich der Wirtschaftspolitik andere Institutionen.

Viertens gibt es in der Wirtschaftspolitik einen ausgesprochenen Dirigismus, aber mehr mit indirekten als mit direkten Maßnahmen.

Das sind also einige große Differenzen. Ich muß aber mit Herrn Jöhr übereinstimmen, daß die Wirtschaftspolitik die Planung als Hintergrund haben muß, um rationell zu sein, um kohärent zu sein. Dann können sich die zwei auch ergänzen und auf verschiedenen Ebenen anpassen. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, angesichts der vielen noch vorliegenden Wortmeldungen müssen wir die Zeit für die einzelnen Diskussionsbeiträge auf fünf Minuten begrenzen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Geertman* (Tilburg):

Herr Professor Arndt hat gesagt, daß ein wichtiger Grund für das Versagen der Marktwirtschaft die Automation ist: Ungeschulte Arbeit habe keine Verwendung, und dadurch werde die Arbeit billiger. Nun frage ich mich, ob das ein Argument ist. Wir können die Arbeit als ein Aggregat auffassen. Aber was entsteht durch die Automation? Bei der Automation haben wir viel zu wenig Arbeiter in den gehobenen Positionen, und in den unteren Stellen haben wir deren viel zu viel. Wir machen ökonomisch oft den Fehler, daß wir mathematische Operationen vornehmen, wo das nicht zulässig ist. So ist es auch hier: Wir dürfen hier nicht addieren. Die Verwendung des einheitlichen Begriffs Arbeit ist sehr gefährlich. Das gilt auch ganz allgemein für die Aggregate. Professor Myrdal aus Schweden hat in einem amerikanischen Buch vor kurzem darauf hingewiesen. Es gibt auch gute Studien von den Universitäten Santa Monica und Santa Barbara in Kalifornien. Besonders möchte ich auf die zwei Bücher von Theobald hinweisen, nämlich „Free Men and Free Markets" und „The guaranteed Income". Da findet man vieles über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Automation.

Prof. Dr. *Jürgensen* (Hamburg):

Meine Damen und Herren! Ich habe nur einige wenige Bemerkungen zu machen.

Herr Arndt schloß sein Referat mit der Feststellung: „Je besser die Planung ist, desto weniger Planung ist in der Marktwirtschaft notwendig." Er verlangte eine Einheitlichkeit und Konsistenz der staatlichen Planung, und im zweiten Teil hat er Beispiele gebracht, die nach seiner Ansicht gegen die Einheitlichkeit und gegen die Konsistenz sprechen. Nicht das Ergebnis möchte ich bezweifeln, sondern die Schlagkräftigkeit eben dieser Beispiele. Bezüglich des Ergebnisses stimme ich mit ihm grundsätzlich überein.

Herr Arndt hat erstens gesagt, der Staat könne eine verkehrte Reihenfolge wählen. Sein Beispiel war, daß erst die Pauschbeträge den Kfz-Bestand erhöhten und nicht rechtzeitig genug Straßen und Parkplätze gebaut worden sind. Er erblickte hierin eine mittelbare Subvention unserer Kraftfahrzeugindustrie.

Nun, Tatsache ist, daß die Pauschbeträge eingeführt worden sind zu einem Zeitpunkt, als die Zuwachsrate der Automobilindustrie bereits auf sehr hohem Niveau lag. Sie sind eingeführt worden, damit auch Arbeitnehmer für die Fahrt zur Arbeitsstelle nicht nur die Kosten für die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel als Werbungskosten geltend machen könnten, sondern auch die Kosten für die Benutzung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines Pkw, genauso wie die Unternehmer und Selbständigen. Das war zunächst einmal der Ausgangspunkt. Daß Straßen und Parkplätze fehlen, ist gar nicht zu bezweifeln. Der Staat ist, wenn Sie so wollen, überrascht worden von der hohen Einkommenszuwachsrate und der hohen Einkommenselastizität. Was man ihm vorwerfen könnte, wäre, die Privaten insoweit nicht vor richtige Daten gestellt zu haben, als er z. B. bei Parkplätzen vielfach den Parkbedarf ermittelte, nicht die Nachfrage zu Preisen, die die Herstellung der Parkplätze erfordern würde. — Das zu dem ersten Punkt.

Dann meinten Sie, der Staat könne in den Produktionsvorausschätzungen irren. Sie hatten einen gewissen Zusammenhang hergestellt zwischen der Fehlplanung der Energie auf Grund der Vorausschätzung von 1956 und der gegenwärtigen Kohlenmisere. Ich möchte auch das bestreiten, und zwar deshalb, weil fast alle Investitionen im Bergbau, die uns heute so große Sorgen bereiten, in den Zeitraum zwischen 1950 und 1956 fallen, d. h. in eine Zeit, wo der Preis vom Staat zurückgestaut war, aber die Nachfrage sehr aussichtsreich schien, so daß, wenn man damals den Preis freigegeben hätte, wahrscheinlich noch größere Investitionen und damit größere Fehlinvestitionen das Ergebnis gewesen wäre. Die Schätzung der Energienachfrage war zwar richtig, aber die Verteilung der Nachfrage auf die einzelnen Energieträger war falsch. Der Fehler des Staates lag nicht in der Prognose, sondern darin, nicht die entsprechenden Konsequenzen für die Strukturanpassung sogleich zu ziehen. Er hat eine Strukturkonservierung wenn nicht betrieben, so doch mindestens unterstützt.

Herr Dr. Arndt brachte dann als Beispiel dafür, daß sich der Staat in der Wahl der Mittel vergreift, neben dem Rüböl, auf das ich hier nicht eingehen möchte, das Europa Center in Berlin. Ich möchte auch hier die Schlagkräftigkeit des Beispiels bestreiten. Als damals die Berlin-Präferenzen geschaffen wurden, waren die Präferenzen durchaus in Ordnung. Gemessen am damaligen erkennbaren Risiko waren 75 % Abschreibung wohl sachgerecht. Heute dagegen ist das außerordentlich problematisch. Hier liegt also meines Erachtens nicht ein Fehlgriff vor, sondern ein zu langes Durchhalten einer einmal getroffenen Maßnahme.

Als letzter Punkt — aber das geht schon in den dritten Teil —: Sie glaubten, daß das Parlament als sachkundige Koordinierungsstelle in mancher Beziehung versagen müsse, weil es überfordert sei. Dies ist meines Erachtens ein Mißtrauen in das Wachstum an Einsicht bei Wählern und Parlament. Warum sollte nicht der alte Grundsatz: „die Politik ist so gut wie die Köpfe, in denen sie ankommt", eines Tages widerlegt werden können? (Heiterkeit und Beifall).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. H. *Wilhelm* (Braunschweig):

Meine Damen und Herren! Ich darf noch einmal an die Bemerkung anknüpfen, die vorhin Kollege Arndt im Anschluß an die Überlegungen von Herrn Kollegen Brandt gemacht hat. Er meinte, daß die Planung dann vordringlich werde, wenn unbekannte oder unsichere Entwicklungen ein Eingreifen einer zentralen Stelle erforderlich erscheinen lassen. Es wurde hier bereits zum Ausdruck gebracht — und ich möchte mich dem anschließen —, daß diese Bedingung nicht vorzuliegen braucht. Man kann bewußt irgendwelche Ziele setzen; ob nun der Prozeßverlauf zu ihrer Erreichung unbekannt ist oder nicht, — es wird sich immer um Planung handeln müssen, wenn zu einem vorgegebenen Ziel, — das in der Realität durch die politische Institution gesetzt ist —, die durch eine instrumentale Analyse gefundenen Mittel eingesetzt werden. Ob nun die Relation zwischen Erreichung des Ziels und Einsatz der Mittel nur mit relativ wenigen Unsicherheitsfaktoren belastet ist und damit eine mehr oder weniger „ingenieurmäßige" Aufgabe entsteht, dieses Ziel zu verwirklichen, oder ob es sich um eine politische Aufgabe handelt, die mit allen Risiken behaftet ist, die das menschliche Leben mit sich bringt, — auf jeden Fall bleibt das Gesamtprogramm doch eine Planung.

Das also nur zur Ergänzung dessen, was Kollege Arndt kurz angedeutet hat. Ich jedenfalls bin der Meinung, daß, ob Risiko oder nicht, ein zielgerechter Einsatz von Mitteln immer noch auf eine Planung hinausläuft, d. h. auf die Wahrnehmung einer Funktion, die wegen der möglichen Fehlentwicklungen und der Umweltbedingungen heute offenbar nicht mehr allein durch den Wettbewerb ausgeübt werden kann, sondern eine personifizierte Steuerung notwendig werden läßt.

Dr. *Runge* (Stuttgart):

Meine Damen und Herren! Wenn ich im allgemeinen auch mit dem Vortrag von Herrn Professor Arndt ganz konform gehe, so möchte ich doch noch auf einige Punkte hinweisen, die vielleicht noch nicht so stark betont worden sind. Zunächst einmal erscheint es mir wichtig, darauf hinzuweisen, daß Planung nicht nur im Rahmen des Staates erfolgt, sondern daß vor allem in den Betrieben, in den großen Unternehmungen in ganz großem Maße geplant wird, vielleicht noch mehr als in der Regierung. Denken Sie bitte daran, daß Betriebe wie etwa das Volkswagenwerk, wie Siemens oder die Badische Anilin- und Sodafabriken u. a. auf Jahre hinaus planen, daß sie neue Märkte erschließen, daß sie ganz genau die Daten beobachten und auch die Entwicklung der Daten in die Zukunft hinein verfolgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Herr Dr. Runge, darf ich Ihnen, um das abzukürzen, sagen, daß darüber Herr Arndt gar nicht gesprochen hat, sondern er hat über zentrale oder staatliche Planung gesprochen und hat vorher ausdrücklich gesagt, daß die Unternehmensplanung natürlich ein unaufgebbares Element ist.

Dr. *Runge:*

Ich habe das aus einem bestimmten Grunde gesagt; ich komme gerade darauf. Ich wollte folgendes damit sagen:

Es gibt also Planung sowohl im privaten Bereich als auch Planung von seiten des Staates, und es geht nun darum, welcher Art der Planung der Vorzug zu geben ist, der staatlichen oder der privaten Planung. Schwierigkeiten ergeben sich dann, wenn die staatliche und die private Planung nicht harmonieren.

Weiterhin erhebt sich die Frage, bei wem die Initiative zur Planung liegen soll. Ich kann das an einem Beispiel deutlich machen: Wenn z. B. die private Wirtschaft einen Bereich erschließt, dann stellt sich die Frage, ob der Staat in seiner Planung darauf eingehen soll und ob er, wenn es sich z. B. um eine Region handelt, entsprechende Straßen, Krankenhäuser usw. bauen soll. In diesem Falle liegt der Schwerpunkt bei der privaten Planung. Der Staat kann andererseits wiederum selbst die Initiative ergreifen und beschließen, einen Wirtschaftszweig aufbauen oder ein bestimmtes Gebiet fördern. Dann liegt die Priorität der staatlichen Planung vor.

Die Frage, die sich weiterhin grundsätzlich stellt, ist: Wie weit kann in einer Marktwirtschaft überhaupt der Bereich der staatlichen Planung gehen? Hier gilt es zunächst einmal festzustellen, daß ein gutes Drittel des Volkseinkommens über die Finanzwirtschaft durch die öffentliche Hand verwaltet wird. Hier kann der Staat also ganz bestimmt planen. Weiterhin bleibt der Bereich, der vom Staat in irgendeiner Weise gelenkt oder kontrolliert wird, z. B. die Energiewirtschaft, die Landwirtschaft usw. Der Rest, der übrig bleibt, ist derjenige Teil, der zur Marktwirtschaft gehört. Wenn wir hier die staatliche Planung in stärkerem Maße eindringen lassen oder die Priorität der staatlichen Planung gegenüber der privaten Planung betonen, dann müssen wir die Marktwirtschaft als solche aufgeben.

Diskussionsleiter:

Wir kommen nun zum dritten Teil der Diskussion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Fürst,* Präsident des Statistischen Bundesamtes a. D. (Wiesbaden):

Meine Damen und Herren! Ich will zum letzten Punkt, Nr. 13 der Thesen, sprechen. Ich bin völlig anderer Ansicht. Ich glaube nicht, daß es möglich ist, die sogenannte staatliche Planung auf unabhängige Institutionen zu übertragen. Wir sind heute morgen gebeten worden, keine Angst vor dem Ausdruck Planung zu bekommen; aber ich habe jetzt etwas Furcht, die Angst schlägt ins Gegenteil um. Wir nennen heute alle möglichen Dinge Planung — auch die Diskussion hat das gezeigt —, bei denen diese Bezeichnung weit über das hinausgeht, was da wirklich geschieht.

Wenn ich den Mut habe, über die Frage zu sprechen, so liegt das daran, daß ich die Ehre gehabt habe, zusammen mit den Kollegen Bauer, Föhl und Gleitze Angehöriger einer unabhängigen Gruppe von Sachverständigen für die mittelfristigen Perspektiven in Brüssel zu sein. Das war also so etwas wie ein unabhängiges Gremium. Und was war das Ergebnis? Um es kurz zu sagen: Da wir keine Planungsbehörde, keine staatliche quantifizierte Zielsetzung hinter uns hatten, sondern, sagen wir ruhig: eine Bundesregierung, die dem ganzen Unterfangen etwas mißtrauisch gegenüberstand, blieb gar nichts anderes übrig, als die Ziele selber zu setzen. Wie kann man das machen? Der einfachste Weg ist, man nimmt an, es bleibt alles so, wie es ist. Es wurde also angenommen, daß sich im Verhalten der die Nachfrage beeinflussenden Wirtschaftssubjekte nichts Grundsätzliches ändert. Das hieß auch: es bleibt eine gewisse Preissteigerung. Diese Annahme hat selbstverständlich das Wirtschaftsministerium auf den Plan gerufen. Man hielt es mit der Stabilisierungspolitik für unvereinbar, eine solche Prämisse in dem von Herrn Staatssekretär Langer geleiteten Ausschuß als Grundlage für die mittelfristige Politik zu nehmen. Das Gutachten wurde dann praktisch durch ein Gutachten des Wirtschaftsministeriums ersetzt, das in die politischen Vorschläge hineingebaut wurde. Wir waren in Brüssel der einzige Fall von auf sich selbst gestellten unabhängigen Sachverständigen; die anderen Länder haben alle ihre Planungsbehörden, und es kamen praktisch die amtlichen Planziele hinein.

Es ist also die Frage: Wie kommt man zu diesen Zielsetzungen? Sie, Herr Arndt und auch Herr Jöhr, haben immer davon gesprochen, es sei irgendetwas volkswirtschaftlich richtig oder volkswirtschaftlich falsch. Wer entscheidet denn, was volkswirtschaftlich richtig oder falsch ist? Man kann doch meiner Ansicht nach immer nur sagen, was zur Erreichung bestimmter Ziele unter bestimmten Voraussetzungen volkswirtschaftlich zweckmäßig ist. Ich habe den Eindruck, als ob hinter diesem „richtig" das allgemeine Ziel steht, daß in dem wiederholt zitierten „magischen Dreieck" — das übrigens in der Zahl seiner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ecken auch schon nicht mehr so ganz klar ist — zum Ausdruck kommt. Ursprünglich waren es: Vollbeschäftigung, Preisstabilität und angemessenes Wachstum. Dann ist schon in der Vorbereitung des Gesetzes für den Sachverständigenrat die gerechte Verteilung hineingekommen. Wie kann man wissenschaftlich eine „gerechte" Verteilung überhaupt irgendwie rechenhaft machen oder nachweisen? Denn gerecht ist doch eine Kategorie, die aus einem ethischen oder beinahe religiösen Leitbild kommen muß, das mir sagt, was ich für richtig oder falsch halte, oder was ich anstrebe. Ich kann aber nicht einem Gremium unabhängiger und in der Demokratie doch eigentlich niemandem verantwortlicher Leute überlassen, zu entscheiden, was gerecht ist oder was nicht gerecht ist. Ich glaube, daß an dieser Frage der Zielsetzung selbst das scheitert, was Sie Herr Arndt — ich darf versuchen, das einzugruppieren — eine makroökonomische Planung nach 3 d Ihres Dokuments genannt haben und was Herr Jöhr wahrscheinlich als die mildeste Form einer informativen Planung bezeichnen würde.

Wenn also schon bei dieser Arbeit von Vorausschau und Vorausschätzung Konflikte mit den politischen Stellen auftreten, wie soll das erst werden, wenn ein Gremium unabhängiger, nicht von Parteien oder anderen Stellen beeinflußter Leute Aufgaben der Politik übernehmen soll? Ich halte das, offen gestanden, nicht für möglich.

Ich glaube allerdings, daß man mit all diesen jetzt „Planung" genannten Dingen etwas zuviel verlangt. Wenn man den pädagogischen Wert solcher Vorausschau anerkennt, so wäre schon einiges damit erreicht. Aber auch dieser pädagogische Effekt ist nicht sehr leicht zu erzielen. Wenn man Varianten mit unterschiedlichen Annahmen durchrechnet und sagt: das eine Bild sieht so aus, wenn man ein anderes Ziel anstrebt, sieht es anders aus, dann läuft man immer Gefahr, daß politische Stellen sich unter Umständen aus jeder Variante die geeigneten Rosinen herauspicken ohne Rücksicht darauf, ob das ganze Bild nachher noch zusammenpaßt.

Ich darf zusammenfassend nochmals sagen: Ich glaube nicht daran, daß man die Planung — und das gilt auch für die der informativen Art — lösen kann von staatlichen Stellen, die letzten Endes zu verantworten haben, wie die Gesellschaft geformt werden soll, wie sie aussehen soll. Der Demokratie wäre meiner Ansicht nach nicht gedient, wenn sie durch unabhängige Gremien und nicht durch Politiker geschützt werden müßten. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Herr Präsident Dr. Fürst, das war eine wertvolle Ergänzung des Vortrags von Herrn Arndt, der die von Ihnen erörterte Frage nur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angedeutet, aber nicht näher ausgeführt hat. Ich bin auch der Ansicht, daß zu dieser Frage noch sehr viele verantwortliche Überlegungen erforderlich sind.

Dr. *Zimmermann* (Köln):

Das Referat ging von der ausdrücklichen Voraussetzung aus, daß Marktwirtschaft wünschenswert ist und daß diese Marktwirtschaft eine Koordinierung ihrer individuellen Planungen durch eine Institution außerhalb des Marktprozesses erfordert; andernfalls würde der Prozeß zu wenige Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik erreichen. Der Staat, dem diese Koordinierungsaufgabe obliegt, hat bei ihrer Erfüllung mit Schwierigkeiten zu kämpfen, die sich aus fiskalischen Erfordernissen, wahltaktischen Erwägungen und Interessenteneinflüssen ergeben. In diesem Zusammenhang wird der Schluß gezogen:

„Soll die Marktwirtschaft des 20. Jahrhunderts langfristig funktionieren, so müssen nicht nur die geldpolitischen, sondern auch *andere* inzwischen entwickelte wirtschaftspolitische Maßnahmen *unabhängigen* Institutionen übertragen werden. *Dies gilt insbesondere für Subventionen*" (S. 18).

Als Erfordernis für diese Institutionen wird genannt, daß sie

„... hierfür sachlich geeignet sind und ihre Entscheidungen ausschließlich nach dem Gesamtwohl richten — *unabhängig von wahltaktischen Erwägungen und unabhängig von den Einflüssen der Lobbies*" (S. 19).

Dieser Schluß könnte einmal aus der Sicht der Politischen Wissenschaft diskutiert werden, wobei die Funktion des Parlaments im Mittelpunkt stehen würde, doch erscheint er auch aus einer anderen Sicht problematisch. Wenn nämlich das Parlament eine solche unabhängige Institution schafft, bedeutet das, daß es einer neuen speziellen Exekutive Macht für die Erreichung eines oder mehrerer besonderer Ziele anvertraut. Würde die Macht nicht delegiert, so könnte die gewünschte Änderung der Politik nicht eintreten. Unabhängigkeit bedeutet, daß das Parlament sich in gewissem Rahmen der Anordnungs- und Kontrollgewalt begibt. Wird diese Macht mit Absicht delegiert, nicht etwa im historischen Prozeß usurpiert, so stuft das Parlament damit das anvertraute Ziel innerhalb der Rangordnung aller von ihm verfolgten Ziele höher als bisher ein, da es sich ja von der neuen Regelung eine verstärkte Durchsetzung gerade dieses Ziels verspricht.

Dieses Ziel heißt „die Marktwirtschaft auf lange Sicht funktionsfähig erhalten" und soll vorwiegend gegen die Rücksicht auf Sonderinteressen geschützt werden, wobei die Vergabe von Subventionen als ein Anwendungsfall herangezogen wird. Der Vorschlag, zu diesem Zweck

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine unabhängige Institution zu schaffen, läßt den Eindruck entstehen, als sei „die Marktwirtschaft erhalten" ein unteilbares Ziel, das nur durch diese rigorose Maßnahme erreicht werden könne. Selbst wenn einmal unterstellt wird, daß sich das Ziel auf diesem Weg tatsächlich voll realisieren läßt, so ist doch zu fragen, ob alle damit verbundenen Wirkungen ebenfalls beabsichtigt sind. Das marktwirtschaftliche Ziel steht bekanntlich zu vielen anderen Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Konflikt; das alte Dilemma „equity versus efficiency" mag als Beispiel dienen. Wenn aber eine solche unabhängige Institution gefordert bzw., wie hier, empfohlen wird, so wird deutlich, daß damit eine politische Entscheidung für „mehr Marktwirtschaft" und gegen die anderen Ziele getroffen wird, die in Interessentenwünschen und Subventionsforderungen, aber auch in der öffentlichen Meinung und in Kabinettsentwürfen ihren Ausdruck gefunden haben mögen.

Sieht man die Erhaltung der Marktwirtschaft dagegen als ein graduell zu erreichendes (oder aufzugebendes) Ziel an, so muß eine ständige Abstimmung mit allen übrigen Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik erfolgen, da „Marktwirtschaftlichkeit" dann kein „Entweder-Oder", sondern ein „Mehr oder Weniger" ist, wie die übrigen Ziele. In diesem Falle, von dem jetzt ausgegangen wird, ist der Vorschlag, dieses Ziel mit einer unabhängigen Institution zu erreichen, nur einer von vielen möglichen; Anspruch auf Ausschließlichkeit hätte er nur dann, wenn das Ziel „unbedingte Marktwirtschaftlichkeit" hieße. Solange dieses strenge Ziel aber nicht ausdrücklich vorgegeben ist, bleibt zu fragen, ob dieser sehr weit gehende Vorschlag wirklich allein mit *wissenschaftlichen* Argumenten zu halten ist; in diesem Zusammenhang reicht der einfache Hinweis, daß hier innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems argumentiert werde, sicherlich nicht aus. Darüber hinaus aber ließe er sich nur in Verbindung mit einem politischen Werturteil rechtfertigen, d. h. die Schaffung einer solchen unabhängigen Institution wäre, wenn diese Trennung nur wegen dieser einen Zielsetzung erfolgt, das Problem der ausschließlich *politischen* Bevorzugung eines Zieles vor allen übrigen.

Prof. Dr. *Pfleiderer* (Stuttgart/Heidelberg):

Auch ich habe erhebliche Bedenken gegen die Übertragung politischer Entscheidungen über wirtschaftspolitische Maßnahmen auf eine unabhängige Instanz. Es schmeichelt mir als Angehörigem der Notenbank zwar sehr, daß die Unabhängigkeit der Notenbank als Vorbild hingestellt worden ist. Aber wenn ich mich, Herr Arndt, erinnere, warum seinerzeit die Unabhängigkeit der Zentralnotenbank geschaffen worden ist, so kann ich nur sagen: sie ist nicht hundert Jahre alt, denn nach dem Notenbankgesetz von 1875 stand die Reichsbank unter der Leitung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Reichskanzlers. Die Unabhängigkeit der Notenbank ist vielmehr eine Folge der beiden Inflationen, der galoppierenden um 1920 und der zurückgestauten um 1940. Sie ist systematisch darin begründet, daß eben die geldwirtschaftlichen Entscheidungen quer zu allen partikularen wirtschaftspolitischen Interessen stehen. Demgegenüber mußte eine Entscheidung über Subventionen immer eine Entscheidung über eine Präferenz für bestimmte partikulare Interessen sein. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Ich habe jetzt noch vier Wortmeldungen. Außerdem möchte ich noch Herrn Arndt Gelegenheit zu einem Schlußwort geben. Ich bitte daher, sich in der weiteren Diskussion zeitlich so sehr wie möglich zu beschränken. — Herr Jöhr, Sie sind auch von zwei Diskussionsrednern angesprochen worden; möchten Sie dazu Stellung nehmen?

Prof. Dr. *Jöhr:*

Nein, das war ja nicht kontrovers.

Privatdozent Dr. H. *Flohr* (Köln):

Auch ich möchte den Vorschlag des Referenten kritisieren, bestimmte wirtschaftspolitische Kompetenzen unabhängigen Institutionen zu übertragen. Vorschläge dieser Art gewinnen fast zusehends an Popularität. Der Referent steht in einer wachsenden Reihe von Kritikern bestimmter Teile unserer Verfassungswirklichkeit. Die Kritik entzündet sich an sichtbaren Mängeln der praktizierten Politik, besonders an der Prägung der Politik durch wahltaktische Überlegungen und durch Lobbyisten. Es scheint vernünftig zu sein, wichtige politische Entscheidungen dem Gruppenegoismus und dem Parteiengezänk zu entziehen und einer neutralen, objektiven, sachverständigen Einrichtung anzuvertrauen.

Ich möchte einige Bedenken äußern, zunächst zur Realistik dieser Vorschläge. Es wäre sehr schwierig, wichtige wirtschaftspolitische Kompetenzen parteineutralen Einrichtungen zu übertragen. Die großen politischen Parteien müßten für diese Idee gewonnen werden, und das dürfte nicht leicht sein. Die etablierten politischen Institutionen lassen sich nicht gern „hereinreden", wie schon das recht verschiedene Echo auf die ersten Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gezeigt hat. Noch kritischer würden die Äußerungen einer mit Entscheidungsbefugnis versehenen Stelle betrachtet werden. Das gilt nicht erst, aber besonders dann, wenn die Neutralität dieser Stelle nicht über allem Zweifel steht; schon die Bundesbank hat es heute nicht leicht, allen politisch einflußreichen Gruppen als neutral zu erscheinen. Ich glaube nicht,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß für die Idee, wirtschaftspolitische Entscheidungsbefugnisse, zum Beispiel auf dem Gebiet der Subventionen, parteiunabhängigen Einrichtungen zu übertragen, eine genügend starke politische Unterstützung gefunden werden könnte.

Mein zweites Bedenken ist ideologiekritischer Art. Vorschläge wie die des Referenten gehen oft von der Annahme aus, es lasse sich aus dem Bereich politischer Entscheidung ein mehr oder weniger großer Teil herauslösen und gleichsam entpolitisieren, indem parteineutralen Sachverständigen Entscheidungsgewalt übertragen wird. Aber auch der wissenschaftlich bestfundierten Empfehlung oder gar Entscheidung liegt eine Wertung zugrunde. Politische Entscheidungen lassen sich nicht ganz in Sachverstand auflösen; wer die gegenteilige Meinung suggerieren möchte — für den Referenten trifft das aber sicher nicht zu —, der ist Ideologe, sei es ihm bewußt oder nicht.

Schließlich möchte ich ein verfassungspolitisches Bedenken vorbringen. Man kann Sachverständige, besonders auch Wissenschaftler in den Prozeß der Bildung und Ausführung des politischen Willens einbauen, damit die Politik rationaler werde. Der Wissenschaftler kann Entscheidungshilfen mancher Art leisten. Er kann über Tatbestände und Zusammenhänge informieren. Darüber hinaus kann er zur Klärung des politischen Wollens beitragen, vermutlich besonders gut, wenn die Zusammenarbeit mit den Politikern gemäß dem „pragmatistischen Modell" (Jürgen Habermas) organisiert ist. Vielleicht will und sollte der Wissenschaftler auch Empfehlungen und Warnungen äußern. Alle diese Möglichkeiten sind, wie immer man zu ihnen stehen mag, zweifellos verfassungskonform. Unserer Verfassung nicht gemäß aber wäre die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen in wichtigen politischen Fragen auf Einrichtungen oder Personen, die weder demokratisch legitimiert sind noch politisch zur Verantwortung gezogen werden können. Die Bindung der Politik an den Wählerwillen könnte gelockert werden. Wie man dazu stehen sollte, ist natürlich nicht mehr eine wissenschaftliche, sondern eine politische Frage. Als Demokrat halte ich es für politisch besser, einer formell unabhängigen Institution keine Entscheidungsbefugnisse zu geben.

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Als Praktiker, der aus der Wirtschaftsverwaltung kommt, hat natürlich auch mich besonders das große Fragezeichen interessiert, mit dem Herr Professor Arndt sein Referat geschlossen hat; ich meine hier die These Nr. 13. Ich glaube, wir alle stimmen darin überein, daß es dringend notwendig ist, zu einer Verwissenschaftlichung bei den politischen Entschei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungen zu kommen und möglichst auch, was mich persönlich interessiert, zu einer Verwissenschaftlichung von Verwaltungsentscheidungen.

Wenn ich Ihren Vorschlag richtig verstanden habe, wollten Sie in ein unabhängiges Gremium entfliehen oder die Entscheidung in die Hände eines solchen unabhängigen Gremiums legen mit der Begründung, daß die volkswirtschaftlichen Planungsaufgaben, die hier gestellt sind, durch die bestehenden Gremien nicht sach- und fachgerecht gelöst werden können. Ich möchte mich in den Chor derjenigen einreihen, die hier erhebliche Bedenken anmelden, und zwar aus zwei Gründen.

Ich glaube zunächst, daß eine solche Bemühung nicht mit der Struktur unseres Staates vereinbar ist. Ich glaube zweitens, daß solche Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt sein würden. Anstatt gewissermaßen den Versuch zu machen, den Sachverstand aus den Entscheidungsgremien auszuklammern, möchte ich es für richtig halten, den Versuch zu machen, mehr Sachverstand in die Gremien und möglichst auch in die Verwaltung hineinzudelegieren.

Ich möchte jetzt die Dinge einmal umkehren: 1848 gab es bei uns Professoren, die sich mit mutiger Offenheit in den politischen Streit eingemischt und sich nicht gescheut haben, als Journalisten aufzutreten und sich aktiv in die politische Debatte einzuschalten. Ich erinnere an Gottfried Kinkel in Bonn, der 1848 sogar zu einem Steuerstreik aufgerufen hat. Ich glaube, wir würden sehr zu einer Versachlichung der politischen Diskussion kommen, wenn die Professoren mehr Zivilcourage hätten und auch heute aktiv in die politische Diskussion eingriffen, anstatt die anstehenden Probleme erst nach zwei Jahren kontemplativ im Seminar zu behandeln. Ich möchte Herrn Professor Arndt ausdrücklich bestätigen, daß er ja zu denjenigen gehört, die sich in der Öffentlichkeit mutig äußern und die auch mit Zivilcourage agieren. Ich darf nur an das erinnern, was mit der Konzentrationsenquete zusammenhängt.

Ich möchte also den Ball zurückgeben und möchte sagen, es wäre gut, wenn die Professoren der Nationalökonomie mehr als bisher an der aktuellen Debatte teilnähmen. Ich glaube, das Ansehen unserer Wissenschaft würde wesentlich gehoben werden, wenn die Professoren aus ihrer Reserve herausgingen. Das wäre erstens möglich durch Meinungsäußerungen in der öffentlichen Debatte, zweitens wäre es möglich in der Eigenschaft als unabhängiger Berater. Wir haben ja in den letzten Jahren gesehen, daß erfreulicherweise verschiedene Parteien über ihren Schatten gesprungen sind und auf ihren Parteitagen Professoren als unabhängige Berater haben referieren lassen. Hier liegt also eine weitere Möglichkeit. Man sollte die Parteien ermutigen, darin fortzufah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren. Drittens sollten die Professoren selbst in der Politik aktiv mitwirken und sollten sich nicht scheuen, den Versuch zu machen — wir haben ja Beispiele dafür —, in diese Gremien hineinzukommen, die sie für personell nicht sachgerecht bestückt halten und die nun die Entscheidungen zu fällen haben. Das läßt sich meines Erachtens durchaus mit dem Beruf eines Professors vereinbaren. (Heiterkeit.)

Was die weitere Verwissenschaftlichung der Verwaltung betrifft, so bedaure ich es außerordentlich, daß wir in Deutschland nicht Gelegenheit haben, zwischen den Aufgaben in der Wissenschaft und den Aufgaben in der Verwaltung auszutauschen. Ich würde es für außerordentlich vernünftig halten, wenn z. B. ein Professor der Nationalökonomie einmal Gelegenheit hätte, zwei Jahre als Amtschef eines Wirtschaftsministeriums zu fungieren und wenn in dieser Zeit der Amtschef des Wirtschaftsministeriums zwei Jahre seine Stelle an der Universität einnehmen könnte. Das ist in Amerika leichter durchzuführen als bei uns, und ich glaube, in Amerika hat die Nationalökonomie als Wissenschaft außerordentlichen Gewinn daraus gezogen. Leider sind wir in Deutschland so konservativ, daß das nur selten möglich erscheint. Vielleicht wäre das aber eine Anregung, die auch die Wissenschaft von sich aus einmal aufgreifen könnte. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, wir sind jetzt in der Zeit so weit fortgeschritten, daß ich die Herren, die sich noch gemeldet haben, Herrn Dr. Wolter und Herrn Professor Weber fragen möchte, ob sie damit einverstanden sind, ihren Beitrag schriftlich einzureichen, so daß er in den Tagungsbericht aufgenommen werden kann. — Vielen Dank!

Ich darf dann Herrn Arndt bitten, sein Schlußwort zu sprechen.

Prof. Dr. *Arndt* (Berlin):

Meine Damen und Herren! Ich danke zunächst sehr herzlich für die vielen Diskussionsbeiträge.

Meine letzte These ist, wie mir scheint, mißverstanden worden. Ich habe nicht davon gesprochen, daß *die* staatliche Planung auf eine andere Institution übertragen werden soll, sondern ich habe lediglich gesagt, daß bestimmte einzelne Aufgaben auf unabhängige Institutionen überführt werden sollen. In diesem Zusammenhang habe ich die Notenbank erwähnt und, wenn ich hinzufügte, daß diese Institution hundert Jahre alt ist, so habe ich nicht an Deutschland gedacht — das war ein Mißverständnis — sondern an die Peelsche Bankakte von 1844. Das ist über hundert Jahre her. Und ich habe dann angedeutet, daß man ähnliche Institutionen auch für andere wirtschaftliche Aufgaben

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaffen könnte. Sie wissen, daß heute nachmittag Herr *Giersch* in seinem Vortrag die Anregung gegeben hat, für das Ausmaß der Subventionen einen festen Maßstab zu finden, etwa ihre Höhe zu verbinden mit dem Aufkommen einer bestimmten Steuer. Man könnte noch weiter gehen und eine in ähnlicher Weise wie die Bundesbank ins Leben gerufene Institution zu einer Art von Subventionsbank machen, die entsprechende Einnahmen und Ausgaben hat. Die Ziele — das möchte ich mit aller Deutlichkeit sagen — gibt selbstverständlich der Politiker. Aber vergessen Sie auf der anderen Seite nicht: auch die Bundesbank greift in die staatliche *Politik* — und nicht nur in die staatliche Wirtschaftspolitik — ein. Sie hat es wiederholt getan. Sie könnte gar nicht positiv wirksam sein, wenn sie nicht auch politisch tätig würde. Diesen Dualismus, diesen — wie hier gesagt wurde — Verstoß gegen den Primat der Politik haben wir also schon längst im Bereich der Geldpolitik. Wir sind lediglich konsequent, wenn wir diesen Weg weiter gehen, sobald sich ergibt, daß rein parlamentarische Institutionen für die Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben ungeeignet sind. Die Bundesbank braucht hierbei nicht notwendig Vorbild zu sein. Der Weg kann evtl. auch in andere Richtungen führen. Selbstverständlich habe ich mit dem Feuer gespielt, als ich diesen Gedanken in die Diskussion warf. Über ihn nachzudenken wäre nicht erforderlich, wenn die bestehenden Institutionen den Aufgaben gewachsen wären, die in unserer Zeit zu lösen sind. Daß jedoch weder die private Planung für sich allein ausreicht, noch die gegenwärtigen Institutionen des Staates diese Aufgaben zu erfüllen vermögen, habe ich in meinem Vortrag dargelegt. Niemand hat in der Diskussion diese Thesen bestritten. Also sollte man auch den Mut haben, die in unserer parlamentarischen Demokratie noch fehlenden Institutionen zu fordern.

Ihnen, Herr Kollege *Nemitz,* stimme ich durchaus darin zu, daß sich auch Professoren journalistisch betätigen sollten. Sie wissen, daß ich wiederholt in Zeitungen geschrieben habe. Nur glaube ich, daß dies allein nicht ausreicht, solange die notwendigen Institutionen für eine planvolle Wirtschaftspolitik fehlen.

Da wir gleich eine Pressekonferenz haben, kann ich leider nicht auf alle Beiträge eingehen. Herrn *Geertmann* und Herrn *Runge* danke ich für die wertvollen Ergänzungen.

Herr Kollege *von Gadolin* hat das Problem der weltweiten Inflation erwähnt. Wenn wir eine internationale Arbeitsteilung haben, läßt sich dieses Problem nur auf internationaler Ebene lösen.

Wie Herrn *Hielscher* so scheint auch mir problematisch, von den einzelnen Gemeinden eine makroökonomisch ausgerichtete Beschäfti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungs- und Konjunkturpolitik zu verlangen. Man kann die Gemeinden nicht für das Versagen des Bundes verantwortlich machen.

Herrn *Mihajlović* möchte ich nur sagen: wir müssen Planungen in einer Zentralverwaltungswirtschaft und Planungen in einer Marktwirtschaft auseinanderhalten. Für Sie ist die Planung dirigistisch. In der Marktwirtschaft ist jedoch eine dirigistische Planung der Ausnahmefall. Marktwirtschaftliche Planung arbeitet mit Subventionen, mit Steuerermäßigungen, Steuerheraufsetzungen oder ähnlichen Dingen. Sie arbeitet indikativ, nicht imperativ. Infolgedessen können wir in den Begriff der marktwirtschaftlichen Planung nicht, wie Sie es vorschlagen, das Element des Dirigismus aufnehmen. Auch halte ich eine sinnvolle Trennung zwischen staatlicher Wirtschaftspolitik und staatlicher Planung für undurchführbar. Insbesondere ist eine zeitliche Abgrenzung, wie sie in ihren Darlegungen anklingt, m. E. nicht möglich.

Ich möchte dann noch auf ein Mißverständnis hinweisen. Mir ging es, Herr Kollege *Jürgensen,* bei der Frage des Lohnsteuerpauschbetrages für Fahrten zur Arbeitsstätte nicht um rechtliche Probleme, sondern um ökonomische Zusammenhänge. Ich wollte an einem — vielleicht etwas konstruierten — Beispiel aufzeigen, daß eine einzige Maßnahme verschiedenartige Wirkungen haben kann und daß alle diese Wirkungen bei einer wirtschaftspolitischen Planung zu berücksichtigen sind. Sie werden mir zugeben, daß der Absatz der Fahrradindustrie und der Motorradindustrie nach Einführung des Pauschbetrages schlagartig zurückging, während die Automobilindustrie starke zusätzliche Antriebe bekam. Hinzu kam noch, daß der einfache Mann vielfach falsch rechnete, indem er die 50 Pfennig als Nettoersparnis ansah, während es in Wirklichkeit nur um die Steuerermäßigung ging. Neben den verkehrspolitischen und mikroökonomischen Wirkungen können makroökonomische Folgen auftreten, wenn wir eine konjunkturelle Schlüsselindustrie begünstigen, und das war hier der Fall. Ich habe darauf hinweisen wollen, daß diese Wirkungen eng zusammenhängen, daß ein und dieselbe Maßnahme 1. den Verkehr und damit die Struktur verändert, 2. den Wettbewerb zwischen Märkten tangiert, nämlich hier zwischen Fahrrad- und Automobilmarkt, und 3. auch makroökonomische Folgen haben kann[1]. Ich wollte aufzeigen, daß alles dies von den Wirtschaftspolitikern berücksichtigt werden muß. Wir können nicht sagen: diese Maßnahme ist nur eine Angelegenheit des Finanzministeriums und hat daher mit Wirtschaftspolitik nichts zu tun, oder dies ist Verkehrspolitik und folglich keine wirtschaftliche Planung: selbst

[1] Von der Kürzung der Kfz-Pauschale bei der Lohnsteuer in der BRD wurde, wie sich inzwischen zeigt, der Absatz von Volkswagen am stärksten betroffen, überhaupt nicht hingegen bisher der Absatz von BMW und Daimler-Benz.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine scheinbar so einfache Maßnahme wie die Kfz-Pauschale kann sehr verschiedenartige ökonomische Wirkungen zur Folge haben.

Ähnlich ist es bei dem Beispiel mit dem Europa Center. Meine Kritik richtete sich nicht dagegen, Herr Kollege *Jürgensen,* daß Berlin Subventionen bekommt. Ich bin Berliner, und ich glaube nicht, daß Sie annehmen, ich sei gegen Berliner Subventionen. Mir ging es um etwas ganz anderes. Mir ging es zunächst um das *Maß.* Wenn 75 % des Eigenkapitals hätten abgeschrieben werden können, wäre vielleicht alles in Ordnung. Eine derart hohe und zugleich einseitige Subvention, wie sie hier seit 4 Jahren gewährt wird, kann jedoch zu einer Scheinblüte führen, die — wie m. W. auch die Berliner Industrie- und Handelskammer befürchtet — in einen ruinösen Wettbewerb im Hotelgewerbe oder im Angebot von Büroraum endet. Das Europa Center ist — man kann ruhig darüber sprechen — mit etwa 21 % Eigenkapital gebaut worden. Abgeschrieben werden konnten sofort über 75 % des *gesamten* Kapitals, also einschließlich der etwa 79 % Fremdkapital. Bitte, überlegen Sie, wie hoch diese Vergünstigung ist, welche Nettobeträge gleich im ersten Jahr dadurch einfließen und daß hier weit mehr an Steuern gespart wird, als überhaupt an Eigenkapital in das Center investiert worden ist. Und zum anderen ging es mir um die *Art* der Vergünstigungen. Warum hat man die Bauten und — abgesehen vom Baugewerbe — nicht primär die *in Berlin ansässige Industrie* gefördert? — Meine These war nun, daß man die Wirkungen von Subventionen mehr als bisher durchdenken und nicht einfach sagen sollte, jede Subvention sei marktkonform. Darum ging es mir. Subventionen sind gefährliche Mittel, Steuererleichterungen sind gefährliche Mittel und ihre Wirkungen müssen daher sorgfältig nach allen Richtungen überlegt werden. Nur darauf wollte ich hinaus. Auch was ich über die Fehlprognosen im Bergbau gesagt habe, nehme ich nicht zurück.

Ich danke Ihnen nochmals herzlich für diese Diskussion und bitte um Verzeihung, wenn ich aus Zeitgründen nicht auf alles eingehen konnte. (Beifall.)

Prof. Dr. W. *Weber* (Wien)[1]:

Ich möchte mich zu den Thesen 12 und 13 im Zusammenhang mit These 10 von Herrn Arndt äußern, und zwar so, daß ich meinen Ausgang von der im Referat selbst erfolgten Zitierung der konstitutionellen Monarchie nehme. Diese war, zusammen mit dem Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts, der fast ideale Boden für die Reali-

[1] Wegen Zeitmangels konnte der Diskussionsbeitrag nicht vorgetragen werden. Er wurde nachträglich schriftlich eingereicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sierung der „Gewaltenteilung" zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit des (liberalen) „Rechtsstaates". Heute ist sogar die (politische) Unabhängigkeit der Justiz prekär, ganz abgesehen von den verschiedenen „Überschneidungen" zwischen Gesetzgebung und Verwaltung *und* von der gegenüber dem Verfassungsrecht nicht selten recht verschiedenen sogenannten Verfassungswirklichkeit. Diese zeigt wirtschaftspolitische (Spitzen-)Verbände als geduldete oder gar erwünschte — von der pluralistischen Gesellschaft *und* vom wirtschaftlich wie wirtschaftspolitisch so aktiv tätig gewordenen Staat des 20. Jahrhunderts! — Mit-Träger von Wirtschafts- und Sozialpolitik, mehr oder minder weitgehend organisiert bzw. institutionalisiert. Daß sich Gruppen-Interessen gegenseitig ausbalancieren *müssen*, wäre sicher eine unrichtige Behauptung; aber daß sie in einem vom Staat gesetzten und von der Gesellschaft überwachten Rahmen durch konkrete Kompromisse hic et nunc zum Ausgleich gebracht werden können (und müssen!), ist ebenso gewiß richtig (und dann einwandfrei demokratisch, wenn die eingeschalteten Gruppen für die Wirtschaftsgesellschaft repräsentativ sind). Freilich bleibt letzte und entscheidende Instanz der Staat — schon wegen der Unvollkommenheiten jedes quasi-ständischen Aufbaues. (Immerhin könnte eine privilegierte Kompetenz von Arbeitgebervertretern einerseits und Arbeitnehmervertretern andererseits dann hingenommen werden, wenn beide an einer gesamtwirtschaftlichen „Einkommenspolitik" — sozusagen als negatives Privileg — mitzuwirken bereit sind!)

Freilich fragt es sich sehr, ob ein solcher Verbandsrahmen im Sinne des heutigen Rechtsstaates verfassungsmäßig wäre. Wenn er effektiv und effizient sein soll, wohl sicher nicht. Dasselbe würde indessen — im Sinne praktizierter Demokratie sogar noch viel mehr — für Professor Arndts „sachkundige Koordinierungsstelle mit Kontroll- und Vetorecht(!)" gegenüber dem Parlament gelten. Hier könnte sich ja „wunderschön" eine — einseitig sozialökonomische — Expertokratie etablieren. Vielmehr hat es für unsere politische Ordnung, die keinen wie immer qualifizierten superman braucht, dabei zu verbleiben, daß alle gesetzgeberische Planungs-Macht *und* -Verantwortung letztlich dem Parlament, alle verwaltungsmäßige letztlich der Regierung kompetenzgerecht zukommt. (Die Justiz können und wollen wir *da* ausklammern, denn ein „Planungsgericht" brauchen *wir* jedenfalls nicht!) Und wo ist dann der Platz für die Sachverständigen? Grundsätzlich überall: wie seit jeher bei Gericht, so jetzt auch in der Exekutive und —äußerst wichtig — in den wirtschafts-politischen Verbänden sowie — meiner Meinung nach am wichtigsten — als institutionalisiertes Hilfsorgan des Parlaments (äußerlich dem „Rechnungshof" vergleichbar).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Will — und das muß man offensichtlich! — man auch den „Verbandsrahmen" verfassungsrechtlich sanieren, so böte sich dafür die Umgestaltung einer der beiden Parlamentskammern in einen "Länder- und Ständerat" als gangbarer Weg an. Hier hätten die Regierungsvorlagen wirtschafts- und sozialpolitischen Charakters den Konsens der u. a. durch Interessenverbände repräsentierten, gegliederten Gesellschaft der „Länder" (und nicht primär den der politischen Parteien!) zu erhalten. Dann wäre die revidierte Regierungsvorlage, nunmehr Beschluß der ersten Kammer, vom Sachverständigenrat des Parlaments mit eigenem Apparat für die zweite Kammer — wo das Sachwissen weithin fehlt und doch *die* Entscheidung zu fallen hat — ausführlich zu beurteilen (mit Erläuterungen in den zuständigen, meist sogar fachkundigen Ausschüssen). Gegen den daraufhin zustande gekommenen Beschluß dieser Kammer sollte die andere nur mit qualifizierter Majorität einen Beharrungsbeschluß fassen dürfen, der zu einer Gesamtsitzung beider Häuser zwecks Erarbeitens einer Kompromißformel zu führen hätte. Die Durchführung der Planung obliegt dann wieder kompetenzgemäß der Regierung und nach dem Ressortprinzip den einzelnen Ministern. — Warum so viel juristischer Aufwand in meinen Ausführungen? Weil im Rechtsstaat die Verwaltung nur auf Grund der Gesetze tätig werden darf! Und wessen bedarf es noch? Größtmöglicher Publizität, insbesondere für die Arbeit der Sachverständigen, die von der bildungsbedürftigen öffentlichen Meinung als Magier im Sinne der Heiligen Drei Könige, nicht in dem von Zauberkünstlern betrachtet werden sollten ...

Dr. Hans *Wolter* (Düsseldorf)[1]:

Meine Damen und Herren! Herr Professor Anrdt hat im zweiten Teil seiner Ausführungen die Problematik staatlich zentraler Planungen in der Marktwirtschaft behandelt und davon gesprochen, daß der Staat sich bei der Wahl seiner Mittel vergreifen kann mit der Folge, daß gerade hierdurch schwere volkswirtschaftliche Schäden hervorgerufen werden. In diesem Zusammenhang wird beispielhaft auf die wettbewerbschädlichen Folgen der Kohlepreispolitik für die einheimische Stahlindustrie und gleichzeitig auf die volkswirtschaftliche Problematik einer Preispolitik durch Stahlkartelle hingewiesen.

Es scheint mir jedoch nicht ungefährlich, die Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der schwierigen Lage, in der sich der Kohlenbergbau und die Stahlindustrie — wenn auch aus ganz unterschiedlichen Gründen — befinden, allzu einseitig unter modelltheoretischen Gesichtspunkten zu betrachten.

[1] Wegen Zeitmangels konnte der Diskussionsbeitrag nicht vorgetragen werden. Er wurde nachträglich schriftlich eingereicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daß die deutsche Stahlindustrie gezwungen ist, heimische Kokskohle zu verwenden, deren Preis beträchtlich oberhalb des Weltmarktpreises liegt, während die Stahlindustrien in den übrigen Ländern der Montanunion entweder freien Zugang zur billigen Amerika-Kohle haben oder aber Gemeinschaftskohle zum Weltmarktpreis erhalten, ist leider eine Tatsache.

Dieser Schaden könnte geheilt werden, wenn die übrigen Länder der Montanunion sich mit der Bundesrepublik auf eine gemeinsame Energie- und Kohlenpolitik und insbesondere auf eine gemeinsame Importpolitik verständigten. Die Anstrengungen, die hierzu im Ministerrat gemacht worden sind und an denen die Bundesregierung sehr aktiv mitgewirkt hat, waren leider vergeblich. Ein letzter Versuch soll im Oktober folgen.

Kommt es auch dann nicht zur Einigung, so bleibt kein anderer Ausweg als kompensatorische Maßnahmen im nationalen Bereich. Hier ist in erster Linie daran zu denken, daß die Stahlindustrie von der Sonderlast befreit wird, die ihr durch die Kohlenzollgesetzgebung aufgezwungen wird, mit anderen Worten, daß der Preis für deutsche Kokskohle auf das Weltmarktniveau herabgeschleust wird. Die Stahlindustrie kann auf einen solchen Ausgleich nicht verzichten, weil der Koks im Hochofenprozeß einstweilen durch andere Reduktionsstoffe bzw. Energieträger nicht oder nur in ganz geringem Umfange substituierbar ist.

Alternativ käme als nationale Maßnahme die Freigabe der Einfuhr von amerikanischer Kohle für die Stahlindustrie in Frage. Bei den schwerwiegenden Wirtschafts- und sozialpolitischen Folgewirkungen im Bereich des Bergbaus ist das Problem hierüber allenfalls langfristig lösbar. Inzwischen bedarf es geeigneter Übergangsmaßnahmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie von dieser Seite wieder herzustellen.

Wenn Herr Professor Arndt vom Stahlkartell spricht, so ist zunächst klarzustellen, daß zur Zeit Anträge auf die Genehmigung von vier Walzstahlkontoren bei der Hohen Behörde vorliegen. Es ist nicht beabsichtigt, ein Einheitssyndikat nach Art des früheren Stahlwerksverbandes neu ins Leben zu rufen. Die Walzstahlkontore sind in ihrer Größe und inneren Struktur den Produktionsbedingungen der Stahlindustrie angepaßt. Noch vor wenigen Jahren hat die Hohe Behörde Rohstahlkapazitäten von zwei bis drei Millionen Tonnen als optimal für ein Unternehmen bezeichnet. Inzwischen ist die Entwicklung — bedingt durch die Leistungssteigerung der modernen großen Walzenstraßen — weitergegangen. So sind die vollkontinuierlichen und weitgehend automatisierten Breitbandstraßen auf die Verarbeitung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zweieinhalb bis drei Millionen Tonnen Rohblöcken jährlich ausgelegt. Ähnliches gilt für die Fein-, Mittel- und Grobstraßen im Profilstahlbereich. Da ein Unternehmen sich den wechselnden Marktbedingungen anpassen muß, kann es auf eine vollständige Ausstattung mit Walzenstraßen aller Art nicht verzichten. Dadurch ergeben sich automatisch Größenordnungen bis zu zehn Millionen Tonnen und selbst darüber, wenn etwa die erste Stufe der Verarbeitung, also die Herstellung von Stahlröhren usw. hinzukommt.

In den Vereinigten Staaten erzeugt die United Steel Corporation mit rund 30 Millionen Tonnen so viel Stahl wie die Hütten an der Ruhr zusammen, und das zweitgrößte Unternehmen, Bethlehem, mit 19 Millionen Tonnen so viel wie die gesamte französische Stahlindustrie. In England ist man dabei, die gesamte Erzeugung von rund 25 Millionen Tonnen in eine nationalisierte Gesellschaft einzubringen. In Frankreich werden, durch den französischen Stahlplan vorbestimmt, bis 1970 praktisch nur noch zwei Großunternehmen für die Erzeugung von Massenstahl mit einer Rohstahlkapazität zwischen acht bis zwölf Millionen Tonnen bestehen. Diese Reihe könnte beliebig fortgesetzt werden.

Die deutsche Lösung sieht die vier Walzenstahlkontore vor. Der mit Sicherheit zu erwartende wirtschaftliche Effekt wird in einer beträchtlichen Senkung der Produktions-, Vertriebs-, Lager- und Transportkosten bestehen, außerdem in einer nur auf diesem Wege möglichen wirksamen Investitionslenkung. Dieser Effekt ist — wie gesagt — sicher vorhersehbar und abschätzbar.

Wie sich die Kontore preispolitisch auswirken werden, ist keinesfalls mit der gleichen Sicherheit vorauszusagen. Jedenfalls wird die Modellvorstellung, daß mit derartigen Konstruktionen automatisch Preiserhöhungen einhergehen und damit vielleicht die Probleme der Stahlindustrie, „aber nicht — wie Herr Professor Arndt meint — die volkswirtschaftlichen Probleme, um die es geht", gelöst werden, den Tatsachen nicht gerecht. Denn im Gemeinsamen Markt werden etwa bis zum Jahre 1970 ca. zwölf große Produktionseinheiten entstanden sein, die in Ausstattung, technisch-wirtschaftlichem know-how, Management usw. durchaus vergleichbar und die in gleicher Weise entschlossen sind, ihre Marktposition innerhalb des Gemeinsamen Marktes und auf den Dritten Märkten zu behaupten. Der Wettbewerb vollzieht sich zwar in anderen Formen und in anderen Größenordnungen als früher, aber er ist und bleibt existent, und zwar unter sehr harten Bedingungen.

Da eine starke und leistungsfähige Stahlindustrie für eine hochentwickelte Volkswirtschaft lebenswichtig ist, kann man nur bedauern,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß die Idee der Walzstahlkontore nicht schon zwei oder drei Jahre früher entwickelt und in die Praxis umgesetzt worden ist. Zumindest wären dann beträchtliche Investitionsmittel gespart oder aber sinnvoller eingesetzt worden, mithin wäre volkswirtschaftlich etwas sehr Vernünftiges geschehen.

Bei den Kontoren handelt es sich also nicht um ein herkömmliches Einheitskartell, auch nicht um bloße Verkaufsgemeinschaften. Sie sind eine neuartige Form der Kooperation, die auf freiwilligen vertraglichen Vereinbarungen selbständiger Unternehmen beruht und die bezweckt, optimale Voraussetzungen für Investitionen, Produktion und Vertrieb zu schaffen. Da die Vertragspartner ihre rechtliche Selbständigkeit behalten und innerhalb der Grenzen des Vertrages auch wirtschaftlich selbständig bleiben, ist die Lösung sehr elastisch; gegenüber der Fusionierung bietet sie den Vorteil, daß keine unwiderruflichen Tatbestände geschaffen werden.

## Nachwort

Prof. Dr. *Arndt* (Berlin):

Da die letzten Wortmeldungen infolge der auf 18.30 Uhr angesetzten Pressekonferenz nicht mehr berücksichtigt werden konnten, haben sowohl Herr *Wolter* wie Herr *Weber* dankenswerterweise ihre Diskussionsbeiträge schriftlich nachgereicht. Dies gibt mir die Möglichkeit zu einem Nachwort.

Auf die sehr interessanten Ausführungen von Herrn *Wolter* ist zu erwidern, daß ich nur von jenen volkwirtschaftlichen Problemen der Stahlindustrie sprechen wollte, die durch den überhöhten Preis der einheimischen Kohle bedingt sind. Diese Probleme, soweit sie das deutsche Preisniveau und damit den deutschen Außenhandel tangieren, kann kein einheimisches Stahlkartell, auch nicht eine Mehrzahl von Stahlkontoren, lösen. Steigt der Preis für Stahl, so wird der Absatz zurückgehen, wobei es keineswegs als ausgeschlossen erscheint, daß ein Hauptabnehmer der Stahlwerke, nämlich die deutsche Automobilindustrie, anstelle von Stahlkarosserien künftig Karosserien aus Kunststoff, z. B. aus Polyesther, verwendet. Sicherlich können Stahlkontore eine Überinvestition verhindern, und damit, wie Herr *Wolter* sagt, etwas volkswirtschaftlich Vernünftiges machen. Wer hindert jedoch Stahlkontore in einer wachsenden Wirtschaft daran, Unterinvestitionen zu verursachen oder zur Verhinderung technisch notwendiger Desinvestitionen Rationalisierungsmaßnahmen aufzuschieben? Eine private Instanz, die Überinvestitionen vermeidet, kann umgekehrt auch volkswirtschaftlich notwendige Investitionen verhindern, und sie wird es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tun, wenn sie sich ausschließlich nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung richtet. Gefahren dieser Art lassen sich bei einer zentralen privatwirtschaftlichen Planung nicht vermeiden.

Die Ausführungen von Herrn Kollegen *Weber* geben mir Gelegenheit, noch einmal darauf hinzuweisen, daß ich von zwei verschiedenen Arten von Institutionen gesprochen habe: 1. von einer Koordinierungsstelle, deren Mitarbeiter sachkundig sein müssen, weil sie andernfalls die ökonomischen Wirkungen der Maßnahmen verschiedener Ressorts nicht zu übersehen und auch nicht zu koordinieren vermögen, und 2. von unabhängigen Institutionen, denen von Regierung und Parlament — analog zur Bundesbank — bestimmte wirtschaftspolitische Aufgaben übertragen werden.

Die *Koordinierungsstelle* ist notwendig, wenn der gegenwärtige Zustand überwunden werden soll, der dadurch gekennzeichnet ist, daß jedes Ministerium ohne Rücksicht auf das andere Eingriffe vornimmt die volkswirtschaftlich relevant sind. Ohne eine solche Koordinierungsstelle, die beim Bundeskanzleramt oder auch beim Bundeswirtschaftsministerium einzurichten wäre, gibt es in einer parlamentarischen Demokratie keine — oder wenigstens keine widerspruchsfreie — zentrale staatliche Planung. Wer ein staatliches Planungschaos vermeiden will, muß die wirtschaftlich relevanten Maßnahmen des Staates aufeinander abstimmen*.

Die *unabhängigen Institutionen* sollen jene wirtschaftspolitischen Aufgaben übernehmen, bei denen wahltaktische Einflüsse oder eine einseitige Beeinflussung durch die jeweils angesprochenen Interessengruppen nicht zu verantworten sind. „Experten" sind zur Erfüllung dieses Zweckes sicherlich nicht erforderlich, eine „Expertokratie" wäre ihr sogar hinderlich. Unabhängigkeit eines Gremiums läßt sich nur durch andere Maßnahmen herstellen: z. B. durch entsprechende Dotierung der Mitglieder seines Präsidiums, durch Beratung und Beschlußfassung unter Ausschluß der Öffentlichkeit und dgl. mehr. Diese unabhängigen Institutionen haben auch nicht, wie Herr *Zimmermann* gemeint hat, die Funktion, die Marktwirtschaft zu erhalten. Ihre Aufgabe ist staatlich zentrale Wirtschaftspolitik und nur deshalb — und dies ist etwas ganz anderes — ist ihre Schaffung nach meiner Meinung auch zur Erhaltung der Marktwirtschaft notwendig. An keiner Stelle habe ich, wie Herr *Flohr* oder auch Herr *Nemitz* in der Diskussion

* Der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium* hat sich in seinem Gutachten vom 28. 2. 1967 ebenfalls für die Errichtung einer „besonderen Stelle" eingesetzt, „die sich für alle Bundesverwaltungen und nach Möglichkeit zugleich für Länder und Gemeinden speziell mit Subventionen und ihren Wirkungen" befassen soll, über „genügend Unabhängigkeit" verfügt und „ausreichende Auskunfts- und Anhörungsrechte" besitzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgeführt haben, nach dem Einsatz von Wissenschaftlern gerufen, den auch ich hier für verfehlt halte. Im übrigen sollte man nicht verkennen, daß viele Politiker Experten sind. Wenn die Spitze des Verfassungsgerichts mit einem Politiker besetzt werden kann, besteht kein Grund, warum man ausgerechnet in diese Gremien keine Politiker hereinnehmen sollte. Vor allem, so meine ich, sollte man sich weniger mit dem Erdenken von Voraussetzungen beschäftigen, die eine sinnvolle Lösung des anstehenden Problems ausschließen, als vielmehr umgekehrt darüber nachdenken, wie es sinnvoll gelöst werden kann.

Es ist mir nicht recht verständlich, warum Herr *Fürst* sagen konnte, ich hätte immer wieder davon gesprochen, „es sei irgend etwas volkswirtschaftlich richtig oder volkswirtschaftlich falsch". Ich habe kein Wort hiervon gesagt. Auch von gerechter Verteilung war in meinem Vortrag keine Rede. Auch habe ich an keiner Stelle behauptet, es handele sich bei Maßnahmen staatlicher Planung um unpolitische Entscheidungen oder um Entscheidungen, für die sich Politiker nicht eigneten. Auch dies ist ein Mißverständnis, es sei denn, man würde Parteitaktik mit Politik und die Einflüsse von Interessenten mit politischer Weisheit identifizieren.

Mein Anliegen — ich darf es noch einmal wiederholen — ist ein ganz anderes: bestimmte wirtschaftspolitische Entscheidungen wahltaktischen Erwägungen und einseitigen Gruppeninteressen zu entziehen. Dieses Problem ist akut. Es muß gelöst werden — um unserer Volkswirtschaft wie um unserer Demokratie willen. Hierauf aufmerksam zu machen, war Sinn der letzten Worte meines Vortrages, dem im übrigen die Aufgabe zufiel, in die *Gesamtproblematik* privater wie staatlicher Wirtschaftsplanung einzuführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft?[1]

Von Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. *Walter Adolf Jöhr* (St. Gallen):

## Einleitung

Das Thema meines Referats wurde mir in dieser Form gestellt und bildete für mich den Auftrag, an den ich mich zu halten hatte. Ich habe selbst nur einen kleinen, aber vielleicht doch nicht unwichtigen Beitrag zur Themastellung geleistet: das Fragezeichen am Schluß des Titels wurde auf meinen Wunsch beigefügt. Mit diesem Fragezeichen sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß ich in dem Moment, als ich den Auftrag übernahm, es noch als ein offenes Problem betrachtet habe, ob und allenfalls in welchem Ausmaß die Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft betrachtet werden kann.

Wenn ich betone, daß das Thema nicht freier Wahl entsprang, sondern als ein Auftrag auf mich zukam, so tat ich dies auch deshalb, weil sich in den letzten Jahren so zahlreiche berufene Autoren zu diesem Thema geäußert haben, daß ich wahrscheinlich nicht den Mut gehabt hätte, von mir aus dieses Thema vorzuschlagen, da es schwierig erscheint, Gedanken zu diesem Problemkreis vorzulegen, die sich nicht bereits in der großen Literatur über das Planungsproblem finden.

Sie haben wahrscheinlich bereits festgestellt, daß sich das Thema meines Referates weitgehend mit dem meines Vorredners, Helmut *Arndt*, deckt. Wir haben nicht den Versuch gemacht, eine Grenzscheide zwischen den Problemen, die im einen und im anderen Referat zu behandeln sind, zu errichten, da diese zu eng miteinander verflochten sind. An der vom wissenschaftlichen Leiter der Tagung einberufenen Besprechung der Referenten kam man deshalb zum Schluß, daß meine Ausführungen den Charakter eines zweiten Referates zum selben Themakreis haben sollen.

Im Thema findet sich die Wortverbindung „rationale Wirtschaftspolitik". Ludwig von Mises würde einwenden, das sei ein Pleonasmus, denn Wirtschaftspolitik sei Handeln und jedes Handeln sei begriffs-

---

[1] Ich danke Fräulein lic. oec. U. *Reuter* für ihre Mitarbeit bei den Bemühungen zur Klärung der Planungsprobleme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notwendig rational[2]. Er übersieht aber, daß sich im Handeln auch Rechenfehler, logische Irrtümer und momentane Stimmungseinflüsse niederschlagen können. Aber mit der Formulierung des Themas sollten zweifellos nicht solche Abweichungen von der Richtschnur des Rationalprinzips ausgeschaltet werden. Da es darum geht, in wissenschaftlicher Weise die Planung als Mittel der Wirtschaftspolitik zu würdigen, ist es selbstverständlich, daß untersucht werden muß, in welcher Weise die anerkannten Ziele der Wirtschaftspolitik in bestmöglicher Weise erfüllt werden können. Das müßte genau in derselben Weise geschehen, wenn das Wort „rational" im Thema nicht figurieren würde. Dieser Ausdruck ist somit entbehrlich und ich bin der etwas undankbaren Aufgabe enthoben, eine weitere Exegese des Ausdrucks „rational" zu versuchen. Ich vermute aber, daß wissenschaftlicher Leiter und Vorstand mit diesem Wort noch etwas anderes ausdrücken wollten. Es liegt in ihm eine gewisse Frontstellung gegenüber der wirtschaftspolitischen Praxis, die bald diese, bald jene Interessengruppe zufriedenstellen möchte, die von der augenblicklichen Situaiton bestimmt ist und die nicht selten Maßnahmen ergreift, die sich gegenseitig durchkreuzen. Demgegenüber wird offenbar eine systematische oder — wie man es auch formulieren könnte — eine wissenschaftlich fundierte Wirtschaftspolitik gefordert. In diesem Sinne möchte ich auch mein Thema interpretieren. Die Probleme, die sich aus der Verwirklichung einer so konzipierten Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft[3] ergeben, werden im nächsten Referat von Herbert Giersch zur Sprache kommen.

Eine letzte Vorbemerkung: Das Thema des Referates erfordert eine Beurteilung der Planung als Mittel der Wirtschaftspolitik. Dieses Problem kann nicht nur auf einer rein technischen Ebene behandelt werden, sondern erheischt eine Stellungnahme vom Blickwinkel der wichtigsten Ziele der Wirtschaftspolitik. Dieser Stellungnahme liegen somit bestimmte Werturteile zugrunde, die Dritte akzeptieren oder ablehnen können[4].

---

[2] L. *v. Mises*, Grundprobleme der Nationalökonomie, Jena 1933, S. 22 u. ff.; *Derselbe*, Nationalökonomie. Theorie des Handelns und Wirtschaftens, Genf 1940, S. 14 u. ff.

[3] G. *Briefs* definiert den Pluralismus wie folgt: " For the purposes of this paper *pluralism* shall mean that phase in the evolution of western democracies in which a multitude of uncoordinated (conflicting and bargaining) pressure groups engages legislative and administrative backing and support for the pursuit of particular group ends. Thus, the pluralistic state acquires the quality of a clearing house of conflicting group ends, if not of a junior partnership to a dominant group or coalition of groups." (The Ethos Problem in the Present Pluralistic Society, in: Review of Social Economy, Vol. XV, No. 1, März 1957, S. 47).

[4] Vgl. dazu W. A. *Jöhr*, Schätzungsurteil und Werturteil, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Festschrift für E. v. Beckerath), Tübingen 1964, S. 164 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## I. Grundlagen

### 1. Das Wesen der Planung

Obwohl die Frage nach dem Wesen der Planung schon oft gestellt wurde und zahlreiche Begriffsbestimmungen vorgenommen worden sind, sehe ich mich gezwungen, mich auch zu dieser Frage zu äußern, da der folgende Gedankengang auf dem Versuch einer Begriffsbestimmung aufbaut. Leider steht mir die Zeit nicht zur Verfügung, um diese Begriffsbestimmung durch eine Übersicht über die wichtigsten Planungsbegriffe der Literatur zu untermauern.

Planung ist durchaus nicht nur ein Phänomen der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik, sondern findet sich in allen Lebensbereichen: Ferienreisen, Hochschulstudien, militärische Operationen, Hochzeitsfeiern, Trauergottesdienste, Weltraumfahrten, wissenschaftliche Tagungen werden, um nur einige wenige typische Beispiele zu nennen, geplant. Eine Begriffsbestimmung der Planung, die diesen und den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Erscheinungsformen der Planung gerecht werden soll, kann in sehr einfacher Weise wie folgt vorgenommen werden: Planung ist vorausschauendes Koordinieren verschiedener Tätigkeiten[5]. In der Regel wird es sich dabei um die Tätigkeiten ver-

[5] Die Zahl der Definitionen der Planung ist sehr groß. Vergleicht man sie mit der im Texte vertretenen, so sieht man, daß zwar das Moment der Vorausschau in dieser oder jener Formulierung relativ häufig enthalten ist, daß aber das Moment der Koordinierung sich nur vereinzelt findet. Selten ist dagegen die Kombination der beiden Momente. Sie findet sich bei J. *Tinbergens*, Charakterisierung der Planung, die unter den verschiedenen Planungsbegriffen meiner am nächsten steht. Tinbergen schreibt: "Perhaps the most characteristic features of the task of planning are the following three:

(a) A plan refers to the future, i.e. it requires looking ahead.
(b) It is based on a number of aims, which have to be specified in order to carry out the planning process.
(c) It requires a coordination of the means of economic policy to be used in order to reach the aims."

(Central Planning, New Haven und London, 1964, S. 8).
Tinbergens Kennzeichnung unterscheidet sich von meiner dadurch, daß die Vielzahl von Zielen, die zu verwirklichen sind, als Moment der Planung aufgeführt wird. Obwohl bei der volkswirtschaftlichen Planung immer eine Mehrzahl von Zielen beteiligt ist, glaube ich doch, daß auf dieses Moment in einer allgemeinen Planungsdefinition verzichtet werden kann. Das gilt auch von anderen Momenten, die in weiteren Begriffsbestimmungen der Planung aufgenommen wurden, so von den Merkmalen der Konsequenz, der präzisen Formulierung der Mittel und Ziele, der rationalen Ordnung, der Anwendung von Vernunft und Vorsicht, des systematischen Vorgehens. Obwohl die Verwirklichung aller dieser Momente im Interesse der Ziele liegt, die durch die Planung verwirklicht werden sollen, gehören sie nicht in die Definition, denn es gibt — wie die Wirklichkeit zeigt — auch Planungen mit unpräziser Formulierung der Mittel und Ziele, unvorsichtige oder nicht voll durchdachte und infolgedessen nicht-rationale, inkonsequente Planungen und Planungen mit mangelhafter Systematik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedener Subjekte handeln; es liegt aber auch Planung vor, wenn die verschiedenen Tätigkeiten *eines* Subjektes koordiniert werden.

Damit Planung vorliegt, müssen — wie an drei einfachen Beispielen aus dem täglichen Leben erläutert werden soll — beim Handeln sowohl die Vorausschau wie das Koordinieren gegeben sein. Wer bei strahlendem Wetter infolge einer ungünstigen Wettervorhersage sich entschließt, den Regenschirm auf die Reise mitzunehmen, handelt zwar vorausschauend, aber es liegt keine Planung vor, weil das Moment der Koordination fehlt. Der Familienvater, der bei einem sömmerlichen Mittagessen im Garten nach überraschendem Einsetzen von Regen den Mitgliedern der Familie je bestimmte Aufgaben überträgt, wie Hineintragen des gedeckten Tisches, Versorgen der Kissen, Hochziehen des Sonnenstores, Schließen der Fenster, ist zwar koordinierend tätig, aber es liegt keine Planung vor, weil es sich nicht um eine vorausschauende Koordination handelt. Hätte aber der betreffende Familienvater schon bei Beginn des Essens die entsprechenden Rollen verteilt, so läge Planung vor. Planung schließt somit nicht nur das Handeln von Fall zu Fall, sonder auch das Koordinieren von Fall zu Fall aus. Diese Beispiele, die durch ähnliche ergänzt werden könnten, lassen erkennen, daß die Planung durchaus keine Schöpfung unserer Zeit ist, sondern eine uralte Errungenschaft der Menschheit ist.

Auch dort, wo verschiedene Subjekte zusammenwirken, führt nicht in jedem Fall die geplante Aktivität zu einem besseren Ergebnis als die ungeplante: eine ungeplante wissenschaftliche Diskussion kann interessanter und ergiebiger sein als eine geplante, ein ungeplantes Fest fröhlicher als ein geplantes. Die vorausschauende Koordination ist vor allem dort wichtig, wo verschiedene Tätigkeiten derart einandergreifen, daß die einen die notwendigen Voraussetzungen der anderen sind. Am Beispiel des Hausbaues läßt sich das besonders deutlich zeigen: Daß der Aushub erfolgt ist, bildet die Voraussetzung für die Erstellung der Fundamente; diese wiederum ist die Voraussetzung für die Errichtung des Mauerwerkes, erst wenn diese Arbeiten abgeschlossen sind, können die Zimmermannsarbeiten für die Dachkonstruktion in Angriff genommen werden, usf. Mit Hilfe der Netzplantechnik läßt sich dieses Ineinandergreifen verschiedener Tätigkeiten in plastischer Weise darstellen. Aber auch dort, wo die verschiedenen Tätigkeiten nicht in dieser Weise ineinandergreifen, kann die Planung angezeigt sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die verschiedenen Tätigkeiten auf dieselben Ressourcen angewiesen sind. Eine expandierende Unternehmung, der ein begrenztes Areal zur Verfügung steht, würde eine schlechte Politik betreiben, wenn sie von Fall zu Fall das Verwaltungsgebäude, die Garagen, die Montagehalle erweitern würde; sie würde eines Tages mit Schrecken feststellen, daß sie keine Möglichkeit mehr hat, das Lager-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebäude zu vergrößern, weil sie es unterlassen hat, eine Raumplanung vorzunehmen. Aber nicht nur der Boden kann die Rolle der begrenzten Ressourcen spielen, es kann auch der Arbeitskraft einer Belegschaft oder des Unternehmensleiters, oder es kann den verfügbaren oder beschaffbaren Finanzen diese Rolle zufallen. Die Planung ist aber auch dann angezeigt, wenn die Wirkungen der verschiedenen Tätigkeiten sich in gewisser Hinsicht kumulieren oder durchkreuzen können. So muß beispielsweise der Badearzt, der die Kur eines Patienten zu organisieren hat, die einzelnen therapeutischen Behandlungen aufeinander abstimmen und so dosieren, daß eine Überbeanspruchung des Herzens vermieden wird.

In diesem Zusammenhang muß noch auf einen weiteren Aspekt der Planung verwiesen werden, der häufig übersehen wird. In vielen Fällen wird innerhalb desselben Bereiches auf mehreren Stufen gleichzeitig geplant, wobei die obere Stufe der Planung jeweils bestimmend ist für die untere. Das bedeutet, daß in solchen Fällen auf der höheren Ebene eine Planung der Planungen vorliegt. Dies soll wiederum am Beispiel des Hausbaues erläutert werden. Der Schreinermeister, der beim Bau eines Hauses die Türrahmen anschlagen muß, wird die Fertigstellung der Elemente in der Werkstatt, den Transport zum Bau und die Bereitstellung der Arbeitsequipe planen müssen. Er kann aber diese Tätigkeit nicht an einem beliebigen Zeitpunkt und in den ihm gutscheinenden Formen ausführen. Er ist in sachlicher und zeitlicher Hinsicht durch die Planung des Architekten gebunden. Diese ordnet sich in einen noch größeren Rahmen ein. Handelt es sich um ein neu erschlossenes Wohngebiet, so kann der Architekt den Hausbau nicht planen, wenn nicht zuvor die Verkehrswege, die Kanalisation und die verschiedenen Versorgungsleitungen geplant sind. Die Frage, wo geplant werden solle, bedarf somit auch insofern der Konkretisierung, als geprüft werden muß, auf welchen Stufen geplant werden soll.

Auf der volkswirtschaftlichen Ebene sind die Planungsaufgaben naturgemäß bedeutend komplizierter als bei den bis jetzt behandelten Beispielen, die absichtlich einfach gewählt wurden, um das Wesentliche um so deutlicher hervortreten zu lassen. Berücksichtigen wir, daß das Handeln sich immer an Zielen orientiert und daß diese Ziele bestimmt und konkretisiert werden müssen, daß ferner die Ansatzpunkte des Handelns sich in Bewegung befinden und daß die Ausführung der geplanten Maßnahmen überwacht werden muß, so gelangen wir zum Schluß, daß die Planung auf der volkswirtschaftlichen Ebene folgende Schritte erfordert[6]:

---

[6] Eine ähnliche Gliederung findet sich bei H. *Möller*, Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Festschrift für E. v. Beckerath),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) die Bestimmung und Konkretisierung von Zukunftszielen
(2) die Schätzung der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Größen, die für die Verwirklichung dieser Ziele maßgebend sind
(3) die Ableitung von Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele
(4) die Koordination dieser Maßnahmen
(5) die Kontrolle der Ausführung dieser Maßnahmen

Die unter (3) und (4) genannten gedanklichen Schritte sind nacheinander aufgeführt; sie können aber nicht unabhängig voneinander vorgenommen werden. Sobald der Gesichtspunkt der Koordination zum Zuge kommt, wirkt sich das im Sinne einer Korrektur der vorher abgeleiteten Maßnahmen aus. Falls diese Maßnahmen durch die Auflösung eines Gleichungssystemes gewonnen werden, wird dadurch automatisch die Koordination vollzogen.

### 2. Methoden und Bereiche der Planung auf volkswirtschaftlicher Ebene

Um die Behandlung der Kernfragen dieses Vortrages vorzubereiten, sind noch einige Unterscheidungen zu treffen.

Einmal stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaße die Adressaten der Weisungen, die sich aus der Planung ergeben, bei der Ausarbeitung der Planung beteiligt sind. Die drei wichtigsten Fälle sind folgende[7]:

(1) *Autoritative Planung:* Diese zeichnet sich dadurch aus, daß die Adressaten in keiner Weise bei der Ausarbeitung des Planes mitwirken.
(2) *Kooperative Planung:* Die Adressaten und die Planungsbehörden legen in gemeinsamer Arbeit die Planung fest[8].

---

Tübingen 1964, S. 550 f. — In ähnlicher Weise wird das Problem auch in der betriebswirtschaftlichen Literatur behandelt: vgl. H. *Weinhold,* Grundlagen wirtschaftlicher Absatzführung, Bern 1964, S. 119 f. — vgl. auch G. *Kade,* der den Planungsprozeß in vier Phasen zerlegt: in das Informationsstadium, das Programmierungsstadium, das Stadium der Durchsetzung eines Planes und das Auswertungsstadium (Wirtschaftsprogrammierung, in: Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für J. Tiburtius, Berlin 1964, S. 147).

[7] Diese Gliederung berührt sich mit der von Vertretern der Betriebswirtschaftslehre, wie z. B. R. F. *Bannow,* H. *Ulrich,* H. *Weinhold,* vorgelegten Gliederung in autoritäre Führung, demokratische Führung und integrierte Führung, wobei die letztgenannte eine Kombination der beiden vorher erwähnten Führungsstile ist (vgl. H. *Weinhold,* a.a.O., S. 131).

[8] Die französiche Planung macht in hohem Maße Gebrauch von der Methode der kooperativen Ausarbeitung des Planes; vgl. dazu: J.-J. *Bonnaud,* La participation des organisations professionelles à la planification économique et sociale en France, in: Revue Internationale du Travail, April 1966, S. 378 ff. — Auf Grund der engen Zusammenarbeit zwischen der Planungsbehörde und den Adressaten der Planung spricht man in Frankreich von „économie concertée" — ein Ausdruck, der insofern etwas unglücklich ist,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) *Demokratische Planung:* Diese ist ein Spezialfall der kooperativen Planung. Die Adressaten haben die Möglichkeit, durch Mehrheitsentscheid über die sie betreffenden Planungsmaßnahmen zu entscheiden.

Vor einem Mißverständnis muß gewarnt werden: Es verhält sich nicht so, daß nur die demokratische Planung mit einer demokratischen Staatsverfassung vereinbar wäre; auch für eine kooperative, ja selbst für eine autoritative Planung — wenn sie sich auf gewisse Teilbereiche des Wirtschaftslebens beschränkt — besteht diese Vereinbarkeit.

Unterscheidet man nach den Methoden, mit denen die Maßnahmen der Planung durchgesetzt werden, so ergeben sich folgende Unterarten der Planung:

(1) *Imperative Planung:* Die in Frage stehende Tätigkeit der Adressaten der Planung wird durch verbindliche Weisungen festgelegt.

(2) *Konduktive oder lenkende Planung:* Der Adressat der Planung bleibt frei, doch versucht die planende Behörde ihn durch Gewährung von Vorteilen oder Zufügung von Nachteilen, insbesondere also durch Subventionen und Steuererleichterungen oder besondere Abgaben und Steuererhöhungen, zu jenem Verhalten zu veranlassen, das vom Gesichtspunkt der Planung erforderlich ist.

(3) *Persuasive Planung:* Bei dieser Variante begnügt sich die planende Behörde mit dem Versuch, die Adressaten der Planung zu überzeugen oder zu überreden, wobei sie diese eventuell auch unter moralischen Druck setzen wird — ein Vorgehen, das auch im deutschen Sprachgebiet als „moral suasion" bezeichnet wird.

(4) *Informative Planung:* Bei dieser Planungsvariante beschränkt sich der Staat darauf, die Adressaten über das Verhalten zu informieren, das der Planung entsprechen würde. Dies geschieht natürlich in der Hoffnung, daß sie sich aus freien Stücken so verhalten, wie es die Planung für sie vorsieht.

Bei dieser Gliederung wurde der Ausdruck „indikative Planung" bewußt nicht verwendet, weil er bereits für verschiedene nicht-imperative Planungsformen in Gebrauch ist, infolgedessen schon mit etwas anderen Inhalten vorbelastet sein dürfte[9].

---

als er zu verschiedensten Interpretationen Anlaß geben kann. Vgl. F. *Bloch-Lainé,* A la recherche d'une économie concertée, Paris 1961; K. *Albrecht,* Planifikateure am Werk. Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit, Düsseldorf und Wien 1964, S. 32 Anm. 11; Bericht über den Vortrag von J. *Ripert,* Commissaire Général Adjoint du Plan d'Equipement et de la Productivité, in: Neue Zürcher Zeitung, 18. Mai 1965.

[9] Die folgenden Ausführungen über die Planifikation in Frankreich von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ferner soll in diesem vorbereiteten Abschnitt auch die Frage nach den Bereichen der Planung aufgeworfen werden. Dabei sei vorweggenommen, daß sich der Vortrag nur mit den Problemen von entwickelten Ländern der westlichen Welt befaßt, in denen die Marktwirtschaft vorherrscht und daß er die Planungsprobleme innerhalb der Unternehmungen außer Betracht läßt. Obwohl das Thema volkswirtschaftlicher Natur ist, soll der Bereich der möglichen Objekte der Planung möglichst umfassend abgesteckt werden — analog zur Nationalen Buchhaltung, die im Begriff des Sozialproduktes auch die Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften — von der Landesverteidigung bis zur Bildung und Forschung — einbezieht. Nach ihrer gesellschaftlichen Eigenart können die Objekte der Planung wie folgt gegliedert werden:

(1) *Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften,* nämlich des Staates, gegebenenfalls der Gliedstaaten, und der Gemeinden. Dabei ist aber nicht an jene Tätigkeit gedacht, bei der die öffentlichen Körperschaften auf dem Markte als Verkäufer auftreten, vielmehr nur an jene Tätigkeiten, die man als obrigkeitlich bezeichnen könnte.

(2) *Tätigkeit der Unternehmungen.* Es kann sich dabei sowohl um private wie um öffentliche Unternehmungen handeln. Wesentlich ist, daß sie ihre Leistungen auf dem Markte zu bestimmten Preisen anbieten.

(3) *Tätigkeit der Haushalte.* Auch diese kann grundsätzlich geplant werden. So bestünde z. B. auch wenn es in keiner Weise unseren heutigen Auffassungen entspräche — theoretisch die Möglichkeit einer Planung der Ferienaufenthalte in zeitlicher und örtlicher Hinsicht. Glücklicherweise ist aber die Planung der Tätigkeit der Haushalte ohne nennenswerte Bedeutung und bleibt deshalb im folgenden außer Betracht.

(4) *Tätigkeit der Organisationen der Unternehmungen sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.* Vom Blickwinkel einer Planung auf volkswirtschaftlicher Ebene können die Verbände in

---

P. *Massé,* Commissaire Général au Plan (The French Plan and Economic Theory, in: Econometrica, April 1965, S. 266), bestätigen, daß die übliche Zweiteilung in imperative und indikative Planung nicht ausreicht: "Each firm can see from the projection the volume of production forecast for its particular branch. But it is free to increase, maintain, or reduce its relative share of the market within its branch. The Plan is thus in no way *imperative,* but provides the freedom of action desired by the individual and the flexibility necessary for efficiency ... The Plan, however, is not purely *indicative.* The play of certain forces tends to ensure that it is put into effect. The coherence of the projection inspires confidence in private firms. Public investment constitutes a driving force to which must be added, in the private sector, certain economic stimulants such as credit facilities, tax exemptions, and subsidies for firms setting up in depressed areas."



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verschiedener Weise einbezogen werden. Sie können die Rolle von mittleren Instanzen in der Befehlshierarchie der Planung zugewiesen erhalten. Sie können aber auch bei der Planausarbeitung — im Sinne der bereits genannten kooperativen Methode — mitwirken, was zur Folge haben könnte, daß sie sich in ihrer Politik der Interessenwahrung auf eine bestimmte Zeit binden lassen.

Eine weitere Unterscheidung betrifft die Planung der Marktwirtschaft. Das Kriterium ist die Stufe, auf der sich die von der Planung festgelegten Größen befinden. Je nachdem, ob sie sich auf der Ebene von Globalwerten, von sektoralen Werten oder von Werten einzelner Unternehmungen[10] befinden, ergeben sich drei Arten der Planung, wobei man sich darüber im klaren sein muß, daß diese Formen sich nicht ausschließen, sondern auch in Kombination auftreten können:

(1) *Makro- oder globale Planung*

(2) *Sektorale Planung*

(3) *Mikro-Planung*

Eine letzte Unterscheidung stellt darauf ab, ob die Planung sich auf den gesamten Bereich der Marktwirtschaft oder nur auf einen Teilbereich bezieht. Daraus ergeben sich die Formen der

(1) *Gesamtplanung* und der

(2) *Teilplanung.*

Im Falle der Gesamtplanung liegt immer zugleich eine globale Planung vor; offen ist, inwieweit diese durch eine sektorale und durch eine Mikro-Planung konkretisiert wird. Begnügt sich die Planung damit, die künftigen Globalgrößen zu bestimmen, so kann man sich fragen, ob man nicht eher von Prognose oder Vorausschätzung sprechen sollte. Dies kann zweifellos in gewissen Fällen angezeigt sein. Von Planung darf man nämlich bei der Festlegung künftiger Globalgrößen ohne Bestimmung von sektoralen Größen und Mikro-Größen nur dann sprechen, wenn ihr eine Koordinationsabsicht zugrunde liegt.

Auch im Falle der Teilplanung kann gleichzeitig eine Globalplanung vorliegen. Dies ist dann der Fall, wenn eine Globalgröße, wie z. B. die Investition, festgelegt wird. Es ist aber auch denkbar, daß ein bestimmter Sektor, wie z. B. die Energiewirtschaft, die höchste Stufe darstellt, so daß keine globale Planung besteht.

Zur Kennzeichnung einer relativ beschränkten Planung wird manchmal in der Literatur der Ausdruck „Rahmenplanung" verwendet[11]. Man

[10] Die Planung der Tätigkeit der Haushalte, die praktisch ohne Bedeutung ist, bleibt hier außer Betracht.

[11] Vgl. E. *Tuchtfeldt* (Die volkswirtschaftliche Rahmenplanung im Wider-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

will damit etwa zum Ausdruck bringen, daß nicht die Marktwirtschaft selbst, sondern nur der Komplex der Rahmenbedingungen, wie sie sich aus der Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften ergeben, Gegenstand der Planung bildet. Da aber der Ausdruck „Rahmenplanung" noch in anderem Sinne verwendet wird, etwa als Gegenstück zur imperativen Planung oder im Sinne der Planung von globalen Größen, habe ich es, um Mißverständnisse zu vermeiden, vorgezogen, diesen Ausdruck nicht zu verwenden.

### 3. Die Grundfrage

Damit kommen wir nun zur Grundfrage: Was soll geplant werden?

Soll bei einem bestimmten Tätigkeitsbereich eine positive Antwort auf diese Frage möglich sein, so muß eine Koordinierungsaufgabe vorliegen. Daß in einem bestimmten Bereich verschiedene Tätigkeiten demselben Ziele dienen oder sich innerhalb desselben Rahmens vollziehen, würde nicht genügen, um eine positive Stellungnahme zu ermöglichen. So wäre es z. B. in keiner Weise notwendig, daß das Unterrichtsministerium eines Landes das wöchentliche Lehrpensum in den verschiedenen Schulen etwa der Primarschulstufe plant, oder daß das Verkehrsministerium eines Landes die Fahrpläne der Verkehrsbetriebe der verschiedenen Städte aufeinander abstimmt. In beiden Fällen sind schon aus räumlichen Gründen die Beziehungen so gering, daß eine

---

streit der Meinungen, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1965, Heft 1, S. 14 f.) unterscheidet folgende „Grundtypen der Rahmenplanung":
1. „reine Vorausschätzungen der *möglichen* gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und ihrer Komponenten"
2. Vorausschätzungen und „Setzung von Zielen für die *wünschenswerte* Entwicklung"
   a) „gesamtwirtschaftliche Projektionen mit verbindlichen Zielen für den öffentlichen Sektor (insbesondere die öffentlichen Investitionen) und einer unverbindlichen prognostischen Orientierung über die Privatwirtschaft. Die sektorale Aufgliederung kann sich daher auf wenige Bereiche beschränken. Die Steuerung des Wirtschaftsablaufs erfolgt im Prinzip durch die makro-ökonomisch ansetzende Geld- und Finanzpolitik".
   b) Zusätzlich zu a) werden „auch für die Privatwirtschaft Wachstumsziele gesetzt. Die sektorale Aufgliederung muß hier daher wesentlich weiter gehen als beim zweiten Typ. Die Ziele sind zwar ebenfalls ‚indikativ', doch wird meist versucht, die privaten Investitionsentscheidungen so zu beeinflussen, daß die Ziele ungefähr erreicht werden".

G. *Bombach* unterscheidet in plastischer Weise zwischen „Rahmenplan" und „Zahlenzwang". Bei diesem handelt es sich um die Aufstellung „detaillierter Ziffernpläne für Einzelbereiche", was im folgenden von mir als Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses oder der abhängigen Variablen bezeichnet wird, bei jener um die Schaffung der „Vorbedingungen für das künftige wirtschaftliche Wachstum", wobei die Infrastruktur-Investitionen Hauptobjekt des Rahmenplanes sind. (Rahmenplan oder Zahlenzwang, in: A. *Plitzko* [Herausgeber], Planung ohne Planwirtschaft, Basel und Tübingen 1964, S. 48 f.).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Planung überflüssig wäre. Bei genauerer Analyse wird man sogar feststellen, daß eine entsprechende Reglementierung eine unechte Planung darstellt, weil das für unsere Begriffsbestimmung wesentliche Moment der Koordinierung fehlt. Es gibt aber auch Beispiele für Tätigkeiten, die sich im selben Raum auswirken, aber voneinander so unabhängig sind, daß eine Koordinierung sinnlos wäre: als Beispiel diene der Eisenbahnverkehr und der Rundfunk in einem Lande.

Eine Koordinierungsaufgabe liegt jedoch vor, wo mindestens eine der folgenden drei Voraussetzungen gegeben ist:

(1) wo künftige Tätigkeiten in der Weise ineinandergreifen, daß die eine die Voraussetzung einer anderen ist,

(2) wo künftige Tätigkeiten auf den gleichen begrenzten Bestand oder Zustrom von Ressourcen greifen,

(3) wo die Wirkungen künftiger Tätigkeiten sich in unerwünschter Weise kumulieren oder durchkreuzen.

Daß ein bestimmter Bereich eine vorausschauende Koordination erfordert, würde aber nur dann eine Planung auch *notwendig* machen, wenn diese das einzige Mittel der Koordination wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Auch die Marktwirtschaft ist ein Koordinationsinstrument. Dabei ist auch bei der marktwirtschaftlichen Koordination die Vorausschau beteiligt: der Unternehmer, der einen Entscheid über die Höhe der Produktion und den Umfang der Investition fällt, tut das, wie im folgenden noch genauer dargelegt wird, auf Grund einer Schätzung der volkswirtschaftlichen Gesamtentwicklung, der Nachfrage nach seinem Gütersortiment, der technologischen Entwicklung und vor allem auch des Verhaltens seiner Konkurrenten.

Erblicken wir aber in der Marktwirtschaft ebenfalls ein Mittel der vorausschauenden Koordinierung, so müssen wir unsere vorher aufgeführte Begriffsbestimmung der Planung noch präzisieren, um dem paradoxen Schluß zu entgehen, daß auch die Marktwirtschaft ein Instrument der Planung sei: Die Marktwirtschaft bewerkstelligt die *unwillkürliche* vorausschauende Koordinierung verschiedener Tätigkeiten, die Planung die *willkürliche* oder, wie wir vielleicht besser sagen, — um falsche Assoziationen zu vermeiden — die *bewußte* vorausschauende Koordinierung verschiedener Tätigkeiten.

Nun gelangen wir zur wichtigen Frage: durch welches der beiden Koordinierungsmittel, durch die Planung oder das System der Marktwirtschaft, können die verschiedenen Tätigkeiten besser aufeinander abgestimmt werden? Das Problem erschöpft sich aber nicht in dieser Frage. Wollen wir nicht die Akten voreilig über ein wichtiges Thema schließen, so dürfen wir Planung und Marktwirtschaft nicht nur als Alternativen behandeln, sonder müssen auch an die gleichzeitige An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendung beider Koordinationsmittel auf dieselben Tätigkeiten denken[12]. Eine solche Kombination wird sich wohl in der Regel in der Weise ergeben, daß die Marktwirtschaft durch Planung oder die geplante zentralgeleitete Wirtschaft durch marktwirtschaftliche Elemente verbessert werden soll.

Wird durch einen Wechsel oder eine Änderung in der Methode der Koordination deren Ergebnis verbessert, so bedeutet das eine bessere Ausnutzung der knappen Ressourcen oder — anders formuliert — eine Vergrößerung des Stromes der Güter- und Dienstleistungen. Aber das allein kann für die Frage, ob die Koordinierung auf diese oder jene Weise vollzogen werden soll, nicht entscheidend sein. Planung und Marktwirtschaft sind nicht rein technische Instrumente, die man als zielneutral bezeichnen könnte. Man muß bei der Beurteilung der Frage, inwieweit soll die Planung, inwieweit soll die Marktwirtschaft bestimmend sein, noch andere Dinge in die Waagschale legen, als die Eignung für den Koordinationsvollzug.

Zunächst ist zu beachten, daß für eine Reihe von Tätigkeiten, die im Abschnitt II genannt werden, eine marktwirtschaftliche Lösung gar nicht in Frage kommt. Dort, wo sie aber gangbar ist, hat sie gegenüber der Planung, unabhängig von der Frage des Koordinationsvollzuges, einige gewichtige Vorteile. Einmal ist die Bestimmung durch die Marktwirtschaft vom Blickwinkel des Unternehmers, dessen Tätigkeit koordiniert wird, eine freiheitliche Lösung, während bei der Alternative der Planung von einer Behörde mindestens die Hauptlinien der Tätigkeit vorgeschrieben werden. Sodann erhöht die Planung die Machtkonzentration bei staatlichen Behörden und trägt damit zu einer weiteren Verlagerung der Macht auf die Seite des Staates bei, was im Interesse der Erhaltung der politischen und kulturellen Freiheit des Individuums in einer Zeit zunehmender Komplizierung der zwischenmenschlichen Beziehungen und sich daraus ergebender wachsender Staatsaufgaben unerwünscht ist. Ferner hat die Marktwirtschaft als Koordinationsinstrument den großen Vorteil, daß sie weitgehend automatisch funktioniert, während bei der Planung unvermeidlicher Weise

---

[12] Wir lassen im Moment die Frage noch offen, ob F. A. *Hayek* recht habe, wenn er schreibt: „Das Wettbewerbsprinzip verträgt zwar einen gewissen Zusatz von Reglementierung, aber es kann nicht mit Planwirtschaftsprinzipien in jedem beliebigen Ausmaß kombiniert werden, ohne seine Funktion als bewährter Führer der Produktion zu verlieren ... Sowohl das Wettbewerbsprinzip wie das der zentralen Steuerung werden zu schlechten und stumpfen Werkzeugen, wenn sie unvollständig sind. Sie sind einander ausschließende Prinzipien zur Lösung desselben Problems, und eine Mischung aus beiden bedeutet, daß keines von beiden wirklich funktionieren und das Ergebnis schlechter sein wird, als wenn man sich konsequent auf eines von beiden verlassen hätte." (Der Weg zur Knechtschaft, übersetzt von E. *Röpke*, Erlenbach - Zürich 1945, S. 65 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Reihe von Entscheidungen, die für einen Teil der Betroffenen unangenehme Folgen haben, in obrigkeitlicher Weise gefällt werden. Natürlich hat auch die Koordinierung durch die Marktwirtschaft gegenüber der Planung Nachteile. Diese fallen jedoch bedeutend weniger ins Gewicht[13].

## II. Planung der Tätigkeit der öffentlich rechtlichen Körperschaften

Wenn wir uns im folgenden der Planung der Tätigkeit der öffentlich rechtlichen Körperschaften zuwenden, so soll nicht von den öffentlichen Unternehmungen gesprochen werden, die sich am Markte orientieren, sondern nur von der sog. obrigkeitlichen Tätigkeit. Schon Adam Smith hat darauf hingewiesen, daß es gewisse Tätigkeitsgebiete gibt, die dem Staate vorbehalten sind, wie Kriegführung, Rechtspflege und jene öffentlichen Werke, deren Errichtung und Unterhalt nicht von den Privatleuten erwartet werden können. Man könnte allerdings die Frage aufwerfen, ob nicht ein Teil der obrigkeitlichen Tätigkeit durch eine marktorientierte Tätigkeit ersetzt werden könnte. So interessant es wäre, dieses Problem eingehender zu erforschen, so glaube ich doch, daß die Ergebnisse dieser Untersuchung nicht zu einer wesentlich anderen Trennung zwischen obrigkeitlicher und marktorientierter Tätigkeit führen würden, als sie heute in den entwickelten Staaten der westlichen Welt besteht.

Bei jenen Tätigkeiten, die nicht marktwirtschaftlich orientiert sind, steht auch fest, daß die Planung im Sinne des bewußten vorausschauenden Koordinierens gegenüber dem Handeln von Fall zu Fall Vorteile bieten muß[14]. Dies soll im folgenden an den wichtigsten Beispielen erläutert werden.

### 1. Anwendungsgebiete der Planung

In der Landesverteidigung stellen sich zahlreiche bedeutsame Planungsaufgaben auf oberster Ebene. Die Technik schafft immer wieder neue Kriegsgeräte. Ihre Entwicklung und Produktion erfordert meist einige Jahre. Die Entscheide über die Beschaffung der einzelnen Geräte dürfen aber nicht isoliert getroffen, sondern müssen aufeinander abgestimmt werden. Für neue Waffen mit neuem Kaliber braucht es auch entsprechende Munition und oft auch zusätzliche Transportmittel. Die

---

[13] Vgl. W. A. *Jöhr*, Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich? Bern 1948, S. 42 ff. u. 116 ff.

[14] H. *Möller* (a.a.O., S. 556) betont: „Nach wie vor unbestritten ist, daß dauerhafte staatliche Einrichtungen der Planung bedürfen, die sich dann auf lange Perioden erstreckt."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung der Rüstung muß aber auch mit der personellen Seite der Landesverteidigungsorganisation und mit dem Aufbau der Ausbildung in Einklang gebracht werden.

Ein anderes bedeutsames und typisches Gebiet der Planung ist der Straßenbau, insbesondere die Erstellung und der Ausbau eines Autobahnnetzes. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert zugleich eine Koordination mit der Planung des innerstädtischen Verkehrsnetzes in den großen Agglomerationen.

Auch im Bereiche des Gesundheitswesens ist die Planung von großer Bedeutung. Auf Grund einer Schätzung der Zahl der Unfälle, Kranken und Pflegebedürftigen und ihrer besonderen Ansprüche muß der Bau von Krankenhäusern, aber auch die Rekrutierung und Ausbildung des erforderlichen Pflegepersonals geplant werden.

Analog verhält es sich im Bildungswesen. Auch in diesem Bereich wird die Aufgabe der Planung in wachsendem Maße erkannt. Es sei verwiesen auf das Projekt der OECD für Länder der Mittelmeer-Region[15] und auf analoge Untersuchungen über die Verhältnisse in der Bundesrepublik, die sich auf Grundlagen von G. *Bombach* stützen und von H. Riese und H. P. Widmaier geleitet wurden[16]. Die Grundidee der Bildungsplanung ist einfach. Auf Grund einer Schätzung der Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung und des Sozialproduktes und seiner Komponenten wird der Bedarf an Arbeitskräften, gegliedert nach Ausbildungsstufe und -richtung, ermittelt. Gestützt darauf werden die Anforderungen an das Ausbildungssystem in räumlicher und personeller Hinsicht errechnet und hierauf die Fragen der Anpassung des bestehenden Ausbildungssytems an diese Erfordernisse studiert. Man kann aber auch die Aufgabe etwas enger sehen und eine bestimmte Abiturientenquote oder Mittelschulabsolventenquote als Ziel einsetzen und von diesem die Anforderungen an das Bildungssystem ableiten.

Weitere typische Anwendungsgebiete der Planung durch die öffentliche Hand sind der Ausbau der Hafenanlagen, die Vergrößerung der Flugplätze für den Zivilverkehr und die Sozialversicherung. Doch

---

[15] H. S. *Parnes,* OECD: The Mediterranean Regional Project. Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development, 1962. — Von den im Rahmen dieses Projektes ausgeführten Länderstudien ist die Untersuchung über Italien „OCDE": Projet Régional méditerranéen. Italie: Education et développement économique et social" (1964) besonders interessant.

[16] G. *Bombach,* Forecasting Requirements for Highly Qualified Manpower as Basis of Educational Policy, OECD Paris 1965. — Eine sich auf die eben genannte Arbeit stützende Untersuchung über den Akademikerbedarf in der Bundesrepublik bis 1980 von H. *Riese* wird demnächst publiziert.

Ferner ist vor kurzem eine umfangreiche Studie von H. P. *Widmaier* und Mitarbeitern über „Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie im Auftrag des Kultusministeriums Baden-Württemberg" (1966), erschienen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möchte ich darauf verzichten, auch diese Koordinierungsaufgaben durch Beispiele zu illustrieren.

### 2. Planung auf der Ebene der Ressourcen

Nun stellt sich das Problem der Planung im Bereiche der öffentlichen Körperschaften noch auf einer anderen Ebene, nämlich auf der Ebene der Ressourcen.

An erster Stelle seien die finanziellen Probleme erwähnt. Alle genannten Tätigkeiten der öffentlichen Hand sind auf finanzielle Mittel angewiesen. Eine Ausweitung der Tätigkeit einzelner Bereiche über das Maß der wachstumsbedingten Einnahmenerhöhung erfordert die Beschaffung zusätzlicher Mittel, sei es durch stärkere Beanspruchung der Steuerquellen, sei es durch Verschuldung. Von beiden Möglichkeiten werden die öffentlichen Körperschaften nur einen begrenzten Gebrauch machen wollen. Um nun im Bereiche der Aufgaben der öffentlichen Hand wie in dem der Einnahmenbeschaffung richtig disponieren zu können, ist deshalb eine längerfristige finanzielle Planung unerläßlich[17].

Man könnte der Auffassung sein, daß neben der Planung auf der Ebene der finanziellen Ressourcen auch eine Planung auf der Ebene der realen Ressourcen, wie der Arbeitskräfte und der Rohstoffe, erforderlich sei. Man muß jedoch beachten, daß die Ansprüche der öffentlichen Körperschaften schon durch den ihnen auferlegten finanziellen Rahmen begrenzt werden. Eine bewußte vorausschauende Koordinierung ist nur dann erforderlich, wenn, wie das in Kriegszeiten der Fall ist, gewisse Produktionsfaktoren eine spezifische Verknappung erfahren haben, die sich nicht in den Preisen ausdrücken darf. Sieht man jedoch von der besonderen Lage in solchen außerordentlichen Zeiten ab, so müssen sich die öffentlichen Körperschaften in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft um die Produktionsfaktoren bewerben, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen[18].

In diesem Punkt besteht jedoch eine wichtige Ausnahme, nämlich beim Boden. Schon im Hinblick auf die Beanspruchung durch die Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften, die hier allein zur Diskus-

---

[17] Vgl. dazu C. H. *Tretner*, Langfristige Planung von Staatsausgaben, Berlin 1965. — Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1969—1974. Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde, Bern 1966.

[18] Gibt auch der Bedarf der öffentlichen Körperschaften an Arbeitskräften keinen Anlaß zu einer Planung des Einsatzes des Arbeitspotentials, so muß er auf der anderen Seite bei der bereits behandelten Planung der Bildungseinrichtungen natürlich ebenfalls in Rechnung gestellt werden; vgl. dazu G. *Bombach*, Manpower Forecasting and Educational Policy, in: Sociology of Education, 1965, Heft 5, S. 343 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sion steht, erweist sich eine Planung als notwendig, soll beispielsweise vermieden werden, daß neu gebaute Autobahnen neu geschaffene Truppenübungsplätze zerschneiden, neu bestimmte Spitalzonen und Erholungsgebiete wesentlich beeinträchtigen.

In gewissen Fällen kann auch das Wasser Anlaß der Planung sein, insbesondere wenn eine bestimmte Region entwickelt werden soll, für die das Wasser eine große Rolle spielt. Dann gilt es, die verschiedenen Verwendungszwecke des Wassers, wie Binnenschiffahrt, Erzeugung elektrischer Energie, Bewässerung, Fremdenverkehr, Rohstoff für industrielle Zwecke und Trinkwasser, durch eine entsprechende Planung miteinander in Einklang zu bringen[19].

### 3. Zusammenarbeit von Planungsinstanzen verschiedener Stufe

Für die Lösung einer Reihe von Problemen der öffentlichen Hand ist die Zusammenarbeit von Körperschaften verschiedener Stufen, wie Staat und Gliedstaaten, oder Gliedstaat und Gemeinden, oder Staat, Gliedstaaten und Gemeinden, erforderlich. Im Bereiche der Ausbildung und der Forschung stehen — auf Grund der ihnen zuerkannten Autonomie — die Hochschulen auf derselben Stufe wie die Gemeinden. In gewissen Fällen müssen auch die inländischen Maßnahmen mit ausländischen abgestimmt werden. Fallen diese Bereiche in die Kompetenz internationaler Organisationen, so hat das zur Folge, daß über dem Staat noch eine weitere Planungsstufe liegt.

Gewisse Planungsaufgaben können auf *einer* Stufe gelöst werden. Die Landesverteidigung eines neutralen Staates wird fast ausschließlich auf staatlicher Stufe geplant. Die Landesverteidigung der meisten westeuropäischen Staaten ist aber bereits ein Beispiel für eine Planung auf zwei Stufen, indem diese auf der Stufe der NATO und der einzelnen Staaten vorgenommen wird. Als zweites Beispiel für eine zweistufige Planung diene der Ausbau des Spitalwesens, der vom Gliedstaat in Zusammenarbeit mit den größeren Gemeinden geplant wird. Als Beispiel für die Planung auf drei Stufen seien die Maßnahmen des Zivilschutzes erwähnt, die — z. B. nach der schweizerischen Lösung — eine Zusammenarbeit von Zentralstaat, Gliedstaaten und Gemeinden erfordert. Eine Zusammenarbeit auf vier Planungsstufen wäre im Verkehrswesen denkbar, indem sich eine internationale Organisation auch mit der Planung von Autobahnen befassen könnte.

Lassen wir nun die Stufe der internationalen Organisationen außer Betracht und wenden uns den Aufgaben zu, die innerhalb eines Landes

---

[19] Vgl. dazu G. *Colm*, Economic Planning in the United States, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 92, 1964, Heft 1, S. 34 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf zwei oder drei Stufen geplant werden müssen. In solchen Fällen könnte immer der oberen Stufe die Kompetenz eingeräumt werden, in autoritativer Weise die Planungsentscheide zu treffen und durchzusetzen. In vereinzelten Fällen mag dies angezeigt sein. Es können sich aber daraus gewichtige Nachteile ergeben. Indem man die unteren Stufen von der Mitwirkung bei der Ausarbeitung des Planes ausschaltet, unterhöhlt man die föderative Staatsstruktur, die Gemeinde-Autonomie und gegebenenfalls das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen.

Die kooperative Ausarbeitung einer Planung ist natürlich im Vergleich zur autoritativen schwerfälliger und zeitraubender. Auf der anderen Seite bietet sie eher Gewähr, daß Planungsfehler infolge mangelnder Kenntnis der spezifischen Verhältnisse in einem bestimmten Bereiche vermieden werden, und schafft auch eine größere Bereitwilligkeit der unteren Instanzen, die sich aus der Planung ergebenden Maßnahmen in die Tat umzusetzen.

## III. Planung des marktwirtschaftlichen Bereiches

Nach dem im vorhergehenden Abschnitt die Frage erörtert wurde, welche Rolle die Planung im Bereiche der Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften spielt, soll nun die gleiche Frage für den Bereich der Marktwirtschaft, zu dem auch die öffentlichen Unternehmungen gehören, beantwortet werden. Die Planung kann sich auf verschiedenen Ebenen vollziehen. Sie kann erstens im Dienste der Rahmenbedingungen des marktwirtschaftlichen Prozesses stehen, sie kann zweitens diesen zu verbessern suchen, oder sie kann drittens ihn lenken, um gewisse Ziele der Wirtschaftspolitik zu verwirklichen. Die an dritter Stelle genannte Funktion der Planung wird erst im IV. Abschnitt zur Sprache kommen, wo die Planung der Wirtschaftspolitik behandelt wird.

### 1. Planung der Spielregeln der Marktwirtschaft

Die Marktwirtschaft ist, wie von Vertretern der Freiburgerschule mit Recht betont wurde, eine staatliche Veranstaltung. Der Staat muß die Marktwirtschaft organisieren, indem er vor allem die Spielregeln festlegt. Man denkt primär an Wettbewerbsgesetze, insbesondere Kartellgesetze und Gesetze gegen den unlauteren Wettbewerb. Aber der rechtliche Rahmen ist bedeutend weiter, umfaßt er doch das Strafrecht, das Zivilrecht, wie vor allem das Vertragsrecht und das Handelsrecht, und viele anderen gesetzlichen Bestimmungen, die für den Wirtschaftsverkehr bedeutsam sind. Man hat in diesem Zusammenhang bisher wenig von Planung gesprochen. Aber der Begriff der Planung ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zweifellos auch hier anwendbar, indem die einzelnen Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden müssen, nicht nur im Hinblick auf die Gegenwart, sondern auch im Hinblick auf die heute erkennbaren Entwicklungstendenzen der Wirtschaft[20].

### 2. Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses?

*A. Das Wesen der Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses*

Die Frage, ob und inwieweit der marktwirtschaftliche Prozeß selbst geplant werden soll, ist eines der Hauptprobleme des mir übertragenen Referates. Was soll aber unter der Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses verstanden werden? Um diese Vorfrage zu beantworten, mache ich Gebrauch von der Unterscheidung zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen, welche sich für die Unterscheidung zwischen konformen und nichtkonformen Maßnahmen als nützlich erwiesen hat[21]. Zu den abhängigen Variablen gehören die Preise, die Löhne, die produzierten und die abgesetzten Mengen, die angewandte Technik, aber auch bestimmte Globalgrößen, wie das Sozialprodukt, die Investition, das Sparen, die Wachstumsrate der Produktivität und die Wachstumsrate des Sozialproduktes.

Von einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses soll dann gesprochen werden, wenn die Planung die abhängigen Variablen unmittelbar festzulegen versucht. Nicht unter den Begriff einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses fallen somit jene Maßnahmen, welche durch Vermittlung der unabhängigen Variablen auf die abhängigen Variablen einzuwirken versuchen. In diesem Fall soll von Lenkung oder gegebenenfalls von geplanter Lenkung des marktwirtschaftlichen Prozesses gesprochen werden.

Wird die Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses so definiert, wie das eben geschehen ist, so müßte man eigentlich sagen, daß über diesen Fall die Akten der Nationalökonomie schon seit längerer Zeit

---

[20] Vgl. dazu A. *Deringer*, Der Einfluß des Plans auf den Wettbewerb, in: J. H. Kaiser, Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965. Deringer versteht zwar unter „staatlicher Wirtschaftsplanung *im weitesten Sinne* vorläufig jedes Einwirken des Staates auf die Unternehmen ..., das diese aus Gesichtspunkten der Allgemeinheit zu Entscheidungen veranlassen soll, die sich aus den Marktdaten für sie *nicht oder nicht von selbst* ergeben würden." (S. 337). Aber er schreibt zugleich: „Sicher können im Rahmen einer staatlichen Wirtschaftsplanung auch solche Mittel von Bedeutung sein, die bestimmte Ziele zu erreichen suchen, indem sie die Unternehmen zu einem möglichst *wettbewerbsgemäßen* Verhalten veranlassen." (S. 339).

[21] Vgl. W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. 1964, S. 63 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschlossen sind[22]. Werden die Werte der abhängigen Variablen unmittelbar vom Staate festgelegt, so liegt eine nicht-konforme Maßnahme vor. Trifft die behördliche Fixierung gerade den Gleichgewichtswert, so ist sie nutzlos, weicht der festgesetzte Wert vom Gleichgewichtswert ab, so ergeben sich Fehlsteuerungen. Trotzdem soll das ganze Problem nochmals unter dem Blickwinkel der Planung aufgerollt werden, unter dem es neuerdings in der Nationalökonomie auftaucht. Dabei soll aber nicht das Problem einer Ersetzung der Marktwirtschaft durch die Planung behandelt werden, was im Ergebnis gleichbedeutend mit einer Ersetzung durch die zentralgeleitete Wirtschaft wäre, vielmehr steht lediglich die Kombination der marktwirtschaftlichen Koordinierung mit der Planung zur Diskussion.

### *B. Motive der Befürwortung einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses*

Man kann sich fragen, wieso überhaupt die Idee aufkommen konnte, die marktwirtschaftliche Koordination, die grundsätzlich bejaht wird, durch Planung zu ergänzen, zu verbessern oder zu korrigieren. Die Motive können ganz verschiedenartig sein. Es ist unverkennbar, daß die Idee der Planung heute eine starke Faszination ausübt und daß man deshalb der Meinung ist, daß man mit der Einführung der Planung einem Erfordernis unserer Zeit Genüge tue. Aber neben dieser weitverbreiteten Begeisterung für die Planung als solche beruhen die Vorschläge, deren Verwirklichung eine Einführung der Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses bedeutet, auf ganz konkreten Motiven.

a) Das Motiv der Verbesserung der marktwirtschaftlichen Koordination

Die These, es könne durch Planung der Koordinationsvollzug der Marktwirtschaft verbessert werden, wird etwa mit folgenden Argumenten vertreten. Man weist darauf hin, daß die Marktwirtschaft unter den Bedingungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz einwandfrei funktioniere, daß aber die wirkliche Marktwirtschaft mit Mängeln haftet sei, die es durch Planung zu beheben gälte. Gegenüber diesem Argument ist zweierlei zu sagen: Einmal sind diese Mängel so, daß es nicht der Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses bedarf, daß sie vielmehr mit Maßnahmen der Wirtschaftslenkung — anders formuliert: mit Maßnahmen, welche die *unabhängigen* Variablen verändern — weitgehend korrigiert werden können. Zweitens ist es offenkundig,

[22] Vgl. M. St. *Braun*, Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Leipzig und Wien 1929, S. 147 ff. — E. *Küng*, Der Interventionismus, Bern 1941, S. 233 — W. *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1942, S. 252 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß durch die Festsetzung der *abhängigen* Variablen, wie vor allem der Produktionsmengen, Investitionsvolumina und Wachstumsraten der einzelnen Branchen und Unternehmungen, durch die Planungsbehörde — z. B. auf Grund eines Input-Output-Modells — nur neue Mängel entstehen, indem beispielsweise die einzelnen Sektoren sich anders zu entwickeln tendieren, als in der vorangehenden Periode aus dem Planungsmodell abgeleitet wurde. Dann wird es unvermeidlicherweise Diskrepanzen geben, weil das Verhalten der einen Sektoren besser den Weisungen der Planungsbehörde entspricht als das der anderen.

Gegenüber dieser Kritik könnten die folgenden Einwände vorgebracht werden. Einmal könnte man sagen, wenn man schon plane, müsse man den Plan auch durchsetzen und dadurch Diskrepanzen zwischen der Entwicklung der einzelnen Sektoren ausschalten. Aber da entstehen wieder einige Probleme. Bei einer rein globalen Planung — einer Planung also, die sich auf die Gesamtgrößen beschränkt — fehlen die Adressaten imperativer Weisungen. Ist es eine sektorale Planung, so könnten die Weisungen an die Wirtschaftsverbände gerichtet werden. Sollen sie aber durchgesetzt werden, so müßten die Verbände die Kompetenz haben, den Unternehmungen verbindliche Weisungen zu erteilen. Dies würde jedoch zu einem korporativen System mit allen seinen Nachteilen führen. Die Sache würde aber auch nicht besser, wenn die Ausarbeitung des Planes innerhalb der Verbände in kooperativer oder gar in demokratischer Weise erfolgen würde[23]. Wohl könnten dann die Unternehmungen einer Branche sagen, es seien Weisungen, die sie sich selbst auferlegen. Aber die Gefahr ist groß, daß man in dieser Weise die Kartelle institutionalisieren und damit stärken würde, was aber der Zielsetzung der Wettbewerbspolitik gerade zuwiderlaufen würde[24]. Aber auch wenn die Weisungen der Planungsbehörde ursprünglich von den Adressaten der Weisungen gutgeheißen wurden, so kann sich doch die Situation in kurzer Zeit so entwickeln, daß ihre Befolgung nicht mehr im Interesse einzelner Unternehmungen liegt. So verschlechtert sich die Ertragslage der weisungsgetreuen Unternehmungen, ohne daß der Staat hierfür in irgendeiner Weise aufkommen kann oder will. Es wird fast zwangsläufig zu Abwehraktionen und zur Umgehung der Planung kommen, wofür die Geschichte der Planung in der Sowjetunion eine Reihe interessanter

---

[23] H. *Giersch* stellt sich dies offenbar in der geschilderten Weise vor, wenn er als eine der Formen der von ihm befürworteten ex ante-Koordination folgendes Verfahren nennt: „Konfrontation und gegebenenfalls Abstimmung der Einzelpläne im Rahmen der Branchenorganisationen (Verbandsplanung, Investitionskartelle)." (Infrastruktur und Regionalpolitik, in: A. *Plitzko*, [Herausgeber], Planung ohne Planwirtschaft, Basel und Tübingen 1964, S. 70).

[24] E. *Tuchtfeldt* schreibt mit Recht: „Die privatwirtschaftliche Kartellabsprache wird von Amts wegen zur gewünschten Norm" (a.a.O., S. 20).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beispiele liefert[25], die auch für eine Planung, die nur eine Ergänzung zur Marktwirtschaft darstellen soll, lehrreich sind.

Andere Befürworter einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses würden jedoch auf unsere Kritik in anderer Weise antworten. Sie würden sagen, es sei gar nicht nötig, in imperativer Weise die Planung durchzusetzen, es genüge, wenn dies in persuasiver oder informativer Weise geschehe. Verbleibt die Planungsbehörde auf dem Niveau der Planung in Gesamtgrößen, so ist jedoch eine solche Planung ohne große Wirkung; sie gibt lediglich den Unternehmungen allgemeine Zukunftsgrößen, an denen sie sich nach ihrem Gutdünken orientieren können oder nicht. Liegt eine persuasive oder informative Planung auf sektoraler Ebene vor, so ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß die entsprechenden Angaben von den Unternehmungen ernst genommen werden. Da aber auch in diesem Falle der Unternehmer frei bleibt, ob und in welcher Weise er sich an den Weisungen orientieren will, könnte man sagen, die Planungsbehörde liefere mit ihren Angaben wertvolle Unterlagen, ohne aber irgendwelchen Schaden zu stiften. Zunächst stellt sich die Frage, ob es sich in einem solchen Falle überhaupt noch um Planung im Sinne unserer Begriffsbestimmung oder um eine — der Wetterprognose verwandte — bloß als Orientierungsmittel gedachte Vorausschätzung handle. Diese Frage kann in analoger Weise, wie das bei der Erörterung der globalen oder Makro-Planung geschehen ist, beantwortet werden: Wenn durch die Bekanntgabe solcher sektoraler Werte eine Koordination auf der Basis dieser Werte herbeigeführt werden soll, liegt Planung vor. Aber auch gegenüber einer solchen sektoralen Planung persuasiver oder informativer Art erheben sich Einwände. Einmal ist es gar nicht sicher, daß die Planungsbehörde die Entwicklungstendenzen der Wirtschaft in bestmöglicher Weise erfaßt. Deshalb glaube ich, daß den Unternehmern der verschiedenen Branchen besser gedient wäre, wenn sie sich von unabhängigen Forschungs- oder Prognose-Instituten beraten lassen würden. Gerade die tatsächliche oder potentielle Konkurrenz zwischen solchen Vorausschätzungen wäre dem Charakter der Marktwirtschaft eher adäquat und würde auch eine bessere Gewähr für Vorausschätzungen bieten, die den tatsächlichen Entwicklungstendenzen Rechnung tragen. Sodann muß man sich darüber im klaren sein, daß eine sektorale Planung auch rein informativer Art in vielen Fällen die Verbände der betreffenden Sektoren dazu veranlassen wird, die Produktionsaufgaben auf die einzelnen Unternehmungen zu verteilen und damit einer wettbewerbspolitisch wenig erwünschten Tendenz zur Kartellierung Vorschub zu leisten[26].

---

[25] R. *Sannwald,* Die sowjetische Wirtschaftsplanung, in: Kyklos, 1964, Heft 3, S. 346 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### b) Das Motiv der Ergänzung der „ex post-Koordination" durch die „ex ante-Koordination"

Man hat noch in anderer Weise zu begründen versucht, daß eine Ergänzung der Marktwirtschaft durch die Planung den marktwirtschaftlichen Prozeß zu verbessern vermöge. Herbert Giersch sieht das Wesen der Planung in der „ex ante-Koordination", das Wesen der Marktwirtschaft in der „ex post-Koordination". Schon diese Unterscheidung legt den Schluß nahe, daß letztere grundsätzlich unterlegen sei. Giersch sagt das nicht ausdrücklich, aber er betont, daß sie Korrekturen erst dann auslöst, „wenn Engpässe (und Engpaßgewinne) oder Überkapazitäten (und entsprechende Verluste) entstanden sind. Eine ex ante-Koordination kann die Gefahr von Fehlinvestitionen verringern und so den Preismechanismus entlasten. Sie bietet eine Chance, Entwicklungen zu vermeiden, die sich ex post nur mit sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten oder überhaupt nicht mehr korrigieren lassen"[27].

Ich muß hier eine Zwischenbemerkung einschalten! Wir Referenten haben die Texte der Vorträge vor der Tagung miteinander ausgetauscht. Nun sagte mir Kollege Giersch gestern Abend, ich hätte ihn völlig mißverstanden. Dennoch möchte ich nicht darauf verzichten, mich mit dem Argument auseinanderzusetzen, die ex ante-Koordination der Planung sei der ex post-Koordination der Marktwirtschaft in wesentlichen Punkten überlegen, um so mehr als es prima vista eine bestimmte Überzeugungskraft besitzt. Ich nehme zu diesem Zwecke an, es sei von einem dritten ungenannt bleibenden Verfasser vertreten worden, und versuche nun, im folgenden zu beantworten, wie dieses Argument zu beurteilen sei.

Zunächst scheint es mir unrichtig zu sein, die Marktwirtschaft als ex post-Koordination zu charakterisieren. Die Koordination wird ja durch die Unternehmer vollzogen. Diese reagieren nicht erst dann, wenn sie Verluste erlitten oder Gewinne erzielt haben, vielmehr lassen sie sich durch die *erwarteten* Gewinne leiten. Sie orientieren ihr Verhalten an der voraussichtlichen Entwicklung des Absatzes der Branche

---

[26] K. *Kleps* weist in seiner Artikelserie in der „Zeit" (15. Juli 1966, S. 34) auch auf diese Gefahr hin: „Als verfehlt muß es deshalb bezeichnet werden, in der Veröffentlichung von Plandaten ein Mittel zur Stärkung des Wettbewerbs zu sehen. Vor allem auf oligopolistisch strukturierten Märkten, also da, wo es nur wenige große Anbieter gibt, wird sogar eher das Gegenteil bewirkt, nämlich insofern, als die hier ohnehin latent vorhandene Neigung zu Marktabsprachen durch die Publikation detaillierter Planziele noch verstärkt wird." — Vgl. auch die Diskussion im Anschluß an das Referat von A. *Deringer*, in: J. H. *Kaiser*, Planung I, Baden-Baden 1965, S. 353.

[27] H. *Giersch*, a.a.O., S. 70 — vgl. dazu auch G. *Bombach*, in: A. *Plitzko*, Planung ohne Planwirtschaft, S. 186 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und am voraussichtlichen Verhalten der Konkurrenten[28]. In der marktwirtschaftlichen Koordination spielt somit der ex ante-Gesichtspunkt eine große Rolle[29]. Der Koordination ex post fällt nur die Funktion der ultima ratio zu. Aber die Vertreter des Argumentes der Unterlegenheit der marktwirtschaftlichen ex post-Koordination übersehen noch etwas weiteres. Damit die planwirtschaftliche Form der ex ante- Koordination der abhängigen Variablen wirksam ist, darf sie nicht nur auf der Ebene einer Koordinierung der Sektoren, sondern muß sich auch auf der Ebene der Koordinierung der Unternehmungen vollziehen[30]. Wie das aber geschehen kann ohne Übergang zum System der zentralgeleiteten Wirtschaft, kann ich mir nicht vorstellen. Die Abstimmung der Einzelpläne, wird gesagt, könne im Rahmen von Branchenorganisationen durchgeführt werden. Das ist in Einzelfällen möglich. Als generelle Lösung kommt es nicht in Frage, dafür ist die Wirtschaft, wie die modernen Input-Output-Tafeln mit ihrer großen

---

[28] Ein weiteres mögliches Argument zugunsten der Unterlegenheit der Koordination durch die Marktwirtschaft wäre der Hinweis auf die im Sinne eines konjunkturellen Verstärkers wirkende beschränkte Transparenz, die ich auch in meinen „Konjunkturschwankungen" (Tübingen und Zürich 1952, S. 381 u. ff.) behandelt habe. Vermindert sich aber die Größe der konjunkturellen Ausschläge, wie das für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zutrifft, so verkleinert sich auch die Wirkung der beschränkten Transparenz. Im weiteren habe ich in diesem Zusammenhange darauf hingewiesen, daß hinsichtlich der Verwirklichung von Investitionsplänen zwei Phasen unterschieden werden können: eine Inkubationszeit, die so lange dauert, bis die Investitionsabsicht für die Konkurrenten sichtbar wird, und eine Ausreifungszeit, die dann beendigt ist, wenn der erweiterte Güterstrom sich auf den Markt ergießt. In der ersten Phase kann die vorausschauende marktwirtschaftliche Koordination nur auf Grund von Vermutungen, in der zweiten Phase jedoch auf der Basis konkreter Indizien durchgeführt werden.

[29] Auch H. *Willgerodt* hat in der Auseinandersetzung mit H. *Giersch* auf die große Rolle der „marktwirtschaftlichen ex ante-Koordination" hingewiesen. (Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft? Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 17. Bd. 1966, S. 195).

[30] In diesem Zusammenhang sei auf eine treffende Bemerkung von H. C. *Boden* im Rahmen des Frankfurter Gesprächs der List Gesellschaft (Planung ohne Planwirtschaft, S. 77) verwiesen: „Es wird immer davon gesprochen, daß die Unternehmer sich nach dem Plan richten sollen. Ich verstehe nicht, wie sie das machen sollen. Wie soll der Plan diese Dinge festlegen? Nehmen wir uns selbst als Beispiel; Siemens und AEG sind ja hier beide vertreten. Es wird also geplant, und man sagt uns z. B., wir sollen so und so viel Kapazität im Turbinenbau haben. Steht da nun im Plan: Die Turbinenfabrik der AEG muß so groß sein? Das kann doch alles da nicht festgelegt sein. Sondern es steht irgend etwas Generelles im Plan, etwa es soll die Kapazität der Energiewirtschaft erhöht werden. Das könnte man sich noch vorstellen, aber welches die Folgerungen für die einzelnen Unternehmungen sind, wie sich die Wirtschaft ganz konkret auf diese Planungen einstellen soll, ist mir völlig nebelhaft ... Ich frage einfach: Wie stellen Sie sich das vor, ohne daß wir alle in Zwangskartelle einrangiert werden und dann unter dem Plan für jede Fachgruppe und Fachuntergruppe ein Fachkartell errichtet wird? Dann könnte ich mir die Ausführbarkeit vorstellen. Wie das sonst gehen soll, ist mir schleierhaft."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zahl von Sektoren und ihrer viel größeren Zahl von intersektoralen Beziehungen zeigen, viel zu kompliziert. Noch viel komplizierter wird das Bild, wenn man an die einzelnen Unternehmungen, an ihr Sortiment und an ihre Verflechtung mit anderen Unternehmungen denkt.

### c) Das Motiv der Erhöhung der Wachstumsrate

Nachdem gezeigt wurde, daß es keine überzeugenden Argumente für eine generelle Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses zur Verbesserung seiner Funktionstüchtigkeit gibt, soll jetzt geprüft werden, ob nicht die Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses als Mittel zur Beschleunigung des Wachstums, oder anders formuliert, zur Erhöhung der Wachstumsrate, gerechtfertigt sein könnte[31]. Stellt man sich auf den Boden der Harrod-Domarschen Wachstumstheorie, so gelangt man, wenn man die Produktivität des Realkapitals für konstant hält, zum Schluß, daß die Wachstumsrate von der Höhe der Investitionsquote abhängt. Man könnte daraus ableiten, daß es infolgedessen für die Planungsbehörde, welche die Wachstumsrate erhöhen wolle, erstes Gebot sei, bei den wichtigsten Zweigen der Investitionsgüterindustrie höhere Produktionswerte oder für die einzelnen Wirtschaftssektoren höhere Volumina der Investition festzulegen. Hierauf müßten die Produktionsaufgaben auf die einzelnen Unternehmungen verteilt werden. Gleichzeitig müßte aber auch dafür gesorgt werden, daß das Sparvolumen die erforderliche Größe erreicht. Aus einer solchen staatlichen Fixierung abhängiger Variablen würden sich die bereits erwähnten Nachteile ergeben. Sind beispielsweise die festgesetzten Mengen größer als jene, zu denen sich die Produzenten auf Grund der Beurteilung der Absatzaussichten entschließen, so würde, falls die Weisungen genau befolgt würden, eine Überproduktion der entsprechenden Investitionsgüter resultieren. Würde die Planungsbehörde nun auch den Absatz vorschreiben, so wäre ein weiterer Schritt in Richtung einer generellen Planung der abhängigen Variablen getan. Dies käme einem Übergang zum System der zentralgeleiteten Wirtschaft nahe, über dessen Nachteile bereits früher gesprochen wurde. Aber die Begründungen dieses Motivs kranken noch an einem anderen Fehler. Die Investition ist nicht der Faktor, der allein für die Höhe der Wachstumsrate einer Volkswirtschaft entscheidend ist. Neben ihr spielen auch das Wachstum der Erwerbsbevölkerung und vor allem der technologische Fortschritt eine große Rolle, wobei dieser im weitesten Sinne des Wortes verstanden

[31] Die Absicht, die Wachstumsrate zu erhöhen oder wenigstens möglichst hoch zu halten, ist eines der Hauptmotive der französischen Planification; vgl. den Rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Ve plan, in: Journal Officiel de la Republique Française, 23. Dez. 1964, S. 11'408 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden und auch die organisatorischen und die ausbildungsmäßigen Verbesserungen umfassen soll[32]. Wohl wird ein beträchtlicher Teil des technologischen Fortschritts erst auf dem Wege von Investitionen realisiert, wohl läßt sich dieser Fortschritt durch staatliche Maßnahmen beschleunigen, aber die Planung der abhängigen Variablen des marktwirtschaftlichen Prozesses insbesondere der Investitionsvolumina der einzelnen Sektoren ist hierfür ein untaugliches Mittel, ja die Gefahr ist groß, daß das Gegenteil erreicht wird, indem eine imperative Planung die Unternehmer in ihrer Freiheit beschränkt und eine informative Planung ihre Aufmerksamkeit von den bedeutendsten Triebfedern des Wachstums, nämlich der Anwendung produktiver Erzeugungs- und Vertriebsmethoden ablenkt.

### d) Das Motiv der Regionalpolitik

Ähnlich wie man aus wachstumspolitischen Gründen zum Postulat einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses gelangen könnte, so auch aus regionalpolitischen Überlegungen[33]: Man könnte ebenfalls die Auffassung vertreten, eine Förderung einer bestimmten Region erfordere eine Ausdehnung des Realkapitals im marktwirtschaftlichen Bereich. Um deren Realisierung sicherzustellen, müsse die Planungsbehörde die Investition der verschiedenen Sektoren und Unternehmungen zahlenmäßig festlegen. Die Nachteile einer solchen Politik sind dieselben, wie sie bereits früher dargelegt wurden. Überdies ist der Staat, der die Entwicklung einer Region zu fördern beabsichtgt, gar nicht auf eine Planung der abhängigen Variablen angewiesen, es stehen ihm eine Mehrzahl lenkender Maßnahmen zur Verfügung, mit denen er auf indirektem Wege die abhängigen Variablen im gewünschten Sinne beeinflussen kann.

---

[32] Es sei hier auf die Versuche verwiesen, den Anteil des technischen Fortschrittes am Wachstum zu messen: E. F. *Denison,* The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us, ed. Committee for Economic Development, New York 1962, S. 266 u. ff.; O. *Aukrust,* Factors of Economic Development, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 93, 1964, Heft 1, S. 39 ff. — Auch wenn die Schätzungen auf unsicherer Grundlage ruhen, so weisen ihre Urheber doch zweifellos mit gutem Recht auf die große Rolle, die der technische Faktor für das Wachstum spielt.

[33] Es sei an H. *Giersch* erinnert, der den oben entwickelten Begriff der ex ante-Koordination im Hinblick auf die Regionalpolitik entwickelt hat. — Einer vorläufigen Zusammenfassung des Vortrages von H. K. *Schneider* ist zu entnehmen, daß er aus Gründen der Regionalpolitik auch eine zumindest grobe obrigkeitliche ex ante-Koordinierung der privaten Investitionen befürwortet, aber zugleich der Meinung ist, diese könne nur durch ein verbessertes Informationssystem über regionale Entwicklungsprogramme erreicht werden, ohne daß es hierzu einer Aufgabe der privaten Entscheidungsautonomie bedürfe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### e) Das Motiv der europäischen Programmierung

Dieses Motiv, das — wie aus dem Referat von Hans von der Groeben entnommen werden kann — in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine bedeutende Rolle spielt und das man auch mit den Worten „Koordination der nationalen Programmierungen" charakterisieren könnte, braucht zwar nicht, aber *kann* unzweifelhaft dem Gedanken Vorschub leisten, es müßten durch die Gemeinschaft nicht nur wirtschaftslenkende Maßnahmen koordiniert, sondern auch bestimmte abhängige Variablen, wie Produktionsmengen, Investitionsvolumina, Importe und Exporte, Wachstumsraten, für bestimmte oder für alle Sektoren festgelegt werden. Schon der Versuch, die Prognosen der einzelnen Länder zu einem Gesamtbild zusammenzufassen, kann einem solchen Gedanken Vorschub leisten, denn zwischen den Prognosen der einzelnen Länder bestehen, wenn sie nicht vorher mit besonderer Sorgfalt aufeinander abgestimmt wurden, mit größter Wahrscheinlichkeit zahlreiche Widersprüche. So werden, um es an einem Beispiel zu erläutern, die Schätzungen der Exporte des Landes A in die EWG-Länder B bis F nicht übereinstimmen mit den Schätzungen der Länder B bis F hinsichtlich ihrer Importe aus dem Lande A. Da liegt die Versuchung nahe, durch eine Fixierung der Import- und Exportwerte der wichtigsten Warengruppen die Wirtschaftsprognosen oder Programmierungen der einzelnen Länder zu einer widerspruchsfreien Gesamtprogrammierung des ganzen EWG-Raumes zu vereinigen. Aus einer solchen Poltik würden sich jedoch die gleichen Nachteile ergeben, wie sie für die Festlegung abhängiger Variablen im Bereiche *einer* Volkswirtschaft aufgezeigt wurden.

### f) Das Motiv der Zuteilung der Produktionskapazitäten der Volkswirtschaft an die öffentlichen Körperschaften und an die Privatwirtschaft

Noch aus einem weiteren Grunde könnte eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses als erforderlich erscheinen. Im Abschnitt II wurde dargelegt, daß die Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften zu planen sei. Aus den Planungen in den verschiedenen Bereichen ergibt sich ein gewisser jährlicher Bedarf an Leistungen der Volkswirtschaft, insbesondere der Bauwirtschaft und der Maschinen- und Apparateindustrie, um nur diese beiden wichtigsten Bereiche zu nennen. Nun könnte man wie folgt argumentieren: Mit diesen Planungen ist ein Teil der Kapazität der entsprechenden Wirtschaftszweige ausgelastet; die übrige Kapazität steht zur Erzeugung von Gütern für die übrigen Wirtschaftszweige und für die Haushalte zur Verfügung; es



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist Aufgabe der Planung, festzulegen, welche Mengen für die einzelnen Sektoren und für den Konsum produziert werden sollen. Gewiß könnte so argumentiert werden! Aber diese Argumentation ist nicht schlüssig. Auch wenn durch die Bedürfnisse der öffentlichen Körperschaften ein Teil der Kapazität dieser Wirtschaftszweige vorweg beansprucht ist, so könnte sich der freie Teil der Volkswirtschaft der verbleibenden Produktionskapazität anpassen. Die Produktionskapazität der genannten Sektoren ist aber selbst keine konstante Größe. Die Kräfte der Marktwirtschaft werden dazu führen, daß sie gemäß dem Bedarf der öffentlichen Körperschaften und der Privatwirtschaft bemessen wird. Die Tatsache, daß die öffentlichen Körperschaften Leistungen der Marktwirtschaft beanspruchen, kann somit in keiner Weise eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses rechtfertigen.

g) Das Motiv der besonderen Verhältnisse gewisser Wirtschaftszweige

Gibt es aber nicht gewisse Bereiche, bei denen besondere Verhältnisse vorliegen, so daß die bisher vorgebrachten Einwände gegen eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses ihr Ziel verfehlen würden? Gibt es nicht Wirtschaftszweige mit besonders hoher Kapitalintensität, mit langer Bauzeit der Werke, ohne Möglichkeit einer andersartigen Verwendung der Produktionsanlagen und mit monopolistischer oder oligopolistischer Marktstruktur?

Man könnte primär an die Eisenbahnen denken, bei denen die eben genannten Voraussetzungen alle erfüllt sind. Aber bei diesen begegnen wir auf europäischem Boden in der Regel unserem Problem gar nicht, indem sich der größte Teil des Eisenbahnnetzes im Besitz *einer* Staatsunternehmung befindet. Die Planung des Ausbaues des Eisenbahnnetzes ist somit im wesentlichen die Planung innerhalb *einer* Unternehmung, womit sich das Problem der Koordinierng innerhalb des Wirtschaftszweiges nicht stellt und dasjenige der Koordinierung mit anderen Wirtschaftszweigen aus einer marktwirtschaftlichen Orientierung der Investitionspolitik der Eisenbahnleitung resultiert. Auch im Falle der Schweiz, wo es neben den Bundesbahnen noch sog. Privatbahnnetze gibt, bestehen auf Grund der regionalen Trennung wenig Koordinationsprobleme im Bereiche der Investitionen.

Erweist sich eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses aber nicht im Energiesektor als erforderlich? Auch hier wären die oben genannten Voraussetzungen gegeben. Zum Unterschied von den Eisenbahnen verteilt sich die Produktion auf eine Mehrzahl von Unternehmungen, die auch dann als Träger eigener Entscheidungen angesprochen werden müssen, wenn sie öffentliche Unternehmungen sind. Ist nicht in diesem Bereiche eine Planung unerläßlich, soll die Fehlleitung von Produktionskräften vermieden werden? Ich sehe aber auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier keine zwingenden Gründe für eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses. Zweifellos werden sich die verschiedenen Unternehmungen eines Landes, die sich mit der Energie-Erzeugung befassen, im eigenen Interesse bemühen, sich dem künftigen Bedarf richtig anzupassen. Sollte eine Überkapazität resultieren, so würde das von den Unternehmungen dieses Sektors als Warnung aufgefaßt, mit ihren Ausbauplänen zurückzuhalten. Da der Energiebedarf in unserer Zeit rasch wächst, würde auch eine allfällig resultierende Überkapazität in relativ kurzer Zeit durch das Wachstum der Volkswirtschaft abgebaut. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei aber betont, daß die Ablehnung einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses im Energiesektor sich nicht gegen Anpassungsmaßnahmen richtet, die erforderlich sind, um z. B. die Arbeitskräfte von schrumpfenden Zweigen dieses Sektors einer neuen Beschäftigung zuzuführen. Sie richtet sich auch nicht gegen Maßnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung im Kriegsfall, die aber weitgehend konform gestaltet werden können.

Wenn aber die besonderen Verhältnisse des Energiesektors keine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses rechtfertigen, so ist dies zweifellos auch bei anderen Wirtschaftszweigen der Fall, an die man in diesem Zusammenhang noch denken könnte.

Immerhin muß man sich darüber im klaren sein, daß beim Vorliegen monopolistischer oder oligopolistischer Verhältnisse die Fixierung von abhängigen Variablen durch den Staat nicht so große Nachteile zeitigt, wie unter den Verhältnissen der Konkurrenz. Monopol- und Oligopolpreise sind bis zu einem gewissen Grade kompressibel und damit sind auch die Produktions- und Investitionsmengen in bestimmtem Maße variierbar. Dies gilt in verstärktem Maße, wenn die Oligopolsituation zu einer gewissen Unbestimmtheit der abhängigen Variablen führt. Dieser Umstand soll aber nicht besagen, daß unter den Voraussetzungen monopolistischer und oligopolistischer Verhältnisse eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses gerechtfertigt ist, sondern lediglich, daß ihre Nachteile geringer sind als im Falle der Wirtschaftszweige, in denen Konkurrenz herrscht.

### *C. Weitere Gesichtspunkte*

Obwohl die bisherigen Überlegungen bereits zu einer eindeutigen Ablehnung der Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses führten, sollen der Vollständigkeit halber noch zwei weitere Argumente beigefügt werden, die diesen Schluß erhärten.

Die Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses beruht auf einer Prognose der volkswirtschaftlichen Entwicklung, und zwar auch dort,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wo sie diese Entwicklung in andere Bahmen zu lenken versucht. Diese Prognose ist nun aber mit einer erheblichen Ungewißheit behaftet. Diese wird um so größer, je größer die Planungsperiode ist und je detaillierter die Planung gestaltet wird. Auch wenn die Planung periodisch revidiert wird, scheint es doch gefährlich zu sein, der staatlichen Vorausschau eine solche Vormachtstellung einzuräumen, daß sie zum maßgebenden Kompaß der ganzen Wirtschaft wird. Wie bereits betont, wäre eine Konkurrenz verschiedener Entwicklungsprognosen der modernen Wirtschaft, die sich nach dem bekannten Wort Schumpeters in einem Prozeß der schöpferischen Zerstörung entfaltet, besser angepaßt.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Planung nicht in einer geschlossenen, sondern einer offenen Volkswirtschaft erfolgt. Dies gälte auch dann, wenn die Planung innerhalb des gesamten EWG-Raumes Platz greifen würde. In einer offenen Volkswirtschaft würden aber Änderungen in den Absatzmöglichkeiten der Exportwirtschaft und in den Importmöglichkeiten immer wieder die Planung desavouieren.

Der Vollständigkeit halber sei zum Schluß nochmals darauf hingewiesen, daß die Umstellung einer Volkswirtschaft von Friedenswirtschaft auf Kriegswirtschaft die Einführung einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses rechtfertigen kann. Um uns dabei noch im Bereiche des Vorstellbaren zu bewegen, wollen wir annehmen, daß die Umstellung der Wirtschaft durch einen Krieg, der vor allem mit konventionellen Waffen geführt wird und nicht durch einen globalen Nuklearkrieg veranlaßt werde. Der Krieg führt zu einer starken Verknappung einzelner Produktionsfaktoren und zu zusätzlichen hohen Anforderungen an den Produktionsapparat. Da die Zeit fehlt, um auf marktwirtschaftlichem Wege die Koordinationsaufgabe zu lösen und da überdies die sich daraus ergebenden Preiserhöhungen als unerwünscht betrachtet werden, verbleibt nur ein planendes Eingreifen in den marktwirtschaftlichen Prozeß[34].

## IV. Planung der wirtschaftslenkenden Maßnahmen

Mit der Ablehnung der Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses, oder anders formuliert, der zum Zwecke der Koordination vorgenommenen Fixierung abhängiger Variabler, ist das Problem der Planung in der Marktwirtschaft noch in keiner Weise gelöst. Das wäre nur dann der Fall, wenn wir die Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses schon deshalb hätten ablehnen müssen, weil eine Korrektur des markt-

[34] Vgl. W. A. *Jöhr*, Inflation und Rationierung. Fundamente zur Kriegs-Wirtschaftspolitik, St. Gallen 1942.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Prozesses entweder nicht als erforderlich oder nicht als möglich erscheint. Diese Ablehnung erfolgte aber aus ganz anderen Gründen. Im folgenden soll deshalb vorerst klargestellt werden, daß Korrekturen als geboten erscheinen und hierauf daß sie möglich sind.

### 1. Diskrepanzen zwischen Zielen und Lage

Ein Anlaß zu einer Korrektur der Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Prozesses besteht immer dann, wenn die Lage der Wirtschaft von einem anerkannten Ziel der Wirtschaftspolitik abweicht[35]. Dabei können Lage und Ziel je nachdem als effektiver Zustand und wünschbarer Zustand, oder aber auch als effektive Entwicklungstendenz und wünschbare Entwicklungsrichtung aufgefaßt werden.

Im Vordergrunde steht heute für viele Länder das Ziel des Wachstums, hinter dem nicht nur das Ziel der Wohlstandssteigerung, sondern zweifellos auch das der Erhöhung oder Wahrung des nationalen Prestiges steht. Aus der Anerkennung dieses Zieles ergibt sich zwangsläufig dann eine Aufgabe der Wirtschaftspolitik, wenn man eine höhere Wachstumsrate erstrebt, als sie sich aus dem unbeeinflußten Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte ergäbe.

Die Stabilisierung der Konjunktur und der Beschäftigung auf einem hohen Niveau stellt eine weitere Aufgabe dar, die aktuell wird, sobald die Konjunktur zur Übersteigerung oder zur Flaute tendiert, auf die man sich aber schon vorher vorbereiten muß.

Eine wirtschaftspolitische Aufgabe von großer Tragweite ergibt sich ferner aus der Anerkennung des Zieles einer Erhaltung der Wertes der Geldeinheit und aus den bestehenden inflatorischen Tendenzen.

Auch das Ziel der Vermeidung größerer Ungleichgewichte der Leistungs- und Zahlungsbilanz kann von großer praktischer Bedeutung werden, wenn die marktwirtschaftlichen Kräfte — in vielen Fällen sind es die durch die staatliche Hand fehlgeleiteten marktwirtschaftlichen Kräfte — nach der entgegengesetzten Richtung streben.

Verschiedene Staaten wollen sich mit der Begünstigung und Benachteiligung von Regionen durch die unbeeinflußte wirtschaftliche Entwicklung nicht abfinden, sondern wollen das Wirtschaftswachstum in eine Bahn leiten, die eine bestimmte regionalpolitische Konzeption verwirklichen soll.

Auch die Vermögens- und die Einkommensverteilung will der Staat meist nicht in der gegebenen Struktur akzeptieren. Er will die Ver-

[35] Vgl. W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, S. 40 ff. u. S. 76 ff. — H. *Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd. Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 59 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mögensbildung der Unselbständigen fördern und die sich auf dem marktwirtschaftlichen Prozeß ergebenden Ungleichheiten der Einkommensverteilung vermindern.

Bei der Verwirklichung dieser Aufgaben darf jeweils nicht nur das Ziel, das besser verwirklicht werden soll, sondern müssen alle genannten Ziele ins Auge gefaßt werden. Darüber hinaus müssen noch weitere Ziele berücksichtigt werden, wie das Ziel der Freiheit der Wirtschaftssubjekte und die Ziele der Außenpolitik. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß die Beziehungen zwischen einzelnen der anerkannten Ziele antinomischer Natur sind.

Es mag vielleicht auf den ersten Blick überraschen, daß in diesem Zusammenhang wiederum Ziele, wie die Förderung des Wachstums und die Entwicklung bestimmter Regionen, aufgeführt werden, die schon bei den Motiven einer Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses zur Sprache kamen. Damals wurden aber diese Ziele durchaus nicht in Frage gestellt. Es wurde lediglich gezeigt, daß auch sie eine Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses, oder anders formuliert, der abhängigen Variablen, nicht rechtfertigen können. Sie könnee aber — und das allein steht hier zur Diskussion — lenkende Maßnahmen rechtfertigen, vorausgesetzt, daß diese ohne eine wesentliche Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Mechanismus verwirklicht werden der Marktwirtschaft von ihrer Eigenart und nicht vom Ausmaß können.

### 2. Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung

Dem Staat stehen nun, wie von der Nationalökonomie eingehend entwickelt worden ist, verschiedene Maßnahmen zur Verfügung, um den marktwirtschaftlichen Prozeß zu lenken und seine Ergebnisse zu verändern. An erster Stelle sind die konformen Maßnahmen zu nennen. Für sie ist kennzeichnend, daß sie eine Veränderung der abhängigen Variablen durch eine Korrektur der unabhängigen Variablen zu erreichen suchen. Indem eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit, bestehe sie in der Produktion oder im Verbrauch, im Anbieten oder im Nachfragen, durch Zuschüsse gefördert oder durch Abgaben belastet wird, kann der Staat einen Einfluß auf das Geschehen ausüben, ohne die Entscheidungsfreiheit des Unternehmers anzutasten und ohne die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Mechanismus zu stören. Der Staat hat aber auch die Möglichkeit, den marktwirtschaftlichen Prozeß sich unbeeinflußt vollziehen zu lassen und nachträglich die Ergebnisse zu verändern, indem er einen Teil der Einkommen, die sich in der Marktwirtschaft gebildet haben, wegsteuert und anderen Einkommen zufügt, die ebenfalls durch die Marktwirtschaft entstanden sind. Er kann aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch durch eine nicht-neutrale Besteuerung zur Deckung der Finanzbedürfnisse der öffentlichen Hand im korrigierenden Sinne auf die Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Prozesses einwirken.

Nun hat Karl C. Thalheim darauf hingewiesen, daß die Unterscheidung zwischen marktkonformen und marktkonträren Maßnahmen noch nicht alle Probleme löst. Die marktkonformen Maßnahmen können, wenn sie zu tiefgreifend sind, sich als nicht systemadäquat erweisen[36]. Dasselbe gilt auch von den Maßnahmen zur Korrektur des marktwirtschaftlichen Prozesses. Der eigentliche Grund dieser Tatsache besteht darin, daß die von der Theorie in den Datenkranz eingegliederten oder von ihr als unabhängige Variable bezeichneten Größen nur in einem beschränkten Maße unabhängig sind. Überschreitet z. B. die Besteuerung ein bestimmtes Maß, so wirkt sich das ungünstig auf den Arbeitswillen und die Investitionsbereitschaft des Unternehmers aus, zwei Faktoren, die bei weniger tiefgreifenden Maßnahmen als unabhängige Variable behandelt werden können. Auf der andern Seite werden kleine durch nichtkonforme Maßnahmen erzwungene Abweichungen von den Gleichgewichtswerten in der Regel von der Marktwirtschaft assimiliert. Im Hinblick auf diese Situation wäre man versucht, ein Wort von Paracelsus zu zitieren: „Alles und nichts ist Gift. Es kommt auf das Maß an." Aber man darf nicht übersehen, daß in einem weitgespannten mittleren Bereich die Vereinbarkeit einer Maßnahme mit der Marktwirtschaft von ihrer Eigenart und nicht nur vom Ausmaß der Investitionstiefe abhängt.

### 3. Die Aufgabe der Planung im Bereiche der Wirtschaftslenkung

Die entsprechende Planungsaufgabe stellt sich auf zwei verschiedene Stufen:

Erstens müssen die im Dienste eines einzelnen Zieles stehenden Maßnahmen, wenn sie sich nicht in einer einzigen Handlung — z. B. der Erhöhung des Diskontsatzes — erschöpfen, vorausschauend koordiniert, oder anders ausgedrückt, geplant werden. Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung, wie Erhöhung der Mindestreserven, Steuererhöhung, Abwehr von Kapitalimporten, Begünstigung der Einfuhr, müssen zeitlich und sachlich miteinander in Einklang gebracht werden.

Zweitens: Dasselbe Problem stellt sich auf einer höheren Stufe. Die Maßnahmen, die im Dienste der einzelnen Ziele stehen, wie die Maßnahmen der Wachstumspolitik, der Konjunktur- und Beschäftigungs-

---

[36] K. C. *Thalheim,* Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in: Sammelband: Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung, Berlin 1965, S. 30; vgl. auch W. A. *Jöhr,* Wirtschaftspolitik, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 8 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik, der Stabilisierung des Geldwertes, der Herstellung des Gleichgewichtes der Zahlungsbilanz, der Regionalpolitik, der Veränderung der Einkommens- und Vermögensstruktur, müssen aufeinander abgestimmt werden, damit sie sich nicht gegenseitig durchkreuzen oder in der Kumulierung zu unerwünschten Ergebnissen führen.

Zur Bewältigung dieser Aufgabe stehen zwei verschiedene Methoden zur Verfügung.

Die eine Methode untersucht Schritt für Schritt die einzelnen Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den anderen Maßnahmen, indem sie neben der Wirkung auf das Hauptziel auch die Wirkungen auf die Nebenziele zu ermitteln sucht. Durch eine schwächere Dosierung oder aber auch durch die Wahl anderer Maßnahmen können ungünstige Wirkungen im Bereiche anderer Ziele abgeschwächt oder vielleicht sogar aufgehoben werden.

Die andere Methode kann als die ökonometrische bezeichnet werden. Sie wurde von Tinbergen entwickelt und ist die Grundlage der volkswirtschaftlichen Planung in den Niederlanden[37]. Um die Koordination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen herbeizuführen, werden diese unmittelbar in ein Gleichungssystem inkorporiert, das die Verhaltensweise der Volkswirtschaft zum Ausdruck bringen soll. Dieses Gleichungssystem arbeitet wie die Theorie der Marktwirtschaft mit unabhängigen und abhängigen Variablen. Nur findet ein Rollentausch insofern statt, als die wirtschaftspolitischen Instrumente, wie z. B. die Steuersätze, in der Theorie der Marktwirtschaft unabhängige, beim Planungsmodell dagegen abhängige Variable sind, während umgekehrt die sog. Zielvariablen, z. B. der Beschäftigungsgrad, im Planungsmodell die Rolle unabhängiger Variablen zu spielen haben, während sie für die Theorie der Marktwirtschaft eine abhängige Variable sind. Ist das Gleichungssystem aufgestellt, sind die Koeffizienten auf Grund der Erfahrung früherer Perioden eingesetzt, die Zielvariablen bestimmt und zahlenmäßig fixiert, sind die wirtschaftspolitischen Instrumente ausgewählt, dann besorgt der Computer die Koordination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, indem er das Gleichungssystem auflöst und die gesuchten Werte der verschiedenen wirtschaftspolitischen Instrumente liefert. So interessant dieses Modell ist, um so sehr man seine Logik bewundern muß, so stellt sich doch die Frage, ob es gegenüber der

---

[37] Eine gute Übersicht über die theoretische Seite der volkswirtschaftlichen Planung in den Niederlanden bietet der Aufsatz von P. *de Wolff*, Central Economic Planning in the Netherlands, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 92, 1964, Heft 1, S. 181 ff.

Hinsichtlich der Grundlagen der niederländischen Planung sei verwiesen auf *J. Tinbergen*, On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1952, sowie *Derselbe*, Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1956. — Vgl. dazu auch W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer*, a.a.O., S. 112 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konventionellen Methode der schrittweisen Prüfung der Vereinbarkeit der verschiedenen Maßnahmen überlegen ist. Es ist schon sehr schwierig, ein Modell zu konstruieren, das der Reaktionsweise der Volkswirtschaft auf so verschiedenartige Einflüsse, wie offensive Lohnpolitik der Gewerkschaften, Kapitalimportwellen, Veränderungen der Preisrelationen zwischen Ausland und Inland, Rechnung zu tragen vermag. Ebenso schwierig ist es aber auch, die wirtschaftspolitischen Instrumente, die in das Gleichungssystem eingehen, so zu differenzieren, wie es die wirtschaftspolitische Praxis erfordert.

Trotzdem kann die sich der konventionellen Methode bedienende Planung von den Ergebnissen der ökonometrischen Planung Nutzen ziehen, wie auch diese durch jene befruchtet wird. Daraus muß man den Schluß ziehen, daß das Ziel der Planung der wirtschaftslenkenden Maßnahmen wohl am besten erreicht wird, wenn die planende Behörde sich gleichzeitig beider Methoden bedient.

## V. Zum Abschluß

Blicken wir nochmals zurück auf die Aufgaben, die der Planung in einer modernen marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaft zufällt, so können wir die Ergebnisse unserer Überlegungen wie folgt festhalten:

Die Aufgabe der Planung stellt sich bei den einzelnen nicht marktwirtschaftlich orientierten Tätigkeiten der öffentlichen Körperschaften, wobei eine Planung der Planungen sowohl hinsichtlich der verschiedenen Tätigkeitsgebiete *einer* wie aber auch *mehrerer* öffentlicher Körperschaften verschiedener und gleicher Stufe notwendig ist. Die Aufgabe der Planung stellt sich sodann bei der Verbesserung der Spielregeln der Marktwirtschaft und sie zeigt sich schließlich bei den wirtschaftslenkenden Maßnahmen, und zwar sowohl innerhalb des Bereiches der einem bestimmten Ziele dienenden Maßnahmen wie aber auch für die verschiedenen im Dienste aller wirtschaftspolitischen Ziele stehenden Maßnahmen.

Zwischen diesen Planungsbereichen bestehen nun wiederum vielfältige Beziehungen. Deshalb können diese Aufgaben nicht unabhängig voneinander gelöst werden, sondern müssen im Einklang miteinander behandelt werden, was bedeutet, daß grundsätzlich die Methoden der Planung auf die Zusammenfassung dieser Planungsbereiche anzuwenden sind. Aber dieses Planen höchster Stufe — man könnte vielleicht, obwohl der Ausdruck in der Literatur etwas anders verwendet wird, von „Comprehensive Planning" sprechen[38] — darf nicht zu sehr in die

[38] W. E. *Behrens*, Die Bedeutung staatlicher Entwicklungsplanung für die wirtschaftliche Entwicklung unterentwickelter Länder, Berlin 1966, S. 50 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Details gehen, muß sich vielmehr auf die Hauptprobleme beschränken, soll die Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften nicht in einer Weise gefesselt werden, welche die Inititative der Beamten aller Stufen lähmen müßte.

Nun soll noch versucht werden, die zu Beginn unterschiedenen Arten der Planung zu den verschiedenen Planungsaufgaben in Beziehung zu setzen, um in dieser Weise gewisse Planungsregeln abzuleiten.

Bei der Planung der obrigkeitlichen Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften wird eine kooperative Erarbeitung des Planes gegenüber einer autoritativen einige Vorteile bieten, aber es wird auch Fälle geben, in denen das autoritative Vorgehen angezeigt ist. Was die Methoden der Planung anbetrifft, so wird in zahlreichen Fällen auch eine kooperativ erarbeitete Planung in imperative Weisungen verwandelt werden müssen; aber es können auch unter Umständen durch konduktive Maßnahmen, z. B. staatliche Beiträge an die Gemeinden, wertvolle Ergebnisse erzielt werden, während persuasive und informative Maßnahmen auf die Dauer keinen Erfolg verbürgen, aber als Ergänzung imperativer oder konduktiver Planungen nützlich sein können.

Bei der Planung der Spielregeln der Marktwirtschaft ist der Kreis der Adressaten der Planung sehr klein. Er umfaßt jene Behörden, welche sich mit dem gesetzlichen Rahmen der marktwirtschaftlichen Tätigkeit befassen. Für die Erarbeitung der Planung ist das kooperative Verfahren angezeigt, für die Durchsetzung, die ja fast immer in der Form des Gesetzes erfolgen muß, die imperative Methode.

Bei der Planung der wirtschaftslenkenden Maßnahmen ist zwar das Feld, das von ihr betroffen wird, sehr groß, umfaßt es doch den ganzen marktwirtschaftlichen Bereich der Volkswirtschaft, aber die eigentlichen Adressaten der Planung sind ebenfalls nicht sehr zahlreich. Es sind in erster Linie die verschiedenen staatlichen Ämter mit einem volkswirtschaftlich bedeutsamen Aufgabenkreis, daneben wird auch die Tätigkeit der Notenbank und Gliedstaaten einbezogen werden müssen. Bei der Ausarbeitung der Planung wird vor allem die kooperative Methode angezeigt sein, in besonderem Maße gilt dies von der Abstimmung wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit den Gliedstaaten und erst recht mit der Notenbank. Wird allerdings die ökonometrische Methode zur Anwendung gebracht, so ist eine Einigung auf dem Verhandlungswege über die zu treffenden Maßnahmen nicht mehr möglich. Holland löste diese Schwierigkeit dadurch, daß es dem Planungsamt nur beratende Funktion zusprach. Sollen aber die wirtschaftslenkenden Maßnahmen wirksam koordiniert werden, so muß diese Planung von der Regierung grundsätzlich in imperativer Weise durchgesetzt werden.

Es verbleibt schließlich nur noch die Aufgabe, darauf hinzuweisen, daß die Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses oder der abhän-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gigen Variablen in jedem Falle abzulehnen ist, also auch dann, wenn sie nur mit persuasiven oder indikativen Mitteln erfolgt, wenn sie nur bis zur sektoralen Ebene hinabsteigt und wenn sie sich nur auf einen Teil der Marktwirtschaft bezieht.

Um die Ergebnisse des Vortrages noch von einer etwas anderen Seite zu beleuchten, möchte ich zum Schluß noch mit wenigen Worten sagen, wie ich ursprünglich, als ich mit diesem Thema betraut wurde, die Aufgabe in Angriff nehmen wollte. Ich glaubte, daß eine Planung an sich viele Vorteile bieten würde, daß diese aber sich nur realisieren lassen, wenn eine größere Zahl von Bedingungen erfüllt sind. Ich dachte deshalb daran, die Ausarbeitung und Durchführung der Planung zunächst in einem fiktiven, weitgehend autarken Lande „Atlanta" zu schildern, in dem die Menschen sich von politischen Leidenschaften frei wissen und alle übrigen Bedingungen für eine günstige Aufnahme der Planung erfüllt sind, um nachher auf Grund der Abweichungen der Wirklichkeit von den idealen Verhältnissen des Landes „Atlanta" die Schwierigkeiten und die Problematik der Planung in einer Marktwirtschaft aufzuzeigen.

Je eingehender ich mich aber mit den Vorarbeiten für den Vortrag befaßte, desto deutlicher sah ich, daß diese Methode für die Beantwortung der Grundfrage, inwieweit eine Planung in einer im wesentlichen marktwirtschaftlichen Volkswirtschaft angezeigt sei, nicht zum Ziele führt, da die Antwort durch andere Momente bestimmt wird. Die Planung des marktwirtschaftlichen Prozesses wäre nämlich auch unter den planungsgünstigen Bedingungen des Landes „Atlanta" verfehlt gewesen, während die übrigen Planungsaufgaben, nämlich die Planung der Spielregeln der Marktwirtschaft, die Planung der obrigkeitlichen Tätigkeit der öffentlich rechtlichen Körperschaften und die Planung der wirtschaftslenkenden Maßnahmen auch dann in Angriff genommen werden müssen, wenn die Planung — anders als im Lande Atlanta — mit wesentlichen Hemmnissen und Widerständen psychologischer, politischer und anderer Art zu kämpfen hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Diskussion

Zum Referat Jöhr „Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft?“ hat Herr Prof. Dr. H. Giersch den folgenden schriftlichen Diskussionsbeitrag eingereicht.

Zu Fußnote 23 Seite 93:

Eine so wortkarge Ausdrucksweise, wie ich sie in den von Jöhr zitierten Thesen über „Infrastruktur und Regionalpolitik“ angewandt habe, macht es verständlich, wenn man aus den Worten etwas anderes herausliest, als sie besagen.

Meine damaligen Bemerkungen,

- daß ex ante-Koordination ein Element der Planung ist,
- daß sie sich von der ex post-Koordination des Marktes unterscheidet,
- daß man mit ihr Fehlinvestitionen vermeiden kann und
- daß zu den Formen der ex ante-Koordination Verbandsplanung und Investitionskartelle gehören,

können wohl nicht dahingehend gedeutet werden, daß ich dies alles ohne weiteres befürworte. Denn einleitend wird ausdrücklich gesagt, hier gehe es um den Bedarf an Planung, der sich aus *regionalpolitischen Zielsetzungen* ergibt, und zwei Seiten später heißt es: „Ob, in welchem Maße und in welcher Weise dieser Bedarf praktisch befriedigt werden kann, ist eine zweite Frage.“ Geduldige — und geneigte — Leser erfahren dann noch zwei Seiten später, daß ich die ex ante-Koordination konkurrierender Aktivitäten — und das sind Branchenplanung und Investitionskartelle — als eine Gefahr für den „Wettbewerb als konstituierendes Element einer freien Unternehmerwirtschaft ansehe“.

Zu Seite 95/96:

Jöhr hält es für falsch, die Marktwirtschaft durch die ex post-Koordination zu kennzeichnen, weil die Unternehmer sich ja von den erwarteten Gewinnen leiten ließen. Da ich direkt angesprochen bin, muß ich auch hierzu etwas sagen, obwohl die Stelle, die Jöhr zitiert, sich nur auf Infrastruktur- und Regionalprobleme bezieht, also auf die typisch langfristigen Standortentscheidungen. Maßgebend ist nicht,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ob sich die Unternehmer an künftigen oder gegenwärtigen Daten orientieren oder sich gar von ihren Träumen beeinflussen lassen. Maßgebend ist nur, wann sich herausstellt, ob die vielen Einzelpläne zueinander passen oder nicht. Die Marktwirtschaft ohne ex ante-Koordination bewirkt die Abstimmung im Wege des tâtonnement. Bei unendlicher Anpassungsreaktion, d. h. im statischen Modell, fallen ex ante und ex post zusammen, aber wo es time lags gibt, wie in der Wirklichkeit, entstehen zyklische Schwankungen, ob sie Schweinezyklus oder Konjunkturschwankungen heißen, d. h. Prozesse, in denen sich Phasen der Entstehung und der nachträglichen Korrektur von Disproportionalitäten unterscheiden lassen. Noch mehr wundert es mich, daß Jöhr mir ansinnt, ich meinte — wohl im Sinne einer Empfehlung — die Abstimmung der Einzelpläne könne im Rahmen von Branchenorganisationen durchgeführt werden. Ich glaube stattdessen, daß Branchenplanung nichts ist, was man erst erfinden müßte. Diese Form der ex ante-Koordination haben die Unternehmer lange selbst entwickelt. Oder gibt es in der Schweiz keine Gentlemen's agreements, keine zwischenbetriebliche Kooperation und keine Kartelle? Doch wenn ich aufgefordert wäre, darüber nachzudenken, wie man wettbewerbskonforme Elemente der ex ante-Koordination in der überkommenen Marktwirtschaft entwickeln könnte — und ich meine jetzt nicht den Bereich von Infrastruktur und Regionalpolitik — so würde meine Antwort wahrscheinlich lauten: Unsere Marktwirtschaft befindet sich eigentlich noch in einem embryonalen Stadium. Was ihr weitgehend fehlt, ist der Ausbau in die zeitliche Tiefe, ist die Entfaltung von Terminmärkten. Und eigentlich geht es bei der ganzen ex ante-Koordination um nichts anderes als darum, solche Terminmärkte zu schaffen oder, wo es nicht möglich ist, sie recht und schlecht nachzuahmen. Dies ist übrigens kein neuer Gedanke. Sehr viele haben ihn sicher schon geäußert. Wenn ich mich selbst zitieren darf, ohne auch nur den geringsten Richtigkeitsanspruch damit zu verbinden, so nannte ich Planung einmal „ein den Terminmärkten ähnliches Instrument der Informationssynthese". (Vgl. „Aufgaben der Strukturpolitik", Hamburger Jahrbuch 1964, S. 89.) Man könnte auch sagen: Planung ist das Ergebnis eines Bedarfs an ex-ante Koordination, den der Markt nicht befriedigt, teils weil uns die Phantasie zum Aufbau unseres Marktsystems fehlt, teils weil die Nutzung von Zukunftsinformationen als Spekulation diskreditiert ist.

Dazu hat Herr Prof. Dr. Jöhr schriftlich folgende Stellungnahme abgegeben:

Ich entnehme dem Votum von Kollegen Giersch gerne, daß er mit der Kennzeichnung der Marktwirtschaft als ex post-Koordination und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Planung als ex ante-Koordination nicht eine generelle Überlegenheit der Planung ableiten wollte.

Ich stelle aber auch insofern eine Annäherung unserer Standpunkte fest, als auch Giersch die Möglichkeit anerkennt, daß Elemente der ex ante-Koordination in die Marktwirtschaft eingebaut werden können. Giersch denkt dabei an die Terminmärkte, während ich all' die vielfältigen Bemühungen des Unternehmers im Auge hatte, die von ihm unabhängigen Entwicklungstendenzen der Zukunft zu erfassen und sich ihnen bestmöglich anzupassen.

Aber ich weiche, wie ich vermute, von Giersch nach wie vor insofern ab, als ich der Auffassung bin, daß der Versuch, die ex ante-Koordination des Marktes unmittelbar durch eine ex ante-Koordination der Planung zu verbessern, zu einer Fixierung abhängiger Variablen führen und damit die in meinem Vortrag dargelegten Nachteile zeigen kann. Da mir — auch nach der Konsultierung seines von ihm zitierten Aufsatzes im Hamburger Jahrbuch 1964 — nicht ganz klar geworden ist, was er sich unter Planung vorstellt, wenn er sie als „ein den Terminmärkten ähnliches Instrument der Informationssynthese" kennzeichnet, so bleibt für mich die Frage offen, ob Gierschs Konzeption im Bereiche der Regionalpolitik nicht zu einer Fixierung abhängiger Variabler führt, obwohl er an anderer Stelle den „Wettbewerb als konstituierendes Element einer freien Unternehmerwirtschaft" bezeichnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft

Von Prof. Dr. *Herbert Giersch* (Saarbrücken)

> "... the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. ... Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas. Not, indeed, immediately, but after a certain interval; for in the field of economic and political philosophy there are not many who are influenced by new theories after they are twenty-five or thirty years of age, so that the ideas which civil servants and politicians and even agitators apply to current events are not likely to be the newest."
>
> *(John M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, p. 383 f.).*

1. Um Mißverständnisse zu verhüten, seien drei Bemerkungen vorausgeschickt.

Erstens: Da das Problem der rationalen Wirtschaftspolitik in mancher Hinsicht mit Themen verknüpft ist, die auch im „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" (in der Bundesrepublik Deutschland) zur Erörterung stehen könnten, sei betont, daß die Äußerungen in diesem Vortrag rein persönlicher Natur sind; sie binden die anderen Mitglieder dieses Gremiums in keiner Weise. Und sie legen mich selbst natürlich auch nicht fest für den Fall, daß der Sachverständigenrat während meiner restlichen Mitgliedszeit eine der hier behandelten Fragen aufgreifen sollte und inzwischen neue Gesichtspunkte oder neue Fakten Bedeutung erlangen sollten. Sich selbst am Lernen zu hindern, ist meist nicht rational — auch nicht im Bereich von Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik.

Zweitens — zum Thema: Ich begrenze es auf die Frage, wie eine bessere Wirtschaftspolitik, also ein Produktivitätsfortschritt in diesem



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teil des tertiären Sektors, möglich ist, und lege zugrunde ein Land
— mit entwickelter Wirtschaft,
— mit marktwirtschaftlicher Ordnung,
— mit intensiver internationaler Verflechtung und unbeschränkter Konvertibilität,
— mit föderalistischer Finanzstruktur und
— mit einer Gesellschaftsordnung, die auch den privaten Interessengruppen Einfluß auf die wirtschaftspolitische Willensbildung einräumt.

Drittens — zum Charakter der Aussagen: Die Antworten, die meine Überlegungen hervorbringen werden, haben aus naheliegenden Gründen nicht die Dignität statistisch gesicherter Erkenntnisse. Sie können sich weder auf unbestrittene Ergebnisse der quantitativen Wirtschaftsforschung stützen noch auf eine sorgfältige Analyse von Beispielen besserer Wirtschaftspolitik; denn obzwar man weithin der Meinung ist, nur aus Erfahrungen könne man Lehren für praktisches Handeln gewinnen, gehört die wirtschaftspolitisch relevante Forschung, insbesondere die systematische Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik, zu den Gebieten, die in der zweihundertjährigen Geschichte unserer Disziplin am wenigsten gepflegt wurden[1]. Daran hat sich auch in jüngster Zeit nicht viel geändert.

So haben die Antworten, die zu geben ich versuchen werde, statt einer soliden erfahrungswissenschaftlichen Basis einen mehr modelltheoretischen Charakter. Es sind im Grunde nur Hypothesen, die die Chance der Bewährung suchen:
— im Fegefeuer einer Diskussion, die Vorurteile und übertriebene Relevanzansprüche aufdeckt, und gegebenenfalls
— im mutigen wirtschaftspolitischen Versuch, der je nach dem Ausgang Verifizierung oder Falsifizierung in Aussicht stellt.

Um der Diskussion willen müssen diese Aussagen mit Hypothesencharakter hinreichend pointiert sein, doch können sie schon aus Zeit- und Raummangel nur lückenhaft begründet werden.

2. Dies gilt schon für den Maßstab, an dem — für die Zwecke unsere Diskussion — „rationalere" oder „bessere" Wirtschaftspolitik feststellbar sein möge.

a) Mein (vorläufiger) Definitionsvorschlag heißt: Als Fortschritt gelte eine Änderung der Wirtschaftspolitik, die bewirkt, daß
   — die gesamtwirtschaftliche Produktivität der Arbeit schneller steigt oder
   — die Rate der Preissteigerug geringer wird
   (beides im Vergleich zu dem, was „sonst" wäre).

[1] S. auch George J. *Stigler*, The Formation of Economic Policy, in: Current Problems in Political Economy, Greencastle/Indiana 1966, S. 57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Erfolgskriterium der Wirtschaftspolitik sei mithin die Differenz zwischen den Raten des Produktivitätsfortschritts und des Geldwertschwunds.
   — „Geldwertstabilität" steht in einer Gesellschaft, die der individuellen Freiheit und Verantwortlichkeit einen großen Spielraum lassen will — und zwar auch in der Zukunftsvorsorge — und in einer Rechtsordnung, in der das Prinzip der Nominalwertrechnung „Mark gleich Mark" integrierender Bestandteil ist, für Grundsätze und Werte wie Rechtssicherheit, Redlichkeit, Glaubwürdigkeit und Beständigkeit, also für das, was allgemein mit dem Begriff „Währung" erfaßt wird.
   — „Gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsfortschritt" ist ein mögliches Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Ordnung und bezeichnet gleichzeitig die Grenze, die den Realeinkommensforderungen der Individuen und Gruppen insgesamt gesetzt ist, wenn sie nicht auf — mehr —freie Zeit verzichten wollen.

c) Damit aus Produktivitätsfortschritt Wohlstandssteigerung wird, gelte die Nebenbedingung eines hohen Beschäftigungsgrades, definiert als Arbeitslosigkeit, die nicht größer ist als die Zahl der offenen Stellen; und damit der Wohlstand nicht erhöht werde auf Kosten der Freiheiten, die das Individuum braucht, um seine Persönlichkeit zu entfalten, setzen wir als zweite Nebenbedingung die Unverletzlichkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung einschließlich der vollen Währungskonvertibilität, die für das Individuum gleichbedeutend ist mit der Freiheit, jederzeit durch Kapitalabzug und Emigration schon gegen die Tendenz zum Zerfall der freiheitlichen Ordnung protestieren zu können.

„Wachstum und Stabilität in der offenen Gesellschaft" wäre mithin das Programm, das unserer Definition rationaler Wirtschaftspolitik entspräche.

3. Eine Lücke freilich darf nicht übersehen werden: das gewählte Kriterium läßt nur wenig Raum für eine positive Bewertung der Redistributionspolitik, ob es sich nun um die interpersonelle, die interregionale oder die intersektorale handelt.

a) Positiv berücksichtigt das vereinfachte Zielsystem, das hier zugrunde liegt, nur Redistributionsmaßnahmen, die eine positive Gesamtwirkung auf den (späteren) Produktivitätsfortschritt erwarten lassen und deshalb als Investitionen oder Erziehungssubventionen aufzufassen sind, zum Beispiel
   — als Hilfen zur Erziehung, Ausbildung und Umschulung der Menschen,
   — als Hilfe zur Selbsthilfe für zurückgebliebene und struktur-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwache Regionen und Sektoren mit ausreichend großem Entwicklungspotential und

— als Förderung einzelner Produktionszweige in dem Falle, daß der Markt die Leistungen, die sie für die Zukunft erwarten lassen oder schon erbringen, aus bestimmten Gründen temporär unterbewertet.

b) Negativ schlagen zu Buche alle Redistributionen,

— die die Leistungsantriebe hemmen,

— die bestehende Stukturen entgegen dem Wandel der Nachfrage und der Produktionsbedingungen konservieren oder

— die bei den nachteilig Betroffenen Überwälzungsprozesse auslösen und so die Stabilität des Preisniveaus bei Vollbeschäftigung gefährden.

c) Selbstverständlich gibt es einen Bereich von Redistributions- und Subventionsmaßnahmen, deren positive und negative Wirkungen auf Produktivität und Stabilität sich die Waage halten. In bezug auf sie ist das enge wirtschaftspolitische Erfolgskriterium, das hier im Mittelpunkt steht, neutral.

Wenn positive oder negative Produktivitätswirkungen redistributionspolitischer Maßnahmen nicht eskompiert werden, schlagen sie natürlich nur zu Buche, wenn unser wirtschaftspolitischer Maßstab sich auf einen hinreichend langen Zeitraum bezieht.

4. Man kann und wird bedauern, daß dieser Maßstab das Ziel der sozialen Gerechtigkeit ganz außer acht läßt. Zum Trost sei jedoch vermerkt,

— daß das Schwinden (nicht Verschwinden) materieller Not und Armut, das mit steigendem Durchschnittseinkommen einherzugehen pflegt, dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit viel von seinem humanitären Wert nimmt, jedenfalls im nationalen, wenn auch nicht im internationalen Rahmen, und

— daß auf den leer werdenden Platz sehr leicht die organisierbaren Neidkomplexe drängen, die sich — oft kaum verhüllt — in Aktionen zur Erpressung der Gesellschaft äußern, im Gegensatz zur echten Armut, die meist verschämt auftritt.

Wer besorgt ist, daß eine solche Entwicklung die Würde des Staates gefährdet und den Spielraum für eine an humanitären Grundsätzen ausgerichtete Sozialpolitik, die nach wie vor nötig ist, ungebührlich einengt, wird folgende Anregungen für erörternswert halten.

5. Damit Redistributionspolitik nicht unter den Einfluß von Gruppenmacht und wahlpolitischer Opportunität gerät, muß die Gesellschaft darüber aufgeklärt werden,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— daß sie eine für die heutigen Verhältnisse unzureichende Verfassung besitzt, solange der Gehalt des Sozialen — etwa in den Begriffen „sozialer Rechtsstaat" und „soziale Marktwirtschaft" — nicht durch verfassungsähnliche Regeln präzisiert und eingegrenzt ist.

— daß ethische Dignität (und damit Dauerhaftigkeit) nur Regeln besitzen können, die im Sinne des kategorischen Imperativs universalisierbar sind und deshalb keine Rückschlüsse gestatten, welche Personen und Personengruppen durch sie im konkreten Fall und auf lange Sicht begünstigt oder benachteiligt werden.

Dabei hat das Kriterium der Universalisierbarkeit eine räumliche und eine zeitliche Dimension. Räumlich heißt die Testfrage: Akzeptieren wir, daß das ethische Prinzip einer konkreten Redistributionsregel auch über die natinalen Grenzen hinaus, insbesondere im Verkehr mit den Entwicklungsländern, angewandt werden soll? Und zeitlich wird man sich fragen müssen: Sind wir bereit, das Prinzip auch rückwirkend zu akzeptieren, und schließen wir aus, daß es jemals widerrufen werden soll?

Doch Aufklärung der Gesellschaft und Appelle an die Würde der fordernden Gruppen reichen möglicherweise nicht aus. Mehr wäre gewonnen, wenn Männer, die die höchsten politischen Ämter innehaben oder erstreben, durch die öffentliche Meinung dazu angeregt würden, sich als souverän navigierende Staatsmänner zu präsentieren und nicht als kurzfristig lavierende Politiker. Gewiß, je länger das Subventionswesen Blüten treibt, um so näher kommt der Tag der Krise, an dem die Gegenkräfte stark genug sind, um einen Abbau der Subventionen populär zu machen. Doch bedarf es immer erst einer Krise, ehe Fortschritte in der Gesellschaftspolitik realisierbar werden? Hätten die Mitglieder des parlamentarischen Rates, als sie damals das Grundgesetz formulierten, voraussehen können, was wir heute beklagen, so hätten sie vielleicht einige Korsettstangen mehr eingezogen, um die pluralistische Gesellschaft vor verteilungspolitischen Fehlentwicklungen zu bewahren. Ich denke an Ansatzpunkte, die in drei Richtungen liegen:

Erstens: Steuerbegünstigungen sollten, soweit sie nicht ganz allgemeiner Art sind (Familienstand etc.), als fiktive Ausgaben in jedem Budget betragsmäßig voll ausgewiesen werden; zusammen mit den offenen Subventionen müßten sie sich innerhalb einer bestimmten Grenze halten; diese könnte mit dem Aufkommen einer bestimmten Steuer verknüpft werden, damit sie sich bei wachsendem Volkseinkommen nach oben verschiebt.

Zweitens: Wenn der Staat zugunsten bestimmter Erzeugergruppen — direkt oder indirekt — Preise festsetzt oder erhöht, so sollte für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beschlußfassung das gleiche Verfahren bindend sein wie bei der Einführung oder Erhöhung einer Verbrauchssteuer; denn um nichts anderes als um eine Verbrauchssteuer, überdies mit Zweckbindung der Erträge für die Subventionierung der jeweiligen Erzeuger oder Anbieter, handelt es sich im Grunde in diesen Fällen. Zugleich wäre es wünschenswert, wenn die zustimmende Parlamentsmehrheit deutlich zum Ausdruck brächte, wer die Quasi-Verbrauchsteuer letztlich tragen soll, damit das Parlament sich gerade in diesem Bereich der Redistributionspolitik durch die Öffentlichkeit kontrolliert fühlt und es den Betroffenen — in den dann seltenen und dringenden Fällen der preispolitischen Redistribution — zugemutet werden kann, auf Versuche der (lohnpolitischen) Fortwälzung, die den Geldwert gefährden, zu verzichten.

Drittens: Wer nach der höchsten politischen Verantwortung strebt, sei gehalten, seine Grundsätze der Redistributionspolitik als ein System universalisierbarer Regeln zu formulieren. Eine unabhängige Kommission müßte dann, nachdem die Widerspruchsfreiheit des Gewollten feststeht, jene Tatbestände im überkommenen Steuer- und Subventionssystem identifizieren, die diesen Regeln nicht entsprechen. Bevor in einer Legislaturperiode irgendwelche neuen Subventionen beschlossen werden können, sollte entschieden werden, daß alles, was sich in diesem Sinn als Subventionsüberhang erweist, innerhalb der Legislaturperiode abzubauen ist, und zwar schrittweise, aber dann ohne jede Ausnahme nach dem Prinzip eines gleichzeitigen und gleichmäßigen Vorgehens.

6. Beobachter der wirtschaftspolitischen Szene im Inland oder im Ausland können unschwer die Einwände prognostizieren, auf die Anregungen dieser oder anderer Art stoßen, sobald sie so konkret präsentiert werden, daß sie nicht mehr als akademische Spielereien oder als unverbindliche Grundsatzerklärungen ignoriert werden können. Allgemeine Skepsis und Ablehnung sucht ihren Ausdruck in Worten wie: zu „theoretisch", „rationalistisch", „konstruktivistisch" und „mechanistisch" oder — einfach — „unrealistisch und politisch unmöglich". Sofern sich irgendein Ansatzpunkt dafür bietet, wird gern auch die Gefahr der Expertokratie beschworen. Differenzierter schon sind die Bedenken juristischer Art, die sich freilich oft nur auf den Buchstaben von Gesetzen und von internationalen Verträgen beziehen. Mit dem Einwand des Dirigismus darf man fast immer rechnen; und irgendeine Seite wird sicher auch behaupten, angesichts der Praxis in anderen Ländern brächte das Vorhaben unvermeidlich neue Wettbewerbsverzerrungen. In alledem mag ein wahrer Kern stecken, gibt es doch ziemlich wenig Dinge, die den Stempel der Vollkommenheit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verdienten oder ohne Preis zu erlangen wären. Doch werden oft gerade von denen, die mit dem Vorwurf der Utopie nicht sparsam umgehen, konkrete Einwände so vorgetragen, als sei die Alternative, an der man eine Verbesserung messen müse, ein unbekannter Idealzustand und nicht die änderungsbedürftige Realität.

An Triebkräften zu einer im Negativen verharrenden Kritik fehlt es im allgemeinen nicht. Ideologische Vorurteile oder Gefühle des Unbehagens, die in früheren Erfahrungen begründet sein mögen, verbinden sich leicht mit sachlichen Mißverständnissen. Vermeintliche Interessen werden für tatsächliche, kurzfristige Nachteile für langfristige gehalten. Bei der Willensbildung innerhalb der Gruppen ist es oft viel leichter, Einigkeit in der Ablehnung als in der Zustimmung herzustellen, wenn der Vorschlag von außen kommt und daher nicht nur Vorteile verspricht; und Einigkeit zu demonstrieren — vor sich selber und vor anderen — ist immer gut für die Solidarität der Gruppe und die Stellung ihres Repräsentanten. Psychologische Widerstände wecken wirtschaftspolitische Anregungen vielleicht auch bei denen, die in ähnlicher Richtung gewirkt haben oder denken und die — wie die Unternehmer in der „monopolistic competition" — versucht sein können, sich im Interesse der Produktdifferenzierung kritisch zu distanzieren. Und schließlich zieht sich im politischen Raum ein Vorschlag manchmal gerade dadurch Aversionen zu, daß er irgendwo auch Zustimmung und Freunde findet.

Unter diesen Umständen darf man sich nicht wundern, daß es manchmal Jahre und vielleicht sogar Jahrzehnte dauert, bis sich die Atmosphäre abkühlt und die Zeit reif wird für eine unvoreingenommene Sachdiskussion. Zumindest bis dahin bleibt alles beim alten, ausgenommen der Fall, daß die Lage sich krisenhaft zuspitzt, panische Gefühle alle Bedenken zerstreuen und die Reform in einer Welle hektischer Betriebsamkeit über die Hürden gelangt, dann aber freilich als wenig durchdachtes und seinerseits bald wieder reformbedürftiges Werk. Hoffen wir, daß diese Krisen- oder Zyklenhypothese des wirtschaftspolitischen Fortschritts durch die faktische Entwicklung bald widerlegt wird und sich der „time lag" der Anpassung des wirtschaftspolitischen Bewußtseins an den Wandel der Wirklichkeit merklich verkürzt, auch und vor allem in jenem Bereich, der vorhin mit „Stabilität und Wachstum in der offenen Gesellschaft" umschrieben wurde und nun wieder im Mittelpunkt der Reflexionen stehen soll.

7. Vergleicht man Produktivitätsfortschritt und Geldwertschwund in den wichtigsten Ländern während der Perioden 1950—1956 und 1957—1963 (Tabelle I, Anhang), so drängt sich eine erste Schlußfolgerung auf:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wo der Produktivitätsfortschritt sich verlangsamt hat (BRD, Frankreich, Niederlande, Kanada), ist die wirtschaftspolitische Kennziffer gesunken. Wo er gleich geblieben ist (Belgien, USA) oder sich beschleunigt hat (Vereinigtes Königreich, Japan, Schweden), ist die wirtschaftspolitische Kennziffer gestiegen. Es entsteht also offenbar bei verlangsamtem Produktivitätsfortschritt ein Mehrbedarf an Wirtschaftspolitik, der zunächst nicht leicht zu befriedigen ist, während die Wirtschaftspolitik bei konstantem Produktivitätsfortschritt (Stabilisierungs-)Aufgaben mit der Zeit besser zu lösen vermag.

Die naheliegende Vermutung, dieses Ergebnis beruhe auf ziemlich konstanten und international ziemlich gleichartigen Raten des Geldwertschwunds, wird durch Tabelle I nicht bestätigt. Dies ist indessen keine Falsifizierung der These, daß Länder, die durch intensiven Handel bei festen Wechselkursen miteinander verbunden sind, auf die Dauer ebensowenig größere Unterschiede in den Geldentwertungsraten haben können wie einzelne Regionen innerhalb einer Volkswirtschaft. Denn der Beobachtungszeitraum ist weniger durch einen hohen als durch einen zunehmenden Grad der internationalen Integration gekennzeichnet, von Wechselkursänderungen, die Unterschiede in der Geldwertentwicklung erlauben, ganz abgesehen. Schneller als in anderen Ländern muß überdies — bei konstantem Wechselkurs und Integrationsgrad — das Preisniveau eines Landes steigen, dessen Pro-Kopf-Einkommen unter dem Einfluß eines schnelleren Produktivitätsfortschritts in der Industrie schneller zunimmt, wenn und soweit dies einen schnelleren Anstieg der — vom Ausland unabhängigen — Dienstleistungspreise bewirkt, etwa weil

— der Lohnanstieg im Dienstleistungsbereich vom Lohnanstieg in der Industrie abhängt und

— der Produktivitätsfortschritt im Dienstleistungsbereich geringer ist[2].

Gleichwohl läßt ein internationaler Vergleich wichtiger Welthandelsländer in zwei Vierjahresperioden ohne Wechselkursänderungen erkennen (Tabelle II, Anhang), daß sich die (relative) Streuung der Inflationsraten, gemessen durch den Variationskoeffizienten, von 55,0 % (1954—1957) auf 32,8 % (1962—1965) verringert hat. Recht stark schon schlägt der direkte internationale Preiszusammenhang in den statistischen Zahlen für die jüngere Periode durch, wenn man benachbarte Länder miteinander vergleicht. Ausnahmen von der Regel (Niederlande, Dänemark, Italien) lassen sich auf Sonderfaktoren wie Niveauangleichungen bei Preisen und Löhnen oder Preiseffekte erhöhter Verbrauchsteuern zurückführen.

[2] Vgl. „Stabiles Geld — Stetiges Wachstum", Jahresgutachten 1964/65 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart und Mainz 1965, S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist schwer zu erklären, warum der direkte internationale Preiszusammenhang in stabilitätspolitischen Erörterungen immer wieder außer Betracht bleibt, obwohl er doch bei festen Wechselkursen und konstanten Importbelastungen fast ebenso zwingend ist wie der interregionale Preiszusammenhang. Möglicherweise liegt der Grund darin,

— daß vielfach die Vorstellungswelt noch beherrscht wird von den Lehren und Erfahrungen einer Zeit, in der die importierten oder exportierten Güter und Leistungen nicht ein Fünftel, sondern nur ein Fünfzehntel des Sozialprodukts ausmachten,

— daß ein Gleichschritt in der Entwicklung der nationalen Preisniveaus nicht beobachtet werden kann, wenn die internationale Wirtschaft auseinanderfällt oder zusammenwächst, wenn sich also die Preisniveaus auseinanderentwickeln oder wenn vorher unterschiedliche Niveaus sich angleichen,

— daß die Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Studium häufig zu kurz kommt oder zu sehr mit Blick auf unausgeglichene Zahlungsströme behandelt wird, die bei festen Wechselkursen eine große Rolle spielen, und

— daß das Theorem vom internationalen Faktorpreis-Ausgleich durch Handel, das vom direkten internationalen Preiszusammenhang ausgeht, im nichtakademischen Bereich wohl fast nur jüngeren Ökonomen bekannt ist.

8. Ein Blick in die Wirklichkeit zeigt außerdem, daß die Rate des Produktivitätsfortschritts offenbar eine positive Funktion der Elastizität des Arbeitsangebots ist. Allerdings läßt sich dieser Einfluß mit Hilfe der verfügbaren Informationen nur sehr grob schätzen. Aus einer Regressionsanalyse geht hervor, daß in der Vergangenheit mit einer einprozentigen Zunahme des Arbeitskräfteeinsatzes eine Steigerung der Arbeitsproduktivität von etwa 0,3 % bis 0,4 % verbunden war[3]. Wenn man den gedanklichen Ansatz in Tabelle I verfeinern will,

[3] Dieser Wert ergibt sich sowohl aus einer Querschnittsanalyse, die auf den Daten von 22 Ländern über den Zeitraum von 1949—1959 beruht (UN, Economic Commission for Europe: „Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950s", Genf 1964, S. 12 f., Kap. II), als auch aus einer Zeitreihenanalyse für die Bundesrepublik, die sich auf den Zeitraum von 1950—1965 erstreckt und im Anhang beschrieben ist (Tabelle III). In der Bundesrepublik stieg das Arbeitsvolumen im Durchschnitt der Jahre 1950 bis 1955 um 2,6 %, zwischen 1955 und 1960 nochmals jahresdurchschnittlich um 0,5 % und nahm dann im folgenden Jahrfünft im Durchschnitt um 0,2 % ab (Tabelle III). Gleichzeitig ging der Zuwachs der Arbeitsproduktivität jahresdurchschnittlich von 6,7 % (1950—55) auf 5,8 % (1955—60) und 5,1 % (1960—65) zurück. Diese Zahlen zeigen, daß der Einfluß der Verknappung des Arbeitskräfteangebots auf den Produktivitätsfortschritt nicht durch einen entsprechend starken Anstieg der Investitionsquote und/oder durch entsprechenden arbeitssparenden technischen Fortschritt kompensiert worden ist. Es ist natürlich zu berücksichtigen, daß zu Beginn der fünfziger Jahre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird man von den wirtschaftspolitischen Kennzahlen mindestens soviel abziehen müssen, wie auf diese Weise dem Wachstum des Arbeitsvolumens zurechenbar ist, vielleicht sogar noch etwas mehr, weil die Unterschiede in den Fortschrittsraten, auf denen die Analyse beruht, schon durch wirtschaftspolitische Bemühungen in Ländern mit geringen oder abnehmenden Raten verringert worden sind. Weitere Korrekturen werden notwendig sein, um andere exogene Faktoren auszuschalten, aber wir können diesen Punkt hier nicht weiter vertiefen.

9. Worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist nicht der internationale, sondern der zeitliche Vergleich. Wenn — aus welchen Gründen auch immer — die Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität abnimmt, aber die Anspruchsniveaus der Individuen und Gruppen und der öffentlichen Haushalte unter dem Gesetz der Trägheit unvermindert weiter steigen, ergibt sich nach unseren Kriterien ein zusätzlicher Bedarf an Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. Dieser Bedarf ist größer, als der Rückgang im Produktivitätsfortschritt vermuten läßt, wenn die Realeinkommenslücke, die durch ihn entsteht, einen inflatorisch wirkenden Kampf um Sozialprodukt und Einkommensverteilung auslöst. Unter diesen Umständen stellt sich beim Schwinden der „industriellen Reservearmee" als Hauptproblem der Wirtschaftspolitik die Frage, wie dieser Mehrbedarf einigermaßen rational gedeckt werden kann, sei es

— als Stabilitätspolitik, die sich auf Preise und Kosten, auf Nachfrage und Einkommen erstreckt, sei es

— als Produktivitäts- und Wachstumspolitik, die das Faktorangebot, insbesondere für produktivitätsstarke und entwicklungsträchtige Branchen, erhöht.

Ich befasse mich im folgenden hauptsächlich mit der — oft nur kurzfristig orientierten — Stabilitätspolitik und nur gelegentlich mit der längerfristigen Wachstums- und Strukturpolitik, obwohl ich Sorge habe, damit der weit verbreiteten Ansicht Vorschub zu leisten, daß längerfristige Probleme am ehesten auf die lange Bank geschoben werden können.

10. Meine Thesen lauten,

— daß Stabilitätspolitik bei unelastischem — und vor allem bei unelastischer werdendem — Arbeitskräfteangebot nicht nur mehr eine Politik zur Stabilisierung der Nachfrage sein darf, sondern mit Vorteil auch die Angebotspreise der Faktoren beeinflussen muß, und zwar so, daß die wachstumswichtigen Verschiebungen in den Faktorproportionen richtig signalisiert werden,

---

als Folge von Engpaßinvestitionen der Produktivitätszuwachs besonders hoch war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— daß Stabilität in der pluralistischen Gesellschaft eine Weiterbildung der Wirtschaftsordnung erfordern kann, z. B. in Form von Regeln, die das Verhalten der öffentlichen Hände und der organisierten Gruppen mit dem Stabilitätsziel verknüpfen und in dieser Weise eine stabilitätskonforme Koordination von Makro-Entscheidungen bewirken, und zwar auf mittlere Sicht, und

— daß Stabilitätspolitik in der offenen Wirtschaft zum Scheitern verurteilt ist, wenn sie nicht international koordiniert oder außenwirtschaftlich abgesichert ist.

Lassen sie mich diese Punkte nunmehr etwas genauer erläutern, soweit es mir erforderlich erscheint.

11. Ich beginne mit Bemerkungen zur Diagnose. Sie beziehen sich auf den Übergang von einem Wachstum mit unbegrenztem zu einem Wachstum mit begrenztem Angebot an Arbeitskräften. Wenn ein bisher reichlich vorhandener Faktor knapp und knapper wird, so läßt sich mit den Klassikern sagen, entsteht bei fortgesetzter Akkumulation eine Tendenz zum Fall der Profitrate, ob der Engpaß nun der Boden ist, wie die Klassiker unter dem Einfluß des Malthus'schen Bevölkerungstheorems glaubten, oder der Produktionsfaktor Arbeit, wie wir heute in den entwickelten Ländern anzunehmen geneigt sind. Die entstehende Disproportionalität erfaßt Domar als zunehmende Differenz zwischen s und $\sigma$, hervorgerufen durch eine vorzeitige Ausgliederung noch intakter Kapitalgüter infolge physischen Arbeitskräftemangels[4]. Kapitalverluste dieser Art drücken die Nettorentabilität des Kapitals und — ceteris paribus — auch die Grenzleistungsfähigkeit der Investitionen. In Harrods Sprache sinkt die natürliche Wachstumsrate (die die Wachstumsmöglichkeiten vom Arbeitskräftepotential und von einem neutralen technischen Fortschritt her begrenzt) unter die „warranted rate of growth" (die die Unternehmer glücklich macht), so daß die tatsächliche Wachstumsrate des Kapitalstocks in immer längeren Perioden unter jener „warranted rate" liegt, bei der sich die Einkommenserwartungen der Unternehmer und Kapitalbesitzer erfüllen. In Harrods Welt werden dadurch die Konjunkturaufschwünge kürzer und die Wachstumspausen länger[5]. Das ist die moderne Form der Stagnationsthese, eine Beschreibung vielleicht auch der „stop and go" Politik Großbritanniens, wenn man berücksichtigt, daß die Grenzen des realen Wachstums sich an den Engpässen zeigen und die Engpässe der offenen Wirtschaft sich letztlich alle im Zahlungsbilanzengpaß äußern.

---

[4] Vgl. E. D. *Domar*, Expansion und Employment, The American Economic Review, 1947, S. 44 f.

[5] Vgl. R. F. *Harrod*, Domar and Dynamic Economics, Economic Journal, 1959, S. 455.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

12. Bevor dieses Bild der mittelfristigen Tendenzen oder, wenn man so will, diese Skizze vom Ende eines Wirtschaftswunders ergänzt wird, mag es zweckmäßig sein, kurz die konjunkturellen Aspekte zu beleuchten:

a) In jener Phase, die wir den Boom nennen — oder einen Wachstumsspurt nach einer Wachstumspause — sieht vieles noch aus wie im „goldenen Zeitalter". Denn die Gewinne sind durchaus noch beachtlich und zwar in erster Linie wegen folgender „time lags":
   — die Effektiv- und Tariflöhne bleiben unter dem Trend, der durch Steigerung der Arbeitsproduktivität, Verknappungsrente (Erhöhung der Grenz- im Vergleich zur Durchschnittsproduktivität der Arbeit) und Inflationsrate bestimmt ist;
   — und die Geldzinsen steigen nicht so schnell wie die Gewinne, was die Börse in steigenden Kursen konstatiert oder antizipiert.

   Sowohl für die Eigenfinanzierung als auch die Fremdfinanzierung sind die Spielräume relativ groß. Bei kostenorientierter Preisfixierung halten sich — infolge des Kosten-Lags — auch die Preissteigerungen in vergleichsweise engen Grenzen, so daß für eine Wirtschaftspolitik auf kurze Sicht weder Anlaß noch Zwang zum Eingreifen besteht. Und eine an den mittelfristigen Wachstumsmöglichkeiten orientierte Politik, die den Boom zügeln würde, um prophylaktisch die folgende Phase der Wachstumsverlangsamung erträglicher zu machen, erfordert mehr Weitsicht, als in der pluralistischen Gesellschaft populär ist.

b) Erscheint der Boom wie ein glückhafter Zirkel, so stoßen die gegensätzlichen Kräfte, die das Schwinden der „industriellen Reservearmee" mit sich bringt, um so härter aufeinander, je mehr sich die Expansion verlangsamt. Zentrale Punkte sind die nachhinkenden Faktorpreise. Gerade wenn die Effektiv- und Tariflohnwelle anrollt, pflegt die Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität zu sinken: Produktivitätsvorteile steigender Kapazitätsauslastung fallen weg, und wo die Produktion zurückgeht, hortet man Arbeitskräfte, vielleicht nur aus Trägheit, vielleicht auch aus Angst vor künftigem Mangel. So gibt es eine Phase, in der die gemessenen Arbeitskosten je Produkteinheit beschleunigt steigen, schneller jedenfalls als zuvor, und schneller auch, als es vom Trend her erforderlich wäre. Gingen die Kapitalkosten, z. B. die Zinsen, entsprechend zurück, so wäre dies allenfalls zu verkraften, aber wenn es Engpässe waren, die den Boom zum Stillstand brachten, und Engpässe, die zahlungsbinlanzwirksam sind, kann es bei festen Wechselkursen nicht ausbleiben, daß das Geld am Ende des Booms knapp und teuer wird. Wer die Frage unter dem Aspekt der Geld- und Kreditpolitik sieht,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird sagen, diese Politik komme wegen des langen Bremswegs, den restriktive Maßnahmen in der reichen und daher auch mit Liquidität normalerweise gut versorgten Wirtschaft haben, stets zu spät. Sie wirken dann natürlich zu stark, jedenfalls wenn man den Trend zum Maßstab nimmt. So kommt zum Anstieg der Arbeitskosten in dieser Phase der Verlangsamung auch noch ein Anstieg der Kapitalkosten. Kein Wunder, daß unter dem Druck der Kosten die Preise beschleunigt steigen und alle Welt von Kosten-Inflation spricht, obwohl es sich um Spätfolgen des letzten Booms handelt; kein Wunder auch, daß der Druck der Kosten bei abnehmenden Überwälzungsmöglichkeiten die Gewinne mehr komprimiert, als der Tendenz zum Fall der Profitrate entspräche; und kein Wunder schließlich, daß selbständige Unternehmer Anschluß an die Großen suchen, und daß die Großen sich zusammenschließen, um ihre Kosten zu senken oder den Monopolgrad zu erhöhen, und beides in der begreiflichen Absicht, den gewohnten Selbstfinanzierungsspielraum zu verteidigen, damit man arbeitssparende Investitionen durchführen kann, obwohl das hohe Niveau der Zinsen diese langfristig notwendige Faktorsubstition eigentlich verbietet.

13. Dieses Zusammenspiel von „time lags" und Trend ist leider zu kompliziert, als daß es der wirtschaftspolitisch interessierten Öffentlichkeit beim gegenwärtigen Stand der sozialökonomischen Bildung leicht zu Bewußtsein käme oder gebracht werden könnte. Aufklärungsversuchen, auch solchen an denen ich mitgewirkt habe, sind nachhaltige pädagogische Erfolge vorerst noch versagt geblieben, und staatliche und nichtstaatliche Instanzen, denen die Öffentlichkeit wirtschaftspolitische Verantwortung zumißt, sind mit wenigen Ausnahmen viel zu leidenschaftlich damit befaßt, anderen den Schwarzen Peter der Verantwortung zuzuschieben und sich selbst ein Lob zu spenden. In diesem Spiel zählen nicht die subtilen, sondern die vordergründigen Argumente, ist mehr von Versäumnissen und Maßlosigkeit die Rede als von nüchternen Feststellungen über inhärente Mängel unseres Koordinationssystems oder kühlen Erörterungen darüber, wie man die Ordnung der Gesellschaft an die neuen Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums anpassen kann.

14. Die Diagnose ist auch deshalb nicht einfach, weil es sich um den Zyklus in einer offenen Wirtschaft handelt. Obwohl man annehmen sollte, daß zwischen Ländern, die sich so stark integrieren wie die Mitglieder der EWG, ein enger Konjunkturzusammenhang entsteht, zeigt sich seit einigen Jahren eher eine Gegenläufigkeit der Zyklen bei uns im Vergleich zu dem Zyklus in Frankreich und Italien, also eine Art intraeuropäischer Konjunkturschaukel. So war unser Boom von 1964 nicht zuletzt eine Folge der übermäßigen Expansion in Frankreich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Italien, die zu importieren wir bei starr fixierten Wechselkursen gezwungen waren. Als in diesen Ländern gebremst wurde oder aus Zahlungsbilanzgründen gebremst werden mußte, hatte sich unsere Exportkonjunktur in eine Binnenkonjunktur verwandelt mit der Konsequenz, daß nun bei uns 1965/66 Zahlungsbilanzdefizite auftraten, die es der Bundesbank ermöglichten oder erleichterten, einen restriktiven Kurs zu steuern. Bei der gedrückten Investitionsnachfrage in der Bundesrepublik und bei der erneuten Nachfrageexpansion vor allem in Latein-Europa (der fortgesetzten in Anglo-Amerika) wird bei uns, das darf man wohl vorhersagen, die restriktive Geld- und Kreditpolitik bald wieder unwirksam werden, wie es bei festen Wechselkursen und Zahlungsbilanzüberschüssen systemgerecht ist. Die intraeuropäische Konjunkturschaukel ist daher offenbar das Ergebnis

— von „time lags" bei der Ausbreitung von Einkommenswellen im Raum und

— von Wirkungsverzögerungen bei der zahlungsbilanzbedingten (und daher meist nur zahlungsbilanzkonformen) Kreditpolitik im gegenwärtigen System der internationalen Koordination.

Daß die Schaukel außerdem eine internationale Inflationsschaukel ist, braucht wohl nicht mehr weiter erläutert zu werden.

15. Die Diagnose läßt sich wie folgt komprimieren: „Time lags" im Preis- und Einkommensmechanismus der internen und internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die an sich belanglos wären, wenn das Wachstum stetig verliefe, bewirken bei Störungen, die von außen kommen oder aus dem Verhalten der öffentlichen Hand resultieren, zyklische Schwankungen. Diese werden zumindest nur wenig gemildert, möglicherweise aber gar verstärkt, wenn die antizyklische Politik zu spät und dann zu scharf wirkt. Wachstumszyklen dieser Art machen Veränderungen im Wachstumstrend schwerer erkennbar. Vor allem hemmen sie immer wieder auch die Prozesse der Faktorsubstitution, mit denen der Markt auf Faktorengpässe reagiert. Wenn dies einigermaßen richtig ist, verschärft der Zyklus die Trendprobleme, während die Trendprobleme eine sachgerechte antizyklische Politik erschweren.

16. Was ist unter solchen Umständen einigermaßen rationale Stabilitätspolitik?

— Zunächst ist es wichtig, daß sich die Maßnahmen und Verhaltensweisen der staatlichen Instanzen am mittelfristigen Trend orientieren, also am Wachstumspotential für die nächsten drei oder vier Jahre, damit auch die privaten Wirtschaftssubjekte die Richtpunkte der Entwicklung kennen und für solche Zeiträume mit einer Konstanz der Wirtschaftspolitik rechnen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Zweitens bedarf es dann gleichzeitig auch mittelfristiger Richtpunkte für die Faktorpreise, praktisch also für die Raten der Lohnerhöhung und für die Entwicklung des Zinsniveaus. Dabei können unabhängige Sachverständige diese Richtpunkte eingrenzen, soweit es auf die Raten der Produktivitätssteigerung und die Verknappungsrente bei den Löhnen ankommt. Nicht vorhersagen können sie, welche Inflationsraten sich ergeben und in Lohnsteigerungen und Nominalzinsen Eingang finden werden, bevor nicht die Regierung entschieden hat, welchen Kurs sie im Verlauf dieser Periode auf den Gebieten der Finanzpolitik und der Währungspolitik verfolgen wird.

Weitere Schlüsse können wohl erst gezogen werden, nachdem dieser zweite Punkt erläutert worden ist, zunächst hinsichtlich der Löhne und dann hinsichtlich der Zinsen.

17. In der geschlossenen Wirtschaft hat man die uneingeschränkte Freiheit, den Währungsstandard zu bestimmen, von dem der Wert des Geldes abhängt. Keynes wählte für sein Modell den Lohnstandard, begründet durch die wiederholt behauptete Inflexibilität der Löhne nach unten. Wenn bei gegebenen Nominallöhnen die Reallöhne über dem Gleichgewichtsniveau liegen, gibt es ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht, eine Art Mindestlohn-Arbeitslosigkeit. Ist die klassische Strategie einer Nominallohnsenkung tabu, so bleibt nur der Umweg über die monetäre Expansion, die die Reallöhne bei konstanten Nominallöhnen senkt. Ein autonomer Anstieg des Lohnniveaus (im Vergleich zur Grenzproduktivität der Arbeit) führt bei einer de facto Vollbeschäftigungsgarantie der Regierung zum Geldwertschwund. Daraus folgt, daß es die Gewerkschaften sind, die den Wert des Geldes bestimmen. In logischer Konsequenz müßte man dann eigentlich erwägen, ob nicht der Vorsitzende des Gewerkschaftsbundes gleichzeitig Zentralbankpräsident sein sollte. Weil solche Gedanken aus mancherlei Gründen doch wohl zu weit gingen, bietet sich in diesem System als Ersatz die Möglichkeit an, die Gewerkschaften an eine Leitregel für stabilitätskonformes Lohnverhalten zu binden. Dies ist die Philosophie des Lohnstandards. Sie gilt, wie gesagt, für eine geschlossene Wirtschaft; und sie ist wohl auch herrschende Meinung, wo die „opinion leaders" zu Recht oder Unrecht eine geschlossene oder ziemlich geschlossene Wirtschaft zu unterstellen geneigt sind, sei es,

— weil sie in ihrem Denken von den Erfahrungen in der Zeit der weltwirtschaftlichen Desintegration geprägt sind,

— weil sie eine unbewältigte Jugendliebe zum Keynes der General Theory haben,

— weil sie den wirtschaftswissenschaftlichen Produktionsumweg nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bis zur Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen geführt worden sind oder

— weil sie in einer „économie dominante" mit geringer Außenhandelsquote, recht aggressiven Gewerkschaften und einer Währung mit Leitwährungsfunktionen für die übrige Welt leben und lehren oder von den Relevanzvorstellungen (anglo-)amerikanischer Denkmodelle beeinflußt sind.

Im übrigen ist die Lohntheorie der Inflation sehr eingängig, heißt es doch jedesmal, wenn von Produzenten ein Preis erhöht wird, daß dies nur unter dem Zwang der erhöhten Lohnkosten geschehe. Und für die Gesamtwirtschaft erscheint es auch gelernten Ökonomen ausreichend, als Beweis für eine Lohninflation anzuführen, daß ja in den letzten Jahren die Löhne weit mehr gestiegen seien als die Arbeitsproduktivität — ungeachtet der Tatsache, daß dies auch immer dann der Fall war, wenn es sich um eine reine Nachfrage-Inflation handelte, im Korea-Boom ebenso wie in der Hyper-Inflation von 1923.

18. Die offene Wirtschaft kennt einen nationalen Währungsstandard nur im Falle beweglicher Wechselkurse[6], in dem man jedes beliebige Preisniveau stabilisieren (Indexwährung) oder ohne Gefährdung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Zahlungsbilanz auch jedes beliebige Lohnniveau (Lohnstandard) durchsetzen kann.

Eine Indexwährung legt die geldwertpolitische Verantwortung auf die Schultern von Notenbank und Fiskus und überträgt den Tarifpartnern die Verantwortung für eine Lohnpolitik, die einen hohen Beschäftigungsgrad sichert. Wird den Tarifpartnern diese Verantwortung nicht zugemutet, weil die Regierung aus innenpolitischen Gründen für eine hohe Beschäftigung verantwortlich sein zu müssen glaubt (de facto Vollbeschäftigungsgarantie der Regierung), so verschiebt sich die Macht über den Geldwert und folglich auch die Verantwortung dafür zu den Tarifpartnern. Ein solcher Lohnstandard nimmt der Notenbank die letzte wirtschaftspolitische Aufgabe, da der Wechselkursautomatismus eine Zahlungsbilanzpolitik überflüssig macht. Aber man kann umgekehrt nicht Wechselkursbeweglichkeit ablehnen und die geldwertpolitische Verantwortung den Gewerkschaften zuspielen,

---

[6] Bei festen Wechselkursen hat die offene Wirtschaft einen Außenhandelspreisstandard; der Binnenwert ihres Geldes bestimmt sich auf die Dauer vornehmlich durch die Preisentwicklung ihrer Exportgüter und damit durch die Preisentwicklung in Ländern, mit deren Erzeugnissen diese Exportgüter in Preiskonkurrenz stehen. Indirekt freilich handelt es sich dabei um den Standard der „économie dominante", der de facto eine Art Lohnstandard sein kann. Lediglich der „économie dominante" mit Leitwährungsfunktion ist es möglich, eine Art nationalen Lohnstandard auch bei festen Wechselkursen zu haben, in Grenzen natürlich nur, weil der Inflationsexport bei festen Wechselkursen andere Länder in gemeinsamem Widerstand vereint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

indem man lohnpolitische Zurückhaltung fordert, obwohl am Arbeitsmarkt ein Nachfrageüberhang besteht. Kostenniveau-neutrale Lohnpolitik und ausreichende Wechselkursbeweglichkeit gehören deshalb zusammen wie die beiden Blätter einer Schere, so lange keine Gewähr besteht, daß der internationale Standard hart genung ist, um kostenniveau-neutrales Lohnverhalten vom Markt her zu erzwingen und so zu einer beschäftigungspolitischen Notwendigkeit zu machen[7].

19. Mittelfristige Lohnleitlinien in der offenen Wirtschaft bei starr fixierten Wechselkursen erfordern daher eine Schätzung der Weichheit

[7] Wie verwegen es ist, die ökonomische Logik in den politischen Raum zu projizieren, hat der Sachverständigenrat erfahren müssen, als er in seinem ersten Jahresgutachten kostenniveau-neutrale Lohnpolitik folgerichtig mit beweglicher Wechselkurspolitik verknüpfte. Die Bunderegierung, die auf ein entsprechendes Memorandum vom 20. Juni 1964 nicht reagiert hatte, lehnte in ihrer Stellungnahme die Aussage des Gutachtens, die Bundesrepublik könne sich in einer weniger auf Preisstabilität bedachten Umwelt der Konsequenzen für ihr eigenes Preisniveau nur durch Anpassung des Wechselkurses entziehen, als „Ansicht des Sachverständigenrats" ohne Zögern ab. Ihr dogmatisches Bekenntnis zu starr fixierten Wechselkursen und zu einer engen Interpretation der Vertragsbestimmungen von Bretton Woods brachte den Sachverständigenrat in eine schwierige Situation, als sich Vertreter beider Sozialpartner im Juni 1965 vor dem Sachverständigenrat auf die Grundsätze einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik gemäß Ziffer 248 des ersten Jahresgutachtens einigten. Denn Ziffer 248 mutet den Tarifpartnern eine solche Lohnpolitik logischerweise nur zu, wenn sie marktkonform ist, also weder durch eine fiskalpolitische noch durch eine außenwirtschaftliche Inflation marktwidrig gemacht wird — und dann entweder nicht durchzuhalten ist oder die bekannten Erscheinungen des Nachfrageüberhangs am Arbeitsmarkt ins Verschwenderische steigert. Da nun — abgesehen vom ausgabenpolitischen Schlußakkord des IV. Deutschen Bundestages — auch auf währungspolitischem Gebiet keine Chance erkennbar war, daß man Anregungen aus Kreisen des Rates aufgreifen würde, die Bandbreite wenigstens im Falle eines stabisisierungswilligen Landes, und auch dann nur im oberen Bereich, zu dehnen, blieb dem Sachverständigenrat nicht anderes übrig, als die grundsätzliche Bereitschaft der Gewerkschaften zu einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik zunächst nur in dem bescheidenen Maße in Rechnung zu stellen, wie ein kurzfristiger zahlungsbilanzpolitischer Spielraum bestand, und im übrigen das währungspolitische Problem mit der Aufschrift „außenwirtschaftliche Absicherung" etwas aufs Eis zu legen. In der Tat hat das Bundeswirtschaftsministerium ja dann auch den Bandbreitenvorschlag, den 27 Professoren aus zahlreichen Ländern, darunter vier Professoren aus der Bundesrepublik, am 21. Februar 1966 in der New York Times veröffentlichten, meines Wissens wohl als einzige Regierungsinstanz in der Welt eilends abgelehnt, unterstützt durch eine entsprechende Stellungnahme aus Kreisen der Deutschen Bundesbank. Diese Tatsachen (und das Ergebnis der Bundestagsdebatte vom 17. Februar 1966 über die Stabilisierungsvorstellungen des Sachverständigenrats) dürfen nicht ganz unberücksichtigt bleiben, wenn man die tatsächliche Lohnentwicklung ab Mitte Februar 1966 beurteilen will, hatten doch noch am 21. Januar Vertreter der Sozialpartner als Ergebnis eines Stabilisierungsgesprächs im Bundeswirtschaftsministerium einem Kommuniqué zugestimmt, in dem es heißt: „Die Teilnehmer bekunden ihre Bereitschaft, auch in ihren Bereichen an den Bemühungen zur Sicherung des Geldwertes im Sinne der Grundgedanken des Sachverständigengutachtens durch gleichzeitiges und gemeinsames Handeln mitzuwirken."



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des internationalen Währungssystems, ausgedrückt in einem Prozentsatz, der als internationale Inflationsrate bezeichnet werden kann. Diese Rate ist gleich der prozentualen Steigerung des Exportpreisindex, zuzüglich der Rate, um die die Produktivität im Exportsektor stärker steigt als im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft. Nehmen wir an, daß die so definierte internationale Inflationsrate für die nächsten Jahre nicht unter 2 bis 3 % liegen wird; das ist nicht unrealistisch, wenn man beobachtet, wie stark in anderen Ländern die Kräfte sind, die die Phillips-Kurve bestimmen. Und falls mit Raten der Produktivitätssteigerung von 4 bis 5 % gerechnet werden darf, erscheint es ausgeschlossen, daß die Arbeitgeber im Durchschnitt der Jahre weniger als 7 % Lohnerhöhungen konzedieren werden, möglicherweise sogar mehr. Investoren, die zusätzliche Arbeitskräfte benötigen werden, und produktivitätsschwache Branchen, die jungen Arbeitskräften keine befriedigenden Aufstiegsmöglichkeiten bieten können, werden gut daran tun, einen noch höheren Prozentsatz zugrundezulegen. Denn sie sind es, die die Verknappungsrente für den Faktor Arbeit in erster Linie zahlen müssen; indem sie eine weitere Arbeitskräfteverknappung in ihren Investitions- und Stillegungsentscheidungen antizipieren, tragen sie am besten dazu bei, diese Verknappung im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu mildern. Der umgekehrte Weg, der Öffentlichkeit und damit auch den Unternehmern zu suggerieren, daß lohnpolitisch nicht sein wird, was nicht sein darf, ist nur geeignet, die Faktorsubstitution aufzuhalten und damit das Übel zu verschlimmern. Was gute Tagespolitik sein mag, ist selten gute Nationalökonomie. Auf der anderen Seite bedeutet lohnpolitischer Realismus allerdings, daß man ein Stück Geldillusion zu Grabe trägt, genauer, daß man die internationale Inflationsrate bewußt übernimmt und nicht unbewußt, wie es heute geschieht[8].

20. Wer dem Ziel der Geldwertstabilität einen hohen Rang einräumt — es braucht nicht unbedingt die Priorität zu sein, wie gerne im Überschwang gesagt wird — sollte sich in dieser Welt der anhaltenden Inflationstendenzen ständig gedrängt fühlen, darüber nachzudenken, wie ein Land, dem die dominierende Kraft fehlt, die Welt nach seinen Vorstellungen genesen zu lassen, die internationale Inflationsrate wenigstens unterlaufen kann. Eine weit verbreitete „deformation professionelle", verbunden mit dem panischen Schrecken, den das Wort Wechselkursänderung bei allen hervorrufen muß, die im Rahmen des Bretton Woods Systems währungspolitische Verantwortung haben, hat

[8] Die Vorstellung, daß ein Land nur bei Zahlungsbilanzüberschüssen Inflation importiere, gehört übrigens zu den beliebtesten Vereinfachungen einer vulgären Makroökonomik, die in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine große Rolle spielt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

viel dazu beigetragen, daß wir nahezu farbenblind sind gegenüber dem breiten Spektrum wechselkurspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten. Vielleicht können folgende Andeutungen mithelfen, daß die öffentliche Diskussion dieser Fragen im Interesse einer rationaleren Wirtschaftspolitik etwas differenzierter wird.

a) Das System beweglicher Wechselkurse *ohne devisenpolitische Intervention* gestattet es, die Zinspolitik voll in den Dienst der nationalen Geldwertstabilität zu stellen und diese damit zu garantieren. Eine stabilitätskonforme Zinspolitik, die über ihren konsequenten Einsatz — auch in der Zukunft — keinen Zweifel läßt, erzeugt im Verein mit dem Kreditbedarf für die verschiedenen Fristen eine stabilitätskonforme Zinsstruktur. Diese Zinsstruktur im Inland und die Zinsstruktur im Ausland bestimmen zusammen die Struktur der Terminkurse auf dem Devisenmarkt[9].

b) In einem zweiten System, in dem der Devisenmarkt ebenfalls sich selbst überlassen bleibt, bestimmt die Zentralbank die Zinsstruktur nicht direkt, sondern indirekt mit Hilfe einer *stabilitätskonformen Ausdehnung des Geldvolumens* auf mittlere Sicht um — sagen wir — 5 oder 6 % je Jahr. Ein konstanter Prozentsatz, der am realen Wachstumspotential orientiert ist, sorgt für regelhaftes und damit voraussehbares Verhalten der Zentralbank, ganz im Sinne des liberalen Postulates „rules versus authorities". Ich nenne dieses System daher die Chicago-Variante[10].

c) In einem dritten System *bestimmt die Zentralbank den Terminkurs direkt* mit — sagen wir — DM 3,88 für Einjahres-Dollar. Der Swapsatz — hier 3 % p. a. — muß, wenn Geldwertstabilität das Ziel ist, die voraussichtliche (relevante) internationale Inflationsrate[11] — korrigiert um die voraussichtliche Differenz zwischen der Produktivitätsentwicklung im Exportsektor und in der Gesamtwirtschaft[12] — zum Ausdruck bringen. Damit der in diesem System freie Kassakurs zunächst bei DM 4,— bleibt und sich nur pro rata temporis innerhalb eines Jahres auf DM 3,88 ermäßigt (und nicht — ähnlich einer abrupten Aufwertung — plötzlich sinkt), muß das inländische Zinsniveau durch entsprechende Diskontpolitik um den Swapsatz — hier also drei Prozentpunkte — gesenkt werden. Mit der Fixierung der

---

9 Vgl. hierzu insbesondere E. *Sohmen*, Flexible Exchange Rates, Chicago 1961 und die dort angegebene Literatur.

10 Vgl. M. *Friedman*, A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. Essays in Positive Economics, Chicago 1953, S. 133—156 sowie The Case for Flexible Exange Rates, ebd., S. 157—203.

11 Relevant ist die internationale Inflation, soweit sie sich in den steigenden Preisen der Exportgüter niederschlägt.

12 Bei den Produktivitätsschätzungen für diesen Zweck muß ein Anstieg der Vorleistungspreise — auch der Importpreise — wie eine Produktivitätseinbuße behandelt werden.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Terminkurse wird dem längerfristigen internationalen Wirtschaftsverkehr die gewünschte Sicherheit gegeben, während der freie Kassakurs in Verbindung mit der Diskontpolitik kurzfristige Gleichgewichtsstörungen auffängt. Anhaltende Ungleichgewichte, die daraus entstehen, daß sich die internationale Inflationsrate als größer oder kleiner erweist (als man vorausgeschätzt hat) und eine interne Preisniveauanpassung unterbleibt oder als unzumutbar angesehen wird, schlagen sich — ähnlich wie im gegenwärtigen System — in einem Sinken oder Steigen der zentralen Devisenbestände (hier der Bestände an Termindevisen) nieder, solange das Niveau der Terminkurse nicht im Sinne einer allmählichen und voraussehbaren Ab- und Aufwertung korrigiert wird.

d) In einem vierten System, das ebenfalls als stabilitätskonformer Außenhandelspreis-Standard bezeichnet werden kann, *fixiert die Zentralbank (statt der Terminkurse) die künftigen Kassakurse,* und zwar so, daß sich eine — für eine mittelfristige Periode vorangekündigte und pro rata temporis gleitende — Aufwertung ergibt, die der erwarteten internationalen Inflationsrate entspricht[13]. Dieses System unterscheidet sich von der heutigen Währungsordnung nur dadurch, daß der fixe Swapsatz nicht null Prozent, sondern — sagen wir — zwei oder vielleicht drei Prozent beträgt. Dafür entfällt dann das Risiko einer abrupten Aufwertung, das im heutigen System jede Regierung heraufbeschwört, die mit dem wiederholten Versprechen, sie werde den Geldwertschwund wirksam bekämpfen, nicht einen kontinuierlichen Vertrauensschwund einhandeln will.

e) Regierungen, die sich — oder den Tarifpartnern — nicht zutrauen, das Deflationsrisiko zu übernehmen, das mit der Ankündigung eines fixen Swapsatzes von — sagen wir — zwei oder drei Prozent pro Jahr für die mittelfristige Periode verbunden sein könnte, werden *System vier* vielleicht akzeptabler finden, wenn es *mit einer Spreizung der*

---

[13] Die Ankündigung der künftigen Kassakurse — z. B. in Form einer Tabelle der Interventionspunkte für jede Woche innerhalb der Festlegungsperiode würde ziemlich schnell das Zinsniveau um den jährlichen Aufwertungssatz drücken und in entsprechendem Umfang auch den Spielraum für Lohnzugeständnisse der Arbeitgeber einengen. Parallel mit der Härtung des Währungssystems für die inländische Wirtschaft wären auch etwaige gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnleitlinien sofort herabzusetzen. — Es könnten sich natürlich andere Länder, die für ihren Bereich ebenfalls eine Härtung des internationalen Währungsstandards wünschen, anschließen und so einen „harten Block" bilden. Praktisch könnte ein solcher Block die EWG und andere kontinental-europäische Währungen umfassen. Das Ergebnis wäre dann eine allmähliche Neubewertung der Leitwährungen. Schlössen sich aber auch die Leitwährungsländer an, so bedeutete das Ganze eine angekündigte allmähliche Senkung des Goldpreises mit der wahrscheinlichen Wirkung, daß das tragbare Defizit in der Zahlungsbilanz der Leitwährungsländer geringer würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Interventionspunkte kombiniert* würde. Bei einer Bandbreite von zwei oder drei Prozent nach oben und unten wären Irrtümer, die sich bei einem fixen Swapsatz von zwei oder drei Prozent in der mittelfristigen Periode ergeben könnten, leicht auszugleichen. Aber je weniger Risiko Regierung und Zentralbank durch mittelfristige Festlegungen übernehmen wollen und je weniger Anpassungsbereitschaft bei den Tarifpartnern besteht, um so mehr Risiko wird anderen — hier dem Außenhandelsbereich — zugemutet. Dabei könnte sich durchaus herausstellen, daß die berufsmäßige Spekulation als marktwirtschaftliches System der Datenverarbeitung bei der Vorausschätzung von internationalen und binnenwirtschaftlichen Inflationsraten leistungsfähiger ist als irgendeine staatliche Instanz, die die Gefahr der Selbstverwirklichung der Prognosen antizipieren muß und in Versuchung steht, mit Prognosen Wirtschaftspolitik zu treiben.

f) Auf eine *Banddehnung kombiniert mit einer limitierten Bandverschiebung* läuft das sechste System hinaus, der schon zitierte Vorschlag zur begrenzten Wechselkursflexibilität, den 27 Professoren im Februar 1966 unterbreitet haben. Als Mitunterzeichner darf ich vielleicht hinzufügen, daß es mir im Interesse der Geldwertstabilität am liebsten wäre, wenn die Chance der größeren Wechselkursbeweglichkeit zunächst nur jenen Ländern gegeben würde, die sie zur außenwirtschaftlichen Absicherung einer konzertierten Stabilisierungsaktion benötigen. Für solche Länder genügte die Banddehnung und Bandverschiebung in nur einer Richtung; sie brauchte nicht viel größer zu sein als notwendig, um allmähliche Aufwertungen bis zu 3 % je Jahr zu gestatten. Die Tendenz zur Zinssenkung könnte in diesem System natürlich nicht von der Festlegung bestimmter Kassa- oder Terminkurse ausgehen, sondern von der Festlegung einer mittelfristigen Stabilitätspolitik, die dann allerdings wohl zunächst einmal stabilitätskonforme Fiskalpolitik sein müßte, und zwar einschließlich der auslandswirksamen Ausgaben und ergänzt durch eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik.

21. In dem Maße, in dem eine stabilitätskonformere Währungspolitik durch verbindliche Festlegungen oder durch konkludentes Handeln neues Vertrauen schafft, wird die Inflationskomponente, die in den Zinssätzen ebenso wie in den Lohnerhöhungsraten enthalten ist, verschwinden. Darüber hinaus muß sich eine Tendenz zur Zinssenkung auf mittlere Frist abzeichnen, wenn bei zunehmender Verknappung von Arbeitskräften, sinkender Profitrate oder Grenzproduktivität des Kapitals und möglicherweise langfristig steigender Sparneigung das Wachstum des Kapitalstocks ungestört vonstatten gehen soll. Dabei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

braucht man allerdings nicht gleich an Keynes' Prognose zu denken, bei Vollbeschäftigung werde die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals innerhalb einer Generation auf fast Null sinken[14]. Denn die offene Wirtschaft hat das Ventil des Kapitalexports in eine kapitalhungrige (aber leider auch unsichere) Welt; sie kann ihre Produktionsstruktur anpassen, indem sie die Importe arbeitsintensiver und die Exporte kapitalintensiver werden läßt; und sie verfügt schließlich über die Möglichkeit, neues technisches Wissen zu importieren und selbst zu produzieren, ein Vorgang, der den vorhandenen Kapitalstock beschleunigt entwertet und die Grenzleistungsfähigkeit der Investitionen erhöht; dabei können Lohnsteigerungsraten, die den Arbeitskräften eine Verknappungsrente bringen, den arbeitssparenden technischen Fortschritt forcieren, vorübergehend vielleicht sogar mehr als nötig (technologische Arbeitslosigkeit).

22. Um die Zinssenkungstendenzen und ihre Gegenkräfte zu beurteilen, hat die Marktwirtschaft einen Kapitalmarkt. Er ist gleichsam der Treffpunkt der Zinserwartungen für die verschiedenen Perioden, und er könnte infolgedessen genau das leisten, was wir als mittelfristige Orientierung der Wirtschaftssubjekte verstehen, wenn er nicht um kurzfristiger Zweck willen gestört würde und wenn diejenigen Instanzen, die über die mittelfristige Entwicklung der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik am besten orientiert sind oder sein sollten, diesem Markt ihre Erwartungen zuleiten würden, sei es in Form glaubwürdiger Festlegungen der wirtschaftspolitischen Ziele und Verhaltensweisen auf mittlere Sicht, die als Konstanz der Wirtschaftspolitik gedeutet werden kann, sei es in Form einer entsprechenden Kurspflege. Eine nicht am mittelfristigen Trend orientierte Stabilitäts- und Strukturpolitik, die nicht rechtzeitig und ruhig reagiert, sondern — in Verkennung der „time lags" — zu spät und dann zu stark, macht den Kapitalmarkt nervös und damit funktionsunfähig. Während einige daraus die Konsequenz ziehen, daß man in solchen Bereichen den Marktautomatismus abschaffen müsse, um zum Handbetrieb der Lenkung überzugehen, spricht vieles dafür, daß die Wirtschaftspolitik in der bisherigen Geschichte der Marktwirtschaft noch nicht genug gelernt hat, den Marktmechanismus, vor allem in der zeitlichen Dimension der Terminmärkte, zur vollen Funktionsfähigkeit zu entwickeln. Dazu gehört wohl — im Vergleich zu heute — mehr mittelfristige Voraussicht und mehr mittelfristige Konstanz in der Stabilitätspolitik wie in der Strukturpolitik.

23. Konstanz der Wirtschaftspolitik impliziert eine ziel- und sachgerechte Konzeption. Sachgerechtigkeit bedeutet, daß keine größeren

[14] Vgl. John M. *Keynes*, The General Theory of Employment, Interest, and Money, first reprint edition, London 1949, S. 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fehler korrigiert werden müssen, und Zielgerechtigkeit heißt, daß man nicht mehr und auch nichts anderes verspricht, als man auf mittlere Sicht halten kann. Wichtige Vorbedingung ist die sachgerechte Zuordnung von Zielen und Mitteln. Worauf es ankommt, läßt sich an einem Beispiel zeigen. Angenommen, es handele sich um eine offene Wirtschaft mit starker internationaler Verflechtung, die kräftige Preissteigerungen erfahren hat. Durch Erweiterung des zentralen konjunkturpolitischen Instrumentariums solle die Möglichkeit geschaffen werden, dem Ziel der Wahrung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum besser zu dienen, also einen echten wirtschaftspolitischen Fortschritt im Sinne unserer Definition zu bewirken. Vorgesehen seien Kompetenzregelungen für eine antizyklische Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften (und Sondervermögen) im Rahmen mehrjähriger Finanzpläne und für eine Globalsteuerung der Privatinvestitionen. Soweit ist das ausgezeichnet, aber nur soweit. Denn unberührt bleiben, wenn man die gesamtwirtschaftlichen Nachfrageströme zugrundelegt, der private Verbrauch und die Nachfrage aus dem Ausland. Was die zweite dieser beiden Lücken anlangt, so werde erklärt, daß wegen der internationalen Verflechtung des Landes weder steuer- noch währungspolitisch etwas unternommen werden solle. In der Sprache der Politiker heißt das: keine währungspolitischen Tricks, kein nationaler Alleingang.

Die Konsequenzen einer Stabilisierungskonzeption, in der ein Instrument bewußt fehlt, lassen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit aufzeigen: Ungleichgewicht auf kurze Sicht, das in der mittelfristigen Periode entweder durch eine (vorher glaubwürdig dementierte) Währungsaufwertung korrigiert oder zentralverwaltungswirtschaftlich abgestützt werden muß, wenn nicht der direkte internationale Preiszusammenhang schon vorher durchschlägt und den ganzen Versuch zum Scheitern bringt. Das Ungleichgewicht ergibt sich, wenn das betreffende Land — ohne eine konzertierte Aktion im internationalen Rahmen, also im „Alleingang" — seine Binnennachfrage drosselt. Während die binnenmarktorientierten Branchen und Betriebsgrößen den vollen Dämpfungseffekt zu spüren bekommen, erlangen die Exportbereiche den Vorteil, daß sie inländische Vorleistungen relativ preiswert erwerben und ihre Erzeugnisse auf ungedämpften Auslandsmärkten zu günstigen Preisen absetzen können. Und ebenso werden Unternehmen und Branchen gestärkt, die mit den Importen konkurrieren. Das ist wie guter alter Merkantilismus, von dem die langfristig orientierten Ökonomen so wenig und die Männer der Praxis — mit Ausnahme einiger selbständiger Unternehmer — soviel halten. Natürlich haben die Praktiker für den Zeitraum, der sie interessiert, durchaus recht, vor

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allem wenn es gelingt, die Gewerkschaften in Richtung auf eine stabilitätskonforme Lohnpolitik zu beeinflussen und die Exportindustrien davor zu bewahren, daß sie die höheren Gewinne sogleich dazu verwenden, um sie in intensiven Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen. Während sich die Aktivierung der Leistungsbilanz, die dieser Ungleichgewichtssituation entspricht, politisch fast immer als Vorteil für das Land darstellen läßt, wird der Gesichtspunkt der außenwirtschaftlichen Absicherung erst Freunde gewinnen, wenn Auslandskapital in Form von Beteiligungen und Direktinvestitionen hereinströmt. Das Gegenmittel, das sich in diesem Falle als politisch am ehesten durchsetzbar anbietet, sind natürlich direkte Kontrollen der Kapitaleinfuhr, gekoppelt vielleicht mit einer Förderung des Kapitalexports — sagen wir — in Form projektgebundener Entwicklungshilfe oder in Form von Liquiditätshilfen an Länder, die sonst abwerten oder auf einer internationalen Kreditschöpfung insistieren müßten. Das Aufbringungsproblem für solche Auslandshilfen läßt sich mittels einer Konjunkturausgleichsrücklage, die normalerweise nur für auslandswirksame Zahlungen verwendet werden darf, leicht lösen. Manche Kritiker werden behaupten, eine derart abgestützte Ungleichgewichtssituation sei wachstumshemmend. Die Antwort lautet natürlich: es kommt darauf an! Jedenfalls gibt es vorübergehend einen exportinduzierten Wachstumsschub und damit einen Prozeß auch der realen Expansion, den man — im Gegensatz zu einem Inlandsboom — mit dem bereitgestellten Instrumentarium nicht bekämpfen kann und im Rahmen der eingangs erwähnten Konzeption wie einen Schicksalschlag — oder wie einen Bumerang — hinnimmt. In dieser Phase wird dann auch die verzögerte Steigerung des Binnenpreisniveaus nachgeholt, und da sich der ganze Prozeß der Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Außenhandels- und Binnenpreisen auch unter Mitwirkung des Lohnmechanismus vollzieht, bedarf es nur noch der populären Methode der Simultanzurechnung (gegenwärtige Veränderungen beruhen auf gegenwärtigen Veränderungen), um die einleuchtendste Diagnose zu stellen. Ob man den Geldwertschwund, den der internationale Ausgleichsmechanismus letztlich doch herbeiführt und der dann wie ein unvorhersehbares Unglück erscheint, durch eine Aufwertung wenigstens mildern würde, muß in dieser Konzeption unvorhersehbar bleiben. Denn wäre eine Aufwertung antizipierbar, so ließe sie sich vielleicht schon beim Auftreten des ersten Ungleichgewichts in der Zahlungsbilanz kaum mehr aufschieben, ohne daß die im heutigen Währungssystem praktisch dem Schwarzhandel gleichgestellte Devisenspekulation ziemlich risikolose Gewinne einheimste.

24. Das vielleicht größte Problem, das eine lückenhafte Stabilisierungskonzeption aufwirft, betrifft die Lohnpolitik. Wenn man nicht weiß,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in welcher Richtung das entstehende Ungleichgewicht einmal korrigiert werden wird — Aufwertung oder Nachholung der Preissteigerung — ergeben sich auch nicht, wie das sonst der Fall wäre, realistische Leitlinien der Lohnpolitik aus der Logik des Sachzusammenhangs. Wer in solchen Umständen einfache Orientierungshilfen gibt — und einfach müssen sie sein — läuft Gefahr, eine falsche Richtung anzugeben und damit ähnlich in den Wirtschaftsablauf einzugreifen, wie es bei marktwidrigen Höchst- und Mindestlöhnen der Fall wäre. Den Vorwurf, ein parteiischer Makler zu sein, zieht er sich mit großer Wahrscheinlichkeit zu, möglicherweise von beiden Tarifpartnern und — wenn er außerhalb der Regierung steht — auch noch von dieser. Er trägt weiterhin dazu bei, den Gedanken der lohnpolitischen Orientierungshilfen für lange Zeit zu diskreditieren. Während man das erste Argument noch ignorieren könnte, ist das zweite mittel- und langfristiger Art und daher gravierend.

25. Denn die pluralistische Gesellschaft hat einen noch weithin ungedeckten Bedarf an Verhaltens- und Koordinationsregeln für die öffentlichen Hände und für die nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik einschließlich der Tarifpartner. Wie Menschen mit internen Konflikten neigen auch Interessengruppen zu offensivem Verhalten, aber während es für die Individuen und Unternehmen das Koordinationsinstrument und das Aktivitätsventil des Marktwettbewerbs (neben dem Straßenverkehr) gibt, fehlt es für die großen Organisationen, die im vorparlamentarischen Raum und in der Arena der Tarifverhandlungen agieren, an anerkannten Normen sozialadäquaten Verhaltens, und zwar — wie man sieht — selbst in Großbritannien, dem klassischen Lande der spontanen Fairneß. Inflatorisch wirkende Haushalte und spiralenförmige Bewegungen der Faktor- und Güterpreise sind Erscheinungen, die es in allen pluralistischen Gesellschaften gibt. Im Grunde verschleiert diese schleichende Inflation nur den Verteilungskampf, in dem der alte Klassenkampf in der modernen Gesellschaft weiterlebt. Wieviel Kräfte er dem Wachstum entzieht, wenn es hart auf hart geht, weil die Zahlungsbilanz keinen inflatorischen Spielraum mehr läßt, ahnt man seit der Zeit des „stop and go" in Großbritannien.

26. Eines Tages wird die Gesellschaft wohl auch für die großen Gruppen Regeln des Wohlverhaltens hervorbringen — als spontane soziale Erfindung (wie die Regeln gesitteten Umgangs der Menschen miteinander) oder das Folgen der Einsicht, daß Verteilungskämpfe die Freiheit diskreditieren, die Stabilität gefährden oder das Wachstum, das mit Stabilität vereinbar ist, zum Nachteil aller verringern. Doch intuitive Lernprozesse brauchen Zeit. Sie lassen sich durch Moralpredigten im allgemeinen nicht sehr beschleunigen, ganz zu schweigen davon, daß das Gute in der Welt zu knapp ist, als daß man es hier verschwenden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dürfte. Was not tut, ist Aufklärung am konkreten Beispiel und ein erster mutiger Versuch, der zu weiteren Versuchen ermuntert. Zwei Gruppen von Regeln gehören mindestens zusammen, soll ein Fehlschlag — trotz außenwirtschaftlicher Absicherung — vermieden werden: Lohnregeln und Budgetregeln.

27. Die Sachverständigenratsformel der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik erscheint als brauchbare Grundlage für operationale Lösungen in diesem Bereich. Da sie auf die Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt Rücksicht nimmt, muß sie ergänzt werden durch einleuchtende Regeln für Fälle, in denen spezifische Engpässe nicht eine Folge des Wachstums, sondern forcierter Arbeitszeitverkürzungen sind. Formulierungen des Sachverständigenrats, die dieses Problem angehen, haben auch auf Gewerkschaftsseite eher Verständnis als Ablehnung gefunden. Doch bleibt noch vieles zu tun, auch in der quantitativen Erforschung der Zusammenhänge. Denn solange es ungewiß ist, wie stark eine Arbeitszeitverkürzung in einem Teilbereich den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt beeinträchtigt, kann die Gesellschaft für forcierte Arbeitszeitverkürzungen keine lohnpolitischen Zugeständnisse verlangen und — umgekehrt — vertagte Arbeitszeitverkürzungen nicht lohnpolitisch honorieren.

28. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den Budgetregeln. Nachdem offenkundig geworden war, daß das altväterliche Prinzip des Budgetausgleichs (whatever this means) als Norm für stabilitätskonformes Verhalten nicht mehr ausreicht, wurde ergänzend die Regel etabliert, daß die Ausgaben ceteris paribus dem potentiellen Wachstum des realen Sozialprodukts nicht vorauseilen dürfen, vorausgesetzt allerdings auch hier, daß es keine Störungen aus anderen Bereichen gibt, die im Interesse der Stabilität kompensiert oder im Interesse der Erfüllung der Staatsaufgaben weitergewälzt werden müßten.

Doch reichen solche Ergänzungen nicht aus, wenn sich im Wachstum die Preisrelationen zum Nachteil des Staates verschieben, wenn eine Unterversorgung mit Kollektivgütern droht oder wenn bisherige Aufgaben der öffentlichen Hand privatisiert werden. In diesen Fällen bedarf es gegengewichtiger Änderungen auf der Einnahmeseite, in Form z. B. einer Erhöhung der Steuerdeckungsquote oder einer Verlagerung der Steuergewichte. Allerdings fehlt uns auch hier noch die Kenntnis der quantitativen Zusammenhänge. Weder wissen wir — trotz Haavelmo-Theorem — wie hoch der kompensationsbedürftige Inflationseffekt eines überhöhten Ausgabenvolumens ist, noch können wir sagen, welche Steuererhöhungen welche kompensatorischen Entzugseffekte mit großer Wahrscheinlichkeit erwarten lassen. Solange dies so ist, müssen einfache Daumenregeln, die die richtige Richtung angeben und von den Politikern und einer breiteren Öffentlichkeit verstanden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, genügen. Entscheidend ist dabei gar nicht so sehr, daß sie absolut richtig sind, sondern daß die Tarifpartner und die anderen Gruppen sie als Regeln stabilitätskonformen Verhaltens der öffentlichen Hand akzeptieren. Denn können und müssen die Tarifpartner erst einmal zugeben, daß die öffentlichen Hände sich im großen und ganzen stabilitätskonform verhalten haben, so unterliegen sie einem starken gesellschaftspolitischen Zwang, ihre eigenen Grenzen ebenfalls nicht zu überschreiten, könnten sie doch dann eigene Abweichungen nicht mehr glaubwürdig vor dem Forum der öffentlichen Meinung rechtfertigen.

29. Der Prozeß der Herausbildung solcher Regeln wird einige Zeit dauern, aber er kann sich nur vollziehen, wenn die Regierung eine mittelfristige Stabilisierungskonzeption vorlegt, die in sich widervon Gründen dafür, daß Leitlinien und Verhaltensregeln a priori abgelehnt werden. Der alternative Weg, konzertierte Aktionen im Inlande durch konzertierte Aktionen im internationalen Rahmen abzusichern, erscheint wenig verheißungsvoll. Denn das Koordinieren am runden Tisch eines Landes ist schon ein schwieriges Unterfangen, obwohl es unter dem wirksamen Druck einer sehr interessierten und leidlich informierten öffentlichen Meinung steht. Aber die Abstimmung im Innern mit einer internationalen Koordination zu verknüpfen, so daß diese zum Mißerfolg führen muß, falls jene scheitert, bedeutet de facto ein Verschieben ad calendas graecas, wenn die Partnerländer andere Inflationserfahrungen, höhere Wachstumsziele und aggressivere Gewerkschaften haben. Auch international liegt die größere Chance wohl im mutigen Versuch, nicht im moralischen Appell, im schlichten Vormachen, nicht in Abkommen, die toter Buchstabe bleiben. Und sollte jemand ein großes Land suchen, das gute Chancen hätte, in einem internationalen Stabilitätswettbewerb als Schrittmacher zu wirken, so wird er vielleicht auf die richtige Spur kommen, wenn er im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland die internationale Streikstatistik aufschlägt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang

*Tabelle I*

**Wirtschaftspolitische Kennziffern**
**Veränderungsraten der Arbeitsproduktivität[a] und der Verbraucherpreise 1950—1963[b] in ausgewählten Ländern**

| Land | 1950—1956 | | | 1957—1963 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jahresdurchschnittl. Veränderungsraten | | Kennziffer 1—2 | Jahresdurchschnittl. Veränderungsraten | | Kennziffer 4—5 |
| | Arbeitsproduktivität | Verbraucherpreisniveau | | Arbeitsproduktivität | Verbraucherpreisniveau | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Belgien ..... | + 2,8 | + 2,1 | + 0,7 | + 2,8[c] | + 1,0[c] | + 1,8[c] |
| Bundesrepublik .. | + 5,1 | + 2,0 | + 3,1 | + 3,5 | + 2,1 | + 1,4 |
| Frankreich ..... | + 4,1 | + 4,7 | − 0,6 | + 3,5[c] | + 6,5[c] | − 3,0[c] |
| Italien ..... | . | (+ 3,9) | | + 5,6 | + 3,1 | + 2,5 |
| Japan ..... | + 3,0 | + 5,6 | − 2,6 | + 5,7 | + 4,1 | + 1,6 |
| Kanada ..... | + 3,2 | + 2,2 | + 1,0 | + 1,7 | + 1,6 | + 0,1 |
| Niederlande ..... | + 3,7 | + 3,3 | + 0,4 | + 2,5 | + 2,3 | + 0,2 |
| Schweden ..... | + 3,2 | + 5,6 | − 2,4 | + 4,1[c] | + 3,3[c] | + 0,8[c] |
| Vereinigte Staaten | + 2,2 | + 2,0 | + 0,2 | + 2,2 | + 1,4 | + 0,8 |
| Vereinigtes Königreich ..... | + 2,4 | + 5,4 | − 3,0 | + 2,8 | + 2,3 | + 0,5 |

a) Gemessen als reales Bruttosozialprodukt je Beschäftigten.
b) Preisindizes für die Lebenshaltung.
c) 1957—1962.

*Quelle:* *Arbeitsproduktivität:* G. *Bombach*, „Wirtschaftswachstum", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 12. Bd., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S. 795.

*Preisindizes für die Lebenshaltung:* Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1966, S. 130* f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle II*

**Inflationsraten[a] in wichtigen Welthandelsländern**

| Land | Jahresdurchschnittliche Veränderungsraten | |
|---|---|---|
| | 1962 – 65 | 1954 – 57 |
| Vereinigte Staaten | + 1,3 | + 1,3 |
| Kanada | + 1,7 | + 1,3 |
| Luxemburg | + 2,7 | + 1,6 |
| Belgien | + 2,9 | + 1,8 |
| Bundesrepublik | + 3,0 | + 1,6 |
| Großbritannien | + 3,5 | + 3,8 |
| Schweiz | + 3,5 | + 0,9 |
| Frankreich | + 4,0 | + 1,5 |
| Niederlande | + 4,1 | + 6,7 |
| Österreich | + 4,2 | + 2,6 |
| Schweden | + 4,2 | + 3,2 |
| Norwegen | + 4,4 | + 3,0 |
| Irland | + 4,6 | + 2,7 |
| Italien | + 5,5 | + 3,1 |
| Dänemark | + 5,9 | + 3,7 |
| Variations-Koeffizienten (in vH) | 32,8 | 55,0 |

a) Gemessen als Anstieg der Preisindizes für die Lebenshaltung.

*Quelle:* Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1957, S. 136* f.; 1960, S. 114* f.; 1966, S. 130* f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle III*

**Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts, des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik[a] von 1951—1965**

| Jahr | Bruttoinlands-produkt in Preisen von 1954 | Arbeitsvolumen | Arbeits-produktivität |
|---|---|---|---|
| | *Jährliche Veränderungsraten in vH* | | |
| 1951 | + 10,9 | + 2,1 | + 8,6 |
| 1952 | + 9,0 | + 1,7 | + 7,2 |
| 1953 | + 7,9 | + 2,4 | + 5,4 |
| 1954 | + 7,5 | + 3,0 | + 4,4 |
| 1955 | + 12,1 | + 3,8 | + 7,9 |
| 1956 | + 6,9 | + 1,7 | + 5,1 |
| 1957 | + 5,7 | − 0,8 | + 6,5 |
| 1958 | + 3,2 | − 0,7 | + 3,9 |
| 1959 | + 7,0 | + 0,1 | + 6,9 |
| 1960 | + 8,7 | + 2,2 | + 6,4 |
| 1961 | + 5,6 | + 0,2 | + 5,4 |
| 1962 | + 4,1 | − 1,1 | + 5,2 |
| 1963 | + 3,5 | − 1,1 | + 4,6 |
| 1964[b] | + 6,7 | + 0,5 | + 6,2 |
| 1965[b] | + 4,5 | + 0,3 | + 4,2 |
| | *Jahresdurchschnittliche Veränderungsraten in vH* | | |
| 1950 − 55 | + 9,5 | + 2,6 | + 6,7 |
| 1955 − 60 | + 6,3 | + 0,5 | + 5,8 |
| 1960 − 65 | + 4,9 | − 0,2 | + 5,1 |

a) Ab 1961 Bundesgebiet einschließlich Saarland und Berlin.

b) vorläufige Ergebnisse

$Y = L \cdot P$ ($Y$ = Bruttoinlandsprodukt, $L$ = Arbeitsvolumen, $P$ = Arbeitsproduktivität = $Y/L$)

$\dot{Y} = \left(1 + \frac{\dot{P}}{100}\right) \dot{L} + \dot{P}$ $\left(\dot{Y} = \frac{dY}{Y},\ \dot{P} = \frac{dP}{P},\ \dot{L} = \frac{dL}{L}\right)$

Die Regressionsgleichung lautet:

$\dot{Y} = 1{,}43\ \dot{L} + 5{,}527$

*Quelle:* *Bruttoinlandsprodukt:* „Stabilisierung ohne Stagnation", Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart und Mainz 1965, S. 212; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1966, S. 549.

*Arbeitsvolumen:* Schätzungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Schaubild 18 in: „Stabiles Geld — Stetiges Wachstum", a. a. O., S. 50, zugrunde liegen, ergänzt durch eigene Schätzungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Diskussion

Diskussionsleiter Prof. Dr. E. *Küng* (St. Gallen)

Diskussionsleiter: Ich bin als Diskussionsleiter dieser Gruppe in doppelter Hinsicht in einer angenehmen Lage. Zunächst einmal in der Beziehung, daß ich das Vergnügen habe, zu einem ganz brillanten Referat die Diskussion zu leiten, sodann in der Hinsicht, daß sich bisher entgegen meinen Erwartungen nicht allzu viele zum Wort gemeldet haben. Dies erlaubt mir, denjenigen, die sich bereits gemeldet haben, keine Zeitbeschränkung auferlegen zu müssen, zweitens gestattet es mir, bei einzelnen Problemkreisen noch Wortmeldungen aus dem Plenum entgegenzunehmen.

Zunächst hat sich zum Problemkreis 2, zur Stabilisierungspolitik bei konjunkturellen Schwankungen und Wachstumszyklen, Herr Kollege Krelle aus Bonn zum Wort gemeldet.

Prof. Dr. *Krelle* (Bonn):

Meine Damen und Herren, wir haben in der Tat einen brillanten und tiefgehenden Vortrag gehört. Ich bedaure nur, daß dieser Vortrag nicht der erste war, den wir gehört haben. (Beifall.) Das Referat hat eine Fülle von Einzelanregungen und Betrachtungen gebracht, meist aus der Perspektive des Gutachtergremiums. Dabei stand die Preis-Stabilisierung — verständlicherweise — im Vordergrund. Die Preisstabilisierung ist aber doch nur ein Teilaspekt des Themas, das wir eigentlich erwarteten; das Thema heißt ja: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft.

Wir sollten getreu den oft angesprochenen Traditionen unseres „Vereins für Socialpolitik" wirklich versuchen, weitergehende Vorschläge zu machen, auch wenn sie einigen revolutionär erscheinen. Mit kleinen Verbesserungsvorschlägen ist uns wenig gedient. Es gibt genug Sachverständige, die sich damit beschäftigen können; unser Verein ist dazu da, den Konservatismus, in den eine Gesellschaft nach einer Aufschwungsperiode zu verfallen pflegt, zu durchbrechen. Herr Kollege Giersch ist ja in dieser Richtung ein wenig vorwärtsgegangen; er hat sich aber — und wir sind ja hier da, um kritische Bemerkungen zu machen — zu sehr mit den Einzelheiten und Kleinigkeiten gewisser Regelungen, z. B. der Terminmärkte, aufgehalten und ist zu wenig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf die größeren Aspekte, auf die wirklichen Grundfragen und Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik und ihrer faktischen Realisierung eingegangen. Er hat uns zu wenig Vorschläge unterbreitet, wie man eine rationale Wirtschaftspolitik praktisch betreiben könnte; in seiner Posiiton wäre er eigentlich dazu die geeignete Persönlichkeit. Ich möchte daher einige eigene Gedanken hierzu vortragen und darf ihn bitten, zu dem folgenden Vorschlag in der gleichen kritischen Form Stellung zu nehmen, wie das unter Wissenschaftlern selbstverständlich und üblich ist.

Ich meine, eine rationale Wirtschaftspolitik könnte in der folgenden Weise betrieben werden. Nehmen wir an, es gäbe eine wirtschaftswissenschaftliche Kommission, eine Art Gutachtergremium etwa so wie es jetzt existiert, nur mit erheblich mehr Mitteln und Möglichkeiten als der jetzige Sachverständigenrat mit ein paar Professoren, einigen Assistenten und gelegentlicher Mithilfe einiger Institute. Nehmen wir an, es bestehe eine wirkliche Kommission mit der Möglichkeit, verschiedene Alternativen der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten und die Konsequenzen der Öffentlichkeit und der Regierung vorzulegen. Betrachten wir nun zum Beispiel die Alternativen, auf die Herr Giersch eingegangen ist: feste Wechselkurse und bewegliche. Die mittelfristigen Konsequenzen dieser Alternativen müssen im einzelnen durchdacht und daraufhin bedingte Prognosen für jede Alternative erstellt werden. Bedingt sind die Prognosen insofern, als jeweils eine bestimmte Steuer-, Budget- usw. -politik zugrunde gelegt wird. Bei anderen Steuergesetzen und einer anderen Ausgabepolitik werden wir natürlich auch bei jeder Alternative eine andere Entwicklung haben. Diese Entwicklungen werden mittelfristig, etwa auf vier bis sechs Jahre, unter Zugrundelegung verschiedener möglicher Verhaltensweisen des Staates und verschiedener Entwicklungen im Ausland, vorausgeschätzt. Die Prognosen beziehen sich auf die wichtigsten volkswirtschaftlichen Größen wie Sozialprodukt, Preisniveau, Beschäftigung, Einkommensverteilung, Zahlungsbilanz. Die bedingten Prognosen für beide Alternativen werden den politisch entscheidenden Gremien vorgelegt. Das wissenschaftliche Kommitee kann ja nicht, wie Herr Kollege Arndt heute in seinem Vortrag vorschlug, nach dem sogenannten Gemeinwohl die Poltik bestimmen. Die Entscheidung über Alternativen ist ein politischer Akt, der den gewählten politischen Vertretern überlassen bleiben muß. Aber die Alternativen müssen vorher wissenschaftlich ausgearbeitet und in ihren Konsequenzen klar sein, damit die Politiker und die Öffentlichkeit auch wissen, worüber sie entscheiden und welches die Folgen ihrer Entscheidung sein werden.

Es ist durchaus möglich, eine gewisse Anzahl (sagen wir vier bis sechs) von wichtigen Alternativen, die in einem Jahr zur Diskussion stehen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und realisierbar erscheinen, durchzurechnen und in ihren Konsequenzen zu überlegen. Diese Durchrechnung und Durchüberlegung sollte unter Mitwirkung der Gewerkschaften, der Arbeitnehmerverbände und anderer Verbände erfolgen, damit sichergestellt ist, daß keine Interessengruppe sich durch Anwendung fragwürdiger Methoden düpiert fühlt und daß tatsächlich alle wichtigen Informationen benützt werden. Diese bedingten Prognosen würden dann den entscheidenden politischen Gremien vorgelegt, die dann unter diesen Alternativen auswählen können. Sie könnten eventuell die wissenschaftliche Kommission veranlassen, eine Zwischenlösung, die günstiger erscheint als die bisher betrachteten Alternativen, durchzurechnen, wenn entsprechend Zeit bleibt. Lassen wir diese Komplizierung einmal weg. Dann wird also eine Entscheidung zwischen einer gewissen Anzahl von Alternativen gefällt. Die Regierung wird entsprechend den Präferenzen unserer Gesellschaft, die sie repräsentiert, unter diesen Alternativen die günstigste auswählen, natürlich unter Berücksichtigung aller sonstigen politischen Aspekte, die noch dazu kommen. Es sind ja nicht nur ökonomische Aspekte, die bei wirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt werden müssen.

Bei einem solchen Vorgehen könnten wir von rationaler Wirtschaftspolitik sprechen. Eine politische Entscheidung, die auf diese Weise gefällt wird, wählt bei der vorhandenen sozialen Präferenzordnung, die durch die Stimmenzahl innerhalb des Bundestages repräsentiert wird, jedenfalls die unter diesen vorgeschlagenen Alternativen günstigste aus. Es wird eine konsistente Politik getrieben, statt unzusammenhängender und kurzsichtiger Einzelmaßnahmen. Solche bedingten Prognosen für verschiedene Alternativen müssen jedes Jahr für die dann folgenden vier oder sechs Jahre aufgestellt werden, so daß sozusagen jederzeit die Möglichkeit besteht, die Wirtschaftspolitik entsprechend der wirklichen Situation optimal zu gestalten. Auf diese Weise könnte meines Erachtens eine rationale Wirtschaftspolitik betrieben werden, bei der all die Schwierigkeiten, die uns Herr Kollege Giersch so eindringlich vorgetragen hat, vermieden werden. (Beifall.)

*Diskussionsleiter:*

Ich danke Herrn Krelle für seinen Beitrag. Es hat sich bereits ein Zweiter zu diesem Problemkreis gemeldet, Herr Helander aus Stockholm.

Prof. Dr. *Helander* (Stockholm):

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Es ist in diesem Jahr genau ein Dritteljahrhundert her, daß ich eine Schrift veröffentlicht



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

habe, die sich mit den rationalen Grundlagen der Wirtschaftspolitik befaßt. Ich habe in jener Schrift versucht, über die Theorie meines verehrten Lehrers Werner Sombart hinauszugehen, daß die Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen in unserer Wissenschaft nicht möglich sei. Ich habe zum Begriff des homo oeconomicus den Parallelbegriff societas oeconomica gebildet. Das ist eine Wirtschaftsgesellschaft, die bestrebt ist, das größtmögliche Volkseinkommen mit Hilfe wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu erzielen. Ich habe dabei auch den Marginalgedanken der alten Wirtschaftstheorie übernommen und ihn auf die societas oeconomica übertragen, nämlich die Wirtschaftspolitik in den verschiedenen Teilgebieten so weit zu treiben, daß mit der letzten Maßnahme auf dem jeweiligen Gebiet der Wirtschaftspolitik eine möglichst gleiche Vermehrung des Volkseinkommens zu erreichen ist. Ich glaubte damit, wirklich rationale Grundlagen der Wirtschaftspolitik nachgewiesen zu haben, und ich versuchte, das nun weiter zu differenzieren auf die Felder freie Marktwirtschaft, teilweises Monopol, gänzliches Monopol usw. Herr Kollege Tuchtfeldt war so liebenswürdig zu behaupten, mit dieser früheren Schrift sei recht vieles vorweggenommen, was in der wissenschaftlichen Forschung der späteren Jahrzehnte geleistet worden wäre. Das ist nicht meine Sache zu prüfen. Dagegen ist es meine Sache, eine Unvollständigkeit zu prüfen, die in dieser früheren theoretischen Darstellung vorlag, nämlich die Nichtberücksichtigung von Veränderungen des Geldwertes. Herr Kollege Giersch hat uns dies in ganz vorbildlicher Weise und in größter Vollständigkeit hier vorgetragen.

Ich darf ein paar kleinere Ergänzungen hinzufügen. Wenn anerkannt wird, daß man versucht, das größtmögliche Volkseinkommen mit Hilfe wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu erreichen, so setzt dieser Begriff „Volkseinkommen" voraus, daß es mit einem Geldwert exakt ausgedrückt werden kann. Ich sehe nun davon ab, daß bei schwankendem Geldwert das schon statistisch verschiedene Schwierigkeiten bereitet, weil ja das Volkseinkommen sich nicht gleichmäßig in allen Teilgebieten entwickelt und Änderungen bei einer Inflation in verschiedenen Teilgebieten des Wirtschaftslebens festzustellen sind. Noch wichtiger ist, daß die Inflation grundsätzlich wirtschaftsanarchische Folgen nach sich zieht. Diese wirtschaftsanarchischen Folgen scheinen mir besonders wichtig zu sein. Dies in Ergänzung meiner damaligen Darstellungen aufzuzeigen, hielt ich für begründet, besonders auch deshalb, weil Herr Kollege Giersch mir sagte, in seinen Darstellungen sei ein Inflationsfall nicht behandelt worden, nämlich die absichtlich herbeigeführte Inflation. Tatsächlich gibt es auch solche Fälle. Es gibt sogar solche Fälle, daß Politiker in verantwortlicher Lage noch in diesem Jahr die absichtlich herbeigeführte Inflation empfohlen haben mit dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinweis darauf, daß dort, wo man sie betreibe, das Volkseinkommen am meisten steige, und das ist ja das, was man erreichen will.

Abgesehen von statistischen Schwierigkeiten, die Höhe des Volkseinkommens im Fall einer Inflation mit ungleichmäßigen Wirkungen in verschiedenen Teilen des Wirtschaftslebens nachzuweisen, erscheint es mir notwendig, vom Standpunkt der Wissenschaft aus den schärfsten Protetst dagegen einzulegen, daß Politiker in verantwortlicher Stellung noch in diesem Jahr solche Maßnahmen empfohlen haben mit der Begründung, daß damit eine wirkliche Erhöhung des Volkseinkommens am sichersten erreicht werden könnte. Derartiges hat mit rationaler Wirtschaftspolitik auch nicht das geringste zu tun. Ich muß das mit aller Bestimmtheit hier feststellen. Da Herr Kollege Giersch diesen Fall nicht behandelt hat, habe ich mir erlaubt, ihn zu erwähnen, zumal ich damit auch eine Unvollständigkeit meiner früheren Darstellung mit aufzeige. (Beifall.)

*Diskussionsleiter:*

Ich danke Herrn Helander für seinen Beitrag. Herr Dr. Raabe aus Bonn vom Wirtschaftsministerium meldet sich zum Wort.

Dr. *Raabe* (Bonn):

Herr Vorsitzender, meine verehrten Damen und Herren! Ich möchte einiges zu den Ausführungen nicht nur des Hauptredners, sondern auch zu denjenigen von Herrn Prof. Krelle sagen. Wir stehen vor der Tatsache, daß das Problem einer mehrjährigen Haushaltsplanung, der Budgetplanung, in der Bundesrepublik sehr akut wird. Der Vorschlag von Herrn Prof. Krelle wäre wahrscheinlich sehr zu begrüßen, wenn nicht noch eine große Zahl von Vorfragen geklärt werden müßten. Prof. Krelle setzt wohl voraus, daß bei einer Budgetplanung vom Gesamthaushalt aller staatlichen Gebietskörperschaften ausgegangen werden muß. Im Gesamthaushalt, wenn er letztlich für vier bis sechs Jahre vorgeplant wird, müßten sich dann *sämtlichen politischen Zielsetzungen* — nicht nur diejenigen der Wirtschaftspolitik — *aller politischer Instanzen* niederschlagen, soweit diese Vorstellungen in den Ausgaben oder deren Finanzierung ihren Niederschlag finden, und zwar gruppiert nach Aufgabengebieten. Die bisherigen vorbereitenden Arbeiten im Finanzministerium haben, soweit ich orientiert bin, diese große Schwierigkeiten zunächst noch nicht überwinden können. Staatliche Aufgaben müssen in irgendeiner Form erfüllt werden; die Aufgabenprioritäten sind jedoch in einem föderativen Staat, wie wir ihn haben, unter Umständen nicht die gleichen, je nach dem, welche Stufe, d. h. der Bund oder die einzelnen Länder, herangezogen wird. Ein



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschlag der Finanzplanung für den Gesamthaushalt aller Gebietskörperschaften müßte in irgendeiner Form, soweit ich die Sache zur Zeit übersehen kann, weit über das hinausgehen, was derzeit hinsichtlich Verfassungsänderungen im Raume steht. Er hätte wahrscheinlich eine heute morgen bereits angeklungene Konsequenz, daß dann versucht werden müßte, eine relativ anders geartete Vorstellung über die Gesellschaftsform zu finden, als wir sie derzeit in unserer Verfassung haben. Wenn man bei der augenblicklichen verfassungsmäßigen Regelung ein Gremium schaffen würde, das den Versuch unternehmen sollte, die *politischen Vorstellungen sämtlicher Instanzen in der Bundesrepublik* soweit sie sich im Budget niederschlagen, sozusagen als außerhalb der politischen Verantwortung stehende Stelle zu koordinieren, dann ginge dieser Versuch wahrscheinlich etwas zu Lasten der Wissenschaft. (Beifall.)

*Diskussionsleiter:*

Ich danke Herrn Dr. Raabe. Zum Thema Stabilisierungspolitik noch Herr Kollege Föhl aus Berlin.

Prof. Dr. *Föhl* (Berlin):

Herr Vorsitzender, lieber Herr Giersch! Sie haben uns die Aufgabe, Ihnen zu antworten, nicht gerade leicht gemacht. Ihr Vortrag enthält eine Fülle überaus wertvoller, ernsthaft durchdachter und glänzend formulierter Anregungen, die auch auf unserer Seite ein gründliches Nachdenken herausfordern. Dazu hatten wir nicht die Zeit. Ich kann deshalb auch in dieser, Ihrem Vortrag unmittelbar folgenden Aussprache nur die erste Reaktion, allenfalls ein paar Aphorismen zum Ausdruck bringen.

Die von Ihnen vorgetragenen, ingeniösen währungstechnischen Wege zur außenwirtschaftlichen Absicherung eines wirtschaftspolitischen Alleingangs, insbesondere die im sechsten und letzten Vorschlag enthaltene Kombination von Banddehnung und Bandverschiebung durch eine von der Notenbank planvoll gesteuerte allmähliche Wechselkursänderung verdienen aufmerksame Beachtung, ganz gleich ob es sich bei dem wirtschaftspolitischen Alleingang, der die Isolierung erfordert, um eine geldwertpolitische oder um eine verteilungspolitische Maßnahme handelt. Ich sehe keinen Anlaß, Ihrer Auffassung zu widersprechen, daß eine solche Isolierung theoretisch einwandfrei und praktisch elegant verwirklichbar ist.

Aber das war ja — wenn ich Sie recht verstanden habe — nicht der Kernpunkt ihres Anliegens, so oft Sie uns auch die direkte Auslandsabhängigkeit unseres Preisniveaus im System fester Wechselkurse ins

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gedächtnis gerufen haben. Daß man in einer offenen Wirtschaft einen geldwertpolitischen Alleingang außenwirtschaftlich absichern muß, das ist klar, aber ebenso klar ist auch, daß die ganze außenwirtschaftliche Absicherung nur dann sinnvoll ist, wenn man eine Stabilisierungspolitik zu bieten hat, die in einer geschlossenen Wirtschaft mit einiger Wahrscheinlichkeit zum Ziel führen würde. Eine solche vorzutragen, schien mir die eigentliche Absicht Ihres Vortrags zu sein.

Wenn ich nun in Ihren Ausführungen nach den Vorschlägen einer solchen in der geschlossenen Wirtschaft wirksamen Stabilisierungspolitik suche, dann finde ich eigentlich nur das Postulat, daß Maßnahmen und Verhaltensweisen der staatlichen Instanzen sich am mittelfristigen Trend, also am vermuteten Wachstumspotential der nächsten drei bis vier Jahre orientieren sollen und daß (von unabhängigen Sachverständigen) diesen Erwartungen entsprechende Richtpunkte für die Faktorpreisbildung, also für Zinsfuß und Nominallöhne, aufgestellt werden sollen. Hier allerdings habe ich nun erhebliche Zweifel — Zweifel an der Unfehlbarkeit der Sachverständigen und Zweifel an der Befolgung ihrer Richtsätze durch die Tarifpartner.

An Ihrer konjunkturellen Diagnose habe ich als alter Regeltechniker natürlich nichts auszusetzen, da sie in der Essenz ja mit dem konform ist, was Hansen und Samuelson mit freilich noch sehr primitiven Mitteln an ihrem Multiplikator-Akzelerator-Modell gezeigt haben. Aber ich habe Bedenken gegen Ihre Beurteilung der mittelfristigen Entwicklung, an der sich ja, wie Sie sagten, die Stabilisierungspolitik orientieren soll. Wenn Sie nicht, ohne dies zu sagen, angenommen haben, daß (mittelfristig, nicht in the long run!) der technische Fortschritt erlahmt, (zu welcher Annahme meines Erachtens kein Grund besteht), dann sehe ich weder marginaltheoretisch noch kreislauftheoretisch einen Anlaß zur Erwartung eines unausweichlichen Sinkens der Profitrate und einer „Rente" für den knappwerdenden Faktor Arbeit, unter der ich mir offen gesagt nichts vorstellen kann. Solange wir eine erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik treiben — und das haben Sie ja vorausgesetzt — müssen wir einen durch die Produktivitätsunterschiede der Anlagen und die Verbraucherpräferenzen gegebenen gesamten Bruttogewinn der Unternehmungen erzeugen, und zwar bei gegebener Verbrauchsneigung der Unternehmer und der Nichtunternehmer durch eine somit ebenfalls strukturell gegebene Gleichgewichts-Nettoinvestition, die nicht kleiner wird, wenn die Unternehmer durch fleißiges Investieren die Nutzungsdauer der alten Anlagen verkürzen.

Aber nehmen wir getrost an, diese Fragen seien eines Tages alle restlos geklärt, und wir wären dann in der Lage den mittelfristigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trend auf drei bis vier Jahre einigermaßen zuverlässig vorauszusagen, würden Sie es dann im Ernstfall für vorstellbar halten, daß sich die Tarifpartner in der Zukunft einmal an Richtzahlen von Sachverständigen halten werden? Sind da nicht die Tarifpartner einfach überfordert?

Sie sagten selbst, daß die Verdienste im Dienstleistungsgewerbe, auch dort, wo gar kein Produktivitätsfortschritt vorliegt, sich nach den Einkommen der Industriearbeiter ausrichten. Es wäre müßig, darüber zu streiten, ob das ein berechtigter Anspruch der im Dienstleistungsgewerbe Beschäftigten ist oder nicht. Sie brauchen gar nichts zu beanspruchen. Wenn durch Abwanderung in die Fabrik die Hausangestellten knapp werden, dann sorgt die unbefriedigte Nachfrage der Haushalte allein dafür, daß für solche Dienstleistungen mehr geboten wird.

Hinzukommt, daß ein Gewerkschaftsführer in einer Branche mit hohem Produktivitätsfortschritt kaum damit rechnen kann, daß er lange auf seinem Posten bleibt, wenn er nicht wenigstens eine produktivitätsproportionale Nominallohnerhöhung durchsetzt, welche die Höhe der Lohnquote in seiner Branche gerade erhält, und daß es einem Gewerkschaftsführer in einer fortschrittsschwachen Branche um kein Haar besser geht, wenn dann infolge der Verausgabung der anderswo verdienten Mehreinkommen und ungenügender Elastizität der Verbrauchsgüterproduktion der Lebenshaltungsindex steigt und er nicht eine Nominallohnerhöhung durchsetzt, die wenigstens dafür sorgt, daß der Reallohn seiner Gewerkschaftsmitglieder nicht sinkt. Niemand wird sagen können, daß die von jedem der beiden erhobenen Forderungen „unvertretbar" wären. Nichtsdestoweniger verstoßen beide Forderungen gegen das Postulat der Geldwertstabilität.

Die Lohnrichtpunkte, die von den Sachverständigen gesetzt werden sollen, müssen also so aussehen, daß die Arbeitnehmer in den Branchen mit starkem Produktivitätsfortschritt zu Gunsten eines überproportionalen Anstiegs der Gewinne mit einer unterproportionalen Nominallohnentwicklung zufrieden sind, oder daß die Arbeiter in den übrigen Branchen ohne Murren einen sinkenden Reallohn hinnehmen. Und wenn sie infolge dieses sinkenden Reallohns dann in andere Branchen abwandern, dann muß außerdem das Zauberkunststück gelöst werden, in einer freien Marktwirtschaft die nachfragenden privaten und öffentlichen Haushalte daran zu hindern, für die knapp werdenden Dienstleistungen mehr zu bieten.

Ich befürchte, daß diese Aufgaben durch Regeln nicht gelöst werden können, weil Regeln, deren Befolgung dem Interesse des Einzelnen zuwider läuft, nicht befolgt werden, es sei denn, es handele sich nicht um „Regeln", sondern um Gesetze und Verbote mit hinreichend scharfen Strafbestimmungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese pessimistische Beurteilung der Erfolgschancen von Regeln gibt Veranlassung, noch einmal zu überdenken, ob Geldwertstabilität wirklich ein Ziel ist, das jeden Einsatz lohnt. Der Export ist nicht gefährdet, solange unser Geldwertschwund mit der internationalen Inflationsrate Schritt hält. Der Sparer ist nicht geschädigt, insofern der Nominalzins um die Geldentwertungsrate über dem Realzins liegt, den der Sparer ohne Geldentwertung bekäme. Wer ist also eigentlich geschädigt?

Verlangen wir nicht um der guten Optik willen ein bischen viel auf einmal? Sollten wir nicht zufrieden sein, wenn es uns gelingt, die Vollbeschäftigung und eine „konkurrenzfähige" Wachstumsrate zu stabilisieren und dabei — da sie ja niemandem weh tut — die leidige gleitende Preisskala in Kauf nehmen, die sich in einer dynamischen Wirtschaft aus der ungleichmäßigen Verteilung der Produktivitätsfortschritte zwangsläufig ergibt?

*Diskussionsleiter:*

Zum Problemkreis zwei, Stabilisierungspolitik, liegt keine Wortmeldung mehr vor.

Ich darf zum Problemkreis drei, Währung, Wechselkursfrage und Wechselkurspolitik, übergehen. Hierzu hat sich Herr Krengel aus Berlin zum Wort gemeldet.

Dr. *Krengel* (Berlin):

Lieber Herr Giersch, meine Damen und Herren! Ich hatte an sich gehofft, wir würden im Blauen Saal sein und könnten dort an einer Tafel arbeiten. Leider ist dies nicht der Fall. Ich bin daher jetzt in der schwierigen Situation, einige — mehr ökonometrische — Zusammenhänge verbal, also recht umständich, darstellen zu müssen. Zuvor aber noch ein ganz persönliches Wort an Herrn Giersch.

Es ist mir heute aufgefallen, daß Sie einen Begriff, der in Ihrem Referat eine große Rolle spielte, nämlich die „pluralistische Gesellschaft", im Grunde genommen ziemlich schlecht haben wegkommen lassen. Sie haben nicht allzu viel Liebe für diese pluralistische Gesellschaft gezeigt, wenn Sie mir diese ganz persönliche Bemerkung zu sagen gestatten. Das tut mir an sich ein bischen leid, weil wir nun einmal in dieser Welt leben, wie sie ist. Es hat doch keinen Zweck, einfach die Tatsache zu negieren, daß alle diese Konflikte, über die wir hier sprechen und deren Lösung so komplex und schwierig ist, in dieser Welt nun einmal existieren, und daß wir auch andere als ökonomische Ziele erreichen müssen, unter Umständen sogar im Gegensatz zu ökonomisch optimalen Maßnahmen. Wir kommen da nicht darum herum. Es könnte im Jahre 1995, um ein vielleicht etwas künstliches Beispiel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu konstruieren, einmal irgendein nationalökonomisches Fach-Team den unwiderleglichen Beweis führen, daß es für die Wachstumsrate und die Einkommensverteilung von außerordentlicher Bedeutung sei, das Bundesverfassungsgericht abzuschaffen. Ich muß ganz ehrlich und offen gestehen, daß ich mich in diesem Falle auch und gerade als Nationalökonom ganz entschieden auf den Standpunkt stellen würde: Es ist mir vollkommen egal, was das Modell sagt, ich möchte ruhig schlafen, und das scheint mir auch eine Zielsetzung zu sein (Heiterkeit und Beifall), die nicht ganz außer acht zu lassen ist.

Zu einem anderen Thema, das jetzt und hier eine Rolle spielt, will ich noch eine Frage an Herrn Giersch richten: Es ist keine neue Frage, sondern wir haben schon unter vier, sechs und acht Augen darüber sehr ausführlich diskutiert, aber ich habe immer noch keine befriedigende Antwort erhalten auf meine Frage, die da lautet: Wie stellen Sie sich es eigentlich vor, bei Ihrer Wechselkurspolitik mit der Spekulation gegen die D-Mark fertig zu werden? Ich könnte mir vorstellen, daß eine Politik der Preisstabilität sozusagen um jeden Preis ohne Zweifel eine gute Therapie für ein Land ist, das auf sehr starken Kapitalimport angewiesen ist. Denn ein solches Land kann seine internationale Situation, seine Wettbewerbsfähigkeit, seinen Produktivitätsstandard usw. wohl am besten und schnellsten durch eine solche Politik ändern. Wir sind uns jedoch, glaube ich, alle in diesem Lande einig, daß die Aufgabe der Bundesrepublik Deutschland bzw. ihrer Volkswirtschaft in der überschaubaren Zukunft darin liegt, daß wir in erheblichem Maße Kapitalüberschüsse der übrigen Welt zur Verfügung stellen. Wollen wir das nicht, so werden wir von Herrn McNamara oder seinem Nachfolger eines Tages an diese Pflicht erinnert werden.

Nun zu meinem eigentlichen Problem: Es geht um die Frage und um die These drei der Kurzfassung von Herrn Gierschs Referat. Sie schreiben: „Empirische Untersuchungen lassen vermuten, daß der Fortschritt der Arbeitsproduktivität mit sinkendem Zuwachs des Arbeitskräftepotentials nachzulassen tendiert; eine zunehmende Investitionsquote und der arbeitssparende Fortschritt haben in der Vergangenheit offenbar nicht ausgereicht, diese Tendenz zu kompensieren." Herrn Giersch ist voll zuzustimmen, wenn er die Entwicklung interpretiert, wie sie uns von der amtlichen Statistik ausgewiesen wird. Ich würde hier nun gern — es läßt sich mathematisch sehr leicht nachweisen — zeigen, welche Ursachen dafür sorgen, daß in der Vergangenheit und zu jeder Zeit eine mehr oder minder große Abweichung zwischen dem besteht, was ich die „geplante" Arbeitsproduktivität nennen möchte, und zwischen der effektiv erreichten, statistisch gemessenen Arbeitsproduktivität. Unter geplanter Arbeitsproduktivität verstehe ich dabei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jene Arbeitsproduktivität, die sich ergibt, wenn die verfügbaren Faktoren in ihrer verfügbaren Kombination voll ausgelastet sind, und zwar zu jedem Zeitpunkt auf der Zeitachse. Eine Abweichung ergibt sich nun in folgender Weise: Wenn ich die bekannte statistische Relation Produktion durch Beschäftigung bzw. durch Beschäftigtenstunde ermittle und sehe, daß die geplante Arbeitsproduktivität der effektiv erreichten Arbeitsproduktivität nicht entspricht, so wirkt hier offensichtlich noch ein Ausnutzungsfaktor, und zwar genau genommen — ich kann es leider nicht an einer Tafel zeigen, Sie müssen mir das abnehmen — mindestens zwei Ausnutzungsfaktoren, nämlich der Ausnutzungsfaktor, der sich auf die Produktion und die Produktionskapazität bezieht und ein anderer Ausnutzungsfaktor, der sich auf die Arbeitsplätze und die effektive Zahl der Beschäftigten bezieht. Nun ist ganz einleuchtend, daß, wenn beide Ausnutzungsfaktoren gleich 1 sind, dann auch der Gleichgewichtszustand erreicht ist, denn dann — und nur dann — ist die tatsächliche Produktion gleich der Kapazität, die tatsächliche Beschäftigung gleich der Kapazität der Beschäftigung, und damit ist selbstverständlich auch mathematisch zwingend die erreichte Arbeitsproduktivität gleich der geplanten.

Nun ist es ein merkwürdiges Phänomen gerade einer vollbeschäftigten Wirtschaft, und insofern ist Herrn Giersch ohne weiteres zuzustimmen, daß wir verschiedene deutlich voneinander abweichende Entwicklungen des Ausnutzungskoeffizienten der Produktionskapazität haben. Ich habe an anderer Stelle nachgewiesen, daß ein Zusammenhang zwischen beiden Ausnutzungskoeffizienten etwa der Art besteht, daß in den seltenen Phasen der vollen Auslastung, also in der Spitze der Boom-Periode, beide Indexziffern gleich groß, nämlich ex definitione gleich 1 sind, während in den Zwischenphasen, also in der Entwicklung vom peak zum trough bzw. vom trough zum peak eine Differenzierung der beiden Indizes eintritt. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft wird der Unternehmer auch in der Abschwächung, solange er in seinen Erwartungen noch einigermaßen optimistisch bleibt, das tun, was wir nennen „Arbeitskräfte durchhalten". Das heißt, er wird seine Beschäftigtenzahl nicht voll der vorübergehend nachlassenden Nachfrage nach seinen Produkten anpassen, sondern er wird die Beschäftigtenzahl — meistens wird hierfür die normale Fluktuation genügen — nur zum Teil anpassen. Er wird also — um ein Zahlenbeispiel zu geben —, wenn die Nachfrage nach seinen Produkten auf der Zeitachse gesehen um 10 Prozent hinter der Kapazität zurückbleibt, seine Beschäftigten nicht um 10 Prozent reduzieren, sondern sich, solange es irgendwie möglich ist, damit zufrieden geben, seine Beschäftigtenzahl nur um, sagen wir, 5 Prozent senken. Peter Schönfeld von der Freien Universität und ich haben diese Dinge in den letzten eineinhalb Jahren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

recht eingehend untersucht. Wir haben dabei auch versucht, Koeffizientenbenennungen zu finden, die diese Vorgänge plastisch ausdrücken. Für einen Koeffizienten hatten wir bereits eine Bezeichnung von L. Klein, der den Unterschied zwischen der statistisch gemessenen Beschäftigung und der Beschäftigtenkapazität den „hiring and firing-Koeffizient" nennt, das ist ein ganz guter Ausdruck, während wir — P. Schönfeld und ich — in einem paper den anderen Vorgang — den Unterschied zwischen statistischer und tatsächlicher Beschäftigung — in Anlehnung an unseren verehrten Erich Preiser anfangs auf gut deutsch als „Saustallkoeffizient" bezeichneten. In englischer Sprache nannten wir das den „loitering-coefficient", sozusagen also den „Herumsteh- oder Bummelkoeffizient": Die Leute sind zwar „statistisch" beschäftigt, aber sie tun nichts. Sie fegen den Hof, putzen Stahl und machen irgendetwas, aber sie erbringen keine produktive Leistung

Wenn wir uns nun die Wirkung aller dieser Vorgänge in der Bundesrepublik auf der Zeitachse betrachten, so sehen wir in der ersten Phase (der Entwicklung von 1948 bis 1955) ein rasches Hineinwachsen in bereits bestehende Kapazitäten. In dieser Zeit hatten wir einen automatischen zusätzlichen Effekt der Produktivitätssteigerung, und zwar nicht nur für die Arbeitsproduktivität (durch die Verringerung des Bummelkoeffizienten), sondern auch für die Kapitalproduktivität und damit ex definitione auch in der Kombination beider beim Residualwachstum oder im technischen Fortschritt.

In der zweiten Phase unserer Entwicklung (ab 1956) hatten wir nun bedauerlicherweise eine Häufung von mehr schlechten als mehr guten Jahren. Wir sind uns darüber einig, Herr Giersch, daß hier Fehler und unzureichende Maßnahmen der Wirtschaftspolitik in sehr großem Maße verantwortlich gewesen sind (Zunahme des Bummelkoeffizienten). Aber auf jeden Fall sollten wir uns darüber im klaren sein, daß wir nicht einfach sagen dürfen: Empirische Untersuchungen lassen vermuten ... Sie haben das, Herr Giersch, zwar sehr vorsichtig ausgedrückt. Aber nicht einmal bei dieser Formulierung — erlauben Sie mir, das zu sagen — kann ich Ihnen folgen. Sondern ich glaube, daß wir folgendes sagen dürfen: Trotz des durch die unbereinigten empirischen Daten gegebenen Anscheins, daß der Fortschritt der Arbeitsproduktivität im Zeitverlauf nachläßt, haben wir keine Ursache zu befürchten, daß bei einer rationalen Wirtschaftspolitik, d. h. im Falle einer Wirtschaftspolitik, der es unter anderem auch gelingt, die Ausnutzungsschwankungen wieder zu verringern, unsere Fähigkeit nachläßt, weiterhin ein erhebliches und für unsere Verteilungspolitik wie die sonstigen vielfältigen politischen Aufgaben dringend notwendiges Wachstum der Arbeits- und auch der Kapitalproduktivität erzielen zu können. Die von den zahlreichen Sondereinflüssen bereinigten Daten ihrer Entwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung zeigen dies sehr deutlich. Waren die statistisch gemeldeten Fortschritte der Produktivität anfangs (bis 1955) stets überholt, so waren sie seither — ausnutzungsbereinigt — in der Tat höher als statistisch nachgewiesen.

Entschuldigen Sie bitte, meine Damen und Herren, daß mein Beitrag etwas lang geworden ist, aber ohne Tafel ging das leider nicht anders. (Beifall)

Diskussionsleiter:

Ich danke Herrn Krengel für seine Bemerkungen. Er war der einzige Votant, der sich zur Frage des Wechselkurses und der Wechselkurspolitik gemeldet hat.

(Zwischenruf: Wäre es nicht am zweckmäßigsten, wenn Herr Giersch gleich antworten würde?! — Beifall.)

Prof. Dr. *Giersch* (Saarbrücken):

Ich möchte zu den Ausführungen von Herrn Krelle kurz folgendes bemerken: Meine Absicht und, wie ich glaube, auch meine Aufgabe war es heute, etwas darüber zu sagen, wie eine rationale Wirtschaftspolitik in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre aussehen müßte. Ich finde die Gedanken von Herrn Krelle außerordentlich interessant, sie scheinen mir aber viel weiter in die Zukunft zu reichen, und sie erfordern wohl noch mehr Optimismus hinsichtlich der sozialökonomischen Bildung in der Öffentlichkeit und bei den verantwortlichen wirtschaftspolitischen Instanzen. Für die unmittelbare Zukunft müssen wir uns wohl bescheidenere Ziele stecken.

Herr Föhl[1] hat die Frage der Vollbeschäftigungspolitik angeschnitten und den Einwand erhoben, ich hätte dieses Problem in meinem Referat nur sehr am Rande berührt. Hierzu muß ich zunächst sagen, daß die Beschäftigung im Augenblick nicht meine Hauptsorge ist. Sie tritt aber in meinem Referat trotzdem nicht so sehr in den Hintergrund, wie Herr Föhl annimmt, denn ich habe ja zu zeigen versucht, welche erhebliche Rolle sie in einem System der Geldwertstabilität spielt. Meine These lautete in diesem Zusammenhang: Bei einer auf Geldwertstabilität gerichteten Geld- und Fiskalpolitik und einer Aufhebung der de-facto-Vollbeschäftigungsgarantie der Regierung fällt die beschäftigungspolitische Verantwortung auf die Tarifpartner. Der Grund hierfür liegt einfach darin, daß in einer offenen Wirtschaft, mit der wir es zu tun haben, der Beschäftigungsgrad letztlich von dem Ausmaß abhängt, in dem die inländischen Produzenten gegenüber dem Ausland wett-

[1] In meiner Erwiderung konnte ich nur auf den von Herrn *Föhl* mündlich vorgetragenen Beitrag eingehen, nicht aber auf die zusätzlichen Einwände in der schriftlich eingereichten, endgültigen Fassung seines Diskussionsbeitrags.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bewerbsfähig sind und infolgedessen exportieren können oder der Konkurrenz der Importe erliegen. Wenn die Gewerkschaften den Arbeitern auch bei geringer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität fühlbare Lohnerhöhungen zu verschaffen versuchen, so bedrohen sie u. U. die internationale Wettbewerbsposition der Unternehmer und zwingen sie, Arbeitskräfte zu entlassen und durch Kapital zu substituieren. Damit diese Wirkung nicht eintritt, sind in dem System der Geldwertstabilität, wie ich es beschrieben habe, Lohnleitlinien notwendig. Indem sie von den Tarifpartnern befolgt werden, wird ein hoher Beschäftigungsgrad gewährleistet, ohne daß es dazu eines permanenten „deficit spending" bedarf. Nur für den Fall, daß es auch bei Beachtung der Leitlinien zu Arbeitslosigkeit kommt, tritt eine Kollektivverantwortung ein. Natürlich müssen diese Lohnleitlinien auf die Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt Rücksicht nehmen. In den expandierenden Branchen, in denen ein Mehrbedarf an Arbeitskräften besteht, der aus dem Nachwuchs allein nicht befriedigt werden kann, müssen höhere Löhne geboten werden, um zusätzliche Arbeitskräfte aus den stagnierenden Branchen anzulocken, wie das heute auch schon weitgehend geschieht. Und wenn es sich herausstellt, daß eine Branche international nicht mehr wettbewerbsfähig ist, dann bedeutet dies, daß die zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit notwendige Preissenkung nicht durch Erhöhung der Arbeitsproduktivität aufgefangen werden kann, so daß der Branche keine andere Möglichkeit bleibt, als Entlassungen hinzunehmen. Wir stehen hier vor jenen Umschichtungen in der Beschäftigtenstruktur, die die wachsende Wirtschaft gerade dann braucht, wenn das Wachstum an Arbeitskräfen nicht mehr Schritt hält mit der Kapitalakkumulation, so daß in zunehmendem Maße aus einem extensiven Wachstum mit elastischen Arbeitskräfteangebot ein intensives Wachstum wird, bei dem der zusätzliche Bedarf an Arbeitskräften, den die Wachstumsbranchen haben, zu einem großen Teil nur dadurch gedeckt werden kann, daß an anderer Stelle Arbeitskräfte freigesetzt werden.

Abschließend noch eine kurze Bemerkung zum Diskussionsbeitrag von Herrn Krengel. Das, was Sie, Herr Krengel, als Konsequenzen eines niedrigen Auslastungsgrades der vorhandenen Produktionskapazitäten beschrieben haben, deckt sich ziemlich genau mit dem, was ich meinte, als ich die Produktivitätsminderung in der Sprache Domars als eine zunehmende Differenz zwischen s und σ ausdrückte. Sie sprechen am Schluß von der Möglichkeit, daß wirtschaftspolitische Fehler gemacht worden seien, denen man die Produktivitätsminderung zurechnen könne. Ich habe es etwas anders ausgedrückt und von einem Mehrbedarf an rationaler Wirtschaftspolitik gesprochen. Es freut mich, daß wir einer Meinung sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Diskussionsleiter:*

Ich danke Ihnen, Herr Giersch, für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen.

Es hat sich Herr Rüstow aus München gemeldet.

Prof. Dr. *Rüstow* (München):

Meine Damen und Herren!

Herr Giersch ist auf einige Feststellungen von Herrn Krengel nicht eingegangen. Daher möcht ich mir einige ergänzende Bemerkungen zu jenen Feststellungen erlauben, die mir von Bedeutung für das Bemühen um Stabilisierung zu sein scheinen.

Herr Krengel wies darauf hin, daß bei einer Abschwächung der Gesamtnachfrage die von einem Umsatzrückgang betroffenen Unternehmen nicht so viele Arbeitskräfte entlassen, wie es ihrer verminderten Produktion entsprechen würde, daß sie vielleicht nur halb so viel oder noch weniger Arbeitskräfte freigeben. Infolgedessen würden überflüssige Arbeitskräfte herumstehen und nichts Produktives leisten. Eine Abschwächung der Gesamtnachfrage wäre daher mit einer Abschwächung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstiegs verbunden.

Hierzu ist zu sagen: Wenn es sich bei dieser Feststellung um eine allgemeingültige stets zu beobachtende Erscheinung handelte, so würden die Bemühungen um Stabilisierung der Wirtschaft erheblich erschwert werden. Denn die Bekämpfung eines Booms würde mit einer ungünstigen Produktivitätsentwicklung verbunden sein, die einer Stabilisierung des Preisniveaus entgegenwirkt. Deswegen erscheint es mir wichtig auf folgendes hinzuweisen:

Die von Herrn Krengel genannte Erscheinung stellt eine unbestreitbare Tatsache der letzten zehn Jahre dar. Es handelt sich dabei jedoch um eine anomale pathologische Situation. Die geschilderte Wirkung einer vorübergehenden kurzfristigen Abschwächung der Gesamtnachfrage entstand nämlich daraus, daß unsere Wirtschaft schon seit vielen Jahren in einer chronischen Überexpansion sich befand. Unter diesen Umständen mußten die Unternehmer befürchten, daß eine Entlassung von Arbeitskräften im Falle einer vorübergehenden Umsatzschrumpfung ihnen größte Schwierigkeiten bei einem baldigen Wiederanstieg der Nachfrage bereiten würde. Denn man würde kaum damit rechnen können, die dann benötigten Arbeitskräfte zu bekommen. Da die Erfahrung vieler Jahre einen steilen Trend zunehmender Gesamtnachfrage zeigte, war die Überlegung der Unternehmer verständlich und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rationell; sie machte sich betriebswirtschaftlich bezahlt, führte aber gesamtwirtschaftlich zu den Erscheinungen, auf die Herr Krengel hinwies.

Ganz anders aber ist die Lage, wenn die Wirtschaft sich nicht in einer chronischen Überexpansion befindet, sondern in einer normalen Entwicklung, in der die Unternehmer kaum je — außer in ganz kurzen Konjunkturphasen — Schwierigkeiten haben, genügend Arbeitskräfte zu bekommen.

Dann ergibt sich, wie man in früheren Zeiten auch statistisch feststellen konnte, bei Nachfrageabschwächungen in der Regel die entgegengesetzte Wirkung. Im Falle einer Absatzschrumpfung legen die Unternehmer nämlich die Arbeitsplätze mit der geringsten Leistungsfähigkeit still, und entlassen in erster Linie die leistungsschwächsten Arbeitskräfte. Außerdem fallen mit der Abschwächung eines Booms manche Reibungsverluste fort, die mit einer Überbeanspruchung der Recourcen verbunden sind. Infolgedessen kann man mehr oder weniger bald eine verstärkte Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität feststellen, wenn ein Boom abklingt. Solche Entwicklungen konnte man auch während der vergangenen Jahre in partiellen Bereichen — z. B. bei der Kohle- und Textilindustrie — feststellen, die bei langfristig rückläufiger Nachfrageentwicklung überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen aufzuweisen hatten.

Daß in den letzten zehn Jahren mit einem verstärkten Wiederanstieg der Nachfrage — nach vorübergehender Abschwächung — eine besonders günstige Produktivitätsentwicklung verbunden zu sein pflegte, lag auch daran, daß die nach der Nachfrageabschwächung gehorteten Arbeitskräfte nicht immer nur herumstanden, sondern mit Reparatur-, Reinigungs- und Überholungsarbeiten beschäftigt wurden. Die Nachholung solcher Arbeiten, für die kaum eine Möglichkeit und Zeit gegeben ist, solange die Übernachfrage anhält, kommt dann der nächsten Aufschwungsphase zugute und wirkt sich in einer entsprechenden Leistungssteigerung des Produktionsapparates aus. In den Zeiten einer chronischen Überexpansion schafft die ungünstige Produktivitätsentwicklung durch Hortung von Arbeitskräften während kurzer Rezessionsphasen also zugleich die Voraussetzung für eine um so günstigere Produktivitätsentwicklung in den nachfolgenden Aufschwungsphasen.

Es ist wichtig, sich darüber klar zu sein, daß es sich hierbei nicht um die normale Wirkung einer Abschwächung der Nachfrage handelt. Andernfalls könnte man kaum damit rechnen, eine Stabilisierung der Wirtschaft und des Preisniveaus durch die Bekämpfung eines Booms zu erreichen. (Beifall)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Diskussionsleiter:*

Ich danke Herrn Rüstow.

Das Wort zu einer Replik hat Herr Giersch.

Prof. Dr. *Giersch:*

Es geht ganz schnell, denn ich brauche nur zu wiederholen, was ich in meinem Vortrag bereits gesagt habe: In der Phase verlangsamter Nachfrageexpansion pflegt die nachhinkende Effektiv- und Tariflohnwelle mit einer abnehmenden Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität zusammenzutreffen. Wenn nun in dieser Phase, in der die Produktivitätsvorteile steigender Kapazitätsauslastung wegfallen und die Produktion zurückgeht, die Unternehmer aus Trägheit oder aus Angst vor künftigem Mangel Arbeitskräfte horten, werden die gemessenen Arbeitskosten je Produktionseinheit beschleunigt steigen; deshalb sind vermutlich die Preissteigerungen in dieser Phase stärker als im Boom, so daß sich der circulus virtuosus des Aufschwungs bei nachlassendem Anstieg der Gesamtnachfrage in einen circulus vitiosus umkehrt.

*Diskussionsleiter:*

Ich danke für diese Ergänzung.

Da 18 Uhr bereits vorbei ist, stelle ich die Frage nicht weiter, ob sich noch jemand aus dem Plenum äußern möchte.

Wir wollen zum Schluß übergehen, zur Lohnpolitik, den Lohnregeln aus dem Referat von Herrn Giersch.

Darf ich Herrn Veselsky bitten, der Geschäftsführer des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen in Wien ist.

Dr. *Veselsky* (Wien):

Meine Damen und Herren!

Mit der uns Österreichern geziemenden Bescheidenheit darf festgestellt werden, daß es uns großes Vergnügen bereitet, so viel aus dem Erfahrungsschatz von Professor Giersch zu erfahren. Wir sind auch glücklich darüber, daß sich in der Pause die Möglichkeit eines Besuches des Deutschen Sachverständigenrates in Wien abzuzeichnen begann. Ich hoffe, daß wir auch davon einiges profitieren können.

Wenn es um Stabilisierungsaufgaben geht, neigt die Wirtschaftspolitik häufig dazu, das Problem weiterzuwälzen, die Lösung jemand anderem aufzubürden. Diesbezüglich wurde auch in Hannover einiges zuwege gebracht. Überhaupt kann man immer wieder feststellen, daß man im Bereich der Lohnpolitik versucht, die Stabilisierungsaufgabe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zur Währungspolitik weiterzuwälzen, während die Währungspolitik wiederum die Budgetpolitik verantwortlich wissen will und so fort. Der konstruktive Ansatz des heutigen Tages scheint mir darin zu liegen, daß ein Bereich gefunden wurde, wo national der Widerstand am geringsten sein dürfte. Dabei geht es um die Einführung beschränkt flexibler Wechselkurse. Wie man aus der Presse erfahren konnte, hat sich schon der österreichische Finanzminister zu dieser Möglichkeit bekannt. Man könnte also bei uns daran gehen, einiges in die Wege zu leiten. Allerdings dürften sich die zwischenstaatlichen Verpflichtungen als einigermaßen hinderlich erweisen.

Daneben taucht noch die Frage auf, welche Beiträge die anderen Bereiche der Wirtschaftspolitik leisten könnten und sollten. Mit Befriedigung erfüllten die kritischen Bemerkungen zur Empfehlung des Sachverständigenrates, den Zuwachs der Staatsausgaben am realen Zuwachs des Bruttonationalprodukts zu orientieren. Es freute mich sehr, daß Sie die Bedingtheit dieser Empfehlung klar aufzeigten. Ich darf nämlich sagen, daß wir anläßlich der budget-politischen Empfehlungen für das Jahr 1965 in Österreich viel bescheidener waren. Der österreichische Wirtschaftsbeirat stellte nämlich fest, daß es nicht möglich sei, die außerhalb des Budgets gelegenen Inflationsursachen auszuschalten. Die Empfehlung des Wirtschaftsbeirates begnügte sich daher damit, die Staatsausgaben im Rahmen der voraussichtlichen realen Zunahme des Bruttonationalprodukts plus einer vertretbaren Inflationsrate auszuweiten. Man war also in Österreich viel bescheidener. (Heiterkeit).

Ich möchte aber darauf hinweisen, daß wir in einem anderen Punkt weiter gegangen sind. Wir haben nämlich nicht Staatsausgaben gleich Staatsausgaben gesetzt, sondern unsere Empfehlung auf inlandseinkommenswirksame Staatsausgaben beschränkt, weil ja — und das ist eine österreichische Spezialität — in zunehmendem Maße öffentliche Kredite vergeben werden, die selbstverständlich eine völlig andere Wirkung haben als öffentliche Investitionen oder Transfers.

Nun glaube ich, daß hier die Dinge beginnen, sehr interessant zu werden. Ich war sehr froh über den Hinweis auf das Haavelmo-Theorem. Hier liegt scheinbar der Hase im Pfeffer. Wir haben den Eindruck, daß es bei der öffentlichen Hand vor allem auf Ausgaben- und Einnahmenstrukturen ankommt, daß wir deshalb disaggregieren müssen, um die Aktionsparameter überhaupt erst in den Griff zu bekommen. Insbesondere hat vor einiger Zeit Herr Professor Senf einiges zu der geringen Bedeutung von Budgetsalden gesagt und es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, daß auch Bent Hansen diesbezüglich Interessantes zu bieten hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum Schluß eine Anregung. Wir haben in Österreich festgestellt, daß die öffentlichen Investitionen in der Realität der Budgetpolitik jene Residualgröße sind, die noch flexibel wäre. Falls man aber hier ansetzen würde, konjunkturpolitisch zu variieren, würde man womöglich das Kind der Kapazitätsnutzung mit dem Bade der Stabilisierung ausgießen, weil — und das ist das Interessante — Zulieferbetriebe des Staates hochspezialisiert sind und daher ein Ausfall der öffentlichen Nachfrage dazu führt, daß sie ihre Kapazität nicht ausnützen können. Man hat deshalb von einer unvertretbaren Nachfrage der öffentlichen Hand nach gewissen Leistungen gesprochen. Für Stabilisierungszwecke ergibt sich daraus die Notwendigkeit, selbst öffentliche Investitionen differenziert zu behandeln. Es wäre sehr erfreulich, wenn sich die Forschung diesem Problem zuwenden würde.

*Diskussionsleiter:*

Wir danken Herrn Veselsky für seine Bemerkungen. Herr Giersch hat nichts hinzuzufügen.

Darf ich Herrn Schiller aus Hamburg bitten.

Prof. Dr. *Schiller* (Hamburg):

Meine sehr verehrten Damen und Herren, auch mir fällt es natürlich sehr schwer, in dem so großartigen und transparenten Referat unseres Freundes Giersch einen Ansatzpunkt der Dialektik zu finden. Aber da mir nachgesagt wird, immer irgendwo einen Punkt zu finden, wo noch eine Möglichkeit der Diskussion besteht, so habe ich, diesem Ruf folgend, auch hier bei Herrn Giersch eine Stelle gefunden, wo wir, glaube ich, zu einer Debatte kommen können.

Herr Giersch, Sie haben sehr viel von time-lags der zyklischen Einkommensentwicklung gesprochen, und Sie haben sicherlich auch die time-lags gemeint, die in der politischen Dezision gegenüber dem, was in der Wissenschaft erkannt wird, und gegenüber dem, was in der Realität geschieht, bestehen. Das sind verschiedene Tatbestände, wobei man sich immer noch überlegen kann, wie groß etwa die lags zwischen der Realität und dem, was in der Wissenschaft erkannt wird, einerseits und zwischen dem, was die Politiker dann aus der Wissenschaft machen, andererseits sind. (Heiterkeit).

Meine Damen und Herren, nun komme ich natürlich in eine etwas schwierige Situation, sozusagen in die verkehrte Front, wenn ich nun gegenüber Herrn Giersch für mildernde Umstände in bezug auf diesen spezifischen time-lag der Politik plädiere. Ich tue das deswegen besonders ungern, weil Herr Giersch — ich will es an dieser Stelle sagen —



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit seiner Eingangsbemerkung natürlich recht hat: Es ist völlig unmöglich, daß die Mehrheit eines Wirtschaftsausschusses im Parlament bei der Behandlung eines so neuen und so großen Gesetzes, das eine neue Ära einleiten soll, es ablehnt, anerkannte deutsche Wissenschaftler zu hören, und das mit der Begründung, sie kämen durch ihre Mitgliedschaft im Sachverständigenrat in einen Interessenkonflikt. (Heiterkeit bei Prof. Dr. Giersch.) Ich kann Ihnen nur sagen, daß dagegen eine Protokollnotiz steht, daß die Minderheit des Ausschusses es ablehnt und es als eine Diskriminierung ansieht, daß deutsche Ordinarien lediglich wegen ihrer Mitgliedschaft im Sachverständigenrat nicht vor dem deutschen Parlament gehört werden können. Ich verstehe Ihren Unmut ungemein, aber es kann vielleicht für Sie ein Trost sein, daß es die erste Kampfabstimmung um dieses Gesetz im Ausschuß war, wenn auch mit negativem Ausgang. Das haben Sie also erreicht, Gegenstand einer derartigen streithaften Debatte zwischen Mehrheit und Minderheit zu sein (Heiterkeit). Hoffentlich ist das kein Omen für den weiteren Gang jener Verhandlungen.

Ich habe „mildernde Umstände" gesagt. Das hängt mit dem Thema 4, Verhaltensweisen, zusammen und mit den time-lags. Es ist ja die große Stunde der „fiscal policy" angebrochen, und dieses Thema wird morgen sicherlich noch einmal durch Herrn Neumark mit der ihm eigenen Klarheit und in derselben Transparenz behandelt werden.

Ich kann an dieser Stelle nur noch einmal sagen: Wenn die Regeln der „fiscal policy" chemisch rein durchgeführt werden sollen, dann müßte sich ein Wirtschaftspolitiker in dem aseptischen Klima eines Operationssaales befinden, um dort seine Entscheidung zu treffen. Er müßte seine Entscheidung stets in dem Augenblick treffen, wo kein Mensch in der Gesellschaft an die in Aussicht genommene Maßnahme denkt, weit bevor die Unternehmer daran denken und weit bevor — was noch etwas länger dauert — die breite Öffentlichkeit davon Kenntnis genommen hat. Er müßte lange vor jeder politisch-psychologischen Vorbereitung der öffentlichen Meinung diese Entscheidungen etwa im Zusammenhang einer antizyklischen Fiskalpolitik treffen. Um diese Kluft zu überbrücken, gibt es kein Patentmittel. Es gibt nur eines: Das Anheben des allgemeinen Informationsniveaus, nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch der Politiker und — hin und wieder, das muß ich hinzufügen, meine Damen und Herren, auch der Ökonomen. Wenn ich an eines der hier gehaltenen Referate denke, und das trifft nun weiß Gott nicht Herrn Giersch, dann habe ich zum ersten Mal gehört, daß ein Parlament etwas mit Planung und Koordination zu tun hat. Natürlich gibt es in unseren Demokratien kein Parlament, das plant und koordiniert. Im Parlament macht man Gesetze und trifft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungen. Planung und Koordinierung sind Sache der jeweiligen Exekutive. Manchmal ist also auch in unserem Bereich der ökonomischen Theorie ein politischer Informationslag festzustellen (Heiterkeit).

Ein anderes Beispiel aus der antizyklischen Politik: Wir haben — und das ist mehrfach angeklungen — alle erlebt, daß im Jahre 1964/65 eine prozyklische Steuersenkung stattfand, die in dem „Jahr der Sünde" 1965 unter anderem erheblich zur Verschuldung der öffentlichen Hand beigetragen hat. Daß die Politiker die Sünder sind, steht allemal fest. Aber wenn heute morgen — das richtet sich gegen ein anderes Referat — auf autonome Instanzen hingewiesen wurde, die weise abseits der Niederungen des parteipolitischen Betriebes stehen, z. B. die Deutsche Bundesbank, dann stelle ich fest, und ich weiß, daß ich in dieser Feststellung völlig einig mit meinem Freund Pfleiderer bin, der heute anwesend ist, daß in jenem Augenblick, als das geschah, auch die Deutsche Bundesbank nicht gegen diese prozyklische, „im schlechten Sinn" antikonjunkturelle Steuersenkung Stellung genommen hat. Es ist schon nicht so einfach, irgendwo eine Institution zu finden, die jenseits von Gut und Böse die reine Vernunft der antizyklischen Fiskalpolitik verkündet. Wenn wir jetzt einen Gesetzentwurf haben, der dies in einigen Regeln kodifizieren will, so sage ich Ihnen ganz offen: Wenn wir wenigstens damit erreichen können, daß in Zukunft eine prozyklische Politik dieser Art vermieden wird, so ist schon sehr viel erreicht (Heiterkeit).

Ein weiterer Punkt, in dem ich natürlich mit Herrn Giersch völlig übereinstimme, ist, daß eine Stabilisierungspolitik, die sich allein auf die Manipulation der Nachfrage der öffentlichen Haushalte und die Manipulation des Kreditvolumens für die privaten Investoren richtet, einem Tisch mit zwei Beinen gleicht. Herr Giersch hat weitere Dinge hinzugefügt, mit denen ich natürlich völlig übereinstimme. Die Einleitung einer Stabilisierungsaktion oder eines Gesetzes zur Stabilisierung des internen Preisniveaus ohne Rücksicht auf die jetzigen währungspolitischen Gegebenheiten enthält einfach eine schlichte Unwahrheit. Das kann nicht gut gehen. Wenn Sie wollen, ist es unter den jetzigen Bedingungen eine Lüge.

Nun hat Herr Giersch einen sehr produktiven, sehr kreativen Beitrag geleistet, um die etwas defensiven normalen Mittel der außenwirtschaftlichen Absicherung ins Offensive auszubauen. Er hat ein Modell entwickelt, um die Auslands- oder, sagen wir, Weltinflation permanent zu unterlaufen. Das ist eine großartige Sache. Aber, Herr Giersch, auch hier muß ich um mildernde Umstände bitten, wenn so etwas in diesem Stadium der wissenschaftlichen Diskussion und im nächsten Vierteljahr, währenddessen an einem solchen Gesetz gearbeitet wird,



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sicherlich nicht in dieser Form in die Gesetzesfassung gebracht wird. Wie dürftig so eine Gesetzesvorschrift dann aussieht — und ich hoffe, die erreichen wir wenigstens —, will ich Ihnen aus meinen Schularbeiten sagen (Sie haben ja auch aus Ihren Schularbeiten berichtet, soweit ich das bemerkt habe, wenn ich so sagen darf). Der Inhalt würde sicherlich sehr enttäuschend sein für Sie, aber immerhin stünde es dann da. Es würde etwa so lauten — ich spreche von einem fiktiven Land und von einer noch fiktiveren Regierung (Heiterkeit): bei außenwirtschaftlichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, deren Abwehr durch binnenwirtschaftliche Maßnahmen nicht oder nur unter Beeinträchtigung der in § 1 genannten Ziele — des „magischen Dreiecks" natürlich — möglich ist, setzt diese fiktive Regierung die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Außenhandelspolitik, der Steuerpolitik und der Wechselkurspolitik ein, soweit die Mittel der internationalen Koordination nicht ausreichen.

(Prof. Dr. Giersch: Es wäre ein guter Fortschritt!)

— Es ist ein Fortschritt. Es sind drei Instrumente angeboten, alle drei Instrumente nur unter der Voraussetzung, daß die reine Manipulation der Inlandsnachfrage nichts ausrichtet. In einigen Fällen mag die binnenwirtschaftliche Stabilisierung ja Erfolg haben. Die Manipulation der Inlandsnachfrage kann tatsächlich konform wirken in bezug auf außenwirtschaftliche Störungen. Für alle anderen Situationen werden dann drei Instrumente angeboten, wobei bei einem Instrument noch etwas Technisches hinzugefügt werden muß, was ich natürlich hier nicht zu erwähnen habe. Und schließlich: so skeptisch wir die internationale Koordination beurteilen, wir müssen immer von ihr reden, wir müssen sie immer betreiben, auch wenn wir in dieser Beziehung wohl alle mit der gehörigen Portion Skepsis versehen sind. Ich sage Ihnen das nur, um Ihnen zu zeigen, in welch bescheidener Form sich dann solche Dinge wie die außenwirtschaftliche Absicherung, wenn man sie überhaupt erreicht, in der Politik niederschlagen, sowohl was den zeitlichen lag als auch den qualitativen lag betrifft.

Nun ein letztes Wort: Ich komme zu dem Punkt, der mich etwas verwundert hat. Ich meine Ihre Resignation, Herr Giersch, in Ziffer 24 Ihres Referats in bezug auf Orientierungshilfen. Sie sagen in Ziffer 24: „Wer unter solchen Umständen einfache Orientierungshilfen gibt . . . — läuft Gefahr, eine falsche Richtung anzugeben . . ."

(Prof. Dr. Giersch: Unter solchen Umständen!)

— Ich möchte Sie so interpretieren — und daran liegt mir, wie Sie sich denken können, sehr viel —, daß Sie diese resignierende Fest-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellung gegenüber Orientierungshilfen nur gemacht haben unter der Voraussetzung, daß nichts in bezug auf die Außenwirtschaft geschieht.

(Prof. Dr. Giersch: Ja, unter diesen Umständen!)

— Aha, dann bin ich völlig beruhigt. Denn sonst wäre es, wie es hier steht, etwas ungeschützt formuliert, zumal Sie dann in Ziffer 26, nachdem Sie diesen resignierenden Satz über einfache Orientierungshilfen gesagt haben, in die ferne Zukunft gehen und sagen: „Eines Tages wird die Gesellschaft wohl auch für die großen Gruppen Regeln des Wohlverhaltens hervorbringen ...". Das empfand ich als Sprung, und das ist die Lücke, die ich in Ihrem sonst wirklich lückenlosen Referat bemerkt habe, daß Sie hier bei den Orientierungshilfen zu früh oder ungeschützt resignieren. Jetzt haben Sie klar gesagt, nur unter der Voraussetzung, daß die Regelung der außenwirtschaftlichen Problematik fehlt, um dann gleich hineinzuspringen in die etwas fernere Zukunft des allgemeinen Wohlverhaltens. Was diese Orientierungshilfen angeht — oder, wie ich und auch andere sagen (Herr Bombach zum Beispiel drückt sich da sehr viel härter aus, wenn er einfach von Einkommenspolitik spricht), „Einkommenspolitik der leichten Hand" —, so unterscheiden wir uns alle in dieser Beziehung, glaube ich, von unserem verehrten Meister in Kiel, der sein Verdikt über diesen Bereich der Politik ausgesprochen hat (Heiterkeit). Dazu muß ich in aller Freiheit feststellen: In diesem Urteil kommt der Unterschied zwischen der komparativ-statischen Modellbetrachtung und der, würde ich sagen, langfristig-dynamischen Betrachtungsweise zum Vorschein. Im komparativ-statischen Modell geht es natürlich mit kontraktbestimmten und nichtkontraktbestimmten Einkommen, darüber braucht man sich nicht viele Gedanken zu machen. In einer langfristigen Betrachtung unter den Bedingungen der Überbeschäftigung wie der expandierenden Wirtschaft ist vieles notwendig — das ist heute alles geschildert worden —, damit die Sache entweder nicht explodiert, nicht in den allgemeinen Schlendrian der Weltinflation einmündet oder noch andere unangenehme Wirkungen erzeugt. Es ist vieles notwendig und meiner Ansicht nach auch — und das wollte doch die Aktion des Sachverständigenrates — eine orientierende „Einkommenspolitik der leichten Hand", ohne die wir einfach nicht auskommen, wenn es nicht dahin kommen soll, daß wir eines Tages zu sehr viel schlimmeren Mitteln greifen müssen, die wir, glaube ich, alle so verdammen würden, wie Herr Schneider die Einkommenspolitik als drakonisch und der Marktwirtschaft nicht zugehörig streng verdammt hat. Deswegen liegt mir daran, an dieser Stelle von Herrn Giersch — zum Teil ist es jetzt durch den Dialog schon geschehen — noch eine deutlichere Erklärung zu bekommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im übrigen habe ich also selber mit meinem viel zu langen Diskussionsbeitrag gezeigt, was time-lags sind (Heiterkeit), auch in der Weise, wie mir die Gedanken hier so langsam gekommen sind. Wenn Herr Giersch gesagt hat, Zeiten der zurückgehenden Arbeitsproduktivität erzeugen einen Mehrbedarf an rationaler Wirtschaftspolitik, dann muß ich sagen: erzeugen vor allem erheblichen Mehrbedarf an Wirtschaftspolitik von seiten der Ökonomen, und zwar an *moderner* Wirtschaftspolitik. Auch da ist noch ein weiter lag vorhanden. Ich danke sehr.

(Anhaltender Beifall)

*Diskussionsleiter:*

Ich danke Herrn Schiller für seine Bemerkungen. Sie haben gezeigt, wie fruchtbar die Personalunion von Politikern einerseits und Ökonomen andererseits sein kann. Das Wort zu einer Replik hat Herr Giersch.

Prof. Dr. *Giersch:*

Ich stimme mit den Ausführungen von Herrn Schiller im wesentlichen überein. Den einen Punkt, den Sie angesprochen haben, möchte ich nochmals unterstreichen: Meine Skepsis gegenüber Lohnleitlinien bezieht sich nur auf den Fall, in dem keine Klarheit über den Kurs der Wirtschaftspolitik besteht. Denn ohne ein Minimum an Voraussicht, kann niemand eine einigermaßen zuverlässige und zutreffende Leitlinie angeben. Halten sich die Tarifpartner an Regeln, die sich nachher als falsch erweisen, weil der Markt in eine ganz andere Richtung drängt, so werden sie künftig solche Leitlinien nicht mehr akzeptieren. Das Konzept der Leitlinien als Normen sozialadäquaten Verhaltens stößt dann auf Ablehnung, und zwar nicht nur bei den Tarifpartnern.

*Diskussionsleiter:*

Ich darf nun als letztem Diskussionsredner das Wort Herrn Bombach aus Basel erteilen.

(Dr. Krengel: Eine Frage ist von Herrn Giersch noch nicht beantwortet worden!)

Prof. Dr. *Giersch:* Entschuldigen Sie, Herr Krengel, soeben fällt mir Ihre Frage wieder ein: Sie bezog sich auf die Rolle der Spekulation im Falle eines gleitenden Paritätsanstiegs der D-Mark. Die Antwort ergibt sich, wenn Sie daran denken, daß sich bei der Festlegung eines Swapsatzes in Höhe von z. B. 2 bis 3 v H das internationale Arbitragegleichgewicht verändert; das deutsche Zinsniveau wird um den Swapsatz sinken.

(Dr. Krengel: Dann haben wir negative Zinsen!)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nein, unsere Zinsen würden nicht negativ; sie hörten nur auf, außergewöhnlich hoch zu sein, weil sie dann keine Geldentwertungsrate mehr enthielten.

*Diskussionsleiter:*
Darf ich Herrn Bombach bitten!

Prof. Dr. *Bombach* (Basel):

Herr Kollege Schiller, Sie haben eines meiner Argumente weggenommen, als Sie sagten, auch der Theoretiker sei mit diesem Referat angesprochen. Es enthält eine Fülle von Forderungen an die wirtschaftstheoretische Forschung. Sie sprachen von einem time lag zwischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Aber es gibt auch einen time lag zwischen den großen Fragestellungen von heute und den Bemühungen der Theoretiker, sie zu lösen. Das glänzende Referat von Herrn Giersch enthält eine Fülle von Problemen, und zwar von Problemen, von denen der Laie denken wird, sie müßten längst gelöst sein und sie seien es auch. Aber sie sind ungelöst, zuweilen noch gar nicht erkannt.

Wir treiben heute in Deutschland explizit oder zumindest implizit Stabilisierungspolitik mit dem Glauben, daß die Inflation, die wir haben, ein Preis für zuviel Wachstum sei. Die Zusammenhänge zwischen Wachstum und Steigerung des Preisniveaus jedoch sind weitgehend ungeklärt. Ein Blick in die Statistiken zeigt, sei es ein Querschnitts- oder ein Zeitvergleich, daß heute alle Konstellationen möglich sind: Viel Wachstum mit viel Inflation, viel Wachstum mit wenig Inflation, wenig Wachstum mit viel Inflation, wenig Wachstum mit wenig Inflation. Schon daraus sollte geschlossen werden, daß Bremsen des Wachstums nicht unbedingt die richtige Politik der Preisstabilisierung sein muß, sondern daß der Schuß in die umgekehrte Richtung gehen kann (Beifall).

Wir haben eine Zeit gigantischen Wachstums und sehr wenig Inflation erlebt, und wenn wir England als Gegenbeispiel nehmen, so haben wir ein Land mit wenig Wachstum und zuviel Inflation vor uns. Eine moderne Gesellschaft, eine „pluralistische Gesellschaft" nennt man sie heute, kann ohne einen bestimmten Anstieg der Nominaleinkommen und damit der monetären Nachfrage nicht leben. Man kann leicht zeigen, warum das so sein muß: es sind strukturelle Gründe (Lohnerhöhungen in bestimmten Zweigen zur Auslösung von Faktorwanderungen ohne entsprechende Senkungen an anderer Stelle), aber insbesondere einfach die Tatsache, daß Gewerkschaften ohne einen bestimmten Nominallohnzuwachs nicht existieren können; sie müssen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erfolge vorweisen können. Ein gewisser Nominalzuwachs der Einkommen pro Jahr ist unvermeidbar. Wenn das reale Wachstum unter diesem Anstieg bleibt, dann erscheint die Differenz als Inflation.

England versucht, diese Phase zu überwinden, aus der Phase zu langsamen Wachstum herauszukommen und mindestens jene Rate zu erreichen, die Geldwertstabilität sichern würde. Dazu sind Anstrengungen erforderlich, die temporär die Situation noch verschlechtern, d. h. vorübergehend noch mehr Inflation schaffen. Das wird in England jeweils so schlimm, daß man wieder abstoppen muß. Daraus hat sich jener Begriff des stop and go geprägt.

Wir aber laufen Gefahr, uns in die umgekehrte Situation zu manipulieren, nämlich aus einer Epoche schnellen Wachstums in eine Phase langsamen Wachstums, die temporäre Erleichterung schafft. Wenn wir die Investitionen und auch die wachstumsfördernden Staatsausgaben einschränken, bringt dies *vorübergehend sicherlich Erfolge, auf lange Sicht möglicherweise aber eher mehr Inflation.* Das heißt, wir durchlaufen nach einem inflatorischen Boom eine Phase der Erholung, um schließlich aber in eine Phase kräftiger säkularer Inflation einzumünden. Wir sollten ökonomische Probleme niemals als symmetrisch betrachten. Von einem Pfad schnellen Wachstums auf einen solchen langsamen Wachstums zu gelangen, ist sehr viel leichter als umgekehrt.

Um die komplexen Beziehungen zwischen Wirtschaftswachstum und Preisstabilität in überschaubare Zusammenhänge aufzulösen, stellen wir uns ein Dreieck mit den Polen reale Zuwachsrate, Vollbeschäftigung und Lohnentwicklung vor. Was die Interdependenz zwischen Vollbeschäftigung und Lohnentwicklung anlangt, so ist man sich darüber am ehesten einig. Daß es bei Vollbeschäftigung oder gar Übervollbeschäftigung eine härtere Lohnpolitik, d. h. mehr Lohnanstieg gibt, ist unbestritten. Die Zusammenhänge zwischen Beschäftigungsgrad und realer Zuwachsrate hingegen sind viel nebuloser. Wir stehen hier vor einem jener von mir eingangs angesprochenen Fundamentalprobleme, über die wir im Grunde noch sehr wenig wissen.

Herr Krelle hatte aus dem Referat einen Satz herausgegriffen, den ich in der uns vorliegenden Kurzfassung auch sofort angestrichen habe. Er besagt, daß der „Fortschritt der Arbeitsproduktivität mit sinkendem Zuwachs des Arbeitskräftepotentials nachzulassen tendiert". Die Dinge werden also dadurch noch kompliziert, daß es nicht nur auf den Beschäftigungsgrad selbst, sondern auch auf die Wachstumsrate des Arbeitspotentials ankommt. Herr Giersch, ich würde sagen, daß es augenblicklich eine Reihe von Beobachtungen gibt, die Ihre These bestätigen. Ein treffendes Beispiel scheint mir vor allem die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schweiz zu sein, die nach einer Periode sehr starker Zuwanderung von Gastarbeitern plötzlich einen Plafond eingeführt hat. A priori sollte man denken, daß dies den Trend der Arbeitsproduktivität positiv beeinflußt, insbesondere weil die bloßen Erweiterungs- von Rationalisierungsinvestitionen abgelöst werden. Nach einem nur sehr vorübergehenden Anstieg der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität scheint diese heute eher niedriger zu liegen als vordem. Man darf also momentane Einflüsse nicht mit dem Trendeffekt verwechseln. Ich möchte jedoch davor warnen, Herr Giersch, aus einzelnen Gegenwartsbeobachtungen allgemeine Schlüsse zu deduzieren. Ich würde schlichter sagen: wir wissen noch sehr wenig, es kann sehr leicht auch das Unerwartete eintreten. Im Risiko liegt die Gefahr.

Was nun bedeutet dies? Die nicht gegebene Eindeutigkeit des Zusammenhanges zwischen Beschäftigungsgrad und realer Zuwachsrate erklärt, daß es trotz raschen Wachstums durchaus (relative) Preisstabilität geben kann. Zwar steigt wegen des hohen Beschäftigungsgrades der Nominallohn, zugleich aber eben auch das reale Sozialprodukt mit ausreichender Rate. Jedenfalls scheint es, als brauchten wir einen hohen Beschäftigungsgrad, um ein befriedigendes Wachstum zu haben. Andersherum wäre es sehr viel einfacher. Dann könnte man sagen: finden wir uns mit einer gewissen, leichten Arbeitslosigkeit ab, haben dabei schnelles Wachstum und Preisstabilität, und wegen der höheren Zuwachsrate später einmal trotz weniger Anstrengungen sogar einen höheren Lebensstandard. Leider ist dies ein Wunderland, nicht die Realität.

Wie nun kann eine vollbeschäftigte Wirtschaft mit ausreichendem Wachstum ohne zu viel permanenter Inflation leben? Die Tarifautonomie will niemand angetastet wissen, wenn auch der Grad von Enthusiasmus, mit dem man sich zu ihr bekannt, recht unterschiedlich ist. Alle möglichen Lösungsversuche sind diskutiert worden. Dazu kurz drei Bemerkungen.

Erstens die Frage, ob sich der Prozeß der Lohnbildung, weil man die unbedingte Tarifautonomie beibehalten will und Maßhalteappelle versagt haben, mit den klassischen Instrumenten in den Griff bekommen läßt: mit Geldpolitik und Fiskalpolitik. Ein Wirtschaftsjournalist, ich glaube, es war Fritz Seidenzahl, schrieb neulich sinngemäß etwa folgendes: Bei der deutschen Wirtschaftspolitik der Gegenwart scheine noch immer der Aberglaube vorzuherrschen, man könne die Massenkaufkraft mit den klassischen Instrumenten in den Griff bekommen. Geht dies wirklich? Ich würde antworten: ob es geht oder nicht, zumindest kommt jene zeitliche Verzögerung ins Spiel, die in der Nachkriegszeit so viel Verwirrung gestiftet hat und mit eine der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ursachen für die Schwierigkeiten mit dem augenblicklichen Weltwährungssystem gewesen ist. Die heutigen deutschen Schwierigkeiten sind ja zum guten Teil eine Folge einer sehr verzögerten Anpassung der Lohnbildung an die verminderten realen Zuwachsraten, und Herr Giersch hat diesem lag mit Recht eine zentrale Stellung eingeräumt.

Zweitens möchte ich fragen, ob die Nebenwirkungen, die sich einstellen, wenn man die klassischen Instrumente und nur diese einsetzt, überhaupt das sind, was wir wollen. Da die Hauptlast auf den Schultern der Geldpolitik lag, kam es dazu, daß der Zinssatz die Größenordnung von 10 v. H. und mehr erreichte. Ein gutes Maß an zukünftiger Inflation ist darin schon einkalkuliert. Stellen wir uns vor, der Zinssatz hätte längere Zeit dieses ungewöhnliche Niveau beibehalten, und es gelänge wirklich, Preisstabilität zu erreichen. Was soll mit jenen Unternehmen geschehen, die große Objekte zu 10 v. H. finanziert haben und deren Profitrate dann unter diesen Satz sinkt? Sollen sie bankrott gehen?

Eigentlich ist man sich sehr weitgehend darin einig, daß vor allem der private Konsum Federn lassen muß, präziser gesagt: dessen Zuwachsrate, doch zögert man sehr, ihn unmittelbar anzusprechen. Also wird der Umweg über die Investitionen gesucht: es soll ein kontraktiver Multiplikatorprozeß ausgelöst werden, der dann auch den Konsum trifft. Die Investitionen werden eingeschränkt, das Wachstum dadurch beeinträchtigt, aber eigentlich meinte man gar nicht die Investitionen. Brauchen wir diesen Umweg wirklich?

Wenn ich Sie recht verstehe, Herr Giersch, dann streben Sie *statt einer nur taktischen eine strategische Lösung* an. Wir müssen uns lösen von dem Glauben, es reiche aus, wenn einmal im Jahr eine Art Nationalbudget aufgestellt wird, wenn Produktion, Produktivität, Steuereinnahmen, Staatsausgaben, Investitionen usw. abgeschätzt werden und sich dann die Schätzungen über die Arbeitsproduktivitätsentwicklung des nächsten Jahres doch als falsch erweisen — noch gibt es ja keine wissenschaftlichen Grundlagen, den Produktivitätsfortschritt eines einzelnen Jahres auch nur einigermaßen genau vorausberechnen zu können. Geben wir also das unerfreuliche Verfahren des jährlichen Handelns und Feilschens und des Schätzens über den Daumen auf, und betreiben wir auch die Lohnpolitik strategisch, d. h. auf längere Sicht gerichtet. Hier stimme ich voll zu. Simple Pläne eines Produktivitätslohnes habe ich bisher stets abgelehnt. Eine solche strategische produktivitätsorientierte Lohnpolitik, die natürlich alle volkswirtschaftlichen Belange berücksichtigen muß, also etwa einen wachsenden Anteil der Staatsausgaben, der die Möglichkeiten der Lohnexpansion einengt, oder eine wachsende Vermögensbildung auf Seiten der Arbeiter, womit sie erweitert werden, ist etwas ganz anderes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nun aber kommt der Pferdefuß, und dies ist mein dritter Punkt: die internationalen Beziehungen. Betreiben wir eine solche strategische produktivitätsorientierte Lohnpolitik, so muß zu der geschätzten langfristigen Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität — Schätzungen des längerfristigen Durchschnitts sind ungleich weniger problematisch als Schätzungen für kurze Zeiträume — noch jene Rate von Inflation hinzugerechnet werden, die vom Ausland auf uns zukommt, und die wir nicht beeinflussen können (Prof. Dr. Giersch: Ganz sicher!). Der Wissenschaftler gerät damit in ein Dilemma. Er muß quasi die Inflation „wissenschaftlich sanktionieren", er muß empfehlen, sie vorweg in die Löhne einzukalkulieren. Ist dies zu verantworten? Die andere Alternative aber wäre unehrlich, nämlich mit einem Modell zu arbeiten, das logisch inkonsistent ist: Regeln für eine Preisstabilisierung anzubieten, an die wir gar nicht glauben. Es wäre überdies unsozial. In Deutschland zwar sind beinahe alle Schichten gegen die Inflation einigermaßen abgesichert, in anderen Ländern viel weniger. In Ländern, in denen z. B. die Altersrenten noch nicht gekoppelt sind, gaukeln die Regierungen Preisstabilisierung vor, die sie gar nicht erreichen können, auch nicht erreichen dürfen, weil sich, wenn die Umwelt weiterhin mit Inflation lebt, in der Struktur der Wirtschaft ein Export-*bias* einstellen würde, der nur unter größten Schwierigkeiten wieder zu korrigieren ist.

Bis zu diesem Punkt sehe ich, Herr Giersch, eigentlich nur Übereinstimmung. Diskutieren ließe sich über das Problem des Wechselkurses. Sollen wir Ihren Lösungsvorschlag akzeptieren und vom Postulat der unbedingten Stabilität des Wechselkurses abrücken? Selbst wenn wir davon überzeugt wären, daß Adjustierungen des Wechselkurses der beste Ausweg sind, müssen wir uns mit der anderen Alternative auseinandersetzen, d. h. den Tatbestand zugrunde legen, daß wir bis auf weiteres eben noch mit festen Kursen leben müssen. Was aber muß dann geschehen: muß es dann nicht eine Art Koordination der Lohnpolitik auf höherer als nur nationaler Ebene geben? Kommt es sonst nicht dazu, daß jedes Land einfach die Inflationsrate der Umwelt einkalkuliert und sich für sich selbst exkulpiert? Man spricht in Brüssel viel über Harmonisierung. Bagatellen werden bereits harmonisiert, und vielleicht wird man eines Tages auch die Hundesteuer harmonisieren. Merkwürdigerweise wird noch kaum über eine Harmonisierung der Lohnpolitik gesprochen, d. h. über den Prozeß der Entstehung jener Einkommen, die zwei Drittel unseres Sozialproduktes ausmachen.

Ich möchte mit einem Kompliment schließen, indem ich noch einmal an den Satz anknüpfe: Die Wirtschaftstheorie von heute — und ich betrachte Ihr Referat, Herr Giersch, als ein essentiell theoretisches

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Referat — ist die Wirtschaftspolitik von morgen. In bezug auf Ihr Referat wollen wir hoffen, daß der Ausspruch stimmt.

(Anhaltender Beifall).

*Diskussionsleiter:*

Ich habe noch dem letzten Votanten für seinen Beitrag zu danken und die überaus anregende Diskussion zu schließen. Sie hat ihren Ausgangspunkt bei dem brillanten Vortrag von Herrn Giersch genommen; nicht weniger brillant konnte demgemäß die Diskussion ausfallen. Ihr Ausgang zeigt mir, daß meine Hoffnung auf sprühende Funken tatsächlich in Erfüllung gegangen ist.

Die Sitzung ist geschlossen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Zweiter Tag

# Mittwoch, 28. September 1966

## Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft

Von Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. *Fritz Neumark* (Frankfurt/Main)

### I.

Das von mir zu behandelnde Thema schließt eine doppelte Gefahr ein: Einerseits liegt es nahe, den Gegenstand meines Referats so aufzufassen, daß dieses sich ausschließlich mit den altehrwürdigen Budgetfragen beschäftigt, was zur Folge hätte, daß ich kaum mehr als eine Mischung von — zumindest den Spezialisten — wohlbekannten Einzelheiten darzubieten vermöchte; andererseits könnte man dazu neigen, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft lediglich unter dem Gesichtswinkel ihrer Integration in eine umfassende Wirtschaftsplanung zu untersuchen.

Ich möchte mein Thema anders interpretieren und in meinen Ausführungen Funktionen sowie technische Details der jährlichen Haushaltpläne weitgehend als bekannt voraussetzen, um meine Betrachtungen auf Fragen zu konzentrieren, die sei es notwendige Reformen des Budgetwesens, sei es ergänzende überbudgetäre Planungsmaßnahmen und -einrichtungen innerhalb der öffentlichen Wirtschaft und für diese betreffen, wobei es offen bleibt, ob und ggfs. wie eine Koordination mit einer gesamtwirtschaftlichen „Planifikation" besteht. Selbstverständlich üben alle finanzwirtschaftlichen Aktionen des Staates Wirkungen auf den privaten Sektor und damit das gesamtwirtschaftliche Geschehen aus; in dem Maße, wie solche Rückwirkungen von den Leitern der öffentlichen Finanzpolitik ins Kalkül einbezogen werden (was seit längerem zunehmend geschieht), bilden sie offensichtlich einen wesentlichen Aspekt der Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, und sie werden daher auch in meinen Darlegungen berücksichtigt werden. Im übrigen gehe ich von der Arbeitshypothese aus, daß es sich bei dem hier zugrunde gelegten „Staat" um ein realdemokratisches Gemeinwesen handelt, das keine allgemeine (sc. vollzugsverbindliche) Wirtschaftsplanung kennt, dessen politisch verantwortliche Träger jedoch in Übereinstimmung mit den in der Bevölkerung herrschenden Ansichten mehr oder minder weitreichende globale Interventionen des Staates,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbesondere solche kostender und sich folglich in den Haushaltplänen niederschlagender Art, für notwendig zur Verwirklichung der obersten Ziele von Wirtschafts- und Sozialpolitik halten.

Auch wenn der Untersuchungsgegenstand in der skizzierten Weise eingeengt wird, verbleibt eine solche Fülle von Problemen, daß, will der Redner die Normaldauer eines Vortrags nicht überschreiten, eine Beschränkung auf eine kleine Anzahl von Fragen unerläßlich ist. Bei der mir so durch die Sache auferlegten Auswahl ist eine gewisse Willkür unvermeidlich. Abgesehen davon, daß vielleicht die Diskussion Gelegenheit bieten wird, Probleme, die ich in meinem Referat willentlich nicht behandelt habe, zu erörtern, bitte ich, aus der Nichterwähnung gewisser Probleme nicht zu schließen, ich hielte diese für unwichtig.

Positiv gesagt, werden sich meine Ausführungen in der Hauptsache mit folgenden Fragen befassen:

1. *Welche Nachteile weist die heute übliche, im wesentlichen auf ein Jahr beschränkte Haushaltplanung auf?*
2. *Inwieweit kann dem unbefriedigenden Zustand dieser Planung durch Reformen der traditionellen Budgetierung, inwieweit muß ihm durch ergänzende Maßnahmen, wie namentlich eine mehrjährige Finanzplanung, abgeholfen werden?*
3. *Welche speziellen politischen, technisch-organisatorischen und ökonomischen Probleme werfen derartige Reformmaßnahmen auf?*

## II.

Daß von einer bestimmten Größe und Komplexheit an jede, also auch die öffentliche Wirtschaft schon aus rein ökonomischen Gründen einer gewissen Vorausschau und in diesem Sinne einer „Planung" bedarf, dürfte evident sein. Es scheint jedoch, als könne man in bezug auf länger zurückliegende Perioden allenfalls von „Surrogaten für einen förmlichen Solletat"[1] sprechen, während in Wirklichkeit nur mehr oder minder exakte und vollständige Istetats, d. h. Haushaltrechnungen, vorlagen. Der Gedanke, zunächst bestimmte Teile, später das Ganze öffentlich-finanzwirtschaftlicher Transaktionen für einen bestimmten künftigen Zeitraum in Geldgrößen zu schätzen und diese Voranschläge zumindest für die wichtigsten Ausgaben für vollzugsverbindlich[2] (wenn

---

[1] W. *Lotz:* Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1931, S. 105.

[2] Diese Auffassung ist bis auf den heutigen Tag nicht unbestritten. Regierung und hohe Ministerialbürokratie, unterstützt durch zahlreiche Rechtsgelehrte, behaupten in ihrer Mehrheit, die Ausgabensätze im Haushaltsplan stellten immer und zur Gänze nur Ausgabeermächtigungen dar, von denen der Finanzminister nach seinem Ermessen Gebrauch machen dürfe bzw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch im Sinne von Maximalermächtigungen) zu erklären, tauchte erst auf, als mit der Zunahme der öffentlichen Einnahmen mit Zwangsabgabencharakter, vor allem: der Steuern, die *politischen* Aspekte der Etats immer deutlicher in Erscheinung traten. Diese sollen nicht nur Richtlinien der Regierung für die Verwaltung, sondern auch, ja vielleicht sogar in erster Linie ein Instrument sein, um die Ermessensfreiheit der Exekutive einzuschränken und sie der Kontrolle des Parlaments zu unterstellen.

Seit den frühen Kämpfen um das parlamentarische Budgetrecht ist der spezifisch politische Aspekt der Haushaltplanungen nie mehr ganz verlorengegangen. Neben ihn ist jedoch, entsprechend den ökonomisch-soziologischen Wandlungen, die zum modernen Interventionsstaat führten, fortschreitend die Einsicht getreten, daß das Budget (mindestens auch) ein „*economic* document"[3] ist und man die Planungstechnik so ausgestalten müsse, daß der Haushaltplan nicht nur für eine ordnungsmäßige Verwaltung, sondern auch für eine weit über das Fiskalische hinausreichende Rationalität der öffentlichen Finanzwirtschaft, kurz gesagt: eine optimale Allokation der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen, ein brauchbares Mittel darstelle.

Unter diesem doppelten Gesichtswinkel: dem politischen und dem gesamtwirtschaftlichen, soll nunmehr unsere erste Frage, also die nach den *Nachteilen der heute üblichen Budgetpraxis,* behandelt werden.

1. Angesichts der seit langem in den USA, Frankreich, England und nunmehr auch in der Bundesrepublik entbrannten lebhaften Diskussion über mehrjährige Planungen liegt es nahe, mit der Erörterung der Frage zu beginnen, was sich für und wider eine *Ausdehnung der Budgetperiode über das seit langem übliche Jahr hinaus* anführen läßt.

Es ist weitgehend vergessen worden, daß beispielsweise in der niederländischen Verfassung von 1815 zehnjährige Haushaltpläne vorgesehen waren, daß es in Bayern bis 1868 ebenfalls zehn-, später (ähnlich wie auch in vielen anderen deutschen Staaten) zweijährige Budgets gab, und

---

könne. Diese Auffassung ist jedoch m. E. nur dem Grundsatz nach zutreffend; sie schließt Ausnahmen in Gestalt parlamentarisch expressis verbis als solcher beschlossener „Ausgabenbefehle" nicht aus. Darauf habe ich bereits in meinem „Reichshaushaltplan" (Jena 1929) hingewiesen. Den jüngsten Beweis bilden Vorgänge in der Zeit der *Kennedy*-Administration, die allerdings schließlich mit einem Kompromiß endeten, der die Entscheidung offenließ. (Vgl. dazu T. C. *Sorensen: Kennedy,* dte. Ausgabe München (1966), S. 344—346.)

[3] Vgl. dazu beispielsweise die Veröffentlichung des U.S. „Joint Economic Committee": The Federal Budget as an economic document, Washington 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es wurde immer wieder — allerdings meist auf Grund irriger Vorstellungen — auf das britische Beispiel des „Consolidated Fund" hingewiesen, wenn man eine Erweiterung des zeitlichen Horizonts der laufenden Haushaltplanung beabsichtigte. Alle diese Institutionen und Bestrebungen der Vergangenheit waren *rein politisch motiviert* — genauer: sie entsprangen dem Wunsche reaktionärer Regierungen, die Volksvertretungen so selten wie möglich zusammentreten und auf die öffentliche Finanzwirtschaft Einfluß nehmen zu lassen, wohingegen der Hinweis, zweijährige Haushaltsberatungen würden gründlicher als jährliche sein und daher zu „Ersparnissen" führen, nur ein Scheinargument war. Wegen der vielen idyllisch erscheinenden Stabilität der damaligen ökonomisch-sozialen Verhältnisse sowie der zumeist sehr bescheidenen jährlichen Veränderungen im Volumen der Ausgaben und der Steuern, deren Gegenstand und Erhebungstechnik überdies weitgehend „starr" waren, ist das ökonomische Gegenargument gegen eine Ausdehnung der Budgetdauer: sie würde die Genauigkeit der Voranschläge stark beeinträchtigen, für die Zeit — sagen wir — bis zum 1. Weltkrieg wenig überzeugend.

Wie liegen die Dinge in dieser Hinsicht nun gegenwärtig?

Das Parlament hat in demokratischen Staaten heute jederzeit die Möglichkeit zusammenzutreten; es ist nicht mehr auf Haushaltdebatten angewiesen, um seine Stimme zu Gehör zu bringen. Was früher nur Vorwand war, kann heute aus verschiedenen Gründen als wirkliches Argument zugunsten zweijähriger Haushaltpläne dienen. Das moderne Budget ist viel zu umfangreich und kompliziert geworden, als daß es sämtlichen Abgeordneten, ja selbst den Experten in den Ausschüssen möglich wäre, sich mit allen Einzelheiten zu beschäftigen und darüber hinaus das Hauptziel von Etatdebatten anzuvisieren: nämlich eine kritische Beurteilung der Gesamtpolitik der Regierung einerseits, eine solche der wahrscheinlichen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der geplanten finanzpolitischen Aktivität andererseits. Es kommt hinzu, daß die Volksvertretungen häufig vergessen, daß die politische (und — abgeleitet — auch die wirtschaftliche) Effizienz der Haushaltplanung entscheidend davon abhängt, daß diese auf der einen Seite rechtzeitig erfolgt und auf der anderen in bezug auf ihre Einhaltung bzw. Exaktheit ihrer Einzelanschläge fortlaufend intensiv und zeitnahe anhand der Haushaltrechnungen überprüft wird. Was den ersten Punkt anlangt, so läßt sich kaum mehr von „Planung" sprechen, falls die Ausnahme zur Regel wird und der Haushaltplan, wie insbesondere in der BRD, so gut wie immer erst mehrere, oft viele Monate nach Beginn der Periode, für die vorgeblich „geplant" wird, in Kraft tritt. Sofern Regierung und/oder Parlament nicht in der Lage oder gewillt sind, das Vorherigkeitsprinzip strikt zu beachten, muß man daraus die nötigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folgerungen ziehen. Entsprechendes gilt für die Rechnungskontrolle. Wenn Regierung und Verwaltung wissen, daß noch in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht im Prüfungswesen geschulte Wirtschaftswissenschaftler, sondern (fast) ausschließlich Juristen bei den Rechnungshöfen tätig sind[4] und die Volksvertretungen sich nur flüchtig und erst nach vielen Jahren um die entscheidende Frage der Planungsgenauigkeit bzw. -effizienz kümmern, d. h. darum, ob bzw. inwieweit im einzelnen wie im ganzen (erhebliche) Abweichungen des Ist vom Soll, also von der Planung, stattgefunden haben, so wird diese unweigerlich salopp und darüber hinaus die Position der Legislative im politischen Kräftespiel entscheidend geschwächt werden.

2. Einer der gewichtigsten Einwände, die gegen die herrschenden Haushaltplanungs- und -beratungsmethoden geltend zu machen sind, bezieht sich darauf, daß die Einjährigkeit der Rechnungsperiode selbst bei der Verabschiedung von Gesetzen mit (häufig progressiv) wachsenden Folgekosten dazu verführt, *kurzfristige Gesichtspunkte* auch dort vorherrschen zu lassen, wo eine lang- oder doch mittelfristige Betrachtung und Planung im Interesse ökonomisch-finanzieller Rationalität geboten wären. Diese Tatsachen gewinnen eine um so größere Bedeutung, als aus technischen, sozialen und ökonomischen Gründen die Fristigkeit finanziell besonders stark zu Buch schlagender Projekte zuzunehmen neigt und die üblichen Haushaltplanungsmethoden selbst in bezug auf jährliche (fortdauernde) Ausgaben es Regierung und Parlament zu vergessen erlauben, daß alle Finanzpolitik eine Wahl zwischen Alternativen ist, für diese Wahl aber nach Möglichkeit rationale Kriterien (Maßstäbe) zur Verfügung stehen müssen. Es überwiegt daher nicht nur die kurzfristige, sondern auch die *isolierte Betrachtung* in der Budgetfeststellung. Will man Beispiele, die sich zu Hunderten anführen ließen, so muß hier genügen, an die Auswirkungen etwa des Grünen Plans oder der Sparprämiengesetze zu erinnern. Im übrigen enthalten

---

[4] Die Folge davon und des generellen Vorherrschens eines juristisch-kameralistischen Denkens in der Verwaltung ist, daß cum grano salis noch nach mehr als 1 1/2 Jahrhunderten gilt, was der hannoveranische Hofrat A. W. *Rehberg* in seinem (auch sonst lesenswerten) Büchlein „Ueber die Staatsverwaltung in Monarchien und die Dienerschaft des Regenten" (Hannover 1807, S. 52/53) schrieb: „Vergebens wird ein Heer von Civil-Bedienten in beständiges Aufgebot gesetzt, um jedem Groschen nachzujagen, der aus den Rechnungen zu desertieren drohet; wenn man den Verstand und die Aufmerksamkeit lähmt, welche Thaler in die Rechnungen hineinschaffen könnten. Es ist aber in der Tat dahin gekommen, daß man glaubt, die Vollkommenheit in der Staatswirthschaft erreicht zu haben, wenn über jedes Deficit von Pfennigen gegen den Etat eben so viel Aufhebens gemacht wird, als über ein Achteltempo vom Präsentirt das Gewehr in dem bewunderungswürdigen Systeme der neueren Kriegskunst ... In beyden werden die Menschen so ermüdet, daß sie die Aufmerksamkeit auf das wesentliche, und die Kraft, es zu betreiben, ganz verlieren."



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Verteidigungshaushalte aller größeren Mächte ein umfangreiches Anschauungsmaterial dafür, welche Schwierigkeiten sich daraus ergeben können, daß auf der einen Seite militärisch-technische Belange langfristige Programme und diesen entsprechende „Bindungsermächtigungen" u. dgl. erfordern, während auf der andern Seite Fehleinschätzungen der technischen Entwicklung nach Art und Tempo seitens der Wehrexperten bisweilen zu grotesken Fehlverwendungen von Ressourcen führen.

3. Ein dritter gewichtiger Nachteil der gegenwärtigen Haushaltplanungspraxis besteht darin, daß auch bei optimaler Beobachtung des Vorherigkeits- und des Genauigkeitsgrundsatzes *Bewilligungen und faktische Ausgaben* wegen der *„Bindungsermächtigungen"*, der *zeitlichen Übertragbarkeit* gewisser Budget-Kredite usw. in einem schwankenden, aber meist recht erheblichem Maße *voneinander differieren.* Das hat verschiedene Konsequenzen. So wird einerseits dem Finanzminister die rein kassenmäßige Ordnung der Finanztransaktionen, aber natürlich auch eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik erschwert, und andererseits ist sich das Parlament weitgehend nicht darüber im klaren, welche Beträge von seinen für ein bestimmtes Jahr ausgesprochenen Bewilligungen nun tatsächlich in diesem Jahr in Anspruch genommen und in welchem Tempo bzw. wann Bewilligungen aus früheren Jahren zu Ausgaben werden. Um ein Beispiel aus den USA anzuführen, so entfielen von den rd. 99 Mrd. Dollar Bundesausgaben des Jahres 1963/64 nahezu 69 Mrd. auf Ausgaben, die — weil überwiegend aus früheren, aber eben noch nicht (völlig) ausgeschöpften Bewilligungen sowie solchen, die als „permanent" oder für einen unbestimmten Zeitraum gelten, resultierend — als parlamentarisch kaum kontrollierbar, d. h. vor allem: nicht reduzierbar anzusehen waren, während der „relativ kontrollierbare" Rest nur etwa 30 Mrd. ausmachte[5]. Verglichen mit (angeblich!) in der Bundesrepublik vorherrschenden Verhältnissen wäre freilich sogar dieser Zustand noch nahezu als beneidenswert elastisch anzusehen, wird doch bei uns von den Politikern und der hohen Ministerialbürokratie seit langem die These vertreten, mehr als 9/10 aller öffentlichen Ausgaben lägen (zumindest im Bund) „fest" in dem Sinne, daß sie, da auf Gesetz oder Vertrag beruhend, als fixe Daten der Planung „hingenommen werden" müßten. Daß unter diesen Umständen eine Flexibilität anstrebende Fiskalpolitik, da sie ja allenfalls nur einen Teil der restlichen knapp 10 % des Ausgabenbudgets zur Bekämpfung eines Inflationsdrucks verringern könnte, keine ins Gewicht fallenden Effekte zu erzeugen vermöchte, liegt auf der Hand. Es bedurfte erst

[5] S. „Controlling Federal Expenditure", Project Note No. 51 der Tax Foundation, New York 1963, p. 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der bitteren Erfahrungen nach der Ausgabenorgie des Bundestags am Vorabend der letzten Wahlen, um die Regierung dazu zu veranlassen, durch das sog. Haushaltssicherungsgesetz der Öffentlichkeit die banale Wahrheit[6] vor Augen zu führen, daß wenn auch vielleicht nicht die vertraglichen, so doch die legal festgelegten Ausgaben im Bedarfsfall sehr wohl modifiziert werden können, indem man nämlich die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen ändert[7].

4. Eine der gesamtwirtschaftlich bedeutsamsten Schwächen der gegenwärtigen Planungstechniken in der öffentlichen Wirtschaft dürfte darin bestehen, daß, z. T. wegen des unzulänglichen Zeitraums, der in Betracht gezogen wird, *weder Gesamterfolg(-nutzen) noch Gesamtbelastung(-kosten) einzelner Projekte hinlänglich exakt geschätzt und mit denen konkurrierender Projekte verglichen werden.* Zwar ist es üblich, vielfach sogar gesetzlich geboten, etwa bei Bauten, die sich über mehrere Jahre erstrecken, einen Gesamtkostenvoranschlag gelegentlich der Anforderung der ersten Rate vorzulegen. Aber abgesehen davon, daß diese Anschläge, insbesondere in Zeiten schleichender Inflation, oft sehr fragwürdig sind, muß betont werden, daß die wirtschaftlichen (und: die sozialen) *Fernwirkungen* von Projekten bzw. Programmen meist gänzlich vernachlässigt werden; dabei sind unter letzteren nicht nur Ausgabemaßnahmen, sondern z. B. auch Steueränderungen zu verstehen. Nun ist zuzugeben, daß — worauf noch zurückzukommen sein wird — eine Quantifizierung von Nah- und noch mehr natürlich von Fernwirkungen finanzwirtschaftlicher Aktionen meist außerordentlich schwierige Probleme aufwirft, daß aber zumindest einige Länder auf gewissen Gebieten doch bereits zu bedeutsamen (wenn auch gewiß noch nicht voll befriedigenden) Ergebnissen gelangt sind, während andere, wie die Bundesrepublik, sich damit begnügen, höchst vage, empirisch-zah-

---

[6] Als solche habe ich sie seit Jahren den zuständigen Stellen zu erweisen gesucht. — Vgl. auch beispielsweise die Bemerkung P. D. *Hendersons* (in seinem der Biarritz-Tagung der I.E.A., September 1966, vorgelegten Bericht über „Political and budgetary constraints: some characteristics and implications", p. 11 des MS), daß die Folgekosten früher übernommener Verpflichtungen nicht „a very rigid constraint" darstellten, da „at a pinch commitments can be modified or given up and policies can be changed".

[7] Daß die von der Exekutive so gern betonte „Starrheit des überwiegenden Teils der Ausgaben" faktisch nicht annähernd in dem Maße besteht, wie das behauptet wird, geht auch daraus hervor, daß überall mehr oder minder erhebliche Differenzen zwischen Haushalt-Ist und -Soll zu konstatieren sind, die freilich nur z. T. auf Verstöße gegen das Genauigkeitspostulat, z. T. dagegen auf die Unzulänglichkeiten der Veranschlagungsmethoden zurückgehen. Vgl. dazu etwa die mit empirischen Belegen ausgestatteten Darlegungen des Mitglieds des U.S. Budget-Bureaus S. M. *Cohn:* Problems in estimating federal government expenditures, in „Journal of the American Statistical Association", vol. 54, 1959, p. 717 ff., besonders auch die Tabelle (auf p. 724): „Comparisons of actual budget totals with estimates, 1947—1959."



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lenmäßig nicht untermauerte Vermutungen aufzustellen, wenn es sich etwa darum handelt, Subventionen oder sozialpolitische Gesetze oder spezielle Steuerbegünstigungen oder was sonst immer als ökonomisch geboten hinzustellen. Entscheidend scheint mir in diesem Zusammenhange zu sein, daß die Auswahl der kostenden Maßnahmen: die Wahl zwischen verschiedenen Ausgabeprojekten ebenso wie die zwischen Ausgabeerhöhungen und Steuersenkungen sowie in bezug auf letztere: die Präferenzen für diese oder jene konkrete Steuerermäßigung, gegenwärtig überwiegend, wenn nicht ausschließlich unter rein politischen, oft nur gefühlsmäßig begründeten Erwägungen stattfindet, da die (Nutzen und) Kosten (namentlich die „social costs") der Alternativmaßnahmen nicht einmal größenordnungsmäßig bekannt sind.

5. Obwohl in dieser Hinsicht in neuerer Zeit zweifellos erhebliche Fortschritte erzielt worden sind, gehört die *Exaktheit der Einnahme-, speziell der Steuerschätzungen* zu jenen Gebieten der Haushaltplanung, die noch manches zu wünschen übrig lassen. Die britischen Steuervoranschläge genießen seit langem den Ruf, dem budgetären Genauigkeitsprinzip so weit zu entsprechen, wie das nur möglich ist. Das hängt allerdings teilweise damit zusammen, daß diese Voranschläge ja faktisch erst unmittelbar vor Beginn des Rechnungsjahres aufgestellt oder doch publiziert zu werden brauchen, während in den meisten anderen Staaten mindestens ein halbes Jahr, wenn nicht mehr vergeht, ehe das die Einnahmeschätzungen enthaltende Budget verabschiedet wird. Es kommt hinzu, daß beispielsweise auch hinsichtlich der *Einnahmen aus Kreditnahme* Annahmen über die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarkts gemacht werden müssen, die auf höchst unsicheren Füßen stehen, und zwar namentlich dann, wenn, wie in Bundesstaaten, außer dem Bundesanleihebedarf der von Einzelstaaten und Gemeinden zu berücksichtigen ist.

Neben objektiven, großenteils nicht oder doch nur z. T. zu überwindenden Schwierigkeiten spielen nun bei der Unexaktheit der Einnahmeschätzungen vielfach bewußte „Manipulationen" eine Rolle, d. h. eine im Widerspruch zum Genauigkeitspostulat stehende Schön- oder Schwarzmalerei. Besitzt das Parlament die Befugnis, Regierungsansätze nach eigenem Ermessen abzuändern (im Zweifel: zu erhöhen, um eine — vielfach bloß fiktive — Deckung für Mehrausgaben zu finden), so kann die Rationalität der Haushaltplanung zusätzlich stark beeinträchtigt werden.

6. Daß ein Haushaltplan nur dann seinen finanz- und wirtschaftspolitischen Funktionen voll zu genügen vermag, wenn er sämtliche beabsichtigten Ausgaben und die Gesamtheit der voraussichtlich disponiblen Deckungsmittel umfaßt, liegt auf der Hand und ist seit län-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerem durch die formelle Legalisierung des von der Theorie seit eh und je postulierten *Vollständigkeitsprinzips* anerkannt worden. Es muß jedoch beachtet werden, daß dieses Budgetprinzip in praxi namentlich in zweierlei Hinsicht bedeutsame Ausnahmen erleidet: Auf der einen Seite gewinnen in vielen Staaten die parafiskalischen Gebilde eine wachsende Bedeutung, und auch in ihrer Finanzgebarung mehr oder minder autonome öffentliche Unternehmungen bleiben, aus an sich verständlichen und oft billigenswerten Gründen, meist außerhalb des allgemeinen Haushaltplans; auf der anderen Seite ist, was vor allem in Bundesstaaten große Bedeutung hat, *eine die geplanten Transaktionen aller politischen Ebenen umfassende Gesamtübersicht* überhaupt nicht oder doch nur in unvollkommener Form oder/und mit erheblicher Verspätung — „post festum" — verfügbar. Zwar findet dann, wenn eine Neuregelung des Finanzausgleichs Verhandlungen erforderlich macht, ein gewisser Austausch von Informationen statt, doch ist dieser weder regelmäßig noch umfassend. Da nun aber offensichtlich nicht nur die Haushaltplanung für eine bestimmte Gebietskörperschaft wegen der wechselseitigen finanziellen Abhängigkeit der einzelnen Positionen lediglich dann eine rationale Auswahl zwischen den theoretisch bzw. „an sich" erwünschten zahllosen Ausgabeprojekten und den verschiedenen Finanzierungsmethoden gestattet, wenn dem Vollständigkeitspostulat genügt wird, sondern Entsprechendes auch im Hinblick auf die Ausgaben und Deckungsmittel der Gesamtheit der politischen Ebenen sowie der Parafisci gilt, muß sich aus dem Fehlen einer Gesamtübersicht — auch wenn diese, wie hier unterstellt wird, nur informativen Charakter für die Beteiligten hätte — eine Reihe von schweren Nachteilen für jeden einzelnen Haushaltplan und zugleich für die Rationalität der Ressourcen-Allokation, soweit diese durch die Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Haushalte berührt wird, ergeben.

7. Nur mit wenigen Worten sei noch auf eine Frage eingegangen, die primär, wenn nicht ausschließlich formal bedeutsam zu sein scheint, in Wirklichkeit jedoch auch materielle Relevanz besitzt: die der Zweckmäßigkeit eines *außerordentlichen Haushaltplans*.

Über das, was „außerordentliche" Ausgaben sind, ist mit wenig befriedigenden Argumenten über ein Jahrhundert lang im Schrifttum gestritten worden. Einigkeit bestand dagegen im wesentlichen darüber, daß Krediterlöse zwar nicht die einzige Art „außerordentlicher" Einnahmen darstellen, wohl aber die mit Abstand wichtigste; daran wurde seltsamerweise auch dann noch festgehalten, als sich, nach einem Worte H. *Laufenburgers* die „reconnaissance de l'emprunt comme ressource *permanente et officielle* de la section des investissements du budget unique" längst durchgesetzt hatte. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, wie zeitweilig insbesondere Frankreich, hat sich weder in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

England noch in den USA noch in Deutschland die Institution eines besonderen außerordentlichen *Budgets* durchgesetzt, jedoch findet sich bei uns bis auf den heutigen Tag die erstmals im Reichsetat 1889/90 vorgenommene Scheidung des Haushalts in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil. Daß und warum diese Scheidung unzweckmäßig ist, habe ich bereits vor fast 4 Jahrzehnten dargetan[8], und die Kritiken, die in neuerer Zeit an dieser Einrichtung von so ausgezeichneten Sachkennern wie etwa *Vialon* und *Senf* geübt worden sind, haben zusätzliche Argumente für eine Abschaffung jener Zweiteilung geliefert.

Nun hat, z. T. im Anschluß an Reformen, die bereits in den dreißiger Jahren in Ländern wie Schweden verwirklicht wurden, immer wieder, namentlich auch in den Vereinigten Staaten, die Erwünschtheit eines sog. *„capital budget"* Gegenstand lebhafter Diskussionen gebildet. Aber obwohl nicht in Abrede gestellt wird, daß die innerhalb eines einheitlichen Budgets vorgenommene Gliederung der Ausgaben in „laufende" und „Investitionsausgaben" nützlich oder sogar notwendig ist, dürfte doch heute in Finanztheorie und -praxis mehrheitlich die Auffassung vertreten werden, daß eine solche Reklassifikation keineswegs die Aufstellung eines besonderen außerordentlichen *Haushaltplans* impliziert. Die jüngste — freilich auf das US-Bundesbudget beschränkte — sehr gründliche Untersuchung auf diesem Gebiete, die von der Brookings Institution veröffentlichte Studie von M. S. *Comiez*[9], gelangt jedenfalls zu dem Ergebnis, daß ein „capital budget" überflüssig sei, da alle von dessen Befürwortern angestrebten Zwecke ebenso gut, aber ohne manche sonst zu gewärtigenden Nachteile, innerhalb des bestehenden Budgetierungssystems erreicht werden könnten. In der Tat ist der „normale" (einheitliche) Haushaltplan durchaus geeignet dazu, etwa unter den laufenden Transaktionen jährliche Absetzungen für Abnutzung öffentlicher Kapitalgüter, Rückstellungen für mögliche Verluste aus Forderungen (gewährten Darlehen) oder Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften) u. dgl. vorzusehen, ebenso wie es leicht möglich ist, wirklich einmaligen Charakter tragende Einnahmen „on capital account" von laufenden zu sondern. Die gegenwärtig bei uns und ähnlich in manchen anderen Staaten üblichen Budgtierungsmethoden jedoch verleiten zur Rezeption der theoretisch längst überholten Ansicht,

---

[8] F. *Neumark:* Der Reichshaushaltplan, op. cit., S. 202 ff.

[9] M. S. *Comiez:* A Capital Budget Statement for the U.S. Government, Washington 1966. — Aus der deutschen Literatur s. u. a. H. C. *Recktenwald:* Kapital- und Investitionshaushalt, in: „Probleme des öffentlichen Budgets", hrsg. v. H. *Jecht,* Schr.d.Ver.f.Socialpol., N. F., Bd. 31, Berlin 1964, S. 73 ff., und die Darlegungen H. *Weichmanns* über den „Wegfall des außerordentlichen Haushalts" in Hamburg in seiner Studie über die dort (dank ihm) verwirklichte Budgetreform, im „Finanzarchiv", N. F. Bd. 25, 1966, S. 42 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentliche Investitionen aller Art, zumindest aber solche „werbenden" Charakters, dürften ökonomisch legitim immer kreditmäßig finanziert werden, während für Art und Maß der Kreditnahme doch konjunktur- und wachstumspolitische Überlegungen entscheidend sein sollten; ferner werden Finanzminister und/oder Parlament u. U. der Versuchung erliegen, zu den öffentlichen Kapitalgütern auch Anlagen, die militärischen Zwecken dienen, zu rechnen, obwohl man mit *Comiez* wird sagen müssen, daß solche Anlagen "actually more akin to consumption goods" sind und daher in den „current account" gehören. Schließlich hängt es mit diesen Momenten auch zusammen, daß ein ökonomisch sinnvoller, für fiskalische Analysen und Maßnahmen informativ geeigneter Haushaltabschluß bei der gegenwärtigen Praxis kaum möglich ist, worauf u. a. von W. *Dreissig* und P. *Senf* wiederholt nachdrücklich hingewiesen worden ist[10].

8. Ein letzter Punkt, den ich hier hervorheben möchte (natürlich bei weitem nicht der letzte aller Punkte, die in einer umfassenden Untersuchung zu behandeln wären), bezieht sich auf *organisatorische Aspekte.* Auf den ersten Blick scheint es selbstverständlich zu sein, daß Planungen in der bzw. den und für die öffentliche(n) Finanzwirtschaft(en) seitens des (Bundes-)Finanzministeriums vorzunehmen sind. Aber selbst wenn von den zusätzlichen Schwierigkeiten abstrahiert wird, die in föderalistisch strukturierten Gemeinwesen sich aus der Tatsache ergeben, daß der Zentralstaat im allgemeinen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verbindlich für die Länder und deren Gemeinden mitplanen kann, dürfte die erwähnte Lösungsmöglichkeit nicht — oder genauer: nur unter ganz bestimmten, keineswegs überall gegebenen Bedingungen — die richtige und realisierbare sein. Diese Bedingungen beziehen sich auf die Ausstattung des Finanzministeriums mit hochqualifizierten, insbesondere auch wirtschaftswissenschaftlich gut ausgebildeten Planungskräften einer-, die Position des Finanzministers innerhalb der Regierung, und zwar sowohl seinen Kabinettskollegen als auch dem Regierungschef gegenüber, andererseits. Fehlt es an solchen Kräften und besitzt der Finanzminister nicht eine überragende Stellung innerhalb der Regierung (etwa nach Art der des britischen Schatzkanzlers), so kommt es, wie die gegenwärtige Praxis in vielen Ländern zeigt,

[10] P. *Senf:* Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in „Probleme des öffentlichen Budgets", op. cit., S. 11 ff., und W. *Dreissig:* Zum Begriff des Budgetüberschusses und Budgetfehlbetrages, ib., S. 37 ff. S. auch die Ergebnisse der außerordentlich aufschlußreichen empirischen Untersuchungen von *Comiez* in den Appendices zu seinem oben genannten Buch, insbesondere die Tabelle G—1, p. 139, aus der hervorgeht, wie sehr sich (unter verschiedenen Annahmen) die bei der gegenwärtig in den US üblichen Abschlußmethode ergebenden Budgetsalden verändern, je nachdem wie man gewisse „außerordentliche" Ausgaben und/oder Einnahmen haushaltplanmäßig behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entweder überhaupt gar nicht erst zu längerfristigen Planungen oder aber diese sind quantitativ und/oder qualitativ unbefriedigend.

## III.

Nachdem im vorhergehenden auf einige wesentliche Mängel der heute in vielen Ländern üblichen öffentlich-wirtschaftlichen Planungsverfahren hingewiesen wurde, soll im folgenden von Abhilfsmitteln die Rede sein. Auch hier muß ich mich selbstverständlich mit kurzen Andeutungen begnügen.

1. Wie oben hervorgehoben, führt eine einjährige Haushaltperiode zwangsläufig zu eine Beeinträchtigung der ökonomischen Rationalität der Planung. Da die früheren politischen Bedenken gegen die Verlängerung jener Periode heute keine Rolle mehr spielen und die fast überall, wenn auch in unterschiedlicher Form anzutreffenden Mehrjahresbewilligungen (im Grenzfall, wie bei den amerikanischen „no-year appropriations", ist die Bewilligung bis auf Widerruf sogar indefinit) die früher erwähnten Übelstände wenn überhaupt, so nur teilweise ausschalten, sollte m. E. der auf den ersten Blick zugleich radikal und reaktionär anmutende Übergang zu *zweijährigen Haushaltperioden* ernsthaft in Betracht gezogen werden — vorausgesetzt freilich, daß er mit den erforderlichen Ergänzungsreformen verbunden wird.

Praktisch kann man sich diese Lösung etwa folgendermaßen vorstellen:

Ausgaben und Einnahmen werden im Haushaltplan künftig statt für ein Jahr, *für zwei Jahre veranschlagt und bewilligt,* wobei jedoch die Haushalttitel *für jedes dieser beiden Jahre getrennt ausgewiesen* werden. In vielen Fällen werden die Voranschläge für das erste der beiden Jahre mit denen für das zweite übereinstimmen, in anderen (neben gewissen Ausgaben bei den meisten Steuern) nicht. Die Beratungen in den gesetzgebenden Körperschaften werden, da sie nur alle zwei Jahre stattfinden, intensiver und ausgedehnter sein können. Entscheidend ist, daß — etwa nach amerikanischem Muster — zu Beginn der Plenarberatungen der ursprünglich vorgelegte Budgetentwurf entsprechend den inzwischen eingetretenen bzw. vorhersehbar gewordenen Veränderungen à jour gebracht wird. Nachtragpläne dürfen, um der Neuregelung nicht ihren Sinn zu nehmen, keineswegs häufiger werden, als das zur Zeit üblich ist, doch wäre eine auf größere Ausgabeposten einerseits, wichtige Einnahmeposten, vor allem die bedeutenderen Steuerquellen andererseits beschränkte Rektifikation durch das Parlament (natürlich entsprechend einem Regierungsentwurf) nach Ablauf des ersten Jahres der Haushaltperiode angebracht. Auf diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weise würde erreicht, a) daß dem Vorherigkeitsgrundsatz besser Rechnung getragen werden könnte, b) daß das Parlament seine Beratungen zumindest in bezug auf diejenigen Budgetposten, die für jedes der beiden Jahre (nahezu oder völlig) übereinstimmen, einzuschränken vermöchte, c) Zeit gewänne, den entscheidenden Fragen der gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der geplanten Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit zu widmen, sowie d) die Möglichkeit bekäme, seine Rechnungsprüfungstätigkeit zu intensivieren und zu beschleunigen; daß letzteres freilich schon unter den bestehenden Verhältnissen nicht unmöglich wäre, beweisen nicht nur die britischen, sondern auch die dank *Henigs* Initiative in der Zeit der Weimarer Republik gemachten Erfahrungen.

2. Es ist selbstverständlich, daß die vorgeschlagene Verdoppelung der Dauer der Haushaltsperiode für sich allein außerstande wäre, die früher hervorgehobenen Nachteile des Überwiegens kurzfristiger Gesichtspunkte und isolierter Betrachtung bei der administrativen Vorbereitung sowie namentlich der parlamentarischen Beratung des Budgetentwurfs zu beseitigen. Dazu bedarf es vielmehr der Einbettung des Haushaltsplans in eine *mehr-*, d. h. praktisch mindestens *vierjährige Finanzplanung.*

Um Mißverständnissen zu begegnen, ist zunächst hervorzuheben, daß — wie *Tinbergen*[11] es formuliert — "the budget has the character of an *authorization,* whereas the plan has the nature of a guide"; so unterscheidet der hier gemeinte mehrjährige Finanzplan sich einerseits von einem Plan, wie er in einer zentralgeleiteten Wirtschaft zur Anwendung käme, durch den gewollten Mangel an strenger Vollzugsverbindlichkeit, andererseits von einer üblichen Projektion (Vorausschau) dadurch, daß er nicht bloß hypothetisch ermittelte Entwicklungen ohne Wertung darstellt, sondern aus verschiedenen möglichen Alternativen eine oder einige auswählt, um sie als politisch wünschenswert zu bezeichnen — mit der Konsequenz, daß die auf den gewählten Alternativen aufbauenden Schätzungen zu offiziell akzeptierten Orientierungspunkten für die Regierungspolitik, soweit diese kostende Maßnahmen impliziert, werden. Demgemäß müssen die (ein- oder zweijährigen) Haushaltplanentwürfe nach Umfang und Struktur grundsätzlich den Finanzplandaten angepaßt werden. Daß diese freilich nicht vollständig starr sein dürfen, ergibt sich nicht nur daraus, daß schon infolge von Fehleinschätzungen der Deckungsmöglichkeiten, und zwar sowohl der Steuern als auch der Kreditoperationen, Revisionen der geplanten Ausgaben erforderlich werden können, sondern auch im Hin-

[11] J. *Tinbergen*: Government Budget and Central Economic Plan, in: „Openbare Financien", vol. III, 1949, p. 197.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blick auf Änderungen (mit oder ohne Regierungsumbildung) der politischen Leitbilder. Überdies besteht heute weitgehende Übereinstimmung darüber, daß für Finanzpläne nur eine sog. *gleitende Planung* in Frage kommen kann, bei der nach Ablauf einer Planungsphase — im Zweifel: eines Jahres — der Gesamtplan sowohl anhand der inzwischen gemachten Erfahrungen revidiert als auch durch jeweilige Hinzufügung einer entsprechenden neuen Phase vervollständigt wird, so daß der Gesamtplanungszeitraum in jedem Jahr der gleiche ist.

Es liegt auf der Hand, daß man bei einem derartigen Finanzplan in erster Linie, wenn nicht ausschließlich an *öffentliche Investitionsprogramme* denkt, und sicherlich ist seine Hauptbedeutung auf diesem Gebiet zu suchen. Es wäre jedoch falsch, eine solche Beschränkung vorzunehmen, schon deshalb, weil das ohne stabilitätspolitische Gefahren zu realisierende Investitionsvolumen nicht zuletzt von den *Gesamtfinanzierungsmöglichkeiten*, die es also ebenfalls zu projizieren gilt, und darüber hinaus von den *laufenden Ausgaben aller Art* abhängt, unter denen sich nicht zuletzt Folgekosten sowohl früherer beschlossener Investitionen als auch von Ausgaben mit Subventionscharakter befinden.

Wenn auch, wie betont, Finanzplan und Projektion nicht identisch sind, so muß doch jedem Finanzplan eine *Vorausschau* zugrunde liegen. Diese ist natürlich keine „Prognose", d. h. sie sagt *nicht,* was nach Ansicht ihrer Autoren *unter allen Umständen sein wird,* vielmehr begnügt sie sich mit der Schilderung dessen, was geschehen *kann* bzw. unter ganz genau bezeichneten Voraussetzungen *vermutlich geschehen wird.* In bezug auf letztere müssen zwei Gruppen von Annahmen voneinander geschieden werden: Auf der einen Seite stehen Hypothesen hinsichtlich der allgemeinen, für das Wirtschaftswachstum bzw. die dieses bestimmenden Makrogrößen entscheidenden Entwicklungsbedingungen, von denen Maß und Tempo des Zuwachses an Deckungsmitteln, aber natürlich auch zahlreicher Ausgaben abhängen; auf der anderen Seite müssen Voraussetzungen in bezug auf Art, Umfang und Durchführungstempo bestimmter einnahme- oder/und ausgabepolitischer Programme gemacht werden, die zum Teil ihrerseits die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu beeinflussen vermögen.

Praktisch kann man sich den Vorgang der Finanzplanung so vorstellen, daß die damit betraute Stelle sich zunächst von der Regierung die von dieser als erwünscht angesehenen Programme (darunter beispielsweise auch die angestrebte Ausgaben- bzw. Steuerquote im Verhältnis zum Sozialprodukt sowie neben neuen Investitionsvorhaben das Auslaufenlassen älterer Projekte) als vorgegebene Planungsdaten verschafft und unter Berücksichtigung der als mehr oder minder „fix"

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angesehenen laufenden Ausgaben und Folgekosten bereits beschlossener Programme den Finanzplan *mit Alternativlösungen je nach den Hypothesen über Wirtschaftswachstum usw.* entwirft. Stellt sich dann heraus, daß die von der Regierung gewünschten Maßnahmen mit der als möglich oder wahrscheinlich vorauszusehenden Gesamtwirtschaftsentwicklung nicht vereinbar sind, d. h. etwa eine Steigerung der Steuerquote oder eine stabilitätspolitisch bedenkliche Ausweitung der Kreditfinanzierung erforderten, im zweiten Falle folglich möglicherweise mit einer über das als „erträglich" angesehene Maß an Geldwertsenkung hinausgehenden Inflation verbunden wären, so muß es der Regierung überlassen bleiben, daraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen, m. a. W. ihre ursprünglichen Planziele zu revidieren und daraufhin die Planerstellungsbehörde mit einer entsprechenden Änderung ihres Plans zu beauftragen. Daß dieser auch dann noch Alternativlösungen auf Grund möglicher unterschiedlicher wirtschaftlicher und/oder außenpolitischer Entwicklungen enthalten kann — ja, sollte —, ist evident. Am Schlusse hat jedenfalls ein Finanzplan zu stehen, der die *Manifestation eines politischen Aktionsprogramms der Regierung* ist, also das zum Ausdruck bringt, was die Regierung (alternativ) zu tun gewillt ist, wenn diese oder jene wirtschaftliche (oder auch außenpolitische) Entwicklung sich realisiert. So richtig es daher auch theoretisch sein mag, wenn der Protagonist wirtschaftlicher, speziell auch finanzwirtschaftlicher Vorausschauen, Gerhard *Colm*, in seiner jüngsten, ausgezeichneten Veröffentlichung[12] meint: "Projections can have either a normative or a probability character", so glaube ich doch, daß diese Unterscheidung, auf einen Finanzplan angewandt, sich verflüchtigt, weil ein derartiger Plan, wie angedeutet, zugleich einerseits „normativ" in dem Sinne sein muß, daß er den Programmrealisierungswillen der Regierung zum Ausdruck bringt, und andererseits von den möglichen Alternativen nicht nur eine als einzig wahrscheinliche unterstellt, sondern mehrere Hypothesen zuläßt, um der Leitung der öffentlichen Finanzwirtschaft zu gestatten, die Haushaltgebarung flexibel, d. h. je nach der tatsächlichen Entwicklung, zu gestalten.

Es versteht sich für die hier vorausgesetzten politischen Verhältnisse, daß die Regierung normalerweise die gesetzgebenden Körperschaften nicht auf ihren Finanzplan verpflichten kann, aber ebenso, daß diese (und die breitere Öffentlichkeit) ihn als willkommenes Informations- und Orientierungsmittel benutzen werden. Wahlfieber und Demagogie werden sich gewiß nicht gänzlich durch ein solches Instrument ausschalten lassen, doch haben „Ausgabenexzesse" in der Vergangenheit

---

[12] G. *Colm* and P. *Wagner:* Federal Budget Projections, The Brookings Institution, Washington 1966, p. 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei vielen Abgeordneten zweifellos nur deshalb keinen Widerstand gefunden, weil diese über die langfristigen Auswirkungen ihrer Beschlüsse nicht oder nicht hinreichend unterrichtet waren.

Ergänzend sei hervorgehoben, daß selbstverständlich etwa bereits bestehende Partialpläne, z. B. solche für den Straßenbau, das Erziehungswesen, die wissenschaftliche Forschung im allgemeinen oder auf bestimmten Gebieten u. dgl. mehr, mit ihren Ergebnissen in den allgemeinen Finanzplan eingegliedert werden müßten. Dieser basiert ja überhaupt weitgehend auf derartigen Teilplanungen. Im wesentlichen Unterschied zu den gegenwärtig vorherrschenden Verhältnissen jedoch gewinnt der Finanzplan als Instrument rationaler Finanzpolitik erst dann seinen vollen Nutzen, wenn die Ergebnisse der Einzelplanungen, die heute ohne Koordination vorgenommen zu werden pflegen, unter dem Gesichtswinkel der finanziellen Bewältigungsmöglichkeiten — selbstverständlich bei Berücksichtigung der generellen Ziele der Wirtschaftspolitik — zunächst auf ihre Konsistenz hin miteinander verglichen und erst nach entsprechender „Abstimmung" in den Gesamtfinanzplan übernommen werden.

3. Das Vorhandensein eines mehrjährigen Finanzplans, an dem sich die ein- oder zweijährigen Haushaltpläne zu orientieren haben, läßt die Nachteile, die sich gegenwärtig aus der zeitlichen Übertragbarkeit von Haushaltmitteln u. a. ergeben, geringer werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn, wie wünschenswert, der Finanzplan (mindestens: auch) auf eine *Cash-Basis* gestellt wird. Es müßten in jedem Jahr, das der Plan umfaßt, nebeneinander *zwei Alternativen* aufgeführt werden, nämlich einmal diejenige, derzufolge die veranschlagten Ausgaben (annähernd) voll zur kassenmäßigen Verausgabung führen, und zum andern eine Version, bei der die (etwa aus stabilitäts- oder konjunkturpolitischen Gründen erforderliche) Verschiebung eines Teils der an sich auf das betreffende Jahr entfallenden Beträge als möglich oder wahrscheinlich unterstellt wird. Selbstverständlich sind im zweiten Falle auch Rückwirkungen auf den Budgetsaldo einzukalkulieren, d. h. beispielsweise (zusätzliche) Schuldentilgungen, Zuweisungen an eine Ausgleichsrücklage u. dgl. mehr.

4. Eines der schwierigsten Planungsprobleme, das namentlich in den letzten zehn Jahren stark diskutiert worden ist, bezieht sich auf die Möglichkeiten, den politisch entscheidenden Instanzen — Parlament wie Regierung — möglichst exaktes Material an die Hand zu geben, auf Grund dessen die ihnen obliegende Entscheidung über die „Auswahl" der „Programme", m. a. W. die Ausgabealternativen, wie sie angesichts der auch für die öffentliche Finanzwirtschaft vorgegebenen prinzipiellen Knappheit der (Deckungs-)Mittel, die ihrerseits großenteils

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur Reflex der gesamtwirtschaftlichen Begrenztheit der Ressourcen ist, stets unerläßlich ist, versachlicht oder wenn man will: rationalisiert werden könnte.

Worauf ich hier anspiele, ist offensichtlich jene Art ökonomischer Analysen, die in Deutschland wohl am besten unter dem Ausdruck *„cost-benefit-analysis"* bekannt ist, die aber im anglo-amerikanischen Schrifttum alternativ auch als „cost-utility-analysis", „investment planning" u. ä. bezeichnet wird. Es dürfte alles andere denn Zufall sein, daß dieses Verfahren dogmengeschichtlich auf Juvénal *Dupuits* berühmten Aufsatz aus dem Jahre 1844 über „la mesure de l'utilité des travaux publics" zurückgeht. Denn, um das vorgreifend zu sagen, es sind namentlich öffentliche Arbeiten, wie etwa Bewässerungsanlagen, Damm-, Kanal-, Straßenbau usw., bei denen man die Kosten-Nutzen-Analyse schon seit längerem praktisch oder zur Illustration theoretischer Darlegungen verwendet, und zwar mit relativ gutem Erfolg. Neu ist (neben einer mit größtem Scharfsinn, der freilich bisweilen von Unsinn nur durch Haaresbreite geschieden ist, vorgenommenen Verfeinerung der Verfahren als solcher) das Bemühen, diese Analyse *generell* auf öffentliche Ausgaben — insbesondere die für Verteidigung, Erziehung und Volksgesundheit — anzuwenden, und in der Tat würde sie — sofern das möglich sein sollte — erst dann ihre ganzen Vorzüge entfalten können. Denn es dürfte auf der Hand liegen, daß es zwar außerordentlich wichtig und interessant zu sein vermag, wenn man etwa alle direkten wie indirekten privaten und volkswirtschaftlichen („social") Kosten und Nutzen eines Ausbaus der Hochschulen oder auch der Ersetzung eines bestimmten Verteidigungsprojekts durch ein anderes quantifizieren könnte, daß aber für Budget- und Finanzplanentscheidungen doch letztlich ausschlaggebend sein muß, das Netto-Ergebnis eines Projekts mit dem *aller* anderen bereits in Durchführung begriffenen oder alternativ in Frage kommenden vergleichen zu können. Dabei darf überdies keine Beschränkung auf Investitionen als solche erfolgen, es müßte vielmehr die Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben in Betracht gezogen werden. Welche Schwierigkeiten in diesem Falle entstehen, wird später noch zu erörtern sein.

5. Es ist häufig schwer, die Unterschiede (sofern es solche überhaupt gibt) zu erkennen, die zwischen den namentlich in der neueren amerikanischen Literatur und Praxis anzutreffenden Konzepten einer „cost-benefit-analysis", eines „cost-effectiveness approach", einer „goals analysis", einer „systems analysis", eines „program appraisal" und des „program budgeting" bestehen. Wenn ich es richtig sehe, ist all' diesen Verfahren der Wunsch gemeinsam, einmal die primär oder ausschließlich an administrativen Merkmalen orientierte Planung, wie sie heute noch in der formalen Budgetgestaltung vorherrscht, durch eine solche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu ersetzen, die die Ausgaben nach Funktionen oder Leistungen gliedert („performance budget"), und zum andern durch Programme, die der Verwirklichung sogenannter „national goals" dienen, derart planen, organisieren und auf ihre gesamtwirtschaftlichen Nettonutzen abschätzen zu können, daß Exekutive und Legislative ihre letztlich politisch bestimmten Entscheidungen in möglichst vollkommener Kenntnis der ökonomischen Alternativen zu treffen vermögen und die vergleichsweise wirtschaftlich rationellste Methode zur Erreichung eines Ziels ausgewählt zu werden vermag.

Von entscheidender Bedeutung für die Rationalität aller dieser und verwandter Verfahren ist m. E., daß man sich nicht damit begnügt, die komparative Bewertung von Programmen, die vielfach angesichts der Mittelknappheit miteinander konkurrieren, aber bisweilen auch einander ergänzen, auf der Basis monetärer Beträge vorzunehmen, sondern daneben auch die wahrscheinlichen Rückwirkungen auf die Inanspruchnahme *realer* (physischer) Größen, wie Arbeitskräfte und andere nationale Ressourcen, in Rechnung zu stellen sucht[13]; dabei kommt es unter Umständen auch auf *regionale Effekte* an, die beabsichtigt sein können oder nicht, je nachdem, ob und ggf. mit welcher Zielrichtung eine Regionalpolitik betrieben wird, und die zweifellos, wie namentlich am Beispiel gewisser Ausgaben des US-Verteidigungsministeriums gezeigt werden kann, für die örtliche und sachliche Konzentration von Faktoren oft sehr bedeutsam sind[14].

Mit dem vor wenigen Monaten in den USA in die Budgetierungspraxis übernommenen Verfahren eines sogenannten *„Program Budgeting"*, von dem Murray L. *Weidenbaum* zutreffend als „applying economic analysis to government expenditure decisions" spricht[15], ist einerseits die Verbindung von kurzfristiger Budget- und mittel- bzw. langfristiger Finanzplanung offiziell rezipiert und andererseits der Versuch gemacht worden, teils auf der Grundlage verfeinerter moderner Buchhaltungsmethoden, teils mittels administrativer Umgestaltungen das ökonomisch-finanzielle Gewicht und die reale Effizienz aller kostenden Regierungsmaßnahmen in Erscheinung treten zu lassen.

---

[13] Vgl. dazu NPA Pamphlet über „Programm appraisal in the Federal Government", Dec. 1965, p. 5.

[14] Vgl. namentlich R. E. *Bolton:* Defense purchases and regional growth, The Brookings Institution, Washington 1966. S. auch die Bemerkung von F. *Smith* (in Anmerkung b), S. 4, „Program appraisal", op. cit.), daß „the impact of the (space) program ... has been concentrated on a half dozen cities", sowie neuestens H. *Zimmermann* und H. D. *Klingemann:* The regional impact of defense purchases in the Federal Republic of Germany, Referat auf der „Third European Conference of the Peace Research Society (International)", Vienna, September 1966.

[15] M. L. *Weidenbaum:* Economic analysis and government expenditure decisions, in: „Finanzarchiv", N. F., Bd. 25, 1966, S. 463 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist im Rahmen dieses Vortrags selbstverständlich nicht möglich, eine einigermaßen erschöpfende Darstellung auch nur der Grundzüge des neuen Systems zu geben, vielmehr muß es sein Bewenden mit ein paar Andeutungen haben[16].

Die wichtigsten Ziele des neuen „planning-programming-budgeting" ergeben sich aus den bisher zu beobachtenden Schwächen der traditionalen Haushaltplanung: die zu kurze Frist, innerhalb derer über die verschiedenen Ausgabenprojekte zu entscheiden ist, die unzulängliche Klarheit und Konkretheit der von den Ressorts geplanten Maßnahmen, die Mängel in der Präsentation alternativer Programme, das Fehlen hinlänglich exakter und systematischer Veranschlagungen der künftigen Kosten gegenwärtig beschlossener Projekte und die zu geringe Bedeutung, die einer formalisierten „planning and system analysis" für Haushaltentscheidungen beigemessen wird. Im Hinblick darauf ist nunmehr in jedem Ministerium und mehreren anderen Behörden („agencies") eine Planungsstelle mit ständigen hochqualifizierten Spezialisten geschaffen worden, die die geplanten Ziele der Behörde und die verschiedenen Wege bzw. Maßnahmen zur Realisierung dieser Ziele ökonomisch zu analysieren hat. Erst hierdurch werden die organisatorischen Vorbedingungen für die Durchführung eines vieljährigen Planungs- und Programmierungsprozesses geschaffen, der alle verfügbaren Daten in sinnvolle Kategorien gliedert, auf Grund derer die administrativen und politischen Instanzen rationale Entscheidungen zu fällen vermögen. Das jährliche Haushaltplanungsverfahren ist so gestaltet, daß es, von Entscheidungen über umfassende („broad") Programme ausgehend, diese in Einzelentscheidungen für eigentliche Budgetzwecke übersetzen kann und auf diese Weise die geeigneten Programm- und Finanzdaten für Exekutive und Legislative verfügbar macht. Bemerkenswert ist, daß besonderes Gewicht auf die wertende Gegenüberstellung von Alternativlösungen gelegt wird, daß wo immer möglich eine eingehende „cost-benefit"-Analyse erfolgen soll und daß die Gesamtkosten aller geplanten Maßnahmen, und zwar auf einer mehrjährigen (5jährigen), auch die wahrscheinlichen Nutzen umfassenden Basis, darzulegen sind. Ziele und geplante Erfolge sollen möglichst nicht nur in monetären, sondern auch in nicht-finanziellen Größen ausgedrückt werden, bei den Kosten sind ggf. auch Aufwendungen für Entwicklung, Forschung u. dgl. zu berücksichtigen, und es sind alle für ein Programm verwendeten Annahmen und Kriterien explicite ebenso aufzuführen wie die wichtigsten

---

[16] Ich stütze mich dabei hauptsächlich auf das „Bulletin" No. 66/3 des „Bureau of the Budget" vom 12. 10. 1965 sowie das dazugehörige „Supplement" vom 21. 2. 1966, die gekürzte Version einer umfangreichen Studie der RAND Corporation über „Program Budgeting" (Washington 1965) und den bereits erwähnten Artikel von *Weidenbaum*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darin enthaltenen Unsicherheiten. Die in den USA im Herbst dem Budgetbureau zu übermittelnden Voranschläge der Ressorts, die die Grundlage für den im Januar dem Kongreß vom Präsidenten vorgelegten Budgetentwurf bilden, der seinerseits bis zum 1. Juli zu verabschieden ist, sind grundsätzlich in Übereinstimmung mit den Daten des mehrjährigen „Program and Financial Plan" zu halten. Von entscheidender Bedeutung ist der Hinweis in den Instruktionen des Budgetbureau-Direktors (Ch. *Schultze),* daß zwar die Ressorts zunächst an keine finanziellen u. a. Richtlinien gebunden sind, daß jedoch „the basis of program decisions is *choice* among alternatives, and assessment of priorities" und es ebenso wichtig ist, überholte Programme oder solche mit geringerer Priorität einzuschränken bzw. zu ändern, wie andere auszuweiten oder neue zu ersinnen.

Wie vielleicht schon aus diesen wenigen Andeutungen ersichtlich ist, verlangt ein System wie das soeben skizzierte, daß man in allen Ministerien eine größere Zahl hochqualifizierter Planungsfachleute anstellt, die nicht nur über gründliche Kenntnisse der modernen volks- und betriebswirtschaftlichen Theorien und Methoden, sondern auch über die für das betreffende Ressort wesentlichen speziellen Fachkenntnisse verfügen. Die nach wie vor natürlich Regierung und Parlament vorbehaltene politische Entscheidung wird ihrerseits auf Grund der auf diese Weise rationalisierten Planung versachlicht und wirtschaftlicher gestaltet werden können; das wird nicht zuletzt dadurch ermöglicht, daß — wie erwähnt — neben den finanziellen Kosten bestimmter Programme die für deren Erfolg und Durchführung relevanten realen Größen anzuführen sind, man sich also (um, statt auf die höchst komplizierten technischen Details alternativer Verteidigungsprogramme einzugehen, hier ein höchst simples Beispiel zu nennen) bei einer geplanten Hilfsaktion zugunsten betagter Armer ein Bild von dem Finanzaufwand und zugleich von dem Umfang des Personenkreises machen kann, der von diesem Projekt profitieren würde, und zwar sowohl der absoluten Zahl der Individuen wie deren Anteil an der Gesamtbevölkerung nach.

## IV.

Ich wende mich nun in einem letzten Abschnitt noch kurz gewissen *Einzelproblemen und Schwierigkeiten* zu, die bei der Durchführung im vorhergehenden erörterter Reformen auftreten können. Aus der Fülle der Fragen kann ich hier nur wenige herausgreifen; dabei will ich mich auf die folgenden beschränken: einmal solche *politischen Charakters,* die das Verhältnis von Legislative und Exekutive sowie die relative Machtposition der Zentralstaatsregierung bei Haushalt- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzplanung betreffen, sodann Probleme der *Planungsorganisation*, die ihrerseits in Fragen der Qualifikation der Planer und solche administrativer Natur zerfallen, und schließlich gewisse *technische Aspekte des „program-budgeting"* sowie das damit zusammenhängende Problem der *Grenzen einer Anwendung der „cost-benefit"-Analyse*.

1. a) Auf der einen Seite ist es unbestritten, daß in einer realen Demokratie die Volksvertretung bei der Festlegung des Haushaltplans ein gewichtiges Wort mitzusprechen hat; auf der anderen haben sich im Laufe einer bald halbhundertjährigen Entwicklung in vielen Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, infolge gewisser politisch-sozialer Wandlungen *Antagonismen zwischen Exekutive und Legislative* herausgebildet, die der Rationalität der öffentlichen Haushaltführung nicht eben förderlich sind.

Ich kann hier nicht näher auf das immer wieder erörterte Problem eingehen, ob und ggf. wie die sogenannte Ausgabeninitiative des Parlaments wirksam eingeschränkt werden könnte und sollte, sondern begnüge mich mit der Bemerkung, daß m. E. zumindest dann, wenn in einem Lande das Zweiparteiensystem besteht, eine zu politischer Führung befähigte Regierung in der Lage sein wird, ökonomisch-finanziell fragwürdige Beschlüsse der gesetzgebenden Körperschaften zu verhindern. Dabei ist freilich vorausgesetzt, daß diese von der Regierung regelmäßig mit zutreffenden, rechtzeitig gegebenen Informationen versorgt werden und überdies gute, ehrliche (also nicht demagogische) Öffentlichkeitsarbeit geleistet wird.

Daß es in dieser Hinsicht bei uns vielfach nicht zum besten bestellt ist, dürfte kaum zu leugnen sein — einer der Gründe dafür, die mittelfristige Finanzplanung zu fordern, ist ja gerade die Tatsache, daß (wie bereits erwähnt) der Bundestag über die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen seiner Entscheidungen nicht hinlänglich unterrichtet ist. Wird nun aber eine solche Planung, wie sie u. a. von der EWG-Kommission[17] und der Finanzreform-Kommission[18] vorgeschlagen wurde und im Regierungsentwurf des Stabilitätsförderungsgesetzes (§ 5) vorgesehen ist, die ökonomische Vernunft der Abgeordneten wirklich stärken, und werden, gesetzt auch, dies würde der Fall sein, die Machtverhätnisse zwischen Exekutive und Legislative sich nicht durch den Finanzplan künftig verschieben?

---

[17] S. Kap. V (insbes. Tz. 9—11) des Entwurfs eines Programmes für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1966—1970), BT-Drucks., 5. Wahlperiode, No. V/629, S. 46 ff.

[18] Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, Tz. 477 ff. Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen von H. *Haller* in: Das Gutachten zur Finanzreform, „Konjunkturpolitik", 12. Jg., 1966, S. 94 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die (natürlich nur mit Vorbehalt zu gebende) Antwort auf diese Doppelfrage hängt entscheidend von der Gestalt des Finanzplans einer-, seiner politischen Bedeutung andererseits ab. Die im „Finanzbericht 1966" des Bundesfinanzministeriums (S. 93 ff.) enthaltene „mittelfristige Finanzvorausschau" etwa, auch wenn sie nur die gewollt rudimentäre Skizze eines Plans sein sollte, kann in der vorliegenden Form dem Parlament keine wirksame Hilfe bei seinem Bemühen, auf Grund langfristiger umfassender Daten wirtschaftliche Zweckmäßigkeit neben spezifisch politischen Präferenzen ins Kalkül einzubeziehen, geben, und zwar schon deshalb nicht, weil es an den erforderlichen Alternativrechnungen und einer exakt-expliziten Angabe der Hypothesen fehlt, auf denen sie beruht. Wenn aber für die Zukunft von einem vollkommenen Finanzplan ausgegangen und u. a. unterstellt wird, daß (anders als bei der soeben erwähnten, sich übrigens bis ins Jahr 1970 erstreckenden „Vorausschau") in ihm beispielsweise hinsichtlich der Finanzierung einer sich rechnungsmäßig ergebenden „Finanzierungslücke" Konkreteres zu finden wäre als ein vager, unverbindlicher Hinweis auf notwendige „einschneidende Maßnahmen", so bleibt die Frage, ob ein Finanzplan der *Zustimmung des Parlaments* bedarf, und falls nicht: welches die politischen Folgen wären.

Soweit ersichtlich, scheint gegenwärtig die Ansicht vorzuherrschen, daß der ins Auge gefaßte Finanzplan zwar den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen ist und von diesen auch erörtert werden sollte, daß er aber essentiell ein wenn auch politisch, so doch nicht rechtlich verbindliches *quantifiziertes Regierungsprogramm* darstellt, daß als solches vom Parlament kritisiert, *nicht jedoch abgeändert* werden kann. Diese Konzeption sichert der Exekutive die nötige Aktionsfreiheit, gibt der Planung die gebotene Flexibilität und läßt dennoch, wie selbstverständlich, dem Parlament die Möglichkeit, die Regierung zu stürzen, sofern es mit dem im Plan zum Ausdruck kommenden Aktionsprogramm nicht einverstanden und die Regierung nicht geneigt ist, Änderungswünsche — spätestens bei der im folgenden Jahr vorzunehmenden Revision bzw. Ergänzung — zu berücksichtigen. Nun ist aber zu bedenken, daß wie bei jedem Gesetzentwurf, so auch, ja erst recht bei einem Wirtschafts- oder Finanzplan, derjenige von vornherein im Vorteil ist, der den Entwurf aufstellt. Wenn der Finanzplan, anders als das Budget, keiner formellen Genehmigung des Parlaments bedarf, so besteht die Wahrscheinlichkeit, daß die Abgeordneten in vielen ihrer laufenden Entscheidungen faktisch durch die im Plan vorgesehenen Maßnahmen seitens Regierung bzw. hoher Bürokratie präjudiziert werden. Im Hinblick darauf hat kürzlich in einem Bergedorfer Gespräch der wahrlich nicht eben planungsfeindliche Franzose Joseph *Rovan* vor der deutschen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plankonzeption gewarnt[19]; er meinte, bei ihr sei „das Parlament der Regierung heillos ausgeliefert"[20]. Eine gewisse (aber zweifellos unzureichende) Abhilfe würde es bedeuten, wenn der Bundestag, wie es etwa im US-Kongreß seit langem der Fall ist, sich mit einem Stab hervorragend qualifizierter Sachverständiger ausstatten und überdies mittels Beschleunigung und Intensivierung der Rechnungsprüfung jene Haushaltkontrolle ausüben würde, die der Sache, zugleich aber auch seiner relativen politischen Machtposition gut täte. Darüber hinaus könnte die Verlagerung des Schwergewichts zur Exekutive hin, die von der Institution einer mittelfristigen Finanzplanung erwartet werden muß, dadurch kompensiert werden, daß das Parlament nicht, wie früher in Frankreich und seit längerem in der Bundesrepublik, durch ständige Erweiterung der der Regierung zustehenden Vollmachten in bezug auf die Durchführung des Budgets einen mehr oder minder großen Teil der eigenen Beschlüsse gar nicht mehr Wirklichkeit werden läßt. Ich denke dabei an verschiedene Vorschriften der Haushaltsgesetze (siehe z. B. die §§ 6—8 des Haushaltsgesetzes 1966 vom 22. Juni 1966), Vorschriften, die teilweise auch in das Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität übernommen werden sollen und die praktisch darauf hinauslaufen, daß der Finanzminister, ggf. im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister, den im Haushaltplan zwischen Exekutive und Legislative quasi „vereinbarten" Kompromiß einseitig verändern kann, ohne daß das Parlament bzw. dessen zuständiger Ausschuß auf die Auswahl der regierungsseitig gekürzten Budgetpositionen Einfluß zu nehmen vermöchte. Zweifellos ist eine gewisse Flexibilität der Haushaltführung schon aus konjunkturpolitischen Gründen erforderlich; begibt sich die Legislative jedoch durch Akzeptierung gesetzlicher Generalklauseln jeglicher Einwirkungsmöglichkeiten auf den Budgetvollzug, so kommt das weitgehend auch einer politischen Abdikation hinsichtlich der laufenden Haushaltplanung gleich.

b) Soviel in aller Kürze zu dem Verhältnis von Regierung und Parlament. In Bundesstaaten stellt sich darüber hinaus die Frage nach den *machtpolitischen Konsequenzen einer Reform der Finanzplanung für den Föderalismus*. Auch hier stößt man auf eine schwer zu lösende Antinomie: Einerseits ist effiziente Finanzplanung nur dann möglich, wenn eine Stelle da ist, die koordiniert und für Konsistenz der Anforderungen nicht nur der verschiedenen Ressorts einer politischen Ebene, sondern auch der der verschiedenen Ebenen sorgt; andererseits betont

[19] Vgl. Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll-Nr. 22, 1966, S. 29 u. 47.

[20] Vgl. in diesem Zusammenhange auch die (mehr allgemein gehaltenen) Ausführungen F. *Perroux'* über „Démocratisation du Plan et pouvoirs établis" in seinem scharfsinnigen (theoretischen) Werk „Les techniques quantitatives de la planification", Paris 1965, p. 294 ff.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der amerikanische Experte *McKean*[21] zutreffend, daß „program budgeting that includes a mechanism for enforcing central decisions may possibly be conducive to centralization of authority" — wobei er noch nicht einmal an eine vom Bund auch Ländern und Gemeinden gegenüber durchzusetzende Autorität denkt, sondern nur an die Zweckmäßigkeit einer gewissen Delegation von Entscheidungsbefugnissen minderer Bedeutung an mittlere Verwaltungsstellen des Bundes. Ich sehe für die Bundesrepublik keine mit dem Grundgesetz zu vereinbarende Möglichkeit, eine die finanzwirtschaftliche Aktivität sämtlicher Gebietskörperschaften umfassende Finanzplanung „von oben", sprich durch den Bund, vornehmen zu lassen. Da aber, wie mehrfach betont, der Erfolg einer solchen Planung entscheidend davon abhängt, daß sie vollständig ist, also sämtliche Ebenen umfaßt, bleibt nur der Weg, den auch der Regierungsentwurf des Stabilitätsförderungsgesetzes vorsieht, daß nämlich die Länder sich *freiwillig* dem Vorbilde des Bundes anschließen. Denn obgleich es in § 10 des Entwurfs heißt, der die mittelfristige Finanzplanung für den Bund verbindlich vorschreibende § 5 gelte „sinngemäß für die Haushaltswirtschaft der Länder", so folgt dem doch sofort die Einschränkung, daß „die Zuständigkeitsregelungen in den Ländern unberührt bleiben". Weder im Text des Gesetzentwurfs noch auch in der Begründung findet sich die leiseste Andeutung, *wie* die Einhaltung bzw. Kontrolle der Finanzplanung auf Länderebene gewährleistet werden soll. Hier klafft offensichtlich eine Lücke. Denn da der Bund den Ländern den Inhalt ihrer Finanzpläne nicht vorschreiben kann, muß durch ein besonderes Organ, in dem Bundesregierung und Länderregierungen vertreten sind, die Koordination der verschiedenen Pläne vorgenommen werden, und zwar auf der Grundlage wechselseitiger „moral suasion"[22].

---

[21] R. N. *McKean:* Problems, limitations, and risks, in „Program Budgeting", op. cit., p. 225; s. auch p. 233 f.

[22] Nach Abschluß der vorliegenden Untersuchung wurde der Regierungsgesetzentwurf mit der Stellungnahme des Bundesrats sowie der Gegenäußerung der Bundesregierung dazu veröffentlicht (BT-Drucks. 5. Wahlperiode, No. V/890). Das Konzept der mittelfristigen Planung ist dadurch in mancher Hinsicht noch unklarer geworden. Auf der einen Seite betont die Bundesregierung (in der Begründung zur vorgeschlagenen Änderung des Art. 109 GG; s. a.a.O., S. 11), neben dem Bund solle und könne auch den Ländern eine Pflicht zur antizyklischen Finanzpolitik auferlegt werden; auf der anderen ist in den Begründungen zu den §§ 5 und 10 (a.a.O., S. 13 und 14), wie erwähnt, keine Rede von dem Verfahren, das zur Sicherstellung einer auch die Länder- und Gemeindehaushalte umfassenden Gesamtfinanzplanung angewendet werden könnte bzw. sollte. Die zu §§ 5 und 6 vom Bundesrat gefaßte Entschließung (a.a.O., S. 25) geht zwar (erfreulicherweise) davon aus, daß auch die Länder Finanzpläne zu erstellen haben, läßt aber ebenfalls Angaben über das Procedere vermissen. Und schließlich dürfte es mehr als bloß stilistische Bedeutung haben, daß der Bundesrat § 10 Abs. 2 des Entwurfs umformulieren will in „Die Regelung der Zuständigkeiten bleibt den Ländern überlassen". So möchte ich noch immer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Was die Fragen der *Planungsorganisation* betrifft, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Planungseffizienz entscheidend davon abhängt, ob bei den Arbeiten jene *wirtschaftswissenschaftlich geschulten Kräfte* eingesetzt werden, ohne die heute rationale Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht mehr betrieben werden kann. Obwohl ich mir der Gefahr bewußt bin, mich dem Verdacht auszusetzen, „pro domo" zu sprechen, möchte ich doch mit Nachdruck darauf hinweisen, daß zumindest auf dem Gebiete der Finanzplanung und der Rechnungsprüfung das *sogenannte Juristenmonopol endgültig gebrochen werden muß,* soll der Aufwand gesamtwirtschaftlich lohnen. Als Deutscher kann man heute nicht ohne Neid auf die personelle Ausstattung der betreffenden Ministerien und Ämter in Ländern wie Großbritannien, Frankreich, Holland sowie last but not least natürlich in den Vereinigten Staaten blicken. Gleichviel ob man an die lockeren Methoden der USA oder an die vor zwei Jahrzehnten in Frankreich geschaffene „Ecole Nationale d'Administration" denkt — in irgendeiner Form wird auch die Bundesrepublik sich bemühen müssen, den Erfordernissen moderner Wirtschafts- und Finanzverwaltung entsprechende Beamte und Angestellte auszubilden.

Erst wenn die Vorbedingung effizienter Finanzplanung: die Möglichkeit zur Gewinnung quantitativ und qualitativ ausreichenden Personals gegeben ist, braucht man sich den Kopf darüber zu zerbrechen, wo die Finanzplanung *ressortmäßig* vorzunehmen ist. Wie schon früher erwähnt, scheint auf den ersten Blick die Antwort klar zu sein: im Finanzministerium — und in der Tat spricht manches für eine solche Regelung, wie etwa die große Erfahrung dieses Ressorts mit der jährlichen Haushaltplanung, die Koordinationsfunktion, die seinem Leiter vielfach im Kabinett zufällt, u. dgl. mehr. Ist ein Land gar so glücklich wie Frankreich, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Hand *eines* Ministers vereinigt zu sehen, so scheint die Lösung der Organisationsfrage eindeutig bestimmt zu sein.

Ich glaube jedoch, daß — zumindest für Deutschland — eine andere Lösung nicht nur zweckmäßig, sondern politisch unumgänglich ist. Da der Finanzplan des Bundes (auf dessen Erörterung ich mich hier beschränke) eine Quantifizierung der gesamten geplanten Regierungstätigkeit enthalten wird, die laut Grundgesetz der Bundeskanzler

---

meinen, daß der Gesetzentwurf in bezug auf die mittelfristige Finanzplanung einen nicht unerheblichen Fortschritt darstellen kann, daß aber nicht zu erkennen ist, wie über die (gewiß nicht bedeutungslose) *rein formale Vereinheitlichung* der für die Planung geltenden Prinzipien hinaus gewährleistet ist, daß Bund und Länder (einschließlich Gemeinden) sich über *Ziel* bzw. *materiellen Inhalt* ihrer Pläne verständigen müssen, und wie bei einem (zu erwartenden) Auseinandergehen der Ansichten über Prioritäten usw. ein rationaler Kompromiß erreicht werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmt, wird es kaum einen anderen Weg als den geben, eine *Finanzplanungsabteilung im Bundeskanzleramt* zu errichten. Zwar könnte man sich auch vorstellen, zumindest die Vorausschauen, auf die sich der Finanzplan zu stützen hätte, von einer politisch unabhängigen Stelle ausarbeiten zu lassen. Dabei ließe sich etwa an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung denken. Ich habe durchaus Verständnis für die Argumente, derer sich Gerhard *Colm* in seiner jüngsten Studie bedient[23], um „a research organization not connected with the federal government" als bestgeeignet für die Aufstellung langfristiger finanzwirtschaftlicher Projektionen erscheinen zu lassen; dennoch glaube ich, daß zwar eine enge vertrauensvolle Kooperation zwischen Planungsstelle und Sachverständigenrat, Wirtschaftsforschungsinstituten, Statistischem Bundesamt usw. dringend erwünscht ist, daß aber der Finanzplan als solcher, da — wie erwähnt — Ausdruck des staatlichen Aktionsprogramms und damit der politischen Präferenzen der Regierung, von einer Stelle vorbereitet werden muß, die in ständigem Kontakt mit dem verantwortlichen Leiter der Politik steht und einen *integrierenden Bestandteil der Kabinettsmaschinerie* bildet. Gerade für Deutschland scheint mir eine Entwicklung höchst bedenklich zu sein, die unter dem Deckmantel des Schlagworts einer angeblich unumgänglichen „Entpolitisierung" faktisch nur dazu führt, daß man sei es unabhängigen Sachverständigen, sei es anonym bleibenden Vertretern der hohen Bürokratie Aufgaben zuschiebt, die über eine bloße Sachinformation weit hinausgehen — mit der Konsequenz, daß die politisch verantwortlichen Instanzen entweder die Anforderung von Expertengutachten zum willkommenen Anlaß nehmen, sich um politische Entscheidungen zu drücken, oder sich diese von Bürokraten oder/und Technokraten aufzwingen lassen, ohne die wichtigsten Alternativlösungen zu kennen.

3. Ich wende mich nunmehr einer kurzen Erörterung gewisser Fragen zu, die mit der *Ausdehnung der „cost-benefit-analysis"* sowie eines darauf gestützten „program-planning-budgeting" *auf alle finanzwirtschaftlichen Maßnahmen* entstehen, teilweise aber für jede Art langfristiger Finanzplanung von Bedeutung sind.

a) Daß alle derartigen Planungen ebenso wie die Projektionen, auf die sie angewiesen sind, mit einer Reihe von *Unsicherheitsfaktoren* zu rechnen haben, liegt auf der Hand und gilt auch dann, wenn es sich dabei, wie hier vorausgesetzt, nicht um eine Prognose, sondern um ein hypothetisch formuliertes und überdies Alternativen enthaltendes Aktionsprogramm handelt. Sieht man von sogenannten „statistical uncertainties" ab, für deren mehr oder minder befriedigende Berücksich-

[23] *Colm - Wagner*, op. cit., p. 16—17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigung verschiedene Verfahren entwickelt worden sind, so bleiben diejenigen Unsicherheiten, die H. G. *Fisher* sehr allgemein als „uncertainty about the state of the world in the future" bezeichnet[24] und für deren Kalkulierung Techniken bestehen (z. B. „sensitivity analysis", „contingency analysis" usw.), die ungeachtet gewisser Unterschiede im einzelnen letztlich doch alle darauf hinauslaufen dürften, daß man auf Grund logischer Überlegungen und/oder statistischer Berechnungen Alternativlösungen präsentiert und ggf. von diesen eine bestimmte als die wahrscheinlich effizienteste auswählt. Im übrigen ist zu beachten, daß die erreichbare Genauigkeit der Vorausschätzungen von Gebiet zu Gebiet erheblich variiert. Sowohl unter der ceteris paribus-Klausel als auch bei bestimmten, genau präzisierten Annahmen über beabsichtigte Reformmaßnahmen lassen sich etwa für einen nicht allzu ausgedehnten Zeitraum die Ausgaben für Altersrenten, das Erziehungswesen, den Schuldendienst und dergleichen mehr leidlich exakt vorausschätzen. Demgegenüber ist eine Vorausschau des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften bestimmter Art, auf dem gewisse öffentliche Programme aufbauen müßten, nur sehr schwer vorzunehmen[25], da er weitgehend von dem (oft sich rapide vollziehenden) technischen Fortschritt abhängig ist. Weit größer noch sind aus evidenten Gründen die Schwierigkeiten, die sich bei der Planung des Verteidigungsaufwands ergeben, und zwar schon hinsichtlich der physischen (realen) Größen, noch mehr natürlich in bezug auf die finanziellen Kosten. Dagegen scheinen mir die Probleme einer hinreichend exakten längerfristigen Vorausschätzung der Steuererträge heute nicht mehr unlösbar zu sein. Ich begnüge mich hier mit dem Hinweis auf die vom Brookings Institut ausgearbeiteten Methoden, die auf der Grundlage des Stichprobenverfahrens und mit Hilfe der modernsten elektronischen Rechenmaschinen erlauben, zu schnellen und exakten Schätzungen der Einkommensteuererträge zu gelangen, worüber Joseph A. *Pechman* in einem Referat mit dem Titel „A new tax model for revenue estimating" (Washington 1965) ausführlich berichtet hat.

b) In bezug auf die *„cost-benefit-analysis"* möchte ich meine kurzen kritischen Bemerkungen mit einem Wort des Harvard-Professors Robert *Dorfman* beginnen, das sich im Vorwort zu einem von ihm herausgegebenen Sammelwerk[26] findet und demzufolge jenes Verfahren

---

[24] *Fisher*, a.a.O., p. 43.

[25] Vgl. dazu aus der immer mehr anschwellenden Literatur beispielsweise F. *Edding:* Ökonomie des Bildungswesens, Freiburg i. Br. 1963, verschiedene Beiträge in E. A. G. *Robinson* and J. E. *Vaizey:* The Economics of Education, London - New York 1966, und G. *Bombach:* Manpower forecasting and educational policy, in „Sociology of Education", vol. 38, No. 5, 1965.

[26] R. *Dorfman* (ed.): Measuring benefits of government investments, Washington, Brookings Institution, 1965, p. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„a largely underdeveloped art except in the concept of water resource development" ist. Ähnlich zurückhaltende Urteile finden sich auch bei anderen hervorragenden amerikanischen und britischen Sachkennern, wie z. B. A. *Smithies*, G. H. *Fisher*, *Prest* und *Turvey*[27]. Aber obgleich die „cost-benefit"-Analyse zumindest in ihrem derzeitigen Zustand „an art rather than a science" *(Fisher)* ist, läßt sich ihre prinzipielle finanzpolitische Bedeutung doch keineswegs völlig in Abrede stellen. Denn selbst wenn man zugibt, daß viele, ja wahrscheinlich die meisten langfristigen Planungen (noch) „on the basis of intuition and judgement" gelöst werden müssen, so kann doch die Kosten-Nutzen-Analyse zumindest dazu dienen, diese beiden Fähigkeiten zu schärfen[28]. In nicht wenigen Fällen, zu denen neben Investitionen auf dem Gebiete des Bewässerungs- und Transportwesens Projekte gewisser öffentlicher Versorgungsunternehmungen, aber auch manche Subventionen gehören, vermag die Analyse die ökonomische Unhaltbarkeit lokal- oder nationalpolitisch motivierter Programme aufzuzeigen und auf diese Weise eine rationellere Verwendung der Ressourcen zu sichern helfen. Und so wird man weiter bemüht sein müssen, sorgfältig nach Anwendungsmöglichkeiten dieses Verfahrens Ausschau zu halten.

Meine *Hauptbedenken* lassen sich auf drei Punkte reduzieren: Einmal ist, wie von den meisten Kennern der Materie zugegeben wird, eine Quantifizierung des wahrscheinlichen gesamtwirtschaftlichen Nutzens einer geplanten Ausgabe noch weit schwerer vorzunehmen, als das hinsichtlich der Kosten der Fall ist, wodurch zwangsläufig der praktische Wert des ganzen Verfahrens, der ja auf einer Erfassung des Nettonutzens beruht, stark beeinträchtigt wird. Zum andern sind zahlreiche öffentliche Projekte, darunter so bedeutsame wie die das Unterrichtswesen und die Forschung betreffenden, wesensmäßig einer sinnvollen Quantifizierung nicht oder nur teilweise zugänglich, u. a. deshalb, weil es sich, um J. *Wiseman*[29] zu zitieren, bei durch sie erzeugten „social benefits" nicht um i. e. S. *ökonomische* Kategorien handelt[30]. Drittens

---

[27] Vgl. namentlich den „Survey" über „Cost-Benefit Analysis" von A. R. *Prest* und R. *Turvey* im „Economic Journal", vol. LXXV, 1965, p. 683—735.

[28] S. *Fisher*, a.a.O., p. 39.

[29] J. *Wiseman:* Cost-benefit analysis in education, „Southern Ec. Journal", vol. XXXII, No. 1, Pt. 1, July 1965.

[30] Vgl. dazu A. *Smithies* in: „Program Budgeting", op. cit., p. 24, der u. a. mit Bezug auf Unterrichts- und Gesundheitswesen treffend bemerkt, es sei „a perversion of human values to push it (sc. economic measurement) into areas where it does not belong", und A. *Maass* (Benefit-cost analysis, „The Quarterly Journal of Economics", vol. LXXX, 1966, p. 208): „The major limitation of benefit-cost analysis, as it has been applied to public investments in the United States, is that it ranks projects and programs in terms only of economic efficiency". Übrigens hat schon der alte *Rehberg* (op. cit., S. 57) ähnliche Bedenken geäußert. — Der interessante Versuch F. *Welchs*, zu einem „Measurement of the quality of schooling" zu gelangen (s. seine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich läßt sich mittels der „cost-benefit"-Analyse zwar in gewissen, sachlich dazu geeigneten Fällen der Nettonutzen eines Projekts demonstrieren und mit leidlicher Genauigkeit quantifizieren, doch wird damit bestenfalls erreicht, daß aus derartigen Programmen, soweit sie wirkliche Alternativen darstellen, die gesamtwirtschaftlich relativ „teueren" zugunsten der relativ „billigeren" ausgeschieden werden; dagegen bleibt bereits bei an sich der Nutzen-Kosten-Quantifizierung zugänglichen Programmen, die unterschiedliche reale Zwecke verfolgen, wie beispielsweise der Bau einer Land- oder einer Wasserstraße für zivile Zwecke einerseits, die Entwicklung eines bestimmten Raketenabwehrprojekts andererseits, der ökonomisch-finanzielle Vergleich fragwürdig, solange man nicht weiß, wie es um alle anderen in den Finanzplan aufzunehmenden Projekte hinsichtlich ihres gesamtwirtschaftlichen Nettonutzens bestellt ist — und noch stärkere Zweifel stellen sich im Hinblick darauf ein, daß gewisse Maßnahmen und Einrichtungen, obwohl politisch als zweckmäßig, ja notwendig betrachtet, sich einer Nutzen-Kosten-Analyse überhaupt entziehen, mit der Konsequenz, daß auch die komparativen Nettonutzen der der Analyse zugänglichen Projekte an Erkenntniswert verlieren. Trotz dieser bedeutsamen Einschränkungen, die weitgehend aus der Tatsache resultieren, daß die meisten spezifisch öffentlichen Leistungen nicht im Markt und für den Markt erzeugt werden, wird man jedoch zugeben müssen, daß die Analyse, soweit auf dafür geeignete Programme angewandt, zumindest den Vorteil hat, gesamtwirtschaftlich mehr oder minder problematische Projekte aus dem Plan ausscheiden zu können und so einer irrationellen Verwendung der nationalen Ressourcen vorzubeugen.

c) Wenn ich den Sinn des neuen *„programming-planning-budgeting"* richtig verstehe, so beruht es auf einer Kombination dreier Elemente: einmal einer engen Integration der jährlichen Budgetierung und einer mehrjährigen Finanzplanung, zweitens einer möglichst weitgehenden Anwendung der „cost-benefit-" bzw. der „systems analysis" und drittens schließlich einer auf Straffung bedachten Verwaltungsreorganisation, die sich in einer Neugliederung des Budgets nach funktionalen oder Programm-Kriterien widerspiegelt.

Man hat das neue Verfahren zunächst im Pentagon angewandt[31]; nachdem es dort unter *McNamaras* energischer Förderung zu erheblichem Erfolg geführt hatte, wurde es 1966, wie erwähnt, auf die gesamte Staatsaktivität des Bundes erstreckt. So gliederte z. B. das

gleichnamige Studie in „American Economic Review", Papers and Proceedings, vol. LVI, 1966, p. 379 ff.), hat andere Aspekte des Problems als die von mir ins Auge gefaßten zum Gegenstand.

[31] Vgl. dazu u. a. die Beiträge von St. *Enke* sowie R. N. *Grosse* und A. *Proschan* in der „American Ec. Review", Papers and Proceedings, vol. LV, 1965, p. 416 ff., und D. *Novick* in: „Program Budgeting", op. cit., p. 50 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

alte Budget nach den drei Wehrmachtszweigen Flotte, Luftwaffe und Heer, während das neue „planning-budgeting"-System „Strategische Streitkräfte" (darunter u. a. ICBM's, die früher zur Luftwaffe gehörten), „Streitkräfte für allgemeine Zwecke" und „Kontinentale Verteidigungskräfte" unterscheidet. Dabei spielen offensichtlich die finanziellen Belastungen erst in einer zweiten Planungsetappe eine wesentliche Rolle; in der Tat lassen sich ja die eigentlichen Nutzen militärischer Programme nicht in Dollars ausdrücken, sondern sie müssen zunächst — sagen wir — in Kilometern zerstörter Straßen, dem Produktionspotential außer Betrieb gesetzter Fabriken und last not least der Zahl vernichteter Menschenleben gemessen werden. Erst nachdem diese realen Quantifizierungen vorgenommen worden sind, kann dann die ökonomisch-finanzielle Frage aufgeworfen werden, ob das gleiche militärische Ergebnis am billigsten mit dem Verfahren A oder B erreicht zu werden vermag[32].

Es wird nun aber in zahlreichen Fällen sehr schwierig sein, im Rahmen des umfassenden 5jährigen „Program and Financial Plan", der den Kern des PPBS (wie es jetzt schon in typischer Abkürzungsart benannt wird) darstellt, zu sinnvollen input-output-Vergleichen und, darauf gestützt, rationalen Finanzentscheidungen zu gelangen; als Beispiel möge auf Justizwesen und Außenpolitik hingewiesen werden. Abgesehen von den bereits hervorgehobenen Einschränkungen, denen die sinnvolle Anwendung der Nutzen-Kosten-Analyse ausgesetzt ist, vermag ich darüber hinaus nicht ganz die Befürchtung zu unterdrücken, daß infolge des neuen, ja auf eine solche Analyse basierten Verfahrens eine Schematisierung und Formalisierung des Prozesses, der der Vorbereitung von Haushalt- und Finanzplänen dient, einsetzen wird, die oft eher zur Verwirrung der Geister und damit zur Verzögerung und/oder Rationalitätsminderung der politischen Entscheidungen beitragen als umgekehrt, wie erhofft, diese dank verbesserter Informationen so beeinflussen wird, daß sich eine bessere gesamtwirtschaftliche Allokation der Ressourcen ergibt. Dagegen ist anzuerkennen, daß im Prinzip das neue Verfahren den Ansporn zu Überlegungen gibt, wie man durch eine zweckmäßige Verwaltungsorganisation, die Kompetenzüberschneidungen vermeidet[33], Doppelarbeit reduziert usw., kostspielige Friktionen und Leerläufe verringern kann, und zwar insbesondere auf dem Gebiet der finanziell immer stärker ins Gewicht fallenden „großen" Staatsinvestitionen und Subventionen.

---

[32] S. dazu die Bemerkungen von O. *Morgenstern:* Strategie — heute, deutsche Ausgabe Frankfurt/M. 1962, S. 195 ff.

[33] Vgl. in diesem Zusammenhange auch die Bemerkung *McKeans* (a.a.O., p. 236), daß die neue Planungstechnik „will inevitably be viewed throughout the bureaucracy as a threat to existing, familiar, and manipulatable institutional arrangements".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## V.

Ich stehe am Ende meiner zwangsläufig sehr kursorischen, um nicht zu sagen aphoristischen Betrachtungen über einige Probleme der Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Lassen Sie mich abschließend statt des üblichen Resümees ein paar Worte zu der Frage sagen, ob und ggf. inwieweit die im vorhergehenden erwähnten neueren Methoden *mit dem Konzept einer Sozialen Marktwirtschaftsordnung vereinbar* sind.

So wie es auf der einen Seite *Planungsfetischisten* gibt, so auf der anderen *Anti-Planungsfanatiker*. Unnötig zu sagen, daß in beiden Fällen häufig politische Momente eine erhebliche Rolle bei dem „Engagement" für die eine oder die andere Richtung spielen. Immerhin haben selbst Erzliberale die Notwendigkeit eines laufenden Haushaltplans für die öffentliche Finanzwirtschaft nicht in Abrede gestellt. Darüber hinaus ist in neuerer Zeit auch in Ländern, die — oft auf Grund trüber Erfahrungen mit „Zwangswirtschaftssystemen" — sich einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung verschrieben haben, die Notwendigkeit von Teilplanungen, insbesondere für die Verteidigung, aber auch für Straßenbau, Unterricht und Forschung, Gesundheitswesen u. dgl. anerkannt worden. Vorausschauen spielen heute in zahlreichen Staaten und bekanntlich auch in der EWG eine immer bedeutsamere Rolle, und mehr oder minder umfassende „Entwicklungspläne" (zumeist „indikativen" Charakters) finden sich nicht nur in ökonomisch fortgeschrittenen Ländern, wie namentlich Frankreich, sondern auch in sehr vielen unterentwickelten Volkswirtschaften.

Akzeptiert man eine so allgemeine, aber m. E. durchaus sachadäquate Definition wie die I. *Svennilsons*[34], der zufolge ein Plan „a conception of a sequence of action over a series of future periods" ist, so erhellt, daß ein Plan nicht wesensnotwendig mit Zwang verbunden sein muß. Wäre er freilich *vollkommen* unverbindlich, so käme ihm selbst für eine „Orientierung" wohl kaum eine große praktische Bedeutung zu.

Wenn man, wie das in diesem Referat geschah, jene Spielarten beiseite läßt, bei denen es sich um eine Integration von Wirtschafts- und Finanzplänen handelt, so ist in bezug auf die Pläne, die im Mittelpunkt unserer Betrachtungen standen, zu sagen, daß sie — ähnlich wie Budgets — zwar zweifellos Ausdruck eines auf ihre Verwirklichung gerichteten politischen Wollens sind, daß dessen Träger sich jedoch erstens *nicht auf Zwangsmittel stützen,* um die Realisierung ihres Aktionsprogramms durchzusetzen, und zweitens *ausdrücklich Revisions-*

---

[34] I. *Svennilson:* Planning in a Market Economy, „Weltw. Archiv", Bd. 95, 1965, S. 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*möglichkeiten offenhalten,* sofern sich auf Grund von falsch eingeschätzten oder unvorhergesehenen Entwicklungen Modifikationen oder, etwa als Folge eines Regierungswechsels (gleichviel ob durch Neuwahlen veranlaßt oder nicht), eine „Überholung" des im Finanzplan verkörperten Programms im Hinblick auf Veränderungen in den politischen Präferenzskalen als notwendig erweisen. Im übrigen ist zu bedenken, daß im letzterwähnten Falle regelmäßig nur „additional programmes" in Frage stehen, während die den Kern jedes Finanzplans bildenden „basic programmes" nur marginal von solchen politisch Wandlungen berührt werden[35].

Die neuen, teils erst in Aussicht genommenen, teils bereits verwirklichten Planungsmethoden, und zwar sowohl die kurz- wie diejenigen mittel- bzw. langfristiger Natur, greifen, wie mir scheint, nicht mehr und nicht weniger in den Marktwirtschaftsmechanismus ein, als das bei allen materiellen finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Staates ohnehin der Fall ist. Sie sind lediglich darauf aus, diese Aktivitäten durch bessere Information und zweckmäßigere Organisation zu rationalisieren, um auf diese Weise die geplanten öffentlichen Maßnahmen — Investitionen und andere — so ökonomisch (wenn man will: so „sparsam") wie möglich vornehmen und damit entweder mehr bzw. bessere Staatsleistungen erbringen oder aber der privaten Wirtschaft einen größeren Anteil an den nationalen Ressourcen überlassen zu können. Weit davon entfernt, eine zusätzliche Beeinträchtigung der Sozialen Marktwirtschaftsverfassung zu implizieren, dienen sie vielmehr dazu, deren Grundsätze in dem Maße, wie das möglich ist, auf die öffentliche Finanzwirtschaft zu übertragen.

Diesem Bemühen sind nun freilich *Grenzen* gesetzt, die sich aus dem bekannten politisch-ökonomischen Mischcharakter der Staatswirtschaft ergeben. Man sollte daher die wirtschaftliche Bedeutung der neuen Planungsinstrumente nicht überschätzen und ebenso wenig die Augen davor verschließen, daß für sie, wie für so viele andere, Möglichkeiten eines „misuse of tools" *(McKean)* bestehen, der nicht den Instrumenten als solchen zugerechnet werden darf.

Trotz der damit angedeuteten Gefahren und der erwähnten Bedenken, die eine mehrjährige Finanzplanung gerade dann zu erwecken ver-

---

[35] Diese Unterscheidung findet sich im britischen White Paper über „Public Expenditure: Planning and Control" (1966, Cmnd. 2915, p. 4); P. D. *Henderson* weist darauf in seinem oben zitierten Referat über „Political and budgetary constraints" hin und erwähnt in diesem Zusammenhange die häufig anzutreffende Unterscheidung zwischen „prospective increases in expenditure which are the logical outcome of existing agreed policies, and those which would result from a change in policy".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mag, wenn sie Vollkommenheit anstrebt, also namentlich sämtliche politischen Ebenen zu umfassen trachtet, möchte ich abschließend betonen, daß m. E. die Relevanz des öffentlichen Sektors in der modernen Wirtschaftsgesellschaft viel zu groß ist, als daß man es sich leisten könnte, die Prozesse der öffentlich-finanzwirtschaftlichen Aktivitäten weiterhin in Formen und nach Grundsätzen zu gestalten, die einer völlig andersartigen, seit langem überholten politisch-sozialen Umwelt zugehören.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Diskussion

Diskussionsleiter: Prof. Dr. H. *Haller* (Heidelberg)

*Diskussionsleiter:* Meine Damen und Herren, ich eröffne die Aussprache zum Referat von Herrn Kollegen Neumark. Zuerst hat Herr Kollege Littmann, Berlin, das Wort.

Prof. Dr. *Littmann* (Berlin):

Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Das Referat von Herrn Neumark stellt mich vor eine etwas schwierige Situation. Auf der einen Seite möchte ich in Umkehrung eines berüchtigten Ausspruchs eines Berliners sagen: Die ganze Richtung paßt mir schon! Auf der anderen Seite möchte ich jedoch zumindest in Einzelheiten Akzente anders setzen oder sogar abweichende Urteile fällen.

Zunächst eine Marginalie zum Thema, ob die gegenwärtige Praxis der öffentlichen Wirtschaftsführung, zumal in der Bundesrepublik, mit Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft überhaupt etwas gemein hat — wenigstens dann, wenn Planung in dem Sinne verstanden wird, wie ihn Herr Neumark stillschweigend gebraucht hat: Die Vorbereitung rationaler Entscheidungen, die auf eine Gruppe von gesellschaftlichen und/oder ökonomischen Zielen ausgerichtet sind. Zu den Ärgernissen der Finanzpolitik zählt doch gerade, daß die Vorentscheidungen über die angestrebten Ziele zu keinem eindeutigen und klaren Resultat führen. Als pars pro toto mag „Mittelstandsförderung" als Ziel betrachtet werden. Seit zehn Jahren wird die Mittelstandsförderung angestrebt. Aber niemand frage bitte, wer zu diesem sagenhaften Mittelstand rechnet, der gefördert werden soll, denn er wird jede, also keine Auskunft bekommen. Quintessenz: Die politisch zu bestimmende, gesellschaftlich-ökonomische Zielfunktion, auf die eine Planung doch zwangsläufig adjustiert sein müßte, ist so vage, so unscharf und so breiig umschrieben, daß nach wie vor die Aufgabe der Planung bloß nebenher betrieben werden kann und die Funktion des Finanzministers auf das Geschäft des redlichen und vorsorglichen öffentlichen Kassenhalters beschränkt ist.

Erste Frage an den Herrn Referenten: Wozu bessere Methoden der Planung, wenn unter den herrschenden politischen und rechtlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhältnissen eine rationale Finanzpolitik bereits daran zu scheitern droht, daß die staatlichen Planträger — also auch ihre Gehilfen: die Planer — vom Ziel kaum oder nichts wissen? D. h. (fern jeder polemischen Note): Welche Möglichkeiten sehen Sie, Herr Neumark, Reformen, gleich welcher Art, durchzuführen, um die Voraussetzungen jeder Planung im öffentlichen Bereich, nämlich die Markierung der Zielfunktion und die Bestimmung der Rangfolge der einzelnen Ziele auch in der Bundesrepublik zu etablieren? Unterstellt, es böten sich erfolgversprechende Lösungen an — und ich bin davon überzeugt —, so darf ich dann im weiteren zu einigen Ausführungen Stellung nehmen, mit denen Herr Neumark Reformmöglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Planung skizzierte.

Der nächste Punkt betrifft den interessanten Vorschlag, zu Zwei-Jahres-Haushaltsplänen überzugehen. Vorweg eine Grundüberlegung: Meiner Einstellung nach ist es ebenso willkürlich wie gefährlich, just die Umlaufperiode der Erde um die Sonne als Planperiode für die öffentlichen Haushalte zu wählen. In dieser Identität etwas Naturgewolltes sehen zu wollen, würde wohl eine Überstrapazierung des Harmonieglaubens bedeuten. Folglich sollte jeder andere Zeitabschnitt als Vollzugsperiode der Haushaltsplanung gewählt werden, sofern er nur mehr und gewichtigere Vorteile als das traditionelle Haushaltsjahr hat. Allerdings finden sich auf der anderen Seite auch Argumente für kürzere Planperioden — Herr Neumark hat einige von ihnen genannt. Ich erwähne nur die höhere Flexibilität der staatlichen Wirtschaftsführung und die (zumindest theoretisch erreichbare) größere Genauigkeit der Planung. Herr Neumark stützte sein Plädoyer für Zwei-Jahres-Pläne vor allem auf die Erwartung, daß die staatlichen Planträger, namentlich die parlamentarischen Gremien, durch eine derartige Reform in die Lage versetzt würden, ihre Arbeiten besser, also sachadäquater durchzuführen, als es unter den heutigen Bedingungen möglich ist. Diese Annahme von Herrn Neumark mag unter gewissen Umständen auch zutreffen. Gleichwohl aber ist die Begründung des Arguments für mich nicht überzeugend. Unerörtert blieb nämlich die Frage, ob Zwei-Jahres-Pläne nicht die staatliche Aktivität zu einem starren, unbeweglichen Instrument in einer evolutionären Umwelt werden lassen, vor allem, wenn das Regulativ des Nachtragshaushalts dabei — und ich möchte hinzusetzen: zweckmäßigerweise — nicht ausgedehnt werden soll. Die Problematik des Vorschlags darf mit dem Trick demonstriert werden, seine Folgen für die Anwesenden spürbar zu machen: Die Direktoren eines Universitätsinstituts erwägen bitte, daß Sie unter den Bedingungen, die Herr Neumark vorgeschlagen hat, zu Ende dieses Jahres, also 1966, die Haushaltsforderungen nicht etwa für 1968, sondern für 1969 und gar für 1970 definitiv einbringen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

müßten. Ich, meine Damen und Herren, weiß jedenfalls noch nicht, was ich 1970 an Heller und Pfennig für mein Institut benötige.

Ich möchte zu dem zweiten Punkt, den ich erwähnt habe, wiederum Fragen an Herrn Neumark richten:

(a): Ist der Hebel zur Veränderung der unbefriedigten Verfahren bei der Vorbereitung der Haushaltspläne wirklich zweckmäßig bei der Planungsperiode oder nicht viel erfolgversprechender bei den Entscheidungsträgern in der Exekutive und Legislative anzusetzen? Ist z. B. der Haushaltausschuß des Deutschen Bundestags nicht einfach überfordert, wenn er zu kleinsten Positionen des Plans — etwa Einrichtung einer neuen Staatssekretärstelle — ausführlich Position bezieht? Wen wundert es eigentlich, daß ein solches Gremium zu großen Entscheidungen, die Milliardenbeträge als Folgekosten aufweisen, keine rechte Beziehung mehr hat. Kurz: Ist moderne Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft möglich, wenn die Organisationsstruktur der Entscheidungsträger eher dem Idealbild parlamentarischer Demokratien des 19. als denen des 20. Jahrhunderts entspricht?

(b): Kann und sollte an Stelle des starren Korsetts prinzipiell ein- oder zweijähriger Haushaltspläne nicht zweckmäßigerweise ein Verfahren angestrebt werden, bei dem (ähnlich der amerikanischen Praxis) der Bewilligungszeitraum nach der spezifischen Art der Objekte unterschiedlich fixiert wird? Was spricht gegen eine derartige Reform, da doch durch den Einsatz von Großrechenanlagen ein Überblick über die periodische Gesamtplanung und eine Kontrolle des Vollzugs auf Cash-Basis zu jedem beliebigen Zeitpunkt zu erzielen wäre.

Schließlich (c): Büßt der Vorschlag mehrjähriger Haushaltspläne nicht dadurch an Attraktion ein, daß zugleich mit dieser Empfehlung die Aufstellung von mehrjährigen Finanzplänen als weiterer Eckpfeiler einer Reform angeregt wurde, Finanzpläne, die doch auch die Verbindung zwischen den Planungsperioden sichern sollen.

Damit bin ich bereits beim dritten Punkt meiner kritischen Übersicht angelangt, eben bei den Finanzplänen. In der Intention schließe ich mich wiederum dem Urteil von Herrn Neumark an, allerdings nicht ohne einige Akzente anders zu setzen. Aus dem sehr umfassenden Komplex möchte ich drei, vier Fragen besonders hervorheben. Zunächst eine Vorbemerkung: es gibt viele Typen von Finanzplänen. Ich würde aber nicht das als Finanzplan bezeichnen, was die Bundesregierung in ihrem letzten Finanzbericht veröffentlicht hat. Das ist eine Vorausschätzung, eine Extrapolation, aber keine Planung.

Nun zum Grundsätzlichen der Finanzpläne. Kontrovers dürfte meiner Einstellung nach die logische Struktur eines mehrjährigen Finanzplanes sein. Projektionen, verstanden als wissenschaftliche Methode der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorhersage einerseits und Planung andererseits, sind ganz augenscheinlich die Elemente des angestrebten Finanzplanes. Aber Projektion und Planung stellen doch grundsätzlich verschiedene Dinge dar. Jede Projektion beruht auf einem numerischen Modell, das, wohlgemerkt auf Grund der Entwicklung in der Vergangenheit, Aussagen über künftige Tendenzen liefert. Die Planung hingegen soll überhaupt nicht jede historische Entwicklung übernehmen und ad infinitum weiterführen. Sie will vielmehr — entsprechend den erwarteten Bedingungen in der Zukunft — Entscheidungen fällen. Mithin lautet das wichtige, indes ungelöste Problem: Welche der projizierten Tendenzen sollen eigentlich für die Planung als Datum und welche Entwicklung als korrigierbare Phänomene gelten? In diesem Zusammenhang ein Wort zur cost-benefit-analysis. Die cost-benefit-analysis will die Verfahren der Wirtschaftlichkeitsrechnung auf staatswirtschaftliche Zusammenhänge anwenden. Der Kern dürfte, verstanden als Maxime, völlig unbestreitbar und richtig sein. Gefordert wird, daß sich die staatlichen Planträger, wie jedes Wirtschaftssubjekt, Gedanken darüber machen, in welchem Verhältnis Kosten und Nutzen von Entscheidungen stehen, um entsprechend dieser Relation die besten Alternativen auswählen zu können. Irre ich mich nicht, so handelt es sich bei der cost-benefit-analysis nur um das ehrwürdige Rationalitätskriterium in moderner Verpackung. Praktisch aber ist nach meiner Einstellung mit dem ganzen Verfahren nicht viel anzufangen, da allein wenige Nutzenphänomene numerisch auszudrücken und in D-Mark abzuschätzen sind, etwa die Kostenersparnisse der privaten Kraftfahrer durch den Bau einer verkehrsmäßig wichtigen Brücke. Aber im Regelfall kommt die Nutzenzuschätzung einer höchst subjektiven poltischen Wertung gleich, wie etwa bei der Bestimmung des Nutzengewinns einer Gesellschaft durch einkommensumverteilende Staatseingriffe oder die Bewertung des Geltungsnutzens eines Olympia-Stadions. So gesehen ist die cost-benefit-analysis aber nur als Hilfsmittel anzusehen, das unter besonderen Voraussetzungen Wahlentscheidungen zwischen Alternativen zur Erreichung des gleichen Zieles erleichtern könnte. Überschätzt in ihren Möglichkeiten wird jedoch die cost-benefit-analysis ein gefährliches Instrument. Ausgearbeitete langfristige Planungen erhalten nämlich erfahrungsgemäß eine besonders hohe Priorität zugesprochen. Aber nichts veranlaßt zu der Annahme, daß Projekte, die nach der cost-benefit-analysis geplant worden sind, im Vergleich zu anderen Projekten eine dringendere Kategorie öffentlicher Aufgaben abgeben würden.

Lassen Sie mich zum Schluß noch zwei Desiderata zu dem Referat erwähnen, die Probleme betreffen, die auch zum Komplex der Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft gerechnet werden dürfen. Zu-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nächst habe ich in dem Referat von Herrn Neumark jeden Hinweis darauf vermißt, wie die staatliche Aktivität auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität zu planen sei. Ich erlaube mir, das Stichwort „Nationalbudget" in die Debatte zu werfen, schon aus dem Grunde, weil es bisher überraschenderweise in allen Referaten nicht aufgetaucht ist. Weiter hätte ich die Frage zu stellen: Was muß eigentlich allles getan werden, um die öffentlichen Ausgaben und die Steuern so flexibel zu machen, daß man kurz- und langfristig überhaupt zu planen vermag, d. h., daß man kurz- und/oder langfristig die historisch überkommenen Verhältnisse ändern kann. Der hier aufgeworfene Komplex umschreibt ein sehr breites Feld. Aber ist es nicht etwa notwendig, um eine Manövriermasse zu erhalten, um überhaupt im öffentlichen Bereich planen zu können, die Macht der subventionsheischenden Verbände zu stutzen, oder wäre es nicht auch einmal notwendig, das deutsche Beamtenstatut, das in mancher Beziehung einen Hemmschuh des Fortschritts in der öffentlichen Wirtschaft bildet, grundsätzlich in Frage zu stellen?

Meine Damen und Herren, Herr Neumark hat genau eine Stunde gesprochen. Ich habe 13 Minuten geredet und während dieser Zeit teilweise Kritik geübt. An dem Differenzbetrag jedoch, quantitativ ausgedrückt in 47 Minuten, ist meine begeisterte Zustimmung zu dem Referat abzulesen. Ich danke Ihnen, Herr Neumark! (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Ich danke Ihnen, Herr Kollege Littmann, für Ihren Beitrag. Bevor wir weiterdiskutieren, muß ich folgende Zwischenbemerkung machen. Ich habe diesmal freie Hand gelassen hinsichtlich der Redezeit. Herr Littmann hat auch sehr viele Punkte angesprochen, er hat einen kritischen Überblick über das Ganze gegeben. Ich kann aber leider nicht so fortfahren, sonst würden wir um 3 Uhr noch hier sitzen, und zu dieser Zeit beginnt schon die Nachmittagssitzung. Ich habe noch 16 Wortmeldungen. Darf ich vielleicht den Herrn Präsidenten fragen, wie lange wir diskutieren können?

Prof. Dr. E. *Schneider:* Bis 1 Uhr; dreimal 16 sind 48 Minuten. Man sollte um 1 Uhr Schluß machen.

*Diskussionsleiter:* Ich glaube, daß in Zukunft drei Minuten die maximale Redezeit sein müssen.

Professor Dr. E. *Schneider:* Gute Gedanken lassen sich auch kurz vortragen! (Beifall und Heiterkeit)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Diskussionsleiter:* Darf ich darum bitten, daß die 3-Minuten-Redezeit nicht überschritten wird. — Ich bitte Herrn Ehrlicher, uns seinen Beitrag zu geben.

Prof. Dr. *Ehrlicher* (Hamburg):

Herr Neumark hat in seinem Referat einleitend kurz dargestellt, wie sich in der Bundesrepublik in mehreren Etappen — recht langsam — die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Finanzplanung durchgesetzt hat. Wenn man die letzte Etappe dieses Weges — den Entwurf des Konjunkturstabilisierungsgesetzes — betrachtet, dann muß man sich fragen, ob bestimmte Ansätze dieses Gesetzentwurfs nicht noch auf der Anwendung von Erkenntnissen fußen, die aus der Analyse einer heute schon wieder weitgehend überholten Situation gewonnen wurden. Ich will damit sagen, daß mir dieses Gesetz zu einseitig die konjunkturpolitischen und zu wenig die wichtigeren und aktuelleren wachstumspolitischen Probleme der öffentlichen Finanzplanung zu berücksichtigen scheint.

Ich denke dabei speziell an das von Herrn Neumark angeschnittene Problem der unterschiedlichen Behandlung der Investitionsausgaben einerseits und der Konsumausgaben andererseits in der Finanzplanung. Herr Neumark wies darauf hin, daß in die vorgesehenen Finanzpläne nur die Investitionsausgaben aufgenommen werden sollen, und forderte demgegenüber, daß auch die Konsumausgaben der öffentlichen Hand in die längerfristige Finanzplanung einbezogen werden müßten. Herr Littmann vertrat ergänzend — wie ich glaube, sehr richtig — die These, man solle bei der Planungszeit die Eigenart der einzelnen Objekte berücksichtigen. Wenn wir uns ansehen, wie die Dinge gegenwärtig geregelt sind, so müssen wir eine aus konjunktur- und wachstumspolitischer Sicht paradoxe Situation konstatieren: die Konsumausgaben der öffentlichen Hand, deren ökonomische Wirkung im wesentlichen auf den aktuellen Einkommenseffekt beschränkt ist und die deshalb kurzfristig manipulierbar sein sollten, sind durch gesetzliche Regelungen außerhalb des Haushaltsplans relativ langfristig festgelegt, während die Planung der Investitionsausgaben, die die Entwicklung der Wirtschaft auf längere Sicht bestimmen, nur im Haushaltsplan festgelegt und damit ausgesprochen kurzfristig ist. Für die Investitionsausgaben gilt — wie Herr Neumark hervorgehoben hat — darüber hinaus noch, daß die Verwaltung die Möglichkeit hat, während des Haushaltsjahres von sich aus Abstriche zu machen, wenn die Finanzierungsmittel nicht ausreichen. Wir erleben in letzter Zeit ja in der Tat immer wieder, daß gerade bei den Investitionsausgaben derartige Kürzungen erfolgen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Folgerung, die man gerade aus wachstumspolitischer Sicht zu ziehen hätte — und damit komme ich zu meinem Ausgangspunkt zurück — ginge dahin, die Investitionsausgaben der öffentlichen Hand längerfristig festzulegen und die Möglichkeit von Kürzungen in diesem Bereich einzuschränken und demgegenüber die Konsumausgaben der öffentlichen Hand nur auf kürzere Frist festzulegen und hier eine höhere Variabilität anzustreben. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank. Ich glaube, es hat noch zu lange gedauert.

Das Wort hat Herr Kollege Schmidt, Berlin.

Prof. Dr. *Kurt Schmidt* (Berlin):

Der erste Punkt, meine Damen und Herren, den ich anführen möchte, ist die Frage, warum es politisch so schwer ist, eine solche Planung durchzusetzen. Wir befinden uns in einer pluralistischen Gesellschaft, welche dadurch gekennzeichnet ist, daß im wesentlichen Parteien und Verbände Träger der Wirtschaftspolitik sind; davon war auf dieser Tagung bisher erstaunlich wenig die Rede. Ich kann auf dieses politische Kräftefeld wegen der Beschränkung der Redezeit auf drei Minuten nicht näher eingehen. Nur eins möchte ich anmerken: Herr Kollege Schiller hat um Nachsicht für die Politiker gebeten. Ich finde, Sie brauchen das gar nicht zu tun. Aber es mögen Ihnen, weil Sie sowohl wissenschaftlich wie auch politisch tätig sind, Unterschiede in der Zielsetzung des Politikers und des Wissenschaftlers besonders deutlich geworden sein. Diese Divergenzen rühren daher, daß Politiker und Wissenschaftler unter anderen Gesetzen antreten, was von der Wissenschaft oft nicht genug beachtet wird. So gesehen, vereinen Sie zwei Seelen in Ihrer Brust. (Heiterkeit) Dieser Konflikt ist auch und gerade für unser Problem wesentlich. Für den Politiker, der einen viel begrenzteren Zeithorizont hat als der Wissenschaftler oder (deutlicher ausgedrückt) der sich nur einen viel begrenzteren Horizont leisten kann als jener — er muß ja an seine Wiederwahl denken —, ist die langfristige Planung nur von zweitrangiger Bedeutung. Auch er, der Politiker, macht jedoch vor seiner Entscheidung eine Art von cost-benefit-analysis, die allerdings auf seine speziellen Ziele gerichtet ist.

Nun ist bei uns die Situation insofern günstig, da wir nur wenige Parteien haben, die sich eben deshalb an breite Bevölkerungsschichten wenden und auch sachlich ein weites Betätigungsfeld haben. Deshalb besteht bei ihnen eine gewisse Tendenz, den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Bei den Verbänden ist das meistens viel schlimmer. Unsere Gewerkschaften sind dabei allerdings eher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Ausnahme als die Regel, denn sie sind weit mehr gesamtwirtschaftlich orientiert als in anderen Ländern. Aber die meisten Interessenverbände haben ganz spezielle Ziele, und wegen der sachlichen Enge ihres Betätigungsfeldes verfolgen sie diese Ziele mit großer Hartnäckigkeit. Das muß man bedenken, um die Härte mancher Auseinandersetzungen zu begreifen.

Wenn es trotzdem zu einer langfristigen Wirtschaftsplanung kommt, ergeben sich andere Probleme, von denen ich eben noch zwei andeuten möchte. Herr Littmann hat bereits auf die Gefahr hingewiesen, daß dann u. U. um jeden Preis an dem ausgearbeiteten Plan festgehalten wird. Alternativpläne, die gelegentlich vorgeschlagen werden, sind im Grunde keine Lösung. Denn die Politiker wollen wissen, woran sie sich halten können. Was damit gemeint ist, zeigt die nette Geschichte eines englischen Premierministers, der resigniert bemerkt haben soll: Wenn ich zehn Nationalökonomen einlade, bekomme ich neun verschiedene Meinungen und zwei von Mr. Keynes.

Als letztes möchte ich etwas unterstreichen, worauf schon Herr Neumark aufmerksam gemacht hat. Wir laufen Gefahr, daß wir wegen aktueller wirtschafts- und finanzpolitischer Schwierigkeiten staatspolitische Fundamente in Frage stellen, ich denke an unseren föderativen Staatsaufbau. Er ist m. E. langfristig wichtiger als ein kurzfristiges Stabilisierungsprogramm, und deshalb halte ich es für gefährlich, wenn wir an der Finanzautonomie der Länder knabbern, nur weil die Bundesregierung wirtschafts- und finanzpolitisch versagt hat. Schließlich, Herr Neumark, bin ich nicht so sicher, ob es besser ist, eine Instanz für langfristige Wirtschaftsplanung im Bundeskanzleramt und nicht bei einem „Superministerium" zu etablieren; denn was passiert, wenn Franz-Josef Strauß Bundeskanzler wird? (Beifall und Heiterkeit.)

*Diskussionsleiter:* Herr Kollege Schiller möchte von seinem Platz aus eine Zwischenbemerkung machen!

Prof. Dr. *Schiller* (Hamburg):

Herr Schmidt sagte, bei der mittelfristigen Planung würde der dies irae der Wahl eine Rolle spielen. Ich kann Sie beruhigen. Ich habe den Antrag gestellt, in das Gesetz, in dem nur von mehrjähriger Finanzplanung die Rede ist, fünf Jahre hineinzuschreiben, damit man aus diesem vierjährigen Turnus der dies irae der Wahl herauskommt.

(Prof. Dr. Schmidt: Aber nach 20 Jahren kommt es doch einmal zusammen! — Heiterkeit)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank. Das Wort hat Herr Kollege Brandt, Freiburg.

Prof. Dr. *Brandt* (Freiburg):

Meine Damen und Herren, ich darf mir einige Bemerkungen als Theoretiker erlauben. Sie sollen keinesfalls Anlaß zur Kritik am Vortrag von Herrn Neumark sein, sondern ihn veranlassen, pointierter Stellung zum Kosten-Nutzen-Vergleich zu nehmen. Herr Kollege Littmann hat bereits betont, welche Schwierigkeiten der interpersonelle Nutzenvergleich und die gesamtwirtschaftliche Welfare-Messung mit sich bringen. Ganz abgesehen von diesen Problemen der Messung und Schätzung müssen wir beachten, daß sich die Kosten-Nutzen-Vergleiche auf verschiedenen Ebenen abspielen. Die erste Ebene ist meines Erachtens unbestritten. Das Ausgabevolumen ist fixiert und wir entscheiden für jedes einzelne Projekt, welche Kosten und welche Vorteile es möglicherweise hat. Eine derartige Durchleuchtung von fiskalpolitischen Maßnahmen und ihrer Wirkungen ist einfach ein Gebot rationaler Planung. Auf einer zweiten Ebene ist aber das Ausgabevolumen noch gar nicht fixiert, es soll vielmehr erst durch die Kostenschätzung vorgesehener Projekte ermittelt werden. Ein variables Ausgabenvolumen bedingt aber alternative politische Programme. Die anzustellenden Schätzungen beziehen sich daher nicht nur auf Kosten und Ertrag der Projekte eines einzigen Programmes, sondern daneben auch auf den Nettoeffekt mehrerer, als durchführbar erachteter, Programme. Nur so ist ja überhaupt die Entscheidung für ein bestimmtes politisches Programm möglich. Je genauer die Effizienz eines Programms ermittelt werden kann, desto leichter wird verständlicherweise die Entscheidungsfindung gemacht. Es liegt nun nahe, daß im nächsten Schritt einfach jenes Programm gefordert wird, das die höchste Effizienz aufweist. Gehen wir diesen Schritt, so führen wir die Finanzpolitik wieder auf einen rein ökonomischen Ausgangspunkt zurück. Gewissermaßen entsteht eine Neubelebung der Saxschen Wertlehre, wenn auch vor dem Hintergrund eines wachstumstheoretischen Konzepts. Programmwahl nach der höchsten Effizienz heißt nämlich, es wird jenes politische Programm präferiert, das den maximalen Beitrag des öffentlichen Sektors zum Wachstum garantiert. Ich bitte Herrn Neumark, uns zu sagen, ob er die Finanzpolitik an der maximalen Wachstumsrate bzw. an einer den Gesamtnutzen maximierenden optimalen Wachstumsrate orientieren will oder ob ein, wie immer auch geartetes, politisches Zielsystem im Vordergrund stehen soll. Mein eigener Standpunkt ist, daß die politische Entscheidung mit sozialen Wertungen und Normen Vorrang hat. Entscheidend für jede mittelfristige oder langfristige Fiskalplanung ist m. E. einfach die Sichtbar-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

machung der Budgetinzidenz. Wir wollen, auch wenn gewisse politische Prioritäten festgesetzt werden, wissen, wie die finanzpolitischen Maßnahmen als Ganzes wirken oder mutmaßlicherweise wirken werden.

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank. Das Wort hat Herr Kollege Geertman aus Tilburg, Holland.

Prof. Dr. *Geertman* (Tilburg):

Meine Damen und Herren! Professor Neumark hat über die Planung auf mittellange Frist gesprochen. Ich glaube, daß man hier etwas von den Großunternehmen lernen kann, speziell von den amerikanischen Konzernen, die die Funktion des treasurers und des controllers haben. Der treasurer achtet auf die Liquidität, und der controller auf die Rentabilität. Beide Funktionen sind entgegengerichtet. Denn ist die Liquidität gut, dann wird die Rentabilität schlecht und umgekehrt. In den verschiedenen Ländern haben wir ungefähr dasselbe. In Frankreich hat man seit Ende des zweiten Weltkrieges immer auf die Rentabilität geachtet und in der holländischen Planung auf die Liquidität. Der Zweck war die Zahlungsbilanz für das kommende Jahr. In Holland hat man die Löhne so stark erhöht, daß diese Zwecke nicht mehr lange beachtet werden konnten. Wir hatten Miet- und Lohnstop, keine Umsatzsteuer auf erste Lebensbedürfnisse, sondern auch in der Umsatzsteuer Luxussteuer. Das ist alles festgelaufen. In Frankreich hingegen hat sich das Preisniveau seit Ende des zweiten Weltkrieges sehr erhöht. Man hat Inflation gehabt. Die Leute des Commissariat General du Plan sind jetzt sehr stark an den holländischen Plänen interessiert. Und die Holländer fahren nach Paris, um dort die französische Planung zu studieren. Wir brauchen beide Planungen. Dazwischen haben wir heute die Planung in England. Seit 1962 hat dort das National Economic Development Council die Planung in der Hand, und man fordert die Einführung der französischen Planung. Man hat eigentlich die Keynes-Theorie verlassen. Jetzt hat man die Entwicklung pro Branche. Auch in Frankreich studiert man Branchenrentabilität. Man macht es auch par region, also pro Gebiet. In England finden wir heute ungefähr das gleiche. Für Holland ist das überaus wichtig, da in Holland ungefähr die Hälfte des Nationalprodukts exportiert wird. Wir haben gleiche Verhältnisse wie in England. Wir können also das französische System nicht ohne weiteres übernehmen, aber England gibt uns heute noch ein gutes Beispiel.

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Geertman. (Beifall) Das Wort hat Herr Kollege Nußbaumer, Wien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Nußbaumer* (Wien):

Obwohl schon einiges über die Budgetperiode gesagt worden ist, verdienen meines Erachtens bei mehrjähriger Budgetierung vor allem die Probleme der Verwaltungskontrolle, der gesetzlichen Determinierung des Ermessenspielraumes der Verwaltung, der Flexibilität des Budgets im Konjunkturablauf, der Auswahl der kurzfristig variablen Budgetansätze und die Entscheidung für die Verwendung laufender oder konstanter Preise bei Vorherschätzungen noch besondere Beachtung. Wenn man ein mehr als einjähriges Budget aus Verwaltungsgründen wieder in Unterperioden aufgliedert, erhebt sich sofort die Frage, warum man nicht gleich eine drei- oder vierjährige Budgetperiode wählt und diese dann für die Verwaltung in Jahresbudgets untergliedert. Hierdurch würde die Gestaltung und Durchführung des Staatshaushaltes rationalisiert, und man würde längerfristige Projekte leichter in den Griff bekommen. Ich würde für diese längeren Perioden plädieren, wenn das Problem ausreichend geklärt wäre, wie dann kurzfristige Budgetpolitik, also vor allem Konjunkturpolitik betrieben werden könnte; eine Frage, die uns in der Praxis sehr beschäftigt, meiner Meinung nach in der Diskussion aber noch etwas zu wenig angeklungen ist.

Sollen konjunkturpolitische Variationen auch in längerfristigen Budgets möglich sein, so zwingt dies meiner Meinung nach dazu, das Gesamtbudget in längerfristige und kurzfristige Teile zu gliedern, also praktisch sowohl längerfristige wie kurzfristige Budgets aufzustellen. Dabei ist nun offen, wie man zerlegen soll. Ich glaube, daß dies nicht nach den traditionellen Budgetabschnitten oder -ansätzen möglich ist, daß man nicht eine Gruppe von Staatseinnahmen und -ausgaben schlechthin als langfristig und eine andere als kurzfristig erklären kann. Gingen wir nach den bisher üblichen Budgetansätzen vor, dann kämen wir nämlich dazu, alles als langfristig ansehen zu wollen, bzw. auf Grund gesetzlicher Bindungen zu müssen, obwohl man sich der dann unerfüllten Forderung nach kurzfristiger Budgetflexibilität bewußt bliebe. Wir müssen deshalb wohl die einzelnen Budgetansätze in ihre Bestandteile zerlegen und fragen, welche ihrer Teile beim Personal- wie beim Sachaufwand in ihrer Höhe verändert oder mindestens zeitlich verschoben werden können.

Ich möchte hier vorschlagen, daß man für ein längerfristiges Budget eine 4- bis 5-jährige Periode einführt, daß man sich auf Globaldaten beschränkt, die allerdings verbindlich sein müßten, da es sich sonst nur um eine Vorschau und nicht um ein Budget handeln würde, und daß man in den längerfristigen Budgets den allgemeinen Rahmen für sämtliche Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand absteckt, in dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich dann die einzelnen Jahresbudgets bewegen sollten. Sowohl bei den Jahresbudgets wie bei den längerfristigen Budgets wird sich hierbei zeigen, daß man nicht bis ins letzte Detail gehen kann und soll. Denn wenn man vermeiden möchte, daß entweder der Finanzminister seine Befugnisse gegenüber dem Parlament ohne gesetzliche Deckung überschreitet oder daß ihm ein sehr großer, nicht näher determinierter Entscheidungsspielraum eingeräumt wird, so bleibt wahrscheinlich nichts anderes übrig, als daß man in den Budgetgesetzen selbst diesen Entscheidungsspielraum des Finanzministers durch eine Ober- und Untergrenze bei jedem konjunkturpolitisch wichtigen Ansatz von vornherein festlegt.

Ein letzter Hinweis, dessen Ausführung aber die mir gewährte Zeit überschreiten würde, sei mir gestattet: Während für das Jahresbudget die monetäre Rechnung zu laufenden Preisen außer Zweifel steht, müßte man bei längerfristigen Budgets darüber diskutieren, ob hier eine monetäre oder eine reale Grundlage zu wählen wäre, ob also zu laufenden oder zu wertstabilen Preisen zu budgetieren wäre. Auch die Annahme alternativer Raten der Geldentwertung wäre möglich.

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Kollege Nußbaumer. (Beifall)

Darf ich das Wort an Herrn Dr. Veselsky weitergeben. Herr Dr. Veselsky kommt vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in Wien.

Dr. *Veselsky* (Wien):

Meine Damen und Herren, die Frage, welche Budgetperiode gewählt werden soll, hängt vom Typ der Wirtschaft ab. In einer stationären Wirtschaft, glaube ich, ist die Länge der Budgetperiode völlig irrelevant. Bei der evolutionären Wirtschaft muß man sich an der Realität orientieren. Wir haben es wohl mit einer langfristig wachsenden Wirtschaft zu tun, die von Konjunkturschwankungen überlagert wird. Man kann dieser Tatsache dadurch Rechnung tragen, daß man entweder das Wachstum real eskompiert oder daß man die Budgetperiode so wählt, daß ein ganzer Konjunkturzyklus überlappt wird. Man hätte also für die Berücksichtigung des Wachstumsaspekts die Periode mit mindestens vier bis fünf Jahren festzusetzen. Den Konjunkturaspekten kann man wahrscheinlich nur Rechnung tragen, wenn man kürzere Perioden wählt, als sie von Herrn Professor Neumark vorgeschlagen wurden, nämlich bei der Ein-Jahres-Periode bleibt, und zwar schon deshalb, um die jahreszeitlichen Schwankungen ausschalten zu können, die innerhalb dieser Periode auftreten.

Konjunkturwendepunkte sind sehr schwer zu prognostizieren. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, glaube ich, die Zwei-Jahres-Periode

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht zu wählen. Zwei Jahre sind auch deswegen zu lang, weil dadurch eine Auf- oder Abschwungsperiode überdeckt werden könnte.

Nun müßte man selbstverständlich auch noch, und dazu haben wir uns in Österreich bekannt, eine kürzerfristige Anpassung ermöglichen. Dies schwebt uns im Rahmen von Eventual- und Nachtragsbudgets vor. Solche Eventualbudgets könnte man in kritischen Situationen, wo man nicht weiß, ob die Konjunktur nach oben oder nach unten umschlagen wird, vorsehen. Man könnte antizyklische Anpassungen quantitativer, und, was noch wichtiger ist, qualitativer Art vorsehen.

Vorletzte Frage: Kann man die Koordinierung auf freiwilliger Basis als ausreichend empfinden? Auf Grund unserer Erfahrungen in unserem Bundesstaat kann man hierauf nur mit einem Nein antworten. Ich glaube, die Finnanzwissenschaft sollte etwas kühner sein und sich nicht an den geringen Realisierungsmöglichkeiten orientieren, sondern an einer etwas großzügigeren Vision.

Zuletzt: Wird tatsächlich die Dominanz der Regierung bei der Budgeterstellung Gewähr dafür leisten, daß die meta-ökonomischen Überlegungen völlig ausgeschaltet werden können? Die Frage stellen, heißt sie beantworten. Ich glaube, die Regierung wird ebenso von Politikern gebildet wie die Parlamente, und dadurch werden all die metaökonomischen Überlegungen, die wir ausschalten wollen, wieder hineinkommen. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Dr. Veselsky. Ich sehe eben, daß sich noch zwei Diskussionsredner gemeldet haben, um noch etwas zur cost-benefit-analysis zu sagen. Der eine ist Herr Dr. Zimmermann von der Universität Köln, der zweite ist Herr Dr. Amann von der Technischen Hochschule Darmstadt. Darf ich Herrn Dr. Zimmermann bitten!

Dr. *Zimmermann* (Köln):

Ich möchte zum Problem der cost-benefit analysis eine Frage stellen, die ähnlich wie die von Professor Littmann lautet: Ist „cost-benefit analysis" mehr als eine neue Umschreibung für die alte Forderung nach maximaler Quantifizierung aller Probleme, die mit der Planung zusammenhängen?

Cost-benefit analysis hatte ihren Ursprung in Bereichen der öffentlichen Wirtschaft, die einen hohen Grad von Rechenhaftigkeit aufweisen; die Hälfte oder mehr der diesbezüglichen Literatur wird, nicht ohne Grund, vom water resource management bestritten. Wenn man die Versuche, cost-benefit analysis in anderen Bereichen anzuwenden, in einem Berechnungsschema formal darzustellen versucht,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

könnte man es vielleicht mit zwei Konten andeuten. Auf einem der beiden Konten stehen bewertete Kosten und einige bewertete benefits, auf dem anderen Konto wird es eine große Zahl von costs und benefits geben, die nur erwähnt werden können, weil sie sich, wie Äpfel und Birnen, nicht bewerten und addieren lassen. Wenn die cost-benefit-analysis für die Planung ein Hilfsmittel sein soll, müssen wohl eindeutig beide Konten berücksichtigt werden; das kam in den bisherigen Beiträgen klar zum Ausdruck. Aber wie soll das geschehen? Der Referent wird sicherlich zustimmen, daß die Entscheidung in vielen Fällen auf Grund gerade der nicht quantifizierbaren Faktoren fällt. Im Referat wurde das Beispiel von der Erziehung genannt, andere Beispiele sind in den übrigen Diskussionsbeiträgen enthalten. Es wäre daher nicht sinnvoll, einen Kontenabschluß bei nur einem dieser Konten durchzuführen, was ohnehin nur bei dem Konto der bewerteten costs und benefits durchführbar wäre. Versucht man es dennoch, so wäre der Vorwurf gerechtfertigt, daß man im Grunde ein horse-and-rabbit stew analysiert[1]. In einem Eintopf, indem ein Kaninchen und ein Pferd verarbeitet worden sind, kann man das Kaninchen so genau analysieren, wie man will, über die Struktur des Eintopfes ist damit sehr wenig ausgesagt. Die Saldierung nur des einen Kontos — und mehr ist nicht möglich — würde dann den Eindruck der Scheingenauigkeit erwecken, und man würde dieses Verfahren möglicherweise in die Nähe von input-output-analysis oder Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung rücken, was wohl nicht zulässig ist, da diese beiden anderen Systeme wenigstens formal abschließbar sind.

Zum Schluß möchte ich meine Frage noch einmal präzisieren: Was kann cost-benefit analysis für die Planung mehr leisten als die Beschaffung von quantifizierbaren — oder auch nicht quantifizierbaren — E i n z e l unterlagen zu einem Objekt, ohne daß sie die Möglichkeit bietet, diese zu saldieren und damit die verschiedenen Projekte vergleichbar zu machen? (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank. Bitte schön, Herr Amann!

Dipl.-Wirtsch.-Ing. *Amann* (Darmstadt):

Meine Damen und Herren!

Ich möchte mir einen kurzen, grundsätzlich kritischen Beitrag zur Cost-benefit-Analyse erlauben.

Sie haben uns, sehr verehrter Herr Professor Neumark, die Cost-benefit-Analyse als eine Methode nahegebracht, sachlich-wirtschaft-

[1] Aus der Einleitung von R. *Dorfman* zu: Measuring Benefits of Government Investments, Hrsg. R. Dorfman, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1965, S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Überlegungen in den formal-juristischen Rahmen staatlicher Ausgabenpolitik einzuführen. Sicher ist das sehr wünschenswert. Indessen erhebt sich die Frage, ob die Cots-benefit-Analyse die dazu geeignete Methode überhaupt sein kann. Die Kritik richtet sich einmal gegen deren Durchführbarkeit in technisch-theoretischer Hinsicht, zum anderen gegen die ideologisch-theoretische Begründung der Analyse.

Folgende Überlegungen bezüglich der technischen Durchführung: Wir wollen costs und benefits erfassen und schließlich eine geeignete Diskontierungsrate, eine social rate of discount finden. Die Ermittlung der costs ist noch relativ unproblematisch; auf die Fragen, die sich bei der Erfassung der benefits ergeben, wurde bereits hingewiesen. Immerhin kann noch hinzugefügt werden: wir müssen in den beiden Fällen mit Marktpreisen bewerten, wo doch kein Markt vorhanden ist und auch nicht vorhanden sein kann. Wenn wir bezüglich der social rate of discount zu brauchbaren Ergebnissen kommen wollen, so müssen wir von welfare-theoretischen Überlegungen ausgehen. Und die Problematik des welfare-theoretischen Ansatzes wird den meisten Herren hier noch sehr viel deutlicher sein als mir.

Schließlich die ideologisch-wirtschaftstheoretische Kritik: wir wollen das privatwirtschaftliche Rationalprinzip des 19. Jahrhunderts auf staatliche Investitionen anwenden. Ich halte das für fragwürdig. Die wirtschaftstheoretische Begründung der Costs-benefit-Analyse in methodischer Hinsicht ist in der partiellen Marginalanalyse zu sehen. Dabei erhebt sich dann die Frage, ob beispielsweise eine cost-benefit-Analyse des Grünen Planes mit der Klausel ceteris paribus möglich ist.

Nach diesen kritischen Bemerkungen werden Sie fragen: warum dennoch Cost-benefit-Analyse? Die pragmatische Antwort kann nur lauten: es gibt im Augenblick nichts besseres und der Spatz in der Hand ist mir lieber als die Taube auf dem Mond. Vielen Dank.

*Diskussionsleiter:* Ich danke Herrn Amann und darf das Wort weitergeben an Herrn Kollegen Kaiser, Freiburg.

Prof. Dr. *Kaiser* (Freiburg):

Der große Eindruck, den das Referat von Herrn Prof. Neumark hinterläßt, beruht gewiß auch darauf, daß er die ökonomische wie auch die juristische Seite des Problems mit gleicher Meisterschaft beherrscht. Eine realistische Erörterung der Finanzplanung muß auch die politischen und juristischen Implikationen in Betracht ziehen, woraus ich die Ermutigung gewinne, mich als Jurist in diesem Kreise kurz zu zwei Fragen zu äußern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die erste ist die Rolle der Exekutive. Herr Neumark hat daran Kritik geübt, daß der Finanzminister nach dem Stabilisierungsgesetz einseitig Ansätze kürzen könne, ohne Befragung des Parlaments. Dazu der Kürze halber nur folgende Erwägung: Die private Wirtschaft wird durch die Bundesbank diszipliniert. Wer aber diszipliniert die Ausgabefreudigkeit des Parlaments? Als Jurist setze ich alle meine Hoffnung auf das überlegene Wissen der Wirtschaftswissenschaften. Aber ich erlaube mir dabei doch die Frage zu stellen: Inwieweit könnte dieses Wissen am besten unter den gegebenen politischen Bedingungen zur Wirksamkeit gebracht werden? Im Blick auf ausländische Verhältnisse meine ich, daß über die Exekutive die Chance relativ groß sein könnte. Ich wage das in Anwesenheit so bedeutender parlamentarischer Prominenz auszusprechen, weil Herr Schiller gestern selber gesagt hat, daß es Sache der Exekutive sei, zu koordinieren und zu planen.

Die zweite Frage ist die nach dem normativen Rang von Planakten. Herr Neumark hat die Frage der Vereinbarkeit mit unserer Verfassungsordnung angeschnitten. Wenn das Stabilisierungsgesetz durchgeht, werden wir uns in der Bundesrepublik ähnliche Fragen vorlegen müssen, wie sie gegenwärtig schon in Italien, Frankreich und England gestellt werden, nämlich nach dem Verhältnis des Stabilisierungsgesetzes zu anderen Gesetzen. Auch dem Gutachten der Finanzkommission ist zu entnehmen, daß dort der terminus „Plan" mehrfach in der Reihenfolge Verfassung, Plan, Gesetz, Richtlinie auftritt.

Was also ist der normative Rang von Planakten? Als Jurist meine ich, man sollte sich bei der Reformdiskussion nicht vorzeitig das Korsett der geltenden Finanzverfassung anlegen, deren Bestimmungen ja der Änderung zugänglich sind. Ich sage das auch deshalb, damit der Ruf nach der Brechung des Juristenmonopols nicht auch noch in potenzierter Form gegen die Verfassungsjuristen erhoben wird. Vielen Dank. (Starker Beifall)

*Diskussionsleiter:* Ich darf Herrn Kollegen Kaiser besonders danken, weil er hier als Jurist trotz einer aggressiven Bemerkung von Herrn Neumark zu uns gesprochen hat. Ich darf dann Herrn Dr. Vöhringer vom Wirtschaftsministerium Stuttgart bitten, zu uns zu sprechen.

Dr. *Vöhringer* (Stuttgart):

Meine Damen und Herren, da ich aus der Verwaltung und nicht aus der Wirtschaft komme, darf ich nur zu einem Einzelpunkt eine Aufklärung geben. Ich hatte in den letzten Wochen das zweifelhafte Vergnügen, mich im Rahmen der Ausschuß- und Unterausschußbera-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tungen des Bundesrats sehr intensiv mit dem Entwurf des Stabilisierungsgesetzes befassen zu müssen. Zweifelhaft war das Vergnügen deshalb, weil die Beratungen doch unter einem sehr starken Zeitdruck standen und deshalb ihre Ergebnisse vielleicht auch unter diesem Aspekt beurteilt werden müssen. Herr Professor Neumark hat eine Bemerkung gemacht, aus der zu schließen ist, daß er davon ausgeht, der Vorbehalt der Zuständigkeitsregelung in § 10 des Entwurfs würde den Ländern eine Hintertür eröffnen, mit deren Hilfe sie sich den Verpflichtungen der Haushaltsregeln entziehen könnten. Ich darf Ihnen hier versichern, daß nicht die Spur eines Gedankens während der Beratungen in den Ausschüssen des Bundesrats aufgekommen ist, sich auf diese Weise von den Verpflichtungen des Entwurfs zu dispensieren. Warum der Zuständigkeitsvorbehalt aufgenommen wurde, hat einfach den Grund, daß die Organisationen und die Verfassungen der Länder in mancher Beziehung von der Verfassung und der Organisation des Bundes abweichen. So paßt etwa die Bestimmung des § 3 nicht unbedingt in das Verfassungsrecht aller Länder, nach welcher der Bundeskanzler — wie es im ersten Entwurf hieß — oder die Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesfinanzministers mit Zustimmung des Bundeswirtschaftsministers in Durchführung des Haushaltsplanes Maßnahmen ergreifen, also entweder Ausgaben aussetzen oder im Fall der Konjunkturabschwächung erweitern kann. Das war der ausschließliche Grund dafür, warum dieser Zuständigkeitsvorbehalt hereingenommen worden ist. Sonst gibt es dafür keine Gründe. Im Gegenteil: Die Länder haben zu erkennen gegeben, daß sie ihrer Verantwortung nicht weniger als der Bund gerecht werden wollen.

Ich darf abschließend noch darauf hinweisen, daß eine wesentliche Frage, die bisher auch durch den Entwurf des Stabilisierungsgesetzes noch nicht gelöst ist, lautet: Wie kommt man zu einer vertikal durch alle Zuständigkeitsebenen hindurchgehenden Finanz- und Investitionsplanung. Diese Frage wurde auch auf einer Ministerpräsidentenkonferenz behandelt. Man sieht allerdings bisher noch keinen Weg, wie man dieses Problem, das auch das föderalistische Prinzip der Bundesrepublik berührt, lösen kann.

Ich wollte diese Aufklärung geben, weil in der Öffentlichkeit in den vergangenen Wochen immer wieder gegen die Länder der Vorwurf erhoben wurde, sie seien die schwarzen Schafe auf dem Wege zu einer besseren Stabilisierungspolitik. Zumindest in diesem Punkt trifft das sicherlich nicht zu. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Mit meinem Dank an Herrn Dr. Vöhringer verbinde ich die Weitergabe des Wortes an Herrn Dr. Huppert, Frankfurt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Huppert* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren, das hier nötige Galopptempo läßt eigentlich keine grundsätzlichen Bemerkungen zu. Herr Prof. Neumark hat in einer mich sehr ansprechenden Weise heute von dem Instrumentencharakter der Wissenschaft gesprochen und damit die Frage verbunden: Soll die Wissenschaft bei der Exekutive oder bei der Legislative oder wo sonst am besten ansetzen? Ich finde, diese Frage läßt sich in jeder Weise bejahen, wenn wir noch mehr, als es vielleicht auch sonst bei dieser Tagung zum Ausdruck gekommen ist, unterscheiden zwischen der Wissenschaft als Funktion, als Institution und als Person. Als Funktion ist Wissenschaft immer und überall am Platze. Wenn das Sachverständigengutachten — ich muß leider exemplifizieren — nicht so angekommen ist, wie seine Verfasser vielleicht geglaubt hatten, dann wohl deshalb, weil sie die Grenze zwischen Politik und Wissenschaft vielleicht nicht genügend eingehalten haben. Wir kennen ja die Diskussion um die Wertfreiheit der Wissenschaft, die uns in den zwanziger Jahren fast bis zur Lähmung der wissenschaftlichen Aussagefähigkeit geführt hat. Aber was Wissenschaft tun kann, müßten wir auch heute noch im Sinne der damals erfolgten Klärung einhalten: Die Ziele werden von der Politik oder auch von der praktischen Wirtschaft gestellt, die Zusammenhänge, die Erfordernisse und die Wirkungen können von der Wissenschaft geklärt werden. Die Entscheidungen wiederum kommen von der Politik und von der Wirtschaft.

Herr Professor Neumark hat so schön gesagt, wir brauchen eine volkswirtschaftliche Grundkonzeption, auf der dann erst eine finanzwirtschaftliche Planung einsetzen könnte. Das ist es ja gerade, was wir heute erleben: Überladung der Steuergesetzgebung mit allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen und Zwecksetzungen, weil uns diese volkswirtschaftliche Grundkonzeption und eine entsprechende Wirtschaftspolitik fehlt. Wenn sie aber im Zusammenhang mit der Etatplanung sozusagen erzwungen wird, verspreche ich mir davon sehr viel. Ein Beispiel dafür: Wir haben heute weder eine Industrieplanung noch eine Strukturplanung oder dergleichen für die gesamte Wirtschaft. Aber wenn wir als Verband — ich spreche aus einem Verband — von uns aus ein Gutachten machen müssen — etwa, weshalb wir eine Raum- und Luftfahrtindustrie haben müßten — und wenn das zuständige Ministerium selbst derartiges nicht weiß und keine Leute dafür hat, andererseits wir selbst nur ein paar Techniker für eine solche Aufgabe heranziehen können — wie sieht dann die Entscheidung, die letztenendes das Wissenschafts- und Wirtschaftsministerium treffen muß, ohne ausreichende wissenschaftliche Fundierung aus? (Beifall)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Dr. Huppert. Es hat sich Herr Dr. Gebauer zu Wort gemeldet.

Dr. *Gebauer* (Hamburg):

Gestatten Sie eine kurze Anmerkung zu dem was Herr Vöhringer gesagt hat. Er hat um nachsichtige und wohlwollende Beurteilung für den Bundesrat plädiert. Das mag wohl für die Schwaben gelten, nicht aber für die Hamburger. Die Hamburger haben keine wohlwollende Beurteilung in Bezug auf die Beratung des Stabilisierungsgesetzentwurfs notwendig. Die Hamburger haben sich trotz der Kürze der Zeit sehr intensiv damit befaßt und eingehend Stellung dazu genommen.

*Diskussionsleiter:* Danke schön. Ich darf nun Herrn Senator Hielscher bitten, uns vom Standpunkt des Praktikers aus noch etwas zu den Vorschlägen von Herrn Neumark zu sagen.

Senator *Hielscher* (München):

Als *Praktiker* der Kommunal- und Länderfinanzen möchte ich zu den *praktischen* Vorschlägen des Herrn Prof. Neumark grundsätzlich sagen, daß sie mir persönlich sehr *praktikabel* erscheinen. Ich darf vorausschicken, daß bekanntlich vier Siebtel der Steuereinnahmen dem Bund zufließen, zwei Siebtel den Ländern und ein Siebtel den Kommunen. Finanziert werden die Länder außerdem noch durch Einnahmen bei den Forsten, wenigstens in einigen Fällen und ganz gering, die Kommunen dagegen durch den Finanzausgleich im bescheidenen Umfang, ferner durch die Einnahmen ihrer Eigenbetriebe, in welcher Form immer. Die Ziffernreihe 4 : 2 : 1 ist bei den Investitionen umgekehrt, wenn auch nicht in derselben absoluten Größe. Wenn wir das bedenken,würde ich meinen, Zwei-Jahres Haushalt ist besser als Ein-Jahres-Haushalt, weil die Parlamente in Zeitnot sind. Sie kommen nicht zu den wichtigen Diskussionen. Die Verwaltung leidet unter Personalmangel. Das gilt nicht nur für die Finanzressorts, sondern auch für die Fachressorts. Das sind rein technische Gründe. Man könnte dann auch etwas tun, was bisher sträflicherweise überall unterlassen worden ist, nämlich nachzuprüfen, inwieweit die Finanzminister und Stadtkämmerer die aufgestellten Haushaltspläne auch durchgeführt haben, das ist die Aufgabe der Prüfung der Rechnungslegung. Dafür könnte bei einer Zwei-Jahres-Periode Zeit gefunden werden

Ich bitte, zwei Ausnahmen anmelden zu dürfen. Ich habe mich schon im finanzwissenschaftlichen Ausschuß dafür eingesetzt, daß der Außerordentliche Haushalt für die Kommunen erhalten bleiben möge. Wir

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

müssen einen Investitionshaushalt haben. Sie können ihn ja umbenennen. Wir brauchen ihn, um die Angst der Bürger vor Schulden in unserer Politik zu schüren. Ich weiß nicht, ob das ein wissenschaftlicher Gesichtspunkt ist, aber ich glaube, er ist wichtig genug, um überlegt zu werden. Es wäre sonst eine heillose Vermischung von Steuern und Schulden im Haushalt. Ich glaube, daß dasselbe auch für die Länder gilt, wo wir immerhin erreicht haben, daß die ao.-Haushalte hinsichtlich ihres Umfanges abgenommen haben. Ohne ao.-Haushalte würde man die Transparenz verlieren, in welcher Weise die Einnahmen für Investitionen aufkommen sollen.

Ich habe noch ein Bedenken bezüglich des Preisverfalls, bezüglich der schleichenden Inflation und der Auswirkung auf Mehr-Jahres-Budgets. Beim Doppel-Jahres-Haushalt ist es noch überwindbar, aber es ist eine schreckliche Erscheinung schon bei der fünfjährigen Finanzvorausschau. Ich will nicht davon sprechen, daß Wachstumsraten in den fünf Jahren natürlich eine große Rolle spielen können, sondern ich will davon sprechen, daß Herr Professor Giersch einen dreiprozentigen Preisverfall für jedes Jahr in Rechnung stellte. Da müssen wir also im Jahre 5 dieser Finanzvorschau für eine bestimmte Aufgabe, für die wir 100 Millionen jährlich eingesetzt haben, insgesamt 15 Millionen mehr einsetzen. Oder wollen Sie einen realen Haushalt aufstellen? Mich würde das sehr interessieren. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Senator Hielscher. Ich darf nun noch Herrn Fischer-Menshausen, der noch eine kurze Bemerkung machen wollte, bitten.

Ministerialdirektor *Fischer-Menshausen* (Hamburg):

Meine Damen und Herren, ich möchte kurz zu der in der Diskussion schon gestreiften Frage Stellung nehmen, inwieweit und unter welchen Bedingungen das Konzept der mittelfristigen Finanzplanung im Rahmen des Verfassungssystems unseres Bundesstaates realisierbar ist. Herr Professor Neumark befürchtet Konflikte mit den Prinzipien unserer föderativen Ordnung. Er sieht eine Lösung überhaupt nur auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern, was bedeuten würde, daß das Zustandekommen und Funktionieren eines mittelfristigen Finanzplans die Einstimmigkeit voraussetzt, also von der Zustimmung des letzten Landes abhängig ist. Sollte sich in der Tat ergeben, daß ein solches, auf Dauer angelegtes Konzept nur auf dem unsicheren Boden von Staatsverträgen realisierbar ist, dann wäre das keine gute Lösung. Ich möchte aber glauben, aus den Thesen, über die wir uns einig sind, ableiten zu können, daß



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Befürchtung unbegründet ist, hier könne der Bundesstaat aus den Angeln gehoben werden.

Wir sind uns darüber einig, daß ein mittelfristiger Finanzplan nicht auf Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft beschränkt bleiben kann, sondern die Gesamtheit der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben umfassen muß, zumal alle Etatanforderungen in Konkurrenz zueinander stehen. Wir sind uns schon aus Gründen der Praktikabilität ferner darüber einig, daß es sich bei der Finanzplanung um eine Funktion der Exekutive handelt, und zwar — auch soweit die Länder- und Kommunalfinanzen in Betracht kommen — in erster Linie um eine Funktion der Bundesexekutive, weil der Bund durch seine Gesetzgebung und viele administrative Maßnahmen die großen Aufgaben der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik gestaltet und damit weitgehend auch den Zuschnitt der Länder- und Kommunalhaushalte beeinflußt. Ich erinnere nur daran, wie einschneidend der Bund mit der Einkommensteuersenkung und der Änderung der Gewerbesteuer in die Finanzwirtschaft der Länder und Gemeinden eingegriffen hat. Ich verweise ferner auf die vielfältigen Möglichkeiten der Sozialgesetzgebung udgl., mit der den Ländern zusätzlichen Aufgaben und Ausgaben auferlegt werden. Daraus erwächst der Bundesregierung eine umfassende Verantwortung; sie hat bei ihrer Gesamtplanung auch auf die Bedürfnisse und finanziellen Möglichkeiten der Länder und Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Somit ergibt sich die Notwendigkeit eines Gesamtkonzepts der Bundesregierung, freilich ohne Vollzugsverbindlichkeit für die Länder und Gemeinden. Der staatspolitische Wert des Finanzplans liegt in dem umfassenden Informationseffekt als Grundlage für rationale Entscheidungen; die Finanzplanung soll u. a. die Möglichkeit eröffnen, die vielfältigen Einflußnahmen des Bundes auf die Länder- und Kommunalfinanzen rationaler und systematischer zu gestalten. Zu diesem Zweck muß die Bundesregierung auch längerfristige Vorstellungen über die weitere Entwicklung der Länder- und Kommunalfinanzen entwickeln; dazu bedarf sie der Mitwirkung der Länderregierungen. Verfassungsmäßig braucht nichts weiter normiert zu werden als die Verpflichtung des Bundes zur umfassenden mittelfristigen Finanzplanung und die Verpflichtung der Länder, nach den Grundsätzen der Bundestreue an der Finanzplanung mitzuwirken, Informationen zu liefern und sich mit dem Bund zur Planvorbereitung an einen gemeinsamen Tisch zu setzen. Ein solcher Plan soll die Vorstellungen der Bundesregierung über die vertikale Rangordnung der Aufgaben verdeutlichen und den Ländern konkrete Gegenvorstellungen ermöglichen, denn nur auf einer solchen Grundlage können die entscheidenden Fragen der bundesstaatlichen Finanzwirtschaft, insbesondere das steuerliche Verteilungsproblem, sinnvoll erörtert und sach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerechten Lösungen zugeführt werden. Da der Finanzplan der Bundesregierung die Länder nicht binden kann und soll, halte ich die Befürchtung, ein solches Konzept verstoße gegen die Grundsätze des modernen kooperativen Bundesstaates, für unbegründet. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Fischer-Menshausen. Das Wort hat Herr Schiller.

Prof. Dr. *Schiller* (Hamburg):

Meine Damen und Herren! Herr Fischer-Menshausen hat mich veranlaßt, eine kurze Bemerkung zu machen, mit der ich Herrn Neumark in keiner Weise vorgreifen möchte. Mir hat die Betonung des freiwilligen kooperativen Elements in dem Vortrag von Herrn Neumark außerordentlich gefallen, nicht etwa nur aus dem Gesichtswinkel der vollständigen Konservierung der föderalen Struktur unseres Staates, sondern einfach aus einem ökonomischen Prinzip heraus. Wenn wir mittelfristige Finanzplanung betreiben, müssen unaufhörlich Wertentscheidungen getroffen werden. Dazu brauchen wir auch die Nutzenvorstellungen der unteren Ebenen, wie wir es in der Ökonomie gelernt haben — nach welcher Nutzentheorie auch immer. Wir brauchen die freiwillige Mitwirkung der Länder und in einem angemessenen Umfang auch der Gemeinden, damit die unmittelbaren Bedürfnisse nach oben transferiert werden können, und auch, um die Bewertung dieser Bedürfnisse in Kenntnis der Einzelpräferenzen vorzunehmen. Um diesen Weg wirklich gut und wirksam zu gestalten, brauchen wir ein Element erheblicher Kooperation, d. h. einen Konjunkturrat oder wie man eine entsprechende Konstruktion nennen will. Mehr war nicht gemeint.

Die antizyklische Finanzplanung kann dazu führen — das ist doch jetzt das Dilemma —, daß man in eine Phase gerät, die ohne das Stabilisierungsgesetz zur Überdämpfung tendiert, wobei die öffentlichen Investitionen (und von den Sachinvestitionen entfallen zwei Drittel auf die Kommunen) den einzigen elastischen Posten darstellen, der als Instrument der Stabilisierung in Frage kommt. Jegliche Gesichtspunkte der Trend- und Wachstumspolitik fallen dann unter den Tisch. Auch aus diesem Grunde erscheint es mir notwendig, daß die Wertentscheidungen auf der untersten Stufe unserer Gebietskörperschaften durch ein gutes Relaissystem nach oben übermittelt werden können. Soviel Kooperation wie möglich muß hier eingebaut werden, damit nicht mit dem alleinigen Ziel der antizyklischen Planung die Sache der Gemeinden untergepflügt wird.

Ein letztes, was mit den Wertentscheidungen zusammenhängt: Natürlich ist in diesem Kreise von vielen von uns die Unvollkommenheit



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der politischen Wertentscheidungen, ob in der Exekutive oder im Parlament, getadelt worden. Herr Kollege Schmidt, ich möchte noch einmal sagen, es sind nicht verschiedene Gesetze, unter denen Wissenschaftler und Politiker antreten. Nach meiner Ansicht steht man sowohl als Ökonom wie als Politiker unter demselben Gesetz, man könnte vielleicht sagen unter dem Gesetz des allgemeinen Wohlwollens, des ökonomischen Gleichgewichts oder wie immer Sie es ausdrücken wollen. Das ist dasselbe Gesetz und kein anderes. Parteien sind Konkurrenzunternehmen. Ich wiederhole nur Schumpeter. Was wir in unseren unvollkommenen Parlamenten haben, ist die Anwendung des marktwirtschaftlichen Prinzips auf die Politik, und nichts weiter. Wir haben gestern zur Genüge gehört, wie unvollkommen die Marktwirtschaft selber ist. Deswegen reden wir hier über Planung. Dazu kommt die Welfare-Funktion, und da bitte ich Sie, auch bei uns darüber nachzudenken: Wir selber haben alle sehr individuelle Vorstellungen. Jeder trägt seine individuelle Welfare-Funktion mit sich herum. Übrigens, der Sachverständigenrat selber hat seine Kompetenz nicht überschritten. Denn er hat eine bestimmte in den §§ 1 und 2 gegebene Richtlinie zu befolgen. Herr Giersch hat immer wieder gesagt, wenn wir die nicht hätten, „magisches Dreieck" usw., dann müßten wir fünf Leute mit derselben Welfare-Funktion haben. Das ist etwas schwierig, und infolgedessen haben wir die gesetzliche Grundlage. Die Überschreitung der Grenze zur Politik in einem falschen Sinne hat nicht stattgefunden.

Das Parlament ist nichts anderes als ein Instrument, um aus 500 Leuten in etwa die Wohlfahrtsfunktion der gesamten Bevölkerung herauszufinden, und sonst nichts. Das ist seine Funktion. Ich bitte nur, nicht immer von der eigenen Wohlfahrtsfunktion auszugehen, das verlange ich umgekehrt auch von mir selbst. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Ich danke Ihnen. Es hat sich noch Herr Weber, Wien, gemeldet. Ich darf bitten, weitere Wortmeldungen zu unterlassen, es ist zu spät geworden.

Prof. Dr. W. *Weber* (Wien):

Herr Präsident! Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren!

Das Votum von Herrn Kollegen Brandt hat mich dazu veranlaßt, mich zu Wort zu melden, und nicht (erst) das, was Herr Kollege Schiller zu Beginn seines Votums sagte, als er aus dem politischen Leben heraus so selbstverständlich auf Nutzenvorstellungen und Bedürfnisse reflektierte. Es ist nur amüsant, möchte ich kurz zu letzterem sagen, daß, nachdem die entsprechenden Überlegungen von Sax und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seinen Nachfolgern in den zwanziger und dreißiger Jahren von vielen als völlig eingesargt angesehen wurden, sie nun — obgleich gewiß wesentlich modifiziert — in der Diskussion wieder auftauchen — und zwar wahrscheinlich doch, weil sie sich mit dem Ende des Entpsychologisierungsprozesses in den Wirtschaftswissenschaften bei der Analyse menschlichen Handelns vom Objekt her ganz einfach aufdrängen (so auch bei Musgrave!). Man macht es sich eben zu einfach, wenn man die Nutzenlehre von vorgestern mit der an interpersonellen Nutzenvergleichen und gesellschaftlichen Nutzenmaximierungen geübten Kritik von gestern für eine Kritik der modernen Nutzentheorie von heute ausgibt. Da geht es ja um einen *rechenhaften* „Nutzen" nach Neumann-Morgenstern und ihren Nachfolgern!

Und hiermit komme ich wiederum auf Kollegen Brandt zurück, der die cost-benefit analysis ganz richtig in den größeren Nutzenzusammenhang gestellt hat. Wie andere Diskussionsvoten gezeigt haben, besteht *gegenwärtig* wohl sicher kein Anlaß, die praktische Relevanz des Kosten-Nutzen-Vergleichs sehr optimistisch zu beurteilen. Doch er scheint mir in der sonst gähnenden Leere ein chancenreiches Instrument, und es gilt daher, jede Möglichkeit einer Rechenbarmachung solcher Nutzen auszunützen. Denn die Verweisung finanzpolitischer Probleme sozusagen von vornherein in die staatspolitische Sphäre ist keine Lösung, zumal sich dort die Politologie derselben Dinge wieder annehmen muß. Vielleicht könnte eine moderne, generalisierte und formalisierte „bargaining theory" mit sachgerechter mathematischer Basis, vorerst wenigstens für das Finanz-Budget, weiterhelfen; sie hätte jedenfalls den großen Vorteil, den ökonomischen *und* den politischen Charakter der Finanz(wissenschaft) zugleich zum Ausdruck zu bringen! Welchen Anteil die Wirtschaftswissenschaften und ihre Vertreter an der dann auch notwendigen Materialisierung haben können, vermag ich jetzt aus dem Handgelenk nicht zu sagen.

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Kollege Weber. Nun hat Herr Neumark das Schlußwort.

Prof. Dr. *Neumark* (Frankfurt):

Sie werden mir zugeben, meine Damen und Herren, daß es notwendig wäre, ein zweites Referat in doppelter Länge des ersten zu halten, wenn ich auch nur auf alle wichtigen Einwände, die während der Diskussion erhoben worden sind, ausführlich eingehen bzw. an sämtliche Ergänzungen anknüpfen wollte, die meine Darlegungen dankenswerterweise erfahren haben. Im Hinblick auf die vorgerückte Zeit möchte ich mich damit begnügen, einige wenige Fragen herauszugreifen, die in der Debatte eine größere Rolle gespielt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Herr Brandt, Sie haben in der Tat ein Kardinalproblem berührt. Ihr Votum wäre jedoch wahrscheinlich etwas anders ausgefallen, wenn Sie die ausführlichere Stellungnahme hätten lesen können, die sich im Originaltext meines Vortrages[1] findet. In meinen mündlichen Darlegungen habe ich mich auf einige Andeutungen beschränken müssen, die sich auf das von Ihnen behandelte Problem bezogen, aber zweifellos schon rein quantitativ unzulänglich waren. Ihre Frage, ob ich etwa die Sax'sche Lehre akzeptiere, beantworte ich mit einem vorbehaltlosen Nein. Ich habe diese Theorie von jeher abgelehnt, da ich sie für durch und durch verfehlt halte. Denn es ist m. E. vollkommen unmöglich, die Staatswirtschaft, auf deren eigenartigen Mischcharakter ich in mehreren Veröffentlichungen nachdrücklich hingewiesen habe, rein ökonomisch zu erklären. Aber die Vertreter jener Disziplin, die man früher Finanzwissenschaft nannte und die man heute meist — in Ermangelung einer adäquaten deutschen Übersetzung — als „Fiscal Policy" bezeichnet, sind sich doch in wachsendem Maße (wieder) der Tatsache bewußt geworden, daß die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft integrierender Bestandteil der Wirtschaftswissenschaft ist, ebenso wie die Finanzpolitik gegenwärtig mit Recht als zur Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne gehörig betrachtet wird; wir können m. a. W. als Finanzwissenschaftler nicht ganz vom Ökonomischen abstrahieren. Was ich in meinen Darlegungen befürwortet habe, ist einfach dies: die wirtschaftlichen, und zwar die *gesamt*wirtschaftlichen Nutzen und Kosten miteinander konkurrierender Projekte so genau wie möglich in Erscheinung treten zu lassen, damit bei politischen Entscheidungen, insbesondere soweit es sich um die Wahl zwischen alternativen Wegen zu einem bestimmten Ziel, aber auch dann, wenn es sich darum handelt, mehrere Objekte als solche gegeneinander abzuwägen, diese (Netto-)Nutzen und Kosten ins Kalkül einbezogen werden können. Natürlich steht bei staatswirtschaftlichen Entscheidungen das spezifisch Politische stets an erster Stelle. Aber die Politiker in Regierung und Parlament müssen neben anderen Überlegungen stets auch dem Ökonomischen Aufmerksamkeit schenken, und zwar schon deswegen, weil bekanntlich wirtschafts- und finanzpolitische Fehler bedeutsame politische Rückwirkungen haben können. Der Hinweis auf gewisse Ursachen der Großen Französischen Revolution und die oft behaupteten (wenn auch m. E. problematischen) Zusammenhänge zwischen der Arbeitslosigkeit anfangs der dreißiger Jahre und der Entstehung des „Dritten Reichs" mag hier genügen. Im übrigen ist ja bekannt und verständlich, daß bei den finanzpolitischen Entscheidungen der Politiker u. a. wahl-

[1] Die oben (S. 173 f.) abgedruckte Fassung des Referats ist wesentlich umfangreicher als diejenige, die mündlich vorgetragen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische und natürlich auch staatspolitische Überlegungen eine bedeutsame Rolle spielen. Aber ich denke doch — und ich hoffe, daß ich darin speziell auch mit Ihnen, Herr Kollege Schiller, einig bin —, daß es in zahlreichen Fällen notwendig oder zumindest zweckmäßig ist, angesichts der immer und überall gegebenen Begrenztheit der ökonomischen Ressourcen und folglich auch der Deckungsmittel der Finanzwirtschaft sich wenigstens ein annäherndes Bild davon zu verschaffen, was im Laufe der nächsten vier, fünf Jahre die Kosten der Projekte A, B und C, die gleichzeitig zur Diskussion stehen, sein werden, wobei ich den Kosten eines Projekts nicht nur Aufwendungen für neue — zusätzliche — Objekte, sondern auch den ja ebenfalls als Budgetbelastung sich äußernden Einnahmeausfall infolge einer Steuersenkung fiskalisch gleichachte.

Was die „cost-benefit-analysis" betrifft, auf deren Bedeutung, aber auch Problematik Herr Kollege Brandt mit Recht hingewiesen hat, so muß ich mich hier mit der Bemerkung begnügen, daß ich in der schriftlichen Fassung meines Vortrags — soweit das in dem vorgegebenen Rahmen möglich war — mit aller Deutlichkeit die Bedenken zum Ausdruck gebracht habe, die ich meinerseits hege und die darin gipfeln, daß man eine solche Analyse auf bestimmte Transaktionen der öffentlichen Finnanzwirtschaft nicht anwenden kann und daß eben dadurch selbst der Wert einer komparativen Nettonutzenermittlung in bezug auf solche Programme, die an sich der „cost-benefit-analysis" zugänglich sind, fragwürdig wird. Dennoch bin ich der Meinung, daß es bei vielen öffentlichen Projekten, beispielsweise solchen der Regionalplanung oder des Grünen Plans, vielleicht auch der Bundesbahnsubventionen, sowie namentlich gewissen Großprogrammen innnerhalb des Verteidigungshaushalts (wenngleich in diesem letzten Falle meist nach anderen als monetären Kriterien), durchaus möglich ist, mit jener Analyse positive Resultate zu erzielen. Es ist sicher keineswegs ein Zufall, daß gerade ein in der modernen Wirtschaftspraxis so erfahrener Mann wie McNamara, der gegenwärtige amerikanische Verteidigungsminister, es mit seiner bekannten großen Energie und augenscheinlich mit beachtlichem Erfolge verstanden hat, innerhalb seines Ministeriums ökonomischen Gesichtspunkten in erheblichem Maße Rechnung tragen zu lassen; daneben hat die von ihm begünstigte Anwendung der „systems analysis" zu einer unter strategischen Gesichtspunkten bedeutsamen Umorganisation der Streitkräfte geführt, die nach Aussage der Beteiligten einerseits eine größere Schlagkraft und andererseits eine bessere Allokation der Ressourcen mit sich gebracht hat. Letztere wird für den Wirtschaftswissenschaftler immer ein Ziel sein, das es bei allen Entscheidungen zu beachten gilt, wenn auch der Inhalt des Postulats unter politischen wie unter ökonomischen Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtspunkten unterschiedlich interpretiert zu werden vermag. So wird in einem Falle gesagt werden können, eine bessere Ressourcen-Allokation werde dadurch erreicht, daß der Staat mit gleichem Aufwand mehr und/oder bessere Leistungen zu erbringen vermöge als die privaten Wirtschaften, während etwa im Falle einer Steuersenkung das Argument lautet, unter den gegebenen Umständen seien die Leistungen der öffentlichen Gebietskörperschaften bereits bis zu jenem Punkte ausgedehnt worden, jenseits dessen es gesamtwirtschaftlich rationeller sei, der Privatwirtschaft einen größeren Anteil an den Ressourcen zu überlassen. Wenn derartige Erwägungen bei den Planungsaktionen und bei der „cost-benefit-analysis" eine Rolle spielen, so heißt das, daß man die Staatswirtschaft gewiß nicht *nur*, aber doch *auch* als ein wirtschaftliches Phänomen betrachtet. Ich würde es in der Tat für falsch halten, wenn man sozusagen in Umkehrung des Sax'schen Konzepts nun dazu gelangen würde zu sagen, letztlich beruhe alles finanzwirtschaftliche Handeln ausschließlich auf politischen Erwägungen und man brauche sich daher um die ökonomischen Aspekte gar nicht zu kümmern.

Soviel in aller gebotenen Kürze zu den dankenswerten Ausführungen von Herrn Brandt und manchen anderen Diskussionsrednern, die sich zu den soeben angedeuteten Fragen geäußert haben.

Daneben ist eine Reihe von spezifisch politischen Problemen, die ich in meinem Referat berührt hatte, in der Debatte darüber aufgegriffen worden. Dazu ist beispielsweise der Problemkomplex zu rechnen, der mit dem Stichwort „Föderalismus" bezeichnet werden kann. Herr Kollege Schmidt hat, wenn ich ihn richtig verstanden habe, den positiven Wert des Föderalismus unter einem langfristigen Aspekt höher bewertet wissen wollen als unter einem kurzfristigen. Ich stimme ihm in dieser Beurteilung durchaus zu. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wäre es meiner Ansicht nach gefährlich, die wirtschaftliche Stabilität, die ich an sich in ihrer Bedeutung wahrlich sehr hoch einschätze, nun als einzigen oder doch als allerobersten Wert anzusehen. Obwohl das deutsche „Wirtschaftswunder" neuerdings manches von seinem ursprünglichen Glanz eingebüßt hat, sind wir doch glücklicherweise weit von jenen Geschehnissen entfernt, die vor einem Menschenalter bei uns die ökonomische wie die politische Stabilität untergraben haben. Gestatten Sie mir, in diesem Zusammenhang von einer kleinen persönlichen Erfahrung zu berichten. Vor wenigen Tagen wurde ich von einer bundesrepublikanischen Rundfunkgesellschaft gebeten, mich zu gewissen schwebenden Fragen unserer Wirtschafts- und Finanzpolitik zu äußern. Als dann die Bandaufnahme stattfand, stellte sich heraus, daß mein „statement" (dies war der Ausdruck, den der Angestellte der betreffenden Rundfunkanstalt für das gebrauchte, was er von mir

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwartete) Teil einer größeren Sendung sein sollte, die den Titel „Zahlungsunfähig" trug — und zwar, wie ich auf Befragen erfuhr, „zahlungsunfähig" ohne Fragezeichen, und bezogen wie auf die öffentliche so auf die private Wirtschaft. Obwohl ich daraufhin zunächst Bedenken bekam, entschloß ich mich schließlich doch, mein „statement" auf Band zu sprechen, denn das gab mir die Gelegenheit, mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß es in Deutschland gewisse Tabus gäbe, gegen die man gar nicht oft genug angehen könne, und dazu rechnete ich die vermutlich auf ricardianische Vorstellungen zurückgehende Behauptung, von Steuererhöhungen dürfe keine Rede sein, denn sie seien wirtschafts- und finanzpolitisch das größte Übel. Nun, ich glaube, es gibt viel Schlimmeres! (Beifall) Wenn auch kaum ein Lebewesen existieren dürfte, das gerne Steuern zahlt, und wenn es auch zweifellos manche Länder gibt, in denen einem das Steuerzahlen — de facto oder de lege, bisweilen sogar in beiderlei Hinsicht — leichter gemacht wird als in der Bundesrepublik, so möchte ich doch meinen, daß keine Regierung sich selbst so binden, so in ihrer Handlungsfreiheit beschränken sollte wie durch das Versprechen, auf keinen Fall eine Steuererhöhung vornehmen zu wollen. Auf diese Weise begibt sie sich von vorneherein der Möglichkeit, gewisse Projekte, die sich kurzfristig oder auch mittelfristig als notwendig erweisen können, durchzuführen — oder aber sie duldet die Entstehung oder Verstärkung einer Inflation. In der Tat ist Inflation unter Umständen der Preis, den man zu zahlen hat, wenn man sich auf die Formel „Keine Steuererhöhungen" versteift. (Beifall) Es ist auch nicht eben erfreulich, wenn man dieses Postulat erst mit Nachdruck verkündet und dann doch zu Maßnahmen greift, die im Grunde nichts weiter als eine Steigerung der effektiven Steuerlasten sind; oder rechnet etwa die Abgabe von Schaumwein nicht zu den Steuerlasten, und ist die Mehreinnahme von rund 1 Mrd. DM, die man aus der Beseitigung oder Einschränkung gewisser Begünstigungen innerhalb der Einkommensbesteuerung erwartet, etwas anderes als eine reale Steuererhöhung? Ich bitte, mich nicht mißzuverstehen: Ich bin durchaus für diese letztgenannte Maßnahme, aber ich wende mich dagegen, daß man nicht den Mut aufbringt, offen zuzugeben, daß es sich dabei um eine Steuererhöhung handelt, die primär dazu bestimmt ist, den Inflationsdruck durch eine Erhöhung der ordentlichen Staatseinnahmen zumindest tendenziell zu verringern.

Mehrere Diskussionsredner haben sich mit der Frage der Budgetperiode beschäftigt. Ich muß gestehen, daß ich selbst nicht hundertprozentig von der Vollkommenheit meines Vorschlags überzeugt bin. Aber ich wollte diesen einmal zur Debatte stellen, und zwar schon deshalb, weil ich hoffe, dadurch einen kleinen Anstoß zu Untersu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chungen über Reformmöglichkeiten der Parlamentsarbeit zu geben. Kein Abgeordneter kann doch von den zur Zeit herrschenden Zuständen befriedigt sein. Angesichts des riesigen und immer noch wachsenden Umfangs, den die Budgetdokumente (einschließlich des „Finanzberichts") haben, erfordert die Haushaltsplanberatung so viel Zeit, daß selbst die Experten unter den Parlamentariern entweder darauf verzichten müssen, auch nur alle wirklich wichtigen Probleme gründlich zu erörtern, oder aber der Versuchung erliegen, sich mit dieser oder jener Einzelheit derart intensiv zu befassen, daß die großen, die gesamtwirtschaftlich und spezifisch politisch entscheidenden Aspekte der Finanzpolitik aus den Augen verloren werden. Wenn man dank dem Übergang zu zweijährigen Budgets mehr Zeit hätte, sich mit dem Haushaltsplanentwurf zu beschäftigen, so würde das zweifellos der Intensität der Beratungen zugute kommen und gleichzeitig, wie ich bereits in meinem Referat andeutete, gestatten, der Haushaltsrechnungskontrolle mehr Aufmerksamkeit zuzuwenden, als das gegenwärtig der Fall ist. Man sage nicht, das sei unmöglich. Ich gebe zu, der bloße Hinweis auf die englische Praxis genügt nicht, denn in England ist vieles möglich, weil es England ist, mit seiner Monarchie, seiner ganz speziellen Art der Budegetierung, der Selbstbeschränkung des Parlaments in Fragen der Ausgabeninitiative und dergleichen mehr — alles Dinge, die sich nicht einfach auf ein anderes Land mit einer vollständig verschiedenen geschichtlichen Entwicklung übertragen lassen. Aber wir haben in Deutschland vor nicht allzu langer Zeit — in der Weimarer Republik — unter der Leitung und auf Anregung des leider vor ein paar Jahren verstorbenen Kurt Heinig eine parlamentarische Rechnungsprüfung gehabt, die im Laufe eines Jahrzehnts immer effizienter und immer zeitnäher wurde. Eine Wiederbelebung dieses Beispiels sollte nicht unmöglich sein, und ich glaube, mein Vorschlag einer Verlängerung der Rechnungsperiode würde das erleichtern.

Von Herrn Kaiser, dem ich für seine Ausführungen besonders danken möchte, und — wenn ich ihn so nennen darf — von meinem Kollegen Fischer-Menshausen, mit dem ich zwei Jahre lang in der Finanzreform-Kommission zusammengearbeitet habe, ist auf gewisse verfassungsrechtliche Probleme hingewiesen worden. Ich bin nicht der Meinung, daß man mit dem Instrument der Staatsverträge arbeiten sollte — das wäre in der Tat etwas Unpraktikables. Aber, Herr Fischer-Menshausen, wir waren und sind uns doch wohl weitgehend darüber einig, daß, wenn in der mittelfristigen Finanzplanung der Bund, und sei es auch nur für seinen eigenen Haushalt, freilich unter Mitwirkung der Länder, einmal ein Beispiel gesetzt hat, dieses Beispiel im guten Sinne ansteckend wäre, d. h. daß dann auch über kurz oder lang die Länder das tun würden, wozu sie, wie ich glaube, ohnehin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prinzipiell bereit sind. Es muß freilich durch eine ad hoc zu errichtende Planungsbehörde — im allgemeinen bin ich gegen die Schaffung neuer Ämter, im vorliegenden Falle geht es jedoch nicht anders — dafür gesorgt werden, daß der eine nicht, wie das gegenwärtig schon zu beobachten ist, den anderen sozusagen zu überspielen sucht. Wenn, konkret gesprochen, seien es die Länder, sei es der Bund, seien es beide, im Hinblick auf den Kampf um die Einkommensteuerquoten ihre mittelfristigen Vorausschauen bewußt „färben", d. h. im Zweifel ihre Ausgaben über-, ihre Einnahmen unterschätzen, so ist das offensichtlich ein Verfahren, das finanzwirtschaftlich irrational und politisch bedenklich ist. Herr Fischer-Menshausen hat mit Recht auf die Bundestreue der Länder hingewiesen. Mir scheint aber, es gibt ähnlich auch eine Ländertreue des Bundes, von der weniger die Rede ist. Solange das föderalistische Prinzip als solches in der Verfassung verankert ist — und ich glaube (als Staatsbürger, nicht als Wissenschaftler), es ließe sich auch einiges dafür sagen, daß man bereit ist, sich die Aufrechterhaltung dieses Prinzips etwas kosten zu lassen —, sollte man es nicht auf Umwegen auszuhöhlen trachten. Das war wohl auch, wenn ich ihn richtig verstanden habe, das, was Herr Senator Hielscher bei seinen Ausführungen im Auge gehabt hat.

Herr Hielscher hat mich im übrigen gefragt, ob ich an die Aufstellung realer oder nominaler Finanzpläne dächte. Meine Antwort auf diese Frage ist, daß ich mir nur nominale Finanzpläne vorzustellen vermag. Was Sie wahrscheinlich vermissen, Herr Hielscher, wird dadurch wettgemacht, daß man in die — wie ich betonte — explizit und alternativ zu gestaltenden Voraussetzungen unterschiedliche Geldentwertungsraten einbezieht, Raten, deren Extreme einerseits bei Null und andererseits vielleicht bei 4 % liegen sollten — mehr würde einen schlechten Eindruck machen, aber Variationsmöglichkeiten zwischen 0 und 4 % sollten im allgemeinen ausreichen. (Heiterkeit) Nun läßt sich natürlich gegen eine derartige Planung einwenden, das Parlament könnte mit einer so großen Zahl von Varianten nichts anfangen. Demgegenüber möchte ich betonen — und in dieser Beziehung weiß ich mich völlig einig mit Herrn Fischer-Menshausen —, daß das Parlament über den Finanzplan nur in toto und nur politisch zu befinden hat. Es kann und soll die in dem Plan zum Ausdruck kommenden Entscheidungen diskutieren, aber die Verantwortung für diese trägt die Regierung und nur die Regierung — im Unterschied zum laufenden Haushaltsplan. Die Regierung hat auch allein die Befugnis, aus den möglichen Alternativen diejenige auszuwählen, die ihr als politisch am wünschenswertesten erscheint; das muß keineswegs immer die sein, die bei Nichthandeln als die wahrscheinlichste anzusehen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Regierung wird also beispielsweise zu bestimmen haben, ob ihr im Jahre 1969 die Sozialpolitik oder die Verteidigungspolitik wichtiger ist. Niemand kann ihr derartige Entscheidungen abnehmen. Aber diese sollen in voller Kenntnis der komparativen Nettonutzen oder -kosten der einzelnen Maßnahmen getroffen werden. Eben dazu dient nicht zuletzt der mittelfristige Finanzplan, dessen Informationseffekt von Herrn Fischer-Menshausen zutreffend hervorgehoben worden ist.

Ich komme zum Schluß meiner zugegebenermaßen höchst unvollkommenen Entgegnungen auf die zahlreichen wertvollen Anregungen, die die Diskussion gebracht hat. Ich möchte aber nicht schließen, ohne noch kurz auf Ausführungen des ersten Redners einzugehen. Herr Kollege Littmann, Sie haben das Beispiel von der Mittelstandsförderung erwähnt und die Frage aufgeworfen, ob und ggf. wie sich bestimmen ließe, wer zum sogenannten Mittelstand gehöre. Die gleiche Frage wurde vor ein, zwei Jahren in einem bestimmten Bundestagsausschuß erörtert, und zwar wurde sie von dem Vertreter des Bundesfinanzministeriums gestellt. Die daraufhin von Mitgliedern des Ausschusses gegebene Antwort lautete dahin, die Zugehörigkeit zum Mittelstand ende — aber das ist inzwischen sicher längst überholt — bei einem Einkommen von 100 000 DM und einem Vermögen von einer halben Million. (Heiterkeit) Natürlich sind das ganz willkürliche Feststellungen, und wenn Herr Littmann an mich die Frage richtete, wie es um die Markierung der Zielfunktion bestellt sei, so muß ich darauf folgendes erwidern: Als Wirtschaftstheoretiker kann man in dieser Hinsicht nur etwas tun, was vor einigen Jahren der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium mit der Aufstellung seines berühmt (oder berüchtigt) gewordenen „magischen Dreiecks" — das sich inzwischen längst zu einem Fünfeck ausgeweitet hat — beabsichtigte: nämlich mehrere Ziele als gleichzeitig anstrebenswert zu bezeichnen, obwohl kurzfristig Konflikte zwischen einzelnen von ihnen denkbar, ja, wahrscheinlich unvermeidbar sind. Wesentlich ist dabei, daß nicht einem der in diesem Bündel enthaltenen Ziele eine absolute Präferenz gegenüber den anderen gegeben wird, sondern daß prinzipiell Gleichrangigkeit anerkannt wird, wenn auch aktuell die Realisierung bald dieses, bald jenes Ziel besonders wichtig sein kann. Das richtig gesehen zu haben, halte ich für ein großes Verdienst der Stellungnahme Hamburgs zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität. In dieser Stellungnahme wird zutreffend betont, daß die Stabilität des Geldwerts von größter Bedeutung sei, daß man aber politisch nicht behaupten könne, sie sei das einzige Ziel, das als solches immer und unter allen Umständen vorrangig verfolgt werden müsse. Anzuerkennen ist nur, daß auch die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geldwertstabilität, gleichviel welche anderen Ziele neben ihr der Beachtung bedürfen, stets sorgfältig berücksichtigt werden muß.

Herr Littmann hat ferner hervorgehoben, daß Projektion nicht immer zugleich Voraussage und Planung sei. In der schriftlichen Fassung meines Referats habe ich nachdrücklich auf eben diesen Punkt hingewiesen; ich bin also mit Herrn Littmann der Ansicht, daß Projektion und Finanzplanung zwei grundsätzlich verschiedene Dinge sind, daß jedoch jeder mittelfristige Finanzplan eine Vorausschau zur unabdingbaren Voraussetzung hat. Wenn dann allerdings von Herrn Littmann gesagt worden ist, die Planung solle nicht die bisherige Entwicklung weiterführen, denn man plane für die Zukunft, so möchte ich demgegenüber betonen, daß die Planung, selbst wenn man sie auf einen vier- oder fünfjährigen Zeitraum bezieht, weitgehend nur marginale Bedeutung hat. Damit soll gesagt sein, daß es in den öffentlichen Haushalten einen durch Gesetze, Verträge oder auch nur durch Tradition geschaffenen festen Kern gibt, der als solcher im wesentlichen erhalten bleibt oder doch nur relativ langfristig sich ändert. Dieser Kern macht zwar nicht, wie die Anhänger der These von der Zwangsläufigkeit der öffentlichen Ausgabepolitik behaupten, 90 % oder mehr des Gesamtvolumens aus, aber man kann davon ausgehen, daß von den Positionen, die etwa im Bundesbudget für 1966 enthalten sind, auch nach fünf Jahren noch — sagen wir — zwei Drittel dem Zwecke nach mit einem Gesamtbetrag von vielleicht drei Vierteln des heutigen Volumens im Haushaltsplan enthalten sein werden. Man hat also einen gewissen Spielraum, einen Spielraum, der größer ist, als vielfach angenommen wird, aber doch auch wiederum nicht so groß, daß am Ende des mittelfristigen Planungszeitraums ein Haushalt stünde, der fundamental von dem verschieden wäre, den es am Anfang der Periode gab. Mit Extrapolation allein kann man nicht eine halbwegs realistische Planung erreichen, aber ganz ohne Extrapolation geht es auch nicht. Den Hinweis von Herrn Littmann, daß die wirtschaftliche Stabilität mit zu den Zielen der Finanzplanung gehört, akzeptiere ich, und ich teile sein Bedauern darüber, daß sowohl in meinem Vortrage als auch in den Diskussionsvoten so wenig die Rede vom Nationalbudget gewesen ist. Aber mein Thema war ohnehin sehr weit gefaßt, ich konnte nicht einmal alles behandeln, was an sich zu ihm zu sagen gewesen wäre, und ich habe daher im schriftlichen Text einige notwendige Beschränkungen ausdrücklich hervorgehoben.

Damit möchte ich meine Bemerkungen abschließen. Es bleibt mir nur noch übrig, allen, die an der Diskussion teilgenommen haben, und Ihnen, meine Damen und Herren, die Sie freundlich genug waren, so lange auszuharren, sehr herzlich zu danken. (Anhaltender Beifall)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Diskussionsleiter:* Ich darf zum Schluß Herrn Kollegen Neumark nochmals sehr herzlich danken und den Dank auch von meiner Seite an alle Diskussionsredner hinzufügen, die dazu beigetragen haben, daß diese, so glaube ich sagen zu dürfen, äußerst lebhafte und anregende Diskussion zustande gekommen ist.

Ich schließe die Vormittagsveranstaltung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Plankoordinierung in der Regionalpolitik

Von Prof. Dr. *Hans K. Schneider* (Münster)

## A. Die Koordinationsaufgabe in der Regionalpolitik

### I. Notwendigkeit der Koordinierung

1. Die Regionalpolitik als integrierter Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft dient der Aufgabe, die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den Teilräumen des Gesamtgebietes derart zu beeinflussen, daß die resultierenden Ordnungszustände und Entwicklungen die Gesamtziele bestmöglich erfüllen. Die regionalpolitische Praxis der Gegenwart repräsentiert sich als eine Vielzahl von nicht oder nur unzureichend koordinierten Handlungen der verschiedenen Akteure auf den Ebenen der EWG, des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände: Die heute zu beobachtende Verstärkung der regionalpolitischen Aktivitäten ist nur sinnvoll, wenn die Koordination verbessert wird.

Koordination bedeutet sachliche, zeitliche und räumliche Abstimmung von Entscheidungen. Sie ist sowohl im Verhältnis zwischen mehreren autonomen Organisationen erforderlich als auch für die einzelne Organisation selbst, und zwar immer dann, wenn die Handlungen eines Akteurs das Handlungsergebnis eines anderen Akteurs beeinflussen.

2. Die Notwendigkeit der Koordinierung regionalpolitischer Entscheidungen ist unbestritten für den Bereich der offiziellen Akteure (d. h.: „Entscheidungsträger im politischen und administrativen Bereich"). Sie besteht:

— *erstens* als Aufgabe der internen Koordinierung verschiedener Ressorts in derselben organisatorischen Einheit der politischen und administrativen Entscheidungsbildung: z. B. werden die von mehreren Ministerien eines Landes ergriffenen Maßnahmen zum Ausbau der technischen und soziokulturellen Infrastruktur sich in ihren Wirkungen gegenseitig beeinflussen; sie müssen deshalb aufeinander abgestimmt werden;

— *zweitens* als Aufgabe der externen horizontalen Koordinierung mehrerer Organisationen derselben Ebene: z. B. zeitigt die Förde-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung einer Industrialisierung in einem Landkreis (oder in einer Grenzregion eines Landes) zahlreiche verschiedenartige Auswirkungen auf benachbarte Kreise und Städte (bzw. Grenzregionen anderer Länder); das Auftreten derartiger im Zweck-Mittel-Kalkül des Verursachers nicht berücksichtigter Effekte verlangt eine externe horizontale Koordinierung;

— *drittens* als Aufgabe der externen vertikalen Koordinierung: z. B. wird der Ausbau des Fernstraßennetzes (Planung durch den Bund) die vom regionalen Straßennetz (Planung durch die Länder) zu bewältigenden Verkehrsaufgaben mitbestimmen; diese Planungen müssen koordiniert werden.

3. Auch eine Koordinierung der öffentlichen und privaten Entscheidungen ist notwendig, wenn und soweit die Wirkungen dieser Entscheidungen sich beeinflussen. Das trifft vor allem für die (meist öffentliche) Planung des Infrastrukturausbaus jeder Art im Verhältnis zu den privaten Investitionsplanungen in einem bestimmten Gebiet zu; denn einerseits hängt die Produktivität der privaten Investitionen in einem wesentlichen Maße von Art, Umfang und räumlicher Verteilung der Investitionen in die Infrastruktur ab, während andererseits die Produktivität der öffentlichen Investitionen auch von Art, Umfang und räumlicher Verteilung der privaten Investitionen mitbestimmt wird. Unkoordinierte Einzelplanungen der öffentlichen Hand und der Privaten würden die Gesamtproduktivität der Investitionen beeinträchtigen.

4. Darüber hinaus kann auch eine „ex ante-Koordinierung" *(H. Giersch)* der privaten Planungen — insbesondere der Investitionsplanungen — innerhalb einer Region zweckmäßig sein. Wenn z. B. eine überkommene regionale Wirtschaftsstruktur einen grundlegenden Wandel erfahren soll, damit eine höhere totale Faktorproduktivität erzielt wird, dann muß die neu zu schaffende Struktur derart sein, daß sie für die Gesamtheit der privaten und öffentlichen Investitionen ein Maximum an internen und externen Produktivitätsgewinnen ermöglicht und zugleich die im interregionalen Vergleich komparativ günstigste ist. Diese Struktur *kann* sich im Verlauf eines langdauernden Anpassungsprozesses von selbst herausbilden. Der Marktmechanismus löst die Aufgabe eines großen Strukturwandels jedoch oft nur unbefriedigend[1]. Deshalb wird in solchen Fällen zumindest zu prüfen sein, ob nicht eine wenigstens grobe ex ante-Abstimmung der Investitionen (und evtl. auch der Desinvestitionen) zweckmäßig ist und wie sie durchgeführt werden könnte.

---

[1] Wenn hingegen eine bestehende regionale Wirtschaftsstruktur bereits ein hohes Maß an totaler Faktorproduktivität realisiert und die künftig notwendigen Änderungen dieser Struktur lediglich marginaler Art sind, wird der Marktmechanismus als Koordinierungsprinzip eher ausreichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Nutzen und Kosten der Koordinierung

Der Nutzen einer Koordinierung regionalpolitischer Entscheidungen kommt in höheren Erfüllungsgraden der Ziele für die Regionalpolitik zum Ausdruck, die Koordinierungskosten in Zieleinbußen. Diese Kosten entstehen nicht nur durch die Bindung von Ressourcen für die Koordinierungstätigkeiten und durch den Zeitaufwand der Koordinierung, sondern evtl. auch durch Eingriffe in bestehende gesellschaftliche Regelungen, z. B. in die bestehende interorganisatorische Machtverteilung. Wenn der Nutzen der Koordinierung ihre Kosten übersteigt, ist sie zweckmäßig und notwendig. Für jede spezielle Koordinierungsaufgabe gilt es, diejenige Lösung zu finden, bei der Nutzen und Kosten der Koordinierung in einem optimalen Verhältnis zueinander stehen.

Die inhaltliche Auffüllung dieses formalen Postulats bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Einerseits ist es oft sehr schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, die Auswirkungen einer bestimmten Koordinierungstätigkeit auf die Erfüllungsgrade der relevanten Ziele exakt zu messen; es wird bestenfalls gelingen, die Richtung und die ungefähre Stärke dieser Auswirkungen abzuschätzen (z. B. erhebliche Förderung von Ziel A bei gleichzeitig unwesentlicher Beeinträchtigung des Zieles B). Andererseits wird die Wertung der Nutzen- und vor allem der Kosteneffekte einer bestimmten Koordinierungstätigkeit immer dann verschieden ausfallen, wenn die Präferenzen der betroffenen Akteure voneinander abweichen.

2. Auch in der Diskussion des Koordinierungsproblems muß folglich zwischen der Sachaussage und dem wertenden Urteil über das Erwünschte oder das Optimale unterschieden werden. Wenn in A I von der Notwendigkeit der Koordinierung die Rede ist, so wird damit stillschweigend unterstellt, daß die bestehenden Möglichkeiten einer Koordinierung in Koordinierungshandeln umgesetzt werden *sollen*. Hierüber besteht nun glücklicherweise eine sehr weitgehende Übereinstimmung bei den verschiedenen Gruppen von Akteuren: Soweit die Handlungen eines Akteurs in der Regionalpolitik das Handlungsergebnis eines anderen Akteurs wesentlich beeinflussen, soll eine Abstimmung der Entscheidungen erfolgen. Keine Übereinstimmung besteht jedoch über das „Wie" dieser Koordinierung und — in diesem Zusammenhang — insbesondere über die Frage, inwieweit die interorganisationelle Machtverteliung geändert werden sollte.

3. An zahlreichen Beispielen ließe sich demonstrieren, daß die Koordinierung in der regionalpolitischen Praxis noch höchst unvollkommen ist; eine eindrucksvolle Darstellung und Systematik der heute zu



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verzeichnenden Koordinationsmängel findet sich bei H. St. *Seidenfus*[2]. Auf die bestehenden Mängel und ebenso auf die bereits realisierten Ansätze zu einer Koordination in der Regionalpolitik soll in diesem Beitrag jedoch nicht eingegangen werden[3]. Der Beitrag soll sich vielmehr mit drei grundsätzlichen Aspekten des regionalpolitischen Koordinierungsproblems auseinandersetzen:

— mit den Grundsatzfragen der Ziel- und Maßnahmenabstimmung,
— mit den Determinanten des Koordinierungserfolgs und
— mit den Techniken für die Koordinierung.

## B. Ziel- und Maßnahmenabstimmung: Die Koordinierungsbereiche

### I. Die Interdependenz der Entscheidungen und die perfekte Koordinierung

1. Die Entscheidung eines Akteurs wird bestimmt: durch sein Wertsystem („Präferenzfunktion") und — eng hiermit verbunden — durch die von ihm gewählte Verhaltensmaxime sowie durch seine Information über die Umweltbedingungen. Er wählt aus der Menge der ihm bekannten, faktisch möglichen und rechtlich zulässigen Handlungsalternativen diejenige aus, welche seiner Präferenzfunktion und demgemäß auch seinen Zielen bestmöglich entspricht.

---

[2] H. St. *Seidenfus*, Koordinierungsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik. In: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik (erscheint demnächst).

[3] Vgl. z. B.: Erste Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Hrsg. von der EWG-Kommission (II/SEK (65) 1170 endg.). Brüssel 1965.

Eine Koordinierung wird u. a. in folgenden Fällen angestrebt bzw. praktiziert, wobei über den Grad der Vollkommenheit der Koordinierungsbemühungen ohne nähere Untersuchung keine Aussage gemacht werden kann: (1) Bundesrepublik — Dänemark: deutsch-dänische Grenzkommission, Abkommen vom 10. 4. 1922, Abschnitt D regelt Errichtung neuer Anlagen. (2) Regionalverbände auf kommunaler Ebene zwischen Belgien — Holland — Bundesrepublik, „Permanente Planungskonferenz der Länder Nord-West-Europas" mit Sitz in Lüttich; angeschlossen ist die Landesplanungsbehörde von NRW. (3) Benelux-Zusammenarbeit auf Regierungsebene seit 1952 — Hasseltsche Studiengruppe auf planerischem Gebiet, BRES-groep für Industrieansiedlung. (4) Standortplanung von Hochschulen; von Kultusministerkonferenz anerkannt und praktiziert. (5) Die Landesregierung NRW beruft am 5. 10. 1965 eine Kommission, die die kommunale und staatliche Neugliederung aller Bereiche in NRW untersuchen soll: Generalüberprüfung der gesamten öffentlichen Verwaltung. (6) Die Landesregierung NRW beruft einen Beauftragten für das Ruhrgebiet. Er soll (mit beratender Funktion) alle Maßnahmen koordinieren, die der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur im Ruhrgebiet dienen. (7) Regierungsentwurf zu einer Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. (8) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Amtsordnung für Schleswig-Holstein vom 14. 12. 1965 — Mindestgröße der Ämter: 5.000 Einwohner, in dichter besiedelten Gebieten: nicht unter 8.000 bis 10.000 Einwohner. (9) Koordinierung der Regionalpolitik im Bundesrat, der Ministerien des Bundes und der Länder durch a) interministerielle Ausschüsse, b) Ministerium für Wohnungsbau bzw. (seit 1966) Innenministerium, c) Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Handlungen der offiziellen und sonstigen Akteure in der Regionalpolitik sind nun insofern untereinander verbunden, d. h. interdependent, als die Aktionen des einen sich auf die Handlungsbedingungen von anderen, d. h. auf deren Umweltbedingungen auswirken. Dabei ist zwischen komplementären und kompetitiven Interdependenzen zu unterscheiden, die jeweils einseitig oder wechselseitig sein können. Eine einseitige komplementäre Interdependenz liegt vor, wenn ein Akteur durch seine Handlungen die Zielerfüllungsgrade eines anderen Akteurs (mehrerer anderer Akteure) erhöht, ohne daß dieser seine Handlungen ändert; sie ist wechselseitig, wenn die Handlungen des einen *und* die des anderen Akteurs diese Wirkung zeitigen. Bei (einseitigen) kompetitiven Interdependenzen beeinträchtigt ein Akteur durch seine Handlungen die Zielerfüllungsgrade eines anderen. Das Vorliegen einer Interdependenz genügt jedoch noch nicht, um die Koordinierungsnotwendigkeit zu begründen: sie muß vielmehr „wesentlich" sein; denn bei schwachen Interdependenzen kann der Nutzen der Koordinierung nur gering sein.

Offenbar führt das Handeln eines Akteurs, wenn Interdependenzen vorliegen, in den Bereichen der öffentlichen Handlungen und der unternehmerischen Tätigkeiten zu externen Effekten entweder technologischer oder pekuniärer Art[4]. Er fördert (beeinträchtigt) die Zielerfüllung eines Dritten, indem er dessen Produktionsfunktion oder dessen Ertragsgrößen bzw. Kostenpreise beeinflußt. Der Straßenbau in einem für die Flurbereinigung vorgesehenen Gebiet z. B. wirkt sich negativ auf die „Produktionsfunktion" der Siedlungsbehörde aus; denn die durch den Straßenbau notwendig werdende Flächenumlegung zwingt die Siedlungsbehörde, entweder mehr Faktoren aufzuwenden, um ein gleichwertiges Ergebnis zu erzielen, oder bei unverändertem Faktoreneinsatz sich mit einem schlechteren Ergebnis zu begnügen. Der hier vorliegenden einseitig kompetitiven Interdependenz entspricht ein negativer externer Effekt technologischer Art. Als Beispiel für einen einseitig positiven externen Effekt vorwiegend pekuniärer Art möge der Ausbau technischer Infrastruktureinrichtungen in einem Industriegelände dienen, durch den die Kosten der ansässigen und der ansiedlungswilligen Betriebe gesenkt werden. Sie sind nur vorwiegend, nicht ausschließlich pekuniärer Art, weil sie in der Regel auch die Input-Struktur der Industriebetriebe beeinflussen.

Kompetitive Interdependenzen sind demnach gleichbedeutend mit negativen externen Effekten, komplementäre gleichbedeutend mit positiven externen Effekten. Es wäre daher zulässig, statt des Interdependenzbegriffs den dem Ökonomen vertrauteren Begriff der externen

[4] T. *Scitovsky*, Two Concepts of External Economies, „Journal of Political Economy", Vol. LXII (1954), S. 143—151.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effekte zu verwenden. Da der Begriff der externen Effekte in der Literatur jedoch durchweg im Zusammenhang mit der Effizienzfrage des marktwirtschaftlichen Preissystems benutzt wird, soll im vorliegenden Beitrag der nicht allein auf diesen Sachbereich beschränkte Begriff der Interdependenz von Handlungen beibehalten werden.

Durch die Wahl eines anderen Begriffes wird natürlich kein Sachproblem eliminiert. Im vorliegenden Zusammenhang stellen sich zwei Fragen. Die durch ein Werturteil zu entscheidende Frage lautet: Soll der Verursacher die bei anderen entstehenden (sozialen Zusatz-)Kosten tragen bzw. durch eine Vergütung an den bei anderen entstehenden (sozialen Zusatz-)Nutzen teilhaben? Und die hier in erster Linie interessierende Sachfrage: Was wird eintreten, wenn der Verursacher keine Entschädigung zahlen muß bzw. keine Vergütung erhält? Es ist ja zu bedenken, daß manche Handlungen unterbleiben würden, wenn der Handelnde ihre vollen Kosten tragen müßte, und daß Handlungen, die hauptsächlich Dritten nutzen würden und nicht dem Handlungsträger selbst, nur dann durchgeführt werden, wenn der Akteur angemessen an den externen Vorteilen beteiligt wird. Sicherlich wird eine Transformation der externen Effekte in ihre monetären Äquivalente die wirtschaftliche Effizienz der Handlungen verbessern. Die gesetzlichen und administrativen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, ist jedoch nicht primär eine Aufgabe der regionalen Strukturpolitik, sondern eine Aufgabe der Ordnungspolitik: z. B. im Bereich des Abbaues von Naturschätzen (Bergschäden!); in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung; im Gewerbebereich, soweit es Anlagen betrifft, deren Betrieb negative externe Effekte auslöst, usw. Die ordnungspolitischen Maßnahmen, die dem Verursacher die externen Effekte seines Handelns zurechnen, dürften die regionalpolitische Koordinierungsaufgabe zwar erleichtern. Denn durch die finanzielle Teilhabe an den Konsequenzen eigenen Handelns werden dem Akteur seine Handlungswirkungen auf die Umweltsbedingungen Dritter bewußt gemacht; er wird Handlungen unterlassen, deren „soziale Kosten" die „sozialen Erträge" übersteigen, und er wird bisher unterlassene Handlungen durchführen, falls deren „soziale" (und private) Erträge die „sozialen" Kosten mindestens ausgleichen. Das Adjektiv „sozial" ist hier jedoch ausschließlich vom Ziel der optimalen Faktorallokation her definiert — dieses Ziel stellt aber keineswegs das einzige Ziel der Regionalpolitik dar. Außerdem erfüllt die Umwandlung der privaten in die so definierten sozialen Ertrags- und Kostengrößen nur eine Bedingung des Effizienzmaximums, nicht zugleich die anderen Bedingungen; sie läßt z. B. offen, wie jeder Akteur darüber informiert wird, wann und wo die anderen Akteure im Interdependenzbereich bestimmte Handlungen durchführen. Somit ist zu folgern, daß ordnungspolitische Maßnahmen, die externe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effekte in ihre monetären Äquivalente überführen, die Koordinierungsaufgabe in der Regionalpolitik nicht überflüssig machen.

2. Betrachtet man ausschließlich die Nutzenseite der Koordinierung, d. h. hier: die Bedingungen, unter denen der Erfüllunggrad der regionalpolitischen Ziele erhöht werden hann, so ist zwischen *perfekter* und *nichtperfekter* Koordinierung zu unterscheiden. Perfekte Koordinierung bedeutet vollkommen abgestimmte, auf ein einheitliches Zielsystem hin ausgerichtete Entscheidungen; bei der nichtperfekten Koordinierung kommt es nicht zu einer vollkommenen Abstimmung aller Entscheidungen im Interdependenzbereich auf ein einheitliches Zielsystem hin. Die perfekte Koordinierung impliziert erstens übereinstimmende Präferenzfunktionen, d. h. einheitliche Wertungen der Akteure für den Interdependenzbereich, und zweitens denselben Informationsstand, d. h. gleiches Wissen über die koordinierungsrelevanten Vorgänge und deren Auswirkungen. Sind beide Voraussetzungen in der Ausgangslage erfüllt, so werden die Akteure unmittelbar koordinierte Entscheidungen treffen, ohne daß es hierzu eines besonderen Koordinierungshandelns bedürfte.

Perfektion in der Koordinierung ist nicht gleichbedeutend mit Optimalität, weil sie definitionsgemäß ausschließlich auf die Nutzenseite der Koordinierung abstellt und deren Kosten nicht berücksichtigt. So werden bei kompetitiven Interdependenzen die optimale und die perfekte Lösung der Koordinierungsaufgabe dann nicht zusammenfallen, wenn die perfekte Lösung einen Autonomieverzicht von Akteuren der unteren Ebene erfordert, der gesellschafts- oder staatspolitisch untragbar erscheint.

3. Bei komplementären Interdependenzen wird die Übereinstimmung der Präferenzfunktionen für den Interdependenzbereich dazu führen, daß die beteiligten Akteure *über* die Maximierung ihres Individualnutzens den Gesamtnutzen maximieren; das gilt vor allem dann, wenn wechselseitig komplementäre Interdependenzen vorliegen. In der Ausgangslage mögen die individuellen Präferenzen auf Grund unterschiedlicher Informationen divergieren. Durch die Aufdeckung der komplementären Beziehungen wird die Übereinstimmung der Präferenzfunktionen der einzelnen Akteure für den Interdependenzbereich herbeigeführt. Dann genügt die Vereinheitlichung der Information für die Koordinierung. Beispiel: Der Wirtschaftsminister eines Landes will durch räumlich gezielte Maßnahmen einer produktiven Mittelstandsförderung die Wirtschaftsstruktur bestimmter unterentwickelter Teilräume verbessern, während der Minister für öffentliche Arbeiten einen Ausbau der Infrastruktur plant, um in diesen Räumen die Versorgung mit sozialen und kulturellen Diensten zu verbessern. Indem die posi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiven externen Effekte der Investitionen in die Infrastruktur sichtbar gemacht werden, wird die Homogenität der Präferenzsysteme im Interdependenzbereich aufgedeckt.

4. Bei kompetitiven Interdependenzen wird eine perfekte Koordinierung dann und nur dann herbeigeführt werden können, wenn eine Homogenisierung der Wert- und damit der Zielsysteme gelingt *und* jeder Akteur seinen Entscheidungen im Interdependenzbereich dieses homogenisierte Wertsystem zugrunde legt; außerdem muß noch ein einheitlicher Informationsstand herbeigeführt werden. Soweit die Homogenisierung der Wertsysteme nicht erreichbar oder nicht erwünscht ist, sollte zumindest versucht werden, die Maßnahmen der offiziellen Akteure und — wenn wesentliche Interdependenzen vorliegen — die Handlungen der Privaten aufeinander abzustimmen.

5. Die Maßnahmenabstimmung ist auch in den Fällen vereinheitlichter Zielsysteme in der Regel nicht zu entbehren; denn mit der Zielabstimmung wird noch nicht eine Vereinheitlichung der Präferenzsysteme erreicht, sondern lediglich eine notwendige Voraussetzung hierfür geschaffen. Die Vereinheitlichung der Präferenzsysteme verlangt ja über die Zielvereinheitlichung hinaus noch die einheitliche Bewertung der in Frage kommenden Maßnahmen. Durch die Zielvereinheitlichung werden einheitliche Orientierungspunkte für die Entscheidungen im Interdependenzbereich gesetzt; dadurch wird die Abstimmung der Maßnahmen wesentlich erleichtert, jedoch nicht überflüssig. Außerdem ist aber noch die Maßnahmenabstimmung herbeizuführen, wenn zwar einheitliche Präferenzen vorliegen, aber die zweite Bedingung der perfekten Koordinierung, der einheitliche Informationsstand, in der Ausgangslage nicht erfüllt ist. In diesen Fällen wird die perfekte Maßnahmenabstimmung erst durch die Vereinheitlichung des Informationsstandes herbeigeführt. Deshalb müssen auch in den Fällen eines vereinheitlichten bzw. identischen Ziel- und Wertsystems spezielle Koordinierungstechniken entwickelt und angewandt werden; denn es kann nicht unterstellt werden, daß die Implikationen dieses einheitlichen Wert- und Zielsystems, nämlich die ihm adäquaten Handlungen, jedem Entscheidungsträger in jeder Situation bekannt sind.

6. Aus dem Gesagten ergibt sich: Ein Koordinierungshandeln ist überflüssig, wenn die Präferenzfunktionen der Akteure für die Entscheidungen im Interdependenzbereich identisch sind und derselbe Informationsstand vorliegt — eine in der Regionalpolitik äußerst selten anzutreffende Bedingungskonstellation. Das Koordinierungshandeln *kann und soll* bei den Zielen der offiziellen Akteure ansetzen, wenn eine Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme zugleich möglich und — auf Grund eines Nutzen-Kosten-Vergleichs — auch erwünscht ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kann oder soll die Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme nicht herbeigeführt werden, so muß zumindest versucht werden, die Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Selbst wenn ein identisches Wertsystem vorliegt, wird die Abstimmung der Maßnahmen im Wege einer Vereinheitlichung des Informationsstandes in der Regel nicht zu entbehren sein.

### II. Zielabstimmung

1. Die Voraussetzungen der perfekten Koordinierung sind am ehesten *innerhalb* einer mit regionalpolitischen Aufgaben betrauten Organisation, z. B. in einer Landesregierung, zu realisieren. Die Führungsspitze verfügt über die notwendigen Machtmittel, um einheitliche Hauptziele und die Maßnahmenkoordinierung auch dann durchzusetzen, wenn schwächere Mittel der Koordinierung, z. B. die Überzeugung, nicht genügen. Tatsächlich aber bereitet die Homogenisierung der Zielsysteme auch hier erfahrungsgemäß beträchtliche Schwierigkeiten[5].

Diese Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß die Funktionsteilung in jeder organisatorischen Einheit der Exekutive die Aufstellung von Teilzielen erfordert[6]; in einer nach dem Ressortprinzip gegliederten Exekutive ist das gleichbedeutend mit der Aufstellung von ressortgebundenen Zielen. Die Ressorts neigen nun erfahrungsgemäß dazu, „ihren Zielen" den autonomen Status von Sonderzielen beizumessen. Weil aber die Information über die Umweltbedingungen an den Zielen ausgerichtet wird, wird durch die Aufstellung von Ressortzielen ein Prozeß der selektiven Informationsgewinnung ausgelöst, der in ressortspezifischen Vorstellungen über die Realität mündet; dadurch wiederum wird das Gewicht der Sonderziele noch verstärkt. Diese Verselbständigung der Ressortziele führt bei kompetitiven Interdependenzen in den Handlungen zwangsläufig zu Konflikten zwischen Ressorts oder zwischen diesen und den Instanzen für die Gesamtorganisation.

Die Lösung dieser Konflikte impliziert die Subordinierung der Ressort-Teilziele unter die Hauptziele der Organisation. Diese konnte

---

[5] Der Wirtschaftsminister eines Landes entwickelt Zielvorstellungen für die lokalen Entwicklungsschwerpunkte, die mit denen des für die Landesplanung zuständigen Ministers nur z. T. übereinstimmen; abweichend von diesen sind wiederum die Zielvorstellungen des Landwirtschaftsministers hinsichtlich der Grundausstattung des ländlichen Raumes und der anzustrebenden (nicht anzustrebenden) Gewerbeansiedlung. usw.

[6] Die Zielformulierungen in den Landesplanungsgesetzen sind durchweg derart unbestimmt, daß sie sehr unterschiedlich und z. T. gegensätzliche Zielvorstellungen abdecken. Es muß allerdings bezweifelt werden, ob Verbands- und Verwaltungspluralismus die Kodifizierung von eindeutig formulierten Hauptzielen zulassen. Wenn also das Gesetz nicht die notwendige Homogenisierung der Zielsysteme in einer Organisation (hier: in einer Landesregierung) zu bewirken vermag, so geht das wenigstens z. T. auf den Ressortpartikularismus zurück.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bisher bei keinem Träger der Regionalpolitik erreicht werden. Ein Grund ist darin zu sehen, daß die Unterwerfung unter ein einheitliches Zielsystem, das die Aufgabe von Ressort-Sonderzielen verlangt, den Machtspielraum der Ressorts einschränkt und deshalb ihrem Widerstand begegnet. Der zweite Grund ist in dem Fehlen eines Systems operationaler Hauptziele zu erblicken; denn eine nicht operationale Definition der Hauptziele schließt es a limine aus, daß die Ressorts ihre Ziele in das Gesamtzielsystem der Organisation einfügen können. Fehlt diese Operationalität, so muß jeder Versuch scheitern, ein System abgestimmter Ressortziele für konkrete regionalpolitische Teilaufgaben aufzubauen, aus dem dann eine *sachliche und zeitliche Rangordnung der Maßnahmen* abgeleitet werden kann.

Die hier angesprochene Operationalität von Zielen liegt immer dann vor, wenn die Formulierung eines Zieles der Bedingung genügt, daß die empirische Erfüllung des Zieles grundsätzlich überprüfbar ist. Dieser Anforderung genügt z. B. die Zielformulierung „Verringerung der interregionalen Disparitäten in der Verteilung des verfügbaren Einkommens" oder „ ... in der Wirtschaftskraft, gemessen durch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung". Nicht operational hingegen ist z. B. das Ziel „Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient" (§ 1, Abs. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes)[7].

Ein System abgestimmter operationaler Hauptziele kann allerdings schwerlich in einem Gesetz, sondern meist nur in konkreten Plänen formuliert werden. Ein Gesetz kann die Hauptziele zwar so formulieren, daß sie operational sind; es wird jedoch kaum gelingen, in einem Gesetz die Gewichte der Hauptziele zu fixieren (ausgenommen ein Gesetz, das die Durchführung eines konkreten Planes normativ regelt). Damit wird der Plan bereits unter dem Aspekt der Zielvereinheitlichung innerhalb einer Organisation zu dem entscheidenden Instrument der Koordinierung.

2. Die Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme — die Voraussetzung der perfekten Koordinierung im Falle kompetitiver Interdependenzen — verlangt außerdem die *vertikale* Zielabstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, soweit derartige Interdependenzbeziehungen existieren.

Eine Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme „von unten nach oben" ist vorstellbar. Es dürfte zwar kaum möglich sein, die Gesamtheit der Wert- und Zielvorstellungen auf der unteren Ebene zu einem widerspruchsfreien Wert- und Zielsystem der oberen Ebene zu inte-

[7] Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (Bundesgesetzblatt I S. 306).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grieren, weil die Wert- und vor allem die Zielvorstellungen der verschiedenen Akteure auf der jeweils unteren Ebene sich weitgehend widersprechen. Andererseits aber dürfte es möglich sein, einen in der Vertikalen ablaufenden Prozeß des Meinungsaustausches zu organisieren, der es dem Entscheidungsträger auf der oberen Ebene ermöglicht, bei seiner Zielfixierung den auf einen breiten Consensus der Akteure auf der unteren Ebene gestützten Belangen soweit Rechnung zu tragen, daß eine einheitliche Regionalpolitik für das Gesamtgebiet noch möglich wird. Sämtliche Zielvorstellungen der unteren Ebene können jedoch in keinem Falle berücksichtigt werden. Deshalb wird eine Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme nur dann zustande kommen, wenn die jeweils untere Ebene (Land im Verhältnis zum Bund; Gemeinden, Gemeindeverbände im Verhältnis zum Land) ihr Zielsystem im Konfliktfalle entsprechend anpaßt. Die Entscheidungsträger der jeweils unteren Ebene müssen bereit sein oder gezwungen werden können, die eigenen Ziele aufzugeben und die Ziele für das Gesamtgebiet zu akzeptieren, soweit kompetitive Interdependenzen vorliegen. Diese „partielle Subordinierung" unter die Hauptziele für das Gesamtgebiet beinhaltet gleichzeitig eine partielle Zielabstimmung zwischen den offiziellen Akteuren derselben Ebene (z. B. zwischen den Ländern).

Auch die partielle, auf kompetitive Situationen begrenzte Subordinierung verlangt die Existenz eines Systems abgestimmter operationaler Hauptziele für das Gesamtgebiet. Die Operationalität muß derart sein, daß die Zielformulierung es gestattet, konkrete Unterziele mit den auf der unteren Ebene autonom gesetzten Zielen zu vergleichen oder — wenn möglich — zu identifizieren, um so zunächst rein technisch eine Subordinierung zu ermöglichen. Die Subordinierung ist jedoch nur dann gesichert, wenn die jeweils obere Ebene über entsprechende Machtmittel verfügt, um eine zu scheitern drohende Koordinierung auf derselben Ebene oder zwischen verschiedenen Ebenen notfalls mit Zwang zu realisieren.

Gegen diese extreme Machtstärkung der oberen Ebene können erhebliche gesellschafts- und staatspolitische Bedenken geltend gemacht werden, die als Kosten bzw. Nutzeneinbußen der perfekten Koordinierung berücksichtigt werden müssen. So bedeutet die für eine perfekte Koordinierung unerläßliche extreme Machtstärkung der oberen zu Lasten der unteren Ebenen einen (bedeutenden) Autonomieverlust der Gliedstaaten und vor allem der kommunalen Selbstverwaltung, der nicht nur von den betroffenen Akteuren hoch bewertet werden dürfte. Dieser Autonomieverlust begrenzt die Handlungsmöglichkeit der — jetzt untergeordneten — Entscheidungsträger und lähmt deren Initiativen: ihre Mitwirkung an der Lösung ihrer Strukturprobleme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird u. U. entscheidend beeinträchtigt. Dadurch wird auch der Nutzen der Koordinierung in Frage gestellt: die perfekte Koordinierung würde nicht einmal einen Koordinierungsnutzen bewirken. So hat z. B. die regionalpolitische Praxis in Frankreich, die bis vor kurzem durch eine nahezu vollständige Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse gekennzeichnet war, erwiesen, daß die Aktivierung der öffentlichen und privaten Inititativen in den Problemregionen unerläßlich ist, um die dort anstehenden Probleme der wirtschaftlichen Strukturerneuerung lösen zu können.

Wenn es auch nicht möglich ist, das aufgeworfene Problem an Hand objektiver Kriterien zu entscheiden, so dürfte doch ein sehr weitgehender Consensus darüber herbeizuführen sein, daß in zweifacher Hinsicht eine Autonomiebegrenzung der jeweils unteren Ebene zweckmäßig und erwünscht ist. Erstens soweit es die Entscheidungen über die Makroverteilung der technischen Infrastrukturinvestitionen (Fernstraßen, Energiestraßen, Flughäfen und -plätze usw.) im Gesamtraume anbetrifft. Einige Grundentscheidungen für die Kompetenz der oberen Ebene sind hier bereits getroffen worden, so daß die Akteure der unteren Ebene ihre eigenen Zielvorstellungen nicht mehr oder aber doch nur sehr eingeschränkt geltend machen können. Zweitens soweit es die Bedingungen anbetrifft, unter denen die Akteure auf der unteren Ebene tätig werden können, um Betriebe der „Basisproduktionen" (insbesondere der Industrie) anzusiedeln oder zum Verbleiben zu veranlassen. Diese Bedingungen sollen verhindern oder es doch wesentlich erschweren, daß die Unternehmen bei ihrer Standortwahl von Kosten ausgehen, die bisher durch den Subventionswettbewerb der öffentlichen Stellen nicht gerade selten extrem verfälscht wurden. Der Consensus zu diesen beiden Autonomiebegrenzungen gründet sich auf eine breite Zustimmung zu dem in diesen Bereichen uneingeschränkt zu verfolgenden Ziel der größtmöglichen Produktivitätssteigerung im Gesamtraum. Dieses Ziel ist eines der Hauptziele der Regionalpolitik, jedoch keineswegs ihr einziges.

3. Eine externe vertikale Zielabstimmung zwischen den offiziellen Akteuren wird in einem föderalistischen Staate immer nur einzelne, niemals sämtliche, Zielvorstellungen erfassen, d. h. sie wird bestenfalls zu einer partiellen Zielvereinheitlichung der Akteure auf verschiedenen Ebenen führen. Sicherlich vereinfacht sich dann auch die Aufgabe der externen *horizontalen* Zielabstimmung; denn manche Konflikte und Rivalitäten z. B. im Verhältnis von Nachbargemeinden lassen sich nur dadurch erklären, daß hier die Autonomie der Zielsetzungen nicht durch Interventionen der oberen Ebene eingeschränkt ist. Andere Interdependenzen kompetitiver Art zwischen Ländern sowie zwischen Gemeinden lassen sich durch die vertikale Zielabstimmung nicht aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

räumen. So kann z. B. der Ausbau eines Wassergewinnungssystems in der Grenzregion des Landes A die Bedingungen für die Wassergewinnung im Lande B verschlechtern, oder: die Planung des öffentlichen Nahverkehrs, der Müllbeseitigung, der Flächennutzung usw. in Gemeinde X erschwert die Planungen der Nachbargemeinden oder beeinträchtigt die Ergebnisse der von diesen früher getroffenen Entscheidungen.

Auch in diesen Fällen der horizontalen kompetitiven Interdependenzbeziehungen bildet die Vereinheitlichung der Wert- und Zielsysteme für die Entscheidungen im Interdependenzbereich die Basis einer perfekten Koordinierung. Die Chancen einer freiwilligen Koordinierung, die auch die Abstimmung in den Zielen einbezieht, sind nun hier als verhältnismäßig günstig zu beurteilen; denn nur selten handelt es sich um einseitige kompetitive Interdependenzen derart, daß ausschließlich einer der beteiligten Akteure die externen Kosten der Handlungen anderer Akteure tragen müßte. Vielmehr bewirkt die Vielzahl der regionalpolitischen Handlungen im Verhältnis zwischen benachbarten Akteuren ein komplexes Gebilde verschiedenartiger *und* verschiedengerichteter teils kompetitiver, teils komplementärer Interdependenzbeziehungen. Nachteilen, die der Akteur A bei autonomem Handeln der Akteure B und C hinnehmen müßte, stehen Nachteile von B und C gegenüber, die ein autonomes Handeln des A auslösen würde, und außerdem bestehen gleichzeitig oft noch komplementäre Interdependenzen. Wird den Akteuren diese Sachlage bewußt gemacht, so darf meist damit gerechnet werden, daß sie sich zu einer Kooperation bereitfinden werden, die auch eine partielle Abstimmung in den Zielen mit einschließt. Sollte die Bereitschaft jedoch, etwa auf Grund einer stark asymmetrischen Verteilung der Vor- und Nachteile auf die beteiligten Akteure nicht zustande kommen, so dürften kaum Bedenken bestehen, die *Koordinierung* durch Interventionen der oberen Ebene notfalls zu erzwingen. Bedenken gegen *diese* Machtzuweisung an die obere Ebene dürften deshalb nicht bestehen, weil die Koordinierungsanweisung allein nicht gleichbedeutend ist mit der Unterwerfung unter das Wert- und Zielsystem der oberen Ebene und weil sie außerdem kaum gegen Werte verstoßen würde, die eines besonderen Schutzes durch die Organe der Gesellschaft bedürften. Der Zwang zur externen Koordinierung zwischen Akteuren derselben Ebene trägt vielmehr gerade dazu bei, daß gesellschaftliche Kosten vermieden werden, die ein unkoordiniertes Handeln entstehen lassen müßte.

4. Die Operationalisierung der Hauptziele für das Gesamtgebiet bildet, wie gezeigt, die notwendige Voraussetzung für die Zielabstimmung der offiziellen Träger der Regionalpolitik. Diese Hauptziele existieren bis heute nicht. Die im Bundesraumordnungsgesetz genannten „Grund-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätze der Raumordnung" lassen eine Vielzahl von Interpretationen zu. Auch die Landesplanungsgesetze und die anderen für die Regionalpolitik relevanten Gesetze geben einen nur unvollkommenen Aufschluß darüber, welche Hauptziele angestrebt werden sollen und — vor allem — welche relevanten Gewichte den Zielen beigemessen werden. Operationalisierte Hauptziele sind aber für die Regionalpolitik nicht nur deshalb unerläßlich, weil sie die Erfolgschancen der Koordinierung verbessern. Regionalpolitik ist regionale Strukturpolitik und daher auf lange Sicht angelegt: sie muß eindeutige, nicht nur kurzfristig gültige Orientierungspunkte für ihr Handeln besitzen, wie sie Hauptziele, die ja nicht von Jahr zu Jahr geändert werden, darstellen. Regionalpolitische Maßnahmen sind entweder irreversibel oder nur mit erheblichen Kosten rückgängig zu machen: das Fehlen von längerfristig gültigen Hauptzielen muß zu Fehlentwicklungen führen, die wenigstens z. T. vermieden werden könnten.

Die heute noch ausstehende Operationalisierung der Hauptziele erfordert erstens Diskussion in den Gremien der politischen Willensbildung und in den durch Gesetz geschaffenen sepziellen Einrichtungen (z. B. im Beirat für Raumordnung) und zweitens wissenschaftliche Analyse. Aufgabe der wissenschaftlichen Analyse ist es, dazu beizutragen, daß diese Ziele eindeutig definiert werden und ihre Erfüllung empirisch überprüft werden kann. Die politische Diskussion hat vor allem die Wertgewichte der Ziele zu bestimmen. Nur wenn eine Operationalisierung der Hauptziele gelingt, können schließlich klare, wenn auch nur allgemein formulierte Handlungsmaximen für die regionalpolitischen Entscheidungen abgeleitet werden.

### III. Maßnahmenabstimmung

1. Auch unter der Voraussetzung eines vereinheitlichten Zielsystems der offiziellen Akteure ist, wie bereits dargelegt, eine Abstimmung der Maßnahmen im Interdependenzbereich erforderlich. Bei komplementären Interdependenzen besteht zwar eine Konformität der Interessen, diese allein genügt jedoch nicht für die Koordinierung des Handelns, sie muß vielmehr noch in koordinierte Aktionen übersetzt werden. Deshalb wird auch bei vereinheitlichten Zielen nur dann ein Höchstmaß an Effizienz in der Regionalpolitik zu erreichen sein, wenn die von verschiedenen Akteuren ergriffenen Maßnahmen sachlich, zeitlich und räumlich aufeinander abgestimmt werden.

2. Wenn eine Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme nicht erreicht werden kann oder — wegen der gesellschaftlichen Kosten einer Werthomogenisierung — nicht erreicht werden soll, verbleibt die Maßnahmenabstimmung als einzige Möglichkeit der Koordinierung. Bei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kompetitiven Interdependenzen bedeutet jedes Mehr in der Zielerfüllung des Akteurs A ein Weniger in der Zielerfüllung des Akteurs B. Unterstellt man, daß jeder Entscheidungsträger bestrebt ist, „seine" Ziele bestmöglich zu erfüllen, dann kann jede Koordinierung in diesem Falle nur ein Kompromiß sein, d. h. ein beiderseitiges Zurückstecken im angestrebten Erfüllungsgrad der Ziele; das erfolgt durch den abgestimmten Einsatz der Maßnahmen. Voraussetzung ist neben gegenseitiger Information vor allem die Bereitschaft zum Kompromiß, entweder auf Grund von politischer Verantwortung oder gesetzlichem Druck oder auch herbeigeführt durch den Einfluß der öffentlichen Meinung. Eine Verpflichtung zum Kompromiß ist z. B. in den Landesplanungsgesetzen festgelegt, die es den betreffenden Stellen zur Pflicht machen, ihre Entscheidungen im Wege des „Meinungsausgleichs" abzustimmen[8].

3. Wichtig ist, daß derartige Koordinierungsanweisungen an die Akteure mit Sanktionen ausgestattet werden, die sicherstellen, *daß* ein Kompromiß zustande kommt. Darüber hinaus kann die Koordinierungsanweisung noch bestimmte allgemeine Richtlinien für die Abstimmung der Entscheidungen enthalten, die darauf hinwirken, daß die Entscheidungen in den Teilräumen wenigstens im großen und ganzen mit den Hauptzielen für das Gesamtgebiet übereinstimmen. Derartige Richtlinien schränken den Bereich, in dem die Akteure der unteren Ebene ihre Ziele frei wählen können, ein. Solange es sich aber lediglich um Richtlinien und nicht um detaillierte Verhaltensanweisungen handelt, ist diese Möglichkeit, das Zielsystem der oberen Ebene „nach unten" durchzusetzen, verhältnismäßig schwach. Sie gewinnt allerdings dann an Bedeutung, wenn die Instanz der oberen Ebene noch zusätzliche Machtmittel einsetzen oder einen indirekten Zwang ausüben kann, um ihren Zielen bei der Maßnahmenabstimmung Geltung zu verschaffen. Eine Möglichkeit dieser Art bietet sich z. B. im Rahmen der staatlichen Kommunalaufsicht gegenüber den Gemeinden, eine andere Möglichkeit ist in der Festlegung der Bedingungen zu sehen, unter denen das betreffende Land (oder der Bund) sich bereit erklärt, sich an bestimmten Finanzierungsaufgaben der unteren Ebene zu beteiligen.

Wir können somit feststellen, daß die Mitwirkung der oberen Ebene bei der externen horizontalen Abstimmung der Maßnahmen auf der unteren Ebene gewisse Chancen bietet, die Zielsysteme partiell einander anzunähern und die im Bereich der kompetitiven Interdependenzbeziehungen notwendigen Kompromißlösungen zu erleichtern.

---

[8] § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 1962. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Jahrgang 1962, Nr. 32, S. 331.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Im Verhältnis der öffentlichen zu den privaten Akteuren wird die Koordinierung in erster Linie (aber nicht ausschließlich), im Verhältnis zwischen den privaten Akteuren wird sie nahezu ausschließlich über die Abstimmung der Maßnahmen (der öffentlichen Akteure) und Handlungen (der privaten Akteure) erfolgen. Soweit komplementäre Interdependenzen vorliegen, kann auch hier durch die Maßnahmenabstimmung eine perfekte Koordinierung erzielt werden, und in den Fällen der kompetitiven Interdependenzen wird auch hier bestenfalls nur eine Kompromißlösung zu erreichen sein, und zwar ebenfalls durch die Abstimmung der Handlungen.

Den öffentlichen Entscheidungsträgern bietet sich eine Reihe von Möglichkeiten, das Handeln der Privaten zu beeinflussen; es ist sogar vorstellbar, daß sie — allerdings in einem meist nur sehr begrenzten Umfange — auch auf die Zielsetzungen der Privaten einwirken. Sie können z. B. durch Informationen über die von der öffentlichen Hand geplanten Maßnahmen die privaten Zielsetzungen beeinflussen; sie können, gestützt auf die Gesetze der Landesplanung und der Fachplanungen, bestimmte Handlungen von Privaten untersagen; sie können das Mittel der moral suasion einsetzen und damit auf die öffentliche Meinung einwirken, um bestimmte Handlungen der Privaten zu unterbinden, andere zu veranlassen; und sie können vor allem durch finanzielle Anreize auf das private Handeln einwirken.

## C. Determinanten für die Erfolgschancen der Koordinierung

### I. Darstellung der Determinanten

1. Der Schwierigkeitsgrad — und damit die Erfolgschance — einer konkreten Koordinierungsaufgabe in der Regionalpolitik hängt von einer Vielzahl von Determinanten ab. Eine Analyse der Determinanten trägt nicht nur zur theoretischen Klärung des Koordinierungsproblems bei, sondern erlaubt gleichzeitig Rückschlüsse auf die Bedingungen, welche vorliegen oder aber geschaffen werden müssen, um die Koordinierung erfolgreich durchführen zu können.

Die folgende Darstellung der Determinanten für den Koordinierungserfolg und die Würdigung der Konsequenzen für das Koordinierungshandeln sollen kurz gehalten werden. Einerseits handelt es sich um Probleme, die dem Verwaltungssoziologen und -juristen vertrauter sind als dem Ökonomen. Andererseits ist das Problemgebiet derart umfassend, daß es hier nur unvollständig behandelt werden kann. Worauf es im folgenden ankommt, ist vor allem der Nachweis, daß eine formelle Koordinierung in der Regionalpolitik notwendig ist und daß hier lose Formen der Koordinierung — jedenfalls im Bereich der offiziellen Akteure — nur in Sonderfällen adäquat sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine grundlegende Bedingung, die das Bemühen um eine Verbesserung der externen horizontalen Koordinierung wesentlich erleichtert, ist bereits in B. II. 3 genannt worden: das *gleichzeitige* Vorliegen verschiedenartiger und verschiedengerichteter Interdependenzbeziehungen. Auf diese Bedingung ist im folgenden nicht mehr einzugehen. Auch die in B. II bereits herausgestellte Bedeutung einer Operationalisierung der Hauptziele für den Koordinierungserfolg soll nicht nochmals aufgegriffen werden. Dann verbleiben als wichtigste Faktoren intra- und/oder interorganisationeller Art, die den Erfolgsgrad der Koordinierung bestimmen, noch die folgenden:

a) *Heterogenitätsgrad der Zielsysteme* (bei kompetitiven Interdependenzen): Die Widerstände gegen Koordinierungsbemühungen werden um so größer sein, je stärker die Ziele der Akteure im Falle kompetitiver Interdependenzen voneinander abweichen; denn um so schwieriger dürfte es sein, eine Kompromißlösung zu erzielen.

b) *Grad der ideologischen Untermauerung von Zielen* (bei kompetitiven Interdependenzen): Die Ziele einer Organisation sind nicht beliebig austauschbar; sie werden in einem Willensbildungsprozeß als für die Organisation verbindlich festgelegt und sind z. T. auch ideologisch begründet. Der im Falle kompetitiver Interdependenzen anzustrebende Kompromiß verlangt von jedem der betroffenen Akteure die Bereitschaft, sich mit einem niedrigeren Grad der Zielerfüllung zu begnügen. Diese Bereitschaft aber ist um so schwieriger zu erreichen, je stärker die divergierenden Ziele ideologisch untermauert sind; das gilt vor allem dann, wenn die Aufgabe erworbener Positionen (bereits realisierter Zielwerte) gefordert wird. Eine Raumordnungsideologie, die starre Ziele der Akteure begründet, würde deshalb die praktische Koordinierungsaufgabe ebenso erschweren wie Interessenideologien von Organisationen bzw. Ressorts, die sich bei fehlenden Hauptzielen nahezu zwangsläufig herauszubilden pflegen.

c) *Art, Intensitätsgrad und Variabilität der Interdependenzen:* Der Schwierigkeitsgrad einer Koordinierungsaufgabe hängt auch davon ab, welcher Art die Interdependenzen sind (z. B. wechselseitig komplementäre oder einseitig kompetitive), ob es sich um starke oder schwache Interdependenzen handelt und ob sie einen hohen oder niedrigen Grad der Variabilität aufweisen. So erleichtern starke, wechselseitig komplementäre Interdependenzen die Koordinierungsaufgabe, starke einseitig kompetitive erschweren sie. Es erleichtert ebenfalls die Koordinierungsaufgabe, wenn die Variabilität der Interdependenzen gering ist.

d) *Sichtbarkeit der Interdependenzen:* Starke Interdependenzen weisen auf eine dringende Koordinierungsaufgabe hin — aber nur dann,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die Interdependenzen sichtbar sind, wird die Aufgabe erkannt werden können. Die Erfolgschancen der Koordinierung dürften daher zumindest dann mit zunehmender Sichtbarkeit der Interdependenzen steigen, wenn komplementäre oder verschieden gerichtete kompetitive Beziehungen vorliegen. Hier liegt der entscheidende Ansatzpunkt für die empirische wissenschaftliche Arbeit: die Aufdeckung der relevanten Zusammenhänge zwischen den Handlungen und der voraussichtlichen Handlungsergebnisse.

Es ist zu erwarten, daß dadurch vielfach auch die Bereitschaft zur Koordinierung gefördert wird. Einerseits können sorgfältige empirische Untersuchungen die bereits in B. II. 3 erwähnte Komplexität der Interdependenzbeziehungen aufdecken; sie zeigen den Akteuren dann, daß per Saldo meist alle Beteiligten aus einer Abstimmung der Maßnahmen und evtl. auch der Ziele Nutzen ziehen könnten. Kompetitive Situationen erweisen sich andererseits, sobald die Zusammenhänge offengelegt sind, nicht selten als nur scheinbar kompetitiv. Wenn z. B. der Verwaltung einer Stadt mittlerer Größe bewußt gemacht würde, welche Folgekosten ihr durch die von ihr gewünschte neue Universität langfristig entstehen werden, dürfte sie eher bereit sein, zugunsten der größeren Nachbarschaft zu verzichten; viele Vorteile aus der Nähe der Universität bleiben ihr ja erhalten.

e) *Art der Autoritätsstruktur:* Wesentlich für den Koordinierungserfolg ist die Machtverteilung auf die verschiedenen öffentlichen Akteure. Das gilt sowohl für die Machtverteilung zwischen Entscheidungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) als auch für die Machtverteilung innerhalb einer Organisation jeder Ebene.

Verfügen die Träger der Regionalpolitik auf der oberen Ebene nur über schwache Machtmittel, so werden die Chancen der externen vertikalen Koordinierung entsprechend geringer sein als im Gegenfalle einer stark ausgebauten Autoritätsstruktur. Die Koordinierung in der Regionalpolitik ist deshalb leichter in einem zentralistisch aufgebauten Staat mit starker Machtausstattung der Zentrale zu erreichen als in einem Staatswesen, in dem die Konzipierung der Regionalpolitik und ihr praktischer Vollzug in erster Linie den Gliedstaaten *und* der kommunalen Selbstverwaltung übertragen sind. Auf die gesellschaftlichen Kosten einer Straffung der Autoritätsstruktur durch Machtstärkung der oberen Ebene ist bereits hingewiesen worden (vgl. B. I. 2). Einen den Bedingungen des föderalistischen Staates besser angepaßten Weg bieten die Vorschläge im Gutachten zur Finanzreform[9]. Die dort geforderten Gemeinschaftsaufgaben wie Maßnahmen der regionalen Wirt-

[9] Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftspolitik im Interesse der übergebietlichen Raumordnung, Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, der Neu- und Ausbau gemeindlicher Verkehrseinrichtungen und -anlagen und der Neu- und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen stellen wichtige Ansatzpunkte dar, um die Vorbedingungen für die Erfolgschancen der Koordinierung zu verbessern.

Größere Chancen bieten sich für eine Straffung der Autoritätsstruktur innerhalb einer organisatorischen Einheit der Exekutive, und zwar insbesondere in den Landesregierungen. Die Zersplitterung in den Zuständigkeiten für regionalpolitische Maßnahmen und das Fehlen einer mit hinreichender Macht zur Durchsetzung der intraorganisationellen Koordinierung ausgestatteten Behörde erschweren z. Zt. die Abstimmung von Zielen und Maßnahmen in einzelnen Landesregierungen — z. B. in Nordrhein-Westfalen — außerordentlich. Die optimale institutionelle Voraussetzung für die Lösung der internen Koordinierungsaufgaben, die im übrigen auch die externe vertikale und horizontale Kordinierung erleichtern würde, bietet sich in der Errichtung einer mit umfassender Koordinierungsmacht ausgestatteten Behörde, die unmittelbar dem Ministerpräsidenten unterstellt sein sollte.

f) *Grad der Vereinfachung und Straffung der Entscheidungsprozesse:* Die regionalpolitischen Entscheidungen in einem bestimmten Gebiet verteilen sich auf zahlreiche Akteure derselben Ebene und/oder verschiedener Ebenen. Dabei handelt es sich nicht nur um Akteure mit spezifisch regionalpolitischen Kompetenzen, sondern vor allem auch um solche, die für die einzelnen Fachplanungen zuständig sind (Straßenbau, Energie- und Wasserversorgung, landwirtschaftliche Kulturaufgaben, usw.). Dadurch wird der Gesamtprozeß der Entscheidungen äußerst komplex. Hinzu kommt noch die verbreitete institutionelle Trennung von Planung, Entscheidung und Handlungsvollzug[10].

Die Erfolgschancen der Koordinierung werden verbessert, wenn es gelingt, diese Komplexität des Entscheidungsprozesses dadurch zu reduzieren, daß die Anzahl der Akteure verringert wird und die Entscheidungsprozesse, wenn möglich, gestrafft werden. Die größte Chance bietet sich in einer Verwaltungsreform, die den Verwaltungsaufbau vereinfacht und die Anzahl der Entscheidungsträger verringert. Sie erleichtert die Koordinierungsaufgabe wesentlich[11].

---

[10] Von besonderer praktischer Bedeutung ist die institutionelle Trennung von Landesplanung einerseits und Entscheidung sowie Handlungsvollzug andererseits: Die von den Behörden der Landesplanung durchgeführte oder genehmigte Planung setzt Ziele und Bedingungen, die von den Ressorts bzw. Gebietskörperschaften durch geeignete Maßnahmen realisiert werden sollen; das tatsächliche Handeln dieser Stellen folgt jedoch sehr oft anderen Zielvorstellungen.

[11] Durch die Zusammenlegung von Gebietskörperschaften wird der Um-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

g) *Standardisierungsgrad der koordinierungsrelevanten Vorgänge:* Die Koordinierung wird um so leichter durchzuführen sein, je besser es gelingt, die koordinationsrelevanten Vorgänge zu standardisieren; denn die Standardisierung der Vorgänge erleichtert die Standardisierung der Koordinierung und somit die Anwendung besonderer Koordinierungstechniken. Einige Vorgänge sind bereits standardisiert, jedoch nicht immer in dem Umfange, den das betreffende Koordinierungsproblem erfordert. So sind z. B. die verschiedenen Vorgänge bei Flurbereinigungsverfahren nur insoweit standardisiert, als es den speziellen Aufgaben der Flurbereinigung und Argrarstrukturverbesserung gerecht wird; für die von der Flurbereinigung betroffenen und auf das Flurbereinigungsgebiet einwirkenden „Planungen Dritter" trifft das nicht zu. Nicht standardisiert sind bisher die Vorgänge im Zusammenhang mit einer Industrie- und Gewerbesiedlung, obwohl auch sie weitgehend standardisiert werden könnten. Die Standardisierung könnte in der Weise erfolgen, daß katalogartig die Mindestbedingungen festgelegt werden, welche geschaffen werden müssen, um eine voll mit infrastrukturellen Einrichtungen ausgestattete Industriezone auszubauen.

Unter den sonstigen Determinanten, die den Schwierigkeitsgrad der Koordinierungsaufgabe bestimmen, ist vor allem das *Steuersystem* von Bedeutung. Die kompetitiven Situationen im Bereich der Industrieansiedlungen, die heute im Verhältnis der Gemeinden zueinander bestehen, gehen fast ausschließlich darauf zurück, daß die Gewerbesteuer die Hauptsteuerquelle der Gemeinden bildet. Der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Steuerart, die das Interesse der Gemeinden an der Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe dämpft, könnte viele kompetitive Situationen beseitigen. Die im Gutachten zur Finanzreform vorgeschlagene Neuordnung der Finanzen würde wesentliche Faktoren, die eine kompetitive Situation begründen, abbauen[12].

### II. Konsequenzen für die Erfolgschancen in der Ziel- und Maßnahmenabstimmung

Die dargestellten Bedingungen für einen Erfolg von Koordinierungsbemühungen sind als ceteris-paribus-Bedingungen zu interpretieren, d. h. die positive Erfüllung einer Bedingung für den Koordinierungserfolg kann durch die Nicht-Erfüllung anderer Bedingungen aufgehoben werden. Andererseits kommt den einzelnen Bedingungen eine unterschiedliche Bedeutung zu. So wird z. B. eine stark ausgeprägte

---

fang der externen Koordinierungsaufgaben verringert; bisher externe Koordinierungsaufgaben werden zu internen, für die strengere Form der Koordinierung angewandt werden können.

[12] Gutachten über die Finanzreform ..., a.a.O., S. 81 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Autoritätsstruktur auch dann eine weitgehende Abstimmung der Ziele ermöglichen, wenn die Organisationsziele zunächst stark divergieren; oder: das Fortbestehen der Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form wird alle sonst bestehenden günstigen Voraussetzungen für die Koordinierung durchkreuzen, soweit es die Verteilung der industriellen Neuansiedlungen im Gesamtgebiet betrifft.

2. Die Abstimmung der Ziele (in den kompetitiven Situationen) wird im Bereich der öffentlichen Entscheidungsträger nur dann vollkommen sein, wenn

— *entweder* eine starke Machtkonzentration auf den oberen Entscheidungsebenen vorliegt; das heißt: die Bundesregierung müßte umfassende Kompetenzen hinsichtlich der Gesamtentscheidungen über die Entwicklungsziele im Gesamtgebiet besitzen und die einzelnen Landesregierungen entsprechende Kompetenzen für ihr Gebiet, die aber der Bundesentscheidung angepaßt wären.

— *oder gleichzeitig* die folgenden Bedingungen erfüllt sind: geringe Zielabweichungen zwischen den einzelnen Organisationen; fehlende ideologische Untermauerung von divergierenden Teilzielen; relativ kleine Anzahl der öffentlichen Entscheidungsträger; enge Kontrollverbindung zwischen Planungszielsetzung und wirklicher Zielsetzung der konkreten Entscheidung.

3. Die Bedingungen für eine erfolgreiche Abstimmung der Maßnahmen der öffentlichen Akteure und der Handlungen der Privaten sind zum Teil dieselben.

Die Maßnahmenabstimmung hat gegenüber der Zielabstimmung deshalb eine größere Realisierungschance, weil sie nicht die explizite Annäherung in den Zielsetzungen erfordert. Ihr wird deshalb für die praktische Lösung der Koordinierungsaufgabe die größere Relevanz zukommen.

### III. Konsequenzen für die organisatorische Form der Koordinierung

1. Die Koordinierung kann formell oder informell erfolgen. Sie erfolgt informell, wenn die Abstimmung spontan (ad hoc) ohne feste Regeln vorgenommen wird. Die formelle Koordinierung dagegen setzt bestimmte Regeln voraus, die den Prozeß der Abstimmung festlegen; sie ist weitgehend unabhängig vom persönlichen Element. Die Erfolgschancen der Koordinierung in der Regionalpolitik werden bei formeller Abstimmung größer sein, und zwar aus den folgenden Gründen:

a) An regionalpolitischen Entscheidungen sind meist zahlreiche offizielle und private Akteure beteiligt, die z. T. verschiedenen autonomen Organisationen angehören. Außerdem sind die Entscheidungen auch



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deshalb komplex, weil verschiedenartige Fachplanungen abgestimmt werden müssen und weil einige Entscheidungsprozesse aufgeteilt sind. Je komplexer aber die Entscheidungsprozesse, um so eher muß formell koordiniert werden.

b) Regionalpolitische Entscheidungen müssen eine Vielzahl verschiedener Wirkungen berücksichtigen. Je komplizierter aber die Materie, um so intensiver muß das Problem (z. B. mit Hilfe von Experten) analysiert werden, um so schwieriger wird die Synthese der Analyseergebnisse. In dem Maße, in dem hierbei spezielle Techniken Anwendung finden, wird auch die formelle Koordinierung erforderlich.

Für die Abstimmung der regionalpolitischen Entscheidungen ist somit festzuhalten: Nur eine formelle Durchführung kann eine dauerhaft erfolgreiche Koordinierung ermöglichen, es sei denn, die Koordinierungsaufgabe wäre einmalig und nicht komplexer Natur. Bei einmaligen bzw. wechselnden Koordinierungsaufgaben sollte zumindest geprüft werden, ob eine formelle Koordinierung zweckmäßiger ist als die informelle.

2. Die Formen der formellen Koordinierung reichen von der losesten Form, der Anweisung zur Kommunikation, über mittelstrenge Formen wie z. B. die Bildung von Koordinierungsgremien und/oder die Abstimmung durch Verhaltensnormen, bei denen sich die einzelnen Akteure *freiwillig* auf bestimmte Normen festlegen, bis zu sehr strengen Formen: z. B. *oktroyierte* Verhaltensnormen, die das Handeln oder Nichthandeln bindend vorschreiben. Die adäquate Form der Koordinierung hängt nicht nur von der Art des jeweiligen Koordinierungsproblems, sondern auch von der Grundentscheidung über die interorganisationelle Machtverteilung ab. So werden die Bedingungen des föderalistischen Staates im Verhältnis der gesamtstaatlichen zur gliedstaatlichen Regionalpolitik nur lose oder bestenfalls mittelstrenge Formen der Koordinierung zulassen, obwohl die für einen vollen Erfolg erforderliche Determinanten-Konstellation hier nicht immer vorliegt.

3. Lose Formen der Koordinierung haben große Erfolgschancen bei komplementären Interdependenzen, falls die Vorgänge sich nicht standardisieren lassen. In diesem Falle wird die Anweisung zur Kommunikation dann ausreichen, wenn sichergestellt wird, daß die komplementären Interdependenzen sichtbar sind. Lose Formen der Koordinierung können ebenfalls bei nur schwach kompetitiven Interdependenzen problemadäquat sein, nämlich dann, wenn der Komplexitätsgrad des Entscheidungsprozesses nur gering ist. Diese Voraussetzung dürfte in der Regionalpolitik jedoch selten erfüllt sein.

Obwohl die losen Formen der Koordinierung nur in den genannten Fällen als adäquate Form angesehen werden können, werden sie in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Praxis u. U. die einzige durchsetzbare Lösung bleiben. Der Grund hierfür ist in den Widerständen zu sehen, die vor allem bei schwach ausgebauter Autoritätsstruktur die Anwendung strengerer Formen der Koordinierung verhindern.

4. Mittelstrenge Formen der Koordinierung sind die Koordinierung durch Gremien und durch Verhaltensnormen, die auf Grund freiwilliger Übereinkunft akzeptiert werden. Die Strenge der Koordinierungsformen hängt dabei davon ab, inwieweit die Ausschüsse mit Entscheidungsvollmachten ausgestattet und wie stark (z. B. mit welchen Sanktionen) die Verhaltensnormen ausgebaut sind.

a) Die Koordinierung durch von mehreren Organisationen oder innerhalb einer Organisation gebildete Gremien ist problemadäquat, wenn es sich um Interdependenzen handelt, bei denen die Vorgänge nicht standardisierbar sind; denn eine Standardisierung erlaubt effizientere Koordinierungsformen. Gremien ermöglichen deshalb die Lösung von mehr oder weniger singulären Koordinierungsaufgaben.

Die Koordinierung durch Gremien stößt allerdings auf erhebliche Schwierigkeiten, wenn — wie es in der Praxis oft der Fall ist — die Mitglieder der Gremien nicht mit hinreichenden besonderen Entscheidungsvollmachten oder zumindest mit expliziten Empfehlungsrechten für die Lösung kompetitiver Situationen ausgestattet sind. Ein Gremium kann dann bestenfalls die Voraussetzungen für die Koordinierung der Entscheidungen erarbeiten; inwieweit die einzelnen Instanzen (z. B. Ressorts) sich bei ihren Entscheidungen entsprechend verhalten, bleibt offen.

Auf Koordinierungsgremien wird oft dann zurückgegriffen, wenn keine starke Autoritätsstruktur ausgebaut ist, die einzelnen Akteure also weitgehend autonom und gleichrangig sind. So werden Koordinierungsausschüsse für die externe horizontale Koordinierung von Akteuren der gleichen Ebene gebildet. Sie dienen auch der externen vertikalen Koordinierung in den Fällen, in denen der oberen Ebene keine wesentlichen Machtmittel zur Verfügung stehen oder sie die verfügbaren Machtmittel nicht einsetzen will, weil sie hofft, durch Machtverzicht die Mitwirkung der Akteure auf der unteren Ebene am besten sicherstellen zu können.

b) Die Koordinierung durch freiwillig akzeptierte Verhaltensnormen — die in Gremien ausgearbeitet werden könnten — kann dann zustande kommen, wenn verschiedengerichtete kompetitive und evtl. noch zusätzlich komplementäre Interdependenzbeziehungen vorliegen und es im Interesse aller beteiligten Akteure liegt, auf der Grundlage eines zu erarbeitenden Kompromisses ihre Entscheidungen abzustimmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Die strengen Formen der Koordinierung sind durch eine sehr weitgehende oder sogar vollständige Aufgabe der Autonomie einzelner Akteure gekennzeichnet. Es handelt sich bei ihnen um die Auferlegung von detailregelnden Verhaltensnormen. Diese nehmen dem gebundenen Akteur jede Entscheidungsfreiheit; er wird durch die Verhaltensbindung entweder zum Nichthandeln gezwungen oder aber zum Vollzugsorgan eines Entscheidungsträgers der oberen Ebene degradiert. Verhaltensnormen, die weder ins Detail gehen noch umfassend sind, belassen dem gebundenen Akteur einen mehr oder weniger großen Restspielraum für autonome Entscheidungen. Nicht als eine Form der Koordinierung sondern als Maßnahmen, die den Umfang des Koordinierungsproblems verringern und seine Bedingungen verändern, sind die Verschmelzung von Organisationen und die Zentralisierung von Funktionen anzusehen. Die Verschmelzung von Organisationen setzt die Anzahl der autonomen Entscheidunsträger herab. Sie transformiert dadurch externe Koordinierungsaufgaben in interne (zwischen Ressorts oder innerhalb eines Ressorts derselben Organisation). Die einen geringeren Autonomieverzicht implizierende Ausgliederung bestimmter Funktionen aus einer Organisation und ihre Übertragung auf eine zentrale Organisation reduziert ebenfalls den Umfang der Koordinierungsaufgaben und ermöglicht die Anwendung der meist strengeren Formen einer intraorganisationellen Koordinierung.

## D. Koordinierungstechniken

### I. Kommunikation

1. An den soeben besprochenen organisatorischen Aspekt der Koordinierung schließt sich die weitere Frage an, welche formalen Techniken für die Abstimmung der Entscheidungen zur Verfügung stehen. Die organisatorischen Bedingungen werden im folgenden als gegeben hingenommen.

Es ist zu unterscheiden zwischen:

— der Kommunikation
— dem Koordinierungsplan (prozedurale Planung der Koordinierung) und damit verbunden dem koordinierten (multi-) regionalen Gesamtplan
— der Koordinierung durch Verhaltensnormen.

Kommunikation, Koordinierungsplan und Koordinierung durch Verhaltensnormen sind Techniken der Koordinierung; der koordinierte Gesamtplan stellt zunächst nur das Ergebnis der Koordinierungsbemühungen dar, kann aber auch als Grundlage für die laufenden Koordinierungstätigkeiten dienen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Eine Abstimmung interdependenter Entscheidungen kann nur erreicht werden, wenn die einzelnen Akteure die Handlungen der anderen kennen und sich der daraus resultierenden Wechselbeziehung bewußt werden. Grundlegende Voraussetzung ist deshalb, daß sich die Beschaffung und die Weitergabe von Informationen auf ein leistungsfähiges und den Anforderungen des speziellen Koordinierungsproblems angepaßtes Kommunikationsnetz stützen kann; denn ein leistungsfähiges Kommunikationsnetz ermöglicht es, die erforderlichen Informationen zur richtigen Zeit den einzelnen Entscheidunsträgern zu übermitteln und diesen damit zumindest die Voraussetzungen für eine Abstimmung ihrer Entscheidungen mit den Handlungen der anderen Akteure zu liefern. Dabei darf die Leistungsfähigkeit jedoch nicht ausschließlich an der Menge der empfangenen und weitergegebenen Informationen gemessen werden: Bei gleicher „Übermittlungskapazität" wird dasjenige Kommunikationsnetz überlegen sein, welches durch eine Verarbeitung der Informationen den Informationswert verbessert.

In den meisten Fällen kompetitiver Interdependenzen bietet der Aufbau eines geeigneten Kommunikationssystems nur eine Voraussetzung für die Lösung der Koordinierung. Kommunikation ist hierfür eine notwendige, aber nur selten auch eine zugleich hinreichende Koordinierungstechnik[13]. Mehr als nur notwendige Voraussetzung ist ein leistungsfähiges Kommunikationsnetz dagegen für die Abstimmung (vor allem: wechselseitiger) komplementärer Interdependenzen. Denn aus der Kenntnis der Vorteile, die aus einer Koordinierung erwachsen, wird das eigene Interesse der beteiligten Akteure zu der Triebfeder, die auf eine Abstimmung der Entscheidungen hinwirkt. In diesen Fällen kann somit ein Kommunikationsnetz, das den Aufgaben der Vermittlung, der Speicherung und der Verarbeitung von Informationen optimal entspricht, als notwendige *und* hinreichende Koordinierungstechnik angesehen werden.

Das Kommunikationsnetz wird in allen komplexen Entscheidungssituationen geplant werden müssen.

### II. Koordinierungsplan und koordinierter Gesamtplan

1. Im Falle kompetitiver und gemischt kompetitiv-komplementärer Interdependenzen müssen weiterreichende Koordinierungstechniken entwickelt und eingesetzt werden, um die aus einer nicht bewußt koordinierten Entwicklung resultierenden Ineffizienzen zu vermeiden. Eine leistungsfähige Koordinierungstechnik muß der Anforderung genügen, daß sie aus der Kenntnis der empirischen regionalen und inter-

[13] Sie ist dann hinreichend, wenn die Kompetitivität auf einem Irrtum über die wirkliche Sachlage beruht, d. h. nur scheinbar besteht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regionalen Zusammenhänge heraus im voraus festlegt, *wann welche Aktionen* von *welchen Instanzen* auf *welchem Wege* aufeinander abzustimmen sind. Hieraus ergibt sich die Forderung, daß die *Koordinierung selbst geplant* werden muß: Die Koordinierung komplexer Entscheidungsprobleme, an denen zahlreiche, weitgehend autonome Akteure mitwirken, wird nur auf der Grundlage eines Koordinierungsplanes mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden können. Eine derartige Planung der Koordinierung stimmt nicht bereits einzelne regionalpolitische Maßnahmen (wie z. B. bestimmte aktive Sanierungsmaßnahmen in einzelnen Regionen) auf andere Einzelmaßnahmen ab. Vielmehr handelt es sich hierbei allein um eine Planung der Maßnahmen, die zur *Koordinierung* selbst erforderlich sind und die für die Lösung dieser Aufgabe eingesetzt werden können.

2. Ein wesentliches technisches Hilfsmittel für die Planung der Koordinierung können solche Instrumente bilden, die sich zur Darstellung der bestehenden Interdependenzen eignen: z. B. einfache Flußdiagramme oder auch die weiterentwickelten Formen der Graphentheorie, die bereits Eingang in die Kommunikations- und Organisationstheorie gefunden haben und zum Teil auch für die Planung von Großprojekten Anwendung finden[14].

Die Verwendung dieser formalen Instrumente für die komplexen Koordinierungsaufgaben dürfte in zweifacher Hinsicht von Nutzen sein. Zunächst können mit Hilfe eines Flußdiagramms die empirisch gegebenen Zwischenbeziehungen zwischen den einzelnen Knotenpunkten des Graphen, d. h. zwischen den einzelnen Entscheidungsträgern, sichtbar gemacht werden. Darüber hinaus lassen sich mit dieser Technik auch die Beziehungen erfassen und darstellen, die durch die Koordinierungstätigkeit neu entstehen.

Heute noch ungeklärt ist die Frage, ob die Graphentheorie nicht nur für die Darstellung von Interdependenzen, sondern auch für die optimale Lösung des Koordinierungsproblems eingesetzt werden kann. Die Tatsache, daß die Graphentheorie bereits auf die Planung optimaler Straßen- und Pipelinesysteme sowie optimaler lokaler Großprojekte angewandt wird, besagt nichts über ihre Anwendbarkeit auf Optimierungsprobleme bei komplexen Gesamtheiten mit divergierenden Zielen. Es wäre zumindest verfrüht, heute über die wirkliche Leistungs-

---

[14] D. *Cartwright* The Potential Contributions of Graph Theory to Organization Theory. In: Modern Organization Theory, A Symposium of the Foundation for the Research on Human Behavior. Hrsg. von Mason Haire. New York - London 1959. S. 254—271; F. *Harary*, Graph Theoretic Methods in the Management Sciences. Management Sciences, 5. Bd. 1959, S. 387 ff. B. *Roy*, De la théorie des graphes et de ses applications en recherche opérationelle. Herausgegeben von der Société d'Economie et de Mathématique Appliquées, Paris 1964 (hektographiert), insbesondere S. 37 ff., 48 ff., 58 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fähigkeit dieser Theorie im Hinblick auf die praktischen Optimierungsaufgaben in der Regionalpolitik ein Urteil abzugeben.

3. Jede Koordinierungstechnik, selbst die loseste Form: die Anweisung zur Kommunikation, setzt voraus, daß der Sachverhalt, der die konkrete Koordinierungsaufgabe begründet, genau definiert wird. Das geschieht durch Interdependenzkritieren. Diese legen fest, ob bzw. wann ein Koordinierungsproblem vorliegt und welcher Art es ist.

Interdependenzkriterien allein können den Inhalt einer Abstimmung von Entscheidungen nicht fixieren. Das ist unter günstigen Voraussetzungen durch Kommunikationsanweisungen, sonst nur durch die Festlegung von Verhaltensnormen zu erreichen, wie in D. IV noch gezeigt werden wird. Trotzdem können Interdependenzkriterien auch ohne diese Anweisungen bzw. Festlegungen von beachtlichem Nutzen sein, wenn sie zu einer unbestimmten Verhaltensnorm erweitert werden: wenn sie die Beteiligten im Falle des eintretenden Koordinierungsproblems zur Koordinierung verpflichten, ohne deren Inhalt zu bestimmen (vgl. B. III. 2). Läßt z. B. die Planung einer Industriezone erwarten, daß das Kriterium „Pendlerbewegung" einen vorher festgelegten kritischen Wert überschreiten wird, so weist das auf die Notwendigkeit einer Koordinierung mit den Entscheidungsträgern in den Nachbarregionen und mit den überörtlichen Verkehrsträgern hin. Wird die Notwendigkeit erkannt, so liegt es nahe, wenigstens eine Verpflichtung zur Koordinierung zu fixieren.

### III. Der koordinierte regionale Gesamtplan

1. Die Erkenntnis, daß eine Abstimmung der Entscheidungen in dem komplexen Bereich der Regionalpolitik nur durch eine prozedurale Planung der Koordinierung erreicht werden kann, führt zu der Aufstellung von Koordinierungsplänen. Das Ergebnis der Koordinierungsbemühungen: die Gesamtheit der geplanten und mehr oder weniger effizient koordinierten Entscheidungen läßt sich in einem koordinierten Gesamtplan für die Region zusammengefaßt darstellen. Der koordinierte regionale Gesamtplan zeigt somit in geschlossener Form, welche Maßnahmen zu welcher Zeit von welchen öffentlichen Stellen unter dem Einsatz welcher Ressourcen durchzuführen sind und von welchen Annahmen über das Verhalten der nicht-öffentlichen Akteure in der Planung ausgegangen wird. Dadurch wird eine dezentralisierte, dennoch aber kohärente Regionalpolitik für den betreffenden Raum und — unter der Voraussetzung aufeinander abgestimmter regionaler Gesamtpläne — auch für das Gesamtgebiet ermöglicht.

Die Aufstellung eines regionalen Gesamtplanes *zwingt* jede einzelne Organisation zur Formulierung konkreter und logisch widerspruchs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freier Ziele, *zwingt* zur Klärung der empirischen Relationen und *zwingt* auch dazu, die geplante Abstimmung der Entscheidungen einzuhalten. Damit wird ein Druck auf die für die Regionalpolitik verantwortlichen Stellen ausgeübt, sich Klarheit über die Hauptziele und die Bedingungen der Zielerfüllung zu verschaffen — ein entscheidender Vorteil im Vergleich zur aktuellen Situation in der Regionalpolitik, die sowohl die Zielklarheit als auch hinreichend gesicherte Vorstellungen über die empirischen Möglichkeiten und Bedingungen der Aktionen vermissen läßt. Ein weiterer Vorteil ist darin zu sehen, daß die Aufstellung regionaler Gesamtpläne die interregionale Koordinierung erleichtert.

Ein regionaler Gesamtplan enthält

— eine Menge von Annahmen (z. T. Projektionen der relevanten exogenen Variablen, die nicht Instrumentvariablen der Entscheidungsträger sind);
— Teil- bzw. Unterziele für die einzelnen Aktivitätsbereiche, die entweder normativen (für die öffentlichen Stellen) oder indikativen (für die privaten Akteure) Charakter besitzen;
— ein Bündel abgestimmter Maßnahmen der regionalpolitischen Stellen.

In die Gesamtpläne gehen also stets mehrere Einzelpläne für spezielle Teilbereiche ein, so z. B. für den Ausbau der technischen und soziokulturellen Infrastruktur (insbesondere in den zentralen Orten), für die Agrarstrukturverbesserung, die Industrieansiedlung und den Wohnungsbau, um nur einige zu nennen. Aus dieser Vielzahl von Teilplänen, die untereinander durch mehr oder weniger starke Interdependenzen verbunden sind, ergeben sich gerade die besonderen Schwierigkeiten, die durch den regionalen Gesamtplan gelöst werden sollen: Vermeidung von Inkonsistenzen zwischen den Teilplänen durch eine Abstimmung im Gesamtplan auf der Grundlage der angestrebten Hauptziele[15].

2. Die Realisierung eines Gesamtplanes stößt jedoch auf folgende Schwierigkeiten:

— ein regionaler Gesamtplan wird wegen des Zeitbedarfs für seine Aufstellung immer auf zum Teil veralteten Informationen basieren;
— er kann nicht sämtliche für die späteren Entscheidungen relevanten Informationen erfassen;
— die Stabilität der angenommenen empirischen Relationen ist nicht in erforderlichem Umfang gegeben.

Daraus ergibt sich die Gefahr, daß jeder regionale Plan im Zeitpunkt der zu treffenden Entscheidungen durch die zwischenzeitlichen Ent-

[15] Auf die Techniken der Konsistenzprüfung soll hier nicht eingegangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklungen bereits teilweise überholt sein kann. Um dieser Gefahr zu begegnen, muß die Programmierung möglichst flexibel gehandhabt werden. Der koordinierte regionale Gesamtplan muß offen sein für die Aufnahme jeder weiteren problemrelevanten Information und er muß allen größeren Situationsänderungen angepaßt werden können. Auf diese Flexibilitätsanforderung an die Koordinierungstechnik wird noch näher einzugehen sein.

### IV. Verhaltensnormen

1. Die Abstimmung interdependenter Entscheidungen kann durch die Festlegung bestimmter Verhaltensnormen angestrebt werden (vgl. C. III.), die das Handeln entweder direkt oder indirekt auf die Hauptziele der Regionalpolitik hin ausrichten. Direkt ist eine Verhaltensnorm, wenn sie das Handeln explizit vorschreibt; H. Hax bezeichnet sie treffend als „explizite Verhaltensnorm“[16]. Sie ist indirekt, wenn lediglich das Ziel (bzw. Zielwerte) und/oder das Zielkriterium vorgeschrieben werden und dem Akteur die Freiheit verbleibt, die zielkonformen Maßnahmen zu bestimmen; die Vorgabe von Zielen bezeichnet H. Hax als „implizite Verhaltensnorm“[17].

Verhaltensnormen können auch auf Grund freiwilliger Übereinkunft zwischen mehreren Akteuren (vgl. C. II. 2) angenommen und dem Handeln zugrunde gelegt werden. Sie werden dann jedoch meist nicht auf ein gemeinsames Hauptzielsystem hin ausgerichtet sein, sondern den Bestandteil eines Kompromisses bilden, der einer Konfliktlösung in einer kompetitiven oder gemischt kompetitiven-komplementären Situation entspringt. Sie sind überwiegend als explizite Verhaltensnorm formuliert und begrenzen den Handlungsspielraum der Akteure. Nur selten legen sie jedoch deren Verhalten eindeutig fest.

2. Durch *explizite* Verhaltensnormen, die aus den gewählten Hauptzielen abgeleitet sind, wird der einzelne Akteur zu einem zielkonformen Verhalten veranlaßt, ohne gezwungen zu sein, selbst die Zielimplikationen für die ihm vorliegende Situation erarbeiten zu müssen. Die explizite Verhaltensnorm besteht aus der Anweisung zu einem bestimmten Handeln bzw. Nichthandeln (einschließlich Beschaffung und Weitergabe von Informationen). Explizite Verhaltensnormen, die nicht — wie bei Kompromissen — freiwillig akzeptiert werden, setzen eine entsprechende Autoritätsstruktur voraus. Diese oktroyierten expliziten Verhaltensnormen sind daher im Rahmen der Regionalpolitik nur bei

---

[16] H. *Hax*, Die Koordination von Entscheidungen. Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre. Köln — Berlin — Bonn — München 1965, S. 74.

[17] ebd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentlichen Akteuren und selbst bei diesen nur dort durchsetzbar, wo eine Organisation hierarchisch aufgebaut ist.

Eine andere Frage betrifft die Effizienz von expliziten Verhaltensnormen als Mittel der Koordinierung. Bei der Festlegung derartiger Verhaltensnormen müßten alle im Zeitablauf der Planungs- und Koordinierungsperiode eintretenden Entscheidungssituationen berücksichtigt werden. Das bereitet keine besonderen Schwierigkeiten, wenn sich das Koordinierungsproblem nur vorübergehend stellt, etwa beim Bau einer Erdgasleitung. In den anderen Fällen wäre die gedankliche Antizipation der künftigen Entscheidungslagen bei geringen Graden der Ungewißheit und bei zeitlich stabilen Interdependenzen vorstellbar. Tatsächlich liegen die Bedingungen hinsichtlich der Abschätzbarkeit künftiger Entwicklungen und der Stabilität der Interdependenzen im allgemeinen aber so ungünstig, daß die Vorgabe von expliziten Verhaltensnormen bei dauernd oder auf lange Sicht gestellten Koordinierungsaufgaben eigentlich nur in zweiter Linie in Betracht kommen sollte. Trotzdem lassen sie sich, wie gleich zu zeigen sein wird, nicht vermeiden. Dann muß gefordert werden, daß die expliziten Verhaltensnormen immer wieder geänderten Verhältnissen anzupassen sind.

3. *Implizite* Verhaltensnormen sind für die Lösung der regionalpolitischen Koordinierungsaufgaben grundsätzlich vorzuziehen. Sie kommen allein für die Koordinierung von öffentlichen Entscheidungen in Betracht. Wichtig ist, daß die Vorgabe impliziter Verhaltensnormen mit einer Planung der Kommunikation verbunden wird.

Die Vorgabe eines Zieles oder von Zielwerten allein genügt in vielen Fällen nicht, weil sie offen läßt, welches Kriterium der Entscheidungsträger für den Ziel-Mittel-Kalkül verwendet. Deshalb wird entweder außerdem noch oder an Stelle des Zieles ein Zielkriterium vorgegeben werden müssen[18]. Mit der Festlegung des Zielkriteriums wird versucht, die Handlungen der einzelnen Entscheidunsträger auf ein gemeinsames Hauptziel hin auszurichten. Da der Entscheidungsträger selbst den Ziel-Mittel-Kalkül durchzuführen hat, wird es ihm möglich, sich wechselnden Situationen flexibel anzupassen. Damit wird eine dauernde Koordinierung ermöglicht.

Die Festlegung eines Zielkriteriums für einen untergeordneten Entscheidunsträger setzt im formalen Sinne die Existenz eines einzigen Hauptzieles voraus. Das schließt jedoch keineswegs die Berücksichtigung der anderen Ziele aus. Vielmehr bereitet es keine prinzipielle Schwierigkeiten, die „sonstigen Ziele" als Restriktionen der Hauptzielerfüllung — das heißt aber: als *explizite* Verhaltensnormen! — festzulegen.

---

[18] In diesem Zusammenhang ist auf das von D. Marx vorgeschlagene Produktivitätskriterium zu verweisen.
D. *Marx*, Wachstumsorientierende Regionalpolitik, Göttingen 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch diese Art der formalen Behandlung wird das Gewicht dieser Ziele in keiner Weise beeinträchtigt, andererseits taucht jedoch wiederum das Flexibilitäts-Problem der expliziten Verhaltensnormen auf. Wenn es sich eindeutig um Nebenziele handelt, läßt sich das Problem meist dadurch in etwa befriedigend lösen, daß für diese Nebenziele *Mindest*anforderungen gestellt werden, die bei den Bemühungen um die Erfüllung des Hauptzieles berücksichtigt werden müssen. Eine wirkliche Lösung des Flexibilitätsproblems kann aber auch hierin nicht gesehen werden; die Anpassung an größere Umweltsveränderungen bleibt unvermeidlich.

Von ausschlaggebender Bedeutung für den Koordinierungserfolg ist, daß die in das Zielkriterium eingehenden Bestimmungsgrößen nach einheitlichen Maßstäben bewertet werden. Das wiederum verlangt die Annahme eines gemeinsamen Zielsystems durch alle an der betreffenden Koordinierungsaufgabe beteiligten öffentlichen Akteure. Finden sich diese nicht zur Subordinierung unter ein identisches Zielsystem bereit, so wird das formal gleiche Zielkriterium inhaltlich verschieden gefüllt werden. Eine Koordinierung wird auf diese Weise nicht erreicht. Das gilt vor allem für das *„benefit-cost-Kriterium"*, das in der Regional- und Stadtplanung eine wachsende Anwendung zu finden scheint[19]. Je nachdem, welche Ziele ein Akteur verfolgt, wird er den Nutzen und die Kosten unterschiedlich bewerten. Vertretbar i. S. eines faute de mieux dürfte eine Anwendung dieses Kriteriums nur dann sein, wenn erstens für alle an einem Koordinierungsproblem mitwirkenden Akteure derselbe Informationsstand herbeigeführt wird und zweitens dafür gesorgt wird, daß sämtliche externen Effekte im Problembereich adäquat erfaßt und bewertet werden. Die adäquate Erfassung und vor allem Bewertung setzt aber abgestimmte Ziele voraus.

Die Vorgabe impliziter Verhaltensnormen stellt sich somit ebenfalls nicht als die Zauberformel für die Lösung des Koordinierungsproblems dar. Auch sie erfordert, um die Koordinierungsaufgabe optimal zu lösen, eine Zielabstimmung, auch sie stellt erhebliche Anforderungen an die Organisationsstruktur, auch sie kann den Flexibilitätsanforderungen nicht voll gerecht werden. Offen ist bis heute zudem noch die Frage, welches Kriterium angewandt werden sollte. Selbst wenn die Maximierung der Wachstumsrate des Sozialprodukts für das Gesamtgebiet als Hauptziel akzeptiert wird, bleibt noch ungeklärt, welches

[19] O. *Eckstein*, Benefit-Cost-Analysis and Regional Development, in: W. Isard und J. H. Cumberland, Regional Economic Planning, Techniques of Analysis for less Developed Areas, Paris 1961, S. 377 ff. N. *Lichtfield*, Cost Benefit Analysis in Urban Redevelopment, Research Report, Real Estate Research Program, Institute of Business and Economic Research, Berkeley 1962; J. *Rothenberg*, Urban Renewal Programs, R. *Dorfman* (ed.) Measuring Benefits of Government Investments, Washington, D. C. 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

operationale Zielkriterium für die Verhaltenssteuerung der einzelnen öffentlichen Akteure in den verschiedenen Regionen diesem Hauptziel adäquat ist.

### V. Flexibilitätserfordernisse

1. Sowohl bei der Darstellung der Verhaltensnormen als auch bei der Behandlung des koordinierten Gesamtplanes ist darauf hingewiesen worden, daß eine problemadäquate Koordinierung den Veränderungen der Datenkonstellation Rechnung tragen muß. Es wird somit unerläßlich, die verschiedenen Koordinierungstechniken unter dem Kriterium einer hinreichend großen Flexibilität zu beurteilen. Denn nur eine Koordinierungstechnik, die ihre Wirksamkeit auch bei unerwarteten Veränderungen der ursprünglichen Interdependenzbeziehungen nicht verliert und die ohne großen Zeitaufwand eine Koordinierung auch der geänderten Teilpläne gestattet, ermöglicht einen laufend angepaßten und insofern realistischen Gesamtplan. Die Koordinierung über bestimmte Zielkriterien besitzt diese Flexibilität. Sie ist deswegen, wie bereits ausgeführt, dort, wo sie angewandt werden kann, meist der Koordinierung durch direkte Verhaltensanweisungen vorzuziehen. Daß andererseits bei multiplen Zielen auf explizite Verhaltensnormen nicht ganz verzichtet werden kann, wurde schon gesagt.

2. Die Verwendung möglichst flexibler Koordinierungstechniken (insbesondere für die expliziten Verhaltensnormen) kann die Anpassung des koordinierten regionalen Gesamtplanes an Situationsänderungen jedoch nur unvollständig vollziehen. Dann kann die Flexibilität u. U. durch „feedback" erhöht werden[20]. Darunter ist folgendes zu verstehen:

Sieht sich ein Entscheidungsträger mit einer Situation konfrontiert, die mit den vorgegebenen Handlungsregeln für die im Plan erwarteten und berücksichtigten Situationen nicht bewältigt werden kann, so wird ein „feedback"-Prozeß ausgelöst. Der Entscheidungsträger wird in diesem Fall angewiesen, soweit „zurückzugehen", bis er in einem „Programmschrank" einen bereits erarbeiteten Koordinationsplan findet, mit dem die neue Situation bewältigt werden kann. Gelingt es nicht, einen der neuen Siuation adäquaten Plan zu finden, so müssen weitere Informationen beschafft werden, die dann die grundlegenden Voraussetzungen für die Entwicklung eines neuen Planes für diese spezielle Situation bilden. Auch für eine Koordination durch „feedback" ist somit ein leistungsfähiges Kommunikationsnetz eine wesentliche Voraussetzung.

---

[20] J. G. *March* a. H. A. *Simon* unter Mitarbeit von H. *Guetzkow*, Organizations, 6. Auflage, New York 1958, S. 141 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eng verwandt mit der feedback-Koordinierung ist ein Verfahren, das N. Luhmann als „Koordinierung durch ‚konditionale Programmierung' " bezeichnet[21]. Das wesentliche Merkmal dieses Verfahrens besteht darin, daß vorher festgelegte Informationen von einzelnen Entscheidungsträgern als auslösende Signale für bestimmte Handlungen angesehen werden. Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, von wem diese festgelegten Informationen ausgehen, d. h., ob sie aus der Umwelt kommen oder von einer anderen Stelle in der Gesamtorganisation. Ein Beispiel soll diese Schubladenplanung, die der „formula flexibility" der Finanzpolitik entspricht, verdeutlichen. Für den Fall, daß die Mineralölindustrie sich dafür entscheiden sollte, in der Region R ein neues Raffineriezentrum zu errichten, werden die Akteure A, B, C verpflichtet, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um einen neuen Industriekomplex zu schaffen, der ein Maximum an internen *und* externen Produktivitätsgewinnen erschließt. Gleichzeitig kann auch festgelegt werden, welche anderen Akteure in diesem Falle zu informieren sind und mit welchen Akteuren eine Abstimmung der Maßnahmen vorzunehmen ist.

## VI. Techniken für die Koordinierung der privaten und öffentlichen Entscheidungen

Die Techniken für die Koordinierung der privaten Entscheidungen untereinander und mit denen der offiziellen Akteure müssen nicht nur dem Kriterium der sachlichen Eignung genügen, sondern außerdem noch den durch die Wirtschaftsordnung gesetzten Bedingungen Rechnung tragen. Implizite Verhaltensnormen scheiden deshalb aus. Ihre Anwendung würde ja voraussetzen, daß eine ordnungspolitische Grundentscheidung getroffen worden wäre, nach der die Privaten gezwungen werden sollen, ihr eigenes Zielsystem für die Entscheidungen im Interdependenzbereich aufzugeben und an seiner Stelle das Hauptziel und die Nebenziele (in der Form expliziter Verhaltensnormen) eines offiziellen Akteurs (bzw. einer Gesamtheit offizieller Akteure) zu übernehmen. Auch explizite Verhaltensnormen, die den Privaten bestimmte, im Interesse einer Koordinierung der Entscheidungen liegende Handlungen zwingend vorschreiben, dürften regelmäßig ordnungspolitischen Bedenken begegnen. Sie begegnen diesen Bedenken jedenfalls dann, wenn die oktroyierte Handlung nicht der Verhinderung oder Milderung externer, von den Privaten verursachten Nachteile dient und sie außerdem noch mit erheblichen Alternativkosten für den privaten Entscheidungsträger verbunden ist. Unbedenklicher dürften in der Regel

[21] N. *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 20, Berlin 1964, S. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solche expliziten Verhaltensnormen sein, die bestimmte, regionalpolitischen Zielen zuwiderlaufende private Handlungen unterbinden; denn sie schränken „lediglich" den Bereich der privaten Handlungsmöglichkeiten ein, schreiben aber nicht vor, was getan werden soll. Eindeutig ist diese Qualifizierung in ordnungspolitisch bedenkliche und unbedenkliche oktroyierte Verhaltensnormen expliziter Art allerdings nicht. Denn bei fehlenden Handlungsalternativen unterscheidet sich die erzwungene Unterlassung nicht von einem direkt erzwungenen Handeln, während die Alternativkosten eines direkt erzwungenen Handelns — d. h. die Einbußen bei den autonom gesetzten Zielen — im Urteil der betroffenen privaten Akteure unbedeutend sein mögen. Hinzu kommt noch, daß die ordnungspolitischen Vorstellungen der verschiedenen Gruppen nicht vollständig übereinstimmen und sich mit der Zeit wandeln.

Explizite Verhaltensnormen können sich auch als das Ergebnis von Übereinkünften zwischen privaten und offiziellen Akteuren niederschlagen. Die Chancen für derartige Vereinbarungen lassen sich jedoch in einer generalisierenden Betrachtung kaum abschätzen, weil sie sowohl von den bereits bestehenden persönlichen Kontakten abhängen als auch vom Grad der Kompetitivität in den Interessenlagen, der wiederum durch die Art der zu lösenden Probleme bestimmt wird. Aufs ganze gesehen dürften aber die freiwillig akzeptierten Verhaltensnormen im Bereich der offiziellen Akteure eine ungleich größere Bedeutung erlangen können als im Verhältnis der privaten zu den öffentlichen Akteuren.

Eine Gesamtwürdigung der — oktroyierten oder freiwillig akzeptierten — expliziten Verhaltensnormen führt zu dem Ergebnis, daß ihr Hauptanwendungsfeld die Koordinierung der von den offiziellen Akteuren zu treffenden Entscheidungen bilden dürfte. Im Interdependenzbereich der privaten und offiziellen Entscheidungen wird ihre Bedeutung wesentlich zurücktreten — andererseits ist hier aber auch der angestrebte Grad der Koordinierung geringer. Eine zumindest ebenso wichtige Möglichkeit der Koordinierung wie durch Verhaltensnormen bietet sich hier in einer Verbesserung des Informationsaustausches und in der Vereinheitlichung des Informationsstandes. Der Informationsaustausch muß bereits im Planungsstadium beginnen, um das Ausmaß der Fehlplanungen, die sich auf Grund unzureichender Kenntnisse über die Planungs*absichten* der anderen Akteure ergeben, zu reduzieren.

Er sollte aber auch die gegenseitige Information über die für die einzelnen Zeitabschnitte und die einzelnen Teilräume beschlossenen Maßnahmen (der offiziellen Akteure) und Handlungen (der privaten Akteure) einschließen, soweit wesentliche Interdependenzbeziehungen vorliegen. Praktisch läuft das auf die Forderung nach Einrichtungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinaus, die einen permanenten Informationsaustausch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ermöglichen.

Die entscheidende Grundlage für die Informationsverbesserung und -vereinheitlichung sämtlicher Akteure liefern differenzierte regionale Entwicklungsprogramme. Im Verhältnis der privaten Akteure untereinander und zu den offiziellen Akteuren bilden die regionalen Programme jedoch mehr als nur eine Grundlage: sie werden zum Ersatzinstrument der Koordinierung, das überall dort auf eine Abstimmung der Entscheidungen hinwirken soll, wo strenge Kommunikationsanweisungen und oktroyierte oder freiwillig zustande gekommene Verhaltensnormen fehlen. Diese Leistung darf von regionalen Entwicklungsprogrammen allerdings nur dann erwartet werden, wenn sie die wichtigsten Interdependenzen sichtbar machen, die Prämissenbasis der Schätzungen genau formulieren und über Art, Umfang, Zeit und ggf. Ort der beabsichtigten offiziellen Aktionen informieren und wenn sie außerdem noch in hinreichend kurzen Zeitabständen aktualisiert werden.

## E. Die Relevanz von Modellen für die Regionalpolitik

### I. Modell und regionales Programm

1. Die Bedeutung des Planes für die Koordinierung der Entscheidungen rechtfertigt es, kurz auf den möglichen Beitrag einzugehen, den Modelle bei der Aufstellung regionaler Programme leisten könnten. Modelle, die alle problemrelevanten empirischen Zusammenhänge adäquat erfassen, ermöglichen sowohl Diagnosen der beobachteten Zustände und Entwicklungen als auch konsistente Prognosen der Werte für die interessierenden Variablen. Durch die Verwendung von Modellen, die Informationen über die empirischen Wirkungen der verschiedenen Instrumente enthalten, wird es außerdem möglich, die Wirksamkeit alternativer Maßnahmenkombinationen im Hinblick auf die Zielerfüllung abzuschätzen.

2. Ein ideales regionales Total-Modell müßte dementsprechend die entscheidenden empirischen Relationen in allen Bereichen und sämtliche Ziel-Mittel-Beziehungen erfassen. Ein derart umfassendes Modell kann jedoch schon deshalb kaum konstruiert werden, weil die Komplexität der regionalen Strukturprobleme eine Vielzahl von prinzipiell verschiedenartigen Modellansätzen verlangt. Eher erreichbar ist ein kohärentes System von Teil-Modellen, die jeweils bestimmte Teilaspekte des regionalen Gesamtproblems einfangen. Teil-Modelle explikativer Art erfassen z. B. die intersektoralen Verflechtungen intra- und interregionaler Art, die Zusammenhänge in der Beschäftigung der



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

basic- und non-basic-Bereiche, die Standortverteilung der Industrie. Dezisionsmodelle, die jeweils einzelne Teilaspekte des regionalpolitischen Entscheidungsproblems ausdrücken, sind z. B. Lineare Programmierungs-, assignement- und Netzwerk-Modelle für Standort- und Verkehrsplanungen, ferner Industriekomplex-Modelle.

## II. Schwierigkeiten des Arbeitens mit Modellen

1. Die Konstruktion und die Lösung der Modelle werfen eine Vielzahl von Problemen auf, die bisher nur z. T. überwunden werden konnten.

Neben den statistisch-methodischen Problemen, die sich z. B. bei der Anwendung der statistischen Faktorenanalyse ergeben, sind vor allem die Unzulänglichkeiten der regionalen Statistik und das noch dürftige Wissen über die empirischen Zusammenhänge zu nennen. Der Mangel an brauchbaren statistischen Daten ist nicht nur als die unmittelbare Ursache dafür anzusehen, daß aussagefähige regionale und multiregionale Modelle — jedenfalls in der Bundesrepublik — nicht konstruiert werden konnten. Er hat vielmehr auch eine systematische Suche nach den empirischen Zusammenhängen unterbunden — mit dem Ergebnis, daß die (multi)regionale Diagnose und Prognose bis heute gezwungen ist, mit sehr groben Hypothesen zu arbeiten, die dem differenzierten Informationsbedürfnis der Akteure bei weitem nicht genügen.

2. Eine andere Schwierigkeit ergibt sich aus der Vielzahl der für die Regionalplanung relevanten Variablen. Dieses Problem ist jedoch rein technischer Art. Durch die Verwendung elektronischer Rechenanlagen ist es möglich geworden, Modelle mit mehreren hundert Variablen zu formulieren und zu lösen.

Auch die Schwierigkeit oder sogar Unmöglichkeit, Modelle mit komplizierten mathematischen Formeln analytisch zu lösen, spielt eine nur untergeordnete Rolle. Die Erfahrungen mit der Simulationstechnik (z. B. beim Pittsburgh-Modell) haben gezeigt, daß diese für die Computer-Anwendung geeignete Technik es erlaubt, die Implikationen einer komplexen und mathematisch komplizierten Prämissenbasis aufzudecken und somit den Akteuren die entscheidenden Informationen zu liefern.

3. Kritisch ist gegen den Modell-Ansatz einzuwenden, daß es unmöglich ist, nicht quantifizierbare Informationen auf diese Weise auszuwerten. Deshalb kann ein regionales Programm nicht ausschließlich auf den Ergebnissen von Modellen basieren, sondern muß zusätzliche, nicht (noch nicht) formalisierbare Informationen auszuwerten versuchen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ist man sich dieser Einschränkung bewußt, so wird man in der breiteren Verwendung von differenzierten Modellen einen Weg zur besseren Lösung der regionalpolitischen Aufgaben erkennen dürfen. Denn nur die Konstruktion und statistische Überprüfung von Modellen ermöglichen einen systematischen Lernprozeß, der schrittweise das notwendige Wissen über die interdependenten wirtschaftlichen und sozialen Vorgänge in den Regionen aufzubauen vermag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Diskussion

Diskussionleiter Prof. Dr. H. St. *Seidenfus* (Münster):

Diskussionsleiter: Meine sehr verehrten Damen! Meine Herren! Bevor ich die Diskussion zu dem Bericht von Herrn Schneider eröffne, gestatten Sie mir drei kurze Vorbemerkungen! Ich mache Sie deswegen, damit wir die Zeit unserer Diskussion bestmöglich ausnutzen.

Ich schlage erstens vor, daß wir hier nicht allgemeine Planungs- und Prognoseprobleme diskutieren. Das ist zum Teil gestern geschehen und wird ohne Zweifel morgen noch geschehen. Wir haben es im Bereich der sogenannten Regionalpolitik, unter der wir die Gesamtheit der gesellschaftlichen Maßnahmen verstehen, die in Teilräumen bestimmte Ziele verwirklichen sollen, mit sehr speziellen Planungsfragen zu tun.

Zweites halte ich es zwar für erheiternd, aber nicht für sehr fruchtbar, wenn wir das Sündenregister und die absurden Ergebnisse einer mangelhaften Koordination hier vortragen. Wir alle wissen um die Fehler der Planung. Es ist sicherlich in unserem Interesse, gemeinsam zu überlegen, wie sich eine Rationalisierung der regionalpolitischen Entscheidungen durchführen läßt.

Daraus möchte ich nun drittens einen Vorschlag bezüglich des Ablaufs der Diskussion ableiten, einen Vorschlag, der keinerlei Beschneidung der Diskussionsfreiheit darstellen soll. Ich hatte den Eindruck, daß der Bericht von Herrn Schneider drei große diskussionswürdige Problemkreise enthielt. Der erste betraf die Frage der Operationalisierung von regionalpolitischen Hauptzielen und der Ableitung von Teilzielen sowie der Zielkoordination. Herr Schneider hat uns etwas über die Raumordnungsideologie mitgeteilt, die ja in dem ersten Paragraphen des Raumordnungsgesetzes nur allzu deutlich wird. Ich meine, daß diese erste Grundsatzfrage, die mehr oder weniger methodischer Natur ist, gerade den Wissenschaftler angeht: Was können wir tun, um derartige Zielsetzungen der Regionalpolitik operational, d. h. für den Politiker handhabbar zu formulieren?

Der zweite Problemkreis betrifft eine Grundsatzfrage, die institutioneller oder, wenn Sie so wollen, ordnungspolitischer Natur ist, nämlich die Frage nach der Möglichkeit des Interessenausgleichs zwischen weitgehend oder absolut autonomen Entscheidungsträgern: das Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blem der Instanzenkoordinierung, das Problem des indirekten Zwangs im föderalen Staat, die Frage der Sachlichkeit. Die Frage der Lenkung der privaten Entscheidungen würde wohl auch in diesen Problemkreis hineingehören, den ich so formulieren möchte: Legitimiert eine bessere Übersicht der Zentrale die Beschneidung des föderalen Prinzips? Wie koordiniert man, wenn man diese Frage bejaht, die Stufenplanung? Wie sieht es mit der Gemeindeselbstverwaltung und ähnlichem aus?

Der dritte Problemkreis betrifft die Frage, was wir als Wissenschaftler an Verhaltensregeln empfehlen können, die ein koordinationsoptimales Handeln im Bereich der Regionalpolitik möglich machen. Ich denke, daß diese dritte Frage mehr oder weniger pragmatischer Natur ist, und ich meine, daß wir in diesem Zusammenhang auch über die von Herrn Schneider nur ganz kurz erwähnten Erfolgskriterien — er sprach ja mehrfach von Produktivität usw. — im Rahmen der Regionalpolitik sprechen sollten.

Ich habe darauf verzichtet, offizielle Diskussionsmeldungen entgegenzunehmen, dies in der optimistischen Hoffnung, daß wir, falls Sie diesen Diskussionsplan akzeptieren, selbst genug Disziplin haben werden, uns dann nur zu dem Punkt zu melden, der gerade zur Debatte steht.

Damit eröffne ich die Diskussion über den ersten Punkt.

Prof. Dr. *Gäfgen* (Hamburg):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte, ohne den eigentlichen Regionalwissenschaftlern vorgreifen zu wollen, einiges zu den Erfordernissen der Operationalität der Zielsetzungen sagen.

Wenn man sich ansieht, was der Gesetz- und Verordnungsgeber auf diesem Gebiet tut — darauf ist in dem Referat ja genügend hingewiesen worden —, dann stellt man fest, daß zunächst noch nicht einmal der Ziel*begriff* klar ist. Es steht z. B. gar nicht fest, ob das Ziel variabel sein soll oder ob es sich um feste Ziele handelt. Neben Zielen ist auch die Rede von Grundsätzen, von Aufgaben, von Leitbildern — was vielleicht erwünschte Strukturen heißen soll — usw.

Zweitens würde Operationalität voraussetzen, daß man einen *anwendbaren* Zielkatalog besitzt. Da liegen wohl die Erfordernisse der Operationalität im engeren Sinne. Es müßten irgendwelche Beobachtungs- oder, wo das möglich ist, Messungsoperationen angegeben werden, an denen man den Erfolg der Maßnahmen messen kann. Wenn da nur so etwas steht wie „Ausgleich der Lebensverhältnisse", dann müßte man das zumindest so umformulieren, daß es etwa heißt: Angleichung der Realeinkommen, oder man müßte einen vieldimensio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nalen Zufriedenheitsindex aufstellen (die Soziologen arbeiten ja auf dem Gebiet).

Spricht man von einem Zielkatalog, so müssen die Zieldimensionen, die angegeben werden, auch *vollständig* sein. Was wir als Ökonomen vor allen Dingen vermissen, wenn wir das Raumordnungsgesetz ansehen — Herr Schneider hat es schon in der Hand gehabt —, das sind ökonomische Ziele. Es steht nichts darin über optimale räumliche Allokation der Faktoren oder über die Minimierung der Summe der volkswirtschaftlichen Transportkosten. Ich behaupte nicht, daß wir — außer einigen spärlichen Ansätzen in der räumlichen linearen Programmierung — hier schon sehr weit wären. Aber es fehlt überhaupt diese Zieldimension in dem, was der Gesetzgeber sagt; in Schriftstücken der EWG ist sie allerdings enthalten.

Das dritte — neben Beobachtung oder Messung und Vollständigkeit — wäre die Frage der relativen Zielgewichtung. Denn daß wir es in diesem Bereich mit einer Vielzahl von Zielen zu tun haben, dürfte offensichtlich sein. Es wird nicht angegeben, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß das eine Ziel gegenüber dem anderen zurückzutreten habe. Nun kennen wir alle natürlich die formalen Möglichkeiten, eine regionalpolitische Zielfunktion aus vielen Variablen aufzustellen. Wir wissen auch, daß das illusorisch ist. Nur müßte eine Art Ersatzmechanismus vorgesehen sein, nämlich Institutionen, die durch Diskussion und Abstimmung — wobei Stimmgewichte, Schlichtungsregeln usw. zu berücksichtigen wären — dafür sorgen, daß jeweils im konkreten Fall immer so gehandelt wird, als ob solche Zielgewichte innerhalb eines vollständigen Zielkatalogs vorhanden wären. Wenn diese Voraussetzung, die ja Herr Schneider sehr zu Recht unterstrichen hat, gegeben ist, dann lassen sich daraus Erfordernisse für die Zielkoordination ableiten: für Teilziele, für Teilregionen, Teilinstanzen usw.

In dem Referat wurde sehr richtig gesagt, daß das zunächst einmal, wenn die Teilinstanzen nicht autonom sind, quasi nur ein organisationstheoretisches Problem ist, eine Frage von Kommunikationsnetzen und dergleichen. Dabei hat Herr Schneider allerdings den Ressortegoismus erwähnt, so daß hier auch die Frage auftaucht, ob man nicht Teilinstanzen eine Art Incentive-Function geben muß, damit sie sich einordnen. Bei Verwaltungsressorts geht das praktisch nicht, aber ansonsten ist das deutlichste Beispiel natürlich, daß die übergeordnete Instanz sich nur unter bestimmten Bedingungen finanziell beteiligt. Insofern sind die Dinge ja in Ansätzen der Praxis vorhanden.

Schwieriger wird das bei teilautonomen oder gegenüber dem Gesamtstaat autonomen Instanzen, weil hier die Frage des optimalen Kompro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

misses zwischen den Interessen auftaucht. Es ist ja in der Praxis, und zwar meistens nur am Einzelprojekt orientiert, vorgesehen, daß hier Meinungen abgestimmt werden, aber nicht in jedem Falle. Als besonders prägnantes Beispiel möchte ich die Eigenförderung von Teilregionen anführen, bei der nicht nur der Steueregoismus eine Rolle spielt, sondern vielleicht auch der Wunsch nach Größe überhaupt, eine Eigenförderung, die bekanntlich Nachbarregionen durch negative externe Effekte schädigen kann, weil sie dem Gesamtordnungsbild der Raumordnung nicht entspricht und einzelne Ziele nicht berücksichtigt.

Wichtig ist hierbei noch, daß durch diese mangelnde Zielkoordinierung auch die Informationen falsch werden. Wenn nämlich Teilräume eine Eigenförderungspolitik betreiben, dann mag es vorkommen, daß sie konkurrierende Wachstumsindustrien aufbauen, und dann haben wir nicht die erwünschte Ex-ante-Koordination, sondern dann entscheidet sich erst ex post, wer nun am schnellsten ist und dadurch die größten Agglomerationsvorteile für die betreffende Industrie erzielt (ich sehe einmal von den reinen Standortvorteilen ab). Der Endeffekt wäre also eine Verschwendung von Ressourcen. Auch hier ein Fall mangelnder Zielkoordination, dadurch mangelnde Information, dadurch Ressourcenverschwendung, ein Zusammenhang, auf den ich noch besondes hinweisen wollte. (Beifall.)

Prof. Dr. *Wessels* (Köln):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte ein paar Bemerkungen machen, zu denen mich das Referat von Herrn Kollegen Schneider, das uns wohl alle wegen seiner Geschlossenheit beeindruckte, angeregt hat.

Eines der Probleme, die bei der Durchführung der Regionalpolitik gelöst werden müßten, ist die Abstimmung der Regionalplanung mit der gesamtwirtschaftlichen Planung. Herr Schneider hat darauf hingewiesen, daß schon die Koordinierung der Ziele der jeweiligen Region nicht leicht gelingt. Noch schwieriger scheint mir die Abstimmung eben dieser Regionalprogramme mit den Gesamtzielen, die sich die Wirtschaftspolitiker setzen, zu sein. Ich befürchte, daß bei der Durchführung der Regionalpolitik sehr oft Entscheidungen gefällt werden, die der Gesamtlinie unserer Wirtschaftspolitik direkt widersprechen.

Im Vollzuge der Wirtschaftspolitik eines Staates entwickelt sich auf Grund der jeweiligen Ausstattung eines Gebietes mit Produktivkräften eine bestimmte wirtschaftliche Struktur der einzelnen Regionen. Dabei werden sich im Regelfalle erhebliche Unterschiede der Intensität des Wirtschaftslebens in den einzelnen Gebieten ergeben. Die Regionen, die im Rahmen der nationalen Arbeitsteilung schwächere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wachstumstendenzen aufweisen als andere, sind gewöhnlich auch die, die mit Nachdruck die Aufstellung eines regionalen Sonderprogramms fordern und eine Erhaltung oder Zuweisung von Produktionfaktoren mit irgendwelchen Maßnahmen interventionistischer Wirtschaftspolitik erwarten, wodurch jedoch das Wachstum der Gesamtwirtschaft negativ beeinflußt wird. Zweifellos setzt sich in der Regionalpolitik oft die alte Notstandspolitik fort. Wenn man aber versucht, in einer Region mit ungünstigen Erzeugungsbedingungen eine wirtschaftliche Intensität hervorzuzaubern, die der anderer, besser ausgestatteter Teile der Volkswirtschaft entspricht, so entstehen zwangsläufig Subventionsherde, die dauernd Opfer von der Volkswirtschaft fordern. So versucht man häufig, einer Abwanderung aus wirtschaftsschwachen Gebieten entgegenzuwirken. Oft aber kann in ihnen die Bevölkerungsdichte nur erhalten bleiben, wenn man submarginale landwirtschaftliche Betriebe subventioniert, d. h. einen Teil der dort anfallenden Produktionskosten auf die Staatskasse übernimmt. Aber auch wenn der Staat die Industrialisierung derartiger Regionen fördert, werden den industriellen Betrieben oft Sondervorteile (z. B. Steuerermäßigungen, Zinssubventionen) eingeräumt, die in der Kostenrechnung der Betriebe die ungünstigen Standortbedingungen verschleiern.

Am ehesten sind in solchen Fällen Maßnahmen zu rechtfertigen, durch die die Produktivität dieser Gebiete dauernd erhöht wird. Die Vorstellung aber, die oft von Regionalpolitikern vertreten wird, die Volkswirtschaft müsse in allen Teilen ungefähr die gleiche Intensität wirtschaftlicher Betätigung erreichen, es dürften also keine wirtschaftlichen „Leerräume" entstehen, scheint mir mit dem Ziel einer auf Produktivitätserhöhung gerichteten Wirtschaftspolitik nicht vereinbar. Das gilt vor allem in einer Zeit, in der die wichtigste Wachstumschance in der Verbesserung des Faktoreinsatzes liegt und in der wir nicht mehr über brachliegende Produktionsfaktoren verfügen. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Herr Wessels hat den Planungsaspekt ausgeweitet auf den nationalen Rahmen. Ein Weltwirtschaftler unter uns hat energisch aufgezeigt. Herr Predöhl, wenn ich bitten darf!

Prof. Dr. *Predöhl* (Münster):

Meine Herren, die Ausführungen von Herrn Wessels reizen mich zu einer Fortsetzung. Ich frage mich: kann man diese Regionalplanung überhaupt im Staatsraum machen? Jede Regionalplanung muß ja, da sie begriffsnotwendig vollständig sein muß, den internationalen Bereich mit einbeziehen. Das gilt besonders für Westeuropa. Es ist völlig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unmöglich, im Emsland oder im Rheinland eine Regionalplanung zu machen, wenn man nicht gleichzeitig die Niederlande, Belgien und Luxemburg einbezieht. Nun wird das ja geschehen; die EWG macht so etwas, und wir werden wahrscheinlich morgen von Herrn von der Groeben etwas darüber hören. Eigentlich müßte morgen das ganze System von Herrn Schneider auf die EWG übertragen werden. Aber letztlich ist die EWG auch nicht ausreichend, sondern die EWG ist ja nur ein kleiner Ausschnitt. Wir müßten also zumindest alle Industriestaaten Europas einbeziehen, und dann wird es schwierig.

Nun frage ich mich: müßte man nicht die ganze Welt einbeziehen? Wie ist es mit den Entwicklungsländern? Das müßte auch alles koordiniert werden. Wenn man das zu Ende denkt, kommt man ins Uferlose, und das beunruhigt mich. Ich frage mich, ob ich diese regionalen Dinge in mein eigenes System einbauen muß. Das möchte ich nach Möglichkeit nicht. (Große Heiterkeit.) Vielleicht steckt im Grunde dahinter, daß wir zu den alten depressed areas und all diesen Dingen — Herr Wessels sprach davon — zurückkehren sollten. Ich weiß es nicht; es ist nur eine Frage, Herr Schneider. (Beifall.)

Prof. Dr. Heinz *Müller* (Freiburg):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Da auf dieser Tagung Thesen häufig etwas provozierend formuliert worden sind, möchte auch ich vorweg eine etwas extreme Position beziehen und die Behauptung aufstellen: Eine wirkliche Regionalpolitik für einen Teilraum fällt niemals mit der Politik maximalen Wachstums für den übergeordneten Raum zusammen. Die französische Wirtschaftspolitik hat neuerdings das Schlagwort geprägt: „La région pour la nation", d. h. die Entwicklung der Region soll ganz im Dienste der nationalen Wirtschaftsentwicklung stehen. Folgt man dieser Richtschnur, so bleibt für eine Berücksichtigung spezieller regionaler Interessen kein Raum; die einzelnen Regionen müssen vielmehr stets das hinnehmen, was sich im Rahmen des nationalen Planes für sie ergibt. Jede Regionalpolitik verlangt jedoch, wenn sie mit der ihr eigenen Zielsetzung ernst macht, irgendein Abgehen vom Ziel des maximalen Wachstums des übergeordneten Raumes, zumindest eine Modifikation dieses Zieles in regionaler Hinsicht. Eine solche Einschränkung ist etwa dahingehend möglich, daß man das Wachstum der Nation unter der einschränkenden Nebenbedingung maximiert, daß dabei in keiner Region das Einkommen je Kopf unter die Hälfte des nationalen Je-Kopf-Einkommens absinkt. Diese Nebenbedingung verhindert u. U., daß die Industrie sich an wenigen Punkten extrem ballt, wenn nämlich dadurch das Pro-Kopf-Einkommen in den Regionen ohne Industrie unter die Hälfte des nationalen Durchschnitts absinken würde. Es wäre dabei uninter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

essant, ob eine solche Allokation der Ressourcen gesamtwirtschaftlich voll optimal wäre oder nicht. Je gravierender die einschränkende Nebenbedingung ist, je weniger man also in meinem Beispiel ein Absinken des Pro-Kopf-Einkommens einer Region unter den nationalen Durchschnitt gestattet, um so stärker wird das Wachstum der Gesamtwirtschaft hinter dem Wert zurückbleiben, der ohne jede einschränkende Nebenbedingung erreichbar wäre.

Lassen Sie mich das noch an einem weiteren Beispiel etwas erläutern. Ich arbeite mit meinem Institut zur Zeit im Auftrage der Montanunion an einer Studie über das Saarland. Ohne daß ich Einzelheiten des Ergebnisses vorwegnehme, was ich zur Zeit noch nicht kann, dürfte ohne weiteres einsichtig sein, daß in diesem Land bis 1980 eine größere Zahl von Arbeitskräften freigesetzt wird. Will man das Wachstum innerhalb der gesamten Bundesrepublik möglichst groß werden lassen, so wird man wahrscheinlich eine größere Abwanderung von freigesetzten Arbeitskräften aus dem Saarland zulassen müssen. Welche Gebietskörperschaft oder konkret gesprochen: welche Landesregierung kann jedoch einer solchen Abwanderung im Rahmen *ihrer* Regionalpolitik vorbehaltlos zustimmen? Ich halte eine solche Zustimmung, zumindest im voraus, für absolut ausgeschlossen. Es mag im Laufe der Entwicklung nachher tatsächlich zu einer gewissen Abwanderung kommen und gesamtwirtschaftlich, Herr Kollege Wessels, könnte man sogar veranlaßt sein, sich nicht gegen sie zu wenden. Ich möchte aber betonen, daß die örtliche Regionalpolitik sich niemals im voraus dazu bekennen kann.

Prof. Dr. *Wessels:*

Warum wollen Sie denn — es muß doch einen vernünftigen Grund geben — in einer Region ein Wirtschaftsleben hervorzaubern, das sich gesamtwirtschaftlich nicht rechtfertigen läßt?

Prof. Dr. *Müller:*

Herr Wessels, entschuldigen Sie, *ich* will es nicht unbedingt.

Prof. Dr. *Wessels:*

Natürlich nicht Sie persönlich!

Prof. Dr. *Müller:*

Jede Region ist auf Grund ihrer Interessenlage einfach gezwungen, eine solche Zielsetzung zu haben, weil sie mit einer anderen Zielsetzung nicht nach außen auf den Plan treten kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Wessels:*

Dann fühlt sie sich aber nicht als Region, sondern als selbständiger Träger einer Wirtschaftspolitik.

Prof. Dr. *Müller:*

Ich bin bereit, die These extrem so zu formulieren: Jede Region wird tatsächlich primär Politik machen für die Region und nicht für die übergeordnete Volkswirtschaft. Oder anders ausgedrückt: Jede Regionalpolitik, die sich der speziellen Interessen einer Region annimmt, beeinträchtigt stets das Ziel einer maximalen Wohlstandsentwicklung der gesamten Volkswirtschaft, zumindest in der Form einschränkender Nebenbedingungen regionaler Art.

Ich wollte an diesem Beispiel zeigen — und damit komme ich speziell auf das Referat zurück —, daß immer eine Konkurrenz zwischen den Zielen verschiedener Gebietskörperschaften besteht. Ich würde meinerseits, Herr Kollege Schneider, den Fall, daß die Einzelziele komplementär zueinander sind, nicht aufrechterhalten. Selbst wenn diese Ziele in direkter Beziehung noch komplementär wären, würde sich doch indirekt stets auch eine Zielbeeinträchtigung einstellen. Weil sich schließlich und endlich immer — auch meine vorhergehenden Ausführungen sollten das unter Beweis stellen — irgendeine Art von Konkurrenz zwischen den Zielen ergibt, brauchen wir letztlich eine gewisse Einheitlichkeit in der Gesamtzielvorstellung. Eine solche Gesamtzielvorstellung ist schon im rein ökonomischen Bereich außerordentlich schwierig zu entwickeln. In der Wirtschaftspolitik sprechen wir oft vom „magischen Dreieck" der Ziele; bei der praktischen Behandlung des Problems übersehen wir dann aber allzu leicht, daß diese Ziele „magisch" sind, daß sie sich also nicht unter allen Umständen eindeutig auf *ein* Ziel zurückführen lassen, dessen Maximierung erstrebt wird. Das gilt aber erst recht für ein so komplexes Gebiet wie die Regionalpolitik. Sie haben, Herr Schneider, mit Recht die ganz verschiedenen Aspekte der Regionalpolitik und der daraus sich ergebenden Ziele in Ihrem Referat hervorgehoben. Diese sehr heterogenen Ziele dürften sich aber noch schwerer auf einen Generalnenner bringen lassen als das „magische Dreieck" der Wirtschaftspolitik. Um so schwieriger und um so wichtiger ist aber die Aufgabe einer Abstimmung und Koordinierung der Ziele innerhalb der Regionalpolitik, aber auch zwischen Regionalpolitik und allgemeiner Wachstumspolitik. (Beifall.)

Prof. Dr. *v. Böventer* (Heidelberg):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich an die „Disziplin" halten und deshalb nur zu diesem Punkt etwas sagen;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dabei möchte ich mich bewußt provokativ äußern, um die Diskussion anzuregen.

Ich bin für jede Art Ideologiekritik, wo sie möglich ist. Wenn man aber unterscheidet zwischen einer Koordinierung der Ziele einerseits und einer Koordinierung der Maßnahmen andererseits, kann man häufig in Schwierigkeiten kommen, und zwar deshalb, weil aus Zielen nicht eindeutig bestimmte Maßnahmen folgen und man nie genau weiß, welche Effekte bestimmte Maßnahmen haben. Deshalb kann es vorkommen, daß zwei Leute zwar genau dasselbe wollen, also genau dieselben Wertvorstellungen haben, daß sie sich aber nicht darüber einigen können, welche Maßnahmen sie treffen sollten.

Prof. Dr. H. K. *Schneider* (Münster):

Auf Grund unterschiedlichen Informationsstandes!

Prof. Dr. *v. Böventer:*

Ja, zum Beispiel auf Grund unterschiedlichen Informationsstandes. Umgekehrt kann es aber auch geschehen, daß mehrere Leute verschiedene Dinge wollen, daß sie sich aber bezüglich der Maßnahmen sehr schnell einigen. Deshalb würde ich sagen: Erstens, man kann nicht das eine koordinieren ohne das andere, man muß Ziele und Maßnahmen gleichzeitig koordinieren. Zweitens, man sollte zwar gesamtwirtschaftliche Zielvorstellungen haben — die Regierung muß sie natürlich haben, wenn sie Wirtschaftspolitik und Regionalpolitik treibt —, aber man sollte, um es extrem provokativ zu formulieren, vollkommen auf die Koordinierung der Ziele verzichten. Man sollte fragen, welche Maßnahmen gewünscht werden, und dann an konkreten Beispielen, an konkreten Problemen versuchen, die vorgeschlagenen Maßnahmen zu koordinieren. Man sollte dann davon ausgehen: Welche Maßnahmen würden ohne Koordinierung in Angriff genommen werden, und dann die Frage stellen: wie kann man durch Koordinierung der Pläne erreichen, daß zum Schluß die Beteiligten glücklicher sind als ohne Koordinierung? Normalerweise kommen die Beteiligten auf dem Wege zu dem, was sie wollen, mit Koordinierung weiter als ohne Koordinierung.

Ich würde also sagen: Man sollte nicht so sehr auf die Ziele abstellen, weil man die Ziele in den meisten Fällen nicht genau formulieren kann und Einigkeit über Ziele, insbesondere wenn sie grundsätzlicher Natur sind, meistens schwer zu erreichen ist als über konkrete Maßnahmen.

Ich möchte zum Schluß noch auf eines hinweisen: Wie sollte eine Formulierung der Ziele oder Maßnahmen im Raumordnungsgesetz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aussehen? Man könnte sie noch so weit ausführen: konkret wird sie nie sein können. Deshalb kann man meines Erachtens nur solch eine allgemeine Formulierung wählen, wie sie im Raumordnungsgesetz steht. Wenn es um konkrete Probleme geht, dann muß man sie näher ausfüllen. Man kann aber nicht versuchen, alle Probleme, die später einmal auftauchen könnten, zu antizipieren und in diesem Gesetz zu berücksichtigen. (Beifall.)

Dr. *Vente* (Köln):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich darf an das anschließen, was Herr Professor v. Bönventer gerade ausgeführt hat. Bisher ist gefordert worden, daß man zunächst eine Zielvorstellung haben muß und dann mit den Techniken der Planung beginnt. Um es zu übertreiben, ist also die Forderung die: Man frage den Politiker nach seiner Ziel- oder Präferenzfunktion, setze dann die Planungsmaschine in Gang, und hinten kommt dann Empfehlung zur optimalen Allokation der Ressourcen heraus. Ich darf fragen, ob das erstens notwendig und zweitens zweckmäßig ist.

Zur Frage der Zweckmäßigkeit: Herr Professor Schneider hat selbst in seinem Vortrag das Beispiel angeführt, daß die Informationsauswahl beengt wird durch eine Fixierung der Ziele. Wenn eine Fixierung der Ziele nicht erfolge, sei unter Umständen die Informationsbreite größer. Zum zweiten weiß jeder mit der Verwaltung Vertraute, daß die Verwaltung sehr ungern Ziele präzise und klar angibt, weil damit ihre Angriffsfläche größer wird. Zum dritten ist es so — und das ist eigentlich seit den Arbeiten von Braybrooke und Lindblom über Entscheidungstheorie einigermaßen klar —, daß eine Einigung über Mittel ohne Diskussion der Ziele in der politischen und verwaltungsmäßigen Alltagsarbeit viel häufiger ist, als wir das annehmen. Lindblom bringt das Beispiel der amerikanischen Altersversorgung, die interessanterweise als Mittel angesehen und als Mittel akzeptiert wurde, ohne daß man sich eingehend über die Ziele, die damit verfolgt wurden, unterhielt.

Das bekannte Problem der Ziel-Mittel-Relationen brauche ich hier nicht näher zu diskutieren. Es besteht ja darin, daß man seine Ziele kaum festlegen kann, ohne daß man vorher genau weiß, ob Mittel nicht etwa nur mittelbar, sondern unmittelbar geschätzt werden oder ob umgekehrt bestimmte Ziele nicht Mittel für andere Ziele sind. Wofür ich plädiere, ist — um ein Wort des amerikanischen Simulationstechnikers Holland zu gebrauchen —, daß man nicht abfährt, bevor man nicht weiß, wohin das gewählte Ziel die Fahrt gehen läßt. Das heißt nicht, daß man auf die Planungstechniken verzichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Regel sind nun diese Planungstechniken abgestellt auf ein festliegendes Ziel, entweder numerisch festliegend wie bei Tinbergen oder als Maximum- und Minimumproblem wie bei Chenery; in beiden Fällen soll lediglich der optimale Mitteleinsatz bestimmt werden. Auf diese Techniken braucht man nicht zu verzichten. Man sollte jedoch die Ziele hypothetisch wählen und die Auswahl der Mittel ebenfalls als hypothetisch betrachten. Das hätte den Vorteil, daß der gesamte Planungsprozeß nicht nur auf den Mitteleinsatz gerichtet werden könnte, sondern auch darauf, überhaupt erst einmal Ziele zu entdecken, Ziele vorzustellen, die Implikationen der Ziele vor Augen zu führen.

Wofür ich also plädiere, ist ein Planungsprozeß, der nicht nur auf die Entscheidung: wie sind die Mittel einzusetzen?, gerichtet ist, sondern ein Planungsprozeß, der untersucht: Ziele, Mittel, sowie Relationen zwischen Zielen und Mitteln, und der erst einmal das Geflecht all dieser Beziehungen dem Entscheidenden vorlegt. Der Entscheidende möge dann seine wirklichen Ziele bestimmen. Es ist eine ganz andere Frage, ob ein solches Verfahren in der Praxis anwendbar ist, wenn man z. B. bedenkt, wieviel Alternativen die Simulationstechnik mit ihren mehreren Hundert „Runs" dem Politiker anbietet. Aber das ist eine Frage, die zunächst nicht den Nationalökonomen angeht, sondern den Politologen und Soziologen. (Beifall.)

Privatdozent Dr. *Mieth* (Göttingen):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte vorwegschicken, daß ich nicht so verrückt bin, die gegenwärtigen Verhältnisse der Regionalplanung in Deutschland für vernünftig zu halten. Trotzdem habe ich starke Bedenken gegen die Grundtendenzen des Referats von Professor Schneider. Ich möchte mich kurz fassen; einiges ist auch schon vorweggenommen worden.

Soweit ich sehe, sind nahezu alle Soziologen und Politologen in Deutschland der Meinung, daß wir eine weitere Demokratisierung unserer Gesellschaft brauchen. Schelsky hat es erst neulich wieder gefordert bei dem 9. Darmstädter Gespräch. Demokratisierung der Gesellschaft heißt mehr Mitbestimmung der erwachsenen Bevölkerung. Nun scheint mir aber nach den englischen Erfahrungen gerade die Landesplanung der ideale Ansatz zu sein, um mehr Menschen an der Regierung zu beteiligen. Die Engländer sind ja stolz darauf, daß 500 000 erwachsene Engländer mitregieren. Also frage ich mich, ob wir hier nicht doch zunächst einmal etwas mehr Koordinierung brauchen zwischen den Nationalökonomen und den Soziologen in unserem Lande. Ich bedaure sehr, daß, obwohl unsere Gesellschaft „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften" heißt, anscheinend keine Soziologen hier sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der zweite Punkt. Ich bin gar nicht so sicher, daß sich die ökonomische Effizienz durch eine Zentralisierung der Planung wirklich so sehr verbessert, wie Sie es darstellen. Es scheint mir da doch gut zu sein, wenn wir uns noch einmal einer Stelle aus dem Referat von Professor Jöhr erinnern. Das klang da alles sehr abstrakt, aber gewinnt Leuchtkraft in dem Moment, in dem man es aktuell anzuwenden versucht. Er sagte — ich zitiere aus seiner Kurzfassung —, die kooperative Lösung habe dort, wo Koordinationsprobleme zwischen Körperschaften verschiedener Ebenen auftreten, den Vorteil, daß sie die Bereitwilligkeit der unteren Instanzen, die sich aus der Planung ergebenden Maßnahmen in die Tat umzusetzen, erhöhe. Ich meine, daß dieser Punkt außerordentlich wichtig ist, und habe den Eindruck, daß die Diskussion in den letzten Jahren in Deutschland eine ältere deutsche Diskussion, nämlich der 20er und Anfang der 30er Jahre, übersieht, die um die Probleme der Kommunalfinanzen und des Finanzausgleichs ging. Den Leuten, die damals diskutierten, war es völlig klar, was hier für Zusammenhänge vorliegen und daß man die Bevölkerung und die kommunalen Instanzen an der Sache interessieren muß; sonst bekommt man keine sparsame Verwaltung.

Der dritte Punkt und meine Schlußfolgerung aus dem Gesagten ist, daß man mit dem Konzept der marktkonformen Maßnahmen in der Regionalplanung Ernst machen sollte, indem man sich in erster Linie darauf beschränkt, den unteren Instanzen einen Datenrahmen zu setzen, in dem normalerweise vernünftige regionalpolitische Entscheidungen zustande kommen. Das hat man ja nie versucht. Ich habe den Eindruck, weil man diesem Problem aus dem Weg gegangen ist, deswegen wird Zentralisierung heute großgeschrieben. Dieser Datenrahmen würde vor allem vernünftig abgegrenzte Gebietskörperschaften verlangen. Das würde bedeuten, daß einige Grenzziehungen geändert werden müssen; es würde verlangen — wie Sie mit Recht sagten —, daß das Finanzsystem geändert wird, so daß fiskalische Interessen sich nicht vermengen mit regionalpolitischen Entscheidungen. Ich glaube allerdings, die Gewerbesteuerwirkungen überschätzen Sie eher. Mir haben Holländer gesagt, daß es bei ihnen genauso sei, daß jeder Bürgermeister darum kämpfe, seine eigene Fabrik zu haben; und die Holländer haben keine Gewerbesteuer. Es gibt da noch andere Zusammenhänge. Schon allein wenn die Bezahlung der Beamten von der Größe der Gemeinde abhängt, ist das Antrieb genug, die Gemeinde zu vergrößern. (Heiterkeit.)

Eine letzte Bemerkung in diesem Zusammenhang: Ich bin nie in Münster gewesen, aber ich kenne das Westmünsterland und die Probleme dort. Gerade deren Studium hat mich auf den Gedanken gebracht, daß in Nordrhein-Westfalen jedenfalls die Dinge sehr viel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besser geordnet wären, wenn die Entscheidungsinstanzen auf einer niederen Ebene lägen. Denn hier im Westmünsterland haben sich die Kreise zusammengeschlossen zu einem Interessenverband, weil sie eben der Meinung sind, daß sie sich regionalpolitisch eigentlich nach der holländischen Seite, nach Enschede hin orientieren müßten. Sie kämpfen gegen den Zentralismus Münsters, — und Düsseldorfs. (Heiterkeit.) Vielleicht liegt auch in der Erwägung, ob man nicht ein wenig dezentralisierter denken sollte, eine Lösung für das von Professor Predöhl aufgezeigte Problem. Hier ist ja ganz deutlich, daß die nationalstaatlichen Grenzen der Bundesrepublik nicht im Einklang stehen mit vernünftiger Regionalpolitik in einem größeren Rahmen. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Ich glaube, es sind einige kontroverse Positionen deutlich geworden und einige kritische Fragen an Herrn Kollegen Schneider gestellt worden, so daß wir eine Zäsur machen und Herrn Professor Schneider Gelegenheit geben sollten, auf die einzelnen Fragen und Hinweise einzugehen.

Prof. H. K. *Schneider* (Münster):

Gestatten Sie mir zunächst ein Wort des Dankes an die Herren Diskussionsredner, die durch ihre kritischen Anmerkungen und Ergänzungen wesentlich zu einer abgerundeten Darstellung des Themas beitrugen. Ich darf zur Klärung meines Anliegens wiederholen, daß das Referat die *grundsätzliche* Problematik der Koordinierung in der Regionalpolitik herausstellen sollte. Auf die Ableitung von Empfehlungen für die praktische Lösung der recht verschiedenartigen Koordinierungsprobleme habe ich bewußt verzichtet. So ist die Frage, ob eine Zentralisierung von regionalpolitischen Entscheidungen die Koordinierung „verbessern" könnte, im Referat nur in ihren grundsätzlichen Aspekten behandelt worden; ein Vorschlag wurde nicht formuliert, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil es hierzu entsprechender politischer Entscheidungen bedürfte. Die hieraus resultierenden Mißverständnisse lassen sich verhältnismäßig leicht klären; die Überbrückung oder zumindest sachliche Klärung der in der Diskussion ebenfalls zutage getretenen prinzipiellen Unterschiede in der Problemauffassung dürfte wesentlich schwieriger sein.

Mit Herrn Gäfgen stimme ich, soweit ich sehe, vollkommen überein. Die unvollkommene Operationalität der Ziele (unklare Begriffe, fehlende Angaben der Zieldimension, fehlende Zielgewichtung) hat es bisher dort, wo der Schwerpunkt der regionalpolitischen Aufgaben liegt: in den Ländern, unmöglich gemacht, die Entscheidungen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verschiedenen Ressorts optimal zu koordinieren. Auch die externe vertikale Koordinierung ist dadurch erheblich erschwert worden.

Über die Notwendigkeit der Zielabstimmung, Herr von Böventer, sprach ich im Zusammenhang mit der *perfekten* Koordinierung. Sie werden zustimmen, daß, entscheidungstheoretisch gesehen, die perfekte Koordinierung u. a. die Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme voraussetzt. Daß diese Homogenität in der Realität nicht immer erreicht werden kann, ja, nicht einmal überall erreicht werden soll, ist eine grundsätzlich andere Frage. Innerhalb einer mit regionalpolitischen Aufgaben betrauten Organisation, vor allem: in den Landesregierungen, sollte eine Homogenisierung der Wert- und Zielsysteme aber m. E. angestrebt werden, um diejenigen Ineffizienzen im Mitteleinsatz, welche sich aus nicht abgestimmten Zielsetzungen ergeben, zu vermeiden.

Das Referat hat den Prozeß der Zielbestimmung nicht behandelt. Ich stimme mit Ihnen, Herr Vente, in einem Punkte überein: viele Ziele lassen sich erst durch den Planungsprozeß selbst konkretisieren. Indem zum Beispiel durch Anwendung von Simulations-Techniken aufgedeckt wird, welche Konsequenzen alternative Maßnahmenbündel oder alternative Annahmen über die Umweltbedingungen voraussichtlich haben werden, wird den Entscheidungsträgern in der Praxis oft erst bewußt, was sie wirklich wollen[1]. Aber sind deshalb vorweg gesetzte Hauptziele, die eine Orientierung für den Planungsprozeß darstellen, entbehrlich? Ich meine: nein. Bei den durch den Planungsprozeß konkretisierten Zielen handelt es sich m. E. in erster Linie um Gestaltungsziele für konkrete Teilaufgaben, nicht um die Hauptziele. Allerdings gebe ich zu, daß der Planungsprozeß Rückeffekte auflösen kann, die zu einer Verschiebung in den vorweg gesetzten Wertgewichten der Hauptziele führen. Ich gehe noch weiter: Falls die Gesamtsituation eines Gebietes nicht die Dominanz eines Hauptzieles geradezu erzwingt, wird es in der Praxis u. U. erst dann möglich sein, die Wertgewichte der verschiedenen Hauptziele zu fixieren, wenn der Planungsprozeß die Implikationen alternativer Maßnahmen aufgedeckt hat.

Herr Müller betont mit Recht das Problem der inhaltlichen Entleerung eines Hauptzieles durch eine Menge von Nebenzielen bzw. einschränkenden Bedingungen. Mann sollte daher besser — wie es in der Organisationstheorie bereits geschieht — von einem Zielkomplex

---

[1] H. K. *Schneider*, Über einige Probleme und Methoden regionaler Analyse und Prognose, in: Regionalplanung, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms- Universität Münster, Köln-Braunsfeld 1966, S. 99.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprechen. Das den Ökonomen in diesem Zusammenhang vor allem interessierende Problem — auf das sowohl Herr Wessels als auch Herr Müller mit Nachdruck hinwiesen — ist aber das der inhaltlichen Entleerung eines Hauptzieles für das *Gesamt*gebiet durch Nebenziele (bzw. einschränkende Bedingungen der Hauptzielerfüllung) für die *Teil*räume. Der Gefahr, daß eine Intensivierung der regionalpolitischen Aktivitäten zu einer Aufweichung, sogar Desintegration der Strukturpolitik für das Gesamtgebiet führt, kann m. E. nur dadurch begegnet werden, daß die Regionalpolitik in die Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft eingebaut wird und *nicht* autonom gesetzte Ziele verfolgt. Anders formuliert: eine Regionalisierung der Strukturpolitik im Rahmen einer Gesamtpolitik sollte angestrebt werden, nicht eine verselbständigte regionale Strukturpolitik.

Den Vorwurf, Herr Mieth, für eine Zentralisierung der Regionalpolitik zu plädieren, weise ich zurück. Die Aussage, daß in den Konfliktfällen eine straffe Subordinierung der jeweils unteren Ebene unter das Wert- und Zielsystem der oberen Ebene die Vorbedingung für eine *perfekte* externe Koordinierung darstellt, bitte ich so zu verstehen, wie sie gemeint ist: als eine theoretisch-grundsätzliche Aussage. Ich bin mir der Gefahren bewußt, die sich aus einer derartigen Subordinierung ergeben müßten: die Erstickung von Initiativen und evtl. auch Fehlentscheidungen der oberen Ebene auf Grund unzureichender Kenntnisse der spezifischen regionalen Probleme. Das mir vorschwebende Ideal für die praktische Lösung der Koordinierungsprobleme ist ein dezentralisiertes, aber kohärentes System von Entscheidungen. Daß ein solches dezentralisiertes System ohne jeden Zwang erreicht werden könnte, wage ich allerdings zu bezweifeln.

Einer der Herren Diskussionsredner sprach von der kooperativen Lösung, die wir anstreben sollten. Glauben Sie nach allen zum Teil bitteren Erfahrungen in Vergangenheit und Gegenwart der Regionalpolitik wirklich, daß die kooperativen Lösungen sich von selbst herausbilden würden? Auch der Kompromiß — und um diesen geht es hier ja vor allem — muß nicht gerade selten erst erzwungen werden; viele öffentliche Instanzen scheinen nicht bereit zu sein, auch nur einen Deut ihrer Autonomie aufzugeben, um die im Interesse einer besseren Gesamtlösung liegenden Kompromisse zu schließen. Sicherlich kann durch Analysen, die Art, Intensität und meist auch Komplexität der Interdependenzbeziehungen in den Handlungen sichtbar machen, die Koordinierungsaufgabe erleichtert werden. Entscheidend ist jedoch die Bereitschaft zur Kooperation. Wo diese fehlt, sollte sie m. E. erzwungen werden. (Beifall.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsleiter:

Vielen Dank, Herr Schneider! Nun ist ja Zwang von oben, bestimmte regionalpolitische Veranstaltungen zu treffen, etwas anderes als der Zwang von oben, zu koordinieren; von dem sprachen Sie, wenn ich mich recht erinnere, im Laufe des Referats einmal. Mir scheint, die Diskussion ist unversehens in den Punkt 2 hinübergeglitten, zu der Frage, wie man, wenn ein freiwilliger Interessenausgleich nicht zustande kommt, ein System der Kooperation in Gang setzen kann, das die unerwünschten Auswirkungen des Zentralismus verhindert, d. h. der Initiative, der Kenntnis auf der untersten Stufe genügend Raum läßt, auf der anderen Seite aber den vorgegebenen Partikularismus der Ressorts, die individuellen Interessen der Gemeinden usw. weitgehend neutralisiert. Vergessen Sie nicht, daß jeder Gemeindebeamte darauf schwört, die Interessen seiner Gemeinde zu vertreten; das steht in der Eidesformel. Sie dürfen es ihm also nicht übelnehmen, wenn es ihm ganz gleichgültig ist, ob die Abgase der neuen Fabrik, die er glücklich in seine Gemeinde gezogen hat, in die Nachbargemeinde gehen. Er freut sich sogar darüber, und das ist durchaus verständlich. Was kann man also hier tun? Das sind Fragen, die ich vorhin als Fragen institutioneller und letztlich sogar ordnungspolitischer Natur bezeichnet habe, weil sie ja ohne Zweifel unser föderales System berühren. Ich möchte also vorschlagen, daß wir die Diskussion in diesem Punkt weiterführen.

Prof. Dr. *Möller* (München):

Meine Damen und Herren! Wir haben die zweite Hauptfrage, die Herr Seidenfus hier zur Diskussion vorgeschlagen hat, schon kurz berührt. In dem Diskussionsbeitrag von Herrn Kollegen Mieth kam die Frage zur Sprache, ob und inwieweit auf dem Gebiet der Region überhaupt zentral geplant werden soll oder muß, und Herr Predöhl hat sein Mißbehagen über regionalpolitische Bemühungen der EWG zum Ausdruck gebracht. Mir scheint, daß wir nicht darum herumkommen, eine aktivere Politik für Regionen zu betreiben, und zwar aus zwei Gründen. Einmal haben wir eine starke Zunahme der wirtschaftspolitischen Eingriffe des Staates, und zwar des Zentralstaates. Diese Eingriffe auf allen Gebieten — Sozialpolitik, Handelspolitik usw. — haben regionale Auswirkungen, und zwar regional unterschiedliche Auswirkungen; bei der Planung dieser Maßnahmen — wenn sie überhaupt geplant werden und nicht mehr zufallsbedingt zustande kommen — werden diese regionalen Auswirkungen bisher nicht berücksichtigt. Was künftig notwendig ist, ist eine stärkere Berücksichtigung dieser regionalen Auswirkungen.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber das ist nicht der einzige Grund, weshalb wir um eine Regionalpolitik nicht herumkommen und die Entwicklung der Regionen nicht dem marktwirtschaftlichen Prozeß überlassen können. Der zweite Grund scheint mir darin zu liegen, daß der Boden in unserer Welt immer knapper wird und die Bodenverwendung eine Reihe von Problemen aufwirft, die in einem marktwirtschaftlichen Prozeß nicht gelöst werden können. Das ist ein weites Feld; ich will darauf nicht eingehen.

Aus diesen beiden Gründen glaube ich, daß wir die Regionalpolitik weiter ausbauen müssen und daß wir uns mit ihren Problemen zu beschäftigen haben. Dabei tauchen die wichtigen und auf dieser Tagung so viel angesprochenen Koordinierungsprobleme auf. Diese Koordinierungsprobleme sollten wir sorgfältig danach unterscheiden, auf welchen Ebenen sie sich auftun.

Wir haben einmal das wohlbekannte Problem, daß das Wirtschaftsleben koordiniert werden muß, weil selbständige private Wirtschaftssubjekte vorhanden sind und deren Tätigkeit aufeinander abgestimmt werden muß. Wir wissen — Herr Jöhr hat das gestern sehr deutlich herausgearbeitet — daß in den westlichen Wirtschaftsordnungen überwiegend der Markt diese Funktion übernimmt. Weiter besteht selbstverständlich die Notwendigkeit der Koordinierung zwischen den öffentlichen Stellen und den privaten Wirtschafssubjekten. Und wir haben schließlich die Notwendigkeit der Koordinierung zwischen den öffentlichen Stellen selbst, wobei hier von Koordinierung immer nur in dem Sinne gesprochen werden sollte, daß eigenverantwortliche autonome Entscheidungsträger des öffentlchen Sektors miteinander in Verbindung stehen und deren Entscheidungen miteinander abgestimmt werden müssen. Daneben haben wir ein Koordinierungsproblem — und bei Herrn Schneider kam das mehrfach zur Sprache — auch „innerhalb" eines Wirtschaftssubjektes oder Entscheidungsträgers. Wenn z. B. ein Industriekomplex errichtet werden soll, dann müssen viele verschiedenartige Tätigkeiten eines Entscheidungsträgers aufeinander abgestimmt werden, und es ergibt sich ein internes Koordinierungsproblem für ein festes vorgegebenes Ziel. Ich würde vorschlagen, diese interne Koordinierung zumindest aus der Diskussion des zweiten Punktes, der externen Koordinierung, ganz auszuklammern. Die von Herrn Schneider genannte Netzplantechnik kann sowohl für die interne als auch für die externe Koordinierung angewandt werden.

Am allerselbstverständlichsten erscheint eine Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen. Hier möchte ich von einer anderen Seite her die Bemerkungen von Herrn Mieth stark unterstreichen. Wir tun immer so, als ob eine Koordinierung nur durch Subordination zustande kommen kann, indem also eine Stelle der anderen unter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellt und dann eine zentrale Entscheidung getroffen wird. Aber wenn wir unsere Wirtschaftsordnung, wie sie sich im Laufe der Zeit entwickelt hat, genau prüfen, dann sehen wir, daß andere Formen der Koordinierung möglich sind. Denken Sie nur daran, daß die zahlreichen Gemeinden, auch wenn sie wirklich autonom wären, in ihren Tätigkeiten zum Teil auch mit Hilfe marktwirtschaftlicher Vorgänge koordiniert werden könnten. Eine solche Koordinierung würde beispielsweise stattfinden, wenn wir einen funktionsfähigen Kapitalmarkt hätten und den Zugang der Gemeinden zu diesem Kapitalmarkt in bestimmter Weise ordneten, so daß sich eine Konkurrenz zwischen den Gemeinden um knappe Finanzierungsmittel abspielen würde. Auch das wäre eine Form der Koordinierung zwischen öffentlichen Stellen, und nicht die einzige. Eine zweite Form ist z. B. die Ex-ante-Koordinierung, die Herr Kollege Giersch immer in den Vordergrund stellt.

Mir scheint nun, daß wir sehr sorgfältig überlegen müssen, wie wir den Bereich der Regionalpolitik auf lange Sicht — nicht nur für heutige oder morgige Ziele, denn die Regionalpolitik wird etwas sein, was uns ständig begleitet — grundsätzlich ordnen wollen, welche ordnungspolitischen Konzeptionen wir hier auf die Dauer zugrunde legen wollen. Dann wird es natürlich ganz klar, daß wir nicht auf der einen Seite die Demokratisierung fördern und auf der anderen Seite, z. B. auf dem Gebiet der Regionalpolitik, immer mehr zentrale Lenkung, zentrale Entscheidungen herbeiführen können. Es ist auch ganz klar, daß wir nicht auf der einen Seite die Erhaltung der Marktwirtschaft, den Kampf gegen Kartelle, gegen große Konzerne usw. fordern und auf der anderen Seite versuchen können, auf dem Gebiet der Regionalpolitik zentrale Instanzen auszubauen und mit mehr Macht auszustatten. Hier taucht vor allem auch die Frage auf, die schon Herr Mieth angeschnitten hat, ob diese zentralen Instanzen wirklich in der Lage wären, bessere Entscheidungen zu treffen als diejenigen, die im Kampf der Interessen und Meinungen in der Öffentlichkeit zustande kommen.

Nur zwei Beispiele: In München, der Stadt, aus der ich komme, wird schon seit einigen Monaten oder Jahren ein Kampf um die Wasserversorgung ausgetragen. Die Beamten der Stadt München haben sich irgendwo in Oberbayern Wasserschutzgebiete herausgesucht, die zu einer anderen Gemeinde gehören, und sie erheben nun den Anspruch, daß diese andere Gemeinde einzuwilligen habe, daß dort die Wasserschutzgebiete für München hinkommen. Die andere Gemeinde möchte das nicht, die Bauern wollen das nicht. Wer soll entscheiden? Mir scheint, daß hier ein bißchen marktwirtschaftliches Aushandeln gar nicht unvernünftig ist. Wenn die Stadt München soviel Wert darauf legt, daß ihre Wasserschutzgebiete gerade dort hinkommen, dann muß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie eben etwas dafür bezahlen, dann wird sie irgendeine Gegenleistung bieten müssen. Wenn die Gegenleistung groß genug ist, nun gut, dann ist das in Ordnung.

Ein anderes Beispiel bietet der neue Flugplatz für München. Die Stadt hat zwei Standorte zur Wahl gestellt, mit denen die unmittelbar betroffenen Gemeinden ebenfalls nicht einverstanden sind. Hier wird man überlegen müssen, ob nur rein regionale Gesichtspunkte oder eher übergeordnete Interessen im Vordergrund stehen und inwieweit man deshalb übergeordneten Instanzen ein Mitsprache- und Entscheidungsrecht einzuräumen hätte. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, ich habe noch vier Wortmeldungen vorliegen. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit und des frühen Beginns unseres Programms von heute nachmittag glaube ich, daß wir — so sehr ich das bedaure — nicht mehr zur Diskussion der Erfolgskriterien usw. kommen können. Ich möchte also die Liste der Diskussionsredner damit schließen.

Prof. Dr. *Thalheim* (Berlin):

Ich hatte eigentlich die Absicht, auch zum ersten Punkt zu sprechen, und hatte mich auch dafür gemeldet. Dazu möchte ich wenigstens ein paar Worte sagen.

Es ist sehr viel von der Frage der Zielbestimmung die Rede gewesen. Mir scheint dabei eine der allerwichtigsten Fragen zu sein, wieweit die Ziele einer Regionalpolitik ausschließlich aus dem ökonomischen Bereich genommen werden können und wieweit andere Ziele — sei es sozialer oder politischer Natur, seien es Ziele aus dem, was Alexander Rüstow die Vitalsituation des Menschen genannt hat — mit berücksichtigt werden müssen. Ich glaube, daß die letztgenannten Ziele eine erhebliche Rolle spielen können und daß eine Regionalpolitik, deren Ergebnisse nur an ökonomischen Kriterien wie z. B. optimaler Allokation der Ressourcen oder Produktivitätszuwachs oder Wachstumsrate orientiert wären, fehlgehen würde. Vielleicht zählt mich Herr Kollege Schneider infolgedessen zu denjenigen, die die Ideologie der Raumordnung vertreten. Ich weiß nicht recht, was damit eigentlich gemeint war. Ich wäre dankbar, wenn Herr Schneider nachher selber etwas darüber sagen könnte.

Nun noch eine kurze Bemerkung zu Punkt 2. Herr Schneider hat mit Recht auf eine Frage hingewiesen, die in der Diskussion nur wenig angesprochen worden ist: wie bringt man die privaten Entscheidungsträger dazu, ihre Entscheidungen im Sinne einer Regional-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

planung zu treffen? Daß diese Frage z. B. bei den Standortentscheidungen der privaten Unternehmer von sehr großer Bedeutung ist, darüber dürfte kein Zweifel bestehen. Wir haben eine umfangreiche Literatur über das Problem: Ballung und Dezentralisation der Industrie. Ich brauche z. B. nur das Stichwort „social costs" zu nennen. Das alles sind ungemein wichtige Fragen, und ich glaube, daß hier eine sehr wesentliche Aufgabe der Wissenschaft liegen müßte, zu untersuchen, welche Instrumente eingesetzt werden können, um unter Aufrechterhaltung marktwirtschaftlicher Ordnungsformen die Unternehmer zu einem im Sinne der Regionalplanung plangerechten Verhalten zu bringen.

Ich weiß natürlich, daß bei der Regionalplanung der öffentliche Sektor einen sehr erheblichen Anteil hat. Trotzdem bleiben die privaten Entscheidungen von sehr großem Gewicht. Wenn ich an die Kategorienbildung denke, die Herr Jöhr gestern vorgenommen hat, so spielt sicher die von Herrn Schneider in seinem Referat angesprochene informative Lenkung dabei eine sehr wichtige Rolle. Aber ich glaube nicht, daß man damit allein auskommt. Man wird wohl auch noch zu anderen Mitteln greifen müssen. Ich habe den Eindruck, daß bisher in der Wissenschaft diese Dinge zwar nicht unberücksichtigt geblieben sind, daß sie aber nicht jene Gewichtung erfahren haben, die sie meiner Meinung nach im Hinblick auf die Bedeutung der Frage für die wirtschaftspolitische Praxis verdienen. (Beifall.)

Senatsdirektor Dr. *Nemitz* (Bremen):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die methodische Perfektion des Vortrags von Herrn Professor Schneider läßt den Verwaltungspraktiker schier verzagen. Wir müssen Regionalpolitik betreiben, ohne auch nur annäherungsweise an das heranzukommen, was Sie im Modell so ausgezeichnet vorgezeichnet haben. Sie nehmen uns ja den ganzen Spaß an der Arbeit! (Heiterkeit) Nun hat es mich aber beruhigt, daß Sie selber offenbar Angst vor der eigenen Courage bekommen und zum Schluß sinngemäß gesagt haben: Das war doch zu gewaltig, was ich vorgetragen habe, (Heiterkeit) ich möchte vor einem Koordinierungsfanatismus warnen! — Das gibt mir als jemandem, der in der Verwaltungspraxis mit den Dingen zu tun hat, einige Hoffnung.

Sie sprachen davon, daß die gegenwärtige verwaltungsmäßige Trennung von Fragen der Landesplanung und Fragen der regionalen Strukturpolitik die Wirkung der Regionalpolitik entscheidend beeinträchtige. Das ist wohl richtig. Aber auch hier möchte ich davor warnen, nur auf eine Zentralisierung hinauszukommen und sich in die Gefahr einer Überorganisation zu begeben. Es bleibt doch den Kabinetten gar nichts anderes übrig, als die verschiedenen Ressorts in Ausschüssen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an einen Tisch zu bringen und den Versuch zu unternehmen, zu einer Atmosphäre der Teamarbeit zu kommen. Das gleiche gilt auch für die leitenden Verwaltungsbeamten. Vielleicht wird diese Atmosphäre der Teamarbeit sich eher einstellen, wenn wir mehr Volkswirte in der Verwaltung haben. Ich jedenfalls habe die Hoffnung. (Beifall.) Ich sehe in der Teamarbeit die einzige Möglichkeit voranzukommen. Alle Fragen der Regionalpolitik in einem Superministerium zusammenzufassen, ist nicht möglich. Betrachtet man z. B. die Fragen der Gesundheitspolitik, der Standortwahl der Krankenhäuser, der Schulpolitik, des Verkehrs und der Wirtschaft, dann ist die Bearbeitung dieser Probleme nicht in einem Ressort zusammenzufassen.

Gestatten Sie auch eine Bemerkung zu dem von Ihnen angeschnittenen Punkt des föderativen Aufbaus unseres Staates und der damit verbundenen Unvollkommenheit in der Regionalpolitik. Ich stimme dem Diskussionsredner zu, der auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, die kommunale und regionale Selbstverwaltung zu stärken. Ich bin hier optimistischer als diejenigen, die sich einen Erfolg in der Regionalpolitik nur von einer zentralen Organisation versprechen.

Ich möchte aber noch besonders auf den Zusammenhang zwischen Regionalpolitik und Finanzreform hinweisen. Das hatten Sie, Herr Professor Schneider, in Ihrem Diskussionsbeitrag schon erwähnt, wenn ich es auch in Ihrem Referat vermißt habe. Hier sind wichtige Zusammenhänge gegeben. Heute wird eine vernünftige Koordinierung in der Regionalpolitik dadurch beeinträchtigt, daß die öffentlichen Hände untereinander in einen Wettbewerb treten. Das ist eine große Gefahr. Anstatt den Wettbewerb den Unternehmungen zu überlassen, müssen heute die öffentlichen Hände Wettbewerb betreiben. Erst wenn auf Grund einer vernünftigen Finanzreform für die öffentlichen Hände kein Anlaß mehr besteht, untereinander in Wettbewerb zu treten — z. B. durch besondere Formen von Vergünstigungen bei Industrieansiedlungen —, wird es zu einer vernünftigen Regionalpolitik kommen. Besonders dankbar wären *die* Länder — das darf ich sagen, da ich aus Bremen komme —, die über die Landesgrenzen hinaus Regionalpolitik treiben müssen. Zweifellos wird Herr Minister Kienbaum schwere Probleme für das Land Nordrhein-Westfalen aufzeigen können. Noch schwieriger aber wird die Regionalpolitik, wenn sie über Landesgrenzen hinausreicht, weil hier z. B. die steuerliche Zuordnung erhebliche Probleme aufwirft. Hier wird eine Koordinierung erst dann möglich sein, wenn die Finanzreform vernünftige Verhältnisse schafft. (Beifall.)

Privatdozent Dr. *Heidhues* (Göttingen):

Ich möchte nochmals kurz zum Problem der Koordination Stellung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmen. Herr Schneider hat in seinem Vortrag nicht impliziert, daß jede marktwirtschaftliche Koordination in diesem Koordinationsprozeß ausgeschlossen ist und daß dieser nur auf zentraler Lenkung beruhen solle; ich habe ihn jedenfalls nicht so verstanden. Im Grunde ist es doch so, daß bestimmte Ziele bestehen, und zwar eher auf der höheren als auf der unteren Ebene; oder aber die Ziele auf der höheren Ebene unterscheiden sich von denen auf der unteren. Dann setzt ein Prozeß der Zielausprägung, der Mittelauswahl und der Informationsbildung auf allen diesen Ebenen ein. Deshalb ist es nicht notwendigerweise erforderlich, daß von Anfang an eine völlige Abstimmung auf allen Ebenen vorhanden ist. Wir können uns durchaus Modelle denken, die zunächst eine relativ großzügige Rahmenplanung verlangen und innerhalb des Modells einen Informationsbildungs- und Koordinationsprozeß enthalten. Ich denke etwa an rekursiv-dynamische Modelle, innerhalb derer bestimmte Daten auf höherer Ebene gesetzt werden und in denen antizipiert wird, wie die einzelnen Entscheidungseinheiten, beispielsweise die privaten Unternehmer, die Gemeinden und die kleineren regionalen Einheiten, sich vermutlich verhalten und welche Entscheidungen sie möglicherweise treffen. Diese Verhaltensweisen bauen wir in unsere Modelle ein und versuchen, daraus weitergehende Schlüsse zu entwickeln, zum Beispiel wie weitere Daten gesetzt werden müssen, damit wir den Entscheidungsspielraum der öffentlichen und privaten Einheiten in wünschenswerter Weise ändern und ihre Informationen verbessern, damit sie dann letzten Endes in die auf höherer Ebene angestrebte Richtung tendieren. Ich glaube, wir müssen uns davon frei machen, zu viel von irgendwelchen optimalen Plänen oder von Entscheidungsmodellen zu sprechen, die zu einem globalen Optimum führen. Wir sollten statt dessen mehr die Positionen der einzelnen Einheiten in Betracht ziehen und ihnen die Möglichkeit geben, sich in der richtigen Richtung zu entscheiden. (Beifall.)

Dipl.-Ing. *Kienbaum,* Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bin Ingenieur. Ich möchte damit aber jetzt nicht darauf hinweisen, daß mehr Ingenieure in die Verwaltung gehören, (Heiterkeit) sondern nur feststellen, daß die Vielfalt der beruflichen Richtungen uns nicht der Notwendigkeit enthebt, uns mit der Aufgabe der Regionalpolitik und, wenn man diese Aufgabe packt, auch mit der Problematik der Koordinierung zu beschäftigen. Ich wollte ein paar praktische Fragen aufwerfen.

Der erste Teil des Referats behandelte die Koordinierung der Ziele, und in der Diskussion ist deutlich gemacht worden, daß es zunächst einmal der Erarbeitung eines Katalogs der Ziele bedarf. Nun darf ich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einmal einen Augenblick auf die Situation eines wirtschaftenden Unternehmens überblenden. Ein wirtschaftendes Unternehmen kann z. B. das Ziel haben, den Erfolg, den Ertrag zu optimieren. Ich glaube, in unserer Gesellschaft wird das weithin als sinnvoll angesehen. Es gibt aber auch Ziele, die so umrissen werden: Ich will einen möglichst hohen Umsatz machen. Jedem von Ihnen sind solche Unternehmen bekannt und auch die Schwierigkeiten, die sie hier und da haben. (Heiterkeit.) Es gibt sogar die Möglichkeit — ich theoretisiere jetzt —, daß man als Unternehmensziel ausweist, möglichst viel Beschäftigte zu haben. Es ist ganz unwahrscheinlich, daß man dann ohne Schwierigkeiten über die Runden kommt.

Ich blende jetzt über auf den öffentlichen Bereich und möchte zunächst bei der unteren Instanz bleiben, bei den Kommunen, in deren Entscheidungsgremien ich seit 1948 — nämlich in meiner Heimatstadt und in meinem Heimatkreis — mitarbeite. Es kann eine Gemeinde oder eine Stadt das Ziel haben, ihren Bürgern eine ihren Vorstellungen entsprechende Kombination von Gestaltungsmöglichkeiten für ihr Leben zu bieten. Das scheint mir sehr sinnvoll. Es kann aber auch sein, daß die Machtstruktur in einer solchen Gemeinde, vor allen Dingen in den kleinsten Gemeinden — von denen wir noch einige tausend haben —, völlig andere Ziele in den Vordergrund stellt, ohne daß es vielleicht öffentlich ausgesprochen wird, z. B. das Ziel, unter keinen Umständen einen Industriebetrieb in eine solche Gemeinde hineinzulassen oder — viel konkreter — unter gar keinen Umständen eine Verkehrsanlage oder, was vorhin als Beispiel angeführt wurde, ein Wasserschutzgebiet im eigenen Gebiet oder in der Nachbarschaft zuzulassen. Hier wird deutlich, daß genauso wie bei den Unternehmen zwischen solchen sich extrem widersprechenden Zielen eine Koordinierung überhaupt nicht möglich ist. Es kann also auch im öffentlichen Bereich eine ganze Reihe von Zielen in einem Katalog geben, die Sie nie koordinieren können, sondern die einfach alternativ entschieden werden müssen, und zwar von denen, die dazu berufen sind, also entweder dem gewählten Parlament oder dem aus dem Parlament gebildeten Gremium, der Regierung. Ich glaube, das muß deutlich und klar sein, denn sonst könnten wir uns in einer Hoffnung wiegen, die irreal ist. Ich sage das besonders im Blick auf den Beitrag, in dem gesagt wurde, daß Regionalpolitik oder Politik überhaupt noch viel mehr demokratisiert werden muß. Irgendwo hört das auf. (Heiterkeit.) Dann können Sie nicht mehr diskutieren, sondern dann muß entschieden werden.

Ich möchte versuchen, das an ein paar Beispielen deutlich zu machen. Bei den Maßnahmen ist zu unterscheiden zwischen der Ebene der Kommune und beispielsweise der Ebene der Landesregierung, von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Professor Schneider als dem idealen Gremium gesprochen hat, das die Regionalpolitik wohl am ehesten optimal gestalten könne. In der Kommune ist die Situation effektiv so, daß eine Ressortgliederung wie in einer Landesregierung nicht Platz greift, wenn auch die Verwaltung in einzelne Abteilungen gegliedert ist. Besonders in Nordrhein-Westfalen haben wir die Allzuständigkeit des Rates, und das Gremium des Rates entscheidet also über die „Koordinierung der Ziele" oder auch den „Ausgleich der Zielkonflikte". Am Beispiel des Bodens, der zwar nicht knapper wird, wie eben behauptet wurde, sondern der gleich bleibt, (große Heiterkeit) möchte ich das deutlich machen. Der Anspruch auf Nutzung dieses Bodens führt automatisch zu Zielkonflikten zwischen bestimmten Lebensbereichen, z. B. dem Lebensbereich der Arbeit, des Verkehrs — und seine Gestaltung erfordert heute eine völlig neue, viel weitergehende Beanspruchung der Fläche, nämlich dadurch, daß wir uns alle motorisiert haben —, der Versorgung und Entsorgung, des Wohnungswesens, des Gesundheitswesens und des Bildungswesens. In der Kommune scheint es so, als ob hier tatsächlich die Möglichkeit bestünde, so demokratisch vorzugehen und regionalpolitische Planung zu betreiben, wie es eben der Diskussionsredner aus Göttingen vorgetragen hat. Aber schon an den Beispielen Verkehr und Versorgung einschließlich Entsorgung wird deutlich, daß in einem Gebiet wie unserem — mit hoher Bevölkerungsdichte — das Erfordernis der Beurteilungsfähigkeit den Rahmen der Kommune, also der kleineren Einheit sprengt. Diese Gesetzmäßigkeit wiederholt sich in vielen anderen Bereichen, weil die naturwissenschaftlichen Forschungsergebnisse und die daraus resultierenden technischen Entwicklungen zu immer größeren Einheiten streben. Es ist ganz undenkbar, etwa Entscheidungen hinsichtlich des Verkehrs ausschließlich in dem Bereich einer Kommune — und mag sie noch so groß sein — zu treffen und entsprechende Maßnahmen zu beschließen. Denken Sie z. B. an die Eisenbahn, an die Binnenschiffahrt oder auch an den Luftverkehr (selbst wenn man sich auf einen Flugplatz beschränkt). Hier wird nach meinem Dafürhalten deutlich, daß ein wesentlicher Teil der Koordinierung von Maßnahmen, schon weil die Größenordnung der angesprochenen Objekte das erzwingt, in die übergeordnete Ebene gehoben werden muß. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Vielen Dank, Herr Minister, für Ihre Bemerkungen, die manche Maßstäbe zurechtzurücken geeignet waren.

Ich gebe nun Herrn Schneider das Schlußwort.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. H. K. *Schneider* (Münster):

Herr Möller, über die Notwendigkeit einer verstärkten Regionalpolitik sind wir uns, wie ich meine, vollständig einig. Ich stimme Ihnen auch gerne zu, daß eine langfristige Konzeption entwickelt werden muß; denn das Durchwursteln einer piece-meal-Politik kommt nach unserer Auffassung für eine von ihren Problemen her nur als langfristige Aufgabe zu verstehende Politik — Strukturpolitik! — nicht in Betracht. Besonders dankbar bin ich Ihnen für den Hinweis auf die notwendige Verzahnung der Regionalpolitik mit den langfristigen ordnungspolitischen Vorstellungen, die bisher ja in der Tat noch weitgehend fehlt. Ich habe in meinem Vortrag diesen wichtigen Punkt nicht behandelt.

Wenn ich nochmals auf den Punkt „Demokratisierung bzw. Dezentralisierung versus Zentralisierung bzw. partielle Subordinierung" zurückkommen darf, so deshalb, weil dieser Punkt auch in diesem Teil der Diskussion wieder aufgegriffen wurde. Wenn ich Sie, Herr Minister Kienbaum, richtig interpretiere, so treten Sie einerseits dafür ein, daß die Demokratisierung der regionalpolitisch relevanten Entscheidungsprozesse in den Gemeinden gefördert wird; ich stimme Ihnen gerne zu. Andererseits soll die *obere* Ebene, das Land, in den Konfliktfällen zur *übergeordneten* Entscheidungsebene werden. Ich meine, daß eine allgemeine Diskussion zwar in abstracto den Nutzen und die gesellschaftlichen Kosten dieser Lösung aufzeigen kann, daß die für die Praxis entscheidende Frage aber lautet: in welchen *Sachbereichen* könnte die partielle Subordinierung mit gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Argumenten vertreten werden, in welchen Sachbereichen nicht.

Ich möchte nicht den Eindruck entstehen lassen, Herr Thalheim, auf dem Gebiet der regionalpolitischen Zielsetzungen einer monomanen Auffassung zuzuneigen: in der Regionalpolitik kann nicht mit einem einzigen Ziel operiert werden. Mein Argument gegen die Raumordnungsideologie meint etwas anderes. Ich denke an die „eingetrockneten Werturteile", um diesen Terminus von Gerd Albers zu verwenden, die heute als Kennziffer und Richtzahlen in der Planung eine Rolle spielen. Zum Beispiel: „Die höchstzulässige Verdichtungsgrenze ist 3.000 Menschen pro qkm; wird sie überschritten, so muß ‚entballt' werden!" Man sollte sich darüber klar werden, daß hier irgendwer irgendwann — wer und wann weiß man nur selten — ein höchst persönliches Werturteil formuliert und mit Überzeugungskraft vertreten hat, das Bestandteil einer Raumordnungsideologie wurde und mit erheblichen Konsequenzen die Planung bestimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für Ihren Hinweis auf einen Typ von Modell, dessen Implikationen für das Koordinierungsproblem mir nicht bekannt sind, Herr Heidtheus, bin ich sehr dankbar. Ich kann zu diesem Problem hic et nunc nicht Stellung nehmen. Ihre Behauptung, daß eine vollständige Abstimmung auf allen Ebenen nicht notwendig ist für eine perfekte Koordinierung, überrascht mich sehr. Es fällt mir schwer, mir vorzustellen, wie z. B. eine nicht abgestimmte Politik der Industrieansiedlung, sagen wir: auf den Ebenen der Länder und der Gemeinden, zu einem insgesamt effizienten Ergebnis führen könnte.

Erlauben Sie mir zum Schluß, meine Damen und Herren, noch auf eine organisatorisch-institutionelle Frage einzugehen, die ich im Referat nicht behandelt habe, die sich jedoch bei einer Diskussion der regionalpolitischen Koordinierungsprobleme aufdrängt: Könnten nicht die Regierungspräsidenten entscheidende Aufgaben in der Koordinierung sowohl der öffentlichen Aktivitäten als auch der öffentlichen mit den privaten übernehmen? Bedenkt man, daß sämtliche Verwaltungsfunktionen beim Regierungspräsidenten gebündelt sind, so liegt es doch nahe, diese staatliche Mittelinstanz zu einem wirksamen Koordinierungsorgan auszubauen. Hierzu dürfte es allerdings erheblicher Reformen in der Verteilung der Zuständigkeiten — Reformen, die im Rahmen einer umfassenderen Verwaltungsreform in Angriff genommen werden könnten.

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, ich freue mich, daß wir eine so lebhafte Diskussion hatten und schließe die Sitzung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Nachmittagssitzung

Prof. H. *Koch* (Münster)

Herr Vorsitzender,
meine verehrten Damen, meine Herren!

Ich darf Sie zur heutigen Nachmittagssitzung willkommen heißen. Auf dem Programm stehen der Vortrag und die Diskussion zweier Referate, die sich mit den Problemen der Unternehmensplanung befassen.

Es sind genau 10 Jahre her, daß der von uns allen hochverehrte Erwin von Beckerath auf der Kölner Tagung des Vereins für Socialpolitik sein großes grundlegendes Referat gehalten hat, „Wie ist rationale Wirtschaftspolitik möglich"?. Diese Frage hat, wenn ich recht sehe, den Verein für Socialpolitik seitdem in ihren Bann geschlagen. Dies sehen wir an den Arbeitstagungen, die seither gehalten wurden, an dem Generalthema dieses Kongresses und auch an den bisherigen Diskussionen. Nun meine ich, das Komplement hierzu ist die Frage: Wie ist rationale Unternehmenspolitik möglich? Und ich glaube, daß es kein besseres Rahmenthema gibt für die beiden Referate des heutigen Nachmittags als eben diese Frage: Inwiefern und wie läßt sich die Unternehmensweise mit Hilfe von rational abgeleiteten Entscheidungskriterien festlegen. Denn Unternehmenspolitik heißt in einer modernen hochkapitalisierten Wirtschaft Unternehmensplanung. Den improvisatorischen Entscheidungen kommt nur ein minderer Rang zu. Und wo immer diskutiert wird über die Methoden und Probleme der Unternehmensplanung, da wird zugleich diese Frage der Rationalität der Unternehmensplanung berührt.

Ich darf Sie nun bitten, sehr verehrter Herr Kosiol, mit Ihrem Vortrag zu beginnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Zur Problematik der Planung in der Unternehmung

Von Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. *Erich Kosiol* (Berlin)

## I.

Die Betriebswirtschaftslehre hat dem Problem der einzelwirtschaftlichen Planung in steigendem Maße ihre Aufmerksamkeit gewidmet. Die Ausgangsposition ihrer Bemühungen war dabei zweifellos günstiger, als dies für die Volkswirtschaftslehre hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Planungsproblems der Fall gewesen ist. Die Notwendigkeit einer gut ausgebauten Unternehmungsplanung blieb von vornherein theoretisch und praktisch unbestritten. Auseinandersetzungen über die zweckmäßige Ausgestaltung der Planung waren frei von ordnungspolitischen, ideologischen und sonstigen außerökonomischen Argumentationen. Hier ging es nicht um Fragen der Systemverträglichkeit und der Notwendigkeit eines bestimmten Ausmaßes an zentraler Planung und Intervention durch staatliche Instanzen, sondern um die Technik und das Instrumentarium der Planung.

Trotz dieser günstigen Situation und obwohl Planungsüberlegungen in der Betriebswirtschaftslehre heute Vorrang gewinnen, wird man sich mit dem erreichten Stand der Entwicklung keineswegs zufrieden geben können. Zwar werden, auch in der Praxis, gewisse Teilprobleme der Planung mit einer anspruchsvolleren Einstellung als früher und mit verbesserten Methoden und Hilfsmitteln angegangen, von einer Bewältigung des Problems kann aber generell nicht gesprochen werden.

Immerhin hat sich in der Betriebswirtschaftslehre im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte eine tiefgreifende Wandlung ihrer Problemorientierung vollzogen, durch die die Entscheidung als Bestandteil der Planung zu einem zentralen Forschungsgegenstand geworden ist. Zu Zeiten Schmalenbachs verstand sich die Betriebswirtschaftslehre in dem Sinne als Kunstlehre, daß sie Erfahrungsregeln für Einzelfälle aufzustellen habe. Sie begnügte sich zu diesem Zweck mit der Deskription und Typisierung einzelwirtschaftlicher Sachverhalte und bevorzugte die Konstruktion ex post orientierter Rechnungssysteme. Heute dagegen richtet sich das wissenschaftliche Bemühen der Betriebswirtschaftslehre verstärkt auf die Unternehmungsplanung, insbesondere auf die Entwicklung von Entscheidungskalkülen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Schwerpunkt der Forschung liegt damit auf der Problematik zukunftsbezogener Modelle, mit denen man eine Entscheidungssituation abbilden und lösen kann. Insofern wird offensichtlich versucht, den Bedürfnissen der Wirtschaftspraxis nachzukommen. Diese darf verlangen, daß ihr von der Wissenschaft verwendbare Erkenntnisse und geeignete Instrumente für die Lösung ihrer Probleme bereitgestellt werden.

Dabei ist eine wichtige Unterscheidung zu machen. Das Hauptinteresse liegt zur Zeit nach meiner Auffassung zu einseitig auf dem logisch-formalen Aspekt des unternehmerischen Entscheidungsproblems, während die empirisch-materiale Problematik vernachlässigt wird. Davor ist mit Nachdruck zu warnen. Hinweise in diesem Sinne sind in jüngster Zeit auch von anderer Seite gegeben worden. Es handelt sich darum, daß die Betriebswirtschaftslehre zwar komplizierte mathematische Entscheidungsmodelle konstruiert und diese ständig verfeinert, daß sie aber die Daten und inhaltlichen Beziehungen, die man in die Formeln einzusetzen hat, nicht angeben kann bzw. zu wenig für die Gewinnung der benötigten Informationen unternimmt.

Aus diesem Tatbestand läßt sich die Notwendigkeit der empirischen Forschung ohne weiteres folgern. Warum es nachdrücklicher Hinweise darauf im Rahmen einer Realwissenschaft überhaupt bedarf, wird den nicht verwundern, der die Entwicklungsgeschichte der Wirtschaftswissenschaft kennt. Die Situation wird für die Betriebswirtschaftslehre noch insofern erschwert, als nomologische Gesetzeserkenntnisse als die erstrebten Resultate der empirischen Forschung und die Bildung von darauf aufbauenden Realtheorien wegen ihrer einzelwirtschaftlichen Perspektiven besonders problematisch sind. Das erforderliche Erfahrungsmaterial wird durch die Individualität der einzelnen Unternehmung geprägt. Umfangreiche statistische Kollektive sind selten und nur auf bestimmten Gebieten gegeben, so daß für die Feststellung gesetzmäßiger Beziehungen zwischen einzelwirtschaftlichen Tatbeständen die Aussichten nicht gerade sehr günstig erscheinen.

Trotzdem oder vielmehr gerade deshalb ist eine Intensivierung dieser Bemühungen zu fordern. Ohne empirische Erkenntnisse und entsprechende Methoden und Instrumente zur Gewinnung von Informationen und Prognosen kann eine erfolgreiche Anwendung der Planungskalküle und Entscheidungsmodelle in der Wirtschaftspraxis nicht erwartet werden.

Daß der daraus für die Betriebswirtschaftslehre entstehende Wissenschaftsauftrag dringlicher denn je ist, leitet sich aus der Aktualität und dem Gewicht des Planungsproblems für die Unternehmungen ab. Größenwachstum, technischer Fortschritt und Integration der Märkte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwingen zur zielbewußten Planung. Die Unternehmungen müssen heute unter teilweise außerordentlich komplexen und sich rasch verändernden Bedingungen folgenschwere Entscheidungen treffen. Die Technologie ist auf dem Gebiet des Informationswesens relativ weit entwickelt worden und stellt laufend verbesserte Apparaturen zur Speicherung und schnellen Verarbeitung großer Datenmassen zur Verfügung. Daher ist das Bedürfnis der Praxis nach Planungskalkülen und Erkenntnissen, die eine wissenschaftlich gesicherte Verwertung von Daten zu unternehmungspolitischen Zwecken erlauben, besonders groß.

Will man nun im einzelnen wissen, welche wissenschaftlichen, praktischen und methodisch-instrumentalen Ansprüche an die Betriebswirtschaftslehre und andere beteiligte Disziplinen zu stellen sind und wie die daraus erwachsenden Aufgaben miteinander zusammenhängen, so ist eine Analyse der Planung und ihrer Problembestandteile unter verschiedensten Gesichtspunkten vorzunehmen. Im Rahmen meiner Ausführungen werden daher Fragen nach den Prozeßphasen, dem Problemgehalt, den Instrumenten und Methoden der Planung im Vordergrund stehen. Bemerkt sei dabei, daß die hier aufgeworfenen Fragen keineswegs nur die einzelwirtschaftliche Planung betreffen. Zu einem erheblichen Teil kennzeichnen sie auch die gesamtwirtschaftliche Planung.

## II.

Im menschlichen Handeln lassen sich erfahrungsgemäß verschiedene Teilabschnitte oder Phasen nachweisen. Als Mindestgliederung kann man die Phasen der Planung, der Durchführung (oder Realisation) und der Kontrolle unterscheiden, wobei die Planungsphase den Entscheidungsakt mit umschließt. Diese Dreiteilung kann nach Bedarf beliebig verfeinert werden. Die angeführten Teilvorgänge des komplexen Handlungsprozesses können dabei verschieden stark ausgeprägt sein. Mitunter sind sie bis ins Detail organisiert, manchmal aber auch nur andeutungsweise vorhanden und vollziehen sich mehr oder weniger unbewußt. Die Durchführung stellt im Rahmen dieses Phasenschemas den zentralen Akt dar, auf den sich die anderen Phasen beziehen und der die tatsächliche Veränderung von Umweltsituationen bewirkt.

Die Planung ist in dem Sinne auf das eigentliche Handeln in der Realität bezogen, daß sie alle vorbereitenden Maßnahmen und Überlegungen über die erstrebten Ziele sowie über die Mittel und Wege der Zielerreichung umfaßt. Soweit man rationales Handeln (als bewußtes und zielbezogenes Handeln) zum Betrachtungsgegenstand wählt, stellt den Ausgangspunkt aller Planungsbemühungen die Festsetzung der Handlungsziele dar.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei dieser Zielplanung ist zunächst das sogenannte Sachziel oder materiale Handlungsziel zu nennen, das die gewünschte Endsituation in der Wirklichkeit nach Vollzug der Handlung inhaltlich beschreibt. Hinzu tritt das Formalziel des Handelns, das die Art und Weise der Zielerreichung im Sinne einer Hauptbedingung festlegt, die noch Nebenbedingungen einschränken können. Im wirtschaftlichen Bereich kommen als Kriterien der Zielerreichung grundsätzlich die Minimierung, Maximierung oder Fixierung in Frage, die man generell unter dem Begriff der Optimierung der gewählten Zielfunktion zusammenfassen kann. Sach- und Formalziel bilden somit die Richtpunkte des Handelns, auf die alle Überlegungen und Maßnahmen der Planung, Realisation und Kontrolle teleologisch bezogen sind.

Die Planung ist im Kern als prospektives Denkhandeln aufzufassen, in dem eine geistige Vorwegnahme und Festlegung zukünftigen Tathandelns erfolgt. Es wird also vor dem Vollzug des Handelns danach gefragt, welches Ziel verfolgt und mit welchen Maßnahmen und Mitteln es erreicht werden soll. Hieraus erklärt sich die entscheidende Bedeutung prognostischer Überlegungen für die Planung.

Der geistige Prozeß des Planens vollzieht sich an zweckorientierten Gedankeninhalten, den Informationen. Diese beziehen sich auf die Ziele, die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten, die Bedingungen ihrer Verwirklichung, die zu erwartenden Auswirkungen als Folgen der ergriffenen Maßnahmen und schließlich auf die Abläufe der Einzelvorgänge der Zielerreichung. Es handelt sich also um Informationen über das Zielsystem, den Operationsbereich, den Bedingungskomplex (Datenkranz) und den Wertebereich der jeweilig planenden Wirtschaftseinheit.

Man erkennt hieraus, daß die Planung als auslösender und steuernder Akt, insbesondere in schwer übersehbaren Situationen, von bestimmender Wirkung für das Handlungsergebnis ist. Zugleich stellt der Planungsprozeß einen sehr bedeutsamen, für den wirtschaftlichen Erfolg einer Unternehmung vielfach unabdingbaren Bestandteil des gesamten betrieblichen Informationsprozesses dar. Dieser komplexe Prozeß setzt sich aus einer Kette zahlreicher, logisch verknüpfter, diskursiver Denkvorgänge zusammen, die eine sinnvolle Erfassung, Aufbereitung, Verarbeitung und Speicherung zweckbezogenen Wissens im Dienste der Handlungsvorbereitung bewirken soll.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Planung als Phase menschlichen Handelns eine zentrale Stellung im Rahmen wirtschaftlicher Disposition einnimmt. Man kann sogar sagen, daß ökonomische Maßnahmen sich in ihrem wesentlichen Inhalt im Planen vollziehen, d. h. daß das Wirtschaften ein spezifisches Planen ist. Die Verwirklichung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Mitteleinsatzes im Zuge der betrieblichen Leistungserstellung ist nur die technologische Seite, die in der Außenwelt sichtbare Auswirkung wirtschaftlichen Planens, durch die das Wirtschaften in die Realität umgesetzt wird.

Soweit unter Wirtschaften ein rationales Handeln verstanden wird, das sich auf den Einsatz knapper Mittel zur Mittelerzeugung zwecks Bedarfsdeckung bezieht, hat deren Verwendung unter wirtschaftlichen Kriterien zu erfolgen. Dies setzt eine Feststellung und Auswahl alternativ realisierbarer Maßnahmen voraus, d. h. die Zuordnung von Mittelkombinationen zu Zwecken durch bewertende und vergleichende ex-ante-Überlegungen vor der technischen Realisation. Der ökonomische Planungsprozeß bildet damit den inhaltbestimmenden Teilvorgang wirtschaftlichen Handelns.

Aus der zugrunde gelegten Phasengliederung geht bereits hervor, daß die Entscheidung hier als Teilvorgang der Planungsphase betrachtet wird. Genaugenommen bildet der Entscheidungsakt den Abschluß der wirtschaftlichen Planungsüberlegungen, indem ein Alternativplan aus einer Reihe von betrachteten Möglichkeiten ausgewählt und im Sinne eines Vollzugsprogramms zur Realisation bestimmt wird. Allein auf diesen Plan beziehen sich dann die Durchsetzungsmaßnahmen und Ausführungshandlungen der Realisationsphase. Zumindest im Rahmen dieser Überlegungen erscheint mir die Verwendung eines derart umfassenden Planungsbegriffes am sinnvollsten zu sein, da die Entscheidung als Planfixierung auf das engste mit den anderen Vorgängen der Planung verknüpft ist, deren Aufgabe ja nur die Vorbereitung dieses wirtschaftlichen Wahlaktes ist.

Jede bewußte wirtschaftliche Entscheidung steht somit irgendwie im Zusammenhang mit Planungsüberlegungen. Rationales Wirtschaften ist grundsätzlich ohne Planung unmöglich, wenn auch Umfang und Tiefe des Planungsprozesses sowie die Art und Weise seiner Organisation eine sehr große Variationsbreite aufweisen und in einfachen Fällen oder auch bei unüberlegtem Handeln sein Ausmaß praktisch auf ein Minimum reduziert werden kann.

Endet die Planung mit der Entscheidung, so muß bei entsprechend geregelter Arbeitsteilung die Durchsetzung des entschiedenen Plans durch Erteilung von Anweisungen und andere kommunikative und vor allem organisatorische Maßnahmen in die Wege geleitet und überwacht werden. Diese Durchsetzungsproblematik der Planung, auf die ich hier nicht näher eingehen kann, wirft eine Reihe praktisch außerordentlich relevanter Fragen auf, denen die Betriebswirtschaftslehre nicht genügende Beachtung geschenkt hat.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bevor auf Einzelheiten der Planungsproblematik eingegangen wird, sei noch ein Wort zur einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der unternehmerischen Planung gestattet.

Zunächst leuchtet ohne weiteres ein, daß eine rationale Unternehmungspolitik, die die Steuerung des zukünftigen Geschehens in der Unternehmung bezweckt, ihre Wurzeln in der Planung hat. Der Planinhalt liefert dabei Sollgrößen, die konkrete Handlungsziele als zu erfüllende Aufgaben und entsprechende Mittel, Maßnahmen und Verfahren ihrer Erreichung beschreiben. Insofern bildet die Planung einschließlich Planrevision einen systemimmanenten Bestandteil im kybernetischen Modell des betrieblichen Wirtschaftsprozesses. Sie nimmt hierbei eine maßgebliche Position im zirkularen Phasenzusammenhang ein, da sie im Rahmen des kybernetischen Regelkreises die Lenkung der Werteumläufe durch die Festlegung von Stellgrößen und die Berücksichtigung von Störgrößen auf Grund einer integrierten Kontrolle bewirkt[1]. Wie diese Funktion im einzelnen wahrgenommen werden kann, hängt von der Wirtschaftsordnung und den durch die staatliche Wirtschaftspolitik gesetzten Daten, den betriebsinternen Verhältnissen, den Marktbedingungen und zahlreichen anderen Faktoren ab.

Ihre Bedeutung für die Volkswirtschaftstheorie und -politik gewinnt die Planung in den Unternehmungen dadurch, daß sie die Maßnahmen dieser ökonomischen Einheiten bestimmt. Insofern zählt die Unternehmungsplanung zu den mittelbar kausalrelevanten Determinanten gesamtwirtschaftlicher Zustände und Abläufe. Denn letztere werden durch die Gesamtheit aller Dispositionen der beteiligten Wirtschaftssubjekte im Rahmen des jeweils vorhandenen Bedingungskomplexes einer Volkswirtschaft erzeugt. Mithin hat die wissenschaftliche Erklärung und Prognose gesamtwirtschaftlicher Größen durch die Theorie prinzipiell bei diesen Dispositionen und Randbedingungen anzusetzen. Soll also z. B. die Wirkung einer allgemeinen Zinssatzveränderung auf die Investitionspolitik der Unternehmungen erklärt und vorhergesagt werden, so müßte man Inhalt und Struktur ihrer Pläne und deren Abhängigkeit von der Höhe des Zinssatzes wenigstens in den Grundzügen kennen. Aus dem gleichen Grunde muß die Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch den Staat und andere Instanzen ebenfalls auf das voraussichtliche Verhalten der Unternehmungen zurückgreifen. Theorie und Politik der Volkswirtschaft sind daher auf die Kenntnis der Maximen, typischen Formen und vor allem der entscheidenden Einflußgrößen der Unternehmungspläne angewiesen. Auch hieraus ist ein wissenschaftlicher Anspruch an die Betriebswirtschaftslehre abzuleiten. Vom Umfang und der Qualität der von ihr zur Verfügung gestellten

[1] Vgl. hierzu den Aufsatz des Verfassers: Planung als Lenkungsinstrument der Unternehmungsleitung. ZfB 1965, S. 389—401.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erkenntnisse wird es nicht unwesentlich abhängen, wieweit die explanatorische Reduktion beobachteter und die prognostische Deduktion zukünftiger ökonomischer Sachverhalte in Volkswirtschaftstheorie und -politik möglich sind.

## III.

Die Pläne der Unternehmungen lassen sich unter den verschiedensten Problemaspekten untersuchen, wobei je nach dem speziellen Zweck der Analyse ein anderes Merkmal in den Vordergrund tritt. Soweit sich die Betriebswirtschaftslehre mit den einzelnen Planarten und ihren Unterschieden und Besonderheiten in Inhalt, Aufbau und Problemgehalt auseinandergesetzt hat, wurden namentlich Klassifizierungen der Pläne nach ihrem Gegenstand, Inhalt oder Sachgebiet, nach dem Umfang, dem Folgezusammenhang oder der Fristigkeit und dgl. entwickelt. Auf Einzelfragen der Differenzierung und deren Zweckmäßigkeit kann hier nicht eingegangen werden. Da auf diesem Gebiet eine verhältnismäßig umfangreiche Literatur vorliegt, mag ein kurzer Überblick genügen.

Zunächst kann jeder Plan, wie bereits angedeutet, eine reine Zielplanung, eine Vollzugsplanung oder eine Kombination beider enthalten. Unter Zielplanung ist dabei die Festlegung der Sach- und Formalziele einer Unternehmung im Sinne unternehmungspolitischer Grundsätze zu verstehen, während die Vollzugsplanung von gegebenen Zielsetzungen ausgeht und als Mittel- und Verfahrensplanung die Maßnahmen und Abläufe der Zielerreichung festlegt.

Daneben kann man die Pläne nach dem Sachgebiet inhaltlich differenzieren, wie man z. B. üblicherweise nach den Phasen des betrieblichen Werteumlaufs die Beschaffungs-, Lager-, Fertigungs-, Absatz-, Investitions-, Personal- und Finanzierungspläne unterscheidet. Weitere sachliche Einteilungen greifen auf besondere Merkmale des Planungsgegenstandes zurück, indem z. B. Organisationspläne, Maschinenbelegungspläne, Personaleinsatzpläne, Objektdurchlaufpläne, Baupläne, Lagepläne oder Ausbildungspläne aufgestellt werden. Die Pläne können auch auf bestimmte Planzahlen oder -kriterien ausgerichtet sein, wie das z. B. bei der Kosten-, Liquiditäts- oder Gewinnplanung der Fall ist.

Sehr häufig findet man nach dem Planumfang eine Trennung von Gesamt- und Teilplänen, die namentlich bei der Behandlung von Planabstimmungsfragen notwendig ist.

Eine andere Differenzierung betrifft die Reihenfolge des sachlichen Zusammenhanges mehrerer Pläne, wobei Primärpläne, Sekundär- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tertiärpläne zu unterscheiden sind. Eine derartige Kennzeichnung der Pläne ist sinnvoll, wenn man die Problematik der Über- und Unterordnung von Zielen und Maßnahmen, deren Konsistenz und Koordination sowie die rechnerische Abhängigkeit der Planzahlen untersucht.

Für die Abstimmung zusammenhängender Pläne ist es wichtig, zwischen dem Engpaßplan und den darauf bezogenen Anpassungsplänen zu unterscheiden. Engpaßplan und Primärplan sind begrifflich nicht gleichzusetzen.

Ferner ist die Einteilung nach dem Gesichtspunkt der Fristigkeit oder zeitlichen Reichweite in kurz-, mittel- und langfristige Pläne zu nennen, die allerdings hinsichtlich der genauen Abgrenzung der relevanten Zeiträume sehr problematisch ist. Es liegt nahe, diese Differenzierung vor allem bei der Behandlung des Sicherheitsgrades der zukunftsbezogenen Informationen und der Dauer der Festlegung von Zielen und Maßnahmen vorzunehmen.

Schließlich gibt es noch zahlreiche, in Sonderfällen relevante Gliederungen der Pläne, wie z. B. die Trennung in Global- und Detailpläne, in starre und flexible Pläne und dgl. mehr. Sie dienen im wesentlichen dazu, die Zusammenhänge zwischen den Eigenschaften des Planungsgegenstandes, der Form und den Methoden des Planens einerseits und der Eigenart und dem Gewicht bestimmter Teile des Planungsproblems (namentlich des Abstimmungs-, Unsicherheits- und Prognoseproblems) anderseits hervorzuheben und adäquat beschreiben zu können.

Wenn auch die klassifizierende Begriffsexplikation nicht unmittelbar Erkenntnisse zur Lösung der Planungsproblematik liefert, so trägt sie doch dazu bei, die Fragestellungen durch Analyse zu klären. Je nach Art und Charakter des Planens dürften Bedeutung, Behandlung und Schwierigkeit der Planungsprobleme verschieden sein. So leuchtet z. B. ein, daß die Frage der Tiefe oder Detailliertheit der Pläne und ihr nötiges Ausmaß an Flexibilität irgendwie mit der zeitlichen Reichweite und dem Sicherheitsgrad der Planzahlen verknüpft ist. Um solche Abhängigkeiten in verschiedener Hinsicht zu untersuchen, ist ein präzises, genügend expliziertes Begriffssystem sehr hilfreich.

## IV.

Soll eine Aussage über die einzelnen Bestandteile des Planungsproblems gemacht werden, so empfiehlt sich zunächst, die Struktur des Planungsprozesses in seinen Phasen und deren Verknüpfung zu analysieren. Prinzipiell ist hierzu zu sagen, daß der Prozeß des Planens eine gestufte Folge mehrerer zusammenhängender Teilvorgänge darstellt. Er beginnt damit, die Gestaltung des Planungsprozesses selbst zu planen, d. h. die Zwecke der Planung und die Anforderungen an die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pläne, insbesondere im Hinblick auf ihren Gegenstand und Umfang sowie ihre Tiefe und zeitliche Reichweite, festzulegen. Diese Tätigkeit ist noch keine Ziel- oder Vollzugsplanung unternehmerischen Handelns, sondern eine sogenannte Metaplanung als Vorstufe der eigentlichen Planung, die durch Planung der Planung die Aufgaben der planenden Stelle konkretisiert.

Die eigentliche Planung als sogenannte Objekt- oder Phänomenplanung setzt mit der Bestimmung der Untersuchungsziele ein. Dann folgt zunächst die Gewinnung der für die gesetzten Ziele benötigten Ausgangsinformationen. Hierbei wird das für die weiteren Schritte des Planungsprozesses erforderliche Wissen ermittelt und in geeigneter Form systematisch zusammengestellt.

Auf welches Ausmaß an Informationen sich die Ermittlung erstrecken und welchen Kriterien die Erfassung und Aufbereitung unterliegen sollen, wird zwar schon in der Metaplanung festgelegt, geht aber darüber hinaus im einzelnen aus den Erfordernissen und Zwischenergebnissen der anderen Planungsphasen hervor. Insofern wird sichtbar, daß die hier aufgezeigte Struktur des Planungsprozesses eine logische Gliederung der einzelnen Phasen und ihrer Reihenfolge ist, während realiter ihr Vollzug ohne Zäsur und mit mehrfacher Wiederholung einzelner Teilvorgänge erfolgt.

In der Metaplanung wird z. B. geklärt, ob die Verkaufsstrategie, die Anzeigenwerbung, das Fertigungsprogramm oder eine Investition zu planen sind. Auf das gewählte Sachziel sind dann die Informationen zu beziehen. Während der Planung zeigt sich jedoch oft, daß hier und da noch zusätzliche Informationen benötigt werden. Erst im Zuge fortschreitender Planungsüberlegungen erkennt man die Wichtigkeit des einen oder anderen Parameters oder gewinnt man durch Heranziehung weiterer Unterlagen Klarheit in Zweifelsfällen oder bei inzwischen eingetretenen Veränderungen. Man ist dann gezwungen, Fragen der Metaplanung erneut aufzuwerfen und zu beantworten.

Als erstes Ergebnis in der Phase der Informationsgewinnung gelangt man zu den sogenannten Datenparametern. Diese finden ihren Niederschlag namentlich in den Nebenbedingungen, aber auch im Rahmen der Zielfunktion von Entscheidungsmodellen. Unter ihnen sind solche exogenen Größen zu verstehen, auf die die Unternehmung keinen direkten oder indirekten Einfluß ausüben kann oder will, die sie also als Gegebenheiten hinnehmen muß bzw. hinnimmt. Gleichwohl handelt es sich nicht um feststehende Tatsachen, sondern um zukünftige Sachverhalte. Die Daten müssen also prognostiziert werden und besitzen keineswegs immer einen hohen Sicherheitsgrad ihrer Erwartung.

Als nächsten Schritt umfaßt die Planung die Aufstellung von Planentwürfen oder Vorplänen, die als Alternativen der ökonomischen Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wahl dem späteren Entscheidungsakt zugrunde liegen. Zunächst muß dafür anhand der bereits ermittelten Informationen der Handlungsspielraum oder Operationsbereich abgegrenzt werden. Innerhalb dieses Möglichkeitsfeldes sind dann die ex ante als realisierbar erscheinenden Alternativen zu spezifizieren.

Diese Handlungsalternativen bilden den eigentlichen Gegenstand der Planung und werden als Aktionsparameter bezeichnet. Dabei wird unterstellt, daß die Unternehmung diese Parameter selbständig fixieren, d. h. durch eigenes Handeln unmittelbar realisieren kann. Die Ziele, Mittelkombinationen und Verfahren der Alternativen haben deshalb insbesondere die Bedingung zu erfüllen, daß sie im Falle ihrer Anwendung in der Realität das Sachziel der Unternehmung verwirklichen.

An die Feststellung der Alternativen schließt sich die Phase ihrer ökonomischen Bewertung an, die ihrerseits aus verschiedenen Teilphasen besteht. Zunächst sind dazu die voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten Alternativen, die Reaktionsparameter[2], festzustellen. Sie können nur mittelbar durch eigenes Handeln bestimmt werden, da sie auch von der Bedingungskonstellation der Umwelt in und außerhalb der Unternehmung abhängen und deren Reaktion auf die Aktionsparameter ex ante beschreiben. Ihre Ermittlung geschieht, indem man die zu erwartenden Konsequenzen der zukünftigen Realisation prognostiziert.

Eine solche Vorschau der Handlungsergebnisse ist auf das Erfahrungswissen und meist auch auf die Ergebnisse der Datenprognose zu stützen. Sie muß versuchen, auf der Basis gesetzmäßiger Beziehungen und von Hypothesen über die zukünftige Geltung gewisser Randbedingungen deduktiv zu erschließen, welche Situation sich nach der Maßnahmenrealisation ergeben würde oder welche Veränderungen ökonomisch relevanter Größen als Folge der Aktionen zu erwarten sind. Die in den Aktionsparametern erfaßten eigenen Maßnahmen spielen daher die Rolle auslösender Ursachen, die eine bestimmte Wirkung auf Grund gesetzmäßiger Zusammenhänge hervorrufen. Welche Wirkungen man hierbei im Einzelfall in Betracht zu ziehen hat, hängt von den Zielsetzungen der planenden Unternehmung ab.

Soweit auf Grund der prognostizierten Wirkungen eine alternative Maßnahme das Sachziel der Unternehmung von vornherein nicht realisiert, ist sie aus der Planung zu eliminieren. Für die verbleibenden Alternativen ist dann die Frage der Verwirklichung des Formalziels zu prüfen.

---

[2] Der Ausdruck „Reaktionsparameter" wird der weniger glücklichen Bezeichnung „Erwartungsparameter" vorgezogen, da auch die Datenparameter „erwartete" Zukunftsgrößen darstellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Messungsproblem beginnt bereits mit der numerischen Fixierung der Datenparameter, die in mathematischen Modellen als Koeffizienten von Bedingungsgleichungen auftreten. Es findet seinen Höhepunkt in der ökonomischen Bewertung der Alternativen. Die vorausgesagten Wirkungen der Realisation werden durch eine Maßgröße ausgedrückt, die mit dem Formalziel der Unternehmung identisch ist oder mit ihm korreliert. Man spricht daher von der Ziel- oder Bewertungsfunktion. Als Maßausdrücke kommen Ausgaben, Kosten, absoluter und relativer Gewinn, Umsatz, Nutzen, Risiko und dgl. in Frage. Die Bewertung ist in der Regel das Resultat mehrerer Meßoperationen und ordnet jeder Planalternative einen bestimmten Wertausdruck zu.

An die Bewertung schließt sich als Endphase die Planfixierung durch Entscheidung für eine Planalternative an. Im Wege schrittweiser Vergleiche und Selektionen oder mittels entsprechender mathematischer Transformationen wird dabei diejenige Alternative bestimmt, die das Sachziel realisiert und das Formalziel in wirtschaftlich optimaler Weise erfüllt. Soll diese Auswahl innerhalb eines mathematischen Entscheidungsmodells erfolgen, so muß natürlich vorher eine isomorphe Abbildung der Entscheidungssituation auf einen mathematischen Kalkül vorgenommen werden.

Soweit man zukünftige Situationen ebenso wie das Ergebnis späterer Maßnahmen nicht mit hinreichendem Sicherheitsgrad vorhersehen kann und man daher den Eintritt mehrerer alternativer Möglichkeiten für wahrscheinlich hält, wird man unter Umständen nicht einen Einzelplan, sondern mehrere Eventualpläne in der Entscheidung auswählen. Letztere bilden zusammen ein strategisches Plansystem, das bei Vorliegen gewisser Indikatoren jeweils eine bestimmte Maßnahme empfiehlt.

Die Planung findet mit der gedanklich-logischen Entscheidung im Sinne der Vorbereitung des tatsächlichen Handelns ihren Abschluß. Auf Grund einer Willensentscheidung erfolgt dann die Durchsetzung des fixierten Plans in der Wirklichkeit. Nach oder auch während dieser Realisation vollzieht sich die Kontrolle, d. h. die Überwachung der Handlungsergebnisse im Soll-Ist-Vergleich. Bei eventuellen Abweichungen erfolgt im Wege der Rückkopplung meist eine Berichtigung des Ist in der Realisationssphäre. Es kann aber auch eine Abänderung des Soll in der Planungsphase notwendig werden, wodurch eine Planrevision ausgelöst wird.

Diese Modifikation der Pläne wird zweckmäßig bereits dann vorgenommen, wenn neue Informationen vor und während der Realisation verfügbar werden, die eine Anpassung an veränderte Bedingungen nahelegen. Unter Umständen wird man jedoch erst nachträglich aus einer Abweichungsanalyse die Ursachen für die Diskrepanz zwischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Planung und Realität erfahren, so daß diese Einsicht erst in späteren Planungen Verwendung finden kann.

## V.

Die Untersuchung der verschiedenen Phasen des Planungsprozesses hat gezeigt, welche Teilprobleme vorliegen. Dieser Problemgehalt der Planung setzt sich im wesentlichen aus folgenden Bestandteilen zusammen:

1. dem Problem der vorgelagerten Metaplanung,
2. dem Problem der Zielsetzungen der Unternehmung,
3. dem Informationsproblem[3], das u. a. die Probleme der Prognose und der Unsicherheit umschließt,
4. dem Meß- und Bewertungsproblem und
5. dem abschließenden Entscheidungsproblem[3].

Mehrere dieser Aufgabenstellungen treten in verschiedenen Planungsphasen mehrfach mit unterschiedlichem Gewicht und anderem Bezugsgegenstand auf.

Ich möchte nunmehr auf die genannten Problembestandteile der Planung etwas näher eingehen. Hierbei soll die Frage nach den charakteristischen Merkmalen und den betriebswirtschaftlich relevanten Komponenten aufgeworfen werden. Außerdem ist zu überlegen, welche wissenschaftlichen Aufgaben hieraus entstehen, wobei das Augenmerk auf die erforderlichen Erkenntnisse, Aussagensysteme, Kalküle und Modelle sowie auf das terminologische und methodische Instrumentarium gerichtet werden muß.

Daß sich aus den Fragestellungen der Praxis überhaupt bestimmte Ansprüche an die einzelnen Disziplinen ableiten, bedarf m. E. wohl keiner Diskussion. Für die Betriebwirtschaftslehre sehe ich die Sachlage jedenfalls so, daß sie ein theoretisches und ein pragmatisches Wissenschaftsziel verfolgen sollte. Dann aber umschließt das Bestreben, der praktischen Problembewältigung zu dienen, vor allem die Notwendigkeit, Erklärungen und Voraussagen im Wege der Aufstellung von Realtheorien liefern zu können.

Das Problem der Metaplanung, also die Frage nach der Gestaltung des Planungsprozesses selbst, kann hier nur kurz behandelt werden. Bemerkt sei vor allem, daß offensichtlich eine Abhängigkeit zwischen Umfang und Güte und dem Ergebnis der Planungsvorgänge zu erwarten ist. Eine Analyse dieser Beziehung hätte zu klären, welche Art der

[3] Vgl. hierzu die Schrift des Verfassers: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum. Reinbek bei Hamburg 1966. Vierter Teil: Der Informationsstrom in der Unternehmung. Fünfter Teil: Das ökonomische Entscheidungsproblem.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durchführung der Planungstätigkeit dem ökonomischen Prinzip in optimaler Weise entspricht. Dies berührt sämtliche Fragen der sachlichen Gliederung, der zeitlichen Reichweite, der Tiefe und des Umfangs der Informationsgewinnung und -verarbeitung ebenso wie das Problem der Rangfolge und Koordination verschiedener Teilpläne. Weiterhin wäre hier zu fragen, bis zu welchem Informationsgrad die Ermittlungstätigkeit beim Versuch, die Planungsergebnisse zu verbessern, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch zu vertreten ist und welche Organisationsform sich für den Planungsprozeß empfiehlt. Zur Beurteilung der Gestaltung der Planung und der an sie zu stellenden Anforderungen sind neben der Wirtschaftlichkeit auch Kriterien wie die Bestimmtheit, Präzision, Flexibilität und Unabhängigkeit der Planung zu berücksichtigen.

Der nächste Punkt, der nicht mehr zur Metaplanung gehört, betrifft die Problematik des Zielsystems unternehmerischen Handelns. Da alle späteren Planungsüberlegungen final auf diese Ziele bezogen sind, müssen sie zuvor fixiert werden. Hierzu ist die Ermittlung und Bewertung möglicher und eine Auswahl der tatsächlich zu verfolgenden Ziele erforderlich. Bewertung, Vergleich und Auswahl der alternativen Ziele, mit anderen Worten also die Zielentscheidungen, sind unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung für die Verwirklichung übergeordneter Unternehmungszwecke vorzunehmen.

Problematisch wird die Fixierung der Ziele vor allem dadurch, daß meist verschiedenartige Zielsetzungen nebeneinander bestehen, deren Rangordnung und eventuelle Mittel-Zweck-Beziehung zueinander aufzudecken und in einer sogenannten Zielkonzeption festzulegen sind. Weiterhin muß ihre sachliche Kompatibilität und logische Konsistenz geprüft werden. Hierher gehört auch die Frage der Zielbegrenzung durch Nebenbedingungen, die die Wahlmöglichkeiten einschränken. Als Beispiele seien die Produktionskapazität, der Beschaffungs- und Absatzmarkt, die Finanzmittel, das Arbeitspotential und auch die Zeit genannt. Schließlich ist eine operationale Definition der Ziele zu finden, die es später erlaubt, mittels geeigneter qualitativer oder quantitativer Kriterien den Zielerreichungsgrad zu messen. Bei der Aufstellung von Zielfunktionen in mathematischen Entscheidungsmodellen kommt es vor allem auf numerisch bestimmbare Maßstäbe an.

Ich komme nunmehr auf das Informationsproblem zu sprechen, dem innerhalb der Planung aus den bereits erwähnten Gründen ein ganz besonderes Gewicht zukommt. Während im späteren Entscheidungskalkül primär Informationen transformiert werden und so die logische Problematik dominiert, handelt es sich bei der Beschaffung von Informationen im Kern um ein empirisch-kognitives Problem. Die zentralen Fragen sind hierbei, welche vergangenheits- und gegenwarts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bezogenen Informationen erforderlich sind und auf welche Weise sie gewonnen und zu Aussagen bestimmten Sicherheitsgrades über zukünftige Daten-, Aktions- und Reaktionsparameter im Wege der Prognose verarbeitet werden können bzw. sollen. Hieraus ergibt sich eine Reihe von Teilproblemen.

Einmal handelt es sich um ein technologisches Problem, das den Einsatz und die Verwendungsweise von Mitteln der Informationsgewinnung und -verarbeitung von einfachen Speicher-, Sortier- und Rechenanlagen bis hin zu hochentwickelten, automatisierten und integrierten Großapparaturen betrifft. Zum zweiten ist darin das Problem der optimalen Qualität und Quantität von Informationen enthalten. Drittens impliziert diese Fragestellung sehr wesentliche methodologische Aspekte.

Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, auf sämtliche Teilprobleme, die alle irgendwie zusammenhängen, einzugehen. Besondere Beachtung verdient jedoch der Fragenkreis, der die Prognose, ihr theoretisches Fundament, den Sicherheitsgrad zukunftsbezogener Aussagen und die hierdurch berührte erkenntnismethodische Problematik betrifft.

Da Planen stets auf zukünftige Handlungen gerichtet ist, sind die Datenparameter, die Planalternativen als Aktionsparameter und deren nach ökonomischen Kriterien zu bewertende Auswirkungen als Reaktionsparameter im Planungszeitpunkt noch nicht realisiert. Daten und Reaktionsparameter müssen daher im Wege der Prognose vorausschauend erschlossen werden. Hierzu ist es streng genommen nötig, daß man alle kausalrelevanten Einflußfaktoren der späteren Realisation im Planungszeitpunkt bereits kennt und insbesondere auf Grund gesetzmäßiger Beziehungen durch Deduktionsschluß folgern kann, welche Resultate bestimmte Maßnahmen ergeben werden. Die Beschaffung von gegenwarts- und vergangenheitsbezogenem Wissen hat also nur den Sinn, daraus auf zukünftige Situationen und Vorgänge zu schließen.

Die Qualität der Informationsbasis für Prognosen kann dabei sehr verschieden sein. Anzustreben ist die realtheoretisch fundierte Prognose, deren Ausgangsinformationen durch eine oder mehrere empirisch bestätigte Theorien genügend gesichert sind. In der Realität des sozialwissenschaftlichen Anwendungsbereichs gelten jedoch fast immer Bedingungen, die eine andere Lösung als Notbehelf erfordern. Wissenschaft und Praxis sind dadurch augenblicklich zwar zu einem Kompromiß gezwungen, doch sollte diese Sachlage m. E. keineswegs a priori zu einer Resignation gegenüber der Lösbarkeit des Problems in der Zukunft führen.

Die realtheoretisch fundierte Prognose leitet aus einem allgemeingültigen Sachverhalt in Form einer Gesetzesaussage von möglichst

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hohem empirischem Informationsgehalt und gewissen Randbedingungen im Wege der progressiven Deduktion eine Schlußfolgerung ab, die den Eintritt eines zukünftigen Sachverhalts oder Vorgangs beschreibt. Sie ist also in logischer Hinsicht die inverse Schlußoperation zur wissenschaftlichen Explanation. Voraussetzung ist für eine solche Vorhersage, daß man die spätere Ausgangssituation einer zukünftigen Maßnahme und die Existenz mindestens eines empirisch bestätigten Gesetzes im Sinne einer Regelmäßigkeit im Erfahrungsobjekt kennt. Dieses Gesetz muß über den Eintritt bestimmter Folgen im Falle der Verwirklichung der geplanten Handlungsalternative Auskunft geben. Insofern leuchtet ein, daß es sich hierbei nicht um logische Gesetze, d. h. analytische Allaussagen handeln kann, sondern um generelle Aussagen mit empirischem Gehalt.

Mithin bleibt festzuhalten: Die Prognose baut auf allgemeinen und speziellen Informationen als vergangenheitsbezogenem Erfahrungsmaterial auf und projiziert es mittels eines zeitunabhängigen Logikkalküls in die Zukunft. Im Falle der realtheoretisch fundierten Prognose muß daher das allgemeine Wissen in Form bestätigter Gesetzesaussagen vorliegen. Diese bilden den Hauptbestandteil einer Realtheorie. Realtheoretisch fundierte Prognosen sind also insoweit gesichert, als die Theorie außer empirischem Informationsgehalt auch einen gewissen objektiven Bestätigungsgrad als Ausdruck ihrer bisherigen Verifikation besitzt.

Auf einen wichtigen Tatbestand möchte ich noch nachdrücklich hinweisen. Es versteht sich von selbst, daß man in der Vergangenheit gemachte Erfahrungen bzw. festgestellte Gesetze nur dann prognostisch in die Zukunft übertragen kann, wenn die Bedingungen, unter denen sie bisher galten, auch in der zukünftigen Anwendungssituation gegeben sind. Die Unternehmung muß also entweder durch geeignete Maßnahmen gleiche Bedingungen herbeiführen oder — wenn sie darauf keinen Einfluß hat — erst einmal zukünftige Daten prognostizieren, um festzustellen, ob und wieweit das Erfahrungwissen in diesem Falle für prognostische Zwecke überhaupt verwendbar ist.

Wenn nun bestätigte Gesetze oder Realtheorien für die Prognose im Rahmen eines Sachgebietes und unter den voraussichtlichen Anwendungsbedingungen nicht verfügbar sind, muß für die Planung zunächst eine andere Vorhersagestrategie in Form einer schwächeren Prognose ersatzweise benutzt werden. Üblicherweise wird man dann auf möglichst plausible, aber ungenügend verifizierte Hypothesen oder gar unbestätigte Annahmen zurückgreifen. Natürlich fließen auch in diese bewußt oder unbewußt bisher gemachte Erfahrungen ein, doch ist ein objektiver Bewährungsgrad nicht bekannt. Solche Prognosen sind daher als realtheoretisch nicht fundiert zu bezeichnen. Für sie ist charakte-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ristisch, daß die Vorhersage auf der Behauptung beruht, daß die konjekturalen Annahmen in einer zukünftigen Situation auch tatsächlich gelten werden, so daß die Prognose also eine reine Vermutung ausspricht. Vorliegende Erfahrungen in ähnlichen Fällen geben dabei mehr oder weniger Grund, an die spätere Bestätigung der Annahme zu glauben. Die Vorhersage ist damit zwar auch irgendwie fundiert, aber eben nicht durch das objektive nomologische Wissen, wie es durch eine Realtheorie geliefert wird.

Mit wenigen Ausnahmen dürften alle bisher verwendeten einzelwirtschaftlichen Prognosen der Klasse der realtheoretisch nichtfundierten Prognosen zuzuordnen sein. Als typische Beispiele für ihr Zustandekommen sind die Extrapolation, der Analogieschluß und ähnliche Verfahren der Schätzung zu nennen.

Die Erklärung für diesen unbefriedigenden Zustand ist leicht gefunden. Der Betriebswirtschaftslehre ist es nämlich aus den verschiedensten Gründen bisher nicht gelungen, prognostisch verwendbare Theorien zu entwickeln. Soweit man betriebswirtschaftliche Aussagensysteme unter diesem Namen überhaupt aufgestellt hat, sind diese nicht in der Lage, die Anforderungen an eine pragmatisch anwendbare Realtheorie zu erfüllen. Sie weisen meist geringen Informationsgehalt auf, basieren häufig auf wahrheitsunverbindlichen oder nicht überprüfbaren Annahmen und Klauseln, enthalten weithin nichtoperationale Grundbegriffe und/oder können statt empirischer Geltung lediglich logische Widerspruchsfreiheit beanspruchen.

Es handelt sich bei den sogenannten Theorien der Betriebswirtschaftslehre meist um definitorische Begriffssysteme, rein gedankliche Beschreibungsmodelle oder — wie bei den Theorien der Mathematik — um Idealtheorien. Derartige Aussagensysteme sind zwar wissenschaftlich und praktisch durchaus von analytischem und heuristischem Wert, indem sie dem Verständnis und der Klärung von Zusammenhängen dienen. Doch reichen sie für eine realwissenschaftlich orientierte Betriebswirtschaftslehre nicht aus, insbesondere können sie weder Explanationen noch Prognosen liefern.

Man sieht hieraus, daß die Betriebswirtschaftslehre und z. T. auch die Volkswirtschaftslehre gerade an den Stellen oft mit Konjekturen, Annahmen und Definitionen statt mit Erkenntnissen arbeiten, an denen ihre empirisch-kognitive Funktion als Realwissenschaft einsetzt.

Es stellt sich nun die Frage, ob und wie sich diese Situation überwinden läßt, welche Konsequenzen aus dem gegenwärtigen Stand der Forschung zu ziehen sind und wieweit man derartig strenge Anforderungen an eine Realtheorie überhaupt aufrechterhalten sollte.

Vorweg sei betont, daß diese Überlegungen im Prinzip auch auf andere Disziplinen anzuwenden sind. Die Prognose in Unternehmungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist ja nie ausschließlich auf rein betriebswirtschaftliche Aussagen gestützt, sondern muß hierzu Erkenntnisse in den verschiedensten Disziplinen und Sachgebieten heranziehen, wie z. B. in der Ingenieur-Technologie, der Psychologie, der Soziologie und im Rechtswesen.

Eines scheint zunächst klar zu sein: Man kann die Probleme der Wirklichkeit nicht durch Herabsetzung der Anforderungen an die Hilfsmittel zu ihrer Bewältigung lösen. Zwar wird man strenge naturwissenschaftliche Maßstäbe in bezug auf Präzision, Allgemeinheit und Bewährungsgrad der Aussagen nicht anlegen können. Das erstrebenswerte Ziel ist und bleibt jedoch m. E. die realtheoretisch fundierte Prognose auf der Grundlage bestätigter und informativer Gesetze, die Erfahrungserkenntnisse über den zu prognostizierenden Sachverhalt aussprechen. Auch die Sozialwissenschaften stehen damit vor dem Problem, solche Gesetze feststellen zu müssen.

Da es sich um regelmäßige Ereigniszusammenhänge und Zustände handelt, setzt dieses Wissenschaftsziel entsprechende Invarianzen des tatsächlichen Geschehens im Phänomenbereich voraus. Die Existenz solcher Invarianzen kann auch im Humanbereich der Realität a priori nicht bestritten werden, obwohl scheinbar die Erfahrung uns vielfach eines anderen belehrt. Immerhin ist es schon einigen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, u. a. auch der Nationalökonomie, gelungen, Gesetzmäßigkeiten festzustellen. Man müßte also viel intensiver als bisher empirisch-theoretische Forschung betreiben, d. h. informativ gehaltvolle Hypothesen bilden und sie bewußt mit der Wirklichkeit konfrontieren, an den Fakten überprüfen und revidieren, um auf diese Weise Schritt für Schritt den Gesetzen näher zu kommen.

Der gezeichnete Weg ist sicherlich sehr mühevoll; denn wir alle wissen, mit welchen Schwierigkeiten die empirische Forschung in den Sozialwissenschaften auf Grund des durch den Menschen geprägten Phänomenbereichs zu kämpfen hat. Doch sehe ich keine Alternative. Würde man sich weiterhin auf die rein logische Konstruktion widerspruchsfreier Modelle beschränken, so verfügte man schließlich zwar über viele folgerungstechnisch einwandfreie Systeme, könnte aber keine empirisch gültigen Prämissen der Deduktion — und das sind u. a. die Gesetze und ihre zukünftig geltenden Anwendungsbedingungen — angeben.

Das Problem ist auch nicht durch den Hinweis zu lösen, daß man im praktischen Einzelfall lediglich die konkreten Bedingungen festzustellen habe und es dann nur um Einzeltatbestände und nicht um Gesetze gehe. Dieser Vorschlag zielt an der Problematik vorbei, denn die Prognose ist ja gerade auf diesen zukünftigen Einzelfall gerichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die Überwindung des unbefriedigenden Zustandes nur im Wege empirisch-theoretischer Forschung erreichbar ist, sind erhebliche Anstrengungen notwendig, um die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Es müßten nicht nur die bestehenden betriebswirtschaftlichen Lehrstühle und Institute technisch und finanziell entsprechend ausgebaut werden. Auch die Gründung großer Spezialinstitute für empirisch-induktive Forschung scheint mir unbedingt notwendig zu sein, um sie mit einem klaren Forschungsprogramm gezielt und konkret einzusetzen. Um solche Institute personal wirksam auszustatten, brauchen die führenden Forscher einen umfangreichen Stab von Mitarbeitern, die auf einem hohen Niveau auszubilden wären.

Vor allem muß eine intensive und weitreichende Zusammenarbeit mit der Unternehmungspraxis hergestellt werden, ohne die alle wissenschaftlichen Bemühungen erfolglos sind. Es ist erschreckend zu beobachten, wie gering zur Zeit — abgesehen von einem kleinen Kreis aufgeschlossener Firmen — das Interesse an empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung in den deutschen Unternehmungen ist und wie wenig sie bereit sind, ausgedehnte Untersuchungen zu gestatten und empirische Unterlagen für die Bildung und Bestätigung von Theorien zur Verfügung zu stellen. Eine großangelegte Wissenschaftswerbung müßte das erforderliche Verständnis dafür wecken, daß eine realitätsnahe und praktikable Theorie nur durch enge und ständige Kooperation entwickelt werden kann, die für die Sozialwissenschaften an die Stelle des fehlenden Experimentes naturwissenschaftlicher Prägung tritt. Es müßte alles geschehen, um den gewaltigen Vorsprung der Naturwissenschaften wenn nicht einzuholen, so doch wenigstens zu verringern.

Ein weiteres, eng mit der Prognose verknüpftes Teilproblem ist das der Unsicherheit zukunftsbezogener Informationen. Da es dem Menschen prinzipiell unmöglich ist, mit absoluter Gewißheit die Zukunft vorherzusehen, kann jede derartige Information bestenfalls mehr oder weniger wahrscheinlich sein. Sie trägt damit stets das Risiko in sich, daß sie sich später als falsch herausstellt. Insofern steht man bei der Planung vor der Frage, wie sich Unsicherheit und Risiko einschränken und bei den Entscheidungen berücksichtigen lassen.

Der Grad der Verläßlichkeit der Prognosen hängt sowohl von den objektiven Verhältnissen der Wirklichkeit als auch vom Umfang und der Qualität des subjektiven Wissens ab. Es spielen also einmal die Determiniertheit der Umwelterscheinungen und deren Beeinflußbarkeit durch menschliches Handeln eine Rolle und zum anderen die Beschaffenheit der für den Entscheidenden verfügbaren Informationen.

Zur Beurteilung dieser Erfahrungsbasis läßt sich das induktionslogische Konzept des relativen Bewährungsgrades einer Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sage als Verifikationsmaßstab für Informationen in bezug auf eine bestimmte Menge von Erfahrungswissen heranziehen. Durch verschiedene Umformungen läßt sich hieraus ein Wahrscheinlichkeitsurteil ableiten, durch das die Unsicherheit quantifizierbar gemacht wird. Es gibt den Konfidenzgrad an, d. h. den Grad des Vertrauens, der in die zukünftige Geltung des ausgesagten hypothetischen Sachverhalts oder in die Gültigkeit der Information auf Grund der Erfahrung gesetzt werden kann. Mathematische Statistik und Wahrscheinlichkeitsrechnung haben für die Beurteilung ebenso wie für die Ableitung, Umformung und Überprüfung von Wahrscheinlichkeitshypothesen vor allem im Rahmen der Schätz- und Testtheorie eine Reihe von Rechenverfahren entwickelt. Leider wird von diesen Möglichkeiten in der Betriebswirtschaftslehre und Unternehmungsplanung noch kaum Gebrauch gemacht, jedenfalls lange nicht in dem Maße, wie das z. B. die volkswirtschaftliche Ökonometrie tut. Zweifellos sind hierfür die ungünstigeren Voraussetzungen für eine Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung auf innerbetriebliche statistische Kollektive mit verantwortlich zu machen. So ist z. B. der Umfang relativ homogenen Zahlenmaterials vielfach nicht ausreichend groß, die Aggregationsmöglichkeiten sind begrenzt, und der Zufallscharakter innerbetrieblicher Ereignisse kann oft nicht unterstellt werden. Doch ist dies m. E. kein Grund, in den Bemühungen in dieser Richtung nachzulassen.

Der Diskussionsstand des Unsicherheitsproblems und der bisherige Lösungsansatz in dieser Frage lassen sich — zumindest was die Betriebswirtschaftslehre angeht — so charakterisieren, daß man eine graduelle Klassifizierung von Unsicherheitssituationen benutzt, um auf die logische Struktur des jeweiligen Entscheidungsproblems und das demnach angebrachte Risikoverhalten hinzuweisen. Vornehmlich werden hierbei die vollkommene Information und die vollkommene Ignoranz als gedankliche Grenzfälle sowie die objektive Unvollständigkeit, Unbestimmtheit und Unsicherheit und die subjektive Ungewißheit als Fälle unvollkommener Information unterschieden. Abgesehen davon, daß diese und ähnliche Gliederungen selbst für Beschreibungszwecke häufig unzureichend sein dürften, kann eine Lösung des Unsicherheitsproblems selbstverständlich hierdurch nicht erwartet werden.

Ähnliches gilt auch für den Versuch, dem mit einem bestimmten Informationsstand gegebenen Risiko mit speziellen Entscheidungskriterien bei unvollkommener Information zu begegnen, wie z. B. mit der Minmaxregel. Das mit der Unsicherheit der Information verbundene wirtschaftliche Risiko ließe sich zwar rein rechnerisch unter bestimmten Bedingungen erfassen, doch liegen diese Voraussetzungen in der Realität so gut wie nie vor. Man müßte einmal die genaue Höhe



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Kosten bzw. Verluste für den Fall des Nichtzutreffens der Prognose und zum anderen die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieses Falles kennen. Sind mehrere alternative Zustände denkbar, müßten diese Informationen alle Möglichkeiten erfassen.

Schließlich stellen auch die zahlreichen Ungewißheitstheorien in ihrer bisherigen Form noch kein tragbares Fundament für eine zufriedenstellende Lösung des Problems dar. Zumindest dürfte unbestritten sein, daß man die Frage, welches Ausmaß an Bemühungen um eine Verbesserung der Informationsbasis und die Einschränkung von Unsicherheit und Risiko unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als optimal anzusehen ist, weder in der Theorie noch in der Praxis der Unternehmensplanung eindeutig beantworten kann. Der Hauptgrund hierfür liegt darin, daß man in aller Regel das Ergebnis zusätzlicher Informationsgewinnung vorher noch nicht kennt bzw. nicht kennen kann. Irrationale Momente werden daher beim Planen immer wieder eine wichtige Rolle spielen.

Ein Hinweis auf den Zusammenhang zwischen der zeitlichen Reichweite der Prognose und ihrem Sicherheitsgrad sei noch gegeben. Unsicherheit und Risiko der Vorhersagen werden offensichtlich um so größer, je weiter sie sich in die Zukunft erstrecken, da dann vermutlich die Wahrscheinlichkeit steigt, daß relevante Einflußgrößen im Rahmen der Randbedingungen oder sogar die Gesetze selbst sich verändern. Folgt man dieser Mutmaßung, die keineswegs immer und überall zutreffen muß, so müßte eine sinnvolle Planungsstrategie dahin zielen, mit möglichst kurzfristigen Prognosen auszukommen. Wo also die Problemstellung zunächst langfristiger Natur ist, wird man nach Wegen suchen, sie in ein oder auch mehrere, sukzessiv lösbare kurzfristige Probleme umzuwandeln. Man rechnet mit dem Eingang zusätzlicher Informationen im Zeitablauf. Insbesondere bei der Investitionsplanung wird man solche Überlegungen in bezug auf die wirtschaftliche Lebensdauer der Investitionsobjekte anstellen.

Ich komme nunmehr zur Meß- und Bewertungsproblematik innerhalb der Planung, die ich aus zeitlichen Gründen nur kurz behandeln kann. Der Entscheidung für eine Planalternative ist, wie schon dargelegt, neben der Informationsgewinnung ein Prozeß vorgelagert, in dem sich die Beurteilung des Zielerreichungsgrades anhand eines ökonomischen Maßausdruckes, dargestellt durch die Zielfunktion, vollzieht. Meßobjekte sind dabei die Daten- und Reaktionsparameter des Entscheidungsmodells.

Da diese Parameter Zukunftsereignisse darstellen und daher prognostiziert werden müssen, hat die Messung an denjenigen gegenwärtigen und vergangenen Sachverhalten zu erfolgen, die das Erfahrungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

material bilden, das den Prognosen zugrunde liegt. Insofern ist das Meßproblem eine spezifische Aufgabe bereits innerhalb der Phase der Informationsgewinnung. Es ist jedoch aufs engste mit der Bewertungsfrage verknüpft. Die Bewertung der Aktionsparameter muß nämlich in solchen Maßgrößen vorgenommen werden, die als Ausdruck der Zielerreichung verwendbar sind, also mindestens einer definierten Beziehung hierzu unterliegen.

Die Maßstäbe zur Erfassung der quantitativen Eigenschaften jener Sachverhalte, über die bei der Planung Informationen gewonnen werden müssen, sind daher entsprechend den Erfordernissen des Bewertungsaktes auszuwählen. Allerdings fehlt es häufig bei der praktischen Durchführung an geeigneten, operational definierten Maßen, so daß man sich damit begnügt, umgekehrt die Bewertung den Möglichkeiten der Erfassung und Messung im jeweiligen Phänomenbereich anzupassen. Da meist nicht eine, sondern mehrere Zielsetzungen vorliegen, tritt ferner das Problem der Konsistenz von Wert- und Zielsystemen auf.

An den Meßvorgang müssen höchste Anforderungen bezüglich der Isomorphie zur Realität gestellt werden. Die Schwierigkeiten setzen bereits mit der Notwendigkeit indirekter Messung ein. Man vereinfacht meistens die funktionale Beziehung zwischen den Maßzahlen, indem man sie z. B. künstlich proportionalisiert oder den zulässigen Variationsbereich überschreitet. Man denke etwa an die Messung von Arbeitsleistungen durch die Zeit oder die Kostenmessung mittels fixer und proportionaler Bestandteile. Operationalität der Maße bedeutet, daß dem Tatbestand bestimmte durchführbare Meßoperationen eindeutig zugeordnet sind. Sie reicht jedoch für Planungsmodelle nicht aus, da außerdem hinreichende Isomorphie des Meßkalküls vorliegen muß.

Auf die verschiedenen Formen der Messung und die Bewertungsgrundsätze und -methoden kann ich hier nicht eingehen. Es sei jedoch abschließend betont, daß die Betriebswirtschaftslehre seit Anbeginn ihrer Entwicklung in diesem Fragenkreis ein Kernproblem des Rechnungswesens gesehen und ihm größte Aufmerksamkeit geschenkt hat. Gerade in jüngster Zeit ist der gesamte Problemkomplex durch eine kritische Besinnung auf die Aussagefähigkeit einiger traditionaler Ermittlungsmodelle, insbesondere der Bilanz und der Kostenrechnung, erneut in fruchtbare Bewegung geraten.

Als letzter Problembestandteil der Planung ist noch die abschließende Entscheidung zu betrachten. Sie stellt einen diskursiven Auswahlakt dar, durch den eine bestimmte Planalternative im Rahmen der Entscheidungsziele und meistens auch gewisser Nebenbedingungen mit



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hilfe von Entscheidungskriterien fixiert wird. Bei gegebenen Zielsetzungen, Alternativen, Bewertungen und Bedingungen ist dies ein Problem rein logischer Natur, da es lediglich auf die richtige Umformung dieser Ausgangsinformationen ankommt. Ein Ansatz also, der die Entscheidungssituation vollständig erfaßt, impliziert zugleich auch deren Lösung, die nach den Regeln der Logik durch geeignete Operationen allerdings noch zu explizieren ist. Im Grunde reduziert sich daher die Entscheidungsproblematik auf die empirisch-adäquate Abbildung der Wahlsituation anhand der vorher ermittelten Informationen und die logisch einwandfreie Durchführung des Auswahlaktes.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei noch bemerkt, daß hier lediglich der rationale Entscheidungskalkül nach ökonomischen Kriterien betrachtet wird. Davon ist die faktische Willensentscheidung zu trennen, die die Realisation durch Handlungen und Anweisungen auslöst. Dieser Willensakt ist außerlogisch und berücksichtigt auch außerökonomische Gesichtspunkte und Werturteile über Ziele, Mittel, Verfahren und Risiken. Diese Einflüsse auf den tatsächlichen Willensentschluß machen sich namentlich bei unvollkommener Information und konstitutiven Entscheidungen verstärkt geltend. Es versteht sich von selbst, daß hier auch von den psychologischen Vorgängen im Entscheidungssubjekt und den soziologischen Problemen abgesehen wird.

Der logische Auswahlakt kann nun auf verschiedene Weise vollzogen werden, z. B. durch schrittweise Vergleiche oder auf rechnerisch-analytischem Wege mittels entsprechender mathematischer Transformationen. Die letztere Form der Lösung liegt in komplizierteren Fällen besonders nahe. Demgemäß hat die Betriebswirtschaftslehre namentlich in den letzten Jahren im Zuge des Vordringens der operationalen Analyse zahlreiche Entscheidungsmodelle als Lösungsinstrumente für typische Problemstellungen in den einzelnen Aktionsphasen der Unternehmung konstruiert[4].

Zunächst hat man als mathematisches Instrument den klassischen Infinitesimalkalkül der Theorie der Maxima und Minima benutzt. Heute ist die Mehrzahl der Modelle nach dem Schema der Extremierung linearer Funktionen mit linearen Nebenbedingungen angelegt. Die weitere Entwicklung geht in Richtung nichtlinearer Gleichungssysteme. Daneben werden z. B. Differentialgleichungen, Kombinatorik, Graphen, Spielstrategie, Differenzengleichungen und Markoffprozesse verwendet.

---

[4] Vgl. hierzu folgende Beiträge des Verfassers: (1) Modellanalyse als Grundlage unternehmerischer Entscheidungen. ZfhF 1961, S. 318—334. (2) Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensforschung. Eine Untersuchung ihrer Standorte und Beziehungen auf wissenschaftstheoretischer Grundlage. ZfB 1964, S. 743—762.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inzwischen nimmt die sogenannte Unternehmensforschung einen festen Platz in den Planungen vieler Großunternehmungen ein. Übertriebene Hoffnungen haben sich allerdings meist nicht als gerechtfertigt erwiesen. Viele Modelle werden durch ihre Abstraktion und Isolierung den Verhältnissen der Wirklichkeit nicht im erstrebten Maße gerecht. Geht die Entwicklung auf diesem Sektor jedoch im bisherigen Tempo weiter, so darf man hinsichtlich der Bewältigung der logisch-mathematischen Problematik unternehmerischer Entscheidungen recht optimistisch sein. Nicht übersehen werden darf dabei, daß die realtheoretisch und pragmatisch ausschlaggebende Voraussetzung jedoch im empirischen Gehalt der Modelle liegt.

Auf die Problematik kollektiver ökonomischer Entscheidungen in kooperativen Gruppen und die dabei auftretenden Fragen der Koordination der Planungsvorgänge kann nur hingewiesen werden. Hierher gehören u. a. die Bestimmung von Entscheidungsregeln und Informationsstrukturen, die Erörterung betrieblicher Lenkungssysteme und Interessenkonflikte sowie die organisatorische Verteilung der Entscheidungskomponenten auf Entscheidungsträger.

## VI.

Es verbleibt noch die Frage der Instrumente und Methoden der Planung. Im Vordergrund stehen dabei die methodischen Kennzeichen sowie die Funktionen und die Leistungsfähigkeit der Planungskalküle der Unternehmungen.

Da Informationen in der Regel in Gestalt von Aussagen wiedergegeben werden, stellen die Instrumente der Planung Aussagensysteme dar, die Informationen enthalten. Die Methoden sind dann als systematische Verfahren der Informationsgewinnung und -verarbeitung aufzufassen, die der Aufstellung, Ableitung, Umformung und Überprüfung informativer Aussagen dienen.

Die Grundlage der sprachlichen Erfassung und Mitteilung von Informationen bilden zunächst bestimmte Begriffs- und Bezeichnungssysteme. Als Abbildungs- und Transformationsinstrumente kommen daneben Kalküle im Sinne syntaktischer Zeichensysteme in Betracht, die namentlich zur Formalisierung und Symbolisierung von Planungssachverhalten herangezogen werden. Hierunter fallen nicht nur die mathematischen Kalküle, die den Entscheidungsmodellen zugrunde liegen, sondern z. B. auch die Elemente und operativen Regeln der Buchhaltung und Kostenrechnung oder etwa der Netzwerktechnik. Mit diesen Mitteln werden die Aussagensysteme der Planung formuliert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Will man die Vielzahl der Planungsrechnungen sowie der Schemata der Datenerfassung und -auswertung, die die Praxis verwendet, in ihrem Erkenntniswert beurteilen, so bietet sich eine Dreiteilung der Aussagensysteme für Planungszwecke an: Ermittlungsmodelle, Prognosemodelle und Entscheidungsmodelle.

Den Ermittlungsmodellen kommt eine ausschließlich deskriptive Funktion zu. Sie dienen der Datensammlung, d. h. der Beschreibung beobachteter Sachverhalte, und bereiten durch Umformung das Erfahrungswissen nach bestimmten Gesichtspunkten, Ermittlungs- oder auch Auswertungszwecken systematisch auf. Als typische Beispiele lassen sich die Buchhaltung, die Ist-Kostenrechnung und vergangenheitsbezogene Statistiken verschiedenster Art anführen. Die Ermittlungsgrößen als quantitative Resultate der logischen Verknüpfung vieler einzelner Modellaussagen stellen komprimierte Informationen über planungsrelevante Fakten dar, die häufig in einem einzigen Zahlenausdruck — wie z. B. im Periodengewinn — zusammengefaßt sind. Der dem Modell zugrunde liegende Kalkül bildet dabei nur das syntaktische Gerüst für die Erfassung und Umformung der Eingangsinformationen. Ermittlungsmodelle können insofern zwar Grundlage und informatorisches Hilfsmittel der Prognose und Entscheidung sein, liefern aber selbst weder Prognosen noch Entscheidungen.

Ermittlungsmodelle beziehen sich in der Regel auf Vergangenheitswissen. Es ist jedoch sehr wohl möglich, sie mit Zukunftswirkung aufzustellen. Dann enthalten sie sogenannte Plansollgrößen, wie z. B. die Plankostensysteme, Planbilanzen und Finanzpläne. Dabei ist genau zu beachten, daß diese Modelle selbst nicht prognostizieren, sondern ihre Zahlen außerhalb ihres Systems durch andere Verfahren gewinnen. Erst mit diesen Unterlagen, die z. B. mit Hilfe von Prognosemodellen beschafft werden, spielt sich dann der Ermittlungsvorgang ab.

Unter Prognosemodellen sind hingegen solche Aussagensysteme zu verstehen, in denen Vorhersagen zukünftiger Sachverhalte und Situationen im Wege der progressiven Deduktion abgeleitet werden. Als typische Instrumente für gesamtwirtschaftliche Vorhersagen wäre hier beispielsweise auf die Strukturgleichungssysteme der Ökonometrie hinzuweisen. Einzelwirtschaftliche Prognosen gehen demgegenüber vielfach aus Aussagen hervor, deren modellmäßiger Zusammenhang auf den ersten Blick nicht sichtbar ist. Dies gilt vor allem für einfache indikative und analoge Schätzungen. Bei Trendmodellen und Regressionsschätzungen, die sich auf teilweise sehr umfangreiche Statistiken stützen und sich mathematischer Formeln bedienen, dürfte jedoch der Modellcharakter der benutzten Zusammenstellung von Informationen ohne weiteres deutlich sein. Der Ausdruck Modell besagt hierbei,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß durch eine Menge von Aussagen, die in bestimmter Weise miteinander verknüpft sind und als Erfahrungsbasis der Prognose dienen, Vorgänge und Situationen der Wirklichkeit mehr oder weniger adäquat abgebildet werden.

Als Bestandteile prognostischer Modelle wurden neben Angaben über die erwarteten künftigen Randbedingungen bereits die universalen Aussagen hervorgehoben. In ihrer Eigenschaft als allgemeine, numerisch-unbegrenzte Aussagen können sie einen uneingeschränkten (zeitlosen) Geltungsanspruch für eine unbegrenzte Zahl von Fällen erheben; ihre Allgemeinheit ist nomologischer oder gesetzmäßiger Natur. Aussagen dieser Allgemeinheitsstufe sind allerdings nach dem heutigen Stand der Erkenntnis für die Unternehmungen in der Praxis nicht typisch. Vielmehr sind dort zumeist nur solche allgemeinen Aussagen verfügbar, die für eine begrenzte Zahl von Fällen gelten. Ihr Gegenstand sind alle bisher gemachten Erfahrungen über Invarianzen ökonomischer Tatbestände in einem bestimmten Bereich der Unternehmung.

Im Hinblick auf eine prognostische Verwendbarkeit derartiger Erfahrungssätze ist es erforderlich, sie wie nomologische Hypothesen zu behandeln und damit ihren Geltungsanspruch zu erhöhen. Hierbei ist insbesondere der Umstand zu beachten, daß für die Bestätigung von Gesetzen auch immer nur endlich viele Testfälle zur Verfügung stehen. Da nun Aussagen über eine unbegrenzte Zahl von Fällen nicht durch Angabe einer numerisch-begrenzten Anzahl von Fällen begründbar sind, kann die Zuschreibung des Gesetzescharakters nur unter Zuhilfenahme der empirischen Induktion erfolgen.

Aus diesen Andeutungen folgt, daß die Unterscheidung zwischen numerisch-unbegrenzten Gesetzesaussagen und numerisch-begrenzten Aussagen verschiedener Allgemeinheitsstufen nur gradueller Natur ist. Auch Gesetze gehen von numerisch-begrenzten Aussagen bestimmter Allgemeinheitsstufe aus, deren zukunftsbezogene unbegrenzte Geltung davon abhängig gemacht wird, welcher Bewährungs- bzw. Konfidenzgrad als kritische Grenze gewählt wird. Strenge Anforderungen an den Gesetzescharakter von Aussagen verlangen einen relativ sehr hohen Konfidenzgrad. Nur auf dieser anspruchsvollen Grundlage lassen sich realtheoretisch fundierte Prognosen aufbauen. Beiden Typen allgemeiner Aussagen ist aber gemeinsam, daß ihnen, unabhängig von der Zahl der verifizierten Fälle, stets die Falsifizierung droht.

Verfügt man über eine Theorie, die mit ausreichend hoher Wahrscheinlichkeit Erklärungen zu liefern vermag, dann kann man mit ihr auch mit gleicher Wahrscheinlichkeit voraussagen, so daß sich diese Theorie als prognostisches Aussagensystem bezeichnen läßt. Die ab-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geleiteten Wenn-Dann-Folgerungen sagen dann entweder die Wirkungen eigener Handlungen bei gegebenem Datenkranz vorher oder beziehen sich ausschließlich auf die zukünftig geltenden Daten.

Als dritte Klasse von Aussagensystemen sind die Entscheidungsmodelle zu erörtern. Es handelt sich hierbei um Konstruktionen zur Entscheidungsfindung, die auf einen spezifischen Fall bezogen sind. Sie stellen eine partiell-isomorphe Abbildung des betreffenden ökonomischen Auswahlproblems dar. Die Abbildung geschieht durch die Zielfunktion, das Zielkriterium, die Nebenbedingungen, Operationsvorschriften, Angaben über den Argument- und Wertbereich der Parameter und dgl. In den mathematischen Formeln oder auch verbalen Aussagen müssen sämtliche Informationen über die vorliegende Entscheidungssituation, das Ziel- und Wertsystem und die relevanten Einflußfaktoren enthalten sein. Die zugehörigen Daten- und Reaktionsparameter werden vorher prognostiziert.

Das Entscheidungsmodell hat dann lediglich die heuristische Funktion, als Abbildungs- und analytisches Transformationsinstrument im Rahmen eines logischen Ableitungszusammenhanges die Auswahl der optimalen Planalternativen durch tautologische Umformungen zu ermöglichen. Insofern beschränkt sich sein Erkenntnisbeitrag auf die Freilegung der Implikationen, die im Modellansatz, also in sämtlichen Eingangsinformationen, enthalten sind. Zu unterstreichen ist dabei, daß die im Modellansatz vollzogene Verknüpfung von Variablen zu einem isomorphen Kalkül eine große schöpferische Leistung darstellen kann.

Es geht also nicht um die Gewinnung empirischer Erkenntnisse, um Erklärungen und Vorhersagen, sondern um die Lösung des logisch-formalen Problems der Auswahl durch die Feststellung der Optimaleigenschaft einer Alternative. Daß die Entscheidungen darüber hinaus in ihrer Eigenschaft als inner- und zwischenmenschliche Akte der Willensbildung zusätzliche Probleme aufwerfen, die nicht logischer, sondern individual- und sozialpsychologischer Natur sind, und die mit der Ziel- und Wertidentifikation, der Verantwortungs- und Risikoübernahme, dem inneren Entschluß usw. zu tun haben, kann nur nochmals erwähnt werden. Diese Probleme wurzeln in irrationalen Tatbeständen und können mit Hilfe der Entscheidungsmodelle natürlich nicht gelöst werden.

Eng verbunden mit den Instrumenten ist das Problem der Methodik der Planung, und zwar bezüglich der benutzten Erkenntnisverfahren. Vorweg ist zu betonen, daß es wissenschaftliche Methoden, die speziell oder ausschließlich in der Planung Anwendung finden, nicht gibt. Ebenso wäre es verfehlt, von einer besonderen Planungslogik zu sprechen. Stets handelt es sich darum, daß man die herkömmlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Methoden der Erfahrungs- und Formalwissenschaften zu Planungszwecken benutzt.

Im Laufe meiner Ausführungen ist dies an verschiedenen Stellen deutlich angeklungen. So spielt z. B. die Methode der deduktiven Ableitung bei der Aufstellung von Prognosen und der Lösung von Entscheidungsproblemen eine wichtige Rolle, während die Induktion bei der Gewinnung allgemeiner Erkenntnisse, insbesondere gesetzmäßiger Art, als Voraussetzung für Prognosen zum Zuge kommt. Begründungs- und Entdeckungsverfahren treten bei allen Vorgängen der Gewinnung, Überprüfung und Verarbeitung von planungsrelevanten Informationen auf.

Zusätzliche oder neuartige Methodenprobleme wirft aus diesen Gründen die Planung selbst nicht auf, jedenfalls nicht über diejenigen hinaus, die man seit langem in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften diskutiert. Es dürfte kaum sinnvoll sein, diese Fragen im Zusammenhang mit der Planung wieder aufzuwerfen. Dabei denke ich vor allem an die Problematik wertend-normativer Aussagen und die Frage der Verwendbarkeit mathematischer Kalküle.

Viel wichtiger scheint mir, daß man stärker als bisher die Erkenntnisbemühungen auf die Fakten der Realität konzentriert, um den Anforderungen der Wissenschaftstheorie an den empirischen Informationsgehalt und Bestätigungsgrad sozialwissenschaftlicher Gesetze und Theorien zu genügen und nicht zuletzt die Ansprüche der Unternehmungspraxis an die pragmatische Aufgabe der Betriebswirtschaftslehre zu berücksichtigen. Solange in unseren Theorien vielfach anstelle echter Erfahrungserkenntnisse noch Definitionen und bloße Annahmen und statt gültiger Randbedingungen ceteris-paribus-Klauseln auftreten, muß diese Seite der Forschung mit besonderem Nachdruck betont werden.

## VII.

Ich komme nun zu den zusammenfassenden Schlußfolgerungen meiner Überlegungen für die Betriebswirtschaftslehre als Wissenschaft.

Da erstens das spezifisch Ökonomische des wirtschaftlichen Handelns im Planen liegt und zweitens die Betriebswirtschaftslehre neben dem theoretischen gleichzeitig ein pragmatisches Wissenschaftsziel verfolgt, nimmt das Planungsproblem eine zentrale Stellung im Rahmen ihrer Erkenntnisbemühungen ein. Hieraus ergeben sich grundlegende theoretische Ansprüche an die Betriebswirtschaftslehre. Ihre Erkenntnisse sollen das wissenschaftliche Fundament des Wirtschaftens in den Unternehmungen bilden. Die von ihr entwickelten Modelle und Methoden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollen als Instrumente zur Lösung des Planungsproblems praktisch verwendbar sein.

Bei dieser Anwendung betriebswirtschaftlicher Forschungsergebnisse in der praktischen Planung laufen darüber hinaus sämtliche Bemühungen um die Umsetzung aller wissenschaftlichen Erkenntnisse in rationale Gestaltungsmaßnahmen zur Steuerung des Wirtschaftsprozesses in der Unternehmung zusammen. Daher muß eine sinnvolle pragmatische Synthese aller einschlägigen Einzelerkenntnisse erfolgen, die den verschiedensten anderen Disziplinen und Erfahrungsbereichen entstammen.

Zugleich stellt die praktische Planung den Prüfstein für die gewonnenen Forschungsergebnisse dar, da diese sich in der Anwendung zu bewähren haben. Anwendung von Wissen heißt stets, daß man es schlußfolgernd zur Vorhersage gegenwärtig noch unbekannter Tatbestände benutzt und sein Handeln dementsprechend ausrichtet. Die Abweichungen zwischen den geplanten Sollgrößen und den Istgrößen der zukünftigen Wirklichkeit zeigen nach der Realisation des Plans an, wieweit unsere Informationsbasis richtig und ausreichend gewesen ist. Indem man den Abweichungen auf den Grund geht, lassen sich unter Umständen fruchtbare Anregungen für die weitere Forschung gewinnen. Man kann die benutzten Hypothesen revidieren und eine verbesserte Ausgangsposition für spätere Anwendungen erreichen. In einem gewissen Sinne ist daher die Planung irgendwie ambivalent: Sie erzwingt und ermöglicht gleichzeitig die Bewährung und den Fortschritt wissenschaftlicher Erkenntnisse, Modelle und Methoden.

Die Betriebswirtschaftslehre kann — so ist festgestellt worden — die an sie gerichteten Ansprüche gegenwärtig nur zu einem geringen Teil erfüllen. Es bedarf zusätzlicher Bemühungen — vor allem empirisch-theoretischer Natur —, die über Begriffsbildung, bloße Beschreibung und logische Möglichkeitsanalyse im Rahmen idealer Entscheidungsmodelle hinauszuführen vermögen. Die Betriebswirtschaftslehre muß daher durch Anwendung in der Planung ihre Aussagen ständig an der Wirklichkeit kontrollieren und allmählich falsifikationsgeschützte Konjekturen durch empirisch fundierte Aussagen ersetzen. Ohne die Gründung großer Spezialinstitute und die enge Mitarbeit der Unternehmungen ist dieses Ziel unerreichbar.

Anzuraten ist darüber hinaus, daß der bestehenden Interdependenz der Sachbereiche von Teilplanungen in stärkerem Maße Rechnung getragen wird. So ist es z. B. nicht voll befriedigend und im Ergebnis oft fragwürdig, die eng verknüpften Probleme der Fertigungs-, Kapazitäts-, Kosten-, Investitions- und Finanzplanung unter Hinweis auf bestehende Prioritäten getrennt zu behandeln und nachträglich im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wege der Anpassung zu koordinieren. Man ist daher bereits in steigendem Maße bemüht, durch umfassendere, komplexionierte Modelle der Interdependenz irgendwie beizukommen und für die früher kraft isolierender Abstraktion getrennten Planungsprobleme simultane Lösungen zu finden.

Trotz aller Bemühungen der Wissenschaft und Technik, dem Unternehmer Erkenntnisse, Methoden und Instrumente für die Bewältigung seiner Aufgaben an die Hand zu geben, wird man jedoch eines nicht ersetzen können: Stets wird ein entscheidender Anteil am Erfolg der Planung der Phantasie und Weitsicht und dem Einfallsreichtum des in die Zukunft weisenden schöpferischen Denkens zuzuschreiben sein, womit der Unternehmer neue Ziele absteckt und neuartige Mittel und Wege zu ihrer Verwirklichung findet.

Bei diesen Tätigkeiten des Entdeckens vermag die Wissenschaft bisher nur wenig Hilfestellung zu leisten. Das Wirtschaften und damit die Planung werden daher stets als ein besonderer geistiger Anspruch an den Menschen gerichtet sein, als ein Anspruch, der nur in fruchtbarer Kombination von methodisch gesichertem Wissen und Intuition, von Logik, Erfahrung und schöpferischen Ideen auf die Dauer erfolgreich zu bewältigen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Koordination der Planung im Großunternehmen

Von Prof. Dr. *Horst Albach* (Bonn)

## Erster Teil: Problemstellung

### 1. Die Planung in Großunternehmen

#### a) Die Planungsmentalität

Als 1901 die United States Steel Corporation von John Pierpont Morgan gegründet wurde, soll sich der Erwerb der Carnegie Steel Corporation in der folgenden Weise vollzogen haben: Morgan erkundigte sich bei Carnegie nach dem Preis des Unternehmens. „Carnegie schickte ihm ein Stück Papier, auf dem nur die Ziffer stand: 400 Millionen Dollar. Morgan schrieb unter die Ziffer: Yes"[1].

Diese Anekdote scheint mir kennzeichnend für eine Form der Unternehmensführung, die ich als „Unternehmensführung durch Einzelentschlüsse" bezeichnen möchte. Ihr kann die „Unternehmensführung durch Planung" gegenübergestellt werden. Die Bedeutung der Unternehmensführung durch Planung ist seit den Zeiten von Andrew Carnegie und J. P. Morgan beträchtlich gestiegen. Die Entwicklung wissenschaftlicher Planungsmethoden hat dazu erheblich beigetragen. Aber auch heute hat sich in den Großunternehmen die Unternehmensführung durch Planung noch nicht allgemein durchgesetzt. Bei meinen Gesprächen mit leitenden Herren deutscher Großunternehmen[2] bin ich immer wieder auf die „Planungsbarriere" hingewiesen worden, die bei vielen Unternehmern bestehe. Ein Gesprächspartner umriß das mit den Worten: „Zur langfristigen Planung hat man überhaupt keine pragmatische Einstellung." Ein Leiter der Abteilung Konzernplanung

---

[1] *Cartier* R., 50 mal Amerika, zitiert nach *Böddeker*, G., Mut zur Größe, Die europäische Industrie im Feuer des Wettbewerbs, Oldenburg und Hamburg 1966, S. 204. Zur Gründung der United States Steel Corporation vgl. ausführlich *Seager*, H. R. und C. A. *Gulick*, Jr., Trust and Corporation Problems, New York 1929, Kapitel 13 und 14; vgl. ferner *Williamson*, H. F., (Hrsg.), The Growth of the American Economy, New York 1946, S. 478.

[2] Bei der Vorbereitung dieses Referates habe ich zehn Großunternehmen der chemischen Industrie, der stahlerzeugenden und der stahlverarbeitenden Industrie besucht und mich über die in diesen Unternehmen angewandten Planungs- und Koordinationstechniken unterrichtet. Ich danke den Herren für die mir erteilten Auskünfte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellte fest: „Die Führungskräfte stehen Planungstechniken fremd gegenüber. Wir haben drei Jahre gebraucht, um die Herren davon zu überzeugen, daß es sinnvoller ist, das Fingerspitzengefühl zu ersetzen."

Die Planung, insbesondere die langfristige Planung, setzt eine bestimmte unternehmerische Mentalität voraus. Diese Mentalität ist nach meinen Erfahrungen in den deutschen Großunternehmen unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Ausbildung der Unternehmer spielt hierbei offenbar eine nicht zu unterschätzende Rolle. Eine Untersuchung über die Koordination der Planung im Großunternehmen muß voraussetzen, daß diese unternehmerische Planungsmentalität vorhanden ist.

### b) Die Verbreitung formaler Planungsmethoden

Selbst in den Unternehmen, in denen ein Planungswille besteht, werden nicht immer formale Methoden der Unternehmensplanung eingesetzt. Das gilt weniger für die kurzfristige als für die langfristige Planung. Das Stanford Research Institute hat darüber eindrucksvolle Zahlen veröffentlicht[3]. Von den 3.600 größten Industrieunternehmen der Vereinigten Staaten von Amerika haben nur 20 % formale Planungssysteme. Nur 60 % der 500 größten Industrieunternehmen der USA wenden formale Planungstechniken an. Weitere 24 % erklärten, daß sie formale Planung einführen wollten.

| Größe / Zeit | Umsatz in Mio. Dollar | | |
|---|---|---|---|
| | 250 – 500 | 500 – 1000 | über 1000 |
| über 4 Jahre ..... | 35 | 37 | 55 |
| bis 4 Jahre ..... | 32 | 33 | 27 |
| keine ..... | 33 | 30 | 18 |

*Quelle:* Stanford Research Institute, Planning in Business, Summary of Information Presented at a Conference on Planning for Industrial Growth in May 1963, Menlo Park, Calif., 1963, S. 3.

Abbildung 1. Formale Planung. Erfahrungszeit und Unternehmensgröße (Prozent)

[3] Stanford Research Institute, Planning in Business, Summary of Information Presented at a Conference on Planning for Industrial Growth in May 1963, Menlo Park, Calif., 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1 zeigt, daß auch diejenigen Unternehmen, die formale Planungsmethoden anwenden, erst über eine verhältnismäßig kurze Erfahrung auf diesem Gebiet verfügen.

Unternehmen, die Regierungsaufträge durchführen, wenden im allgemeinen in stärkerem Maße formale Planungsmethoden an als Unternehmen in der Konsumgüterindustrie. Das zeigt Abbildung 2.

| Branche / Zeit | Konsumgüter-industrie | Investitions-güterindustrie | Regierungs-aufträge |
|---|---|---|---|
| über 4 Jahre ..... | 30 | 33 | 35 |
| bis 4 Jahre ..... | 25 | 24 | 37 |
| keine ..... | 45 | 43 | 28 |

*Quelle:* Stanford Research Institute, Planning in Business, Summary of Information Presented at a Conference on Planning for Industrial Growth in May 1963, Menlo Park, Calif., 1963, S. 3.

Abbildung 2. Formale Planung. Erfahrungszeit und Wirtschaftszweig (Prozent)

Holt berichtet über eine Untersuchung von 29 norwegischen Unternehmen, von denen nur 48 % eine langfristige Finanzplanung durchführten[4]. Nähere Angaben enthält Abbildung 3.

Becker berichtet von einer Befragung, die bei 1.400 Industriefirmen in Baden-Württemberg und Bayern im Herbst 1962 durchgeführt wurde[5]. Danach waren zwar 93 % der antwortenden Firmen von der Notwendigkeit der Planung überzeugt, 21 % hatten aber überhaupt noch keine Pläne, und nur 58 % planten mehr als drei Teilbereiche im Unternehmen, kamen also einer Planung des Gesamtunternehmens nahe. Bei meinen Gesprächen stellte sich heraus, daß keines der besuchten Unternehmen seine Planungsmethode in der praktizierten Form länger als ein Jahr eingesetzt hatte.

Das IFO-Institut in München hat in Zusammenarbeit mit dem Rationalisierungs-Kuratorium der deutschen Wirtschaft und dem Institut Européen d'Administration des Affaires eine Befragung über die

[4] *Holt*, K., Unternehmenspolitische Aspekte der Investitionstätigkeit in norwegischen Unternehmen, Management International 1963, Heft 5, S. 43.

[5] *Becker*, C., Ein Unternehmer unserer Zeit, Reden und Aufsätze, hrsg. vom Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e.V., Düsseldorf - Wien 1965, S. 87.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| Größe / Planung | Klein-unternehmen 100—200 Beschäftigte | Mittlere Unternehmen 200—500 Beschäftigte | Größere Unternehmen 500—1500 Beschäftigte | Großunternehmen über 1500 Beschäftigte | Zusammen |
|---|---|---|---|---|---|
| vorhanden ..... | 13 | 22 | 88 | 100 | 48 |
| Planungszeitraum ..... | | | | | |
| 2 Jahre ..... | — | — | 12 | — | 7 |
| 4 Jahre ..... | — | 50 | 12 | — | 14 |
| 5 Jahre ..... | 100 | 50 | 52 | 100 | 65 |
| 8 Jahre ..... | — | — | 12 | — | 7 |
| 10 Jahre ..... | — | — | 12 | — | 7 |
| nicht vorhanden .. | 87 | 78 | 12 | 0 | 52 |

*Quelle:* *Holt*, K., Unternehmenspolitische Aspekte der Investitionstätigkeit in norwegischen Unternehmen, Management International 1963, Heft 5, S. 43.

Abbildung 3. Langfristige Finanzplanung und Unternehmensgröße
29 norwegische Unternehmen (Prozent)

Planungsmethoden in der deutschen Industrie durchgeführt. Erste Ergebnisse dieser Befragung sind inzwischen veröffentlicht worden[6a]. In diese Untersuchung wurden aber nur 1568 planende Unternehmen einbezogen, so daß die Untersuchung kein repräsentatives Bild über die Verbreitung formaler Planungssysteme in der deutschen Wirtschaft insgesamt gibt. Aber auch in der der Befragung zugrunde liegenden Gesamtheit haben nur 11 % der Unternehmen Investitions- bzw. Finanzpläne, die sich über vier und mehr Jahre erstrecken, und immerhin 38 % der Unternehmen haben nur Investitionspläne für ein Jahr.

Auch in denjenigen Unternehmen, die Pläne aufstellen, überwiegen Einzelpläne. Gesamtpläne werden nur von etwas mehr als einem Drittel der in die Untersuchung einbezogenen Unternehmen aufgestellt.

---

[6a] Vgl. *Bemerl*, R., F. O. *Bonhoeffer* und W. *Strigel*, Wie plant die Industrie, Wirtschaftskonjunktur 18 (1966), Heft 1; Frieauff, F. L., Langfristige Pläne sind Mangelware — Die Hektik des Tages bestimmt die Führungspraxis, Der Volkswirt 20 (1966), S. 2190.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| Pläne \ Größenklasse | bis 199 Beschäftigte | 200—999 Beschäftigte | über 1000 Beschäftigte | Insgesamt |
|---|---|---|---|---|
| Gesamtplanung üblich . | 22 | 38 | 60 | 37 |
| nur Einzelpläne ..... | 58 | 56 | 39 | 53 |
| keine schriftlichen Pläne | 20 | 6 | 1 | 10 |
| Summe ..... | 100 | 100 | 100 | 100 |

*Quelle:* IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, München, Abteilung Konjunktur- und Investitionstest, 1966.

Abbildung 4. Aufstellung von Plänen (Prozent)

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Verbreitung der Gesamtplanung in den verschiedenen Unternehmensgrößen.

Bemerkenswert ist das Ergebnis der Untersuchung des IFO-Instituts, daß 41 % der Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten Planungsrechnungen mit Hilfe spezieller mathematischer Verfahren durchführen oder deren Einsatz planen, während nur 9 % der Unternehmen mit weniger als 1000 Beschäftigten Planungsrechnungen verwenden. Für den Einsatz der Planungsrechnung ist offenbar Voraussetzung, daß das Unternehmen über eine elektronische Datenverarbeitungsanlage verfügt. 58 % der großen Unternehmen berichten, daß sie eine elektronische Datenverarbeitungsanlage benutzen, während nur 8 % der kleinen Unternehmen mit einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage arbeiten. Man wird nicht fehlgehen in der Annahme, daß die 41 % der großen Unternehmen, die Planungsrechnungen einsetzen, unter den 58 % zu suchen sein werden, die über eine elektronische Datenverarbeitungsanlage verfügen.

### 2. Die Struktur des Planungsprozesses im Großunternehmen

#### a) Die zeitliche Struktur des Planungsprozesses

Ich setze nunmehr voraus, daß formale Methoden der Planung im Großunternehmen eingesetzt werden. Diese Planung weist eine bestimmte zeitliche und sachliche Struktur auf.

In der zeitlichen Struktur des Planungsprozesses können die Ablaufstruktur und die Fristigkeitsstruktur unterschieden werden.

Jede Planung durchläuft bestimmte Phasen. Man kann im wesentlichen vier solcher Phasen unterscheiden[6]:

[6] *Efferson* unterscheidet vier Phasen: Die Planaufstellung, die Planorganisation, die Plandurchführung und -integration, die Plankontrolle. Vgl. *Efferson,* C., Organization of the Planning Process, in: Haire, M. (Hrsg.), Organization Theory in Industrial Practice, New York - London 1962, S. 88, hier S. 93; s. auch *Koch,* H., Betriebliche Planung, Wiesbaden 1961, S. 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Die Planaufstellung
2. Die Plankoordination
3. Die Plandurchführung
4. Die Plankontrolle

Ich nenne dieses Phasenschema die Ablaufstruktur des Planungsprozesses. Die Plankontrolle wirkt durch einen Rückkopplungseffekt auf die Planaufstellung zurück.

Nach der Fristigkeit der Pläne kann man kurzfristige, mittelfristige und langfristige Pläne unterscheiden. Sie können entweder seriell oder parallel miteinander verbunden sein. Abbildung 5 und Abbildung 6 geben diese Möglichkeiten wieder[7].

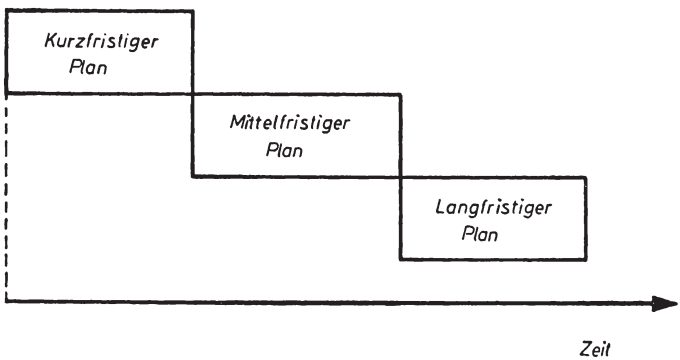



Abbildung 5

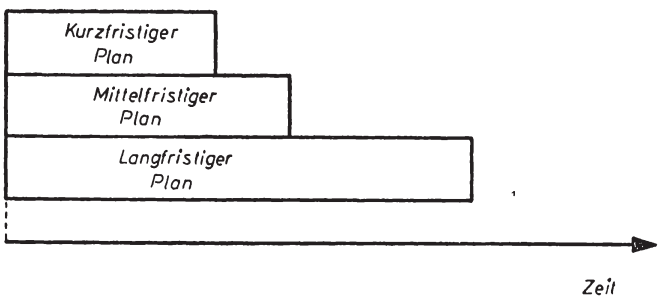



Abbildung 6

[7] Vgl. *Oberbeck*, Th. E., A Mathematical Model of Long Range Planning, Logistics Review and Military Logistics Journal 1965, Bd. 1, Nr. 1, S. 38.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Serielle und parallele Fristigkeitsstruktur der Planung können auch kombiniert auftreten. Das zeigt Abbildung 7.

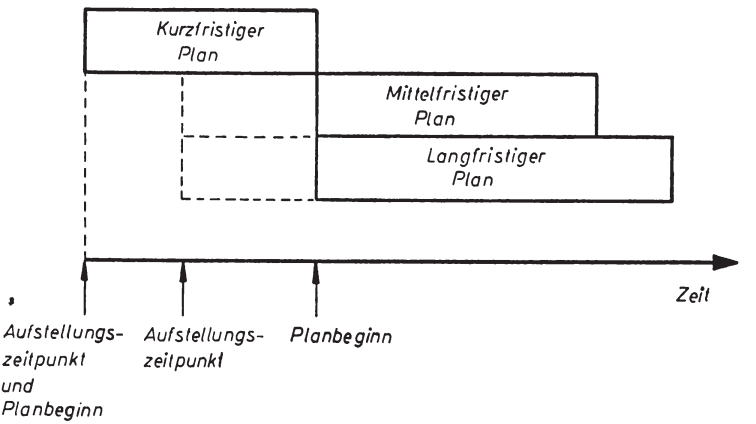



Abbildung 7

Eines der von mir besuchten Unternehmen hat eine serielle Fristigkeitsstruktur der Planung. Die kurzfristige Planung erstreckt sich über ein halbes Jahr. Daran schließt sich die mittelfristige Planung bis zwei Jahre an. Die langfristige Planung erfaßt den anschließenden Zeitraum von zwei bis zehn Jahren.

Die anderen sieben Unternehmen, bei denen langfristige Pläne vorhanden sind, haben eine parallele Fristigkeitsstruktur ihrer Pläne. Dabei überwiegt die Einteilung in kurzfristige Pläne, die sich über einen Zeitraum von einem Jahr erstrecken, und langfristige Pläne, die einen Zeitraum von fünf Jahren erfassen. Ein Unternehmen stellt kurzfristige Pläne für drei Monate, mittelfristige Pläne für zwölf Monate und langfristige Finanzpläne für fünf Jahre auf. Die Pläne für Einzelinvestitionen erstrecken sich über fünf bis zehn Jahre.

In einem Unternehmen wird die kombiniert seriell-parallele Fristigkeitsstruktur der Planung angewandt. Die kurzfristige Planung ist eine Jahresplanung. Der Jahresplan ist nach Monaten unterteilt. Er wird zum 1. 1. eines jeden Jahres für das folgende Jahr aufgestellt. Die mittelfristige Planung wird als Richtwertplanung für drei Jahre, und zwar zum 1. 7. eines jeden Jahres für die auf den 31. 12. folgenden drei Jahre aufgestellt. Gleichzeitig wird auf den 1. 1. des folgenden Jahres ein langfristiger Plan als Perspektivplan über die kommenden zehn Jahre angefertigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### b) Die sachliche Struktur des Planungsprozesses

Der Gesamtplan eines Großunternehmens setzt sich aus zahlreichen Teilplänen zusammen. Zwei Grundprinzipien einer Einteilung des Planungsprozesses im Großunternehmen lassen sich unterscheiden:

1. Die Funktionsstruktur des Planungsprozesses
2. Die Spartenstruktur des Planungsprozesses.

Diese beiden Prinzipien können auch kombiniert auftreten.

Die Funktionsstruktur des Planungsprozesses wird durch die Abbildung 8 beispielhaft wiedergegeben.

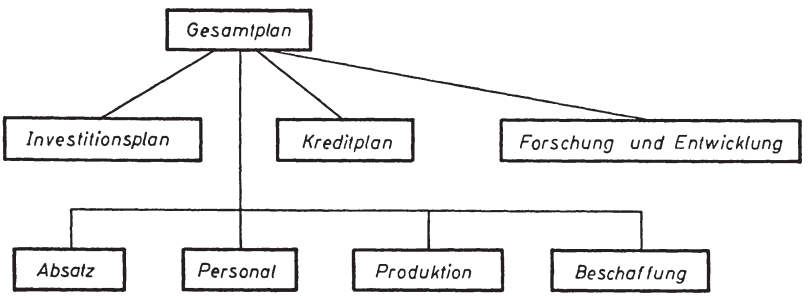



Abbildung 8

Bei der Funktionsstruktur werden die Pläne der verschiedenen Unternehmens- und Werksbereiche nach Funktionen zentral zusammengefaßt. Bei einer Spartenstruktur des Planungsprozesses sind die Funktionsbereiche dagegen nur Teile der Spartenpläne. Das zeigt Abbildung 9.

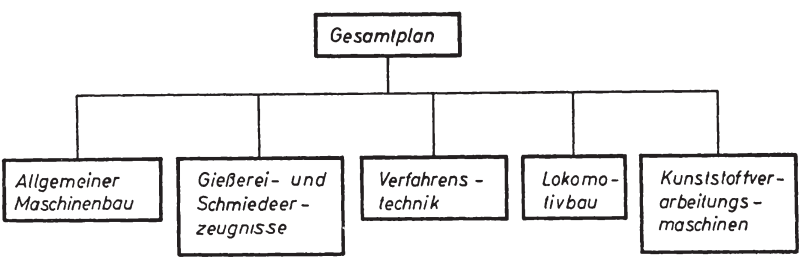



Abbildung 9



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im allgemeinen werden Funktionsstruktur und die Spartenstruktur miteinander kombiniert, wie es z. B. Abbildung 10 zeigt[8].

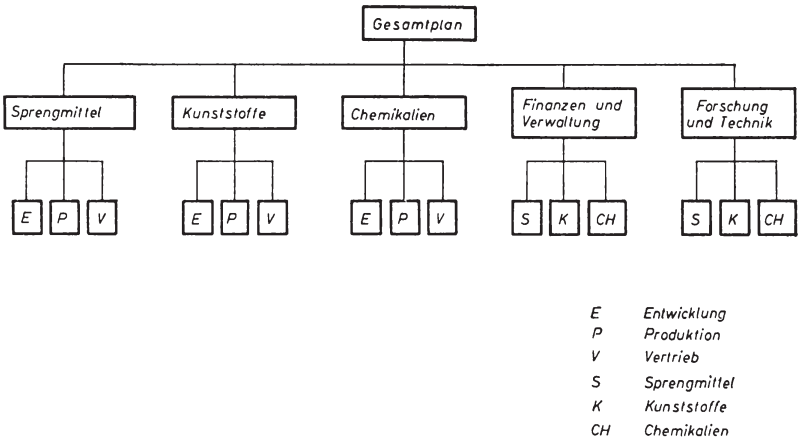



Abbildung 10

Aufgabe dieser Arbeit ist es zu untersuchen, welche Modelle im Großunternehmen angewandt werden bzw. angewandt werden können, um die zeitlichen und sachlichen Teile des Planungsprozesses aufeinander abzustimmen.

### 3. Definitionen

#### a) Großunternehmen

Es gibt bereits eine Vielzahl von Vorschlägen für die Definition eines Großunternehmens[9]. Aus der Themenstellung dieser Arbeit ergibt sich

[8] In Anlehnung an den Bericht über die Organisationsstruktur bei der Dynamit Nobel Aktiengesellschaft von *Simoneit,* F., Die neuen Bosse, Düsseldorf und Wien 1966, S. 116.

[9] Vgl. u. a. *Cassier,* S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen — Das Verhältnis zwischen Kapitaleigentum und Entscheidungsgewalt, Frankfurt 1962, S. 20 ff. Cassier definiert ein Großunternehmen allgemein „als ein einzelwirtschaftliches Gebilde, das auf den Märkten für Güter- und Dienstleistungen, zugleich auf dem Arbeitsmarkt und ebenso auf dem Kapitalmarkt gesamtwirtschaftlich spürbare Wirkungen hervorrufen müßte, wenn es seine Geschäftstätigkeit beenden würde". Pragmatisch definiert er ein Großunternehmen durch mindestens eines der folgenden Größenmerkmale: 1. Belegschaft von mindestens 10.000 Arbeitskräften, 2. Jahresumsatz von mindestens 500 Millionen DM, 3. Bilanzsumme von mindestens 500 Millionen DM, 4. Nominalkapital von mindestens 100 Millionen DM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Notwendigkeit einer weiteren Definition. Ich spreche von einem Großunternehmen dann, wenn zwei Definitionsmerkmale erfüllt sind:

1. Der Planungsprozeß weist eine zeitliche und sachliche Struktur auf, deren Elemente organisatorisch verselbständigt sind. Insbesondere erfolgt die Informationsbeschaffung durch andere Instanzen als die Planaufstellung und die Entscheidung.
2. Die Kosten der Kommunikation aller Abteilungen mit allen anderen Abteilungen sind sehr hoch.

Nur wenn diese beiden Bedingungen vorliegen, ist die Koordination der Planung ein echtes Problem.

### b) Koordination

Unter Koordination der Planung sollen hier Methoden verstanden werden, die eingesetzt werden, um

1. knappe gemeinsame Ressourcen nach einer einheitlichen Rangordnung auf die Teilbereiche des Planungsprozesses zu verteilen und/oder
2. die Entscheidungskriterien der Instanzen, denen Teilbereiche des Planungsprozesses übertragen sind, auf das Gesamtziel des Unternehmens auszurichten[10].

---

[10] *Kosiol* begreift unter Koordination nur den zweiten Aspekt: „Die Koordination ist das konstituierende Ordnungsprinzip der Organisation und damit das verbindende Gestaltungsmittel der integrativen Strukturierung von Unternehmungen. Sie ist in ihren drei Formen der Gleichordnung, Über- und Unterordnung Ausdruck der technischen Organisationsprinzipien der Zweckmäßigkeit und des Gleichgewichts. Durch sie erfolgt die konsequente Ausrichtung aller strukturierender Maßnahmen auf die Gesamtaufgabe als Mittelpunkt, ihre sachgerechte Verteilung auf das gesteckte Endziel der Unternehmung". Vgl. *Kosiol*, E., Organisation der Unternehmung, in: *Gutenberg*, E., (Hrsg.), Die Wirtschaftswissenschaften, 46. Lieferung, Wiesbaden 1962, S. 76. Nach *Meier* liegt Koordination dann vor, wenn Methoden angewandt werden, um „die Durchführung der auf verschiedene Bereiche verteilten Teilaufgaben im Hinblick auf das Unternehmungsziel auszurichten", Vgl. *Meier*, A., Koordination in der Leistungsorganisation, Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung 1961, S. 538, hier S. 540. In diesem Sinne spricht auch H. *Hax* von Koordination: „Koordination bedeutet in diesem Zusammenhang Lenkung der Tätigkeiten auf ein bestimmtes Ziel hin". Vgl. *Hax*, H., Die Koordination von Entscheidungen — Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Heft 17, Köln - Berlin - Bonn - München 1965, S. 9. *Bleicher* versteht unter Koordination den Oberbegriff zu den Begriffen Zentralisation und Dezentralisation. Vgl. *Bleicher*, K., Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmungen, Berlin 1966, S. 57; *O'Donnell* hat diese Form der Koordination auf die kurze Formel gebracht: „coordonner signifie commander ensemble". Vgl. *O'Donnell*, C., Coordination des plans des entreprises et des objectifs économiques de la nation, in: *Bloch-Lainé*, F. und F. *Perroux* (Hrsg.), L'entreprise et l'économie du XX$^{e}$ siècle, Bd. 1, L'entreprise et son environnement, Paris 1966, S. 145.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stimmen die Abteilungsziele mit dem Unternehmensziel überein, dann ist das Unternehmen ein Team[11]. In einem Team ist nur Koordination im Sinne einer Verteilung gemeinsamer knapper Ressourcen erforderlich. Stimmen die Abteilungsziele mit dem Unternehmensziel nicht überein, dann liegt eine Koalition vor. Maßnahmen der Koordination richten sich in der Koalition auch darauf, die Teambedingung herzustellen[12].

Die Koordination der Planungsbereiche kann einmal durch Integration in einem Gesamtplan erfolgen. Man könnte in diesem Falle von „Koordination durch Zentralisation" sprechen. Da der Begriff der Zentralisation in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre aber in sehr unterschiedlicher Form Verwendung findet[13], ziehe ich es vor, von „direkter Koordination" zu sprechen.

Die Koordination der Planungsbereiche kann zum anderen durch Information über bestimmte Planungsdaten erfolgen. Ein System von Preisen für die knappen Ressourcen stellt z. B. spezielle Planungsdaten dar. In diesem Falle werden nur Teilpläne aufgestellt. Einer Integration dieser Teilpläne in einem Gesamtplan bedarf es nicht. Man könnte in diesem Falle entsprechend von „Koordination durch Dezentralisa-

---

Der hier verwandten Definition kommt *Chamberlain* näher: La gestion des actifs implique l'intégration (ou coordination) des divers flux stratégiques qui determinent la façon dont on utilisera les actifs pour atteindre les objectifs préalablement définis". *Chamberlain*, N. W., La coordination entre le plan de l'entreprise et des objectifs économiques de la nation, in: *Bloch-Lainé*, F. und F. *Perroux* (Hrsg.), L'entreprise et l'économie du XXe siècle, a.a.O., S. 171, hier S. 172. Einen sehr weiten Begriff der Koordination, der den hier eingeführten umschließt, verwendet *Gutenberg:* „Dieses Einfügen von Tätigkeiten in eine Ordnung bezeichnet man als Koordinierung". Vgl. *Gutenberg*, E., Unternehmensführung, Wiesbaden 1962, S. 68.

[11] Vgl. hierzu *Albach*, H., Zur Theorie der Unternehmensorganisation, Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung 1959, S. 238, hier S. 247 und die dort angegebene Literatur.

[12] Mit diesem Problem hat sich Hax ausführlich beschäftigt. Vgl. *Hax*, H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 196 ff.

[13] *Gutenberg* versteht unter Zentralisation die Erweiterung der Kontrollspanne, unter Dezentralisation die Verkleinerung der Kontrollspanne. Vgl. *Gutenberg*, E., Unternehmensführung, Wiesbaden 1962, S. 116. *Bleicher* meint mit Zentralisation die Zusammenfassung von Aufgaben, mit Dezentralisation die Aufteilung von Aufgaben. Vgl. *Bleicher*, K., Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmung, a.a.O., S. 38. Ich spreche von Dezentralisation dann, wenn der Entscheidungsspielraum entscheidungsgebundener Abteilungen größer als Null ist, von Zentralisation dagegen, wenn die weisungsgebundenen Abteilungen keinen eigenen Ermessensspielraum bei ihren Entscheidungen haben. *Marschak* und *Beckmann* verstehen unter Zentralisation und Dezentralisation bestimmte Informationsstrukturen. Vgl. *Marschak*, Th., Elements for a Theory of Teams, Management Science, Bd. 1, 1955, S. 127—137; *Beckmann*, M., Team and Decision Problems in Airline Reservations, Econometrica 26, No. 1, 1958, S. 134—145. Weitere literarische Hinweise zur Begriffsbildung finden sich bei *Bleicher*, a.a.O., S. 29 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion" sprechen. Aus den oben genannten Gründen verwende ich die Bezeichnung „indirekte Koordination".

Von Koordination der Planung kann aber auch in einem weiteren Sinne gesprochen werden. Die Planung des Großunternehmens geht von bestimmten Annahmen über die Pläne anderer Wirtschaftseinheiten aus. Dabei kann es sich um die Pläne von Geschäftsfreunden und Konkurrenten und um die Entscheidungen der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik handeln. Sind diese Pläne nicht aufeinander abgestimmt, erweisen sich die Annahmen des Unternehmens als falsch. Die auf diesen Annahmen aufbauenden Pläne lassen sich nicht durchführen. Ziel des Unternehmens wird es also sein, seine Pläne auf die Pläne der anderen Wirtschaftseinheiten, die auf seine eigenen Pläne einen Einfluß ausüben können, abzustimmen.

Ich spreche von Koordination im weiteren Sinne, wenn Abstimmungsmechanismen zwischen Unternehmensplan und Wirtschaftsplan anderer Wirtschaftseinheiten behandelt werden.

Im folgenden wird nur die Koordination der Planung von Großunternehmen in marktwirtschaftlichen Systemen behandelt. Die Probleme der Plankoordination sozialistischer Betriebe können hier nicht untersucht werden[14].

Im zweiten Teil dieser Arbeit wird die Koordination der Planung innerhalb des Großunternehmens behandelt. Der dritte Teil beschäftigt sich mit Problemen der Koordination der Planung mit Plänen anderer Wirtschaftseinheiten.

## Zweiter Teil: Die Koordination der Planung innerhalb des Großunternehmens

### 1. Die Voraussetzungen der Koordination

#### a) Die Organisatonsstruktur

Die Notwendigkeit der Koordination der Planung innerhalb des Unternehmens ergibt sich, wie gezeigt wurde, aus der Planungsstruktur.

[14] Vgl. hierzu *Thalheim,* K. C., Die Wirtschaft der Sowjetzone in Krise und Umbruch, Berlin 1964 passim; *Heuer,* H., Zur Organisation der Betriebsplanung in der volkseigenen Industrie des sowjetischen Besatzungsgebietes, Berlin 1958; *Apel,* E. und G. *Mittag,* Neue Grundsätze unserer Perspektiv- und Jahresplanung, Deutsche Finanzwirtschaft 1964, Nr. 18, S. 4; *Arzt,* W. und L. *Kannengießer,* Koordinierungsvereinbarung als ein Mittel der ökonomischen Leitung zur Lösung von Komplexaufgaben der technisch-ökonomischen Entwicklung, Staat und Recht 1964, Heft 10, S. 1803; *Weber,* A., Die Koordinierungsvereinbarung im Bereich der VVB Lacke und Farben half uns, die ökonomische Leitung zu entwickeln, Vertragssystem 1964, Nr. 12, S. 444; *Wittbrodt,* H. und L. *Kannengießer,* Die neue Rechtsform der Koordinierungsvereinbarung aus der Sicht der naturwissenschaftlichen Grundlagenforschung, Vertragssystem 1964, Nr. 12, S. 441; *Ulbricht,* W., Probleme der Perspektivplanung bis 1970, Neues Deutschland vom 19. 12. 1965, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Planungsstruktur erfährt in der Organisationsstruktur des Unternehmens ihre organisatorische Verankerung. Die einzelnen Teilbereiche der Unternehmensplanung werden verschiedenen Abteilungen im Unternehmen übertragen. Die organisatorische Regelung des Planungsprozesses ist daher die erste entscheidende Voraussetzung für die Koordination der Planung.

Eine bestimmte Form der Organisationsstruktur ist dagegen nicht Voraussetzung für die Koordination. Es besteht aber eine Wechselwirkung zwischen Organisationsstruktur und Koordination der Planung. Manche Organisationsformen lassen eine leichtere Koordination der Pläne zu als andere[15]. Auf diese Abhängigkeit wird bei der Darstellung der Koordinationsmethoden eingegangen.

### b) Die Interdependenz der Entscheidungen

Voraussetzung der Koordination ist zweitens, daß die Teilbereiche der Planung im Großunternehmen interdependent sind. Eine solche Interdependenz besteht nicht, wenn die von den einzelnen Abteilungen benötigten Ressourcen nicht knapp sind und wenn die Entwicklungsrichtung des Unternehmens nicht einheitlich bestimmt werden muß. In diesen beiden Fällen besteht kein Bedürfnis nach Koordination der Planung. Im allgemeinen liegen diese Bedingungen aber nicht vor, so daß eine Interdependenz der betrieblichen Teilbereiche besteht. „Je knapper die Mittel sind und je anspruchsvoller das strategische Entwicklungsprogramm des Unternehmens ist, um so stärker konkurrieren die einzelnen Teilbereiche des Unternehmens um diese knappen Mittel[16]." Es bedarf in diesem Falle einer Koordination der Planungsbereiche.

### c) Die Überschaubarkeit der Planungsbereiche

Eine Koordination der Planungsbereiche kann direkt oder indirekt erfolgen. Direkte Koordination stellt höhere Anforderungen an die Überschaubarkeit der interdependenten Teilbereiche als die indirekte Koordination.

---

[15] Vgl. hierzu auch *Bleicher*, K., Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmungen, a.a.O., S. 97 ff. Nach *Bleicher* ist die Koordination bei „verrichtungszentralisiertem Verteilungszusammenhang" einfach (S. 102). Die Koordinierungsprobleme sind bei „objektzentralisiertem Verteilungszusammenhang" schwieriger (S. 108). Eine Koordination ist nach Bleicher bei „trägerzentralisiertem Verteilungszusammenhang" „nur sehr unvollkommen" möglich (S. 113).

[16] *Albach*, H., Das System der modernen betrieblichen Planung, Wehrtechnische Monatshefte 62 (Oktober 1965), Heft 10, S. 424, hier S. 426.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### *c. 1) Die Überschaubarkeit der Planungsbereiche bei direkter Koordination*

Direkte Koordination der Planung setzt Überschaubarkeit der Teilbereiche voraus. Überschaubarkeit ist ein relativer Begriff. Er hängt von dem Umfang der Koordinationstätigkeiten, von der Gleichartigkeit und Wiederholbarkeit der Koordinationsaufgaben und von der Organisation der Koordination selbst ab.

Die Zahl der betrieblichen Teilbereiche ist ein erster wichtiger Anhaltspunkt für die Überschaubarkeit der Planungsbereiche. Cassier weist darauf hin, „der hohe Konzentrationsgrad der Unternehmen in der Schwerindustrie begünstigt das Zustandekommen der Montan-Union, weil man es mit einem überschaubaren und koordinierbaren Kreis weniger Großunternehmen zu tun hat“[17]. Diese Beobachtung gilt auch für die innerbetriebliche Koordination. Hier hat das Problem der Überschaubarkeit in den Untersuchungen über die Kontrollspanne seinen Niederschlag gefunden[18].

Die Überschaubarkeit der Beziehungen bei direkter Koordination wird durch ein einheitliches Rechnungswesen und eine einheitliche Form der Planungsrechnung im Unternehmen erhöht. In allen von mir besuchten Unternehmen war diese Voraussetzung erfüllt.

### *c. 2) Die Überschaubarkeit der Planungsbereiche bei indirekter Koordination*

Wird die Zahl der Planungsbereiche so groß, daß die Koordination in einem Gesamtplan zu schwerfällig oder ganz unmöglich wird, kann eine indirekte Koordination erfolgen. Böddeker vertritt die Ansicht, daß diese Größe bei der General Motors Corporation erreicht ist: „Wie das Römische Reich auf der Höhe seiner Macht von der Hauptstadt Rom aus nicht mehr überblickt werden konnte, so entzieht sich auch General Motors der Übersicht eines einzelnen Mannes oder einer Gruppe von Männern[19].“ Simoneit weist auf eine ähnliche Erscheinung bei den Farbenfabriken Bayer hin: „Selbst für einen Chemiker im Top eines Chemie-Konzerns ist es unmöglich geworden, noch Details über alle seine Produkte zu wissen. Die Farbenfabriken Bayer führen 8.000 Verkaufsprodukte, und ihr Chef Hansen bekennt: ‚Die einzelnen Farbstoffe kenne ich nicht, nur die ganzen Gruppen‘[20].“

---

[17] *Cassier*, S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen, a.a.O., S. 177.

[18] Vgl. hierzu *Gutenberg*, E., Unternehmensführung, a.a.O., S. 114 und die dort angegebene Literatur.

[19] *Böddeker*, G., Mut zur Größe, Oldenburg und Hamburg 1966, S. 67.

[20] *Simoneit*, F., Die neuen Bosse, Düsseldorf - Wien 1966, S. 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber auch in diesen Unternehmen wird die Überschaubarkeit als Voraussetzung der Koordination durch die Organisationsstruktur hergestellt. Die einzelnen Teilbereiche werden in Sparten zusammengefaßt, die ihrerseits aufeinander abgestimmt werden können.

Die Überschaubarkeit der Planungsbereiche ist daher sowohl für die direkte als auch für die indirekte Koordination Voraussetzung.

### 2. Die Abhängigkeit der Koordination vom Planungsprozeß

#### a) Koordination und Planungsziel

Die Anforderungen an die Abstimmung der Planungsbereiche aufeinander hängt natürlich von der Stärke ab, mit der die Anlässe der Koordination, nämlich Unternehmensziel und knappe Ressourcen, wirken. Die Stärke dieser Wirkung hängt selbst aber wieder von dem Planungsprozeß ab.

Man kann zwei Ziele der Unternehmensplanung unterscheiden:

1. Das Ziel, einen optimalen Gewinn, gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Nebenbedingungen der Aufrechterhaltung eines bestimmten Wachstums, einer bestimmten Beschäftigtenzahl usw., zu erwirtschaften (Optimalplanung).
2. Das Ziel, einen befriedigenden Gewinn, gegebenenfalls auch unter Berücksichtigung von Nebenbedingungen, zu erzielen (Richtwertplanung).

Wird das erste Ziel verfolgt, dann gibt es im allgemeinen für jeden Planungsbereich eine einzige Lösung des Planungsproblems, die diesem Ziel genügt. Wird dagegen das zweite Ziel erstrebt, dann dürfte es in der Regel eine größere Zahl von Möglichkeiten geben, das Ziel zu verwirklichen.

Daraus folgt, daß die Anforderungen an die Koordination der Planungsbereiche bei Optimalplanung erheblich größer sind als bei Richtwertplanung. Je höher die Richtwerte gesetzt werden, die erzielt werden sollen, um so höher sind selbstverständlich die Anforderungen an die Koordination der Planungsbereiche im Unternehmen[21]. Die Optimalplanung kann als der Grenzwert der Richtwertplanung aufgefaßt werden.

---

[21] Einen numerischen Nachweis hierfür habe ich in meinem Simulationsmodell eines wachsenden Unternehmens gegeben: Zur Theorie des wachsenden Unternehmens, in: *Krelle*, W. (Hrsg.), Theorien des einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 34, S. 9, hier S. 70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### b) Koordination und Planelastizität

Nach ihrer Elasitizität kann man starre und elastische Pläne unterscheiden[22]. Starre Pläne werden veränderten Umweltbedingungen nicht angepaßt. Ein starrer Plan läßt sich mit einem einfacheren Koordinationssystem durchführen als ein elastischer Plan. Bei einem starren Plan können Datenänderungen nicht zu einer Neuverteilung der knappen Ressourcen oder zu einer Zielanpassung des Unternehmens führen. Das bedeutet, daß das Unternehmen Vorteile aus der Anpassung an die Datenänderung nicht nutzen kann. Die Vorteile der geringeren innerbetrieblichen Koordination werden also durch Nachteile einer mangelnden außerbetrieblichen Koordination erkauft.

Ein elastischer Plan dagegen stellt an die Koordination der Planung höhere Anforderungen. Elastische Pläne können entweder als Alternativpläne oder als Korrekturpläne aufgestellt werden.

Alternativpläne werden in der Praxis auch als Variantenrechnung bezeichnet. In einem Großunternehmen sind mehr als 40 Varianten eines langfristigen Gesamtplanes bis zum Jahre 1990 für verschiedene Umweltbedingungen durchgerechnet worden. Die Aufstellung derartig umfangreicher Alternativpläne erfordert eine außerordentlich intensive Koordination unter den beteiligten Planungsbereichen.

Unter einem Korrekturplan möchte ich einen Plan verstehen, der im Zeitpunkt einer Datenänderung für das neue Datensystem neu aufgestellt wird. Erfolgt also in einem Teilbereich eine Datenänderung und wird der Teilplan dieses Bereiches darauf abgestimmt, dann müssen alle anderen Teilbereiche mit diesem neuen Teilplan koordiniert werden. Korrekturpläne stellen offenbar besonders hohe Anforderungen an die Schnelligkeit der Koordination. Der Werksleiter eines größeren Haushaltgerätewerkes wies vor einiger Zeit darauf hin, daß Änderungsvorschläge von Kunden in einem kleineren und mittleren Betrieb sofort durchgeführt werden können, in einem Großunternehmen, dessen Produktionssteuerung maschinell erfolgt, jedoch mindestens einen Monat erfordern.

Verfolgt das Unternehmen das Ziel, bei Datenänderungen sich bietende Gewinnchancen nutzen zu können, dann soll mit Ackoff von Adaptivplanung gesprochen werden[23].

---

[22] Vgl. hierzu vor allem *Wittmann*, W., Unternehmung und unvollkommene Information, Köln und Opladen 1959, S. 175 ff.

[23] *Ackoff*, R. L., The Meaning of Strategic Planning, The McKinsey Quarterly, Summer 1966, S. 49, hier S. 57 ff. *Ackoff* spricht von dem Ziel des „adaptivizing". Luhmann unterscheidet zwei „Strategien der Systemelastizität", die Ausbaustrategie und die Ambivalenzstrategie. Vgl. *Luhmann*, N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 20, Berlin 1964, S. 152.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir stellen also fest, daß starre Richtwertplanung im Großunternehmen geringere Anforderungen an die Koordination der Planung stellt als adaptive Optimalplanung. In der Praxis herrscht nach meinen Beobachtungen die Richtwertplanung, zum Teil mit gewissen adaptiven Elementen, vor.

### c) Die optimale Koordination

Jeder Form des Planungsprozesses im Unternehmen sind mithin ganz allgemein bestimmte Anforderungen an das Koordinationssystem zugeordnet, das einen solchen Planungsprozeß ermöglicht. Es erhebt sich nun die Frage, warum ein Unternehmen ein bestimmtes System der Planung einsetzt. In der betriebswirtschaftlichen Theorie geht man im allgemeinen von der Annahme aus, daß die Unternehmen eine elastische Optimalplanung durchführen. Die empirischen Beobachtungen zeigen, daß viele Großunternehmen eine starre Richtwertplanung durchführen. In einem Unternehmen wurde darauf ausdrücklich hingewiesen: „Unsere Planung soll im wesentlichen dazu dienen, die Ertragslage zu stabilisieren, nicht zu optimieren" und „der Jahresplan wird nur revidiert, wenn sich die Daten so verändert haben, daß der Plan überhaupt nicht mehr stimmt." Bei den anderen Unternehmen liegen die Verhältnisse ähnlich.

Eine allgemeine Begründung für diese Tatsache soll hier in dem Begriff der optimalen Koordination gegeben werden. Der Einsatz der starren Richtwertplanung führt, verglichen mit der adaptiven Optimalplanung, zu einem Gewinnentgang. Dieser kann in drei Komponenten aufgespalten werden[24]:

1. Organisationsbedingter Gewinnentgang
2. Informationsbedingter Gewinnentgang
3. Zielkonfliktbedingter Gewinnentgang

Ein organisationsbedingter Gewinnentgang entsteht dann, wenn es bei der Übertragung von Teilaufgaben der Gesamtplanung an Abteilungen des Unternehmens nicht gelingt, operationale Teilziele vorzugeben, die mit dem Gesamtziel übereinstimmen.

Beispiel: Die Zielfunktion des Gesamtunternehmens ist Gewinnmaximierung. Der Planungsprozeß wird auf zwei Abteilungen, Absatzabteilung und Produktionsabteilung, aufgeteilt. Die Absatzabteilung plant mit dem Ziel der Absatzmaximierung. Die Produktionsabteilung plant mit dem Ziel der Minimierung der Durchschnittskosten. Ergebnis: Nur im Falle linearer Kostenfunktionen und konstanter Marktpreise führen die Partialziele zur

[24] Vgl. hierzu: *Sengupta*, S. S. und R. L. *Ackoff*, Systems Theory from an Operations Research Point of View, in: *von Bertalanffy*, L. und A. *Rapoport*, General Systems, Yearbook of the Society for General Systems Research, Bd. 10, 1965, S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erfüllung des Unternehmensziels. In allen anderen Fällen ergibt sich eine Abweichung des erzielten von dem möglichen Gewinn. Diese Abweichung ist der organisationsbedingte Gewinnentgang.

Ein informationsbedingter Gewinnentgang entsteht dann, wenn jede Abteilung ihre Planung ohne genaue Information über die Daten der anderen Abteilungen vornimmt und die Annahmen nicht mit den tatsächlichen Werten übereinstimmen.

Beispiel: Das Unternehmen des obigen Beispiels biete auf einem monopolistischen Markt an und habe lineare Kostenverläufe. Die Absatzabteilung maximiert den Gewinn auf Grund genauer Informationen über die Nachfragefunktion und die Kostenstruktur. Die Produktionsabteilung minimiert die Durchschnittskosten unter der Nebenbedingung, daß nicht mehr produziert wird, als die Absatzabteilung absetzen will. Die Produktionsabteilung bestimmt diese Nebenbedingung aus dem Absatz der Vorperiode. Ergebnis: Nur wenn das Absatzmaximum der Vorperiode gleich dem der laufenden Periode ist, führen die Partialziele zur Erfüllung des Unternehmensziels. In allen anderen Fällen ergibt sich eine Abweichung des erzielten von dem möglichen Gewinn. Diese Abweichung ist der informationsbedingte Gewinnentgang.

Ein zielkonfliktbedingt entgangener Gewinn entsteht dann, wenn die Abteilungen ihre Planung an Zielen orientieren, die nicht mit dem Unternehmensziel übereinstimmen.

Beispiel: In dem obigen Beispiel seien die Absatzpreise konstant, die Kostenkurven nicht linear. Die Produktionsabteilung erstrebt maximalen Ausstoß unter Berücksichtigung des Prinzips der Deckung der Durchschnittskosten. Ergebnis: Das Partialziel führt in jedem Falle zu einem geringeren Gewinn als dem, der bei Berücksichtigung des Unternehmensziels erreichbar wäre. Die entsprechende Abweichung ist der zielkonfliktbedingt entgangene Gewinn.

Diese entgangenen Gewinne können durch Koordination reduziert oder ganz beseitigt werden. Wir sprechen daher bei diesen entgangenen Gewinnen von potentiellen Koordinationsgewinnen. Diesen Koordinationsgewinnen stehen aber Koordinationskosten gegenüber. Zwei Arten solcher Koordinationskosten können unterschieden werden:

1. Pagatorische Kosten. Diese entstehen als Gehaltskosten infolge längerer Dauer der Planaufstellung bzw. infolge einer personellen Verstärkung der Planungsabteilungen. Es fallen ferner höhere Kosten verstärkter innerbetrieblicher Kommunikation und Kosten für die Meinungsbildung und Schulung der Planungsabteilungen mit dem Ziel an, die Abteilungsziele in Übereinstimmung mit den Unternehmenszielen zu bringen.
2. Entgangener Gewinn. Eine Verstärkung der Koordination führt zu einer stärkeren Unterordnung der einzelnen Abteilungen unter den Gesamtplan. Erlahmt dadurch die Initiative dieser Abteilungen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selbständig neue Möglichkeiten der Gewinnerzielung für das Unternehmen zu entdecken, dann entgehen dem Unternehmen potentielle Gewinne aus der Verwirklichung dieser Möglichkeiten.

Beide Kostenkomponenten der Koordination werden in der Praxis der Großunternehmen sehr wohl beachtet. Das Stanford Research Institute hat eine Übersicht über die Planungskosten amerikanischer Großunternehmen veröffentlicht (Abbildung 11).

| Unternehmensgröße / Planungskosten | Umsatz in Mio. Dollar | | |
|---|---|---|---|
| | unter 250 Mio. | 250 Mio. bis 1 Mrd. | über 1 Mrd. |
| über 1 Mio. ..... | — | — | 9 |
| 250 000 bis 500 000 ..... | — | 8 | 21 |
| 100 000 bis 250 000 ..... | 28 | 61 | 52 |
| unter 100 000 ..... | 72 | 31 | 18 |

*Quelle:* Stanford Research Institute, Planning in Business, Summary of Information Presented at a Conference on Planning for Industrial Growth in May 1963, Menlo Park, Calif., 1963, S. 3.

Abbildung 11. Planungskosten und Unternehmensgröße (Prozent)

In einem Großunternehmen der Stahlverarbeitung betonte das kaufmännische Vorstandsmitglied: „Planung kostet sehr viel und bindet sehr gute Leute." Auf das „Erlahmen von Initiative und Verantwortungsgefühl" weisen Fehlmann und Bleicher hin[25].

Nunmehr kann die optimale Koordination von Planungs- und zugehörigem Koordinationssystem definiert werden: Dasjenige Koordinationssystem ist optimal, bei dem die zusätzlichen potentiellen Koordinationsgewinne gleich den zusätzlich entstehenden Koordinationskosten sind.

Im folgenden wird der Versuch unternommen, diese allgemeine Aussage durch die Darstellung der Methoden der Koordination der Planung im Großunternehmen zu präzisieren.

[25] *Fehlmann*, H., Selbstverwaltung in der Unternehmung, Bern 1950, S. 47; *Bleicher*, K., Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmungen, a.a.O., S. 186; s. auch *Argyris*, C., Personality and Organization, New York 1957; *Likert*, R., Measuring Organization Performance, in: *Fleishman*, E. A., (Hrsg.), Studies in Personnel and Industrial Psychology, Homewood, Illinois, 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 3. Die Methoden der Koordination der Planung im Großunternehmen

#### a) Das „Ausgleichsgesetz der Planung" als allgemeine Koordinationsmethode

Gutenberg hat ein allgemeines Koordinationsprinzip der Planung in seinem „Ausgleichsgesetz der Planung" formuliert[26]. Zwei Grundformen dieses Ausgleichsgesetzes werden von ihm unterschieden: das „Engpaßgesetz" gilt für die Koordination der kurzfristigen Planung. Danach erfolgt die Abstimmung der betrieblichen Teilbereiche so, daß sich alle Teilbereiche an dem bzw. den Engpaßbereichen orientieren. Für die langfristige Planung formuliert Gutenberg ein „Überflußgesetz" der Koordination der Planungsbereiche: „Langfristig besteht die Tendenz, die Engpaßbereiche an die Nichtengpaßbereiche anzupassen, um zu Proportionalisierungen zu gelangen, die ein Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit zulassen. Die jeweils im Überfluß vorhandenen Faktoren bestimmen nun die Koordinierung der betrieblichen Teilbereiche solange, bis optimale Proportionen zwischen den betrieblichen Teilbereichen erreicht sind[27]." Was nun aber optimale Proportionen sind, kann nur nach der langfristigen Zielfunktion des Unternehmens beurteilt werden.

Man kann daher auch sagen, daß die Koordination der langfristigen Planung darin besteht, eine Ausrichtung auf das langfristige Unternehmensziel herbeizuführen. Bei der Koordination der kurzfristigen Planung dagegen steht die Verteilung der knappen Ressourcen des „Minimumsektors" im Vordergrund. Es erscheint daher sinnvoll, die Darstellung der Koordinationsmethoden getrennt nach langfristiger und kurzfristiger Planung vorzunehmen.

#### b) Die Koordination der kurzfristigen Planung

##### *(1) Weisungssystem und Kommunikationsnetz als allgemeine Koordinationsmittel*

Jede Organisation kann durch ihr Weisungs- oder Entscheidungssystem und durch ihr Kommunikationssystem definiert werden. Im Entscheidungssystem werden die Kompetenzbereiche der Abteilungen und ihre Unterstellung unter andere Abteilungen geregelt. Das Kom-

---

[26] *Gutenberg*, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Bd., Die Produktion, 12. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1966, S. 162 f.

[27] *Gutenberg*, E., Unternehmensführung, Wiesbaden 1962, S. 71. Diesen Gedanken hat Penrose in ihrem Gesetz der Wachstumsinduktion durch ungenutzte Kapazitäten verwandt. Vgl. *Penrose*, E. T., The Theory of the Growth of the Firm, Oxford 1959.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

munikationssystem legt die zulässigen Kommunikationswege und Kommunikationsmittel unter den Abteilungen fest.

Durch das Weisungssystem wird jedem Mitglied der Organisation sichtbar, welche Erwartungen die anderen Abteilungen an seine Tätigkeit stellen. Diese Erwartungen sind natürlich aus der Gesamtaufgabe der Organisation abgeleitet und auf sie abgestimmt. Erfüllt das Mitglied diese Erwartungen, dann erscheinen seine Entscheidungen als mit der Gesamtaufgabe des Unternehmens koordiniert. Das Weisungssystem selbst ist also ein wichtiges Koordinationsinstrument.

Diese Koordination ist um so wirksamer, je sichtbarer die Aufgabenstellung jeder Abteilung ist und je operationaler die Aufgabenstellung der Abteilungen formuliert ist. Das ist vor allem bei programmierten Entscheidungen der Fall[28].

Das Weisungssystem allein reicht aber nicht aus, die Planungsbereiche zu koordinieren. Das liegt an internen und externen Faktoren. Gouldner hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Sichtbarkeit der Aufgabenstellung auch eine Kenntnis desjenigen Verhaltens vermittelt, das von der Unternehmensleitung gerade noch akzeptiert wird. Bei geringer Identifikation der Partialziele mit dem Gesamtziel hat das zur Folge, daß die Aufgaben zufriedenstellend, d. h. also, genau den Minimalerwartungen entsprechend, nicht aber optimal erfüllt werden[29].

Ändern sich die Umweltbedingungen und werden dem Unternehmen von der Umwelt neue Aufgaben gestellt, dann verringert sich die Sichtbarkeit der Aufgaben und Erwartungen. Kompetenzüberschneidungen treten ein. Das Weisungssystem ist in diesem Falle allein nicht in der Lage, die Teilaufgaben zu koordinieren. Sind die Umweltänderungen vorhersehbar, können auch die Änderungen im Weisungssystem programmiert werden. Mit einem solchen „adaptiven Weisungssystem" läßt sich die Koordinationsaufgabe bewältigen. Sind die Umweltbedingungen aber nicht vorhersehbar, dann müssen zusätzliche Instrumente der Koordination eingesetzt werden. Luhmann hat die Ansicht vertreten, daß „nichthierarchische Koordinationsverfahren", insbesondere Konferenzen, die Aufgabe der Koordination überhaupt übernehmen könnten[30].

---

[28] Vgl. hierzu *March*, J. G. und H. A. *Simon*, Organizations, New York, London 1958, S. 141 f.; *Albach*, H., Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation, in: Taschenbuch für Organisation, Berlin und Baden-Baden 1961, S. 355.

[29] *Gouldner*, A. W., Patterns of Industrial Bureaucracy, Glencoe, Ill., 1954; vgl. auch *March*, J. G. und H. A. *Simon*, Organizations, a.a.O., S. 44 f.

[30] *Luhmann*, N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Kommunikationssystem des Unternehmens ist das zweite allgemeine Koordinationsinstrument. Kommunikation ermöglicht eine Abstimmung in der Entscheidung. Viele Autoren nennen daher die Kommunikation an erster Stelle unter den Hilfsmitteln der Koordination[31].

Betrachtet man die Koordination der Teilplanungsbereiche als reine Führungsaufgabe, die nur von der Unternehmensleitung durchgeführt werden kann[32], dann ist es verständlich, wenn gefordert wird, Weisungssystem und Kommunikationsnetz im Unternehmen müßten übereinstimmen[33]. Sieht man dagegen die Abstimmung der Teilentscheidungen auf die Gesamtentscheidung als Bestandteil der Teilaufgabe, die Teilentscheidungen optimal im Sinne des Unternehmensziels zu treffen, dann entfällt der Zwang einer Bindung des Kommunikationsnetzes an das hierarchische Weisungssystem[34]. Das Kommunikationssystem wird zu einem selbständigen Instrument der Koordination[35].

*(2) Die Koordination der Planung durch das Entscheidungssystem*

Wir wenden uns nunmehr den speziellen Koordinationstechniken zu, die innerhalb des Entscheidungssystems angewandt werden, um die Planungsbereiche des Großunternehmens aufeinander abzustimmen.

Zwei Arten von Entscheidungssystemen werden unterschieden: Von einem zentralen Entscheidungssystem wird gesprochen, wenn die Planungsbereiche des Unternehmens Teilaufgaben bei der Erstellung des kurzfristigen Gesamtplanes für das Unternehmen erfüllen. Ein dezentrales Entscheidungssystem liegt vor, wenn die Planungsbereiche des Unternehmens eigene Pläne aufstellen und die Unternehmensleitung die Ressourcen ohne Aufstellung eines Gesamtplanes verteilt.

(2. 1) Die Koordination der Planung im zentralen Entscheidungssystem

(2. 1. 1) Die Koordination der Planung in der Praxis

Die Koordination im zentralen Entscheidungssystem wird durch ein zentrales Planungsbüro auf der Grundlage der Vorschläge der Pla-

[31] Vgl. u. a. *Meier,* A., Koordination in der Leitungsorganisation, a.a.O., S. 538, hier S. 541.

[32] Vgl. z. B. *Gutenberg,* E., Unternehmensführung, a.a.O., S. 71: Die bisherigen Ausführungen mögen genügen um zu zeigen, daß die Koordinierung der großen betrieblichen Teilbereiche eine echte Führungsaufgabe bedeutet, die nur die Unternehmensleitung zu vollziehen und mit ihren Vollmachten zu lösen vermag.

[33] So *Tannenbaum,* A. S., Controll and Effectiveness in a Voluntary Organization, The American Journal of Sociology 1961, S. 33; *Größle,* H. K., Der Mensch in der industriellen Fertigung, Wiesbaden o. J., S. 138.

[34] So auch *Simon,* H. A., Administrative Behaviour, 2. Aufl., New York 1957, S. 37 und S. 155 Fußnote 1.

[35] In diesem Sinne auch *Luhmann,* N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 195.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nungsbereiche vorgenommen. In sieben der von mir besuchten Unternehmen gibt es eine zentrale Planungsabteilung. Die Namen dieser Instanzen sind im allgemeinen unterschiedlicher als ihre Aufgaben. In zwei weiteren Unternehmen liegen die Aufgaben der zentralen Planung bei dem für den Finanzbereich zuständigen Vorstandsmitglied. In einem Unternehmen erstellt der Finanzprokurist den Gesamtplan und stimmt ihn mit dem Vorstandsvorsitzenden ab. Der Gesamtvorstand verabschiedet diesen Gesamtplan.

Bei der Koordination der Planvorschläge der Planungsbereiche durch das zentrale Planungsbüro treten zwei verschiedene Probleme auf:

1. Die Spartenpläne müssen koordiniert werden
2. Die Funktionspläne müssen koordiniert werden.

Die Spartenpläne werden über Entscheidungskriterien abgestimmt. Im allgemeinen werden Gewinnkriterien als Entscheidungskriterien verwandt. In einem Unternehmen bildet z. B. der Deckungsbeitrag als die Differenz von Nettoerlös und der Planungseinheit direkt zurechenbaren Kosten das Kriterium für die Verteilung der knappen finanziellen Mittel[36]. In diesem Unternehmen schließt jeder Spartenplan mit der Angabe des Deckungsbeitrages ab. Die Spartenpläne werden nach der Höhe des Deckungsbeitrages geordnet. Die Verteilung der knappen finanziellen Mittel erfolgt in der Reihenfolge der ausgewiesenen Deckungsbeiträge. Reichen die finanziellen Mittel nicht aus, um alle Planvorschläge der Sparten zu verwirklichen, erhält diejenige Sparte, deren Vorschlag nicht mehr durchgeführt werden kann, ihren Plan mit der Auflage zurück, einen neuen Planvorschlag mit dem zur Verfügung stehenden Restbetrag finanzieller Mittel auszuarbeiten. Die Zahl der Sparten ist so gering, daß höchstens der Vorschlag einer Sparte nicht verwirklicht werden kann.

Die zentrale Planungsabteilung hat aber nicht nur die Aufgabe, die ihr vorgelegten Planvorschläge der Sparten auf die knappen finanziellen

---

[36] Das Kalkulationsschema zur Ermittlung des Deckungsbeitrages lautet:

1. Umsatz
2. Nettoerlös
3. Mengenabhängige Kosten der Planungseinheit (PE)
   a) Fertigungsmaterial
   b) Fertigungslohn
   c) Materialgemeinkosten
   d) Fertigungsgemeinkosten
4. Deckungsbeitrag I
5. Mengenunabhängige Kosten der PE
   a) Materialgemeinkosten
   b) Fertigungsgemeinkosten
6. Deckungsbeitrag II
7. Vertriebskosten der PE
8. Verwaltungskosten der PE
9. Entwicklungskosten der PE
10. Deckungsbeitrag III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittel abzustimmen. Sie hat im allgemeinen ferner darüber zu wachen, daß die Dividendenpläne in der Jahresplanung erfüllt werden. In einem der von mir besuchten Unternehmen ist es bisher zweimal aufgetreten, daß die ursprünglichen Planvorschläge nicht ausreichten, um die Dividendenpläne zu erfüllen. In diesem Falle mußten alle Sparten neue Planvorschläge ausarbeiten.

Die Funktionspläne werden im allgemeinen über Budgetregeln koordiniert. Die Funktionspläne sind z. B. Finanzen und Verwaltung, Forschung und Technik, Personal, Grundstücksverwaltung, zentrale Werbung. Einige dieser Funktionspläne sind nichts anderes als bewertete Stellenpläne. Forschungsplan und Werbeplan dagegen sind umsatzbezogen. In der Praxis werden Forschungs- bzw. Werbeerfolgsprognosen wegen der damit verbundenen großen Unsicherheit nicht vorgenommen. In der kurzfristigen Planung ist daher eine Einordnung dieser Funktionspläne in die Spartenpläne nach dem gleichen Entscheidungskriterium nicht möglich. Hier werden daher Budgetregeln eingesetzt. Für die Werbung werden x %, für die Forschung y % des Vorjahrsumsatzes oder des für das Planjahr erwarteten Umsatzes ausgegeben. Diese Prozensätze sind nur in geringen Grenzen variabel.

In dem hier dargestellten zentralen Entscheidungssystem erfolgt die Entscheidung über den Gesamtplan in der zentralen Planungsabteilung. Die Informationsgewinnung für die Einzelpläne wird dagegen in den Planungsbereichen vorgenommen. Daraus resultieren nicht unerhebliche organisatorische Unsicherheiten. Immer dann, wenn die Abteilungen ihren Plan durchsetzen wollen, frisieren sie ihre Planvorschläge. Berg berichtet von einem Werksleiter, der gestand: „Wir haben ein Geheimkonto für Entwicklungsprojekte im Werk. Der Planungschef im Vorstand ist sehr clever, aber er müßte sicher einen Wirtschaftsprüfer ganztägig im Werk einsetzen, um das zu verhindern." Diese Praxis der Werksleiter ist jedoch nicht auf die Vereinigten Staaten von Amerika beschränkt. Ein Vorstandsmitglied berichtete mir von den in das Rechnungswesen seines Unternehmens eingebauten Kontrollen und stellte dann fest: „Wir sind heute wenigstens so weit, daß nicht mehr schwarz gebucht wird." Ein anderer meinte: „Die betrügen einen laufend." Ein Prokurist gestand: „Wir erzählen denen etwas ganz anderes, als sie wissen wollen, um unsere Pläne durchzusetzen."

Um die nachteiligen Wirkungen dieser organisatorischen Unsicherheit auszuschalten, werden in der Praxis zwei Koordinationsinstrumente eingesetzt:

1. Das formale System der Kompetenzüberschneidung
2. Das formale Planungsmodell



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das System der Kompetenzüberschneidung widerspricht offenbar dem Organisationsgrundsatz der Einheitlichkeit der Auftragserteilung. Zum ersten Mal wurde es von Taylor in seinem System der Funktionsmeister für die Betriebsführung verwirklicht. Für die Koordination der Planung hat dieses System im sogenannten „Matrix Management" seinen Niederschlag gefunden[37]. Unter Matrix Management versteht man ein Organisationssystem, bei dem zwei hierarchische Systeme sich überschneiden: das Spartensystem und das Funktionssystem. Abbildung 12 gibt eine solche Matrix wieder.

| Funktionen / Sparten | Produktion | Absatz | Beschaffung | Finanzen | Forschung u. Entw. |
|---|---|---|---|---|---|
| Chemikalien | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ |
| Farben | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ |
| Fasern | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ |
| Pharma | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ |
| Pflanzenschutz | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ | → ↓ |

Abbildung 12

Die Funktionen werden in Funktionsabteilungen (Linienabteilungen) verankert. Die Verantwortung für die Planaufstellung haben Funktionsmanager, während die Verantwortung für die Sparten sogenannten Produktmanagern übertragen wird. Der Produktmanager hat die Aufgabe, alle Funktionen in bezug auf sein Produkt zu koordinieren. Er ist ein Manager, „der fähig ist, sich ausschließlich auf die Probleme und die Entwicklung einer einzigen Sparte oder Marke zu konzentrieren und zwar quer durch die hierarchischen Linienfunktionen Entwicklung und Absatz hindurch"[38].

---

[37] Vgl. hierzu vor allem *Luck*, D. J. und Th. *Nowack*, Product Management — Vision Unfulfilled, Harvard Business Review 43 (1965), Nr. 3, S. 143; *Ames*, Ch., Payoff from Product Management, Harvard Business Review 41 (1965), Nr. 6, S. 141; *Smalter*, D. J. und R. C. *Ruggles*, Jr., Six Business Lessons from the Pentagon, Harvard Business Review, März/April 1966, S. 64, besonders S. 65 f.

[38] *Luck*, D. J. und Th. *Nowack*, Product Management — Vision Unfulfilled, a.a.O., S. 144.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein ähnliches Koordinationsprinzip wird innerhalb der Produktionsplanung durch den sogenannten „Wertanalysemanager" verwirklicht[39]. Für die Produktions- und Kostenplanung eines bestimmten Produktes, das aus vielen Einzelteilen besteht, sind im allgemeinen mehrere Instanzen zuständig. Jede Abteilung plant Produktion und Kosten eines bestimmten Einzelteils, das in verschiedene Endprodukte eingeht. Der Wertingenieur erhält in diesem System die Zuständigkeit für die Produktions- und Kostenplanung eines bestimmten Produktes. Er kann also auch die Möglichkeit erwägen, ob das Produkt nicht ohne ein bestimmtes Einzelteil billiger hergestellt werden kann, während die für das Einzelteil zuständige Instanz nur planen kann, wie das betreffende Einzelteil billiger hergestellt werden kann. Auch im value engineering wird also der Grundgedanke des Matrix Management verwirklicht: die Gesamtschau in bezug auf ein bestimmtes Produkt mit der Spezialkenntnis in bezug auf Funktionen zu kombinieren.

Ich möchte das im „Matrix Management" zum Ausdruck kommende Koordinationsprinzip mit Cassier als das der „Multilateralisierung des Entscheidungsprozesses" bezeichnen[40]. Dadurch entstehen Konflikte zwischen zwei verschiedenen Betrachtungsweisen des gleichen Problems. Diese lassen einmal neue Lösungsvorschläge entstehen und führen zweitens eine Relativierung des Urteils über einen bestimmten Planungsbereich herbei, der die Abstimmung mit den anderen Planungsbereichen erleichtert.

Die Bedeutung dieses Koordinationsmechanismus läßt sich aus einer Beobachtung ableiten, die ich bei meinen Gesprächen in Großunternehmen gemacht habe. Häufig wird im zentralen Entscheidungssystem von den Planungsbereichen eine bilaterale Abstimmung mit der zentralen Planungsabteilung einer allgemeinen Aussprache vorgezogen. Ein Vorstandsmitglied eines Konzernunternehmens fand dafür die Worte: „Wenn man den anderen rechtzeitig sagt, was man vorhat, dann können die sich überlegen, was man dagegen einwenden kann, damit sie selbst die Mittel bekommen." Die „Multilateralisierung des Entscheidungsprozesses" ist also ein Koordinationsinstrument, das derartige Überlegungen institutionalisiert.

In dem System der Modellplanung wird der Planungsprozeß in einem Planungsmodell formalisiert. Die Planungsbereiche liefern nur noch die Informationen über die Entscheidungsmöglichkeiten, stellen selbst

---

[39] Vgl. zu der Aufgabenstellung des value engineering vor allem *Miles*, L. E., Value Engineering — Wertanalyse, die praktische Methode zur Kostensenkung, München 1964.

[40] *Cassier*, S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen, a.a.O., S. 134.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber keine Teilpläne auf. Die Planungsabteilung entwickelt aus diesen Einzelinformationen den Plan. Bisher werden in der Praxis, wenn ich recht sehe, nur Teilbereiche des Gesamtsystems nach diesem Verfahren zentral geplant. Dabei handelt es sich im allgemeinen um die Produktionspläne. So wird in einem Konzern der eisenverarbeitenden Industrie die Erzeugung und Verteilung des Halbzeugs in dieser Form geplant. In einem anderen Unternehmen erfolgt die Produktionssteuerung der Ölraffinerie nach einem Planungsmodell. Die Anwendungsmöglichkeiten für diese Form der zentralen Koordination und der zentralen Planaufstellung sind durch die Entwicklung leistungsfähiger Rechenanlagen erheblich gestiegen.

Eine zweite Form der Modellplanung ist die Variantenrechnung. Hierbei stellen die Planungsbereiche ihre Informationen in Planvorschlägen zusammen. Diese Planvorschläge werden aber variiert. Im allgemeinen gehen starke koordinierende Wirkungen von einem Gesamtplan aus, wenn die Bedeutung von Änderungen in den Planvorschlägen der Teilbereiche für die Gesamtplanung sichtbar gemacht werden kann. Das ist durch die Aufstellung von Planvarianten mit partieller Variation der Einzelpläne möglich. Auch hierbei spielen elektronische Rechenanlagen eine bedeutende Rolle. Ich habe eine derartige Variantenrechnung in einem Großunternehmen angetroffen.

### (2. 1. 2) Die Koordination der Planung in theoretischen Modellen

Die Koordination der Planung im zentralen Entscheidungssystem erfolgt durch die zentrale Aufstellung eines Gesamtplans durch ein simultanes Planungsverfahren oder durch Simulationsmodelle.

Theoretisch läßt sich mit Hilfe der mathematischen Programmierung ein solcher zentraler kurzfristiger Gesamtplan aufstellen. Ich darf hier unterstellen, daß die Wirkungsweise solcher simultaner Planungsmodelle bekannt ist. Aber auch die im folgenden diskutierten "quasi dezentralen Entscheidungsmodelle" gehören hierher.

Neben Modellen der simultanen Planung werden in der Theorie Simulationsmodelle diskutiert[41]. In ihnen kann man die Wirkung von

[41] Vgl. u. a.: *Bonini*, C. P., Simulation of Information and Decision Systems in the Firm, Englewood Cliffs, N.J., 1963; ders., Simulating Organizational Behaviour, in: *Cooper*, W. W., H. J. *Leavitt* und M. W. *Shelly II*, New Prospectives in Organization Research, New York - London - Sydney 1964, Kapitel 15, S. 276; *Weitz*, H., Simulation Models in Marketing, Technical Report 17—192, IBM Advanced Systems Development Division, April 1966; *Ansoff*, H. J., Corporate Strategy, New York - San Francisco - Toronto - London - Sydney 1965. Selbstverständlich kann man auch die bekannten Unternehmensspiele als Simulationsmodelle auffassen. s. hierzu auch *Albach*, H., Daten für realistische Unternehmensspiele, Forschen, Planen, Entscheiden 1965, Heft 1, S. 4; ders., Neue Marketing-Ergebnisse aus Unternehmensspielen, Die Absatzwirtschaft 7 (Oktober 1964), Heft 19, S. 1090.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Budgetstrategien für die Effizienz des Gesamtsystems überprüfen. Daneben werden Simulationsmodelle dazu verwendet, um die Sensibilität der Effizienz des Gesamtsystems auf Parametervariationen in den Teilbereichen zu prüfen.

### (2. 2) Die Koordination der Planung im dezentralen Entscheidungssystem

Im dezentralen Entscheidungssystem werden die Entscheidungen in den einzelnen Planungsbereichen selbständig getroffen. Die Ausrichtung der Teilziele auf das Gesamtziel erfolgt durch Vorgabe einer Zielfunktion. Die Ausrichtung der Teilbereiche auf die knappen Ressourcen des Unternehmens wird über selbständige Budgetansätze oder über ein System von Verrechnungspreisen durchgeführt. Der Frage, ob es möglich ist, ein Unternehmen wie eine Marktwirtschaft über ein System von Verrechnungspreisen optimal zu steuern, ist auch in der Praxis, insbesondere von Großunternehmen, stets eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt worden.

#### (2. 2. 1) Die Koordination von Zielfunktionen

Hax hat sich ausführlich mit dem Problem beschäftigt, „welche Unterziele müssen den Entscheidungsträgern gesetzt werden, damit ihre danach orientierten Entscheidungen so zusammenwirken, daß das gleiche Ergebnis erzielt wird, wie wenn alle Entscheidungen von einer Zentrale getroffen würden“[42].

Zwei Fälle können unterschieden werden: Das Unternehmensziel setzt sich additiv aus den Einzelzielen der Planungsbereiche zusammen. Whinston nennt diesen Fall den Fall trennbarer Entscheidungsfunktionen (separable functions)[43]. Sind in diesem Falle die Entscheidungsbereiche unabhängig voneinander, kann man mit Hax zeigen[44], daß die Maximierung des Gewinns bzw. der mathematischen Erwartung effiziente Unterziele sind. Suboptimierung in einem Teilbereich mit Hilfe eines effizienten Unterziels führt zu dem gleichen Ergebnis wie die Gesamtoptimierung mit dem Unternehmensziel.

Die Koordination über die Zielfunktionen ist bei unabhängigen Teilbereichen notwendig und hinreichend für die Verwirklichung des globalen Optimums, wenn die Zielfunktionen trennbar sind.

Sind die Zielfunktionen trennbar, die Planungsbereiche aber nicht unabhängig voneinander, ist die Koordination über die Zielfunktionen

---

[42] *Hax,* H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 102.

[43] *Whinston,* A., Price Guides in Decentralized Organizations, in: *Cooper,* W. W., et al., a.a.O., S. 405, hier S. 420.

[44] *Hax,* H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 125.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notwendig, aber nicht hinreichend für die Koordination der Teilbereiche. Die Koordination über die Zielfunktionen ist notwendig und hinreichend, wenn die knappen Ressourcen zentral optimal auf die Planungsbereiche verteilt sind. Dann ist aber der Fall interdependenter Teilbereiche auf den Fall unabhängiger Teilbereiche zurückgeführt[45]. Eine optimale Aufteilung der knappen Ressourcen setzt aber die Lösung des Planproblems in der zentralen Planungsabteilung voraus. Es liegt also bei interdependenten Teilbereichen lediglich ein „quasi dezentrales Entscheidungssystem" vor.

Bei nicht trennbaren Zielfunktionen ist eine Koordination über die Entscheidungsfunktionen nicht möglich, da keine effizienten Subziele existieren[46]. Whinston schlägt für diesen Fall eine Änderung der Organisationsstruktur in der Weise vor, daß die Zielfunktionen der neuen Abteilungen trennbar sind. Hängt jede Entscheidungsvariable von jeder anderen Entscheidungsvariablen des Unternehmens ab, dann führt dieser Lösungsvorschlag zum zentralen Entscheidungssystem.

### (2. 2. 2) Die Koordination der knappen Ressourcen durch ein System von Verrechnungspreisen

#### α) Die pretiale Lenkung selbständiger Planungsbereiche

Der Grundgedanke einer Koordination selbständiger Planungsbereiche über innerbetriebliche Verrechnungspreise geht auf Schmalenbach zurück[47]. „Die pretiale Betriebslenkung will die Abteilungsleiter mit Hilfe der Betriebspreise veranlassen, so zu disponieren, daß der Gesamtbetrieb davon den größten Nutzen hat ... Die zentrale Verwaltung behält sich vor, die Verrechnungspreise festzusetzen. Dann aber will sie möglichst wenig herumkommandieren. Sie will sich darauf verlassen, daß die Verrechnungspreise von selbst jeden Unterbetrieb zum richtigen, d. h. betriebsgemeinschaftlichen Verhalten drängen. Es gibt, wie gesagt, Betriebe, die das erstreben. Es werden ihrer gewiß

---

[45] Vgl. dazu Anhang 1.

[46] Vgl. hierzu *Whinston* A., Price Guides in Decentralized Organisations, a.a.O., S. 427 ff.

[47] Ich gehe hier nicht auf die gesamtwirtschaftliche Diskussion über die optimale Wirtschaftsordnung ein. Vgl. hierzu die „Historical Remarks" in *Arrow*, K. J. und L. *Hurwicz*, Decentralization and Computation in Resource Allocation, in Pfouts, R. W., Essays in Economics and Econometrics, Festschrift für Harold Hotelling, Chapel Hill, N. C. (o. J.), S. 34, hier S. 38 ff. Zur jüngeren Diskussion über Verrechnungspreise in den USA s. ferner: *Shubik*, M., Incentives, Decentralized Control, the Assignment of Joint Costs and Internal Pricing, Management Science 8 (1962), S. 325 und die Beiträge von *Gordon, Hirshleifer* und *Shubik* in Bonini, C. P., R. K. *Jaedicke* und H. M. *Wagner* (Hrsg.), Management Controls, New Directions in Basic Research, New York - San Francisco - Toronto - London 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht allzu viele sein, denn das System setzt eine Zentralverwaltung voraus, die keine rechte Freude am Vielregieren hat, und solcher gibt es nicht viele. Aber wenn der Betrieb groß und größer wird, wenn die Hauptverwaltung des Betriebes in ungezählten Fällen erfahren hat, daß, wenn das Regieren weitab vom Regierten sich vollzieht, Torheiten unvermeidlich sind, dann kommt doch wenigstens eine gewisse Tendenz auf, den bürokratischen Betrieb ein wenig abzubauen und den Verrechnungspreis zum Mithelfer von Verwaltungsaufgaben zu machen[48]."

Schmalenbach hat als Verrrechnungspreis sowohl Kostenpreise als auch Leistungspreise vorgeschlagen. Kostenpreise sind die Grenzkosten. Die Leistungspreise werden von Schmalenbach nicht näher definiert. Man kann jedoch aus einer Bemerkung den Schluß ziehen[49], daß die Leistungspreise den Grenzkosten des schlechtesten Anbieters am Markt, d. h. also, dem Marktpreis, entsprechen sollen. Dieser Vorschlag setzt aber voraus, daß ein Markt für die Güter existiert. Bei Halbfabrikaten aber liegen keine Marktpreise vor. Schmalenbach hat an anderer Stelle die Nominalkosten als Leistungspreise vorgeschlagen[50].

Schmalenbach hat also die Verrechnungspreise, über die die Koordination der Planungsbereiche erfolgen soll, nicht definiert. Er hat daher auch nicht bewiesen, daß die Koordination eines dezentralen Entscheidungssystems über Verrechnungspreise zum Gesamtoptimum des Unternehmens führt[51].

### β) Die Bestimmung des effizienten Systems von Verrechnungspreisen durch das Dekompositionsprinzip

Die Diskussion über die Koordination dezentraler Planungsbereiche über Verrechnungspreise hat durch das von Dantzig und Wolfe entwickelte Dekompositionsprinzip[52] eine bedeutende Anregung erfahren[53].

---

[48] *Schmalenbach,* E., Kostenrechnung und Preispolitik, 7. Aufl., Köln und Opladen 1956, S. 199 und S. 197.

[49] ebd., S. 203.

[50] ebd., S. 207.

[51] *Whinston* weist in Anlehnung an Koopmans und T. Marschak darauf hin, daß das System von Verrechnungspreisen in einem iterativen Prozeß allmählich erreicht werden könne. Falls aber dieser Prozeß überhaupt konvergiert, tritt die Konvergenz erst nach unendlich vielen Schritten ein. Auch mit einem solchen Gedanken kann also das System von Verrechnungspreisen die effiziente Koordination der Planungsbereiche nicht herbeiführen. Vgl. *Whinston,* A., Price Guides in Decentralized Organizations, a.a.O., S. 422 und S. 432.

[52] Vgl. *Dantzig,* G. B. und P. *Wolfe,* Decomposition Principle for Linear Programs, OR 8 (1960), Nr. 1, S. 101.

[53] *Dantzig* spricht an einer Stelle selbst von „decentralized planning". Vgl. *Dantzig,* G. B., Linear Programming and Extensions, Princeton, N.J. 1963, S. 465; *Whinston,* A., Price Guides in Decentralized Organizations,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### β. 1. Effiziente Verrechnungspreise im Team

Wir fragen nunmehr danach, ob die Koordination durch Verrechnungspreise und Entscheidungsfunktionen hinreichend dafür ist, daß das Großunternehmen das Gesamtoptimum erreicht.

Eine kurze Formulierung des Dekompositionsprinzips findet sich in Anhang 2. Die optimale Lösung besteht aus einem System von Verrechnungspreisen für die knappen Ressourcen *und* einem von der zentralen Planungsabteilung festgelegten Produktionsprogramm. Die Koordination durch Entscheidungsfunktionen und durch ein System von Verrechnungspreisen ist nicht hinreichend. Das Dekompositionsprinzip liefert also keine effizienten Verrechnungspreise.

Darauf hat Dantzig selbst hingewiesen. Er spricht von „zentraler Planung mit unvollkommener Information in der Zentrale“[54]. Baumol und Fabian zeigen, daß Preissystem und Gewichtsparameter (bzw. Produktionsprogramm) die hinreichenden Koordinationsbedingungen im Team sind. Es erscheint mir daher nicht ganz zutreffend, wenn sie ihre Betrachtung mit den Worten schließen: “We have seen that the decomposition algorithm constitutes a decision mechanism for an entire decentralized but coordinated economic organization[55].“ Hax stellt mit Recht fest: „Das Verfahren führt also nicht dazu, daß die Teilbereiche schließlich von selbst die optimale Lösung finden. Diese wird vielmehr von der Zentrale ermittelt und den Teilbereichen vorgeschrieben[56].“ Whinston nennt das Planungsmodell des Dekompositionsprinzips ein Modell mit „Quasi-Dezentralisation“[57]. D. Schneider kommt zu dem gleichen Ergebnis[58].

### β. 2. Effiziente Verrechnungspreise in der Koalition

Es wird nunmehr die Annahme fallengelassen, daß die Zielfunktionen der Planungsbereiche mit der Entscheidungsfunktion des Unternehmens übereinstimmen. Es wird untersucht, ob in diesem Falle Verrechnungspreise und Produktionsprogramm effiziente Koordinationsmechanismen sind. Nur dann gilt die Aussage von Hax: „Die Zentrale kann aber diese (die optimale, d. Vf.) Lösung berechnen,

---

a.a.O.; *Hax*, H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 129, insbesondere S. 177; *Baumol*, W. J., und T. *Fabian*, Decomposition, Pricing for Decentralization and External Economies, Management Science 11 (1964), S. 1.

[54] *Dantzig*, G. B., Linear Programming and Extensions, a.a.O., S. 462.

[55] *Baumol*, W. J. und T. *Fabian*, Decomposition, Pricing for Decentralization and External Economies, a.a.O., S. 20.

[56] *Hax*, H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 178.

[57] *Whinston*, A., Price Guides in Decentralized Organizations, a.a.O., S. 441.

[58] *Schneider*, D., Die Preistheorie und die preispolitischen Folgen vertikaler Unternehmenskonzentration, ZfbF 1966, S. 140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ohne die in den Teilbereichen geltenden Nebenbedingungen im einzelnen zu kennen. Insofern wird sie durch die Entscheidungsträger in den Teilbereichen entlastet[59]."

Eine Formulierung dieses Problems findet sich in Anhang 3. Zwei Fälle werden unterschieden:

1. Die Abteilungen akzeptieren die Produktionsprogramme
2. Die Abteilungen setzen ihre Programmvorschläge durch.

Zu 1)

Die Abteilungen verfolgen Partialziele, die von den vorgegebenen Zielfunktionen abweichen. Aufgrund der Partialziele werden Planvorschläge unterbreitet. Diese Planvorschläge werden von der Zentrale zu einem „optimalen" Plan verarbeitet. Akzeptieren die Abteilungen diese Pläne, wird der Zielkonflikt nicht offenkundig. Ich spreche daher von einer „Koalition mit latentem Zielkonflikt".

In Anhang 3 wird der folgende Satz bewiesen: In einer Koalition mit latentem Zielkonflikt sind Entscheidungsfunktionen, Verrechnungspreise und Gewichtungsfaktoren quasi hinreichende Koordinationsinstrumente. Als quasi hinreichend werden Koordinationsinstrumente bezeichnet, wenn der Unternehmensleitung nicht erkennbar ist, daß sie nicht hinreichend sind.

Die Abteilungen beuten in diesem Falle die unvollständige Information der Zentrale über die Produktionsbedingungen in den Abteilungen aus. Der potentielle Koordinationsgewinn ist größer als Null. Die Zentrale glaubt, den optimalen Gesamtplan aufgestellt zu haben.

Zu 2)

In diesem Falle akzeptieren die Abteilungen die zentralen Planvorgaben nicht. Sie setzen vielmehr die auf Grund ihrer Partialziele ermittelten Pläne durch. Hier sind wiederum zwei Fälle zu unterscheiden:

1. Der Plan ist gegenüber Änderungen der Zielfunktionen nicht sensitiv
2. Der Plan ist gegenüber Änderungen der Zielfunktionen sensitiv.

Der Plan ist gegenüber Änderungen der Zielfunktionen nicht sensitiv, wenn die Teilpläne der Abteilungen unabhängig davon sind, ob die Abteilungen den für die Abteilung von der Zentrale aufgestellten Plan akzeptieren oder ihren Planvorschlag durchsetzen wollen. Ich bezeichne diesen Fall als „entartete Koalition mit latentem Zielkon-

[59] *Hax*, H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 178.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

flikt". Für die entartete Koalition mit latentem Zielkonflikt gelten dieselben Aussagen wie für die Koalition mit latentem Zielkonflikt.

Setzen die Abteilungen ihre Planvorschläge gegen den zentralen Plan durch, dann tritt der Zielkonflikt offen zutage. Ich spreche daher in diesem Falle von einer „Koalition mit offenem Zielkonflikt". In Anhang 3 wird der folgende Satz bewiesen: In einer Koalition mit offenem Zielkonflikt sind Entscheidungsfunktionen, Verrechnungspreise und Gewichtsfaktoren nicht hinreichende Koordinationsinstrumente.

Die Abteilungen überschreiten mit ihren individuellen Plänen die verfügbaren Ressourcen. Sind die Kosten für die zusätzlich benötigten Ressourcen größer als die aus der Überschreitung resultierenden zusätzlichen Gewinne, gibt es positive potentielle Koordinationsgewinne. Die Unternehmensleitung erkennt die Zielkonflikte.

Die Ergebnisse, die hier für den Fall der dezentralen Koalition abgeleitet wurden, können nun zusammengefaßt werden. Entscheidungsfunktionen, Verrechnungspreise und zentral aufgestellte Abteilungspläne gewährleisten in der dezentralen Koalition nicht, daß das Unternehmen einen optimalen Plan aufstellt und durchführt. Diese Koordinationsinstrumente sind in einem System der Optimalplanung unzureichend.

Koordination über das Entscheidungssystem bedeutet folglich immer „hierarchische Koordination". Der Plan muß zentral aufgestellt werden, wenn eine Optimalplanung durchgeführt werden soll. Dezentrale Informationsgewinnung ist im Team möglich. Die Koordination der notwendigen Informationen für die Aufstellung von zentralen Plänen erfolgt durch Zusammenfassung der Produktionsvorschläge. Diese Programmvorschläge sind „verdichtete Informationen". Eine solche Verdichtung von Informationen ist nur im Team ohne „organisatorische Unsicherheit" möglich. In der Koalition besteht Gewißheit darüber, daß die Entscheidungsfunktion der Abteilung Informationsgewinnung von der Zielfunktion der Zentrale abweicht.

Ist das von der Abteilung Informationsgewinnung angewandte Partialziel bekannt, etwa aus der Kontrolle vergangener Entscheidungen, dann lassen sich theoretisch „optimale Kompensationszahlungen" an die Abteilung ableiten, mit deren Hilfe die Koordination der Entscheidungsfunktionen herbeigeführt werden kann. Die von Luhmann für die „Grenzstellen" forumlierte Aussage hat also zugleich allgemeinere und eingeschränktere Bedeutung. Luhmann stellt fest, daß „wer an der Grenze sitzt, leicht ein im faktischen ebenso wie im normativen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abweichendes Bewußtsein entwickelt"[60]. Die „Grenzstellen" sind also in unserer Terminologie durch die Koalitionsbedingung gekennzeichnet. Nach Ansicht von Luhmann können „solche Mitglieder nicht mehr mit formalen Mitteln, sondern nur noch durch Tauschgeschäfte regiert werden: dadurch, daß man sie mit Gegenleistungen bezahlen läßt, was sie vom System für ihre Klienten verlangen"[61]. Die Aussage Luhmanns gilt im allgemeinerem Sinne insoweit, als die Koalitionsbedingung nicht nur in den „Grenzstellen" der Organisation erfüllt ist. Sie gilt in eingeschränkterem Sinne insoweit, als die Koordination durch Kompensationszahlungen nur bis zu einer bestimmten, vom Unternehmensziel und der Stärke des Zielkonfliktes abhängigen Höhe zulässig ist. Darüber hinaus muß die Koordination durch Institutionalisierung des organisatorischen Spielraumes und damit durch formale Sanktion der Koalition durchgeführt werden.

### *(3) Koordination durch das Kommunikationssystem*

#### *(3. 1) Die Koordination bei totaler Kommunikation*

Bei der Koordination durch das Entscheidungssystem wurde gefragt, wie eine Koordination von dezentral gewonnenen Informationen in einem zentralen Entscheidungsprozeß durchgeführt werden kann.

Nunmehr wird die Frage behandelt, wie eine Koordination von dezentral zu treffenden Entscheidungen über ein zentrales Kommunikationssystem vorgenommen werden kann. Hierbei werden zwei Fälle unterschieden:

1. Die Koordination bei totaler Kommunikation
2. Die Koordination bei partieller Kommunikation.

Unter einem System mit totaler Kommunikation sei hier ein System verstanden, in dem die Abteilungen des Unternehmens in jeder Situation spezielle Informationen für die Entscheidung in der speziellen Situation erhalten. In einem System mit partieller Information verfügen die Abteilungen nicht über alle Informationen, die anderen Abteilungen zur Verfügung stehen.

Für den Fall eines Kommunikationssystems mit totaler Kommunikation haben Sengupta, Ackoff und Radner Lösungsvorschläge gemacht.

---

[60] *Luhmann,* N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 221.
[61] ebd., S. 238.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### (3. 1. 1) Das Modell von Sengupta und Ackoff

Sengupta und Ackoff fragen, welche Informationen die Zentrale den Abteilungen in jedem Entscheidungsfall zugehen lassen muß, damit die Abteilungen Entscheidungen treffen, die effizient im Sinne des Unternehmenszieles sind[62].

Sengupta und Ackoff setzen voraus, daß jede Abteilung nur ihr eigenes Entscheidungsproblem löst. Hierfür benötigt sie bestimmte Informationen. Sengupta und Ackoff zeigen, daß es Informationen gibt, die eine Entscheidung in den Abteilungen herbeiführen, die zum Optimum für das Gesamtunternehmen führt. Damit ist bewiesen, daß der Kommunikationsfluß ein effizientes Koordinationsinstrument ist. Die Informationen, die den Abteilungen von der Zentrale zugeleitet werden müssen, um im Sinne des Unternehmenszieles optimale Entscheidungen der Abteilungen herbeizuführen, werden „effiziente Informationen" genannt. In Anhang 5 werden derartige effiziente Informationen abgeleitet.

Die Koordination der Planung über effiziente Informationen ist an zwei entscheidende Voraussetzungen gebunden:

1. Die Abteilungen müssen die Informationen tatsächlich verwenden und ihre Richtigkeit nicht in Zweifel ziehen
2. Die Abteilungen müssen die Teambedingung erfüllen.

Die Bedeutung dieser beiden Bedingungen braucht hier nicht weiter erörtert zu werden.

### (3. 1. 2) Das „Full-Information-Modell" von Radner

#### (3. 1. 2. 1) Das Modell mit Treffsicherheit des Informationssystems

Das Modell von Sengupta und Ackoff geht von nichtlinearen Zielfunktionen aus. Radner hat die Koordination von dezentralen Entscheidungen über das Kommunikationssystem für den linearen Fall untersucht[63]. Er geht dabei davon aus, daß die Informationsbeschaffung zutreffende Informationen über die zukünftige Umweltsituation liefert.

Jede Abteilung hat eine operationale Entscheidungsfunktion. Sie erhält alle für die Entscheidung relevanten Informationen. In jeder

---

[62] *Sengupta*, S. S. und R. L. *Ackoff*, Systems Theory from an Operations Research Point of View, in: *v. Bertalanffy* und A. *Rapoport*, General System, a.a.O., S. 43, hier S. 47.

[63] Vgl. *Radner*, R., The Application of Linear Programming to Team Decision Problems, Cowles Foundation Paper No. 128, New Haven, Conn. 1959.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umweltsituation kann folglich eine dezentrale Optimalplanung durchgeführt werden. Diese ist gleichzeitig die Optimalplanung für das Gesamtunternehmen.

In dem von Radner untersuchten linearen Team mit voller Information sind folglich Entscheidungsfunktionen und Informationen effiziente Koordinationsinstrumente.

Im Anhang 6 ist das Modell von Radner weiter ausgeführt und an einem Beispiel dargestellt.

(3. 1. 2. 2) Das Modell ohne Treffsicherheit des Informationssystems

Die Annahme Radners, daß das angewandte Informationssystem genaue Prognosen über die jeweils eintretende Umweltsituation liefert, erscheint sehr einschränkend. Ich habe daher das Modell auf den Fall erweitert, daß das Informationssystem nur Wahrscheinlichkeitsangaben über die jeweils eintretende Umweltsituation machen kann.

Während bei Treffsicherheit der Informationen in jedem Entscheidungszeitpunkt Gewißheit besteht, findet sich der Planende bei unvollkommenem Informationssystem vor jeder Entscheidung in einem Zustand der Unsicherheit. Er weiß nicht, wie weit er den erhaltenen Informationen trauen kann. Jede Einzelentscheidung kann wegen der Ungenauigkeit der Information falsch sein.

Ich bezeichne nun als Strategie eine Entscheidungsregel, die angibt, wie sich der Planende entscheiden soll, wenn er eine bestimmte Information erhält. Offenbar gibt es in einem dezentralen Entscheidungssystem sehr viele mögliche Strategien. Bei zwei Abteilungen, zwei Entscheidungsmöglichkeiten und vier Umweltsituationen gibt es 256 verschiedene Strategien. Aus diesen Strategien werden einige plausible Strategien ausgewählt. Eine Klasse solcher plausibler Strategien sind besonders pessimistisch und nehmen auch dann, wenn nur eine geringe Wahrscheinlichkeit dafür besteht, daß die Information falsch ist, die schlechtest denkbare Möglichkeit an. Andere Strategien berücksichtigen die Tatsache überhaupt nicht, daß die Informationen falsch sein können und erwarten immer den Eintritt der besten Umweltsituation. Eine dritte Klasse von plausiblen Strategien tut so, als sei das Informationssystem treffsicher. Sie erwarten das Ereignis, dessen Eintritt bei einer bestimmten Information am wahrscheinlichsten ist.

Die Unternehmensleitung legt zentral die optimale Strategie fest. Auf Grund dieser optimalen Strategie können jeder Abteilung operationale Entscheidungsregeln vorgegeben werden. Mit diesen Entscheidungsregeln können die Abteilungen in jeder Situation dezentral entscheiden, wenn sie die von dem Informationssystem gelieferten An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gaben über die zukünftig eintretende Situation erhalten. Diese Informationen können auch dezentral gewonnen werden. Sie müssen aber untereinander ausgetauscht werden.

In dem von mir untersuchten linearen Team mit ungenauer Information über die zukünftige Umweltsituation sind Entscheidungsfunktionen und Informationen effiziente Koordinationsinstrumente. Die Entscheidungsfunktionen sind aber komplizierter als im Full-Information-Modell mit Treffsicherheit des Informationssystems, das Radner entwickelt hat. Entscheidungsfunktionen und Informationen führen aber nur eine effiziente innerbetriebliche Koordination herbei. Die Unsicherheit der Informationen hat zur Folge, daß sich das Unternehmen nur unvollkommen auf die Umweltsituationen einstellen kann. Der Erwartungswert des Gewinnes in einem Full-Information-Modell mit fehlender Treffsicherheit des Informationssystems ist daher niedriger als der Gewinn in einem Full-Information-Modell bei voller Treffsicherheit des Informationssystems. Die Differenz kann man als den Abstimmungsverlust bezeichnen, der sich aus mangelnder Koordination zwischen den Unternehmensplänen und den Umweltentscheidungen ergibt.

Im Anhang 6 ist das Modell des linearen Teams mit ungenauer Information ausführlich behandelt.

### (3. 2) Die Koordination bei partieller Kommunikation

Wir heben nun die Annahme auf, daß die Abteilungen über die Daten aller Abteilungen informiert werden. In einem solchen System werden nicht nur die Entscheidungen dezentral getroffen, sondern auch die Informationen dezentral gewonnen und nicht ausgetauscht. Hierbei können zwei Fälle unterschieden werden:

1. Die Koordination bei starrer Planung
2. Die Koordination bei adaptiver Planung

Radner nennt die starre Planung den „Routinefall" und die adaptive Planung den „dezentralisierten Fall"[64, 65].

### (3. 2. 1) Die Koordination bei starrer Planung und partieller Information

#### (3. 2. 1. 1) Die Koordination im Team

Bei starrer Planung wird eine Entscheidungsregel gesucht, die unabhängig von der Umweltsituation in jeder Entscheidungssituation

---

[64, 65] *Radner*, R., The Application of Linear Programming to Team Decision Problems, a.a.O., S. 147.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angewandt wird. Der Entscheidungsspielraum der Abteilungen ist bei einer solchen Entscheidungsregel gleich Null. Die Abteilungen brauchen also keine Informationen mehr zu gewinnen. Ihre einzige Aufgabe besteht darin, immer dann, wenn eine Entscheidung zu treffen ist, dieselbe Entscheidung in der durch die Entscheidungsregel angegebenen Weise zu treffen.

In einem solchen Planungssystem ist die Entscheidungsfunktion allein Koordinationsinstrument. Das System ist sehr leicht kontrollierbar. Bei diesem System ist aber der Grad der Koordination mit der Umwelt am geringsten. Das kommt in einem niedrigen Gewinn zum Ausdruck, der bei diesem Planungsprozeß erwirtschaftet wird.

Das Modell starrer Planung und partieller Information ist also der Grenzfall eines dezentralen Systems. Einen niedrigeren Gewinn als den, der bei dieser Form der Koordination erzielt wird, braucht das Unternehmen nicht in Kauf zu nehmen.

In Anhang 7 ist das Modell der Koordination bei starrer Planung und partieller Information an einem Beispiel dargestellt.

### (3. 2. 1. 2) Die Koordination in der Koalition

Wir erweitern das Modell der starren Planung bei partieller Information nun auf den Fall der Koalition. Die Koalitionsbedingung ist erfüllt, da die Abteilungen sich nicht an die vorgegebenen Entscheidungsregeln der starren Planung halten, sondern eigene Entscheidungsregeln entwickeln. Die Planung sei nur starr in bezug auf die Informationen über die Prognoseverhältnisse bei der anderen Abteilung. Jede Abteilung prognostiziert die sie unmittelbar betreffende Umweltgröße.

Man kann zeigen, daß die lineare Koalition nicht in allen Fällen zu schlechteren Ergebnissen führt als die starre Planung im Team. Eigenmächtige Informationsbeschaffung ist in bestimmten Situationen besser als keine Informationsbeschaffung. Der Prinz von Homburg hat auch als Abteilungsleiter durchaus Berechtigung.

Wir formulieren den Satz: Ein dezentrales Entscheidungssystem mit dezentraler Informationsgewinnung und partieller Kommunikation ist nicht stets schlechter als ein dezentrales System mit fixierten Entscheidungsregeln.

In einem dezentralen Entscheidungssystem mit dezentraler Informationsgewinnung und unvollkommener Information in der Unternehmensleitung ist offenbar der Grad der Koordination geringer als in einem dezentralen System mit starren Entscheidungsregeln. Man



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann daher den Satz auch etwas anders formulieren: Unvollkommene Koordination führt auch in der Koalition nicht in jedem Falle zu schlechteren Ergebnissen als vollkommene Koordination. Dieser Satz wird in Anhang 7 bewiesen.

### (3. 2. 2) Koordination bei elastischer Planung und partieller Information

Wir wenden uns nun der Frage zu, wie in einem Entscheidungssystem mit dezentralen Entscheidungen und dezentraler Informationsgewinnung ohne Kommunikation die Abstimmung der Pläne erfolgt.

#### (3. 2. 2. 1) Koordination im Team

Radner hat die optimalen Entscheidungsregeln für jede Abteilung in Abhängigkeit von dem Ergebnis ihrer Prognosen mit Hilfe der linearen Programmierung berechnet. Diese Entscheidungsfunktionen werden den Abteilungen vorgegeben. Die Abteilungen gewinnen ihre Informationen selbst und entscheiden selbständig. Da Radner unterstellt, daß das Prognosesystem jeder Abteilung genaue Informationen liefert, tritt bei den Abteilungen kein Entscheidungsproblem der Datenverarbeitung auf. Die vorgegebenen Entscheidungsregeln sind also optimal.

Es kann gezeigt werden, daß solche dezentralen Entscheidungen in einigen Situationen mehr von den knappen Ressourcen erfordern, als vorhanden sind. Diese zusätzlich benötigten Mittel müssen beschafft werden. In diesen Überschreitungen der vorhandenen knappen Mittel kommt die unvollkommene Koordination im dezentralen Entscheidungssystem mit dezentraler Informationsgewinnung ohne Kommunikation zum Ausdruck. "In general, if different decisions are based upon different information variables, as in the decentralized case, a certain degree of lack of complete coordination will typically be introduced, and to require that a given constraint never be violated may turn out to be uneconomical when the true cost of a violation is actually weighted against the possible advantages[66]."

Radner hat die optimalen Entscheidungsregeln unter der Annahme abgeleitet, daß das Unternehmen die mathematische Erwartung der Gewinne maximieren will[67]. Hax ist es gelungen, das lineare Team

---

[66] *Radner*, R., The Application of Linear Programming to Team Decision Problems, a.a.O., S. 147.

[67] Diese Annahme wird auch in anderen Arbeiten über das lineare Team gemacht. Vgl. *McGuire* C. B., Some Team Models of a Sales Organization,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch für andere Entscheidungsfunktionen zu formulieren und zwar für die MinMax-Regel, die MaxMax-Regel, die Hurwicz-Regel, die Savage-Regel und die Entscheidungsfunktion Krelles[68].

In den von Radner und Hax untersuchten Fällen haben die Abteilungen nur festzustellen, welche Werte das Prognosesystem in jeder Situation liefert, und dann die Entscheidung entsprechend der vorgegebenen Entscheidungsregel zu treffen. Der eigene Entscheidungsbereich der Abteilungen ist folglich gleich Null. Eigene, gegebenenfalls von dem Unternehmensziel abweichende Entscheidungsregeln der Abteilungen haben in diesem System keinen Spielraum. Die Koordination über das System von Entscheidungsregeln schließt potentielle Koordinationsgewinne auf Grund des Entscheidungssystems aus. Es sind ausschließlich kommunikationsbedingte potentielle Koordinationsgewinne vorhanden.

### (3. 2. 2. 2) Koordination in der Koalition

Betrachtet man nun aber Entscheidungssysteme, in denen die Abteilungen bei der Informationsverarbeitung selbständig Entscheidungen zu treffen haben, dann ist die Annahme nicht mehr von vornherein berechtigt, daß die Abteilungen die Teambedingungen erfüllen. Entscheidung und Informationsgewinnung erfolgen dezentral. Mit welchen Methoden gelingt in diesem Modell die Koordination des Planungsprozesses? Zunächst wird dieser Frage unter der Annahme nachgegangen, daß die von den Abteilungen angewandten Prognoseverfahren genaue Informationen liefern. Dann wird auch diese Annahme aufgehoben.

Der Fall der Treffsicherheit stellt eine Erweiterung des Routinefalles dar. Die Abteilungen entscheiden auf Grund von Entscheidungsregeln, die Angaben über die eigenen Umweltgrößen und die Umweltgrößen der anderen Abteilungen erfordern. Die eigenen Informationen gewinnen sie aus dem von ihnen angewandten Prognoseverfahren. Die Angaben über die Umweltgrößen der anderen Abteilungen gewinnen sie durch selbständige Rückschlüsse von den Ergebnissen der Prognose der eigenen Umweltgrößen. Je nach den von den Abteilungen angewandten Schlußregeln für die Gewinnung der abteilungsfremden

---

Management Science 7 (1961), S. 101; *Marschak*, J., Elements for a Theory of Teams, Management Science 1 (1955), S. 127. s. auch *Radner*, R., The Linear Team, An Example of Linear Programming under Uncertainty, Cowles Foundation Paper No. 100, New Haven 1956; *Marschak*, J., Efficient and Viable Organizational Forms, Cowles Foundation Paper No. 150, New Haven 1960; *Marschak*, J. und R. *Radner*, Economic Theory of Teams, Cowles Foundation Discussion Paper No. 59, New Haven 1958.

[68] Vgl. *Hax*, H., Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 89—98.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Informationen ergeben sich andere Gewinnerwartungen. Diese Gewinnerwartungen sind niedriger als die Gewinnerwartungen im Team.

Als Maß der Koordination kann man auch hier die Überschreitungen der knappen finanziellen Mittel verwenden. In der Koalition sind alle Maße der Koordination schlechter als im dezentralen Team. Die potentiellen Koordinationsgewinne der Koalition lassen sich für jede Kombination von Schlußregeln der Abteilungen berechnen. Die Rechnungen sind in Anhang 8 durchgeführt.

Wir nehmen nun an, daß die Prognoseverfahren, die bei dezentraler Informationsbeschaffung in den Abteilungen eingesetzt werden, nicht treffsicher sind und daß wiederum keine Kommunikation zwischen den Abteilungen besteht. Jede Abteilung hat nun über die Informationen zu entscheiden, die sie für die Planung verwenden will. In jeder Abteilung tritt nunmehr ein Entscheidungsproblem auf. Die Abteilungen müssen eine Ermessensentscheidung treffen. Diese Ermessensentscheidung wird noch dadurch erschwert, daß jede Abteilung auch Annahmen über die Informationen machen muß, die die andere Abteilung gewinnt, aber wegen fehlender Kommunikation unter den Abteilungen nicht mitteilt.

Diese Planungssituation kann man als ein Entscheidungsproblem formulieren, das für jede Abteilung die Form eines Spiels gegen die Natur hat. Dennoch handelt es sich nicht um ein reines Spiel gegen die Natur. Da der Gewinn, den jede Abteilung zur Beurteilung der eigenen Strategien berechnet, auch von den Entscheidungen der anderen Abteilungen abhängt, enthält diese Situation Züge eines Spiels gegen die Natur mit einem Partner, über dessen Entscheidungen Unsicherheit besteht.

Bei dieser Organisation des Planungsprozesses bildet allein der Produktionsprozess das die Planung verbindende Koordinationsinstrument. Da die eine Abteilung absetzt, was die andere produziert, ist der Planungsprozeß grundsätzlich kooperativ. Antagonistische Zielfunktionen treten in der Koalition nicht auf. Diese gemeinsame Basis des Planungsprozesses reicht aber für eine Koordinierung der Teilbereiche nicht voll aus. Die fehlende Koordination der Abteilungen untereinander schlägt sich in höheren Produktionsüberschüssen bzw. entgangener Nachfrage nieder. Die vorhandenen finanziellen Mittel werden überschritten. Die Gewinne vor Kommunikationskosten sind beträchtlich niedriger als im Falle eines dezentralen Entscheidungsprozesses bei voller Information.

In Anhang 8 ist ein Beispiel für einen derartigen Planungsprozeß mit dezentraler Entscheidung, dezentraler Informationsgewinnung und partieller Kommunikation wiedergegeben. Die Planungsstruktur ist bereits in diesem sehr einfachen Beispiel außerordentlich kompliziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### *(4) Zusammenfassung*

Die Koordination der kurzfristigen Planung wird entscheidend von der Struktur des Planungsprozesses beeinflußt. Es ist gezeigt worden, welche Koordinationsinstrumente bei den verschiedenen Formen der Organisation des Planungsprozesses eingesetzt werden können und wie leistungsfähig sie sind. Abbildung 13 stellt die untersuchten Fälle zusammenfassend dar. Einige Gesichtspunkte sollen in dieser Zusammenfassung besonders betont werden: Die genaueste Koordinierung der Planung wird durch den Gesamtplan bei zentraler Informationsgewinnung und zentraler Datenverarbeitung herbeigeführt. Die Anforderungen an ein solches System der Koordination sind aber für ein Großunternehmen, das sich in allen Sparten einer schnell sich wandelnden Umwelt gegenübersieht und das selbst durch seine Forschungs- und Entwicklungstätigkeit diese Veränderung der Umwelt mitgestaltet, außerordentlich hoch.

Die geringsten Anforderungen an das Koordinationssystem stellt eine Organisationsform autonomer Teilbereiche des Großunternehmens dar, die nur über die Lieferbeziehungen untereinander koordiniert werden. Diese Form der Koordination kann zu schlechteren Ergebnissen führen als eine Organisationsform, die auf laufende Informationsbeschaffung und Koordination ganz verzichtet und den einzelnen Bereichen des Unternehmens starre Auflagen macht.

Eine Koordination der Teilbereiche des Großunternehmens über Verrechnungspreise entspricht der Koordination durch den Produktionsprozeß. Sie stellt also geringere Anforderungen an das Koordinationssysem. Eine maximale Koordination der Planung im Großunternehmen läßt sich über Verrechnungspreise nicht verwirklichen.

Zwischen innerbetrieblicher Koordination und Abstimmung der Unternehmenspläne auf die Umwelt bestehen enge Beziehungen. Je geringer die Koordination innerhalb des Unternehmens ist, um so höher sind die Anforderungen an die Koordination mit der Umwelt des Unternehmens. Die mangelnde innerbetriebliche Koordination wird in Form von Produktionsüberschüssen, zuviel erzeugter Nachfrage und mangelnder Ausnutzung bzw. Überbeanspruchung der vorhandenen Produktionsfaktoren und finanziellen Mittel auf die Umwelt abgewälzt. Es läßt sich die Hypothese formulieren, daß das Gleichgewicht auf oligopolistischen Märkten von derartigen innerbetrieblichen Koordinationsmängeln beeinflußt wird[69].

---

[69] Dieser Gedanke klingt auch bei *Phillips* an: To understand oligopolistic behaviour and performance, the interfirm organization as well as the firm in the group must be studied." s. *Phillips*, A., A Theory of Interfirm Organization, Quarterly Journal of Economics 1960, S. 602.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| Planungsprozeß | | | | | Koordinations-instrumente | Koordinationsmängel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fall | Informationsbeschaffung | Kommunikation | Entscheidung | Unternehmenstyp | | |
| 1 | zentral | total | zentral | Team Koalition | Gesamtplan | — |
| 2 | dezentral | total | zentral | Team | Gesamtplan Entscheidungsregeln für die Datengewinnung | — |
| 3 | dezentral | total | zentral | Koalition | Gesamtplan Entscheidungsregeln für die Datengewinnung | Potentielle Koordinationsgewinne |
| 4 | dezentral | partiell | zentral | Team | Gesamtplan Entscheidungsregeln, Verrechnungspreise | — |
| 5 | dezentral | partiell | zentral | Koalition | Gesamtplan Entscheidungsregeln, Verrechnungspreise | Potentielle Koordinationsgewinne, Überschreitung der Ressourcen |
| 6 | zentral | total | dezentral | Team | Entscheidungsregeln, verarbeitete Informationen | — |
| 7 | dezentral Sicherheit | total | dezentral | Team | Entscheidungsregeln, Informationen | — |
| 8 | dezentral Unsicherheit | total | dezentral | Team | Entscheidungsregeln, Informationen | Abstimmungsverluste zwischen Unternehmen und Umwelt |

Abbildung 13. Planungsprozeß und Koordinationsinstrumente

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

| Planungsprozeß | | | | | Koordinations-instrumente | Koordinationsmängel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fall | Informationsbeschaffung | Kommunikation | Entscheidung | Unternehmenstyp | | |
| 9 | dezentral | partiell | dezentral | Team | Entscheidungsregeln, Abteilungsbudgets | — |
| 10 | dezentral | keine | dezentral | Team | Entscheidungsregeln | Potentielle Koordinationsgewinne, Überschreitung der Ressourcen, abhängig von der angewandten Entscheidungsregel |
| 11 | keine | keine | dezentral | Koalition Team | Planvorgaben für die Produktion | Produktionsüberschüsse, entgangene Nachfrage |
| 12 | dezentral | keine | dezentral | Koalition | Entscheidungsregeln, Produktionsprozeß | Potentielle Koordinationsgewinne, Überschreitung der Ressourcen, Produktionsüberschüsse, Nachfrageüberhang |
| 13 | dezentral Unsicherheit | keine | dezentral | Koalition | Produktionsprozeß | Potentielle Koordinationsgewinne, Überschreitung der Ressourcen, Produktionsüberschüsse, entgangene Nachfrage |

noch Abbildung 13

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der theoretischen Analyse bin ich von gegebenen Umweltbedingungen ausgegangen. Die Umwelt stellt die Aufgaben, die das Unternehmen durchzuführen hat. In der arbeitsteiligen Erfüllung dieser Aufgaben kommt der Koordination der Planung eine wichtige Funktion zu. Die gestellten Aufgaben werden um so besser erfüllt, je straffer die Koordination ist. Hohe Koordinationskosten können eine Organisation des Planungsprozesses optimal erscheinen lassen, bei der die Koordination weniger straff ist.

Es muß jedoch betont werden, daß diese Analyse der wirtschaftlichen Wirklichkeit nicht ganz gerecht wird. In einer sich wandelnden Umwelt werden stets neue Aufgaben an das Unternehmen herangetragen. Das Unternehmen selbst sucht neue Wege, alte Aufgaben zu lösen, oder entwickelt selbst neue Aufgabenstellungen. An diesem Prozeß sind alle Mitarbeiter des Unternehmens beteiligt. Der Planungsprozeß ist in einem solchen Zusammenhang ein schöpferischer Vorgang aller Planungsbereiche. Er muß elastisch für neue Ideen und selbständige schöpferische Initiative der Beteiligten sein. Das setzt ein organisatorisches Auseinanderrücken der Planungsbereiche voraus. Die dadurch entstehende organisatorische Unsicherheit macht den Planungsprozeß zu einem Spiel, in dem neue Einfälle geboren werden. Die Einschätzung der daraus resultierenden potentiellen Gewinne durch die Unternehmensleitung wird das Maß an Straffheit der Plankoordination bestimmen. Diese Einschätzung wird entscheidend von den langfristigen Plänen des Unternehmens beeinflußt. Aus dem Bereich der ehemaligen IG-Farben ist bekannt, daß die Chemiker in den Forschungslabors einer Werksgruppe von acht Arbeitsstunden nur vier Stunden an von der Unternehmensleitung genehmigten Projekten zu arbeiten hatten. In den verbleibenden vier Stunden konnten sie eigenen Forschungsideen nachgehen. Eine Koordination der laufenden Forschungstätigkeit war also hier überhaupt nicht mehr vorhanden, wenn man nicht die Erwartung der Unternehmensleitung, daß ein Chemiker eben immer experimentiert, als eine koordinierende Maßnahme ansehen will. Diese Dezentralisierung der Forschungstätigkeit wird aber verständlich, wenn man sie unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Entwicklung des Unternehmens betrachtet. Sie ist der Grenzfall der organisatorischen Verselbständigung von Instanzen in der Hoffnung, dadurch potentielle zukünftige Gewinne zu realisieren. Die Koordination der kurzfristigen Planung ist also immer aus der Einbettung der kurzfristigen Planung in die langfristige Konzeption des Unternehmens zu sehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### c) Die Koordination der langfristigen Planung

#### *(1) Koordination durch Unternehmensziele*

Eines der wichtigsten Instrumente der Koordination im Großunternehmen ist die Formulierung langfristiger Unternehmensziele und die Ausarbeitung von langfristigen Strategien, die angeben, wie diese Ziele verwirklicht werden sollen.

Klar formulierte Ziele für die langfristige Entwicklung des Unternehmens geben der Arbeit aller Instanzen eine einheitliche Richtung. Mit Recht beton Cassier, „das Großunternehmen ist eine Art lebendiger Organismus. Er würde zerfallen, wenn die Führungsentscheidungen nicht einem vereinheitlichenden Willen folgten"[70]. Dieser vereinheitlichende Wille wird in den Großunternehmen heute nicht mehr so sehr durch die Führerpersönlichkeit des Generaldirektors oder des Generalbevollmächtigten verkörpert, sondern durch gegenseitige Abstimmung aller am Unternehmen beteiligten Interessen herbeigeführt, formuliert und im Planungssystem verankert[71].

Die Formulierung derartiger langfristiger Unternehmensziele stellt in sich eine bedeutende Koordinationsaufgabe dar. Dieser Frage soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Wichtig ist hier, daß das Vorhandensein solcher Ziele die einzelnen betrieblichen Teilbereiche in entscheidender Weise koordiniert und auf die gemeinsame Aufgabe ausrichtet.

Das Unternehmensziel, von einigen Autoren auch „strategische Mission" genannt[72], legt fest, in welchem Geschäftszweig das Unternehmen tätig sein will. Mit der Formulierung derartiger Unternehmensziele wird die Zahl der Wahlmöglichkeiten zukünftiger Entwicklungsrichtungen des Unternehmens eingeschränkt. Damit wird eine Ausrichtung der Partikularinteressen im Unternehmen auf diese Entwicklungsrichtungen herbeigeführt.

Der gesamte Planungsprozeß im Großunternehmen geht folglich aus einer derartigen Formulierung langfristiger allgemeiner Ziele hervor. Nach Efferson ergibt sich das folgende Bild[73] (Abb. 14).

---

[70] *Cassier,* S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen, a.a.O., S. 133.

[71] *Chamberlain* spricht in diesem Zusammenhang von „coordination organisationelle et politique": „ceci suppose un processus de negotiation complexe et continu à l'intérieur de l'organisation." Vgl. *Chamberlain,* N. W., La Coordination entre le Plan de l'Enterprise et des Objectifs Economiques de la Nation, a.a.O., S. 174.

[72] Vgl. *Smalter,* D. J. und R. L. *Ruggles,* Jr., Six Business Lessons from the Pentagon, Harvard Business Review 1966 (März/April), S. 64.

[73] *Efferson,* C., Organizing the Planning Process, in: Haire, M., Organization Theory in Industrial Practice, New York - London 1962, S. 88, hier S. 90.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

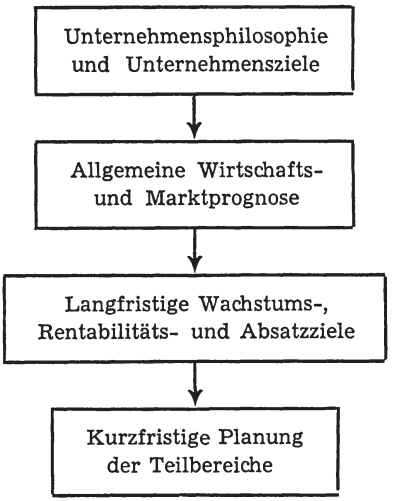



Abbildung 14. Die Gesamtplanung im Unternehmen

Sind die Unternehmensziele festgelegt, müssen die Strategien formuliert werden, mit denen diese Ziele verwirklicht werden sollen. Die Aufgabe einer Strategie ist es, bestimmte Methoden zur Verfolgung der erstrebten Unternehmensziele von vornherein zur Anwendung zu bringen oder, wenn die Strategie negativ formuliert wird, die Anwendung bestimmter Methoden zur Erreichung der Ziele auszuschließen.

Der Unternehmensstrategie kommt damit formal die gleiche Aufgabe zu wie dem Unternehmensziel: Wege der zukünftigen Entwicklung des Unternehmens auszuschließen und dadurch die Entscheidungen der einzelnen Planungsbereiche in den durch die Strategie gezogenen Grenzen vorhersehbar zu machen. Strategien kommen in den verschiedensten Erscheinungsformen vor. Sie legen z. B. fest, wie das Unternehmen insgesamt wachsen soll (Wachstumsstrategien), wie das Fertigungsprogramm sich im Laufe der Zeit entwickeln soll (Strategien der Diversifikation), wieweit das Unternehmen seine Tätigkeit zur Rohstoffbasis bzw. zum Markt des Endverbrauchers ausdehnen will (Strategien der vertikalen Integration), welche Märkte das Unternehmen beliefern will (Strategien der räumlichen Ausdehnung des Geschäftsbereiches), wie sich das Unternehmen gegenüber Konkurrenten verhalten will (Konkurrenzstrategien) und in welchem Maße das Unternehmen Risiko zu tragen bereit ist (Risikostrategien)[74].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den von mir besuchten Großunternehmen ist die Einstellung zur Fixierung derartiger langfristiger Unternehmensziele und strategischer Konzepte uneinheitlich[75]. In einem Unternehmen wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Unternehmensziele schriftlich zu fixieren. Zur Begründung wurde auf die Erfahrungen hingewiesen, die amerikanische Großunternehmen gemacht haben. Gleichzeitig wurde betont: „Es gibt höchstens zehn Unternehmen in Deutschland, die schriftlich formulierte Wachstumsziele haben." Ich habe zwei Unternehmen mit schriftlichen Ausarbeitungen über die Ziele und Entwicklungen des Unternehmens kennengelernt. In einem weiteren Unternehmen wird seit einem Jahr an der Formulierung einer „Unternehmensphilosophie" gearbeitet. Hier ist aber die Diskussion darüber, ob es überhaupt sinnvoll ist, derartige Gedanken niederzulegen, noch nicht abgeschlossen. Bezeichnenderweise sind alle drei Unternehmen im Bereich der chemischen Industrie tätig. In der Stahlindustrie habe ich schriftlich formulierte langfristige Konzeptionen nicht angetroffen.

Das bedeutet nicht, daß es nicht einen im Unternehmen weit verbreiteten Konsensus insbesondere über die Unternehmensstrategien gäbe. Bei meinen Gesprächen haben sich deutlich zwei Grundformen strategischer Unternehmenspolitik herausgeschält: Eine Gruppe von Großunternehmen setzt sich hohe Wachstumsziele und betreibt eine aggressive Wachstumspolitik. Sie sucht ständig nach neuen Möglichkeiten, diese Wachstumsziele zu verwirklichen. Eine zweite Gruppe von Unternehmen betreibt eine passive Wachstumspolitik. Immer dann erst, wenn der Ertrag in einem Unternehmensbereich unter die gewünschte Höhe sinkt, wird nach anderen Bereichen unternehmerischer Tätigkeit Ausschau gehalten, um die Ertragslage zu stabilisieren[76]. Es ist bezeichnend, daß diese Typen unternehmerischer Strategie nicht an Branchen gebunden sind.

Einige Beispiele für Unternehmensstrategien seien erwähnt: Ausbau der eigenen Rohstoffbasis, Ausdehnung in die Verarbeitung, keine

---

[74] S. zum allgemeinen Begriff der Unternehmensstrategie aber auch *Ansoff*, H. I., Corporate Strategy, An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion, New York - San Francisco - Toronto - London - Sydney 1965; ferner F. F. *Gilmore* und R. G. *Brandenburg*, Anatomy of Corporate Planning, Harvard Business Review 1962 (November/Dezember), S. 61; *Ackoff*, R. L., The Meaning of Strategic Planning, The McKinsey Quarterly Bd. III (Summer 1966), Nr. 1, S. 48.

[75] Vgl. aber auch die empirischen Belege bei *Simoneit*, F., Die neuen Bosse, Düsseldorf - Wien 1966, z. B. S. 59, 124.

[76] In den „Richtlinien für die Suche nach neuen Produkten" eines Konzerns heißt es: „Das Ziel der Suche nach neuen Produkten ist nicht zuletzt, einen Ersatz für auslaufende Produkte durch Erschließung neuer Produktionen und Absatzgebiete zu finden, soweit diese den Rahmen unserer Unternehmungen nicht überschreiten, d. h., daß alle großindustriellen Produktionen ausscheiden."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vertikale Integration (kein Ramschkonzern!), keine Ausdehnung in die Schwerchemie, nur Herstellung von Spezialitäten, nicht in die Verarbeitung („man muß Verarbeitungsbetriebe völlig anders führen. Wenn man sie mit den Grundsätzen der Großbetriebe führt, werden sie unrentabel. Der ganze Geist ist großzügiger im Großbetrieb"), keine Kunststoffproduktion („das ist nur Kleckerkram"), höchstens x-Prozent Umsatz in Entwicklungsländern, keine Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen auf der Basis 50 : 50. Die Beispiele lassen sich aus Geschäftsberichten, Hauptversammlungsprotokollen usw. beliebig vermehren. Sie unterstreichen aber die koordinierende Kraft solcher Regeln, die in einem Großunternehmen mit weitgehend dezentralen Entscheidungen die organisatorische Unsicherheit reduzieren. Daher entfalten auch Firmentraditionen („lieber Geld verlieren als Vertrauen"; „unser Haus reagiert grundsätzlich nicht auf Konkurrenzaktionen") nicht nur die bremsende Kraft, von der Cassier spricht[77], sondern haben eine wichtige Koordinationsfunktion.

### *(2) Koordination durch Planungsmodelle*

#### (2. 1) Die Wandlung von der instanzbezogenen zur aufgabenbezogenen Koordination

In dem Maße, in dem die langfristige Konzeption des Unternehmens fixiert und formalisiert wird, verlagert sich auch die institutionelle Verankerung der Koordinierung langfristiger Planungsüberlegungen von den Führungsgremien der Unternehmen auf die langfristigen Pläne und Planungsmodelle, an deren Ausarbeitung alle Instanzen der Unternehmensverwaltung mitarbeiten. Gerade bei der Koordination der langfristigen Planung im Großunternehmen wird die Entwicklung von der „instanzbezogenen, hierarchischen Koordination" zur „aufgabenbezogenen Koordination" besonders deutlich[78].

Bisher herrscht in den deutschen Großunternehmen noch die Koordination der langfristigen Planung in den Führungsgremien vor.

---

[77] *Cassier*, S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen, a.a.O., S. 195.

[78] *Bower* weist auf einen ähnlichen Tatbestand hin, wenn er von der Entwicklung von dem personenbezogenen zum systembezogenen Management spricht: „Semon Knudsen of GM described the leader as 'a man with a mission'. In a system-managed company the mission is clear because objectives and strategy are definite elements of management. Not only the top managers, but executives at all levels, have strategic plans before them." *Bower*, M., Activating People: The „let's go" element of managing, The McKinsey Quarterly Bd. III (Summer 1966) Nr. 1, S. 2, hier S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Generaldirektor erscheint als die letzte Koordinationsinstanz, die für die „Einheitlichkeit der Gesamtpolitik" verantwortlich ist[79]. Der Generaldirektor sieht seine Aufgabe gelegentlich selbst vor allem darin, „als Koordinator, der die Gedanken der Fachmitarbeiter noch einmal überdenkt und ihre Pläne und Vorschläge auf das Konzerninteresse überträgt"[80], zu wirken.

Viele Führungsgremien von Großunternehmen haben aber bereits Erfahrungen gemacht, wie sie der amerikanische Präsident Truman einmal ausgesprochen hat: „Ich sitze hier den ganzen Tag und versuche, die Leute zu überreden das zu tun, was zu tun sie selbst vernünftig genug sein sollten ... Darin besteht die ganze Macht, über die der Präsident verfügt[81]." In dem Maße, in dem der Vorstand eines Großunternehmens von den leitenden Angestellten des Unternehmens dadurch abhängig wird, daß diese Berichte liefern, Planungsunterlagen erstellen und Teilentscheidungen treffen, verliert die Aufgabe des Vorstandes, die Teilpläne zu koordinieren, an sachlichem Gewicht. Andere Formen der Koordination müssen entwickelt werden.

Eine neue Form der Koordination der langfristigen Planung ist das Planungsmodell. Wenn ich recht sehe, vollzieht sich heute auf dem Gebiet der Planung eine ähnliche Entwicklung, wie sie sich auf dem Gebiet der laufenden Betriebskontrolle zu Beginn dieses Jahrhunderts vollzogen hat: Der Planungsprozeß wird in der Planungsrechnung formalisiert und rechenbar gemacht, so wie die Betriebskontrolle im Rechnungswesen ihren formalisierten und rechenhaften Ausdruck gefunden hat. Das „Planungswesen" wird neben dem Rechnungswesen der Unternehmen zum zweiten Eckpfeiler der Koordination der betrieblichen Teilbereiche.

Zum Teil findet diese Entwicklung ihren Ausdruck in der Schaffung von Koordinationsinstanzen unterhalb der Vorstandsebene. In einem deutschen Großunternehmen der Elektroindustrie gibt es eine Abteilung „Koordinierung Anlagengeschäft", deren Aufgabe darin besteht, drei Sparten aufeinander abzustimmen. In einem Großunternehmen der chemischen Industrie werden die Planungen in Fachkommissionen vorbereitet, in Koordinierungsausschüssen aufeinander abgestimmt und in den Vorstandsausschüssen und schließlich im Vorstand verabschiedet. Die Arbeit der Koordinierungsausschüsse wird dabei wie folgt umrissen: „Aufgabe dieser Koordinierungsausschüsse ist es, die Arbeit der Fachkomissionen in den größeren Rahmen zu stellen und die Probleme

[79] Vgl. *Cassier*, S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen, a.a.O., S. 134.
[80] *Simoneit*, F., Die neuen Bosse, a.a.O., S. 218.
[81] *Neustadt*, R. E., Presidential Power, The Politics of Leadership, New York - London 1960, S. 9 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu lösen, die gleichzeitig das Arbeitsgebiet mehrerer Fachkommissionen berühren. Die von den Fachkommissionen ausgearbeiteten Kreditanträge und Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden geprüft und erörtert und bei Befürwortung an den technischen Ausschuß (Vorstandsausschuß, Anmerkung d. Verf.) weitergeleitet[82]." In einem Unternehmen liegt die Durchführung der Koordination der langfristigen Planung bei einem Vorstandsausschuß, dem aber ein Nichtvorstandsmitglied angehört, das die Planentwürfe erstellt. Bezeichnend für die hier angedeutete Entwicklung von der instanzbezogenen zur aufgabenbezogenen Koordination scheint mir auch die Bemerkung eines leitenden Angestellten: „Die Spartenleiter sind nicht im Vorstand. Das ist vorbildlich, weil sie sich der Planung widmen können."

In den Unternehmen, in denen langfristige Planungsmodelle ausgearbeitet werden, zeigt sich deutlich, daß die Funktion der Koordination von den Instanzen auf den Plan selbst übergegangen ist. In einem Unternehmen, das ein langfristiges Planungsmodell entwickelt hat, wurde die Bedeutung des Plans als Instrument der Koordination mit den Worten umrissen: „Wenn einer nicht einverstanden ist, muß er seine abweichenden Annahmen präzisieren. Dann wird das Modell mit diesen Werten durchgerechnet. Die Ergebnisse werden diskutiert. Das Planmodell erspart uns langwierige unfruchtbare Diskussionen[83]."

### (2. 2) Die Formen langfristiger Planungsmodelle

Langfristige Planungsmodelle können als Koordinationsinstrumente nur wirken, wenn sie Gesamtmodelle des Unternehmens sind. Objektgebundene langfristige Investitionspläne vermögen die Aufgabe der Koordination nicht zu erfüllen, weil sie nicht alle Planungsbereiche und ihre Interdependenzen erkennen lassen.

Soweit in den Großunternehmen überhaupt langfristige Pläne aufgestellt werden, die diese Bezeichnung verdienen, lassen sich zwei Formen unterscheiden:

1. Bilanzmodelle
2. Integrierte Kennzahlenmodelle

Bilanzmodelle sind eine Weiterentwickelung traditioneller Formen des Rechnungswesens und der Finanzplanung für die langfristige Pla-

---

[82] *Hansen*, K., Methods of Policy Decisions, Vortrag gehalten vor Offizieren des Empirial Defense College in Leverkusen am 27. 8. 1965. Vgl. auch Anhang 9.

[83] Vgl. hierzu auch *Becker*, C., Ziele und Aufgaben der Unternehmensplanung aus der Sicht des Unternehmers, in: Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V. (Hrsg.), Curt *Becker*, Ein Unternehmer unserer Zeit, Düsseldorf - Wien 1965, S. 79, besonders S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung. Die Investitionspläne und die dazugehörigen Finanzpläne werden zu Zukunftsbilanzen für jedes Jahresende zusammengefaßt. In einem Großunternehmen der stahlerzeugenden Industrie sind zur Zeit Bilanzen bis zum Jahre 1970 entwickelt. Dieses Modell dient der Koordination von Investitionsvorschlägen der verschiedenen Produktionsbereiche. Seine Koordinationsfunktion wurde von dem kaufmännischen Vorstandsmitglied mit den Worten umrissen: „Wenn man mehr investieren will, muß man mehr verdienen. Diesen einfachen Satz mache ich den technischen Vorstandskollegen mit dem Bilanzmodell klar."

In fünf anderen Großunternehmen werden integrierte Kennzahlenmodelle aufgestellt. Ein integriertes Kennzahlenmodell ist durch zwei Wesensmerkmale gekennzeichnet:

1. durch einen Fixpunkt
2. durch Strukturgleichungen des Unternehmens, die in Kennzahlen ausgedrückt werden.

Eine Kennzahl gibt das Verhältnis zweier Größen zueinander wieder. Um aus Kennzahlen einen Plan entwickeln zu können, bedarf es mindestens eines „Fixpunktes", also einer absoluten Zahl. Von diesem Fixpunkt aus können dann die anderen absoluten Größen des integrierten Modells über Kennzahlen ermittelt werden.

Nach den in den integrierten Kennzahlenmodellen verwandten Fixpunkten lassen sich zwei Gruppen von Modellen unterscheiden:

1. Umsatzbezogene Planungsmodelle
2. Belegschaftsbezogene Planungsmodelle

In den Großunternehmen der chemischen Industrie und der Energieerzeugung herrschen nach meinen Beobachtungen umsatzbezogene Planungsmodelle vor. Der zukünftige Umsatz wird für das Gesamtunternehmen vorausgeschätzt. Über Kennzahlen, die die Abhängigkeit vom Umsatz angeben, werden dann die betrieblichen Teilbereiche geplant. Die langfristigen Planungsmodelle umfassen im allgemeinen den Umsatzplan, den Investitionsplan, den Kapitalbedarfsplan, den Forschungsplan, den Personalplan und den Rentabilitätsplan. Der Investitionsplan wird aus dem Umsatzplan mit Hilfe der Kennzahl „Investitionskoeffizient" entwickelt. Der Investitionskoeffizient ist das Verhältnis von Neuinvestitionen zu zusätzlichem Umsatz. In der Großchemie liegt der Investitionskoeffizient bei 1,1 bis 1,2. In der übrigen Chemie wird mit einem Investitionskoeffizienten von 0,8 gerechnet. In den Modellen wird von der Annahme ausgegangen, daß das Umsatzniveau mit den Ersatzinvestitionen aufrechterhalten werden kann. Der Kapitalbedarfs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

plan ist das Bindeglied zwischen Umsatzplan, Investitionsplan und Rentabilitätsplan und nimmt die Differenzen zwischen diesen Plänen auf. Der Forschungsplan wird in den integrierten Kennzahlenmodellen ebenfalls am Umsatz orientiert. In einem Unternehmen der Großchemie wird mit einem „Forschungskoeffizienten" gearbeitet. Dieser ist das Verhältnis aus zusätzlichem Umsatz zu zusätzlichem Personalbedarf für Forschung. „Wenn wir soundso viel Umsatz mehr machen wollen, dann brauchen wir soundso viel Chemiker mehr, das wissen wir." Der Grundetat für Forschung wird dann aus dem zusätzlichen Personalbedarf, multipliziert mit dem Jahresgehalt eines Chemikers ermittelt. Das Forschungsbudget setzt sich aus dem Grundetat und dem Zusatzetat zusammen. Der Zusatzetat nimmt die Beträge auf, die nach Bedarf auf die Forschungsprojekte variabel verteilt werden können. Er wird in einer bestimmten prozentualen Höhe des Grundetats angesetzt, und zwar in dem von mir besuchten Unternehmen in Höhe von 40 %. Der Personalplan wird in einigen Unternehmen mit Hilfe der Kennzahl Arbeitsproduktivität (Umsatz je Arbeiter) aus dem Umsatz abgeleitet. In einem anderen Unternehmen wird der Personalplan aus dem Produktionsplan über eine nichtlineare Beziehung entwickelt. Der Rentabilitätsplan folgt aus dem Umsatzplan über die Kennziffer Umsatzrentabilität. Viele Großunternehmen verlangen, daß ein Projekt mindestens ein Betriebsergebnis (vor Steuern) von 25 % erbringt. Diese Richtzahl wird durch die Kontrolle des Betriebsergebnisses überprüft. Daraus ergibt sich die Kennzahl Umsatzrentabilität. Auf diese Weise kann mit Hilfe mindestens eines Fixpunktes und der Kennzahlen ein geschlossenes, integriertes Modell der langfristigen Planung erstellt werden. In einigen Unternehmen werden Alternativpläne für verschiedene mögliche Entwicklungen des Umsatzes erarbeitet. Ein Unternehmen berechnet zusätzlich Ober- und Untergrenzen der Pläne in Abhängigkeit von Schwankungen in den Kennzahlen. Mit Hilfe eines solchen parametrischen Modells können Koordinationsprobleme besonders gut erkannt und gelöst werden.

In einem Unternehmen der Maschinenindustrie bildet die Belegschaft den Fixpunkt der langfristigen Planung. Ziel des Unternehmens ist es, die Belegschaft weiterzubeschäftigen. Über die Kennzahl Umsatz pro Mann wird der erforderliche Umsatz ermittelt. Die strukturelle Aufteilung dieses Umsatzzieles bildet den Schwerpunkt der langfristigen Planung. Liefert eine Prognose der Umsätze in den traditionellen Absatzsparten (z. B. Bergbau) und Absatzgebieten (z. B. Inland) des Unternehmens das Ergebnis, daß der erforderliche Umsatz dort nicht zu erzielen ist, richtet sich die Planung auf neue Absatzgebiete (z. B. Ausland, Ostgeschäft) und auf neue Produktionssparten (z. B. technische Großanlagen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Beispiele mögen genügen, um zu zeigen, welche Bedeutung das Planungsmodell für die Koordination der langfristigen Planung im Großunternehmen hat.

### d) Die Koordination der kurzfristigen mit der langfristigen Planung

Die Koordination der kurzfristigen Planung und die Koordination der langfristigen Planung im Großunternehmen bedingen einander. Etwas überspitzt kann das Verhältnis so formuliert werden: Die Koordination der kurzfristigen Planung bedeutet Abstimmung der einzelnen Planungsbereiche über die Verteilung knapper Ressourcen, die zentral vorhanden sind. Bei den knappen Ressourcen handelt es sich z. B. um finanzielle Mittel, Arbeitskräfte, Rohstoffe. Koordination der langfristigen Planung bedeutet dagegen Abstimmung der einzelnen Planungsbereiche über die Sammlung knapper Ressourcen, die dezentral vorhanden sind. Die knappen Ressourcen sind hier nicht mehr (oder doch nicht mehr so sehr) finanzielle Mittel, Arbeitskräfte, Rohstoffe, sondern Ideen und Phantasie. Wenn die Koordination der langfristigen Planung darin besteht, aus einer Vielzahl von Ideen die besten auszusuchen, ist die Aufgabe immer leichter, als wenn knappe Mittel verteilt werden müssen. Noch erscheint das Bild nicht falsch gezeichnet, wenn man die Koordination der langfristigen Planung als ein Sieb für Ideen darstellt. In einem Großunternehmen der chemischen Industrie wird z. B. berichtet: „Von den in den Fachkommissionen verabschiedeten Ideen sterben 50 % im Koordinationsausschuß. Im technischen Ausschuß sterben noch einmal einige Projekte." Logan hat ermittelt, daß nur 12,5 % der guten Ideen zu marktfähigen Landmaschinen führen[84]. Es wird aber in der Industrie zunehmend schwerer, gute Ideen zu entwickeln. Gute Mitarbeiter sind die Voraussetzung für die Entwicklung neuer Ideen. Die heutige Personalpolitik eines Großunternehmens entscheidet daher in gewissem Maße über die Koordination der langfristigen Planung in der Zukunft. In der Personalpolitik liegt eines der Bindeglieder zwischen der langfristigen und der kurzfristigen Planung.

So betrachtet ist die Koordination der kurzfristigen mit der langfristigen Planung zunächst ein Planungsproblem. Ein Unternehmen, das in der kurzfristigen Planung eine straffe Koordination der Planungsbereiche mit einer zentralen Planung durchsetzen will, kann lang-

---

[84] *Logan*, S. H., Evaluating Financial Support of Research Programs, Journal of Farm Economics, 1964, S. 188.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fristig Schwierigkeiten haben, geeignete Mitarbeiter zu gewinnen[85] oder alle Planungsbereiche an der Entwicklung neuer Ideen zu beteiligen[86].

Die knappen finanziellen Mittel können in der kurzfristigen Planung voll verteilt oder für zukünftige Vorhaben gebunden werden. In diesem Sinne bedeutet Koordination der kurzfristigen mit der langfristigen Planung nichts anderes als die jährliche Aufstellung von langfristigen Plänen, in denen die Planangaben für die erste Periode gleichzeitig den kurzfristigen Plan bilden oder doch die Grundlage für die kurzfristige Feinplanung sind. Auf dieses Planungsproblem braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Es läßt sich graphisch in einem dreidimensionalen Schema darstellen, wie es Abbildung 15 wiedergibt[87].

Die Koordination der kurzfristigen mit der langfristigen Planung wirft aber auch organisatorische Probleme auf. Diese werden im Großunternehmen durch den Planungsrhythmus gelöst. Als Beispiel für

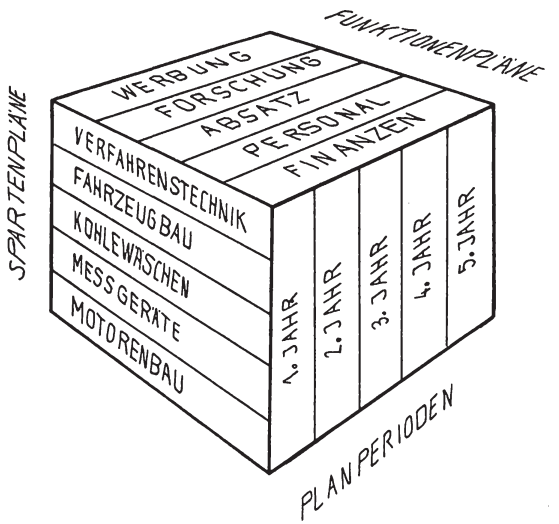



Abbildung 15

---

[85] Vgl. die instruktiven Beispiele bei *Bower,* M., Activating People, a.a.O., S. 6.

[86] Welche Folge ein „autokratisches Ein-Mann-Regiment" in einem Großunternehmen haben kann, zeigt die Entwicklung der Ford Motor Company unter Henry Ford I. Vgl. dazu z. B. *Böddeker,* G., Mut zur Größe, a.a.O., S. 70 f.

[87] In Anlehnung an *Smalter,* D. J., und R. L. *Ruggles,* Jr., Six Business Lessons from the Pentagon, a.a.O., S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

PLANUNGSKALENDER

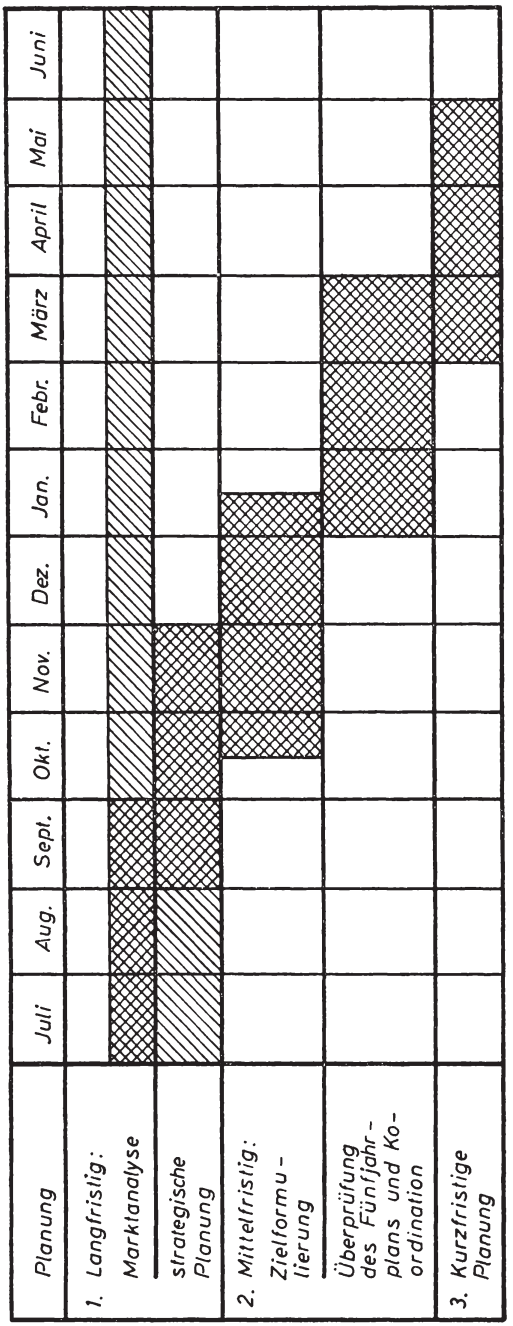



Abbildung 16



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Form der Koordination durch zeitliche Überlappung des Planungsrhythmus sei der „Planungskalender" der International Minerals and Chemical Corporation wiedergegeben[88]. Im Prinzip werden die gleichen Techniken der zeitlichen Koordination der Planung auch in den von mir besuchten Unternehmen angewandt.

## Dritter Teil: Schluß

### 1. Die Planung im Großunternehmen bei unsicheren Erwartungen über die Umweltsituation

In einem dezentralen Entscheidungsprozeß werden die Pläne des Unternehmens aber nicht nur unter organisatorischer Unsicherheit aufgestellt, die sich aus einer unvollkommenen Plankoordination im Unternehmen ergibt. In die Planung gehen auch Annahmen über das Verhalten anderer Wirtschaftseinheiten ein, die im allgemeinen mit Unsicherheit behaftet sind. Bei diesen Entscheidungseinheiten kann es sich sowohl um Geschäftsfreunde als auch um staatliche Instanzen handeln. In dem Maße, in dem sich die Annahmen über deren Verhalten als falsch erweisen, werden Abweichungen der tatsächlichen Ereignisse von den geplanten auftreten. In ihnen schlägt sich die mangelnde Koordination der Pläne der Entscheidungseinheiten untereinander nieder. Kapazitätsüberschüsse, zu hohe Lagerbestände, entgangene Nachfrage und zusätzlicher Kapitalbedarf, um nur einige zu nennen, sind also nicht nur ein Index für unvollständige innerbetriebliche Koordination. Man hat sie in der Wirtschaftstheorie bisher sogar primär als das Ergebnis einer unvollkommenen Abstimmung der Wirtschaftspläne der Unternehmen und des Staates aufeinander angesehen.

In der klassischen Wirtschaftstheorie wurde im allgemeinen angenommen, daß die Koordination der Wirtschaftspläne der Unternehmen am Markt über den Preis erfolgt. Wir wissen heute, daß der Markt diese Koordinationsaufgabe nur unvollkommen erfüllt. Bei allen anderen Preisen als dem Gleichgewichtspreis herrscht mangelnde Koordination von Angebot und Nachfrage. Unter bestimmten Bedingungen konvergiert zwar der Preis zum Gleichgewichtspreis, doch ist nicht stets gesichert, daß diese Konvergenz auch schnell genug erfolgt, bevor eine Datenänderung zu einer Verschiebung des Gleichgewichtspreises selbst führt. Der Gleichgewichtspreis ist also eher Ausdruck der vollzogenen Koordination als Instrument der Koordination.

---

[88] s. *Smalter*, D. J. und R. L. *Ruggles*, Jr., Six Business Lessons from the Pentagon, a.a.O., S. 68.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die außerbetriebliche Unsicherheit äußert sich aber nicht nur im Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage in einem bestimmten Zeitpunkt. Sie führt auch zu einer unvollständigen zeitlichen Koordination der Wirtschaftspläne der Unternehmen und des Staates aufeinander. Als ein Ausdruck dieser fehlenden zeitlichen Koordination können die Verluste aus Konkursen und Vergleichen verwandt werden. Je höher die Verluste aus Konkursen und Vergleichen sind, um so schlechter ist die zeitliche Koordination der Wirtschaftspläne von Unternehmen miteinander und die Abstimmung mit der staatlichen Wirtschaftspolitik gelungen. Mein Assistent Dr. Brockhoff hat gezeigt, daß die Verluste als Prozentsatz vom Umsatzwachstum abhängen. Aus seinen Ergebnissen[89] kann man eine grobe Abschätzung für die Veränderungen dieser Verluste in Abhängigkeit von Änderungen des Umsatzwachstums gewinnen. Wenn das Wachstum der Industrieumsätze in der Bundesrepublik Deutschland sich um ein Prozent vermindert, muß mit einer Erhöhung der Verluste aus Konkursen und Vergleichen um etwa 10 % bis 20 % gerechnet werden.

### 2. Die Koordination der Planung des Großunternehmens mit außerbetrieblichen Instanzen

Die traditionelle Form der Abstimmung der Planung eines Großunternehmens mit außerbetrieblichen Instanzen ist die Bildung von Koordinationsinstanzen. Die Aufsichtsräte der Großunternehmen[90], die Koordinationsausschüsse, die die Geschäftspolitik verbundener Unternehmen aufeinander abstimmen, die Konsortien, die Spitzengremien der Wirtschaft, die Fabrikantenkreise[91] und Verbände sind nur einige Beispiele für die vielfältigen Formen instanzenbezogener Koordination der Pläne zwischen Geschäftsfreunden und Wettbewerbern.

In der Wirtschaft vollzieht sich jedoch ein ähnlicher Wandel der Koordinationsmethoden, wie ich ihn für die innerbetriebliche Koordination aufgezeigt habe. Auch in den zwischenbetrieblichen Beziehungen sprengt die Multilateralisierung des Entscheidungsprozesses die traditionellen Formen instanzenbezogener Koordination und führt zu Koordinationsinstrumenten, die sich am Plan selbst orientieren. Diese Koordination kann sowohl indirekt als auch direkt erfolgen.

Von einer indirekten Koordination der Pläne spreche ich, wenn die Unternehmen ihre Umsatzpläne an den Prognosen des Branchenumsat-

---

[89] Vgl. Anhang 10.

[90] Vgl. *Cassier*, S. C., Wer bestimmt die Geschäftspolitik der Großunternehmen, a.a.O., S. 161; s. ferner *Simoneit*, F., Die neuen Bosse, a.a.O., S. 70.

[91] Vgl. z. B. *Becker*, C., Kooperation in der europäischen Bekleidungsindustrie, in: RKW (Hrsg.), Curt *Becker*, Ein Unternehmer unserer Zeit, a.a.O., S. 216.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zes und dem gegebenen Marktanteil orientieren. Die Fachverbände der Industrie übernehmen im allgemeinen die Aufgabe dieser indirekten Koordination, indem sie den Branchenumsatz prognostizieren und auf Grund vertraulicher Mitteilungen der Mitgliedsfirmen die Marktanteile berechnen. Diese indirekte Koordination der Pläne führt zu einer stillschweigenden Abstimmung der Pläne von Konkurrenten.

Zwischen Lieferanten und Abnehmern werden dagegen vielfach direkte Formen der Plankoordination angewandt. Die Automobilunternehmen sind dafür kennzeichnend. Ihre Beschaffungpläne werden bis ins Detail mit den Lieferanten abgestimmt, um Produktionsstockungen ebenso wie Lagerbildungen zu vermeiden. Rohstoffproduzenten stimmen ihre Investitionspläne häufig auf die Investitionspläne ihrer Abnehmer ab.

Die Pläne der Großunternehmen werden in besonderem Maße auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und von den wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen des Staates beeinflußt. Eine Koordination der unternehmerischen Pläne mit den staatlichen Stellen ist daher auch in diesem Bereich erforderlich. Die Probleme, die die Koordination der Planung insbesondere von Großunternehmen mit der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik aufwirft, sind aber vielfach so komplex, daß sich die traditionellen Koordinationsmittel, wie z. B. der Verwaltungsakt und Koordinationsinstanzen, als ungenügend erweisen. Wird in dieser Situation die Koordination dem Ermessen von Verwaltungsbeamten überlassen, dann kann daraus tatsächlich ein Mangel an Koordination in der staatlichen Verwaltung selbst entstehen, der die formale Organisation der Verwaltung zum „gefährdeten Opfer der Peripherie" macht, wie Luhmann prophezeit[92]. Es erscheint mir daher auch für die Koordination der Planung von Großunternehmen mit den Zielen der staatlichen Wirtschaftspolitik notwendig, nach neuen Formen der Koordination zu suchen, die aufgabenbezogen sind. In einigen Bereichen wird es sinnvoll sein, direkte Formen der Koordination zu entwickeln. Im Verteidigungsbereich sind gewisse Ansätze dafür vorhanden, finden aber vielfach ihre Grenze an der Jährlichkeit der Haushaltsansätze. Ein weiteres Beispiel ist die Aufstellung von Landesentwicklungsplänen, die eine Abstimmung langfristiger Unternehmenspläne mit den langfristigen Strukturzielen der Landesregierung ermöglichen. In der Energiewirtschaft ist in vielen Fällen eine Abstimmung der Pläne des Großunternehmens mit den staatlichen Stellen erforderlich.

In weiten Bereichen aber ist eine indirekte Koordination zwischen den unternehmerischen Plänen und der Wirtschaftspolitik denkbar.

---

[92] *Luhmann*, N., Funktion und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 238.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wirtschaftspolitik muß die Fixpunkte bestimmen, an denen sich die Pläne der Unternehmen orientieren können. Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation zeigt, wie wichtig eine solche Form der Koordination ist. Die Worte Curt Beckers aus dem Jahre 1962 haben daher heute mehr denn je Gewicht: „Die Wirtschaft hat ein Interesse daran, daß Männer an den verantwortlichen Stellen arbeiten, die wissen, was sie wollen. Es hängt sehr viel davon ab, daß die Parlamente und Regierungen auch in Zukunft klare Vorstellungen über die zunkünftige Entwicklung zum Ausdruck bringen[93]."

[93] *Becker*, C., Ziele und Aufgaben der Unternehmensplanung aus der Sicht des Unternehmers, a.a.O., S. 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 1

## Die Koordination im dezentralen Entscheidungssystem

## Die Bestimmung effizienter Unterziele bei interdependenten Planungsbereichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Unternehmen besteht aus zwei selbständigen Werken. Jedes Werk produziert ein Produkt. Die Nachfrage nach den Produkten ist unabhängig voneinander. Nachfrage- und Kostenfunktionen sind bekannt. Das Unternehmen maximiert den Gesamtgewinn. Die finanziellen Mittel des Unternehmens sind knapp.

1. Zentrales Entscheidungssystem
Problem

$$(1) \qquad d_1 x_1 - b_2 x_1^2 + d_2 x_2 - b_2 x_2^2 = G \longrightarrow \max$$

$$c_1 x_1 + c_2 x_2 = L$$

$$x_1 \qquad x_2 = o$$

Die notwendigen Bedingungen für optimale $x_1^o, x_2^o$ lauten:

$$(2) \qquad x_1^o = \frac{d_1 - \lambda c_1}{2b_1}$$

$$x_2^o = \frac{d_2 - \lambda c_2}{2b_2}$$

$$\lambda = \frac{b_1 d_2 c_2 + b_2 d_1 c_1 - 2b_1 b_2 L}{b_1 c_2^2 + b_2 c_1^2}$$

Die optimale Verteilung der knappen finanziellen Mittel lautet:

$$(3) \qquad L_i^c = \frac{c_i}{2\left(b_i c_j^2 + b_j c_i^2\right)}\left(d_i c_j^2 - d_j c_i c_j + 2b_j c_i L\right) \qquad i = 1, 2;\ i \neq j$$

2. Dezentrales Entscheidungssystem
Problem

$$(4) \qquad d_i x_i - b_i x_i^2 = G_i \longrightarrow \max \qquad i = 1, 2$$

$$c_i x_i = L_i$$

Das optimale $x_i^*$ ist offenbar gegeben durch die notwendigen Bedingungen

$$(5) \qquad x_1^* = \frac{L_i}{c_i}$$

$$\lambda = \frac{di - 2b_i x_i}{c_i}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Behauptung:

(6) $$x_i^o = x_i^*$$

Beweis:

(7) $$x_i^* = \frac{L_i^o}{c_i}$$

(8) $$x_i^o = \frac{d_i}{2b_i} - \frac{c_i}{2b_i}\left[\frac{b_i d_j c_j + b_j d_i c_i - 2b_i b_j L}{b_i c_j^2 + b_j c_i^2}\right]$$

Nach Einsetzen von (3) in (7) und Umformung ergibt sich (8).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Anhang 2

## Die Koordination im dezentralen Entscheidungssystem

## Die Bestimmung effizienter Verrechnungspreise und Produktionsprogramme im dezentralen Team

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegeben sei ein Programm

$$P = \sum_i^n P_i' x_i \longrightarrow \max$$

$$\sum_i A_i x_i \leqq B$$

(1)

$$A_i^o x_i \leqq C_i \quad \text{alle } i$$

$$x_i \geqq o \quad \text{alle } i$$

darin sind

$P$ — Gesamtgewinn des Unternehmens

$P_i'$ — Preisvektor der $i$-ten Abteilung

$x_i$ — Entscheidungsvektor der $i$-ten Abteilung

$A_i$ — Matrix der Produktionskoeffizienten gemeinsamer Ressourcen in der $i$-ten Abteilung

$A_i^o$ — Matrix der Produktionskoeffizienten eigener Ressourcen in der $i$-ten Abteilung

Diesem Gesamtprogramm ist das folgende dezentrale Programm äquivalent:

a) Abteilungsprogramme

(2) $$P_{ir} = \overline{P}_{ir}' x_i \longrightarrow \max$$

$$A_i^o \; x_i \leqq C_i$$

$$x_i \geqq o$$

mit

(3) $$P_{ir} = P_i - A_i \pi_r$$

darin sind

$r$ — Index der Planiteration

$\pi$ — Vektor der Verrechnungspreise für die gemeinsamen Ressourcen

$P_{ir}$ — Gewinn der $i$-ten Abteilung in der $r$-ten Iteration

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Leitungsprogramm

$$(4) \qquad P_r = \sum_i^n \sum_j^r P'_i \bar{x}_{ij} \mu_{ij} \to \max$$

$$\sum_i^n \sum_j^r A_i \bar{x}_{ij} \mu_{ij} \leqq B$$

$$\sum_j^r \mu_{ij} = 1 \text{ alle } i$$

$$\mu_{ij} \geqq o \text{ alle } i, j$$

Der Algorithmus lautet:

1. Löse (2) mit $\overline{P}_{ir} = P_i$. Die Lösung sei $\bar{x}_{i1}$, ferner sei $\bar{x}_{io}$ die Ausgangslösung des Programms (2).

2. Löse (4) mit $\bar{x}_{io}$ *und* $\bar{x}_{i1}$. Die Lösung sei $\mu^o_{i1}$. Es ergeben sich ferner Schattenpreise $\pi_{i1}$ für die Gleichung in (4) und Verrechnungspreise $\pi_1$ für die knappen Kapazitäten der Ungleichung in (4).

3. Löse (2) mit $\overline{P}_{i2} = P_i - A_i \pi_1$. Die Lösung sei $\bar{x}_{i2}$ mit einem Gewinn $P_{i2}$.

4. Prüfe, ob $P_{i2} > \pi_{i1}$ für mindestens ein $i$.

5. Falls ja, löse (4) mit $\bar{x}_{io}$, $\bar{x}_{i1}$ und $\bar{x}_{i2}$, falls nein, bilden $\pi_1$ und $\mu^o_{i1}$ die Lösung.

Wegen $x_{ir} = \sum_{j=1}^r \bar{x}_{ij} \mu_{ij}$ für alle $i$ kann die Lösung auch durch das System von Verrechnungspreisen $\pi_r$ und das Produktionsprogramm $x^o_{ir}$ angegeben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 3

## Die Koordination im dezentralen Entscheidungssystem

## Die Bestimmung effizienter Verrechnungspreise und Produktionsprogramme in der dezentralen Koalition

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegeben sei ein Gesamtprogramm wie in Anhang 2. Das dezentrale Programm lautet:

a) Abteilungsprogramme

(1) $$Z_{ir} = z'_{ir}\, x_1 \longrightarrow \max$$

$$A_i^o\, x_i \leqq C_i$$

$$x_i \geqq o$$

darin sind

$Z_{ir}$ – Partialziel der $i$-ten Abteilung in der $r$-ten Iteration

$z_{ir}$ – Zielgröße je Entscheidungseinheit der $i$-ten Abteilung in der $r$-ten Iteration

Es gelte:

(2) $Z_{ir} \doteq P_{ir}$ für alle $r$

darin ist $P_{ir}$ definiert wie in Anhang 2.

Das Leitungsprogramm ist definiert wie in Anhang 2.

b) Leitungsprogramm (vgl. Seite 397)

In der dezentralen Koalition mit latentem Konflikt lautet Algorithmus:

1. Löse das Abteilungsprogramm mit $z_{i1} = z_{io}$. Die Lösung sei $\underline{x}_{i1}$. Sei ferner $\underline{x}_{io}$ eine beliebige zweite Lösung des Abteilungsprogramms.

2. Löse das Leitungsprogramm mit $\underline{x}_{io}$ und $\underline{x}_{i1}$. Die Lösung sei $\mu_{i1}^*$. Es ergeben sich ferner Schattenpreise $\pi_{i1}^*$ für die Gleichung im Leitungsprogramm und Verrechnungspreise $\pi_1^*$ für die knappen Faktoren der Ungleichung im Leitungsprogramm.

3. Löse das Abteilungsprogramm mit $z_{i2}$. Dabei ist $z_{i2} \doteq P_i - A_i\, \pi_1^*$. Die Lösung sei $\underline{x}_{i2}$ mit einem Gewinn $P_{i2}$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Prüfe, ob $x_{i2} = x_{i1}$. Falls ja, sind $x_{i1}$ und $\pi_1^*$ die Lösung. Falls nein, löse Leitungsprogramm mit $\underline{x}_{io}$, $\underline{x}_{ij}$ und $\underline{x}_{i2}$, usw.

Man beachte, daß $x_{ir} = \sum_{j}^{r} \underline{x}_{ij}\, \mu_{ij}$.

Satz: In der dezentralen Koalition mit latenten Zielkonflikten ist das Optimalitätskriterium des Dekompositionsprinzips auch für quasi-optimale Abteilungsvorschläge $\underline{x}_{ir}$ erfüllt.

Definition: Ein quasi-optimaler Entscheidungsvorschlag ergibt sich aus der Lösung von (1), falls (2) gilt.

Beweis:

Das Optimalitätskriterium des Dekompositionsprinzips lautet:

(3) $$P_{ir+1} = \pi_{ir}$$

Es gilt die Definition

(4) $$P_{ir} \equiv (P_i - A_i \pi_r)\, x_{ir}$$

Ferner gilt die Definition

(5) $$P_{ir+1} = (P_i - A_i \pi_r)\, x_{ir+1}$$

Sei der nach dem Abteilungsziel optimale Produktionsvorschlag $x_{ir}^o$, dann gilt natürlich

(6) $$\underline{x}_{ir+1} = \underline{x}_{ir}^o$$

und folglich aus (5) und (4)

(7) $$P_{ir+1} = P_{ir}$$

Nach dem Dekompositionsprinzip gilt aber die Identität

(8) $$P_{ir} = \pi_{ir}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dann gilt aber auch wegen (7)

(9) $$P_{ir+1} = \pi_{ir}$$

Das ist aber das Optimalitätskriterium (3).

Satz: In der dezentralen Koalition mit offenem Zielkonflikt wird mindestens eine gemeinsame Nebenbedingung voll in Anspruch genommen oder überschritten.

Beweis:

Sei die $s$-te Nebenbedingung diejenige, die voll in Anspruch genommen oder überschritten wird.

Die $s$-te Nebenbedingung des Leitungsprogramms lautet:

(5) $$\sum_{i}^{n} \sum_{j}^{r} a_{is}\, \underline{x}_{ij}\, \mu_{ij} \leqq B_s$$

Sei $x_{ir}$ der Planvorschlag, den die $i$-te Abteilung durchsetzt.

a) Falls $\mu_{ir} = 1$ und $\mu_{ij} = o$ für alle $j \neq r$, ist (5) erfüllt. Man beachte, daß $\sum_{j}^{r} \mu_{ij} = 1$ ist.

b) Falls $\mu_{ir} \neq 1$, wird (5) verletzt.

Den Fall a) bezeichne ich als entartete Koalition mit latentem Zielkonflikt.

Den Fall b) bezeichne ich als Koalition mit offenem Zielkonflikt.

Beispiel:

Gegeben sei ein numerisches Beispiel:

$$\begin{aligned}
P = 3x_1 + 4x_2 + 4y_1 + 5y_2 &\rightarrow \max \\
x_1 + 4x_2 + 2y_1 + 4y_2 &\leqq 36 \\
6x_1 + 2x_2 + 2y_1 + y_2 &\leqq 42 \\
x_1 + x_2 &\leqq 10 \\
x_1 + 2x_2 &\leqq 16 \\
2y_1 + 2y_2 &\leqq 20 \\
y_1 + 5y_2 &\leqq 30 \\
x_1 \,,\; x_2 \,,\; y_1 \,,\; y_2 &\geqq 0
\end{aligned}$$



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es bezeichne $a$ – zwischen Abteilung und Zentrale ist die Teambedingung erfüllt

$u$ – zwischen Abteilung und Zentrale ist die Teambedingung nicht erfüllt

Vier Fälle sind in der Koalition zu unterscheiden:

$u_{11}$ – die Abteilung reicht stets ihren ersten Vorschlag (Optimalvorschlag und Ausgangslösung) wieder ein, führt aber die Pläne der Zentrale aus.

$u_{12}$ – die Abteilung reicht stets ihre ersten Vorschläge wieder ein und führt ihren Optimalvorschlag aus.

$u_{21}$ – die Abteilung maximiert die Produktion ihres zweiten Produktes, führt aber die Pläne der Zentrale aus.

$u_{22}$ – die Abteilung maximiert den Absatz jeweils ihres zweiten Produktes und führt diesen Planvorschlag auch aus.

Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt.

Die Preise je Einheit zusätzlich benötigter Ressourcen betragen

$$P_1 = 1{,}5$$

$$P_2 = 0{,}8.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**Dezentrales Entscheidungssystem mit Team- und Koalitionsbedingungen**

| Lfd.-Nr. | Verhaltensweisen | | Vorschläge der Abteilungen | | | | Planrealisation | | | | Fehlmengen | | Überschußmengen | | Reingewinn |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Abt. 1 | Abt. 2 | $x_1$ | $x_2$ | $y_1$ | $y_2$ | $x_1$ | $x_2$ | $y_1$ | $y_2$ | Faktor 1 | Faktor 2 | Faktor 1 | Faktor 2 | |
| 1 | $a$ | $a$ | — | — | — | — | 2,54 | 3,36 | 10 | 0 | — | — | — | — | 61,09 |
| 2 | $u_{11}$ | $a$ | 4 | 6 | 10 | 0 | 2,29 | 3,43 | 10 | 0 | — | — | — | 1,4 | 60,57 |
| 3 | $a$ | $u_{21}$ | 4 | 6 | 10 | 0 | 2,29 | 3,43 | 10 | 0 | — | — | — | 1,4 | 60,57 |
| 4 | $a$ | $u_{22}$ | 4 | 6 | 10 | 0 | 2,29 | 3,43 | 10 | 0 | — | — | — | 1,4 | 60,07 |
| 5 | $a$ | $u_{11}$ | 10 | 0 | 5 | 5 | 4,36 | 0,41 | 5 | 5 | — | — | 1,7 | — | 59,73 |
| 6 | $a$ | $u_{12}$ | 10 | 0 | 5 | 5 | 4,36 | 0,41 | 5 | 5 | — | — | 1,7 | — | 59,73 |
| 7 | $u_{21}$ | $a$ | 0 | 8 | 10 | 0 | 0 | 4 | 10 | 0 | — | — | — | 14 | 56,00 |
| 8 | $u_{11}$ | $u_{11}$ | 4 | 6 | 5 | 5 | 0,86 | 1,29 | 5 | 5 | — | — | — | 19,3 | 52,71 |
| 9 | $u_{22}$ | $a$ | 0 | 8 | 10 | 0 | 0 | 8 | 10 | 0 | 16 | — | — | 6 | 48,00 |
| 10 | $u_{12}$ | $a$ | 4 | 6 | 10 | 0 | 4 | 6 | 10 | 0 | 12 | 14 | — | — | 46,80 |
| 11 | $u_{12}$ | $u_{12}$ | 4 | 6 | 5 | 5 | 4 | 6 | 5 | 5 | 22 | 9 | — | — | 40,80 |



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 4

## Dezentrale Informationsgewinnung in der Koalition

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es sei das folgende Entscheidungsproblem gegeben:

(1) $P = f\{a(x; y)\}$

darin ist

- $P$ — Entscheidungskriterium
- $f$ — Funktionsbezeichnung
- $a$ — Entscheidungsfunktion der Zentrale
- $x$ — Entscheidungsvariable
- $y$ — Umweltbedingung, Zufallsgröße

Über $y$ existiere eine Wahrscheinlichkeitsverteilung $g(y)$.

Das Entscheidungsproblem sei in der folgenden Form organisiert:

(2) $P = f\{a(x; \bar{y})\}$

(3) $\bar{y} = b(y)$

darin ist

- $\bar{y}$ — Information über $y$, einwertig
- $b$ — Datenverarbeitungsregel, Entscheidungsfunktion der Abteilung Informationsgewinnung

Dann gilt: Die Entscheidungsfunktion $a$ ist abhängig von der Entscheidungsfunktion $b$.

Allgemein gilt unter Berücksichtigung von (2) und (3)

(4) $P = f\{a(x; b(y))\}$

Für einige spezielle Regeln ist das Ergebnis in der folgenden Tabelle zusammengestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

**Entscheidungsfunktion des Gesamtunternehmens**

| Entscheidungsfunktion der Zentrale / Entscheidungsfunktion der Informationsgewinnung | Min | Erwartungswert | Max |
|---|---|---|---|
| Min | $\min_x \min(x, y)$ | $E\{f(x); \min(y)\}$ | $\max_x \min(x, y)$ |
| Erwartungswert | $\min_x \{x, E(y)\}$ | $E\{f(x); E(y)\}$ | $\max_x \{x; E(y)\}$ |
| Max | $\min_x \max(x, y)$ | $E\{f(x); \max(y)\}$ | $\max_x \max(x, y)$ |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Team besteht Sicherheit, in der Koalition besteht Unsicherheit über die Entscheidungsfunktion der Abteilung Informationsgewinnung.

Zu jeder Entscheidungsfunktion des Gesamtunternehmens gehört ein Erwartungswert zukünftiger Gewinne $G_{ij}$, wenn $i = 1, 2, 3$ die Entscheidungsfunktion der Informationsbeschaffung und $j = 1, 2, 3$ die Entscheidungsfunktion der Zentrale andeuten.

Ist das von der Abteilung angewandte Partialziel bekannt, dann ist es sinnvoll, eine Koordination über Kompensationszahlungen durchzuführen, so lange

$$K \leqq G_i o_{j o} - G_i{}^* j o = R \tag{5}$$

darin ist

$K$ — Kompensationszahlung

$i^o$ — Index des von der Zentrale vorgegebenen Partialziels

$i^*$ — Index des von der Abteilung angewandten Partialziels

$j^o$ — Index der von der Zentrale angewandten Entscheidungsfunktion

$R$ — Potentieller Koordinationsgewinn

Ist das von der Abteilung angewandte Partialziel nicht bekannt, dann muß die Zentrale eine Entscheidung unter Unsicherheit treffen. Die Höhe der Kompensationszahlung ergibt sich auch in diesem Falle aus (5), jedoch bedeutet i* in diesem Falle den Index des Partialziels, das von der Unternehmensleitung als Partialziel der Abteilung vermutet wird.

Falls nun die Kompensationszahlungen (Koordinationskosten) $K$ größer sein müßten als der potentielle Koordinationsgewinn, erfolgt die Koordination über den Planungsprozeß. Das Ziel, eine optimale Planung durchzuführen, muß aufgegeben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 5

# Die Koordination im dezentralen Entscheidungssystem

## Die Bestimmung effizienter Informationen bei interdependenten Planungsbereichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegeben sei das folgende in Anhang 1 entwickelte Planungsproblem.

$$(1) \qquad d_1 x_1 - b_1 x_1^2 + d_2 x_2 - b_2 x_2^2 = G \longrightarrow \max!$$

$$c_1 x_1 \qquad + c_2 x_2 \qquad = L$$

$$x_1 , \qquad x_2 \qquad \geqq O$$

1. Planung bei zentraler Entscheidung

In Anhang 1 werden die notwendigen Bedingungen für optimale $x_1^o$, $x_2^o$ abgeleitet. Setzt man $\lambda$ in die Ausdrücke für $x_1^o$ und $x_2^o$ in (2) des Anhangs 1 ein, so erhält man:

$$(2) \qquad x_1^o = \frac{d_1 c_2^2 - d_2 c_1 c_2 + 2 b_2 c_1 L}{2\left(b_1 c_2^2 + b_2 c_1^2\right)}$$

$$x_2^o = \frac{d_2 c_1^2 - d_1 c_1 c_2 + 2 b_1 c_2 L}{2\left(b_1 c_2^2 + b_2 c_1^2\right)}$$

2. Planung bei dezentraler Entscheidung

Gegeben sind die Abteilungspläne:

$$(3) \qquad d_i x_i - b_i x_1^2 = G_i \longrightarrow \max \qquad i = 1, 2$$

$$x_i \geqq 0$$

Gesucht sind Informationen $d_i^o, b_i^o$ dergestalt, daß die dezentrale Entscheidung $x_i^*$ gleich der Entscheidung bei zentraler Planung $x_i^o$ ist.

Die notwendigen Bedingungen für abteilungsoptimale $x_i^*$ lauten:

$$(4) \qquad x_i^* = \frac{d_i}{2 b_i} \qquad i = 1, 2$$

gegeben seien Informationen $d_i^o$ und $b_i^o$. Diese sind effiziente Informationen falls

$$(5) \qquad d_i^o = \frac{b_i\left(d_i c_j^2 - d_j c_i c_j + 2 b_j c_i L\right)}{b_i c_j^2 + b_j c_i^2} ; \qquad \begin{matrix} i = 1,2 \\ i \neq j \end{matrix}$$

$$b_i^o = b_i$$

Setzt man (5) in (4) ein, erhält man (2). Die Informationen (5) sind also effiziente Informationen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 6

## Die Koordination im linearen Team bei totaler Information

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Das lineare Team bei Treffsicherheit des Informationssystems.

a) Allgemeine Formulierung

Gegeben ist das folgende Problem:

(1) $G(a, b; x, y) = \min(xa; yb) - (a + b) - f \max(O; a + b - k)$

darin sind

- $G$ — Gewinn des Unternehmens
- $a$ — Entscheidungsvariable der Abteilung A in DM
- $b$ — Entscheidungsvariable der Abteilung B in DM
- $x$ — Ertragskoeffizient der Abteilung A
- $y$ — Ertragskoeffizient der Abteilung B
- $f$ — Kapitalkosten
- $k$ — Vorhandene liquide Mittel

In (1) sind $x$ und $y$ zufällige Größen.

(1) hat ein Maximum bei

(2) $$a = \frac{y\,k}{x + y}$$

(3) $$b = \frac{xk}{x + y}$$

Jede Abteilung hat eine Informationsstruktur $\eta$. Diese ist bei voller Information natürlich in allen Abteilungen gleich. Eine Informationsstruktur liefert Informationen über die zukünftigen Umweltzustände $x$ und $y$. Radner setzt voraus, daß die Informationsstrukturen $\eta$ wie folgt definiert sind:

(4) $$\eta = (\eta_1, \ldots, \eta_j, \ldots, \eta_n)$$

Die Angaben $\eta_j$ sind definiert durch (5)

(5) $$\eta_j = (x_\varrho, y_\sigma) \qquad \varrho = 1, \ldots, r$$
$$\sigma = 1, \ldots, s$$
$$j = 1, \ldots, n$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$r$ ist die Zahl der Werte, die $x$ annehmen kann, $s$ ist die Zahl der Werte, die $y$ annehmen kann. Dann ist offenbar $n = r \cdot s$. $n$ ist die Zahl der Zustände, in denen sich die Umwelt befinden kann. Es wird ferner angenommen, daß die Treffsicherheit der Informationen gleich 1 ist

$$(6) \qquad \pi \left\{ \eta_j (x_\varrho, y_\sigma) \,\middle|\, x_\varrho, y_\sigma \right\} = 1$$

b) Beispiel

Das Beispiel Radners sei für diesen Fall dargestellt. $x$ und $y$ nehmen mit der in der folgenden Tabelle 1 dargestellten gemeinsamen Wahrscheinlichkeit die jeweiligen Werte an:

*Tabelle 1*

**Gemeinsame Wahrscheinlichkeitsverteilung für $x$ und $y$**

| $x$ \ $y$ | $y_1 = 2{,}8$ | $y_2 = 3{,}6$ |
|---|---|---|
| $x_1 = 3{,}0$ | 0,25 | 0,25 |
| $x_2 = 3{,}2$ | 0,25 | 0,25 |

Die Kapitalkosten sind 1,7. Die liquiden Mittel betragen 1000 Einheiten.

In jeder Umweltsituation werden von den Abteilungen aufgrund der Entscheidungsfunktionen (2) und (3) und den ihnen zur Verfügung stehenden vollen Informationen die in der Tabelle 2 wiedergegebenen Entscheidungen getroffen. Diese Entscheidungen führen zu den in der Tabelle 2 angegebenen Gewinnen.

*Tabelle 2*

**Entscheidungen und Gewinne**

| Umweltsituation | Entscheidungen Abt. A | Abt. B | Unternehmensgewinne |
|---|---|---|---|
| $x_1\ y_1$ ..... | 483 | 517 | 447,6 |
| $x_1\ y_2$ ..... | 545 | 455 | 635,0 |
| $x_2\ y_1$ ..... | 452 | 548 | 534,4 |
| $x_2\ y_2$ ..... | 514 | 486 | 747,6 |

Jede dieser Umweltsituationen tritt mit einer Wahrscheinlichkeit von 0,25 auf. Bei Anwendung der Entscheidungsfunktionen in jeder Abteilung und voller Treffsicherheit der Informationen über die zukünftige Umweltsituation ergibt sich folglich als durchschnittlicher Gewinn ein Ertrag von 591,15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Das lineare Team bei ungenauer Informationsstruktur

a) Allgemeine Formulierung

Gegeben ist auch hier die Zielfunktion (1). Ferner existieren Methoden der Informationsbeschaffung für die Umweltgrößen $x$ und $y$ der durch (7) dargestellten Form.

(7) $\omega_i = (\omega_{i1}, \ldots, \omega_{ij}, \ldots \omega_{in_i})$

es gilt

(8) $\omega_{ij} = x_j^i$

Es existieren bedingte Wahrscheinlichkeiten $\pi_{ij\varrho}$ darüber, daß das Informationssystem eine bestimmte Prognose geliefert hat, wenn der wahre Zustand der Umwelt $x_\varrho^i$ ist:

(9) $\pi_{ij\varrho}\left\{x_j^i \middle| x_\varrho^i\right\}$

mit

(10) $\sum_{j=1}^{n_i} \pi_{ij\varrho} = 1 \quad$ alle $i$.

Das Informationssystem des Unternehmens lautet:

(11) $\eta = (\eta_1, \ldots, \eta_n)$

mit

(12) $\eta_k = \left(x_j^1, x_j^2\right)$

$\eta_k$ heißt der Prognosevektor. Falls $n_1$ und $n_2$ Angaben durch die Informationsbeschaffung gewonnen werden können, gibt es offenbar $n_1 \cdot n_2 = P$ verschiedene Prognosevektoren. Bezeichnen wir die tatsächlichen Umweltsituationen zweier Abteilungen wie bisher mit $r$ und $s$, so gibt es $r \cdot s = Z$ verschiedene Umweltsituationen. Liefern die Prognosemethoden so viele verschiedene Angaben über die erwarteten Zustände, wie es Zustände gibt, dann gibt es $r \cdot s \cdot n_1 \cdot n_2 = (r \cdot s)^2$ Werte der gemeinsamen Verteilung von Umweltsituation und Prognose. Diese gemeinsame Verteilung sei $\Pi\,(Z, P)$.

Wir definieren nun eine Strategie $S$ in der folgenden Weise:

(13) $S = S(c \mid P)$

darin ist die Entscheidungskombination

(14) $c = (a, b)$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die optimale Strategie $S^o$ soll nunmehr ermittelt werden. Entscheidungskriterium sei der Erwartungswert der Gewinne. Dieser wird durch (15) definiert:

$$(15) \qquad E\left\{G(S)\right\} = \sum_{Z}\sum_{P} \pi(Z,P)\, G\left(c\left\{P\right\}, Z\right)$$

Diejenige Strategie ist optimal im Sinne des Auswahlkriteriums, für die gilt

$$(16) \qquad S^o : \max_{S} E\left\{G(s)\right\}$$

Die optimale Strategie kann auch nach anderen Entscheidungskriterien ausgewählt werden. Das wird in dem folgenden Beispiel dargestellt.

b) Beispiel

Das dargestellte Beispiel wird um die Angabe der Treffsicherheit der Prognosen erweitert.

*Tabelle 3*

**Informationsbeschaffung Abteilung A**

| $x$ / $\omega_1$ | $x_1$ | $x_2$ |
|---|---|---|
| $\omega_{11}$ | 0,8 | 0,2 |
| $\omega_{12}$ | 0,2 | 0,8 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 4*

**Informationsbeschaffung Abteilung B**

| $y$ / $\omega_2$ | $y_1$ | $y_2$ |
|---|---|---|
| $\omega_{2i}$ | 0,8 | 0,2 |
| $\omega_{22}$ | 0,2 | 0,8 |

Die möglichen Umweltzustände sind

$$Z_1 = x_1 y_1$$
$$Z_2 = x_1 y_2$$
$$Z_3 = x_2 y_1$$
$$Z_4 = x_2 y_2$$

Die möglichen Prognoseangaben sind

$$P_1 = \omega_{11}\, \omega_{2i}$$
$$P_2 = \omega_{11}\, \omega_{22}$$
$$P_3 = \omega_{12}\, \omega_{2i}$$
$$P_4 = \omega_{12}\, \omega_{22}$$

Die gemeinsame Verteilung von Umweltsituation und Prognose ist in Tabelle 5 wiedergegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 5*

**Gemeinsame Verteilung von Umweltsituation und Prognose**

| Z \ P | $P_1$ | $P_2$ | $P_3$ | $P_4$ |
|---|---|---|---|---|
| $Z_1$ | 0,64 | 0,16 | 0,16 | 0,04 |
| $Z_2$ | 0,16 | 0,64 | 0,04 | 0,16 |
| $Z_3$ | 0,16 | 0,04 | 0,64 | 0,16 |
| $Z_4$ | 0,04 | 0,16 | 0,16 | 0,64 |

Die Entscheidungskombinationen $c\,(a, b)$ sind in Tabelle 6 aufgeführt.

*Tabelle 6*

**Entscheidungskombinationen**

| | $a$ | $b$ | berechnet aus den Angaben | |
|---|---|---|---|---|
| | | | $x$ | $y$ |
| $c_1$ | 483 | 517 | 3,0 | 2,8 |
| $c_2$ | 545 | 455 | 3,0 | 3,6 |
| $c_3$ | 452 | 548 | 3,4 | 2,8 |
| $c_4$ | 514 | 486 | 3,4 | 3,6 |
| $c_5$ | 500 | 500 | 3,2 | 3,2 |
| $c_6$ | 490 | 510 | 3,08 | 2,96 |
| $c_7$ | 522 | 478 | 3,08 | 3,36 |
| $c_8$ | 474 | 526 | 3,28 | 2,96 |
| $c_9$ | 506 | 494 | 3,28 | 3,36 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Tabelle 6 sind die Werte 3,2 die Erwartungswerte der Umweltgrößen, berechnet mit den Eintrittswahrscheinlichkeiten dieser Ereignisse. Die Werte bei $c_6$ bis $c_9$ sind die Erwartungswerte der Umweltgrößen, berechnet mit den Wahrscheinlichkeiten dafür, daß bei einer bestimmten Prognose die Umweltsituation eintritt. Diese Wahrscheinlichkeiten sind in den Tabellen 7 und 8 wiedergegeben.

*Tabelle 7*

**Eintreffenswahrscheinlichkeiten**

| $\omega_1$ \ $x$ | $x_1$ | $x_2$ |
|---|---|---|
| $\omega_{11}$ | 0,8 | 0,2 |
| $\omega_{12}$ | 0,3 | 0,7 |

*Tabelle 8*

**Eintreffenswahrscheinlichkeiten**

| $\omega_2$ \ $y$ | $y_1$ | $y_2$ |
|---|---|---|
| $\omega_{2i}$ | 0,8 | 0,2 |
| $\omega_{22}$ | 0,3 | 0,7 |

Aus der Zahl der möglichen Strategien werden die folgenden plausiblen Strategien weiterbetrachtet:



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$S_1 - \max(x) \max(y)$$

$$S_2 - \min(x) \min(y)$$

$$S_3 - \max(x) \min(y)$$

$$S_4 - \min(x) \max(y)$$

$$S_5 - E(x),\ E(y)$$

$$S_6 - x_j = \omega_{1j}, y_j = \omega_{2j}$$

$$S_7 - \bar{x}_j = \omega_{1j}, \bar{y}_j = \omega_{2j}$$

Darin sind $\bar{x}_j$ und $\bar{y}_j$ die Erwartungswerte von $x$ und $y$, die für die Entscheidungskomponenten $c_6$ bis $c_9$ berechnet wurden. Man sieht, daß die Strategien $S_1$ bis $S_5$ das vorhandene Informationssystem unberücksichtigt lassen. Die Strategien $S_6$ und $S_7$ dagegen berücksichtigen die Informationen, die die Prognosesysteme liefern.

Tabelle 9 gibt eine Übersicht über die Strategien.

*Tabelle 9*

**Strategien**

| S \ P | $P_1$ | $P_2$ | $P_3$ | $P_4$ |
|---|---|---|---|---|
| $S_1$ | $c_4$ | $c_4$ | $c_4$ | $c_4$ |
| $S_2$ | $c_1$ | $c_1$ | $c_1$ | $c_1$ |
| $S_3$ | $c_3$ | $c_3$ | $c_3$ | $c_3$ |
| $S_4$ | $c_2$ | $c_2$ | $c_2$ | $c_2$ |
| $S_5$ | $c_5$ | $c_5$ | $c_5$ | $c_5$ |
| $S_6$ | $c_1$ | $c_2$ | $c_3$ | $c_4$ |
| $S_7$ | $c_6$ | $c_7$ | $c_8$ | $c_9$ |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Entscheidungswahrscheinlichkeiten ergeben sich aus Tabelle 5 und Tabelle 9. Man erkennt leicht, daß die Wahrscheinlichkeit für die Wahl von $c_4$ bei der Strategie $S_1$ gleich 1 ist, bei $S_2$ wird nur $c_1$, bei $S_3$ nur $c_3$, bei $S_4$ nur $c_2$ und bei $S_5$ nur $c_6$ gewählt. Die Entscheidungswahrscheinlichkeiten für $S_6$ und $S_7$ sind gleich den Wahrscheinlichkeiten der Tabelle 5, da nach diesen Strategien für jede Prognose eine andere Entscheidungskomponente gewählt wird.

Es werden daher sofort die durchschnittlichen Gewinne der Strategien berechnet, Sie sind in Tabelle 10 zusammengestellt.

*Tabelle 10*

**Durchschnittliche Gewinne der Strategien**

| S \ Z | $Z_1$ | $Z_2$ | $Z_3$ | $Z_4$ | Erwartungswert des Gewinns |
|---|---|---|---|---|---|
| $S_1$ | 361 | 542 | 361 | [748] | 503 |
| $S_2$ | [448] | 449 | 448 | 642 | 497 |
| $S_3$ | 356 | 356 | 534 | 537 | 446 |
| $S_4$ | 240 | 635 | 240 | 638 | 438 |
| $S_5$ | 400 | 500 | 400 | 600 | 475 |
| $S_6$ | 397 | 579 | 481 | 692 | [537] |
| $S_7$ | 411 | 537 | 446 | 701 | 523 |

Nach dem Prinzip der Maximierung des Erwartungswertes ist die Strategie $S_6$ optimal. Bei Anwendung der max max-Regel ist die Strategie $S_1$ optimal. Bei dem Ziel, den maximalen Verlust zu minimieren, muß die Strategie $S_2$ gewählt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 7

## Die Koordination bei partieller Information

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Die Koordination bei starrer Planung und partieller Information.

a) Die Koordination im Team

Im „Routinefall Radners" gewinnt die Unternehmensleitung zentral die Informationen über die möglichen Umweltsituationen und ermittelt die Entscheidungsregeln für jede Abteilung. Diese Entscheidungsregeln werden den Abteilungen als Partialziele vorgegeben. Im Team handeln die Abteilungen nach dieser Regel. Bei dem hohen Grad von Kontrollierbarkeit ist die Annahme der Teambedingung sinnvoll.

Für das Beispiel Radners ergeben sich die folgenden Entscheidungsmöglichkeiten:

*Tabelle 1*

**Entscheidungsmöglichkeiten**

| Fall | $a$ | $b$ | $E(G)$ |
|---|---|---|---|
| 1 | 483 | 517 | 498 |
| 2 | 545 | 455 | 455 |
| 3 | 452 | 548 | 446 |
| 4 | 514 | 486 | 503 |

Diese Entscheidungsmöglichkeiten werden bei dem Routinefall in jeder Umweltsituation angewandt. Für den vierten Fall wird die Berechnung des erwarteten Gewinns durchgeführt. Aus der Gewinnfunktion folgen die speziellen Ausdrücke:

1. $x_1, y_1 : G_1 = \min(1747{,}6; 1749{,}6) - 1000 = 747{,}6$
2. $x_1, y_2 : G_2 = \min(1747{,}6; 1360{,}8) - 1000 = 360{,}8$
3. $x_2, y_1 : G_3 = \min(1542{,}0; 1749{,}6) - 1000 = 542{,}0$
4. $x_2, y_2 : G_4 = \min(1542{,}0; 1360{,}8) - 1000 = 360{,}8$

Da die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt jeder Situation 0,25 beträgt, ist der erwartete Gewinn des vierten Falles 502,8. Für die anderen Fälle sind die Erwartungswerte der Gewinne ebenfalls in Tabelle 1 eingetragen. Bei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Maximierung der mathematischen Erwartung ergibt sich, daß die Entscheidungsregeln

(1) $a^o = 514$

(2) $b^o = 486$

optimal sind. Diese Entscheidungsregeln sind unabhängig von den etwa vorhandenen Informationen[1].

b) Die Koordination in der Koalition

Jede Abteilung kennt die allgemeine Form der Entscheidungsregel

(3) $$a = \frac{y\,k}{x + y}$$

(4) $$b = \frac{x\,k}{x + y}$$

Jede Abteilung erhält genaue Informationen über $x$ bzw. $y$ durch ihr Prognosesystem. Kommunikation zwischen den Abteilungen oder über die Unternehmensleitung existiert nicht. Die für die Bestimmung erforderlichen Informationen über $y$ bzw. $x$ werden daher von den Abteilungen dezentral festgelegt. Folgende Fälle sind denkbar:

Abteilung A: max $y$, min $y$

Abteilung B: max $x$, min $x$

Insgesamt gibt es vier Fälle von Routineentscheidungen. Die Entscheidungsmöglichkeiten sind in den Tabellen 2 und 3 zusammengestellt.

[1] Die Zahlenangaben bei *Radner* sind falsch.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2*

**Entscheidungsmöglichkeiten**

Abteilung A

| Annahmen / Informationen | max $y$ | min $y$ |
|---|---|---|
| $x_1$ | 545 | 483 |
| $x_2$ | 514 | 452 |

*Tabelle 3*

**Entscheidungsmöglichkeiten**

Abteilung B

| Annahmen / Informationen | max $x$ | min $x$ |
|---|---|---|
| $y_1$ | 548 | 517 |
| $y_2$ | 486 | 455 |

Insgesamt gibt es vier Umweltsituationen und vier Routinesysteme. Die zugehörigen Gewinne sind in Tabelle 4 zusammengestellt. Sie sind wie bisher berechnet.

*Tabelle 4*

**Gewinne**

| Routine-system | $x_1\,y_1$ | $x_1\,y_2$ | $x_2\,y_1$ | $x_2\,y_2$ | Erwartungs-wert des Gewinns | Differenz zum Routinefall |
|---|---|---|---|---|---|---|
| max $x$ max $y$ | 283 | 551 | 367 | 748 | 487 | − 16 |
| max $x$ min $y$ | 281 | 635 | 364 | 669 | 487 | − 16 |
| min $x$ max $y$ | 365 | 480 | 534 | 599 | 495 | − 8 |
| min $x$ min $y$ | 448 | 511 | 479 | 630 | 517 | + 14 |

Wenn beide Abteilungen davon ausgehen, daß bei der anderen Abteilung jeweils die schlechtesten Werte eintreten, ergibt sich ein höherer Gewinn als im Routinefall. In allen anderen Fällen ist ein Übergang auf das Routinesystem erforderlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 8

# Die Koordination bei elastischer Planung und partieller Information

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Koordination bei Treffsicherheit der Abteilungsinformationen

Die Abteilungen gehen von den Entscheidungsregeln aus:

(1) $$a = \frac{y \cdot k}{x + y}$$

(2) $$b = \frac{x \cdot k}{x + y}$$

Die Abteilungen wenden also die Entscheidungsregeln des Falles totaler Information auch auf den Fall partieller Information an. Es wird nunmehr angenommen, daß ein Rückschluß auf die Informationen der anderen Abteilungen von den eigenen Informationen möglich ist. Die folgenden Fälle sind denkbar: Die quergestrichenen Informationen beruhen auf solchen Rückschlüssen

1. $x_1 - \bar{y}_1;\ y_1 - \bar{x}_1$
   $x_2 - \bar{y}_2;\ y_2 - \bar{x}_2$

2. $x_1 - \bar{y}_2;\ y_1 - \bar{x}_2$
   $x_2 - \bar{y}_1;\ y_2 - \bar{x}_1$

3. $x_1 - \bar{y}_1;\ y_1 - \bar{x}_2$
   $x_2 - \bar{y}_2;\ y_2 - \bar{x}_1$

4. $x_1 - \bar{y}_2;\ y_1 - \bar{x}_1$
   $x_2 - \bar{y}_1;\ y_2 - \bar{x}_2$

Für jeden dieser Fälle ergeben sich die folgenden Entscheidungsfunktionen und Gewinnerwartungen.

*Tabelle 1*

**Entscheidungsfunktionen und Gewinnerwartungen**

| Fall | a | b | Gewinner-wartungen | Erwartete Produktions-überschüsse | Erwartete Planüber-schreitungen |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | $x_1$ 483<br>$x_2$ 514 | $y_1$ 517<br>$y_2$ 486 | 510 | 151 | 30 |
| 2 | $x_1$ 545<br>$x_2$ 452 | $y_1$ 548<br>$y_2$ 455 | 521 | 52 | 93 |
| 3 | $x_1$ 483<br>$x_2$ 514 | $y_1$ 548<br>$y_2$ 455 | 478 | 149 | 93 |
| 4 | $x_1$ 545<br>$x_2$ 452 | $y_1$ 517<br>$y_2$ 486 | 478 | 151 | 93 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die erwarteten Produktionsüberschüsse sind nach der Formel berechnet

$$(3) \qquad E(\dot{U}) = \frac{1}{4} \sum_{i,j} \left\{ \max(x_i a_i; y_j b_j) - \min(x_i a_i; y_j b_j) \right\}$$

Sie sind ein Maß für den Mangel an Koordination, der in dem Unternehmen herrscht.

Daneben sind die Überschreitungen der vorhandenen knappen Ressourcen ein Maß für die fehlende Koordination der betrieblichen Teilbereiche.

Im günstigsten Falle beträgt der erwartete Produktionsüberschuß in der Koalition 52, im Team-Beispiel Radners 2,5. Im besten Fall wird der Bestand an knappen Ressourcen in der Koalition im Durchschnitt um 30,— DM überschritten, in dem linearen Team nur um 15. Der erwartete Gewinn beträgt in der Koalition im günstigsten Falle 521, während Radner einen Gewinn für das Team von 541 ermittelt hat.

## 2. Koordination bei ungenauen Abteilungsinformationen[2]

### a) Der Ablauf der Entscheidung

1. Zum Fall der Zentralisation und Sicherheit über die Umweltsituationen wäre die optimale Entscheidung:

$$(4) \qquad a = \frac{y \cdot k}{x + y}$$

$$(5) \qquad b = \frac{x \cdot k}{x + y}$$

2. Im dezentralisierten Fall entscheidet $A$ allein aufgrund seiner Informationen über $x$, welcher Wert von $a$ gewählt werden soll.

Dabei macht er folgende Annahmen über den Bereich $B$:

$a$ — Die Umweltsituation $y$ hat immer den Wert $y' = E(y) : 3{,}2$

$b$ — Für $b$ wird der Wert angesetzt, der bei den Informationen, die $A$ besitzt, optimal wäre

Dann ist bei dem Wert $x^o$

$$(6) \qquad a^o = \frac{y' k}{x^o + y'}$$

---

[2] Das Beispiel wurde von Herrn Dipl.-Volksw. K. *Kistner* berechnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter dieser Annahme erwartet $A$ einen Gewinn in Höhe von

(7) $G^o = \min (a^o x^o, b^o y') - (a^o + b^o)$

mit

(8) $b^o = \frac{x^o k}{x^o + y'}$

3. Ebenso setzt $B$ für $y^*$

(9) $b^* = \frac{x' k}{x' + y^*}$

(10) $a^* = \frac{y^* k}{x' + y^*}$

(11) $G^* = \min (a^* x', b^* y^*) - (a^* + b^*)$

4. Aufgrund fehlender Kommunikation zwischen $A$ und $B$ ergibt sich aus dem Zusammenwirken der beiden Entscheidungen ein Gewinn, der von den Erwartungen (7) und (11) abweichen kann:

(12) $G = \min (a^o x, b^* y) - (a^o + b^*) - f \cdot \max (0, a^o + b^* - k)$

b) Der Entscheidungsprozeß bei $A$

1. Die Umweltsituationen aus der Sicht des $A$ lauten:

$x_1 = 3{,}0$

$x_2 = 3{,}4$

$y' = 3{,}2$

2. Das Ergebnis der Prognose des $A$ ist:

$u_1$

$u_2$

3. Die Entscheidungsalternativen sind:

| | | |
|---|---|---|
| $x_1^o = x_1 = 3{,}0$ | $a_1^o = 516$ | $b_1^o = 484$ |
| $x_2^o = x_2 = 3{,}4$ | $a_2^o = 485$ | $b_2^o = 515$ |
| $x_3^o = E(x) = 3{,}2$ | $a_3^o = 500$ | $b_3^o = 500$ |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Die Strategien lauten:

$$S_1 = \min x$$

$$S_2 = \max x$$

$$S_3 = E(x)$$

$$S_4 = x_i = u_i$$

Die Entscheidungen, die sich bei den vier Strategien ergeben, sind in Tabelle 2 zusammengefaßt.

*Tabelle 2*

**Entscheidungen**

| $S$ \ $u$ | $u_1$ | $u_2$ |
|---|---|---|
| $S_1$ | $a_1^o = 516$ | $a_1^o = 516$ |
| $S_2$ | $a_2^o = 485$ | $a_2^o = 485$ |
| $S_3$ | $a_3^o = 500$ | $a_3^o = 500$ |
| $S_4$ | $a_4^o = 516$ | $a_2^o = 485$ |

Die Entscheidungen werden mit den in Tabelle 3 angegebenen Entscheidungswahrscheinlichkeiten getroffen

*Tabelle 3*

**Entscheidungswahrscheinlichkeiten**

| | $S_1$ | | | $S_2$ | | | $S_3$ | | | $S_4$ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | $a_1$ | $a_2$ | $a_3$ | $a_1$ | $a_2$ | $a_3$ | $a_1$ | $a_2$ | $a_3$ | $a_1$ | $a_2$ | $a_3$ |
| $x_1$ | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 0,8 | 0,2 | |
| $x_2$ | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 0,2 | 0,8 | |

Die bei den verschiedenen Entscheidungen erzielbaren Gewinne sind in Tabelle 4 zusammengestellt.

*Tabelle 4*

**Gewinne**

| $x$ \ $a$ | $a_1$ | $a_2$ | $a_3$ |
|---|---|---|---|
| $x_1$ | 548 | 455 | 500 |
| $x_2$ | 549 | 647 | 600 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter Berücksichtigung von Tabelle 4 und Tabelle 3 ergeben sich die durchschnittlichen Gewinne, die bei der Anwendung der verschiedenen Strategien erzielbar sind. Sie sind in Tabelle 5 zusammengestellt.

*Tabelle 5*

**Durchschnittliche Gewinne der Strategien**

| $x$ \ $S$ | $S_1$ | $S_2$ | $S_3$ | $S_4$ |
|---|---|---|---|---|
| $x_1$ | [548] | 455 | 500 | 529 |
| $x_2$ | 549 | [648] | 600 | 528 |
| $E(G)$ | 548,5 | 551,5 | 550 | 578,5 |

Entscheidet die Abteilung $A$ über die anzuwendende Strategie nach dem Kriterium des maximalen Erwartungswertes, so ist die Strategie 4 optimal. Bei Anwendung des max max-Kriteriums wählt Abteilung $A$ die Strategie 2. Ist die Abteilung $A$ pessimistisch, wird sie die max min-Regel anwenden und folglich die Strategie $S_1$ einsetzen.

c) Der Entscheidungsprozeß bei $B$

Die Umweltsituationen lauten:

$y_1 = 2{,}8$

$y_2 = 3{,}4$

$x' = 3{,}2$

Das Ergebnis der Prognose bei $B$ wird durch

$v_1$

$v_2$

wiedergegeben.

Die Abteilung $B$ hat die Entscheidungsalternativen

| | | |
|---|---|---|
| $y_1^* = y_1 = 2{,}8$ | $b_1^* = 533$ | $a_1^* = 467$ |
| $y_2^* = y_2 = 3{,}6$ | $b_2^* = 471$ | $a_2^* = 529$ |
| $y_3^* = E(y) = 3{,}2$ | $b_3^* = 500$ | $a_3^* = 500$ |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Strategien, die die Abteilung $B$ anwenden kann, lauten:

$S_1 = \min y$

$S_2 = \max y$

$S_3 = E(y)$

$S_4 = y_i = v_i$

Die Entscheidungen bei den vier Strategien sind in Tabelle 6 zusammengestellt.

*Tabelle 6*

**Entscheidungen**

| $S$ \ $v$ | $v_1$ | $v_2$ |
|---|---|---|
| $S_1$ | $b_1^* = 533$ | $b_1^* = 533$ |
| $S_2$ | $b_2^* = 471$ | $b_1^* = 471$ |
| $S_3$ | $b_3^* = 500$ | $b_3^* = 500$ |
| $S_4$ | $b_1^* = 533$ | $b_2^* = 471$ |

Die Entscheidungen werden mit den in Tabelle 7 wiedergegebenen Entscheidungswahrscheinlichkeiten getroffen.

*Tabelle 7*

**Entscheidungswahrscheinlichkeiten**

| | $S_1$ | | | $S_2$ | | | $S_3$ | | | $S_4$ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | $b_1$ | $b_2$ | $b_3$ | $b_1$ | $b_2$ | $b_3$ | $b_1$ | $b_2$ | $b_3$ | $b_1$ | $b_2$ | $b_3$ |
| $x_1$ | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 0,8 | 0,2 | |
| $x_2$ | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 0,2 | 0,8 | |

Die Gewinne bei den Entscheidungen sind in Tabelle 8 zusammengestellt.

*Tabelle 8*

**Gewinne**

| $y$ \ $b$ | $b_1$ | $b_2$ | $b_3$ |
|---|---|---|---|
| $y_1$ | 492 | 318 | 400 |
| $y_2$ | 494 | 693 | 600 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den in Tabelle 8 zusammengestellten Gewinnen handelt es sich um die Gewinne, die die Abteilung *B* erwartet. Es sind also subjektive Erwartungswerte. Aus Tabelle 7 und Tabelle 8 werden die durchschnittlichen Gewinne der Strategien ermittelt. Sie sind in Tabelle 9 zusammengestellt.

*Tabelle 9*

**Durchschnittliche Gewinne der Strategien**

| $S$ / $y$ | $S_1$ | $S_2$ | $S_3$ | $S_4$ |
|---|---|---|---|---|
| $y_1$ | 492 | 318 | 400 | 457 |
| $y_2$ | 494 | 693 | 600 | 653 |
| $E(G)$ | 493 | 505,5 | 500 | 555 |

Wenn die Abteilung *B* nach dem Kriterium der Maximierung der erwarteten Gewinne entscheidet, wählt die Abteilung die Strategie 4. Bei Anwendung der max max-Regel ist die Strategie $S_2$ optimal. Bei Anwendung der max min-Regel ist die Strategie $S_1$ optimal.

d) Das Zusammenwirken der Entscheidungen

Die möglichen Umweltsituationen sind in der Tabelle 10 zusammengestellt.

*Tabelle 10*

**Mögliche Umweltsituationen**

| Umwelt | Prognose | Wahrscheinlichkeit | Nr. |
|---|---|---|---|
| $x_1\, y_1$ | $u_1\, v_1$ | 0,16 | 1 |
| | $u_1\, v_2$ | 0,04 | 2 |
| | $u_2\, v_1$ | 0,04 | 3 |
| | $u_2\, v_2$ | 0,01 | 4 |
| $x_1\, y_2$ | $u_1\, v_1$ | 0,04 | 5 |
| | $u_1\, v_2$ | 0,16 | 6 |
| | $u_2\, v_1$ | 0,01 | 7 |
| | $u_2\, v_2$ | 0,04 | 8 |
| $x_2\, y_1$ | $u_1\, v_1$ | 0,04 | 9 |
| | $u_1\, v_2$ | 0,01 | 10 |
| | $u_2\, v_1$ | 0,16 | 11 |
| | $u_2\, v_2$ | 0,04 | 12 |
| $x_2\, y_2$ | $u_1\, v_1$ | 0,01 | 13 |
| | $u_1\, v_2$ | 0,04 | 14 |
| | $u_2\, v_1$ | 0,04 | 15 |
| | $u_2\, v_2$ | 0,16 | 16 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Je nach den von den Abteilungen angewandten Entscheidungskriterien ergeben sich 9 Strategiekombinationen. Die Erwartungswerte der Gewinne bei den einzelnen Strategien sind zusammen mit den dabei auftretenden Produktionsüberschüssen und Mittelbeanspruchungen in Tabelle 11 zusammengefaßt.

*Tabelle 11*

**Ergebnisse der Strategien**

| | Gewinne | | | Erwartete Produktions- und Nachfrageüberschüsse | | | Überbeanspruchung der finanziellen Mittel | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A \ B | $S_1$ | $S_2$ | $S_4$ | $S_1$ | $S_2$ | $S_4$ | $S_1$ | $S_2$ | $S_4$ |
| $S_1$ | 440 | 485 | 483 | 214 | 218 | 167 | 83 | — | 42 |
| $S_2$ | 464 | 480 | 495 | 232 | 189 | 156 | — | 16 | 57 |
| $S_4$ | 464 | 485 | 494 | 219 | 199 | 149 | 57 | — | 29 |

Es ist bemerkenswert, daß in diesem Beispiel die erwarteten Gewinne jeder Strategiekombination unter denen liegen, die sich im Routinefall ergeben.

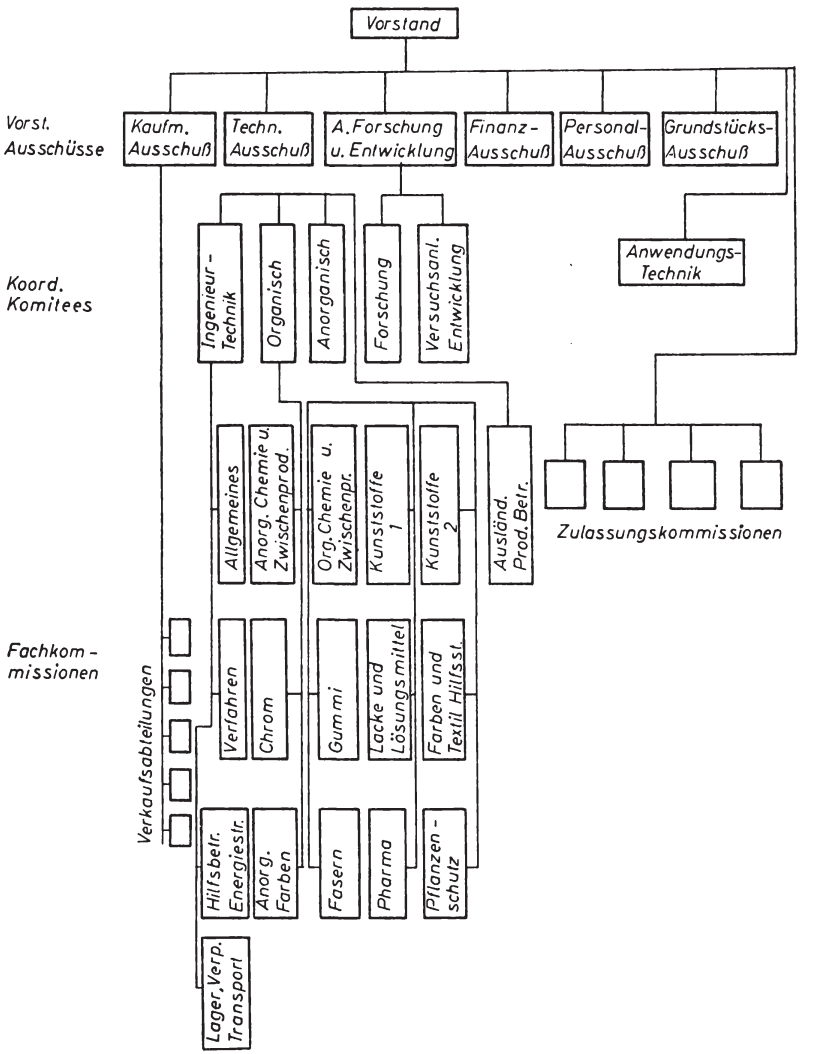
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 9

# Die Koordination der Planung bei den Farbenfabriken Bayer AG.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Anhang 10

### Unvollständige zeitliche Koordination der Wirtschaftspläne

### Konkursverluste und Umsatzwachstum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einer bisher unveröffentlichten Arbeit über „Unternehmenszusammenbrüche und Konjunktur : Zum induzierten Unternehmenswachstum" hat Brockhoff die Abhängigkeit der Verluste aus Konkursen und Vergleichen vom Industrieumsatz (Bundesrepublik Deutschland) bzw. vom Umsatz (Deutsches Reich) im Deutschen Reich für die Zeit von 1926/27 bis 1939/40 und für die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum von 1950/51 bis 1959/60 geprüft. Die besten Ergebnisse liefert die logistische Funktion

$$(1) \qquad V_t = \frac{K}{1+e^{a + b\,\Delta U_t}}$$

darin sind

$V_t$ — Konkursverluste in Prozent

$\Delta U_t$ — Umsatzänderungen

$a, b$ — Parameter

$K$ — Konstante

Für das Deutsche Reich ergibt sich die spezielle Funktion

$$(2) \qquad V_t = \frac{1{,}5}{1+e^{1{,}371074 + 0{,}067279\,\Delta U_t}}$$

Darin wird $V_t$ als Prozentsatz der Verluste vom Gesamtumsatz gemessen. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,824299 und ist auf dem 99,9 %-Niveau gesichert.

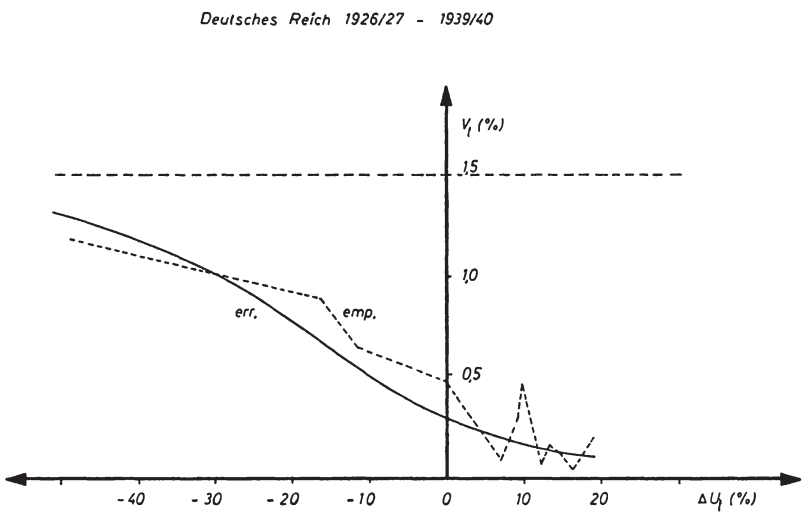
Für die Bundesrepublik Deutschland erhält Brockhoff die Funktion

$$(3) \qquad V_t = \frac{20}{1+e^{1{,}21188 + 0{,}0000848\,\Delta U_t}}$$

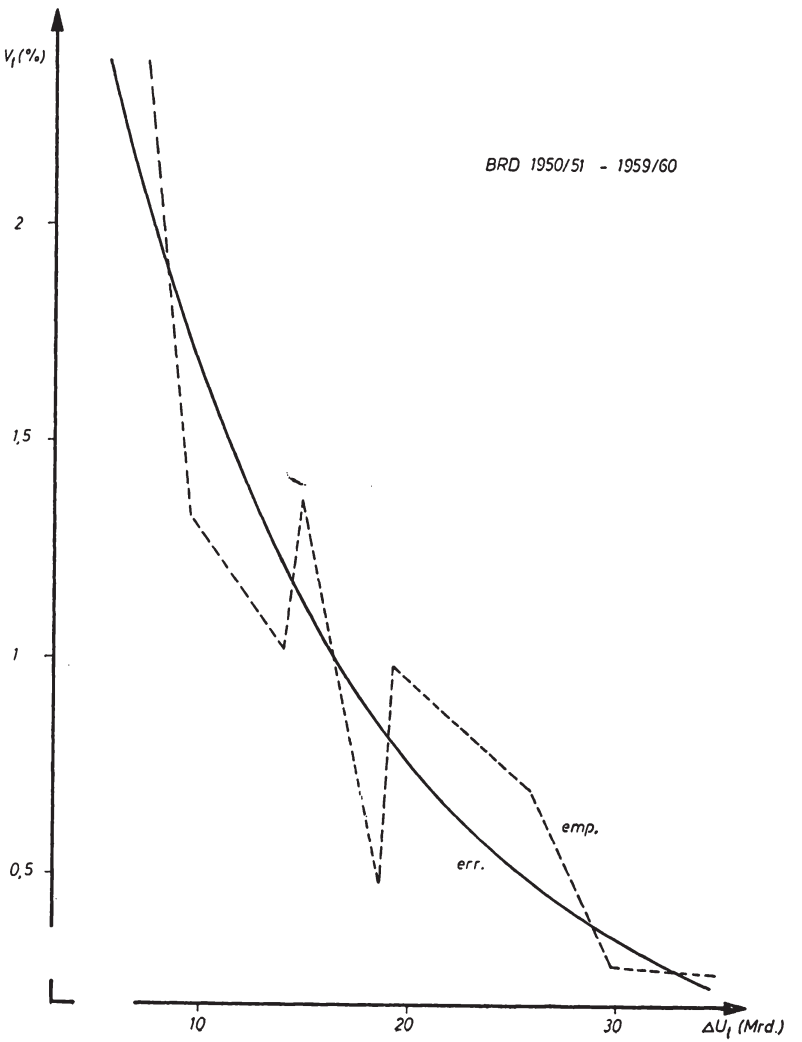
Darin wird $V_t$ als Prozentsatz der Verluste aus Konkursen und Vergleichen von der Umsatzänderung gemessen. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,9298 und ist ebenfalls auf dem 99,9 %-Niveau signifikant.

Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen die empirischen und die errechneten Werte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/




DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Plenardiskussion

Diskussionsleiter: Prof. Dr. H. *Koch* (Münster)

*Diskussionsleiter:* Der verspätete Beginn dieser Nachmittagsveranstaltung und der Zwang, die Diskussion wegen des Banketts heute abend rechtzeitig zu schließen, bringt uns in große Zeitbedrängnis. Ich bin daher gezwungen, die Herren Diskussionsredner zu bitten, sich sehr kurz zu fassen. Ich werde, um mit gutem Beispiel voranzugehen, mein Einleitungswort zur Diskussion ausfallen lassen.

Die mir zugegangenen Meldungen habe ich so geordnet, daß zunächst die zum Referat von Herrn Kosiol und dann die zum Vortrag von Herrn Albach angekündigten Beiträge zum Vortrag gelangen.

Prof. Dr. Erwin *Grochla* (Köln):

Meine sehr verehrten Damen und Herren, gestatten Sie bitte, daß ich in Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Kollegen Kosiol auf eine Frage eingehe, die im Rahmen des Tagungsthemas von Bedeutung sein dürfte. Wenn hier in diesen Tagen die Planungsprobleme sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen als auch auf der einzelwirtschaftlichen Ebene behandelt werden, so ist m. E. auch die Beziehung zwischen diesen beiden Phänomenen von Interesse. Dabei möchte ich die Fragestellung nach den Beziehungen zwischen Betriebsplanung und Gesamtwirtschaftsplanung auf eine der materiellen Interdependenzen beschränken, da die formale Struktur der Planungsprozesse auf beiden Ebenen gleich ist.

Die stärkste sachliche Beziehung zwischen betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Planung besteht selbstverständlich in einer Zentralverwaltungswirtschaft, da die Betriebspläne hier letztlich nichts anderes als Detailpläne des Volkswirtschaftsplanes sind. Aber auch in der Marktwirtschaft bestehen solche Beziehungen. Das wird besonders im Bereich der öffentlichen Wirtschaft deutlich, zeigt sich aber auch im privatwirtschaftlichen Sektor, allerdings mit eingeschränkter Intensität.

Die Beziehungsintensitäten zwischen Betriebsplanung und Gesamtwirtschaftsplanung lassen sich m. E. in einer Systematik von 7 Typen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verdeutlichen, über die ich hier einen Überblick geben möchte[1]. Ausgangspunkt dieser Typenreihe ist die Unterscheidung zwischen interner und externer Betriebsplanung. Bei interner Betriebsplanung setzen betriebliche Instanzen die Ziele der Planung (Formal- und Sachziel) und formulieren als Ergebnis informationsverarbeitender Akte den zu realisierenden Plan. Bei externer Betriebsplanung werden diese Planungsfunktionen von betriebsfremden, vor allem staatlichen Institutionen, übernommen.

Bei einer so definierten internen Betriebsplanung ist ein Einwirken staatlicher Institutionen auf die Planung der Betriebe nur über die Beeinflussung des Entscheidungsfeldes, d. h. über die Veränderung der Handlungsalternativen und/oder der Umweltbedingungen möglich. Aus dieser Sicht läßt sich die folgende Skala von Einflußformen entwickeln, die eine zunehmende Lenkung der Betriebsplanung durch staatliche Stellen zeigt:

1. *Form: Unbeeinflußte interne Betriebsplanung.*

   Dieser theoretische Grenzfall entspricht dem Laissez-faire-Ideal. Das betriebliche Planen vollzieht sich völlig selbständig.

2. *Form: Interne Betriebsplanung und externe Betreuung.*

   Auch bei dieser Form plant der Betrieb noch selbständig. Eine Einschränkung ergibt sich nur aus den Bedingungen, die der Staat zur Verwirklichung bestimmter Ordnungsvorstellungen, insbesondere der Wettbewerbsordnung, setzt. Daneben kann der Staat eine Betreuung durch Datenhilfen für die Betriebe durchführen (z. B. staatliche Konjunktur- und Konsumforschung).

3. *Form: Interne Betriebsplanung und externe indirekte Lenkung.*

   Im Gegensatz zur Form 2 versucht der Staat nun, innerhalb des gesetzten Rahmens die betrieblichen Prozesse nach den Richtlinien der jeweiligen Wirtschaftspolitik zu beeinflussen. Es erfolgt jedoch keine direkte Beschränkung in der Auswahl unter den möglichen Handlungsalternativen; es wird vielmehr über die Veränderung der Bedingungselemente des Entscheidungsfeldes der Planungskalkül und damit das betriebliche Verhalten gesteuert. Ein Beispiel ist das Einwirken auf die Investitionsplanung der Betriebe durch Variation der Zinssätze aus konjunkturpolitischen Gründen.

4. *Form: Interne Betriebsplanung und externe direkte Lenkung.*

   Bei dieser Form gewinnt der Staat den bei interner Betriebsplanung höchstmöglichen Einfluß auf das betriebliche Geschehen. Neben den

[1] Einzelheiten vgl. *Grochla*, Erwin: Betrieb und Wirtschaftsordnung. Das Problem der Wirtschaftsordnung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Berlin (1954).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedingungen werden auch die Handlungsalternativen selbst und damit das ganze betriebliche Entscheidungsfeld manipuliert. Als Beispiel ist nun die Kontingentierung von Investitionsmitteln zu nennen.

Eine weitere Steigerung der staatlichen Einflußnahme führt schließlich zur externen Betriebsplanung; bei diesen Formen ist die Betriebsplanung in den Gesamtwirtschaftsplan integriert. Als Formen externer Betriebsplanung lassen sich, geordnet nach dem steigenden Anteil externer Funktionen, unterscheiden:

5. *Form: Externe Betriebsplanung und interne Mitwirkung.*

Die Mitwirkung der Betriebe kann sich einmal auf den Bereich der Informationsgewinnung und -auswertung erstrecken, insbesondere auf die Aufstellung von Gegenplänen, die zusammen mit den ursprünglichen Plänen der staatlichen Instanzen zu dem endgültigen Plan führen. Weiterhin ist eine Mitwirkung auf Grund der Tatsache möglich, daß die staatlichen Planvorgaben lediglich globale Größen enthalten. Die detaillierte Planung erfolgt dann durch den Betrieb.

6. *Form: Externe Betriebsplanung und interne Beratung.*

Betriebliche Instanzen erfüllen bei dieser Form der Betriebsplanung nur noch Hilfsfunktionen bei der Informationsermittlung, sei es als Mitglied einer besonderen Plankommission oder durch Berichterstattung.

7. *Form: Unbeeinflußte externe Betriebsplanung.*

Hier liegt der zweite Grenzfall vor. Die Betriebe sind jetzt nur noch Planungsobjekte, ein betrieblicher Einfluß auf ihre Planung ist völlig ausgeschaltet — sie haben allein das Geplante zu realisieren.

Die dargestellte Typenreihe bietet für die Betriebswirtschaftslehre einen Ansatzpunkt, um zur Lösung der aktuellen Planungsproblematik einen Beitrag zu leisten. Die von Herrn Kollegen Arndt in seinem Vortrag aufgeworfene Frage, „inwieweit und in welcher Weise in der Marktwirtschaft die Planungen der privaten Wirtschaftssubjekte durch Planungen staatlicher Institutionen ergänzt oder ersetzt werden sollen", stellt sich auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Sie lautet: Welche Form der Verbindung zwischen interner und externer Betriebsplanung ermöglicht bei der Realisierung der jeweils vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellung die höchste ökonomische Effizienz? Eine wesentliche Einflußgröße ist unter diesem Aspekt der jeweilige Informationsstand der Betriebe bei den einzelnen Planformen. So erhöht das in den bisherigen Referaten schon genügend herausgestellte große Maß an Ungewißheit, insbesondere hinsichtlich der Informationen gesamtwirtschaftlicher Natur, z. B. bei einer weitgehend isolierten internen Planung ohne Zweifel die Gefahr unwirtschaftlicher Planungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Realisationsprozesse. Hier werden erneut die eingangs erwähnten formalen Gemeinsamkeiten zwischen betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Planungsvorgängen deutlich. Das Problem einer Gestaltung gesamtwirtschaftlicher Planungsprozesse gleicht in seiner formalen Struktur der organisatorischen Verteilung der Planungsaufgaben in einem Betrieb — in beiden Fällen geht es um die zweckmäßige Strukturierung arbeitsteiliger Handlungssysteme im Hinblick auf eine übergeordnete Zielsetzung. In welchem Umfang die Fragestellungen und Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre bei der Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen von Bedeutung sind, ist noch nicht in ausreichendem Maße untersucht worden. Unabhängig davon läßt sich generell feststellen, daß unser derzeitiges Wissen um die Bestimmungsgrößen dieser Planungsvorgänge noch sehr unvollkommen ist. Außerdem werden allgemeingültige Aussagen bei der Vielzahl und der Komplexität der betrieblichen Planungsprozesse schwerlich möglich sein. Notwendig ist also auch hinsichtlich des Problems einer zweckmäßigen Verbindung von interner und externer Betriebsplanung, und zwar differenziert nach den verschiedenen Teilplänen der betrieblichen Planungsbereiche, die von Herrn Kollegen Kosiol geforderte empirisch-theoretische Forschung, damit der Wirtschaftspraxis gegenüber fundierte Aussagen gemacht werden können. Diese Anregung wollte ich hier gegeben haben.

Prof. Dr. Waldemar *Wittmann* (Frankfurt a. M.):

Um das Diskussionsgleichgewicht herzustellen, möchte ich zuerst zu einem Punkt aus dem Vortrag von Herrn Albach Stellung nehmen, der wegen Verkürzung des Referats etwas zu kurz gekommen ist, nämlich zur *langfristigen Planung*. Ich habe den Thesen entnommen, daß es hier zur besseren Koordination nötig sei, klare Unternehmensziele zu formulieren und dabei die Zahl der Alternativen zu beschränken. Dies scheint eine durchaus plausible Regel zu sein, die aber auch zu einem gewissen Dilemma führt: Denn eine Empfehlung für die langfristige Planung war ja bisher immer gewesen, um so mehr Alternativen ins Auge zu fassen, je weiter Planungs- und Entscheidungszeitpunkt auseinanderrücken, da mit dem zeitlichen Abstand die Zukunftsungewißheit wächst. Es ergibt sich also, daß hier die Ausschaltung von Partikularinteressen die Realisation inferiorer Alternativen bedeuten kann.

Mir scheint es, sich zu empfehlen, die Planung um so zentralistischer zu handhaben, je länger der Zeitraum ist, den sie umfaßt. Bekommen die Abteilungen langfristige Ziele vorgesetzt, die von der Zentrale respektiert werden, so können sie sich bequem auf die Verfolgung autonomer Interessen einrichten. Für die Hinlagerung des Schwergewichts

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der langfristigen Planung zur Zentrale spricht auch der Informationsvorteil, den die Zentrale bei wesentlichen Umrißvariablen — also etwa Variablen des externen Bereichs, die Absatz, Investition, Finanzierung, Faktormärkte, Konkurrenten usw. betreffen — besitzt. Umgekehrt besitzen die Abteilungen Vorteile bei der Detailinformation. Man könnte als Konsequenz aus diesen Überlegungen vielleicht einige Empfehlungen formulieren:

1. Der Zwang für die Abteilungen, Informationen an die Zentrale zu liefern, sollte hinreichend stark sein.
2. Die Zentrale sollte sich Gedanken über die Art der Partikularinteressen machen.
3. Die Abteilungsleiter sollten besser über die Gesamtkonzeption der Unternehmungspolitik aufgeklärt werden.
4. Schließlich sollten Anreiz- (evtl. auch Straf-) Systeme erwogen werden, die erreichen, daß die Abteilungen konform den Unternehmungszielen handeln.

Die staatliche Wirtschaftspolitik steht gegenüber den Unternehmungen teilweise in einer ähnlichen Situation wie eine zentrale Unternehmungsleitung ihren Abteilungen gegenüber, nur daß noch das Wirtschaftssystem mit hereinspielt: je nach dem Wirtschaftssystem wird die Fähigkeit der Wirtschaftspolitik, ihre Ziele in den Unternehmungen durchzusetzen, differieren; stärkeren Zwang kann sie nur in einer Zentralverwaltungswirtschaft ausüben. Aber es gibt auch bei nicht zentralen Systemen analoge Möglichkeiten zur Beeinflussung, so etwa durch Schaffung von Anreizsystemen für die Erfüllung der Wünsche der Wirtschaftspolitik oder indem man Abweichungen in irgendeiner Weise bestraft. Ein anderes Mittel ist die Erhöhung des Informationsgrades für wirtschaftspolitische Entscheidungen aber auch für die Entscheidungen von Unternehmungen und sonstigen Interessenten, indem über die bisherigen Publizitätsvorschriften hinausgehende Informationsausschüttungen verlangt werden, etwa durch Publikation auch technologischer Daten. Dies wäre wichtig, um Kenntnis des technologischen Potentials in der Gesamtwirtschaft zu erlangen. Darüber, ob unsere seit Jahren vollbeschäftigte Wirtschaft auch tatsächlich eine im paretianischen Sinne „optimale" oder „maximale" ist und, falls dies der Fall sein sollte, ob auch andere „maximale" Wirtschaften möglich wären, wissen wir sehr wenig. Zusätzliches Wissen über die technologischen Möglichkeiten könnte uns hier einen Schritt weiter bringen.

Des weiteren würde es sich empfehlen, Gespräche zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik, den Verantwortlichen des Geldwesens, Unternehmern, Gewerkschaftlern und Verbraucherverbänden zu fördern, um mehr über die gegenseitigen Erwartungen und Ziele zu er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahren. Auch daduch könnte es mehr Information, weniger Konflikte und bessere Planung geben. Aber dies ist, wie ich bekenne, eine Empfehlung, die etwas in die Nähe der häufig verdächtigten Planification führt.

Noch einige Sätze zu den Ausführungen von Herrn *Kosiol,* die uns vor dem Hintergrund der modernen Wissenschaftstheorie, von der wir schon so viel gelernt haben, dargeboten worden sind. Man wird vielen seiner Gedanken zustimmen und manche Anregung mit Dank aufgreifen müssen. Nicht ganz einfach wird die Erfüllung der Forderung sein, betriebswirtschaftliche Gesetze zu finden, wenn wir darunter „allgemeingültige" Gesetze im Sinne naturwissenschaftlicher Gesetze verstehen. Vorläufig sind wir selbst im Bereich der einigermaßen überschaubaren und kontrollierbaren Produktion schon überglücklich, wenn wir für einen kleinen Teilbereich, etwa den Hochofenprozeß, die nötigen Koeffizienten zusammenbekommen, die aber teilweise schon wieder in bezug auf Raum und Zeit festgelegt sind.

Abschließend noch eine Anregung zu einer Umformulierung. Herr Kosiol sagte, daß wir gute Prognosen haben, weil in der Natur und in der sozialen Welt gewisse Invarianzen auftreten. Man sollte vielleicht umgekehrt sagen: weil wir gute Prognosen haben, können wir schließen, daß in Natur und sozialer Welt gewisse Invarianzen auftreten.

Dipl.-Kfm. Klaus *Chmielewicz* (Freie Universität Berlin):

In den bisherigen Vorträgen und den im Anschluß daran geführten Diskussionen kam zum Ausdruck, daß das heutige theoretische Wissen der Wirtschaftswissenschaft für Planungszwecke, insbesondere für präzise und empirisch wahre Prognosen, nicht ausreicht. Ich möchte als geklärt voraussetzen, daß die von Prof. Kosiol geforderte empirisch-theoretische Forschung diesen Zustand verbessert und lediglich auf die Realisierbarkeit und Problematik dieser Forschungsweise eingehen.

## I.

Zuerst sei die Frage nach Charakteristika und Zielen der empirisch-theoretischen Forschung gestellt. Diese Forschungsweise kann in elementarer Darstellung durch zwei wesentliche — wenn nicht sogar konstitutive — Merkmale gekennzeichnet werden:

a) die *Bildung* von generellen (nomologischen) Aussagen bzw. Hypothesen (auch Gesetze genannt), die einen möglichst hohen Informationsgehalt aufweisen sollen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) die *empirische Prüfung* dieser Aussagen. Die Prüfung ist auf die Feststellung der empirischen Wahr- bzw. Falschheit der Aussagen gerichtet; die Realität dient als Kontrollinstanz für die Wahrheit der Aussagen. Die alternative Möglichkeit, die Realität als Quelle statt als Kontrollinstanz der Aussagen zu verwenden, soll damit allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Es war vor allem Popper, der diese Forschungsweise als „Versuch und Irrtum", als „conjectures and refutations" gekennzeichnet hat. Mit den versuchsweise aufgestellten Hypothesen wird fragend an die Phänomene der Realität herangetreten, als Resultat ergibt sich eine empirische Bestätigung (Verifizierung) oder Widerlegung (Falsifizierung) der Hypothese.

Der skizzierte zweistufige Forschungsprozeß kann auch anschaulich durch ein Fließmodell dargestellt werden. Das jeweilige theoretische Wissen einer Disziplin tritt dabei als Bestand genereller Aussagen auf. Die Bildung neuer Aussagen erhöht diesen Bestand, bedeutet also einen Zufluß. Die empirische Prüfung bedeutet eine Entscheidung, ob die geprüfte Aussage bis auf weiteres im Bestand bleibt (im Falle der Verifizierung) oder als falsch (im Falle der Falsifizierung) ausscheidet, damit abfließt und den Bestand vermindert.

Fragt man nach dem Ziel der empirisch-theoretischen Forschung, kann dieses vermutlich mit hier ausreichender Genauigkeit als Maximierung des Informationsgehalts des Aussagenbestandes umschrieben werden, unter der Nebenbedingung, daß dieser Bestand (im Idealfall) wahr ist. Da die empirische Wahrheit fast nie endgültig festgestellt werden kann, tritt für praktische Zwecke an die Stelle dieser Idealforderung die Bedingung, daß der Bestand hinreichend bestätigt bzw. trotz entsprechender Bemühungen noch nicht widerlegt ist.

Die Folgerung daraus lautet, daß einesteils ein großer Zufluß informativer neuer Aussagen erfolgen muß, andererseits ein großer Abfluß falscher Aussagen. Erst beides zu sammen entspricht der genannten Zielsetzung und gewährleistet wissenschaftlichen Fortschritt. Ist der Zufluß niedrig oder wenig informativ, so bleibt der Fortschritt wegen des Fehlens neuer Ideen gehemmt. Beim Zufluß Null reduziert sich der Fortschritt auf das Eliminieren falscher Hypothesen, wodurch der Bestand sinkt. Ist dagegen — bei hohem Zufluß — der Abfluß niedrig, fehlt die Eliminierung als falsch erkannter Hypothesen, so daß der Bestand steigt und in überdurchschnittlich großem Maße unerkannte falsche — evtl. sogar sich gegenseitig ausschließende — Aussagen enthält. Das wiederum hat zur Folge, daß einesteils die Wissenschaft der Praxis falsche Aussagen als Instrumente anbietet, andererseits die Gefahr ideologischen Mißbrauchs entsteht, indem zweifelhafte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder sogar falsche Aussagen aus dem Bestand bewußt zur Erreichung von Interessentenzielen verwendet werden.

Liegt diese Situation vor — und in der Wirtschaftswissenschaft scheint das der Fall zu sein —, sollte im Hinblick auf wissenschaftlichen Fortschritt primär eine Erhöhung des Abflusses angestrebt werden. Parallel dazu und/oder zeitlich anschließend ist auch die Zuflußkomponente des Fortschritts zu beachten.

## II.

Gegen die skizzierte Forschung werden verschiedenartige Einwendungen vorgebracht. Ein Teil davon richtet sich aber bei genauem Hinsehen gar nicht gegen die empirisch-theoretische Forschung, sondern gegen eine nur empirische oder eine nur theoretische Forschungsweise. Je eines der konstitutiven Merkmale fehlt dabei.

Bei der nur empirischen Forschung fehlt das theoretische Element, d. h. es fehlen generelle Aussagen. Übrig bleibt eine beschreibende Stoffsammlung, bei der empirische individuelle Ist-Zustände erforscht und analysiert werden. Ohne den Wert einer solchen Beschreibung schmälern zu wollen, kann doch festgestellt werden, daß das theoretische — insbesondere das hier interessierende prognostische — Ziel der Erfahrungswissenschaft allein damit nicht erreicht wird.

Bei der nur theoretischen Forschung als Gegenstück werden zwar generelle Aussagen gebildet, jedoch sind sie entweder überhaupt nicht empirisch prüfbar oder es fehlt zumindest die empirische Prüfung. Auf die Konsequenzen der fehlenden Prüfung wurde unter I bereits eingegangen. Dieses Vorgehen ist in der Wirtschaftswissenschaft nicht unbekannt und wird von Kritikern wie Albert als „Modell-Planotismus" bezeichnet.

Auf die Vor- und Nachteile beider Forschungsstile sowie auf die Berechtigung der von verschiedenen Sozialwissenschaftlern daran vorgebrachten Kritik möchte ich hier nicht eingehen. Jedoch erscheint die Feststellung wichtig, daß die Einwendungen der betreffenden Autoren sich nur gegen die empirische oder theoretische Forschung richten bzw. richten können, nicht aber gegenüber der hier diskutierten empirisch-theoretischen Forschung berechtigt sind. Übersieht man diesen Unterschied, ergeben sich zwangsläufig Mißverständnisse.

## III.

Gegen die empirisch-theoretische Forschung verbleiben aber trotzdem Einwände, auf die jetzt einzugehen ist. Es handelt sich in der Literatur vor allem um drei Punkte:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Der Forschungsprozeß sei ein naturwissenschaftliches Verfahren und im Bereich der Wirtschafts- oder Sozialwissenschaft nicht anwendbar.

b) Im Wirtschaftsleben gäbe es nicht die unter I vorausgesetzten generellen Aussagen bzw. die ihnen zugrundeliegenden invarianten Sachverhalte (= Invarianzen).

c) Der Forschungsprozeß setze kontrollierte Experimente voraus, die aber in der Wirtschaftswissenschaft nicht praktizierbar seien. Gemeint sind dabei Realexperimente, die auf die Feststellung der empirischen Wahrheit von Aussagen gerichtet sind, nicht aber Gedanken-(oder Ideal-)Experimente, die zur Klärung der logischen Konsequenzen bestimmter Annahmen dienen.

Müßte man einen der Punkte anerkennen, so würde das die Möglichkeit empirisch-theoretischer Forschung im Bereich der Wirtschaft bereits weitgehend ausschließen. Im folgenden seien die drei Punkte kritisch untersucht.

Bezüglich a) ist zuzustimmen, daß der empirisch-theoretische Forschungsprozeß zuerst innerhalb der Naturwissenschaften praktiziert wurde. Berücksichtigt man jedoch, daß es sich nach der geschilderten Auffassung im Kern um einen Prozeß von Versuch und Irrtum handelt, kann gefolgert werden, daß ein solch allgemeines Vorgehen auch in den Sozialwissenschaften möglich sein müßte.

Wenn hier die Anwendbarkeit des Prozesses auch im Prinzip bejaht wird, muß doch eine Einschränkung gemacht werden. Es scheint, daß der Forschungsprozeß heute sozialwissenschaftliche Besonderheiten — die mit großer Wahrscheinlichkeit bestehen — noch nicht ausreichend berücksichtigt. Die Sozialwissenschaften werden vielmehr die in den Naturwissenschaften angewendeten Forschungsmethoden modifizieren müssen, wie sie ja auch mathematische Verfahrenstechniken bereits modifiziert haben. Es hieße aber wohl, die Leistungsfähigkeit und Flexibilität der heute hoch entwickelten Wissenschaftslehre zu unterschätzen, wenn man unterstellen wollte, die sozialwissenschaftlichen Methodenprobleme seien grundsätzlich unlösbar. Eine stärkere Beschäftigung der Wissenschaftstheoretiker mit diesen Problemen dürfte sehr erwünscht sein.

Den auf die Existenz von Invarianzen im Wirtschaftsleben gerichteten Einwand b) hat auch Prof. Wittmann in seinem Diskussionsbeitrag angesprochen. Bezogen auf das Fließmodell bedeutet diese Einwendung, daß infolge fehlender Invarianzen jede durchgeführte empirische Prüfung zu einer Falsifizierung — und damit zum Abfluß der betreffenden Hypothese — führt. Der verbleibende Aussagenbestand ist im Grenzfall Null. Dieser Einwand ist insofern schwerwiegend, als im Grunde

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heute unbekannt ist, wieweit wirtschaftliche Invarianzen bestehen. Die Erfahrungen anderer — auch sozialwissenschaftlicher — Disziplinen scheinen allerdings darauf hinzudeuten, daß zumindest ein absolutes Fehlen von Invarianzen nicht zu vermuten ist.

Wenn die Existenz von Invarianzen vorher nicht bekannt ist, entsteht die Frage, ob trotzdem empirisch-theoretische Forschung betrieben werden soll. Für die Bejahung dieser Frage scheint — außer den Erfahrungen anderer Disziplinen — primär ein Zweckmäßigkeitsgesichtspunkt zu sprechen. Die Verneinung der Möglichkeit von Invarianzen bzw. generellen Aussagen hat nämlich die unbefriedigende Konsequenz, sich selbst zu rechtfertigen. Wird die Existenz von Invarianzen von vornherein verneint, stellt man eventuell die Suche ein und findet dann vermutlich auch keine.

Es erscheint aber wichtig, darauf hinzuweisen, daß anfangs nur kleine und mittlere Aussagen und Aussagensysteme (Theorien) zu erwarten sind, nicht aber so umfassende Theorien wie in den modernen Naturwissenschaften. Es ist m. E. verfehlt, aus diesen vermutlich geringen Anfangserfolgen auf grundsätzlich fehlende sozialwissenschaftliche Leistungsfähigkeit der empirisch-theoretische Forschung zu schließen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch die Naturwissenschaften ihre empirisch-theoretische Forschung klein angefangen haben und die heutigen Theorien das Ergebnis jahrjundertelanger Bemühungen darstellen. Ob in der Wirtschaftswissenschaft überhaupt ähnliche Ergebnisse erreichbar sein werden, weiß heute niemand. Auch kleine und mittlere Hypothesen und Theorien würden aber wohl im Sozialbereich die empirisch-theoretische Forschung bereits rechtfertigen, weil schon durch sie vermutlich großer Nutzen für Wirtschaft und Gesellschaft entstände. Hier dürfte ein Unterschied zu den Naturwissenschaften vorliegen, der einmal *zugunsten* der Sozialtheorien wirkt. Im Hinblick darauf erscheint es wissenschaftsstrategisch zweckmäßiger, die Möglichkeit von Invarianzen vorauszusetzen und sie zu suchen.

Der Einwand c) besagt, daß wegen des Fehlens kontrollierter Experimente der erwähnte Abfluß falscher Hypothesen nicht erreicht werden kann, so daß die unter I erwähnte Nebenbedingung verletzt ist. Dazu ergeben sich zwei Teilfragen:

1. Sind in der Wirtschaftswissenschaft kontrollierte Realexperimente möglich, die wie in Teilbereichen der Makrophysik in bezug auf alle relevanten Variablen kontrolliert werden können?

2. Sind kontrollierte Experimente unerläßlich für die unter I. erwähnte empirische Prüfung, mit anderen Worten: Sind sie die einzige mögliche Kontrollinstanz?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beantwortung dieser Fragen ist insofern schwierig, als die Wissenschaftslehre Bedingungen und Möglichkeiten der Realexperimente nur relativ wenig untersucht hat. Die Frage 1 mag deshalb offen bleiben, da die Frage 2 entscheidend ist und m. E. verneint werden kann. Die Wissenschaftstheoretiker Nagel und Kaplan verweisen in neueren Schriften auf andere Formen der empirischen Prüfung, bei denen zwar nicht alle Variablen kontrollierbar sind, die aber in einem weiteren Sinne ebenfalls als Experimente bezeichnet werden können. Diese Formen sind nicht nur im Sozialbereich anwendbar, sondern werden dort z. T. schon praktiziert.

Die Verneinung von Frage 2 geht schon aus dem einfachen Umstand hervor, daß es auch innerhalb der Naturwissenschaften Disziplinen gibt, die trotz des weitgehenden Fehlens kontrollierter Experimente empirisch-theoretisch forschen und deshalb Prognosen abgeben können, z. B. die Meteorologie oder Astronomie. Auch in der Wirtschaftswissenschaft ist eine empirische Prüfung ohne kontrollierte Experimente durchaus nicht unbekannt, z. B. bei der volkswirtschaftlichen Vollbeschäftigungs-Hypothese. Sie ist ja nicht durch kontrollierte Experimente widerlegt worden, sondern einfach dadurch, daß sie sich in den dreißiger Jahren offensichtlich nicht mit der Realität deckte. Das kontrollierte Experiment ist also zwar die einfachste und vollkommenste, aber nicht die einzige Form der empirischen Prüfung.

Aus diesen Erwägungen scheint es sinnvoller, nicht dem Vollkommenheitsideal des kontrollierten Experiments nachzujagen und unter Hinweis auf dessen Fehlen in der Wirtschaftswissenschaft auf jede empirische Prüfung zu verzichten, sondern die vorhandenen — weniger vollkommenen — Prüfmöglichkeiten so gut es geht auszunutzen. Entscheidend ist also nicht das kontrollierte Experiment, sondern primär die geistige Bereitschaft, die Empirie als Kontrollinstanz für Hypothesen zu akzeptieren und diese Kontrolle sogar bewußt zu suchen.

Verzichtet man dagegen auf diese Kontrollinstanz, ist das Experimentproblem keinesfalls eliminiert, sondern zunächst nur von der Wissenschaft auf die Praxis verschoben. Die Praxis muß dann empirisch ungeprüfte wissenschaftliche Hypothesen anwenden und somit selbst experimentieren. Problematisch ist dabei u. a., daß die Praxis dafür weniger geschult ist, daß — aufgrund von falschen Hypothesen eintretende — unerwünschte Ergebnisse die Wissenschaft in Mißkredit bringen können, daß ferner solche außerwissenschaftlichen Experimente in jedem Einzelfall erfolgen müssen, während das wissenschaftliche Experiment — im theoretischen Grenzfall — nur einmal vorgenommen wird. Verzichtet die Praxis — um diese Probleme zu vermeiden — auf die Anwendung ungeprüfter wissenschaftlicher Hypothesen, ent-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fällt jede empirische Prüfung; zugleich entsteht aber die bekannte Isolierung von Wissenschaft und Praxis.

## IV.

Neben den bisher skizzierten methodischen treten auch andere Probleme der empirisch-theoretischen Forschung auf. Die institutionellen und organisatorischen Fragen hat Prof. Kosiol in seinem Referat hervorgehoben. Hier sei noch auf zwei Fragen, nämlich finanzielle und psychologische, kurz eingegangen.

In finanzieller Hinsicht sei von der hier nicht näher untersuchten Hypothese ausgegangen, daß empirisch-theoretische Forschung um Größenordnungen teurer als die heutige Forschungsarbeit ist. Dabei entsteht am Anfang folgendes Zirkelproblem: Ohne Anfangserfolge besteht bei Institutionen der Gesellschaft als Geldgebern evtl. keine Bereitschaft zur Finanzierung der Forschungsarbeit, ohne diese Mittel sind aber unter Umständen keine Anfangserfolge erzielbar. Diesen Kreis gilt es zu durchbrechen. Die bequemere Lösung wäre sicher, im Vertrauen auf spätere Erfolge eine Vorfinanzierung zu erreichen. Es ist aber eventuell die unbefriedigendere Lösung ins Auge zu fassen, mit provisorischen Maßnahmen — wobei allerdings gewisse institutionelle Voraussetzungen erfüllt sein müssen — Anfangserfolge in Form informativer Aussagen und Theorien zu erzielen. Auch die Naturwissenschaften haben ja ihren heute unerhört großen Forschungsaufwand erst auf Grund aufsehenerregender Erkenntnisse bewilligt erhalten. Im Sozialbereich könnte die zusätzliche Schwierigkeit auftreten, daß der Forschungsaufwand relativ mehr personen- als sachmittelintensiv ist und anscheinend Personalaufwand — zumindest nach deutschen Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit — zögernder bewilligt wird.

Psychologische Probleme können zumindest in zweifacher Hinsicht auftreten: Spezialisierung und Bereitschaft zur Widerlegung.

Empirisch-theoretische Forschung begünstigt oder erfordert sogar die Tendenz zu einer weiteren Spezialisierung. Probleme, die heute am Rande oder im Rahmen einer Gesamtdarstellung behandelt werden, könnten sich dann — im Extremfall — zur Lebensaufgabe eines Forschers oder sogar einer Forschergruppe entwickeln. Die psychologische Bereitschaft der Forscher zu einer solchen Spezialisierung kann nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

In bezug auf den anderen Punkt ist daran zu erinnern, daß der geschilderte Forschungsprozeß als konstitutives Element Irrtümer und empirische Widerlegungen enthält. Daraus könnte folgender Zielkonflikt entstehen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie unter I erläutert, verlangt der wissenschaftliche Fortschritt die Bildung informativer neuer Aussagen, die — wie Popper gezeigt hat — infolge ihres hohen Informationsgehalts steigender Widerlegungsgefahr ausgesetzt sind. Dieses Widerlegtwerden entspricht aber nicht notwendig der persönlichen Zielsetzung des Forschers. Popper vertritt hierzu die Auffassung, daß eine Widerlegung auch als Erfolg für den Widerlegten betrachtet werden sollte. Das dürfte zwar eine sinnvolle Spielregel sein, es ist aber nicht sicher, daß diese Ansicht Allgemeingut darstellt. Wissenschaftlicher Fortschritt setzt jedoch voraus, daß der Zielkonflikt — sofern er auftritt — in der Weise gelöst wird, daß der Forscher das erhöhte Widerlegungsrisiko freiwillig — oder weil er durch akzeptierte Spielregeln der Wissenschaft dazu gezwungen ist — auf sich nimmt. Liegen diese Spielregeln innerhalb einer Disziplin noch nicht vor, bleibt nur die freiwillige Übernahme. Der betreffende arbeitet dann mit einem höheren Widerlegungsrisiko als seine Fachkollegen. Die Problematik dieser mehr psychologischen und soziologischen Fragen sollte keineswegs unterschätzt werden.

## V.

Zusammenfassend kann m. E. festgestellt werden, daß die Einwände und Schwierigkeiten zwar beachtenswert und noch sehr eingehend zu untersuchen sind, daß damit aber die Möglichkeit empirisch-theoretischer Forschung teils aus wissenschaftstheoretischen, teils aus wissenschaftsstrategsichen Gründen nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollte. Dabei ist mit Nachdruck zu betonen, daß die empirisch-theoretische Forschung vermutlich mit großen Anfangsschwierigkeiten zu rechnen hat. Wie das erwähnte Beispiel Meteorologie und auch die von Prof. Arndt genannten Fälle von Fehlprognosen zeigen, sind vorerst viele unscharfe und/oder falsche Prognosen zu erwarten.

Trotzdem spricht einiges für die Vermutung, daß — besonders bei häufig wiederholten Prognosen — mit Beginn der empirisch-theoretischen Forschung ein Lernprozeß einsetzt, indem erkannte Irrtümer der Prognose als Anlaß für Verbesserungen dienen. Im Verlauf dieses Lernprozesses kann damit gerechnet werden, daß die Zahl falscher Prognosen langsam zurückgeht, die Schärfe (Präzision) der Prognosen allmählich zunimmt und auch die Prognosemethoden — die ja sozialwissenschaftliche Besonderheiten berücksichtigen müssen — selbst ebenfalls schrittweise verbessert werden. Die prognostischen Möglichkeiten und Grenzen der Disziplin werden so klarer erkennbar.

Außerdem scheint die Hoffnung nicht abwegig, daß der — in der gestrigen Diskussion als zu lang bezeichnete — time-lag zwischen



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wissenschaftlicher Erkenntnis und praktischer Anwendung sinkt, sofern der Praxis — wie im Falle der empirisch-theoretischen Forschung — empirisch geprüfte Aussagen und Prognosemöglichkeiten angeboten werden.

Obwohl also die Schwierigkeiten keineswegs bagatellisiert werden sollten, bietet sich die empirisch-theoretische Forschung zur Verbesserung von Planung und Prognose an. Das gilt vor allem, weil — wie Prof. Kosiol hervorgehoben hat — für eine Disziplin, die Anspruch auf realwissenschaftliche Geltung ihrer Aussagen erhebt, keine Alternative bekannt ist.

Prof. Dr. *Heinen* (München):

Herr Albach, ich möchte zu Ihrer Unterteilung in aufgabenbezogene und hierarchiebezogene Koordination Stellung nehmen. Sie behandeln das Koordinationsproblem im Rahmen der langfristigen Planung. Wenn ich entscheidungs-theoretisch diskutiere, wenn ich den Entscheidungsprozeß analysiere, komme ich immer auf drei Determinanten des Entscheidungsprozesses, nämlich das Zielsystem, das Informationssystem und auf das Organisationssystem. Diese Determinanten sind nicht die einzigen, m. E. aber die wichtigsten. Sie stehen miteinander in enger wechselseitiger Beziehung.

Im Rahmen Ihrer Ausführungen haben Sie mit Bezug auf die Großunternehmung im Grunde genommen die Kollektiventscheidung, d. h. das Organisationsproblem, angesprochen. Hier liegt nun nach meinem Dafürhalten ein Dilemma. Wenn man von der Idealentscheidung, die in einem kleinen oder mittleren Unternehmen möglich ist, zur Kollektiventscheidung übergeht, tritt ein großes Dilemma zutage: logisch kann doch nur eine simultane, eine umfassende Gesamtplanung zu optimalen Ergebnissen führen. Eine solche gleichzeitige Festlegung aller Plangrößen bedingt eine weitgehende Zentralisation der Teilentscheidungen. Faktisch müssen aber diese Entscheidungen weitgehend dezentralisiert und sukzessive getroffen werden.

Wenn ich nun vom Entscheidungsprozeß herkomme, dann will ich in der hierarchisch unterteilten Koordination einmal differenzieren zwischen der Zielentscheidung, der eigentlichen Zielsetzung der Unternehmung, und den Mittelentscheidungen. Die Mittelentscheidungen können aber im übertragenen Sinn auch als Zielentscheidungen auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen interpretiert werden. Hier treten die Beziehungen zwischen den Determinanten des Entscheidungsprozesses, insbesondere dem Zielsystem der Unternehmung und dem Organisationssystem, zutage. Die Entscheidungsträger auf den unteren Ebenen der Hierarchie streben bestimmte Ziele an; diese Ziele nehmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit Bezug auf die nächsthöheren Ziele Mittelcharakter an. Meine Frage an Sie lautet nun: Wenn wir eine Optimierung der Zielfunktion der Unternehmung erreichen wollen, ist dann nicht erforderlich, daß diese Unterziele mit Bezug auf das End- oder Oberziel suboptimiert werden? Oder anders ausgedrückt: Besteht das Problem der Koordination nicht gerade darin, eine im wesentlichen konfliktfreie Zielhierarchie der Unternehmung zu entwerfen?

Sie haben dann zweitens ausgeführt — ebenfalls im Rahmen Ihrer Überlegungen zur Koordination —, daß Sie langfristige Modelle aufstellen. Bei diesen Modellen handelt es sich um Bilanz- und Kennziffernmodelle. Ich stelle unmittelbar wieder die Beziehung zu dem her, was ich soeben ausführte: Wenn wir Ziele für die einzelnen Ebenen der Unternehmungshierarchie setzen, dann müssen diese Ziele doch operational formuliert sein. Die Kennziffern, die Sie hier nun anführen, müssen diesem Erfordernis Rechnung tragen. Das bedeutet, daß die einzelnen Kennzahlen als Suboptimierungskriterien in einem Mittel-Zweck-Verhältnis zu den jeweiligen Oberzielen der Unternehmung stehen müssen. Die einzelnen Kennzahlen müßten in übersichtlicher, verständlicher und meßbarer Form die relevanten Größen des Entscheidungs- und Ausführungsprozesses, d. h. des Ausführungsfeldes der jeweiligen Organisationseinheit, erfassen. Die Gesamtheit dieser Kennzahlen sollte in der Weise zur Koordination der Teilentscheidungen und Teilausführungen beitragen, da eine möglichst hohe Erfüllung dieser organisatorischen Oberziele garantiert wird. (Beifall)

*Diskussionsleiter:* Vielen Dank, Herr Kollege Heinen, für Ihren Beitrag, der Funken schlägt und die Diskussion befruchtet.

Nun ist die Rednerliste noch längst nicht erschöpft. Aber wir müssen hier leider abbrechen, denn es ist bis zum Bankett nur noch wenig Zeit. Morgen findet die Generaldiskussion statt. Da läßt sich gewiß noch dieser oder jener allgemeiner gehaltene Diskussionsbeitrag vorbringen. Ich möchte daher die Herren Referenten bitten, nunmehr das Schlußwort zu ergreifen und zu den Diskussionsbeiträgen Stellung zu nehmen.

Prof. Dr. *Kosiol* (Berlin):

Ich werde mich kurz fassen, weil die Zeit drängt, und daher namentlich auf die Bemerkung von Herrn Kollegen Wittmann eingehen, nämlich zur Frage der Gesetze oder Invarianzprobleme und was damit zusammenhängt.

Sicherlich ist das Ziel, das ich der Betriebswirtschaftslehre gestellt habe, ungeheuer schwer. Aber ich habe den Eindruck, wir stehen in unserem Fach so in der Zeit Galileis. Damals wird man auch die Frage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufgeworfen haben: Haben denn diese lächerlichen Versuche von Galilei überhaupt einen Sinn? Sie fanden in der Zeit einer erst beginnenden geistigen Revolution statt, waren noch völlig unmodern und paßten gar nicht in die damalige Zeit hinein. Ich glaube, wir müssen einfach anfangen. Daher dürfte es m. E. müßig sein, die Frage nach der Henne und dem Ei zu stellen: Sind Invarianzen eine Voraussetzung für die Prognose oder können wir erst aus guten Prognosen folgern, daß sie da sind? Beides hat Galilei einfach unterstellt und mit Beobachtung und Experiment angefangen. Ich meine, auch wir sollten wirklich einmal den notwendigen Schritt tun. Deshalb brauche ich bei meiner Forderung nach empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung mit dem Ziel, Gesetze zu formulieren, nicht unbedingt auf Popper und andere neuere Methodologen zurückzugreifen. Ich gehe von meinen eigenen Erfahrungen aus. Als ich theoretische Physik studierte, war ich gezwungen, sowohl Experimentalphysik zu betreiben als auch Mathematik zu studieren. Aus dieser Zeit habe ich mitgenommen, daß in den Realwissenschaften tatsächlich eine wissenschaftliche Doppellinie immer nebeneinander herläuft. Physik ist das erste Gebiet, das eine stürmische Entwicklung auf experimenteller Grundlage durchlaufen hat. Die Experimentalphysik war stets die Basis, ist es und wird es bleiben. Hat man also eine gesicherte Materialbasis, somit Gesetze, und seien sie noch so hypothetisch und der Falsifikation jederzeit unterworfen, dann erst kann man eine Theorie darauf aufbauen und sie ständig wieder verändern. Wenn Sie die Entwicklung des Atommodells betrachten, können Sie graue Haare kriegen. Aber die Physiker bekommen keine grauen Haare. Sie sind etwas gewohnt. Jedes Experiment kann jeden Tag dazu führen, daß wieder ein neues Elementarteilchen entdeckt wird, und das ganze bisherige Modell ist überholt. Das heißt, es marschiert immer die Experimentalphysik als Erfassung der Realität vorweg, und sie muß auch vorweg marschieren.

Nun sind wir in unserem Fach in einem gewissen Dilemma. Wenn wir die Entwicklung betrachten, geht es uns genau so wie der Physik zu Galileis Zeiten. Wir hatten ursprünglich ein starkes Streben nach konkretem Einzelwissen, ähnlich wie es die historische Schule gefordert hat. Seinerzeit gab es aber noch keine modelltheoretische Analyse, und das war auch unbefriedigend. Heute besteht die Gefahr, die vielleicht bald überwunden sein wird, daß wir umgekehrt das empirische Wissen vernachlässigen und glauben, es mit der Theorie allein zu schaffen. Ich glaube, wir brauchen eigentlich nur die Schwerpunkte wieder richtigzustellen und auch für unser Fach da beginnen, wo Galilei mit einem ungeheuren Auswirkungserfolg angefangen hat.

Denken Sie daran, meine Damen und Herren, von der Praxis wird immer wieder der Vorwurf erhoben — und er kommt von dieser Seite

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ehrlich und überzeugt —, die moderne Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre gehe dahin, daß die Praktiker damit nichts mehr anfangen können. Darunter sind einige Stimmen — das gebe ich zu —, die vielleicht gewisse Zusammenhänge nicht richtig sehen und die man daher nicht so tragisch nehmen sollte. Aber hervorragende Unternehmer sind ernstlich besorgt. Das ist eine Tatsache, die nur auf dem augenblicklichen Entwicklungsstand unserer Disziplin beruht. Man kann eben manchmal beides nicht zugleich tun. Es gibt heute eine Gruppe von jungen Gelehrten, die besonders an der theoretischen Forschung interessiert sind. Das sollen sie auch, das darf kein Vorwurf sein. Meine Forderung geht vielmehr dahin, die Lichter richtig zu setzen und wirklich nachzuholen, was die Voraussetzung für die weitere theoretische Forschung ist, und wenn das noch so schwer ist. Entweder ist die Betriebswirtschaftslehre eine Realwissenschaft und wir gelangen zur Erkenntnis der Wirklichkeit oder wir ziehen uns auf Idealkonstruktionen zurück, die hochinteressant sind, auch gewisse Dinge klären, aber nicht in die Praxis führen, und zwar weder zur Erklärung der Realität noch zur Prognose der Zukunft. Daher mein wirklich ernstlicher Appell an die jüngere Generation von Forschern, diese Notwendigkeit zu sehen und in einer großen Gemeinschaftsaufgabe den Weg zu suchen, den die Naturwissenschaften mit so enormem Erfolg längst beschritten haben. (Starker Beifall)

Prof. Dr. *Albach* (Bonn):

Herr Kollege Heinen hat zwei grundsätzliche Bemerkungen gemacht, zu denen ich zunächst Stellung nehmen möchte. Die erste Frage lautete: Führt nicht die multilaterale Koordination zu einem Suboptimum statt zu einem Gesamtoptimum? Ich kann hierzu nur sagen, daß dies von der Definition des Optimums abhängt. Ich habe deshalb den Versuch gemacht, das Optimum klar zu definieren. Die Simultanplanung führt zu so komplizierten Informationsproblemen, daß es für das Gesamtunternehmen vorteilhafter sein kann, auf die Simultanplanung zu verzichten und die Planung dezentral durchzuführen. Immer dann also, wenn die Einsparungen durch geringere Informationsanforderungen größer sind als die Koordinationsverluste infolge multilateraler Koordination, führt die multilaterale Koordination nicht zu einem Suboptimum, sondern zu einem globalen Optimum für das Unternehmen.

Herr Kollege Heinen hat zweitens die These vertreten, daß auf den oberen Instanzen Zielentscheidungen nötig seien, während auf den mittleren Ebenen Mittelentscheidungen getroffen würden. Diese These steht im Gegensatz zu der von mir vertretenen These, daß die Entschei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungen in einem multilateralen Koordinationsprozeß so interdependent sind, daß eine derartige Unterscheidung nicht getroffen werden kann. Ich bin Herrn Kollegen Heinen dankbar dafür, daß er durch seine Gegenthese einen zentralen Punkt meines Referates noch deutlicher hervorgehoben hat.

Herr Kollege Heinen hat weiter zwei spezielle Fragen gestellt. Die erste Frage bezog sich auf die optimalen Entscheidungsregeln für die Abteilungen. Hier besteht, wenn ich recht sehe, Übereinstimmung. Das entscheidende Problem liegt nur darin, wie man derartige Entscheidungsregeln optimal bestimmt. Ich habe diese Frage in dem Vortrag nicht ausführlich behandeln können und darf daher auf den Text meines Referates verweisen. Zweitens hat Herr Kollege Heinen darauf hingewiesen, daß die operationalen Kennzahlen, mit denen die Gesamtplanung durchgeführt wird, zu einem nichtoptimalen Plan führen können. Auch in diesem Punkt stimme ich Herrn Heinen zu. Die Planungsmodelle, die mit derartigen Kennzahlen arbeiten, sind auch keine Optimalplanungen im strengen Sinne, sondern Richtwertplanungen.

Darf ich nun zu den Bemerkungen von Herrn Kollegen Wittmann Stellung nehmen. Herr Wittmann hat zunächst darauf hingewiesen, daß langfristige Planung zentrale Planung sei. In diesem Punkt besteht Übereinstimmung. Ich habe in meinem Referat bei der langfristigen Planung überhaupt nicht von einem dezentralen Planungssystem gesprochen. Herr Kollege Wittmann hat vorgeschlagen, die Abteilungsleiter durch Anreizsysteme zu einem im Sinne der zentralen langfristigen Planung zielkonformen Verhalten zu veranlassen. Dies ist ein besonders wichtiger Hinweis, der angesichts der in den sozialistischen Wirtschaftsordnungen darüber unter dem Stichwort „materielle Interessiertheit" geführten Diskussion auch von besonderer Aktualität ist. Ich kann mich hier für diese Anregung nur bedanken, ihr aber nicht nachgehen, da sie sehr sorgfältige Untersuchungen erfordert. Gestatten Sie mir nur eine kleine Bemerkung am Rande dazu zu machen. Wenn ich recht sehe, ist es für viele Menschen gar nicht so leicht, sich ein Ziel für die nächsten zehn oder zwanzig Jahre zu stecken. Vielleicht sind viele Abteilungsleiter ganz froh, wenn ihnen ein Ziel vorgegeben wird, da ihnen selbst kein langfristiges Ziel und folglich auch kein von dem der Unternehmensleitung abweichendes Ziel einfällt. In einer solchen Situation — und sie scheint mir für die langfristigen Pläne typischer als für die kurzfristigen — bedarf es dann eines Anreizsystems nicht.

Ich stimme Herrn Kollegen Wittmann schließlich zu, wenn er darauf hinweist, daß die Formulierung langfristiger Ziele die Beschränkung der Zahl der Alternativen zur Folge hat und daß unter den nicht mehr weiter betrachteten Alternativen die optimale sein kann. Herr Witt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mann spricht damit die Frage der optimalen Flexibilität der Planung aus. Über dieses Problem ist bisher noch sehr wenig gearbeitet worden. Ich kann daher auch hier nur mit Dank feststellen, daß Herr Kollege Wittmann auf eine weitgehend offene Frage hingewiesen hat. Lassen Sie mich dazu nur eine kurze Schlußbemerkung machen. Wenn man die Zahl der Wege in die Zukunft beschränkt — und darin besteht ja in der Tat die Aufgabe der Formulierung langfristiger Ziele —, kann es einem tatsächlich passieren, daß man auf einem Ast landet, der dann abgesägt wird. Lassen Sie mich gestehen, daß mir selbst das jedenfalls lieber wäre, als aus Angst davor garnicht auf den Baum hinaufzuklettern.

*Diskussionsleiter:* Ich möchte mich darauf beschränken, Ihnen, Herr Kosiol und Ihnen, Herr Albach, recht herzlich für Ihre Vorträge zu danken. Sie haben uns mit einer Fülle von Problemen bereichert. Und wenn es aus Zeitmangel leider nicht möglich gewesen ist, sie auszudiskutieren, so haben Sie uns doch sehr viel mit auf den Heimweg gegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Dritter Tag

# Donnerstag, 29. September 1966

## Die zentrale Planung sowjetischen Typs im Wandel

Von Prof. Dr. *Erik Boettcher* (Münster)

### I. Einleitende Bemerkungen

Die Suche nach der geeigneten Planungsmethode ist in der Sowjetunion so alt wie diese selbst, ja noch älter. Denn Lenin machte seine Revolution von 1917 bereits mit einem fertigen Zentralisierungsprogramm[1]. Seither gibt es permanente Reformdiskussionen und Reformversuche. Allerdings sind auch einige gewichtige Einschnitte zu verzeichnen[2]. So wurde die heute noch praktizierte Planungsmethode der

[1] In seinen beiden Arbeiten: „Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus" (veröffentlicht Mitte 1917) und „Staat und Revolution" (veröffentlicht 1918) ist die planungstheoretische Konzeption *Lenins* schon skizziert. Ihm hat offensichtlich vorgeschwebt, daß in der Spätphase des Kapitalismus bereits jene Instrumente entwickelt worden waren, die mit Erfolg in einer sozialistischen Planung (nachdem durch die Revolution die Macht des Bürgertums durch Enteignung gebrochen worden war) zur Vollendung weiterentwickelt werden könnten. Er dachte für eine Planung der Gesamtwirtschaft an eine Weiterführung der Erfahrungen aus der Kriegsplanung, insbesondere des deutschen Reiches und für eine betriebliche Planung an eine Weiterführung der Erfahrungen in Aktiengesellschaften und Trusts, die er als Vorstufen sozialisierter Betriebe ansah. (Vgl. Ders.: „Werke" [deutsch nach der 4. russ. Ausg.], Bd. 22, Berlin 1960, S. 189—309 und Bd. 25, Berlin 1960, S. 392—507, hier besonders S. 496).

[2] Gewöhnlich teilt man die Planungsgeschichte der Sowjetunion in drei Perioden. *Erste Periode* des „Kriegskommunismus" 1917—1921 als ersten Versuch zentraler Planung, die aber insbesondere am Problem der Koordinierung der Teilpläne einzelner Betriebe und Regionen scheiterte: Die Gesamtproduktion sank derart ab, daß dadurch die Existenz des zudem in den Bürgerkrieg verwickelten Sowjetstaates aufs schwerste gefährdet wurde. *Zweite Periode* der Neuen Ökonomischen Politik (NEP) 1921—1928, in der bis auf die Industrie und das Geldwesen faktisch die gesamte Wirtschaft reprivatisiert wurde. Man bemüht sich in dieser Zeit um ein geeignetes Instrumentarium für eine indirekte Lenkung zur Sicherung der vom Staate gewünschten raschen Wachstumsraten. In den Jahren, in denen Stalin an Macht gewinnt, setzt sich immer mehr die Ansicht durch, daß eine solche Planungsmethode nicht gefunden werden könnte. Jedenfalls schlägt sich Stalin zuletzt auf die Seite der Kritiker der indirekten Planungsmethode und leitet ab 1928 die *dritte Periode* der Fünfjahrespläne ein. Mit der totalen Sozialisierung der gewerblichen Produktion und Kollektivierung der Landwirtschaft (die beide im Verlaufe der dreißiger Jahre erfolgen) wird die Gesamtwirtschaft der zentralen Befehlsgewalt unterstellt. Entwickelt wird ein System des mehrfachen Informationsdurchlaufs, das allgemein als Methode der „naturalen Bilanzierung" bezeichnet wird. Diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sogenannten „naturalen Bilanzierung" schon im Jahre 1928 eingeführt. Sie wurde dann nach Ausgang des Zweiten Weltkrieges von den Ostblockstaaten von Polen bis Bulgarien übernommen. Auch in dieser Zeit seit 1928 hat es weiterhin fortwährend Planungsreformen gegeben: Es wurden die Verantwortlichkeiten einzelner Planungsorgane immer wieder geändert. Die Wandlungen der zentralen Planung könnten so auch als eine Geschichte dieser Änderungen einzelner Kompetenzen beschrieben werden.

Es wurde jedoch das Grundprinzip dieser Planungsmethode bislang nie auch nur angetastet; denn bis vor einigen Jahren wurden zwei Aspekte der Planung noch nicht einmal diskutiert und zwar: *weder* das Verfahren der naturalen Bilanzierung[3] *noch* das Prinzip der Unterordnung der Betriebe unter die Befehlsgewalt der Planungsexekutive[4].

Beide Aspekte der gegebenen Planungsmethode wurden als tragende Säulen von Staat und Wirtschaft kommunistischer Prägung angesehen.

Erst in den letzten Jahren werden in einzelnen Ostblockstaaten einschließlich der Sowjetunion auch diese beiden zentralen Aspekte diskutiert[5]. Eine Änderung wird darüber hinaus nicht mehr nur empfohlen, sondern es ist mit aktiven Änderungen sogar schon begonnen worden[6].

---

Methode ist in der Literatur häufig beschrieben worden. S. als erstes bedeutendes Werk eines westlichen Autors: Charles *Bettelheim:* Les problèmes théoriques et pratiques de la planification, Paris 1946.

[3] Darüber orientiert auch mein Buch: Die sowjetische Wirtschaftspolitik am Scheidewege, Tübingen 1959, S. 8 ff.

[4] Ebd., S. 9, S. 11 und S. 166 ff.

[5] Wenn man von der sehr frühen Diskussion in Jugoslawien hier einmal absieht, dann sind besonders die Beiträge polnischer Wissenschaftler zum „neuen Wirtschaftsmodell" hervorzuheben, die nach dem 20. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (Februar 1956) immer deutlicher eine Einschränkung der zentralen Direktiven forderten. Als Beispiel s.: B. *Minc:* W sprawie metod planowania [Über Planungsmethoden], Tribuna Ludu, 20. März 1956.
L. *Guz:* Centralne zarzady czy departamenty branżowe [Zentralbehörden oder Branchendepartements], Tribuna Ludu, 31. 3. 1956. Sehr bedeutsam in dieser Hinsicht war der Kongreß der Wirtschaftswissenschaftler vom 7. bis 10. Juni 1956 über den in Ekonomista, Nr. 5 (1956) und in Tribuna Ludu berichtet wurde. Dort setzte sich besonders der angesehene Edward *Lipiński* für größere Autonomie der Unternehmen ein (Tribuna Ludu vom 8. Juni 1956) und Włodzimierz *Brus* für die Beurteilung der Unternehmen nach ihren finanziellen Ergebnissen (Tribuna Ludu vom 10. Juni 1956).
In der Sowjetunion kam es erst einige Jahre später nach dem Erscheinen des bekannten Artikels von E. G. *Liberman* (in Pravda vom 9. September 1962) zu einer ähnlich breiten Diskussion, die dann auch auf die DDR, die ČSSR und erneut auf die inzwischen wieder sehr viel vorsichtiger gewordenen Polen übergriff.

[6] Ältere Reformpläne in Polen (1956—1957) und in der ČSSR (1958—1959) konnten entweder nicht durchgesetzt werden oder waren nicht breit genug angelegt, um wirklich erfolgreich sein zu können. Die neueren Pläne um-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das gibt Anlaß zu fragen, ob dadurch nicht die Konzeption der Planung grundlegend geändert und neu geordnet wird. Stehen wir erneut vor einem Einschnitt in der Planungsgeschichte des Ostens, von einem Gewicht, wie seinerzeit schon 1921 und dann vor allem 1928, als mit der Ära der Fünfjahrespläne begonnen wurde[7]?

Diese Frage ist nun zu untersuchen.

---

fassen daher das gesamte „Planungssystem". Vgl. *für die DDR:* „Richtlinie für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft", vom 11. Juli 1963. Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 64/1963, S. 453 ff. „Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Weiterentwicklung und Vereinfachung der staatlichen Führungstätigkeit in der zweiten Etappe des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung", vom 14. Januar 1966. Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 5/1966, S. 53—56.

*Für die ČSSR:* „Beschluß des Zentralkomitees der KPČ [vom 29. 1. 1965— Verf.] über die Hauptrichtungen der Vervollkommnung der planmäßigen Leitung der Volkswirtschaft und über die Arbeit der Partei", in: Ökonomische Diskussion in der Tschechoslowakei, Heft 5, Pragopress o. J., S. 97 bis 145 [Im folgenden zitiert als „Beschluß des ZK der KPČ"]. „Aus den Beschlüssen des XIII. Parteitages der KPČ" (der volkswirtschaftliche Fragen betreffende Teil), in: Neue Richtungen in der tschechoslowakischen Ökonomie, Heft 5, Prag, Juli 1966, S. 3—32, [im folgenden zitiert als „XIII. Parteitag der KPČ"].

*Für Bulgarien:* Emil *Christoff:* Probleme des Neuen Ökonomischen Systems in der Volksrepublik Bulgarien, in: Wirtschaftswissenschaft, Nr. 6/1966, S. 966—972. Dinko *Toschev:* Wesenszüge des Neuen ökonomischen Systems in der Volksrepublik Bulgarien, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11/1965, S. 595—599.

*Für die Volksrepublik Polen:* „Resolution des IV. Parteikongresses der PVAP" in Tribuna Ludu vom 25. Juni 1964 und die darauf aufbauende Verordnung Nr. 224 des Ministerrats vom 29. Juli 1964 über den Fortschritt in der Wirtschaft und die Organisation der innerbetrieblichen Wirtschaftsberatung; in: Monitor Polski, 18. August 1964. Ferner wurde auf dem 4. Plenum des ZK der PVAP im Juli ein Zeitplan der Änderungen beschlossen: „Über die Richtung der Änderungen im Planungssystem und in der Verwaltung der Volkswirtschaft in den Jahren 1966—1970", in Nowe drogi, Nr. 8/1965, S. 82—107.

*Für die UdSSR:* Verordnung des Zentralkomitees der KPdSU vom 29. September 1965, abgedruckt in: Ekonomičeskaja gazeta, Nr. 40 vom 6. Oktober 1965, S. 7—8, deutsch in: Die Presse der Sowjetunion, Ausgabe B, Nr. 115 vom 6. 10. 1965, S. 4—5 und S. 24. Dazu die voraus gehaltene Rede von A. N. *Kossygin* vom 27. 9. 1965, abgedruckt: ebd., Nr. 113 vom 1. Okt. 1965, S. 3—23. Verordnung über den sozialistischen staatlichen Produktionsbetrieb bestätigt durch Beschluß des Ministerrats der UdSSR vom 4. Oktober 1965, abgedruckt in: Ekonomičeskaja gazeta, Nr. 42, vom 20. Oktober 1965, S. 25—29, deutsch in: Die Presse der Sowjetunion (Industrie), Nr. 131, 1965, S. 9—16.

*Für die Volksrepublik Ungarn:* Beschluß des Zentralkomitees der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei über die Reform des Wirtschaftsmechanismus. Supplement to *MTI Weekly Bulletin, 9. 6. 1966* (abgedruckt in: Hungarian Press Survey, Nr. 1742, Radio Free Europe, 19. September 1966, S. 1—34), Budapest, 25. Mai 1966.

[7] Ausführlicher erläutert bei: E. *Boettcher,* a.a.O., S. 12 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## II. Zur Unterscheidung von Planungskompetenzen nach Trägern

Unterscheiden wir zunächst nach Brus[8], dem polnischen Nationalökonomen, zwischen drei Entscheidungsebenen:

(1) Makroökonomische Entscheidungen;

(2) Entscheidungen auf der Ebene der Haushalte;

(3) sektorale Entscheidungen.

Zu allen drei Bereichen gibt es heute eine ausgedehnte wissenschaftliche Diskussion, die sich um einen Anschluß an den internationalen Stand bemüht. Doch nur in einem Fall ist die Diskussion für eine Reform im vorhin bezeichneten Sinne bedeutsam.

Gehen wir dem nun im einzelnen nach:

1. *Makroökonomische Entscheidungen.* Durch diese werden die Wachstumsrate, die Höhe der Investitionen und die Verteilung der Ressourcen auf die einzelnen Sektoren über eine längere Planperiode hin projektiert. Diese Planungen erfolgen zentral und können wegen der besseren Übersicht der leitenden Organe wohl auch besser zentral erfolgen. Dieses Recht der Zentrale ist unbestritten. Wie man ja auch im Westen zunehmend der Meinung zuneigt, daß es sinnvoll ist, bestimmte Pläne zentral zu entwickeln. Einfach nur deshalb, weil bestimmte Informationen an zentraler Stelle diese instand setzen, über einige wichtige globale Größen im Interesse z. B. eines gesamtwirtschaftlichen gleichgewichtigen Wachstums besser zu entscheiden, als es durch das Zusammenspiel kleinerer Wirtschaftseinheiten möglich ist. Auch in einigen westlichen Ländern zieht man ja hieraus bereits angenäherte Konsequenzen, um mich vorsichtig auszudrücken[9].

Entsprechend gibt es auch in den östlichen Ländern neuerdings wissenschaftliche Erörterungen darüber, wie Entscheidungen auf zentraler Ebene verbessert werden könnten. Man hat bei uns darüber gelegentlich und durchaus zutreffend als von einer „Wiederbelebung der ökonomischen Theorie" (Raupach) im Ostblock gesprochen[10]. Im Vordergrund stehen Wachstums- und Strukturanalysen, mit denen an den heutigen internationalen Stand angeknüpft wird.

---

[8] Włodzimierz *Brus:* Die Entwicklung des sozialistischen Wirtschaftssystems in Polen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 10. Jahr, Tübingen 1965, S. 150—173, hier S. 160.

[9] S. beispielsweise: Jan *Tinbergen:* Die Rolle der Planungstechniken bei einer Annäherung der Strukturen in Ost und West, in: Wirtschaftsplanung im Ostblock. Beginn einer Liberalisierung?, Hrsg. Erik Boettcher, Stuttgart [usw.] 1966, S. 35—53.

[10] Hans *Raupach:* Die Wiederbelebung der ökonomischen Theorie seit 1953, in: Bilanz der Ära Chruschtschow, Hrsg.: E. Boettcher, H.-J. Lieber, B. Meissner, Stuttgart [usw.] 1966, S. 132—140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings ergeben sich verschiedene Hindernisse für die Anwendung dieser Theorien. Insbesondere läßt das verwendete administrative Planungsverfahren keinen Raum zur Wahl zwischen verschiedenen Alternativen der Ressourcenverteilung und der Investition. Beim Informationsdurchlauf, so wie er bisher gehandhabt worden ist, ist nicht vorgesehen, mehrere Planalternativen gleichzeitig nach oben mitzuteilen, zwischen denen dann die optimale ausgewählt werden könnte.

2. *Entscheidungen auf der Ebene der Haushalte.* Diese betreffen die Zusammensetzung des individuellen Konsumgüterkorbes und die private Berufs- und Arbeitsplatzwahl.

Auch hierzu gibt es neuerdings zunehmend wissenschaftliche Erörterungen und Forschungen, mit denen man versucht, an den internationalen wissenschaftlichen Stand anzuknüpfen. Soziologische und sozialpsychologische Untersuchungen darüber, wie die Haushalte ihre Entscheidungen über Konsum, Beruf und Arbeitsplatz treffen, scheinen im Ostblock geradezu Mode geworden zu sein. Man macht sich Gedanken darüber, wie die Ergebnisse solcher Forschungen der Planung dienstbar gemacht werden können.

Für die gegenwärtige Reformdiskussion sind diese Erörterungen jedoch weitgehend irrelevant und können vernachlässigt werden; denn prinzipiell gibt es schon seit längerer Zeit im Ostblock praktisch freie Konsum-, freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl; und diese Freiheiten sind allgemein nicht strittig.

Es bleibt also nur noch die dritte Entscheidungsebene übrig. Sie liegt zwischen den beiden bereits erwähnten. Hier setzen die Reformen an. Deshalb möchte ich mich hier zunächst auf sie beschränken. Natürlich hängt der Spielraum für Makroentscheidungen von der Art und vom Ausmaß der Reformen ab. Und die Reformen werden sich zweifellos auch wesentlich darauf auswirken, welche Alternativen künftig auf der Ebene der Haushalte zur Wahl stehen. Dies beides soll uns zunächst jedoch hier nicht weiter interessieren, sondern erst zum Schluß.

3. Es bleiben also die *sektoralen Entscheidungen,* die laufend über die Outputstruktur der Branchen und Betriebe, über deren konkrete Investitionsvorhaben sowie über deren jeweiligen Input zu treffen sind. Diese Entscheidungen stehen im Mittelpunkt der Diskussion, die zu der Kontroverse zwischen den sogenannten „Zentralisten" und „Dezentralisten" geführt hat[11].

---

[11] Über die beiden zugrundeliegenden Modelle, zwischen denen sich natürlich weitere Übergangsformen denken ließen, informiert W. *Brus,* a.a.O., S. 161 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Die eine Gruppe* der „Zentralisten" will, daß die Betriebe weiterhin durch ein System administrativer Anweisungen und Kontrollen gesteuert werden; sie will also die Planung im traditionellen Herrschaftsverband erhalten wissen.

*Die andere Gruppe,* die „Dezentralisten", befürworten demgegenüber ein Funktionsmodell mit eingebautem Marktmechanismus. Ohne die Kompetenz zentraler Entscheidungen antasten zu wollen, sollen nur die Möglichkeiten zu deren Verwirklichung verbessert werden. Es handelt sich also — um nicht gleich mißverstanden zu werden — für die Dezentralisation *nicht* darum, einen freien Markt zu schaffen, sondern sie wollen gesteuerte Märkte als Instrumente zur Durchsetzung von Makroentscheidungen benutzen[12]. Darauf wird noch ausführlicher einzugehen sein.

Die Zentralisten glauben, das Gleiche durch ein verbessertes administratives Entscheidungsverfahren erreichen zu können, möglichst ohne die traditionelle Zuordnung der Entscheidungskompetenzen zu verändern.

Die Dezentralisten dagegen halten diesen Weg für eine Utopie. Er sei nicht gangbar. Nach ihrer Ansicht sei die Voraussetzung für eine optimale Planung auf zentraler Ebene eine Entlastung der Zentrale, eine Delegierung also einer Anzahl bisher zentral gehandhabter Entscheidungen und Kontrollen auf sektorale und betriebliche Organe, also eine Art Dezentralisierung.

Wir wollen gleich prüfen, ob es eigentlich sehr sinnvoll ist, diesen Begriff einer „Dezentralisierung" in diesem Zusammenhang zu benutzen. Doch vorerst nur zur Darstellung des östlichen Selbstverständnisses. Um zu zeigen, worum es dabei geht, will ich zunächst so kurz wie möglich die Entscheidungskompetenzen der einzelnen Ebenen darstellen, wie sie sich nach dem Entwurf oder dem Ideal abzeichnen und später wie sie tatsächlich verteilt sind. Wir werden dabei feststellen, daß genau wie in großen Unternehmungen sehr viele Entscheidungen faktisch dezentral getroffen werden. Später soll dann davon die Rede sein, warum dezentrale Entscheidungen mit anderen Instrumenten als bisher beeinflußt werden sollen.

Einfach ausgedrückt: Das Planungskonzept der Sowjets kann man als einen Versuch ansehen, die Produktion einer ganzen Volkswirtschaft wie einen großen Betrieb, beispielsweise wie einen Konzern zu organisieren. Hierbei sah man es als besonderen Vorteil an, daß die Konsumentennachfrage als Steuerungsfaktor ausgeschaltet wurde. Die Verteilung wurde der Planung der Produktion nachgeschaltet. Indem der Umfang der Konsumgüterproduktion im Minimum festgesetzt wurde,

[12] Vgl. W. *Brus,* a.a.O., S. 163.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konnte ein Maximum an Produktionsfaktoren für Investitionen freigesetzt und so eine hohe Wachstumsrate in den bevorzugten Produktionsbereichen durchgesetzt werden[13]. Diesen speziellen Vorteil will — wenn ich es recht sehe — im gesamten Ostblock auch heute noch niemand preisgeben.

In der Grundkonzeption ist dieses Planungskonzept so angelegt, daß die Zentrale sämtliche Ziele festlegt und allein begrenzt wird durch technische Daten, wie Ressourcen, Kapitalkoeffizient und Zahl der Arbeitsfähigen und deren Ausbildungsstand. Sie allein stellt fest, was in der gesamten Volkswirtschaft nach Anzahl, Qualität und Sortiment an Gütern produziert werden soll; sie stimmt die einzelnen Teilpläne auf den Gesamtplan hin ab (Bilanzierung) und kontrolliert den gesamten Ablauf der Produktion[14].

In praxi gab es aber nie mehr als nur eine Annäherung an dieses ursprüngliche Ideal, und die Wirklichkeit hat sich zudem von ihm immer weiter entfernt[15]. Die volle Konsistenz einzelner Teilpläne wurde immer nur für einen kleinen ausgewählten Bereich, der der Zentrale besonders wichtig erschien, hergestellt. Für diesen wurde gesorgt, daß alle erforderlichen Mittel bereitgestellt wurden, damit die Produktion nach den Detailplänen genau und in der gewünschten Qualität hergestellt werden konnte. Für alle übrigen Bereiche der Produktion mußte sich die Zentrale begnügen, bestimmte Normen festzusetzen, durch die die Beschäftigten angehalten wurden, die Planziele einzuhalten. Da den Betriebsleitern keine genauen, sie in allen Details bindenden Vorschriften gemacht werden konnten, wurden allgemeine Kennziffern erlassen[16], die ihnen eigene Entscheidungen ermöglichten, die aber anhand der Vorschriften kontrollierbar waren. Zudem muß die Zentrale, da sie auf vollständige Konsistenz verzichtete, von vornherein mit Koordinationslücken gerechnet haben. Auch hier überließ sie es der Initiative der einzelnen Betriebsleiter, solche Lücken zu schließen. Sie benutzte einen einfachen Trick: Sobald der Input wegen Mangel an Material gekürzt werden mußte, blieb der festgesetzte Output dennoch möglichst unverändert[17]. Auf diese Weise sollten Stö-

---

13 Vgl. E. *Boettcher,* a.a.O., S. 11 und 13.

14 Ebd., S. 8 ff.

15 Darüber gibt es eine umfangreiche Literatur, aus der ich in meiner oben angeführten Arbeit zitiere, vgl. insbesondere ebd., S. 166 ff.

16 In der UdSSR waren dies beispielsweise die vier Arbeitskennziffern: Arbeitsproduktivität, Zahl der Arbeitskräfte, Durchschnittslohn und Lohnfonds, weiterhin die Kennziffern der material-technischen Versorgung, der Selbstkosten und Selbstkostensenkung sowie die Auflagen über die Einführung der neuen Technik und über die Finanzen. Sie werden teilweise aufgezählt von A. N. *Kossygin,* „Rede vom 27. 9. 1965 . . .", a.a.O., S. 10 f.

17 Auf die hier angeführten Methoden der Beseitigung von Ungleichgewichten hat erstmalig Herbert S. *Levine* 1959 in einer Spezialuntersuchung hingewiesen. Vgl. den Nachdruck dieses Artikels „The Centralized

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen, die sich im Planungsverlauf ergaben, weitestgehend lokalisiert werden. Natürlich ließ sich das auf betrieblicher Ebene nur erreichen, sofern die Betriebsleiter mit Kürzungen von Zulieferungen schon gerechnet und vorgesorgt hatten: entweder durch von vornherein zu hohe Materialforderungen oder durch vorsorgliche Eigenproduktion oder durch Einkauf auf schwarzen Märkten[18].

Wir haben also davon auszugehen, daß die Zentrale zu keinem Zeitpunkt auf *eigene* Entscheidungen auf unterster Produktionsstufe, also der Betriebsleitungen hat verzichten können. Das ganze System funktionierte auf der Grundlage einer legalen und einer semilegalen Dezentralisierung von Entscheidungen. Denn außerplanmäßige Aktionen bedürfen stets der Legitimierung durch den Erfolg einer Planerfüllung und Ausschließung von Störungen. Es versteht sich wohl von selbst, daß dieser Zustand von den Verantwortlichen nur mit einem lachenden und einem weinenden Auge akzeptiert worden ist. Man nahm ihn hin als eine vorerst offenbar nicht zu beseitigende Unvollkommenheit der Planung. Aber stets hat die Zentrale die Absicht gehabt, diesen Bereich von Aktivitäten zwischen Gesetz und Recht auf die Dauer einzuschränken, wenn nicht überhaupt zu beseitigen. Dazu bemühte sie sich laufend, jedoch eben mit immer geringer werdendem Erfolg, das System des mehrfachen Durchlaufs von Informationen zwischen den oberen und unteren Instanzen der Planungspyramide zu verbessern.

Das aus folgenden Gründen:

1. Der Bedarf ist mit zunehmender industrieller Reife immer differenzierter geworden, und entsprechend hat die Zahl der zu produzierenden Güter immer mehr zugenommen. Die zentralen Instanzen sahen sich deshalb zunehmend überfordert[19] und waren immer mehr gezwungen, darauf zu vertrauen, daß durch sinnvoll ergänzende Entscheidungen auf mittlerer und unterer Ebene die Konsistenz der Teilpläne hergestellt wurde, wozu sie selbst (also die Zentrale) immer weniger imstande war.

---

Planning of Supply in Soviet Industry", in: W. A. Leeman (ed.): Readings in Comparative Economic Systems, Boston 1963, S. 49—77, hier S. 64 ff.

[18] Aus der umfangreichen Literatur zu diesem Problem sei als Beispiel zitiert: B. A. *Balassa:* The Hungarian Experience in Economic Planning, New Haven 1959, S. 156 ff. S. auch in meinem Buch zur sowjetischen Scheidewegsituation die Beispiele im Kapitel 4: Rationalisierung und Dezentralisierung der Industrieproduktion, ebd. S. 166 ff. Vgl. auch E. *Boettcher:* Die Planwirtschaft im Wandel, in: Wirtschaftsplanung im Ostblock — Beginn einer Liberalisierung?, Stuttgart [usw.] 1966, S. 17 ff.

[19] Nicht zuletzt durch die stetig ansteigende Zahl der zentral zu verteilenden Güter. Vgl. dazu G. *Leptin:* Probleme der material-technischen Versorgung, in: Planungsprobleme im sowjetischen Wirtschaftssystem, Hrsg. E. Boettcher und K. C. Thalheim, Berlin 1964, S. 103—128, hier S. 107 ff. und S. 120.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Zugleich verminderten sich die Chancen der Zentrale, sich im einzelnen ausreichend über die anzuwendenden technischen Verfahren zu informieren[20]. Die Möglichkeit zur Verbesserung der Produktionsverfahren verlagerte sich — mit Ausnahme des privilegierten Schwerpunktbereichs — hoffnungslos zu den einzelnen Betriebsleitern. Sie wurde jedoch aus mangelndem Anreiz wenig genutzt.

Infolgedessen wurde zu globalen Anweisungen Zuflucht genommen. Zur Anwendung und Ausweitung des technischen Fortschritts baute die Zentrale beispielsweise auf Kennziffern zur Senkung der Selbstkosten und erwartete, daß sich die Betriebsleiter dadurch zur Einführung neuer Produkte und Verfahren veranlaßt sehen würden. Faktisch wirkten sich diese auf die Eigeninitiative jedoch lähmend aus. Beschränken wir uns dabei zur Erläuterung auf nur zwei Aspekte:

1. Die finanziellen Mittel, die auf legalem Wege bereitgestellt wurden — auf diese waren die Betriebsleiter überwiegend angewiesen —, konnten nur auf einem komplizierten und langwierigen Antragsweg bei zentralen Behörden beschafft werden. Die Güterzuteilung erfolgte ebenfalls durch zentrale Stellen über zentral verwaltete Lager.

2. Eine entsprechend lähmende Wirkung hat das Prämiensystem auf der Basis der Kennziffer Bruttoproduktion[21]. Da die Kennziffer Bruttoproduktion sinkt, sobald sich die Selbstkosten durch technischen Fortschritt ermäßigen, wird das Interesse der Betriebsleiter verringert, den technischen Fortschritt anzuwenden.

Sie sehen sich also widersprüchlichen Anweisungen konfrontiert, die sie dazu veranlassen, ihr eigenes Risiko dadurch zu verringern, daß möglichst alteingefahrene und so für sie bewährte Produktionen fortgesetzt werden. Um den technischen Fortschritt dennoch zu fördern, kann die Zentrale dann nicht mehr viel anderes tun, als in den als besonders wichtig angesehenen Wirtschaftszweigen durch zentralgeleitete Institute technologische Forschung selbst zu betreiben. Da ihre Macht in der Regel nicht ausreicht, den technischen Fortschritt in den alten Produktionen durchzusetzen, baut sie wenigstens die moderne Randzone aus[22].

---

[20] Die Pläne zur Anwendung des technischen Fortschritts wurden dadurch zunehmend irreal. Kritisch dazu beispielsweise: Ota *Šik:* Die tschechoslowakische Wirtschaft auf neuen Wegen, 2. Aufl., Prag 1966, S. 11.

[21] Ota *Šik,* ebd., S. 11. Ferner A. N. *Kossygin* auf das gegenwärtige Anreizsystem in der UdSSR bezugnehmend: Rede vom 27. 9. 1965, a.a.O., S. 8 und S. 10. Desgleichen für die DDR: „Richtlinie ..." (Anlage 1), a.a.O., S. 177. Sowie Walter *Ulbricht,* Rede auf dem VI. Parteitag der SED (vom 15.—21. 1. 1963) auszugsweise abgedruckt in: K. C. Thalheim, Die Wirtschaft der Sowjetzone in Krise und Umbau, Berlin 1964, (Dokumentation S. 142—150, hier S. 146 f.

[22] Für die Sowjetunion bestätigt dies: A. N. *Kossygin,* Rede vom 27. 9. 1965, a.a.O., S. 12. Für die ČSSR: O. *Šik,* a.a.O., S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Spielraum für technologische Entscheidungen ist also auf beiden Ebenen eingeschränkt: bei der Zentrale infolge nichtausreichender Informationen über die besonderen Bedingungen jedes einzelnen Betriebes, bei den Betrieben infolge unzureichender Anreize. Zur Bestätigung kann das Bild dienen, daß die Ostblockwirtschaften uns zur Zeit immer noch bieten: ein technisch hohes Niveau bei einigen privilegierten von der Zentrale unmittelbar betreuten Fertigungen und beträchtlicher Rückstand in der ganzen Breite der übrigen Produktion.

In den Jahren 1958 und 1959 erkannten einige Länder des Ostblocks die Gefahren solcher einseitigen Verwendung der Investitionsmittel. Sie gingen dazu über, in den zentralen Investitionsplan einen Teil der Investitionen nicht mehr genau (nach Objekten spezifiziert) aufzuführen, sondern ihn global den Industriezweigen zur Verwendung nach eigenem Gutdünken zuzuweisen[23]. Die Betriebe konnten auf diese Weise kleinere Mechanisierungs- und Rationalisierungsvorhaben sowie Reparaturen in eigener Verantwortung vornehmen und ohne das übliche objektbezogene Bewilligungsverfahren.

Besonders hoch stieg der Anteil dieser dezentralen Investitionen in der Tschechoslowakei (ČSSR), nämlich auf 70 % (In Polen waren es nur 20 %, in Rumänien, Bulgarien und Ungarn noch weniger)[24]. Die Investitionsfinanzierung in der ČSSR zeichnete sich ferner dadurch aus, daß die betriebliche Eigenleistung an der Aufbringung dieser Mittel und der Anteil der Bankkredite geringer war als beispielsweise in Polen. Mit anderen Worten: Bis auf einen relativ kleinen Prozentsatz (an Eigenmitteln und Krediten) kamen die Mittel für dezentrale Investitionen in der ČSSR aus dem Staatshaushalt und brauchten nicht verzinst und zurückgezahlt zu werden[25].

Diese Art der Finanzierung erlaubte es den Betrieben, die Mittel zu sehr kostspieligen und langfristigen Projekten zu verwenden, ohne daß sie deshalb für sich und ihre Mitarbeiter finanzielle Nachteile zu

---

[23] Dazu G. *Grüner:* Der Bankkredit als Methode der Investitionsfinanzierung in den Ländern der Volksdemokratie, in: Deutsche Finanzwirtschaft, Berlin, 13. Jg. (1959), Bd. 2, Nr. 21, S. 622 f. und B. *Blass:* Probleme des Finanzsystems der staatlichen Betriebe in der Volksrepublik Polen, in: Deutsche Finanzwirtschaft, Berlin 16. Jg. (1962), Bd. 1, Nr. 4, S. 7 ff.

[24] Vgl. G. *Grüner:* Entwicklungstendenzen der Investitionsplanung und -finanzierung in den Ländern der Volksdemokratie, Deutsche Finanzwirtschaft, 9/1960, S. 283.

[25] In der ČSSR wurden 44,5 % der dezentralisierten Investitionen aus dem Haushalt finanziert, während in Polen Kredite an die Stelle von Haushaltsmitteln traten.

Vgl. G. *Grüner:* Die Finanzierung der zentralisierten Investitionen in den Volksdemokratien, in: Deutsche Finanzwirtschaft, 14. Jg. (1960), Bd. 1, H. 12, S. 381 f.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

befürchten brauchten[26]. Es fehlte also der (betriebliche und persönliche) Anreiz zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel, der beispielsweise in Polen aus den angeführten Gründen (hohe Eigenleistung, geringer Anteil der Haushaltzuschüsse) größer, wenn auch vielleicht immer noch nicht ausreichend groß war.

Obwohl die Investitionsrate in der ČSSR in den Jahren der Investitionsdezentralisierung beträchtlich erhöht werden konnte, sanken die Zuwachsraten der Investitionen und der Produktion infolge dieser Mängel ganz erheblich[27]. Auch die unter dem Eindruck dieser Entwick-

---

[26] Vgl. „Richtlinie für das neue ökonomische System ..." zitiert nach der Dokumentation in: K. C. Thalheim: Die Wirtschaft der Sowjetzone in Krise und Umbau, Berlin 1964, S. 171. Sobald die Investitionswünsche der Betriebe und Branchen mit den Möglichkeiten nicht mehr *zentral* in Einklang gebracht werden können, wie etwa zu Anfang der Wiederaufbauperiode in diesen Ländern, und die Entscheidungen zwangsläufig stärker dezentralisiert werden müssen, wirkt sich das Fehlen des Kapitalzinses nachteilig aus. Auch wenn der Zins nicht in der Lage ist, Schwankungen der Investitionstätigkeit auszuschließen, so kann er doch als wichtiger Anhaltspunkt für die Investitionsentscheidungen der Betriebe dienen, vorausgesetzt, daß bei seiner Festsetzung die Kapazitätsauslastung der Investitionsgüterindustrie berücksichtigt wird. So ist es kein Wunder, daß zu hochgesteckte Wünsche (bei betrieblichen und zentralen Ivestitionen) und Überschätzung der Belastbarkeit der Wirtschaft mit Investitionen (unter anderen Faktoren) zu einem Anwachsen unvollendeten Investitionen führen. (Vgl. J. *Pajestka* (Warschau): Analyse einiger Aspekte der ökonomischen Entwicklung Polens [unveröffentlichtes Manuskript einer Tagung vom 28. 9. bis 1. 10. 1965 in Gösing], S. 2). Im gleichen Sinne der später zitierte J. *Goldmann*, Prag, der sowohl diese subjektiven als auch einige objektive Faktoren für diese Erscheinung verantwortlich macht.

[27] Vgl. dazu folgende Angaben (berechnet nach Statistická Ročenka ČSSR 1965, Prag, 1965. S. 136, 139 und 148):

| Jahr | Investitionsrate (Anteil d. Invest. am Nationaleinkommen in %) | Zuwachsrate | |
|---|---|---|---|
| | | der Investitionen (Preise v. 1. 1. 64) in % | der Produktion (konstante Preise) in % |
| ϕ 1955 – 59 | 21,9 | + 14,0 | 7,5 |
| 1960 | 26,2 | + 12,2 | 9,2 |
| 1961 | 26,3 | + 7,3 | 7,0 |
| 1962 | 25,3 | ./. 2,6 | 3,0 |
| 1963 | 23,0 | ./. 11,1 | ./. 0,1 |
| 1964 | 25,5 | + 11,9 | 2,9 |
| ϕ 1959 – 64 | 25,3 | + 3,1 | 4,3 |

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung in den Jahren 1960 und 1961 erfolgte Rezentralisation der Investitionstätigkeit konnte einen weiteren Rückgang des Produktionszuwachses und sogar einen absoluten Produktionsrückgang im Jahre 1963 nicht verhindern.

Auch in anderen Ländern zeigen sich, wie wir aus kritischen Veröffentlichungen polnischer und tschechoslowakischer Autoren wissen, stärkere Schwankungen der Investitionen und der Wachstumsrate der Produktion[28]. Allerdings sind sie nicht so ausgeprägt wie im Falle der ČSSR. Die Ursachen dürften jedoch die gleichen sein: bedingt durch äußere (politische) Anstöße werden in gewissen Perioden zu viele und zu ehrgeizige Investitionsprojekte in Angriff genommen, jedenfalls mehr als im folgenden Zeitraum ohne Verzögerung fertiggestellt werden können[29]. Erst mit einer beträchtlichen Verzögerung erfolgt also auch die Indienststellung der neuen Anlagen und die anschließende Erhöhung der Produktion, die ihrerseits wiederum zu einem Investitionsboom Anlaß gibt. Die dabei eintretende Stagnation, die sich in den meisten Ostblockländern von 1962 bis 1964 erstreckte, kam besonders in der ČSSR einem Schock gleich.

## III. Dezentralisierung oder Umstellung auf eine konduktive, respektive parametrische Planung?

Unter dem Eindruck zunehmender Schwierigkeiten ist man in allen Ostblockstaaten — mit Ausnahme nur noch Rumäniens — wenn auch in unterschiedlicher Intensität, heute dabei, das Planungssystem zu verändern. Man kann die Reformen als eine Legalisierung der bisher semilegal gehandhabten Aktivitäten der Betriebsleiter interpretieren. Man geht sogar neuerdings davon aus, daß deren Ziele mit den Zielen der Zentrale nicht von vornherein übereinstimmen[30] und versucht, durch

---

[28] Wie der Prager Nationalökonom J. *Goldmann* schreibt, weisen die von ihm untersuchten vier Länder (ČSSR, DDR, Polen und Ungarn) alle einen ähnlichen Zyklus auf. (Vgl. ders., Fluctuations and Trends in the Rate of Economic Growth in Some Socialist Countries, in: Economics of Planning, Vol. 4, No. 2, 1964, S. 88—98, hier S. 92 ff.).

Auch J. *Pajestka*, Warschau, spricht ausdrücklich von einer zyklischen Entwicklung der Wirtschaft Polens (ders., a.a.O., S. 1).

[29] Vgl. das sprunghafte Anwachsen der „stocks" und der „unclompleted construction" in der ČSSR, Polen und Ungarn (J. *Goldmann*, a.a.O., Tabellen 4—6, S. 96 f.) von 1959 (in Ungarn von 1958) bis 1960/1961. Ferner ähnliche Erscheinungen in der UdSSR feststellend A. N. *Kossygin*, Rede auf dem Plenum des ZK der KPdSU am 27. September 1965, in: Pravda vom 28. 9. 1965, deutsch in: Die Presse der Sowjetunion, Ausgkabe B, Nr. 113 vom 1. Oktober 1965, S. 3—23, hier S. 7.

[30] So z. B. ausdrücklich der Korreferent, Herr Dr. *Levčik*, Prag, in seinen Ausführungen. Im gleichen Sinne, O. *Šik*, a.a.O., S. 32 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die zentrale Setzung von Daten zu einer Harmonisierung der Interessen zu kommen[31].

Entsprechend soll die Planung künftig vor allem auf den folgenden drei Gebieten modifiziert werden:

1. *Kapazitätsplanung (Investitionsplanung).* Als unbestrittene Aufgabe der Zentrale auch in Zukunft wird die langfristige Steuerung der Investitionen angesehen. Es wird von Prognosen ausgehend ein langfristiger Rahmenplan für die einzelnen Sektoren aufgestellt, der aber keine unmittelbar zwingenden Anweisungen (für die Betriebe) enthält. Dabei ist dann zu fragen, wie die Planziele jetzt ohne direkte Eingriffe realisiert werden sollen. Folgende Instrumente sind in den reformfreudigen Ländern (DDR, ČSSR, Ungarn) vorgesehen:

a) In erster Linie soll die Veröffentlichung des Rahmenplanes (zu dessen Aufstellung die Trusts und Betriebe Informationen liefern müssen) eine Hilfe für die Investitionsplanung in den Sektoren sein. Da die Betriebe im Interesse ihres langfristigen Gewinnes darauf bedacht sein müssen, Über- oder Unterkapazitäten zu vermeiden, könne eine weitgehende Anpassung an den Rahmenplan erwartet werden.

Zur Unterstützung der Planerfüllung sollen folgende Instrumente zusätzlich eingesetzt werden:

b) Zunächst sollen die Betriebe ihre Investitionen künftig zum großen Teil aus eigenem Gewinn finanzieren. Zu diesem Zweck werden für die einzelnen Sektoren Gewinnquoten zur Selbstfinanzierung *langfristig* freigegeben. Mit anderen Worten: Die Finanzierungsmöglichkeiten können durch Veränderung der Gewinnabführung an den Staat manipuliert werden[32].

---

[31] Im Referat von Dr. *Levčik* bezeichnet als „Erarbeitung eines Systems von wirtschaftspolitischen Maßnahmen (indirekte Instrumente der Leitung)". (a.a.O., S. 477 ff.).

[32] Beginnend 1967 sollen in der ČSSR die zunächst *unterschiedlichen* Abführungen allmählich *einheitlich* festgesetzt werden. Die zentrale Steuerung der Kapazitäten erfolgt dann also über die Kredite der Staatsbank (s. c) und gegebenenfalls über zentrale Veränderungen der Preise (mit Wirkung auf die Selbstfinanzierungsfähigkeit der Unternehmen). In der DDR wird umgekehrt die Gewinnverwendung (Quote für Investitionen, für Prämien usw.) direkt planmäßig geregelt und der verbleibende Gewinn an den Staat abgeführt. (Vgl. „Richtlinie für das Neue Ökonomische System ...", a.a.O., S. 176 und „Verordnung über die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen", vom 25. September 1964, in: Gesetzblatt der DDR, 1964, Teil II, Nr. 95 zitiert nach dem Abdruck in: Erich Apel und Günter Mittag: Neues Ökonomisches System und Investitionspolitik, Berlin 1965, S. 132—185, § 28, S. 156). Dies ist eine zentralistische Variante der tschechoslowakischen Methode, die naturgemäß zu *unterschiedlichen* Abführungen an den Staat führen muß.

In Ungarn soll ab 1968 ein gemischtes System der Abführungen angewandt werden. Eine jährlich festzusetzende und offenbar nach Zweigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Da darüber hinaus auf jeden Fall Fremdmittel benötigt werden, soll die Höhe der Investitionen in den einzelnen Branchen durch Kreditpolitik beeinflußt werden, wobei alle Instrumente in Frage kommen, die wir aus der Kreditpolitik kennen. Im Idealfalle soll der Zins die Verteilung regulieren[33].

2. *Technischer Fortschritt.* Eine weitere vordringliche Aufgabe der zukünftigen Planung wird in der Durchsetzung des technischen Fortschritts gesehen. Dies soll vor allem dadurch erreicht werden, daß den Betrieben Anreize zur Rationalisierung der Produktionsverfahren gegeben werden. Der entscheidende Anreiz wird im Gewinn erblickt, der nun den bisherigen Erfolgsmaßstab, „Bruttowert der Produktion", ablösen soll. Als Maßnahme gegen die unwirtschaftliche Bindung von Anlage- und Vorratsgütern soll darüber hinaus die Einführung von Zinszahlungen auf das Kapital wirken.

Schließlich kann von der Nachfrageseite her ein Druck auf die Einführung des technischen Fortschritts ausgehen, dann nämlich, wenn die Nachfrager selbst bestimmen können, von welchem Betrieb (im In- oder Ausland) sie ihre Produkte beziehen wollen. Die Konkurrenz soll zu bedarfsgerechter Produktion führen und den technischen Fortschritt vorantreiben[34].

3. *Koordination der laufenden betrieblichen Planung.* Ähnlich wie bei den langfristigen Investitionen soll auch in der kurzen Frist ein Rahmenplan als Orientierungshilfe für die betriebliche Planung aufgestellt werden. Hier wird den Betrieben weitgehend Planungsfreiheit

---

differenzierte Abführung wird bestimmen, was im betreffenden Zweig zur Selbstfinanzierung verfügbar ist. Auf den Gewinn nach Abzug dieser Steuer wird allerdings noch eine einheitliche Gewinnsteuer erhoben. (Vgl. „Beschluß des ZK der USAP ...", a.a.O., S. 17 f.). Gegenüber den vorgenannten Ländern wird die Investitionstätigkeit in der UdSSR und in Polen (abgesehen von kleineren Maßnahmen) noch weitgehend einer zentralen Genehmigung unterworfen sein (vgl. Wieslaw *Iwanicki:* Eine wichtige Entscheidung, in Tribuna Ludu, 3. April 1965 und A. N. *Kossygin,* Rede vom 27. 9. 1965, a.a.O., S. 11).

[33] Tatsächlich jedoch werden die Banken beim herrschenden Zinssatz nicht alle Kreditwünsche befriedigen können und deshalb Unternehmen (bzw. Investitionsprojekte) bevorzugt ausstatten, die eine hohe Rentabilität erwarten lassen. Dies ist beispielsweise in Ungarn vorgesehen. Vgl. „Beschluß des ZK der USAP ...", S. 10, wo von „selektiver" Kreditpolitik und S. 11, wo von den anzuwendenden Kriterien die Rede ist. Im gleichen Sinne über die Pläne in der ČSSR: Josef *Lénart:* Referat auf der Plenarsitzung des ZK der KPČ, vom 27.—29. Januar 1965, deutsch in: ČTK, Informationsbulletin, Prag o. J., S. 31 ff. Da in der DDR, in Polen und in der UdSSR an der Bewilligung der Investitionen durch zentrale Stellen (Trusts) festgehalten werden soll, haben die Banken dort mehr vollziehende Funktionen.

[34] Beispielsweise ausdrücklich erwähnt in: „Beschluß des ZK der USAP ...", a.a.O., S. 8. Im gleichen Sinne bezogen auf die Außenhandelskonkurrenz: „Beschluß des ZK der KPČ ...", a.a.O., S. 109 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelassen[35]. Wesentliches indirektes Steuerungsinstrument sollen Knappheitspreise sein, von denen man erwartet, daß die Betriebe sich künftig im Interesse ihres Gewinnes auf sie einstellen werden.

Dabei ist folgendes Problem zu lösen: Überläßt man die Preisbildung den Märkten allein, dann besteht die Gefahr, daß durch die vertrustete Struktur der Wirtschaft monopolistische Preisverzerrungen entstehen. Das will man vermeiden, indem man ausländische Konkurrenz zuläßt. Da der Staat kaum „als-ob-Konkurrenzpreise" dekretieren kann, greift man zu diesem Mittel[36].

Selbstverständlich denkt man in keinem Land daran, von heute auf morgen freie Preise einzuführen. In einigen Bereichen bestehen noch erhebliche Engpässe, die zu extremen Monopolgewinnen und Fehlallokationen führen würden. Das gleiche Problem kennen wir ja auch aus eigenen Erfahrungen wie etwa mit der Wohnungswirtschaft. In entsprechenden Fällen soll im Ostblock zunächst das administrative Planungssystem beibehalten werden. An die Stelle des starren soll allerdings ein flexibleres System der Bewirtschaftung treten.

Einige Bereiche werden wahrscheinlich auch auf die Dauer nicht dem neuen Steuerungssystem unterworfen, sondern weiterhin unmittelbar administrativ geplant werden, wie z. B. Rüstungsproduktion, Erzeugung von Atomenergie usw.

Es erhebt sich nun die Frage, ob diese, in allen Ländern mehr oder weniger sich abzeichnende Richtung der Reformbestrebungen noch zutreffend mit einer „Dezentralisierung" umschrieben werden kann.

Es kam uns hier darauf an, zu betonen, daß die Zentrale von vornherein (in der Sowjetunion also schon seit 1928, seit überhaupt die Methode der naturalen Bilanzierung angewandt wird) gezwungen war, bestimmte Entscheidungen nach unten zu den einzelnen Betrieben zu delegieren. Zu keinem Zeitpunkt haben ihre Informationen ausgereicht, um alles bis in die letzten Einzelheiten hin selbst zu bestimmen. Aber Planung wurde dennoch stets nur als ein Beziehungszusammenhang im Herrschaftsverband verstanden: *eigene Ziele für das Ganze durfte immer nur die Zentrale fixieren und die Entscheidungen der Betriebsleiter waren nur dann legitim, wenn sie der Zentrale mithalfen, ihre Ziele zu erreichen. Alle bisherigen Reformen bewegten sich auf dieser Linie, die Beziehungen zwischen zentraler Befehlsgewalt (Zentralisierung) und dezentraler Ausführungsgewalt (Dezentralisierung) zu verbessern.*

[35] In der UdSSR ist diese Freiheit dadurch erheblich eingeschränkt, daß weiterhin Umfang und Hauptnomenklatur der Produktion zentral festgesetzt werden (vgl. A. N. *Kossygin*, „Rede vom 27. 9. 1965", a.a.O., S. 11).

[36] Vgl. „Beschluß des ZK der KPČ ...", a.a.O., S. 109 f. und „Beschluß des ZK der USAP ...", a.a.O., S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den heute angelaufenen Reformen, besonders deutlich in der ČSSR und Ungarn, liegt demgegenüber ein anderes Prinzip zugrunde, nämlich das der Anerkennung der Zielkonkurrenz zwischen der Zentrale und den Betrieben auf der einen, sowie den Betrieben auf der anderen Seite.

*Planung unter dieser Bedingung wird als der Versuch verstanden, von seiten der Zentrale eine freiwillige Kooperation zu erreichen, und zwar in der Weise, daß die Zentrale versucht, durch Datensetzung die Ziele der Betriebe mit ihren eigenen kompatibel zu machen.* Das ist ein anderes Planungsprinzip, das man *konduktive* oder *parametrische*[37] Planung nennen kann im Gegensatz zur *imperativen oder administrativen Planung (im Herrschaftsverband).*

Die Reformen im Ostblock laufen auf einen Kompromiß zwischen beiden Prinzipien hinaus. Der Einbau des Prinzips der konduktiven Planung bot sich an, nachdem fortgesetzte Dezentralisierungen nicht zu den gewünschten Erfolgen führten. Je größer dabei die effektiven Schwierigkeiten waren, um so größer ist die Bereitschaft, die Planung mit konduktiven Elementen zu durchsetzen.

Es ist nun noch zu fragen, wie groß die Aussichten wirklich sind, daß sich die Verhältnisse durch Reformen in Richtung auf ein Planungsmodell konduktiver Konstruktion in der Tat bessern lassen. Das ist weitgehend nur eine Frage der Mobilisierbarkeit der Betriebsleiterinitiative zur Leistungssteigerung im eigenen Bereich. Schon frühere Erfahrungen zeigen, daß die weitgehend illegale Initiative der Manager für das Funktionieren des zentralistischen Planungssystems unentbehrlich war. Die Reformen laufen also einerseits auf eine Legalisierung der ohnehin schon bestehenden Selbständigkeit der Manager hinaus. Da aber andererseits die ihre Initiative lähmenden Institutionen des zentralen Herrschaftsverbandes abgebaut werden, nehmen im gleichen Ausmaß deren Möglichkeiten zu, das Leistungsniveau im Betriebsbereich aus eigenem Interesse zu steigern. Bei verbesserter Abstimmung der Betriebskapazitäten über den Markt und durch Druck infolge Konkurrenz untereinander, könnte dann in der Tat der technische Fortschritt in größerer Breite und nicht nur in jenen Bereichen verwirklicht werden, um die sich die Zentrale direkt bemüht.

## IV. Der gegenwärtige Stand der Reformdiskussion

Fassen wir zusammen: Für eine Reform des Planungssystems nannten wir insgesamt drei Gründe:

1. *Überforderung der Zentrale.* Die traditionelle Planung, deren Hauptaufgabe in der Festlegung der laufenden Produktion liegt, be-

[37] Zum Begriff s. das hier abgedruckte Referat von W. A. *Jöhr*, S. 74 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dingt einen umfangreichen und zeitraubenden Informationsdurchlauf. Bei fortgesetztem Wirtschaftswachstum ist der Informationsdurchlauf immer weniger zu bewältigen, die Entscheidungsmöglichkeiten der Zentrale nehmen immer mehr ab, sie ist gezwungen, immer mehr Entscheidungen zu dezentralisieren.

2. *Behinderung des technischen Fortschritts.* Die Zentrale kann wegen ihrer begrenzten Informationsmöglichkeiten schließlich nur noch auf die Technologie in Neubaubetrieben Einfluß nehmen, aber kaum noch auf die bereits bestehenden Betriebe. Zur Verbesserung der Betriebstechnologie aus eigener Initiative bestand für die Betriebsleiter kein ausreichender Anreiz, so daß der technische Fortschritt nicht in genügender Breite zu Produktivitätsfortschritten führte.

3. *Stagnation und zyklische Bewegungen.* Die begrenzten Informationsmöglichkeiten der Zentrale und deren beschränkte Möglichkeiten einer zentralen Beurteilung und Kontrolle dezentralisierter Investitionsentscheidungen hatten zur Folge, daß zu viele neue Projekte zugleich begonnen wurden. Auftretende Engpässe führten dann zu verlängerten Bauzeiten, Kürzungen der geplanten Investitionen und damit auch dazu, daß das Wachstum von Produktion und Akkumulation zyklisch verlief. Während in den alten Betrieben die Produktion stagnierte, wurde nun das Wachstum auch in den neuen Industrien durch die verlängerte Investitionsperiode zunehmend behindert.

Zu diesen Gründen, die sich verstärkende Schwierigkeiten des zentralen Planungssystems als interne Ursachen bezeichnen, kommen nun noch zwei weitere externe Ursachen.

4. *Das gestiegene Selbstbewußtsein von Managern und Arbeitern.* In der sogenannten Tauwetterperiode seit der zweiten Hälfte der 50er Jahre sind Rechte und Pflichten des Betriebspersonals neu geordnet worden. Die freie Wahl des Arbeitsplatzes ist prinzipiell gewährleistet, die Mobilität wird nicht mehr wesentlich behindert. Darüber hinaus gibt es in Polen Ansätze für eine Arbeiterselbstverwaltung, deren Kompetenzen mit dem alten zentralen Planungssystem nicht mehr vereinbar sind[38]. Auch wenn einiges nach 1956 wieder eingeschränkt wurde, gibt es parallele Ansätze auch an anderer Stelle, sogar in der Sowjetunion[39]. Das ist ein unübersehbares Anzeichen für ein latentes Bedürfnis nach größerer Teilnahme der Beschäftigten an betrieblichen

---

[38] Über ihre Entwicklung informiert: J. M. *Montias:* Central Planning in Poland, New Haven and London, 1962, S. 307 ff.

[39] Bemerkenswert ist, daß die am 4. 10. 1965 erlassene „Verordnung über den sozialistischen staatlichen Produktionsbetrieb" die Rechte der Arbeiter zur Teilnahme an wichtigen Betriebsentscheidungen *nicht* über das bisher noch geringe, in den sog. „Produktionsberatungen" geübte Maß hinaus erweitert (vgl. op. cit., S. 16).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungen. Nachdem die technischen Verfahren immer komplizierter wurden und einen wachsenden Ausbildungsstand erforderten, wuchs entsprechend auch das Selbstbewußtsein der Arbeiterschaft. Höhere Ansprüche auf vermehrte Eigenverantwortung bei Entscheidungen stellen aus gleichen Gründen natürlich auch die Manager, die besser als jede andere Gruppe das Problem des Zusammenhangs zwischen Entscheidungskompetenz und technischem Fortschritt erkennen. Sie vor allem drängen auf eine Reform nach dem Muster der konduktiven Planung.

5. *Der Einfluß der Planungstechniken des Westens.* Der Einfluß der ökonomischen Wissenschaften des Westens auf die Reformdiskussion ist heute unübersehbar. Jedoch hat gerade dieser Einfluß *nicht* dazu geführt, daß sich die Meinungen vereinheitlicht hätten, im Gegenteil er unterstützt die Spaltung in jene zwei Gruppen der „Dezentralisten" und der „Zentralisten", von denen mehrfach schon die Rede war.

Die eine Gruppe orientiert sich an westlichen Analysen globaler Lenkungsinstrumente und staatlich beeinflußter Märkte und glaubt, ähnliche Instrumente auch in die zentrale Planwirtschaft einbauen zu können. (Zentrale Planung mit eingebautem Marktmechanismus.)

Die andere Gruppe orientiert sich vornehmlich an Instrumenten, wie der Input-Output-Analyse und der linearen Programmierung, deren Fortschritt sie offenbar dazu inspiriert hat, an die Verbesserungsmöglichkeit der traditionellen administrativen Methoden der Planung auch weiterhin zu glauben und an ihrer Verbesserung zu arbeiten.

Die Zentralisten verweisen insbesondere darauf, daß Marktdaten allein nicht ausreichten, um zu eindeutigen und optimalen Entscheidungen zu führen. Sie betonen die Nachteile freier Märkte und befürchten insbesondere, daß der Einfluß der zentralen Planungsbehörde unzulässig eingeschränkt werden könnte[40].

Demgegenüber versprechen sich die „Dezentralisten", also die Befürworter eines Planungssystems mit eingebautem Marktmechanismus, daß sich bei Verwirklichung ihres Programms die Produktion besser dem faktischen Bedarf anpassen würde, der technische Fortschritt besser zum Zuge kommen, und das Wirtschaftswachstum beschleunigt werden könnte. Sie bemühen sich zu begründen, daß der Markt ein system-

---

[40] Von der Wirtschaftszeitschrift „Voprosy ekonomiki" wurde ein Heft (Nr. 11, 1962) speziell der Erörterung der Vorschläge von Professor Liberman gewidmet, die vorher mündlich in einem der wissenschaftlichen Räte der Akademie der Wissenschaften stattgefunden hatte (S. 87—142). Darin kommen die verschiedenen Standpunkte deutlich zum Ausdruck, der konservative insbesondere bei A. *Sverev*, dem ehemaligen Finanzminister der UdSSR (S. 93—97). (Auszugsweise übersetzt in: Ost-Probleme, 15. Jg., (1963), Heft 6, vom 22. 3. 1963, S. 162—191, hier besonders S. 163). Als Beispiel für die Argumente der Zentralisten s. Akademiemitglied Professor K. *Plotnikow*, op. cit., S. 173.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neutrales und vor allem ein von der Zentrale auch effektiv kontrollierbares Koordinationsverfahren ist und insofern auch im Sozialismus zu rechtfertigen sei[41]. Die Reformer dieser Richtung betonen, daß in dem von ihnen empfohlenen Mischsystem einer zentralen Planung mit eingebautem Marktmechanismus die konkreten Nachteile gleich zweier bestehender Systeme vermieden würden:
*einerseits* die erwähnten negativen, den technischen Fortschritt behindernden Auswirkungen des traditionellen administrativen Planungsverfahrens[42],
*andererseits* aber auch die von Sozialisten stets gegeißelten Nachteile der freien (kapitalistischen) Marktwirtschaft.

Die „Zentralisten" bezweifeln aber weiterhin, daß ein solches System noch als zentrale Planung im sozialistischen Sinne bezeichnet werden kann und glauben nicht an seine Leistungs- und Funktionsfähigkeit[43].

Die „Dezentralisten" sehen sich also auch einem ideologischen Argument ausgesetzt, was ihr großes Interesse erklärt, ihr Modell ja nicht mit liberalen Systemen des Westens auf die gleiche Stufe gestellt zu sehen; sie machen geltend, daß das traditionelle Entscheidungsverfahren sich über den Aufbau eines Informationssystems mit simulierten Märkten und Schattenpreisen kaum wird verbessern lassen. Manche meinen, daß eine solche Verbesserung wenigstens nicht in absehbarer Zeit möglicht ist, auf die es aber gerade ankäme, weil die Wachstumsraten (wie insbesondere in der ČSSR) bereits abgenommen haben.

Die Zentralisten haben den Vorteil, daß sie sich als bewährte Sozialisten ausweisen können, dazu auch noch auf dem Niveau modernsten technischen Planungswissens.

Die Dezentralisten wiederum haben den Vorteil, daß sie versuchen können, wenigstens über partielle Experimente die Funktionsfähigkeit ihres Modells zu demonstrieren[44].

Demgegenüber haben es die Zentralisten sehr viel schwerer, den konkreten Beweis für die Leistungsfähigkeit ihres Modells zu führen.

Das ist unter anderem sicherlich ein wesentlicher Grund dafür, warum die Dezentralisten, obwohl zahlenmäßig im Ostblock unterlegen, immer mehr vordringen und zur Zeit schon einen erheblichen Einfluß auf die Richtung der Reformen gewonnen haben.

---

[41] Vgl. insbesondere die grundsätzlichen Ausführungen von O. *Šik*, a.a.O., S. 13 ff.
[42] Vgl. O. *Šik*, a.a.O,. S. 11 und 19.
[43] Vgl. beispielsweise den zitierten Beitrag von A. *Sverev*, a.a.O., (deutsch), S. 163.
[44] Über Experimente in der Sowjetunion (mit den Bekleidungsfabriken „Bol'ševička" und „Majak") berichtet: D. A. *Loeber*, Plan und Vertrag im Zeichen der sowjetischen Wirtschaftsreformen 1964—1965, in: Wirtschaftsplanung im Ostblock. Beginn einer Liberalisierung?, (Hrsg. E. Boettcher), Stuttgart [usw.] 1966, S. 68—92, hier S. 70 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Zum Problem der Wirtschaftsreform in der CSSR

Von Dr. *B. Levčik* (Prag)

Sehr geehrter Herr Präsident! Meine verehrten Damen und Herren! Gestatten Sie mir, daß ich Ihnen, sehr verehrter Herr Präsident, Ihnen, verehrter Herr Professor Thalheim, und sämtlichen Vorstandsmitgliedern meinen herzlichen Dank dafür ausspreche, daß Sie mir Gelegenheit gegeben haben, an Ihrer Tagung teilzunehmen, die wertvollen Anregungen der Herren Referenten anzuhören und last but not least über die Wirtschaftsreformen in den sozialistischen Ländern mitzureden.

I. Ich möchte mein Korreferat mit einigen *Randbemerkungen zum Referat von Professor Boettcher* beginnen. Ich habe bereits in meiner Kurzfassung gezeigt, daß ich mit den Grundzügen des Referates übereinstimme. Vielleicht wäre es nützlich, das Wort „vollkommen", das ich aufgeschrieben habe, zu eliminieren; denn nach Durchlesen und Anhören des ganzen Referates gibt es doch einige Diskussionspunkte.

Ich möchte vor allem die Frage der *drei Entscheidungsebenen* behandeln: der Ebene der makroökonomischen Entscheidungen, der Entscheidungen auf der Ebene der Haushalte und der sektoralen Entscheidungen. Nach Professor Boettcher konzentrieren sich die Reformbestrebungen hauptsächlich auf die Ebene der sektoralen Entscheidungen, während die Ebene der makroökonomischen Entscheidungen und die Ebene der Entscheidungen der Haushalte relativ unberührt von den Reformen bleiben. Hier diskutiere ich vielleicht mehr mit dem polnischen Ökonomen Brus, von dem Herr Professor Boettcher — wie er uns ja sagte — die Einteilung übernommen hat, als mit Herrn Boettcher selber. Es ist wahrscheinlich nicht nur eine Frage der Formulierung, daß Professor Brus sich in seinen Arbeiten hauptsächlich auf den Mechanismus des Funktionierens einer sozialistischen Wirtschaft konzentrierte, während wir in der Tschechoslowakischen Republik von einem neuen System der planmäßigen Leitung und Lenkung der Wirtschaft sprechen. Wir sind der Meinung, daß die neuen Beziehungen, welche durch das neue Leitungsmodell schrittweise eingeführt werden, sich auf alle Entscheidungsebenen auswirken müssen und sich tatsächlich — wenn auch nicht völlig — bereits auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beginnen wir mit dem zentralen Plan, mit *der makroökonomischen Entscheidungsebene*. Wir sind der Meinung, daß die Rehabilitierung von Marktbeziehungen im Rahmen des neuen Leitungsmodelles der sozialistischen Wirtschaft sowohl den Inhalt des zentralen Planes als auch die Instrumente für seine Realisierung, aber auch die Methoden der Planerarbeitung entscheidend beeinflußt. Über die Beschränkung des Inhaltes grundsätzlich auf makroökonomische Proportionen ist im Hauptreferat bereits gesprochen worden. Man könnte vielleicht auch über den Inhalt des makroökonomischen zentralen Planes sprechen, vielleicht manches anders, vielleicht manches weiter interpretieren. Aber hier geht es zwischen mir und Herrn Professor Boettcher bestimmt um keine grundlegenden Unterschiede. Deshalb will ich darüber hier nicht sprechen.

Was jedoch den Lösungsweg, insbesondere die Instrumente, die zur Realisierung der Pläne eingesetzt werden, betrifft, geht es um die zielbewußte Schaffung derartiger ökonomischer Bedingungen, durch die die Unternehmen auf Grund ihrer eigenen Interessen veranlaßt werden, Entscheidungen zu fällen, die sich im Einklang mit den Grundzielen des volkswirtschaftlichen Planes befinden. Ein neuer Bestandteil des volkswirtschaftlichen Planes ist daher auch ein verbindliches Programm der Wirtschaftspolitik der zentralen Leitungs- und Lenkungsorgane auf dem Gebiet der Steuer-, Kredit-, Währungs-, Preis- und Lohnpolitik, welches die Betriebe bei ihren relativ autonomen Entscheidungen auf die vom Zentrum geplante Entwicklung orientieren soll. Aber selbst die Zielsetzung und Methodik der Planerarbeitung unterliegt meines Erachtens grundsätzlichen Änderungen. Der Plan kann künftighin nicht mehr mit den traditionellen Bilanzierungsmethoden erarbeitet werden, und er wird in Zukunft von den antizipierten Marktbedingungen und daher auch von dem antizipierten finalen Verbrauch ausgehen müssen.

Hier möchte ich nur pari passu sagen, daß die Tatsache, daß wir vom finalen Verbrauch ausgehen müssen, bereits in meinem Referat stand, bevor unser verehrter Herr Präsident in seiner gestrigen Tischrede darauf aufmerksam machte, daß man das manchmal vergißt.

Mit Hilfe von Nachfrageelastizitäts-Funktionen können Strukturveränderungen des finalen Verbrauchs errechnet werden, und mittels der Input-Output-Analyse unter Benutzung von technischen Koeffizienten, die natürlich infolge des technischen Fortschritts auch Änderungen unterliegen, kann dann auch die gesamte Produktionsstruktur der Volkswirtschaft bestimmt werden. Da die Veränderungen der Verbrauchsstruktur und schließlich auch der Produktionsstruktur von dem Tempo des Wachstums des Volkseinkommens abhängen, wird die Fest-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legung dieser Wachstumsrate zum strategischen Parameter der Wirtschaftsplanung.

Man wird ein solches Wachstumstempo wählen müssen, welches einerseits eine optimale Entwicklung des finalen Verbrauchs während der gesamten Planperiode und andererseits die Einhaltung von Proportionalität und Gleichgewicht auf allen Gebieten gewährleistet.

Ich habe hier betont, daß es darum geht, die optimale Entwicklung des finalen Verbrauchs während der gesamten Planperiode zu gewährleisten; denn die früher übliche Methodik, wo man durch eine höhere Akkumulationsrate einen höheren Verbrauch in einer späteren Periode festlegen wollte, führt manchmal zu dem Ergebnis, daß der Tag, wo der höhere Verbrauch kommen soll, immer wieder verschoben wird. Also geht es dabei darum, den optimalen finalen Verbrauch der gesamten Planperiode festzulegen.

Ich will nun keineswegs behaupten, daß es uns bereits gelungen ist, in unserem neuen Plan für die Planperiode bis 1970 diese neuen Prinzipien zu verwirklichen. Im Gegenteil; wir sind uns nur zu gut der Unzulänglichkeit unseres Planes bewußt, der noch nach der alten Planmethode erarbeitet wurde und dessen neue Züge sich zwar auf ein wichtiges Gebiet, aber eben dennoch darauf beschränken, daß er nur in Ausnahmefällen Unternehmungen inperative Produktionsauflagen auferlegt oder die Zuweisung von Input-Faktoren verbindlich festlegt. Aber wir sind der Meinung — und damit diskutiere ich mit Professor Boettcher —, daß wir weiter an einer zielbewußten Veränderung des Planinhaltes, der Instrumente der Planimplementierung und der Zielsetzung und Methodik der Planerarbeitung arbeiten müssen.

Ebenso verändert sich meines Erachtens auch die Entscheidungsebene der Haushalte und der Einzelpersonen. Auf dem Gebiete des Verbrauchs wird die allmähliche Schaffung eines rationellen Preisgefüges notwendigerweise die Struktur des Verbrauchs beeinflussen und infolgedessen auch die Entscheidungen der Haushalte ergreifen müssen. Ebenso verlangt das neue System eine größere Mobilität der Arbeitskräfte, eine schnelle Strömung von Arbeitskräften nach expandierenden Branchen und Betrieben und einen Abstrom von Kräften aus Betrieben, deren Produktion ineffektiv ist und nach deren Produkten ungenügende Nachfrage besteht. Dieser Notwendigkeit muß nicht nur die Lohnpolitik angepaßt werden; wir bereiten auch schon Rechtsnormen arbeitsrechtlichen und sozialen Charakters vor, die eine solche größere Mobilität der Arbeitskräfte ermöglichen und unterstützen sollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unserer Meinung nach wirkt sich also das neue ökonomische Leistungssystem auf alle ökonomischen Entscheidungsebenen und nicht nur auf die sektorale aus.

II. Wenn ich nun in Kürze über einige Grundzüge der neuen Wirtschaftsreform in der Tschechoslowakischen sozialistischen Republik sprechen soll, möchte ich zunächst eine Frage aufwerfen, die mir bereits hier auf der Tagung gestellt worden ist: *Was ist bereits verwirklicht, und was ist bislang noch Projekt?* Wir können vielleicht drei Perioden unterscheiden:

Im Jahre 1965 wurden in etwa 400 Betrieben experimentell einige Elemente der neuen Prinzipien erprobt. Die Grenzen und Möglichkeiten von Experimenten in den Sozialwissenschaften wurden ja auch gestern nachmittag behandelt, und wir stimmen im Grunde genommen darin überein, daß solche Experimente nur eine teilweise Bedeutung haben können. Zugleich wurden die für die Einführung des Leitungssystems grundlegenden Rechtsnormen — wenn auch in beschränkter Form — für alle Betriebe der Industrie, des Bauwesens, des Innen- und Außenhandels und für die den Kommunalorganen untergeordnete Dienstleistungsunternehmen vorbereitet und von Beginn dieses Jahres in Kraft gesetzt. In diesem Jahr, 1966, wird also bereits im gesamten Bereich der Industrie, des Bauwesens und des Binnenhandels sowie in den Kommunalbetrieben nach neuen Prinzipien — wenn auch noch mit wichtigen Einschränkungen — vorgegangen. Relativ wenig Neues gibt es vor der Hand im Außenhandel, und auch die Änderungen im landwirtschaftlichen Sektor sind noch mehr als bescheiden.

In dem umschriebenen Umkreis gilt also für dieses Jahr, für 1966, etwa folgendes: Die Zahl der obligatorischen staatlichen Planaufgaben, die vom Volkswirtschaftsplan festgelegt sind, ist erheblich herabgesetzt worden, und zwar von 1200 direktiven Kennzahlen auf 67. Die Mehrzahl der Unternehmen erhält daher überhaupt keine im Staatsplan festgelegte verbindliche Kennziffern der Produktion. Eine prinzipielle Änderung besteht daher darin, daß den Betrieben ein größerer Spielraum für ihre ökonomischen Entscheidungen und für eine gewisse Kombination — wenn auch in beschränktem Maße — der Produktionsfaktoren gewährt wird. Wesentlich geändert hat sich gleichfalls die Art der Entlohnung, da die Löhne und Gehälter der Beschäftigten nicht mehr direkt von der Erfüllung der Plankennzahlen abgeleitet werden, sondern von dem wirtschaftlichen Resultat, das vom Absatz der Güter und Dienstleistungen auf dem Markt abhängt.

Einige statistische Angaben, die allerdings bei weitem nicht die tatsächliche Entwicklung in ihren umfassenden und komplizierten Zusammenhängen widerspiegeln, zeugen nun mit dem Abstand von mehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als einem halben Jahr in mancher Richtung von positiven Ergebnissen. Professor Boettcher hat davon gesprochen, daß in der Tschechoslowakei in den Jahren 1962 bis 1964 praktisch eine Stagnation der Wirtschaft und des Nationaleinkommens zu verzeichnen gewesen sei. Wir können nun sagen, daß es in der Tat gelungen ist, die Dynamik der Produktion in der Industrie und im Bauwesen nicht nur in der Form der Kennziffer „Bruttoproduktion", sondern auch in Form eines bestimmten, bemerkenswerten Ansteigens der Bruttoeinkommen der Industrie- und Bauunternehmen wiederherzustellen. Es begann auch ein unter unseren Bedingungen wünschenswerter Prozeß einer größeren Differenzierung der Entlohnung der Arbeiter und des ingenieurtechnischen Personals.

Auf der anderen Seite setzen sich noch manche der früheren negativen Tendenzen eines, wie wir es nennen, extensiven Wachstums fort. Besonders betrübt uns, daß die Anzahl der Beschäftigten in der Industrie weiter ansteigt. Angesichts der Tatsache, daß wir bereits eine viel größere Arbeitsaktivität haben als andere Länder, ist dies keine gute Sache. In der Industrie war die Zahl der Beschäftigten im ersten Halbjahr um 2,7 % höher als in derselben Periode des Vorjahres. Es ist offensichtlich, daß zum Wachstum der industriellen Produktion die bislang vielfach ungenügend genutzten Arbeitskräfte vor allem durch Überführung im innerbetrieblichen und zwischenbetrieblichen Bereich nicht mobilisiert werden konnten. Folglich stieg auch die Arbeitsproduktivität nicht im gehörigen Maße und trug nur zu zwei Dritteln zum Produktionszuwachs bei.

Trotz einiger günstiger Anzeichen erfolgte auch noch nicht ein grundlegender Umschwung in dem chronisch übermäßigen Materialverbrauch und auch nicht in dem allzu hohen Ausmaß von unvollendeten Investitionen. Auch die Effizienz des Außenhandels setzt sich bisher noch nicht in der gewünschten Weise durch.

Es ist daher klar, daß man auf halbem Wege nicht stehenbleiben kann und daß die bisher eingeführten Elemente des neuen Systems in dieser Hinsicht unzulänglich sind.

Eine Schlüsselstellung hat hierbei die Preisproblematik. Das neue System konnte bisher in umfassenderer Form insbesondere deshalb nicht eingeführt werden, weil man mittels der traditionellen Methoden in kürzerer Zeit eine Preisreform nicht durchzuführen wußte, eine Preisreform, die auf rationeller Basis die grundlegenden Preisrelationen erneuern würde. Die Tatsache, daß es uns nun gelungen ist, dieses Problem mittels moderner Rechentechnik in kürzerer Zeit zu lösen, ermöglicht jetzt auch gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen eine weitere beschleunigte Entfaltung der übrigen Prinzipien des neuen



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftssystems. Daher konnten neue weitere Maßnahmen beschlossen werden, die vom 1. Januar 1967 an in Kraft treten sollen. Man wird auf diese Weise die komplizierte Übergangsperiode, in der sich sowohl Elemente des alten als auch des neuen Leitungssystems mit allen daraus folgenden Schattenseiten überschneiden, verkürzen können.

Meine Argumentation wird nun vorwiegend nicht nur von dem bereits erzielten Stand ausgehen, sondern sie wird auch die entfalteteren Formen des neuen Systems, wie wir es uns vom kommenden Jahre an vorstellen, mit in Betracht ziehen. Von dem gesamten Komplex unserer Wirtschaftsreform in ihrer mehr entwickelten Form, wie wir sie also vom Beginn des nächsten Jahres an vorgesehen haben, kann ich selbstverständlich nur einige wenige Problem berühren.

III. Eines der Hauptprobleme ist unseres Erachtens *die Abstimmung von individuellen, Gruppen- und gesamtgesellschaftlichen Interessen.* Hier scheint es mir, daß die Argumentation von Professor Boettcher diese Seite etwas vernachlässig hat. Es handelt sich hier nicht nur um eine Frage des Informationsflusses, sondern auch die Tatsache, daß es unter einem direktiven System nicht möglich ist, diese verschiedenen Interessen optimal aufeinander abzustimmen, hat zu der neuen Wirtschaftsreform Anlaß gegeben.

Wie stellen wir uns also diese Abstimmung zwischen Einzel-, Gruppen- und Gesamtinteressen vor? Die Hauptquelle des Einkommens der Betriebe bilden selbstverständlich die Verkaufserlöse. Nach Abzug aller Sachkosten sowie der Abschreibungen bleibt das sogenannte Bruttoeinkommen übrig. Aus diesem Bruttoeinkommen deckt dann das Unternehmen seine Verpflichtungen dem Staat, den Kreditanstalten und dem Kollektiv der Beschäftigten gegenüber. An den Staat hat es Abgaben — wie wir es nennen, im Grunde genommen sind es Abgaben steuermäßiger Art in verschiedenen Formen — abzuführen, wodurch der Betrieb und die Gesellschaft an dem erzeugten Mehrprodukt partizipieren. Das Unternehmen zahlt z. B. einen bestimmten Prozentsatz seines Anlagevermögens, welches auf diese Weise gemeinsam mit dem von der Zentrale gesetzten Zinsfuß die Grenze der Effizienz von Neuinvestitionen aufzeigt und zu einer wirtschaftlicheren Ausnutzung des Anlagekapitals anregt. Das Unternehmen führt gleichfalls einen bestimmten Prozentsatz des Wertes seiner Lagerbestände ab. Auch hier werden so die erforderlichen Stimuli für eine wirtschaftlichere Verwendung des Umlaufkapitals geschaffen. Nach Abzug dieser Posten zahlt das Unternehmen von dem sogenannten bereinigten Bruttoeinkommen noch eine prozentuale Abgabe und schließlich noch eine mäßig progressiv steigende Lohnabgabe. Verschiedene Abführungsformen wurden deshalb gewählt, damit bei einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unterschiedlichen organischen Zusammensetzung des Kapitals in den einzelnen Unternehmen die Einwirkung der Abgaben sich ausgleicht.

Das Abführungssystem realisiert also eine Reihe von Funktionen, die einen unerläßlichen Bestandteil für ein funktionierendes ökonomisches Leitungssystem bilden. Die Abgaben sind einmal ein Instrument, das die Grundverteilung des Mehrprodukts zwischen dem Unternehmen und der Gesellschaft gewährleistet. Sie bilden zum anderen ein Mittel, das ein selbständiges Entscheiden der Betriebe über das Substituieren der Produktionsfaktoren ermöglicht. Sie sind weiter die Haupteinnahmequelle des Staatshaushalts, wobei ein einheitliches Interesse der Unternehmen und des Zentrums an einer Maximierung des Bruttoeinkommens geschaffen wird, und sie bilden schließlich eine Grundlage für die Bewertung der Effizienz des Wirtschaftens.

Diese Grundfunktionen können die Abgaben nur dann wirksam realisieren, wenn sie den Betrieben auf Grund von einheitlichen Regeln auferlegt werden. Bei der Einführung einiger Elemente des neuen Systems in diesem Jahr, 1966, konnten die Abgaben noch nicht auf eine einheitliche Art festgesetzt werden. Die Deformation der Preisrelationen, die auf diesem Gebiet das administrativ-direktive Leitungssystem hinterlassen hat, führte zu derart unerwünschten Unterschieden in der Rentabilität, daß einheitliche Abgaben manche Betriebe unverdient bevorteilen und manche ohne ihre eigene Schuld benachteiligen würden. Deshalb ist es also notwendig, die Einführung von einheitlichen Abgaben mit einem vorangehenden Preisniveau zu verbinden, der die größten, im wesentlichen zufällig entstandenen Rentabilitätsunterschiede beseitigt. So soll eine weitere zweckmäßige ökonomische Preisentwicklung auf Grund einer tatsächlichen Wirkung von Marktbeziehungen ermöglicht werden.

Nach Abzahlung aller dieser erwähnten Abgaben verbleiben dem Betrieb die eigenen Mittel einerseits für die Entlohnung seiner Mitarbeiter, andererseits für die Sicherstellung seiner künftigen Entwicklung. Die Mittel zur Entlohnung der Beschäftigten werden also einmal von der Höhe des Bruttoeinkommens und zum anderen von der Entscheidung über die Verteilung der eigenen Mittel nach Begleichung der Abgaben und der übrigen Verpflichtungen abhängig sein.

Das materielle Interesse der Arbeitskollektive wird unter den neuen Bedingungen auf folgende Ziele ausgerichtet sein:

1. Das Unternehmen wird ein direktes Interesse an wachsenden Erlösen haben. So wird eine Erhöhung der Produktion, für die Nachfrage besteht, angeregt. Auf diese Weise muß der Betrieb der Entwicklung der Nachfrage folgen und die Produktion den sich wandelnden Bedingungen anpassen. Das ist ein wesentlicher Unterschied im



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleich mit der Situation, die bei dem traditionellen Leitungssystem den Betrieb vor allem auf eine Erfüllung des auferlegten Produktionsplans orientiert, wobei nicht genügend berücksichtigt wird, ob die notwendige Nachfrage vorhanden ist oder nicht.

2. Da man für neue und verbesserte Güter höhere Preise erzielen kann als für die alteingefahrenen Produkte und für veraltete Waren niedrige Preise erzielt werden, entsteht hier ein starker Anreiz für eine ständige Erneuerung des Sortiments. Auch in dieser Hinsicht ändert sich die bisherige Lage, bei der die auferlegten Produktionsaufgaben am besten bei der Beibehaltung des gegebenen Programms und folglich eventuell bei der Erzeugung von veralteten Produkten erfüllt werden konnten. Die bei der Einführung von neuen Produktionsprogrammen gewöhnlich auftretenden Schwierigkeiten konnten nämlich die Erfüllung der direktiven Produktionsaufgaben negativ beeinflussen. Die Erfahrungen der ersten Monate dieses Jahres zeigen, daß insbesondere in der Leicht- und Nahrungsmittelindustrie sich bereits positive Tendenzen einer elastischeren Erneuerung des Produktionssortiments entsprechend der Nachfrage des Konsumenten durchzusetzen beginnen.

3. Die Unternehmen sind gezwungen, über das Ausmaß der Lagerbestände rationell zu entscheiden, wobei sie das Risiko von eventuellen Verlusten im Falle einer nicht möglichen rechtzeitigen Befriedigung des Bedarfs mit den durch Lagerhaltung entstehenden Abführungskosten in Vergleich ziehen müssen.

4. Das Unternehmen kann sein Bruttoeinkommen ferner durch eine Herabsetzung der Materialkosten erhöhen. Auch auf diesem Gebiet bezeugen die Erfahrungen der letzten Monate, daß selbst die bisherigen unvollkommenen Elemente des ökonomischen Leitungssystems zu einem gewissen Rückgang der Lagerbestände und der Materialkosten geführt haben.

5. Die materielle Interessiertheit ermöglicht in diesem System eine Hebung der Verdienste der einzelnen Beschäftigten auch in den Fällen, wo keine Zunahme des Bruttoeinkommens und der Lohnfonds erfolgt. Diese Lage entsteht im Falle des Anstiegs der Arbeitsproduktivität, wo ein bestimmtes Produktionsvolumen und ein gewisser Erlösumfang mit einer geringeren Zahl von Beschäftigten erzielt werden kann. Unter den Bedingungen eines allgemeinen Mangels an Arbeitskräften ist in Anbetracht der ungenügenden Ausnutzung der Arbeitskräfte in vielen Industriezweigen dieser Weg von besonderer Bedeutung. Wie einleitend angeführt wurde, haben sich jedoch bisher die bereits in Kraft befindlichen Maßnahmen noch nicht in der erforderlichen Richtung ausgewirkt. Der Produktionszuwachs und die Zunahme der Bruttoeinkommen der Betriebe werden immer noch in beträchtlichem Maße

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

extensiv erzielt, d. h. eher durch ein weiteres Ansteigen der Beschäftigung als durch eine durchgreifende Steigerung der Arbeitsproduktivität. Nichtsdestoweniger bezeugt die verhältnismäßig kurze Periode von einigen Monaten, in denen einige Elemente des neuen Systems zu wirken begannen — wobei zur gleichen Zeit noch etliche Elemente des direktiven Systems störend eingreifen —, die Lebensfähigkeit der Grundprinzipien, die die Interessiertheit der Unternehmen an dem Bruttoeinkommen herstellen und die das Einzel- und das Gruppeninteresse mit dem gesamtgesellschaftlichen Interesse in Verbindung bringen.

IV. Ich möchte jetzt noch einige Bemerkungen zu der *Preisreform* und zu der *weiteren Preisgestaltung* sagen, da diese selbstverständlich von grundlegender Bedeutung für die weitere Entwicklung des Systems ist.

Die Preise verloren im Laufe der langen Jahre eines administrativ-direktiven Leitungssystems ihre ökonomischen Funktionen. So entstand eine Situation, wo die Preisrelationen weder die Relationen der gesellschaftlichen Produktionskosten widerspiegelten noch dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage einer gegebenen Ware entsprachen. Darüber hinaus weichen die Relationen der einzelnen in der Tschechoslowakei üblichen Preisbereiche — Großhandelspreise, Einzelhandelspreise, Außenhandelspreise — wesentlich voneinander ab.

Gemäß den Beschlüssen über eine beschleunigte Realisierung des neuen Leitungssystems wird nun zum 1. Januar 1967 ein Umbau der Großhandelspreise durchgeführt werden. Durch diese große, einmalige Preisreform sollen auf Grund von 27 000 zentral berechneten Preisen oder Preisindizes für Warengruppen — also nicht für einzelne Waren — die Relationen der gesellschaftlichen Produktionskosten zwischen bestimmten Gruppen von Produkten objektiviert werden. Die Grundlage dieser Berechnungen bildet die Konstruktion eines *Produktionspreises,* bei dem die Rentabilität einmal gemäß dem Wert der aufgewendeten sachlichen Produktionfaktoren und zum anderen gemäß dem Wert der geleisteten Arbeit kalkuliert wird.

Das zweite schwerwiegende Problem, das im Prinzip die Möglichkeiten einer jeden einmaligen Preisreform überschreitet, ist die volle Durchsetzung der Gleichgewichtsfunktion der Preise. Wir meinen hiermit einem Preis, der das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ausdrückt und der in diesem Sinne neben anderen Instrumenten Impulse dafür schafft, daß im Falle einer Gleichgewichtsstörung die ökonomischen Entscheidungen der Unternehmen auf eine Erneuerung des Gleichgewichtszustandes ausgerichtet werden.

Bis zu einem gewissen Grade setzt bereits die Endetappe der einmaligen Preisreform, in der die einzelnen Branchendirektionen auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grund und im Rahmen der Warengruppenpreise die Preise der einzelnen Produkte festlegen, voraus, daß auf die Marktverhältnisse Rücksicht genommen wird. In Zukunft wird es darum gehen, daß die Preise ständig auf die Bewegung von Angebot und Nachfrage elastisch reagieren, wobei diese elastische Reaktion allerdings im System einer planmäßigen Leitung aller ökonomischen Prozesse seine Grenzen haben soll. Diese Schranken haben offensichtlich ihre besondere Bedeutung während der Übergangsperiode, die in hohem Maße durch den Charakter eines sellers' market unter den Bedingungen eines langdauernden Zurückbleibens des Angebots hinter der Nachfrage in einer Reihe von bedeutsamen Produktionszweigen gekennzeichnet ist.

Außerdem tritt hier in spezifischer Form das schwerwiegende *Problem des Monopols und der Konkurrenz* in einer sozialistischen Wirtschaft zutage. Das zentralistisch orientierte Leitungssystem hat oft übermäßig und nachteilig die allgemeinen Integrationstendenzen durch administrative Anweisungen auch da gefördert, wo hierfür die ökonomischen Voraussetzungen nicht geschaffen worden waren. So wurden z. B. auf dem Gebiet der Konsumgütererzeugung, des Reparaturwesens und ähnlicher Dienstleistungsbereiche die Elemente eines zwischenbetrieblichen Wettbewerbs verdrängt. Die Analysen und Diskussionen unserer Ökonomen zeigen, daß im Zuge einer beschleunigten Durchsetzung des neuen Systems der planmäßigen Leitung eine antimonopolistische Politik betrieben werden muß, die auf eine allmähliche Schaffung eines buyers' market ausgerichtet sein sollte.

Der Preisumbau könnte gemeinsam mit den weiteren hier beschriebenen Maßnahmen nicht zu den erforderlichen Resultaten führen, wenn die bisher ökonomisch unbegründete Trennung der drei grundlegenden Preisbereiche beibehalten würde: der Großhandelspreise, der Einzelhandelspreise und der auf Auslandsmärkten zu erzielenden Preise. Eine Parallelbewegung der Großhandels- und der Einzelhandelspreise wird vor allem durch die sukzessive Einführung einer durch Prozentsätze festgesetzten Umsatzsteuer, die die bisherige Differenz-Umsatzsteuer ersetzen soll, erreicht werden. Der bislang geltende Zustand führte nämlich zu sehr ungleichen Relationen innerhalb beider Preisbereiche. Eine bedeutsame Aufgabe besteht ferner darin, eine Anknüpfung der Inlandspreise an die Auslandspreise der Art herzustellen, daß die Preise der Außenmärkte auf unsere Produktionsbetriebe, die Exportware herstellen, einwirkten und daß auch beim Import die Auslandspreisrelationen berücksichtigt würden. Eine Beschreibung der sehr komplizierten technischen Momente dieser Problematik ist leider im Rahmen dieses Referats nicht möglich.

Eine wichtige und anspruchsvolle Aufgabe bleibt die zentrale planmäßige *Leitung der Preisentwicklung*. Unter den neuen Bedingungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird diese Einflußnahme vor allem in einem weitaus höheren Grade mit Hilfe von ökonomischen Instrumenten als mit Hilfe von administrativen Anweisungen vollführt werden. Neben verbindlichen Preisen der notwendigsten und grundlegendsten Lebensmittel, der landwirtschaftlichen Produkte sowie der entscheidenden Roh- und Hilfsstoffe wird für bestimmte Produktionsbereiche z. B. in Form von einem Gruppenindex der Preistrend von Warengruppen festgesetzt werden. Bei der Festlegung der Plantrends der Preise wird man von der Produktivitätsentwicklung, von dem Saturierungsgrad des Marktes, von der Elastizität der Nachfragefunktionen und dergleichen ausgehen müssen.

Soll sich die Preisentwicklung ökonomisch auswirken, dann ist es notwendig, nicht nur für einen bestimmten Umkreis von Produkten eine freie Preisbildung zu gewährleisten, sondern auch den Branchendirektionen freiere und elastischere Entscheidungsmöglichkeiten über die Preise von einzelnen Produkten im Rahmen des zentral festgesetzten Preisniveaus der gegebenen Warengruppen zu gewährleisten.

Ein ganzes Gefüge von weiteren ökonomischen Instrumenten wird auf eine Unterstützung der Faktoren, die objektiv einen Rückgang der Preise hervorrufen, und auf eine Paralysierung der Faktoren, die einen Inflationsdruck verursachen, orientiert werden.

V. Ganz kurz einige Bemerkungen zum *Problem der Investitionen.* Die Logik des neuen Systems zeigt, daß man auch die Investitionen nicht völlig in dem Bereich des zentralen Entscheidens belassen darf, wenn sich das Interesse an einer effektiven Entwicklung unmittelbar auf den Betrieb auswirken soll. Daher wird vom Anfang des kommenden Jahres an mit einer umfassenden Delegierung der Verantwortung für die Investitionstätigkeit vom Zentrum auf das Unternehmen gerechnet. In Einklang mit diesem Grundsatz setzt man eine Bindung der Investitionstätigkeit an die eigenen Mittel des Unternehmens, d. h. an die Abschreibungen oder einen Teil des Bruttoeinkommens — sei es direkt, sei es zur Abzahlung von Investitionskrediten — voraus. Dadurch soll einerseits ein unmittelbares Interesse an hocheffektiven Investitionen, die sich schnell zurückzahlen lassen, gefördert werden. Andererseits soll ein Druck gegen eine allzu hohe Nachfrage nach Investitionsgütern, der das vorhandene Angebot bislang nicht zu folgen vermag, ausgeübt werden. Ein zentrales, direktives Entscheiden über die Investitionen, das für die bisherigen Leitungsformen typisch war, wird in Zukunft auf einen viel engeren Bereich beschränkt werden, vor allem auf die Infrastruktur und ferner auf einige wenige für den Staat besonders schwerwiegende Investitionsvorhaben.

Das neue System unterscheidet daher dreierlei Ressourcen für die Finanzierung von Investitionen: Finanzierung aus eigenen Mitteln, d. h.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus dem Amortisationsfonds und aus dem Bruttoeinkommen, zweitens Finanzierung mittels von der Bank gewährter Investitionskredite und drittens Finanzierung aus zentralen Mitteln, durch Dotationen und Subventionen. Diese letzte Art der Finanzierung bildete, wie bekannt, im alten System, insbesondere im Bereich von Erweiterungsinvestitionen, die beinahe einzige Form einer Sicherstellung von finanziellen Mitteln für die Unternehmen. Wir setzen nun voraus, daß diese Mittel vom kommenden Jahr ab, prinzipiell nur in der Sphäre der öffentlichen Hand, im Bereich der Infrastruktur, der Staatsverwaltung usw. angewandt werden. Dagegen wird man den Unternehmen finanzielle Mittel aus Dotationen nur ausnahmsweise zuteilen, und zwar in Fällen, wo außerökonomische Gesichtspunkte auf Grund von gesamtgesellschaftlichen Präferenzen überwiegen.

VI. Ich komme zum letzten Teil meines Referats, wo ich über einige *Entwicklungstendenzen des neuen Leitungssystems* sprechen möchte. Im Ausland werden nämlich die Wirtschaftsreformen in manchen sozialistischen Ländern, insbesondere in der Tschechoslowakei, oft mit dem Problem der Annäherung von Sozialismus und Kapitalismus verbunden. Man geht hier einerseits von der Tatsache aus, daß auch die kapitalistischen Länder nach dem 2. Weltkrieg schrittweise im größeren oder kleineren Maße Elemente einer volkswirtschaftlichen Planung einführen. Andererseits glauben diese Stimmen, im Bestreben der sozialistischen Länder, den Ware-Geld-Beziehungen und dem Marktmechanismus mehr Platz einzuräumen, einen Beweis dafür sehen zu können, daß auch der Sozialismus Elemente der kapitalistischen Wirtschaft übernimmt. In dieser Hinsicht ziehen dann manche Experten den Schluß, daß sich beide Weltsysteme in ihren ökonomischen Konsequenzen aneinander annähern, daß sie konvergieren.

Es ist meines Erachtens sehr schwer, hierzu eine kurze, klipp und klar gefaßte Antwort zu geben. Zwei englische Soziologen, *Hopper* und *Dunning**, haben in einer neuen, jüngst auf dem soziologischen Weltkongreß in Evian vorgetragenen Arbeit gezeigt, daß die Annäherung zweier Systeme vollständig oder partiell, einseitig oder zweiseitig, symmetrisch oder asymmetrisch erfolgen kann und daß konvergente, divergente und parallele Veränderungen von gesellschaftlichen Strukturen gleichzeitig auftreten können. Ich glaube, daß wir es gerade in unserem Falle mit einer solchen komplexen, widerspruchsvollen Tendenz oder vielmehr mehrerer Tendenzreihen zu tun haben. Ich kann hier nicht mehr tun als andeuten, in welcher Hinsicht es meines Erachtens zu keiner Konvergenz kommt, wobei es möglich, ja sogar

* Siehe auch: E. G. Dunning and E. I. Hopper „Industrialization and the Problem of Convergence: A Critical Note", *Sociological Review*, July 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wahrscheinlich ist, daß es Tendenzen zu einer gewissen, wahrscheinlich zweiseitigen Konvergenz ebenfalls gibt.

Selbstverständlich geht es weit über den Rahmen dieses Beitrags hinaus, die wahrscheinliche Entwicklung der westlichen Länder, des Kapitalismus zu analysieren. Zweifellos sind die Eingriffe des Staates, die auf eine planmäßige Einflußnahme auf die Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet sind, nicht ohne Bedeutung. Man wird sich auch kaum mit der früheren, vereinfachten Vorstellung, die in unseren sozialistischen Ländern häufig zu finden war. zufriedengeben können, daß es hier ausschließlich und unter allen Umständen nur um staatsmonopolistische Eingriffe zugunsten der mächtigsten Monopole geht. Es zeigt sich auch, daß manche Arbeiterparteien, sogar kommunistische Parteien in den kapitalistischen Ländern zu der Anschauung gelangt sind, daß die Tendenz des modernen Kapitalismus zur Planmäßigkeit zugunsten der Werktätigen und für tiefe gesellschaftliche Strukturreformen ausgenutzt werden sollte.

Sofern man jedoch die Entwicklungstendenzen in den sozialistischen Ländern beurteilen wollte, kann meines Erachtens das Bemühen um eine weitergehende Ausnutzung des Marktmechanismus keinesfalls als ein Rückzug vom Sozialismus und als eine Rehabilitierung von Elementen der kapitalistischen Wirtschaft angesehen werden. Schließlich und endlich entstand die Marktwirtschaft viel früher als das kapitalistische sozialökonomische System und kann daher mit dem kapitalistischen System nicht identifiziert werden.

(Unruhe.)

Es muß auch betont werden, daß die Einführung von neuen Leitungsformen den Charakter des gesellschaftlichen Eigentums von Produktionsmitteln nicht ändert. Die Geldmittel, die der einzelne als Entlohnung für seine Arbeit erhält, können nur zum Einkauf von Konsumgütern oder Dienstleistungen verwendet oder gespart werden, aber keinesfalls zum Erwerb von gesellschaftlichen Produktionsmitteln, deren Besitz einen auf Lohnarbeit beruhenden Profit und nicht ein auf Eigenleistung zurückzuführendes Einkommen gewährleisten könnte. Das Mehrprodukt der sozialistischen Unternehmen kann ebenfalls nach dem Begleichen der Abgaben und der übrigen Verpflichtungen dem Staat gegenüber nur für die Verteilung in Form von Anteilen unter die Belegschaft und für die Erweiterung und Modernisierung der Produktionskapazitäten sowie für soziale Investitionen — Werkskantinen, Betriebswohnungen — verwendet werden.

Manchmal wird behauptet, daß die Frage der Form des Eigentums an Produktionsmitteln unter den gegenwärtigen Bedingungen von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zweitrangiger Bedeutung sei und daß die Verteilungs- und Verbrauchsformen das wichtigere Problem bildeten. In der Tatsache, daß die sogenannte postindustrielle Gesellschaft der hochentwickelten kapitalistischen Länder durch einen Massenkonsum der breitesten Schichten gekennzeichnet ist, sehen manche westliche Wissenschaftler einen weiteren Beweis für die Überwindung des Kapitalismus, ebenso wie sie in der Anwendung solcher Kategorien wie Geld, Zins, Kredit und vor allem Gewinn in unseren Ländern eine Tendenz zur Überwindung des Sozialismus sehen zu können glauben. Insbesondere die Stimulierung der Unternehmen zur Maximierung des Bruttoeinkommens und damit auch des Gewinns wird als Beweis für die Berechtigung ihrer Theorien angesehen.

Die Kategorie des Gewinns, wie sie in unserem neuen System aufgefaßt wird, ist jedoch meines Erachtens von anderem Inhalt als diejenige des Profits in einem kapitalistischen System. Der Profit wird von den Eigentümern der Produktionsmittel auf Kosten von fremder Arbeit angeeignet. In unserem Falle bezieht jedoch niemand ein nicht auf Arbeitsleistung, sondern auf Privateigentum an Produktionsmitteln beruhendes Einkommen. Es geht bei uns vielmehr darum, daß das Kollektiv eines bestimmten Betriebes in Form des Gewinns mit der Gesellschaft an dem von ihm selbst erzeugten Mehrprodukt partizipiert. Die Gesellschaft erhält von diesem Mehrprodukt ihren Anteil in Form von Abgaben, das Kollektiv seinen Teil einmal direkt in der Form der Anteile für die gemeinsam erzielten Resultate des Wirtschaftens der Betriebe und zum andren indirekt in der Form der kollektiven Mittel für eine künftige Weiterentwicklung seines Unternehmens. Es ist klar, daß diese Form der Aneignung des Mehrprodukts mit der kapitalistischen Aneignung von fremder Mehrarbeit durch den Profit nichts gemein hat.

Seit den ersten Anfängen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung entsteht bekanntlich in der Produktion ein Mehrprodukt, und eben die Akkumulation dieses Mehrprodukts bildete die Quelle des wirtschaftlichen Fortschritts. Allerdings, bis zum Aufbau des Sozialismus war die Möglichkeit der Akkumulation des Mehrprodukts mit der Existenz von besitzenden Klassen verbunden, während wir glauben, daß im Sozialismus die Gesellschaft und die Werktätigen in ihrem eigenen Interesse über das Mehrprodukt verfügen können. Unsere vergangene Entwicklung hat jedoch gezeigt, daß eine Konzentration des gesamten Mehrprodukts in den zentralen Fonds und dessen zentral geleitete Redistribution bei dem gegenwärtigen Stand der Produktivkräfte für den einzelnen Beschäftigten viel zu abstrakt und ungenügend erfaßbar ist. Aus diesem Grunde ist es eben notwendig, das persönliche materielle Interesse durch eine direkte Beteiligung der einzelnen Mitglieder der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kollektive an den wirtschaftlichen Resultaten der Unternehmen, in denen das Mehrprodukt entsteht, zu stärken und ferner die Verfügungsgewalt des Betriebes über den weiteren Teil des Mehrwertes zugunsten des Wachstums des Unternehmens zu erweitern.

Es ist daher meines Erachtens offensichtlich, daß Erwägungen — ob sie nun mit Hoffnungen oder mit Befürchtungen ausgesprochen werden — über eine Restauration des Kapitalismus, die durch die ersten Schritte der Wirtschaftsreform oder deren künftige Auswirkungen ausgelöst werden könnten, jeglicher Grundlage entbehren. Die konsequente Durchsetzung aller Grundsätze des ökonomischen Leitungssystems kann vielmehr die wirklich sozialistischen Wirtschafts- und gesellschaftlichen Beziehungen nur vertiefen und zu einer allseitigen Entfaltung bringen. Dann wird es sich meines Erachtens auch ganz offen zeigen, daß ein freiheitliches Ordnungsprinzip nicht nur mit dem Sozialismus in Einklang steht, sondern im Gegenteil erst im Sozialismus seiner wirklichen Erfüllung näherkommt. (Beifall.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Die Planung in Jugoslawien

Von Dr. *Predrag Mihailović (Belgrad)*

Die dynamischen Änderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im sozialistischen Jugoslawien nach dem Zweiten Weltkrieg zwangen der Institution der Planung radikale Umgestaltungen auf. Es wird vielleicht am zweckmäßigsten sein, diese Evolution an den Transformationen der Ziele und der Durchführungsmethoden des Planes darzustellen, da es sich hier um zwei Grundeigenschaften jeder Planung handelt.

Es schien aber angemessen, die Schilderung dieses Prozesses durch eine Diskussion der Resultate der Planung in Jugoslawien abzurunden.

Obwohl der Wandel des Planungssystems mehr als ein stufenweiser — und keineswegs beendeter — Prozeß anzusehen ist, kann man drei Phasen unterscheiden:

— die zentrale Planung
— die Planung der Globalproportionen
— die Planung der Wirtschaftspolitik.

## A. Die zentrale Planung

Bei der Fülle der östlichen und westlichen Literatur zur Wirtschaftsplanung, die sich allerdings mehr mit dem Beispiel der UdSSR und der anderen osteuropäischen Staaten und weniger mit dem Jugoslawiens befaßt, ist es schwer, etwas Originelles zum Thema der Vor- und Nachteile der zentralen Planung beizutragen.

Wie gestaltete sich die zentrale Planung in Jugoslawien in der ersten Phase — vom Ende des Krieges bis Anfang der fünfziger Jahre?

a) Die Industrialisierung eines landwirtschaftlichen und rückständigen Landes war das klar ausgeprägte Hauptziel der Planung. Parallel dazu wurde die Ausdehnung der sozialistischen, gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Verhältnisse als Ziel verfolgt.

b) Diese Ziele sollten durch eine möglichst große, in zentrale Fonds gelenkte Akkumulation erreicht werden. Also bestand eine sehr wichtige Aufgabe der zentralen Planung darin, Investitionsmittel zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaffen aus einer Wirtschaft, der es an realem Kapital mangelte, und einer Bevölkerung, deren akkumulative Fähigkeit sehr niedrig war.

Daraus entstand das Bedürfnis, durch eine Reihe neuer Institutionen und durch energische Finanz-, Preis- und allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen, Mittel aus den folgenden potentiellen Quellen zu mobilisieren und zu zentralisieren: aus den existierenden Zweigen der Wirtschaft — Landwirtschaft, Textilindustrie, — aus sozialisierten Privatbetrieben, aus Anleihen, und besonders aus der Beschränkung des persönlichen Verbrauchs.

Die akkumulierten Mittel wurden sofort dort investiert, wo — den Planzielen nach — eine Möglichkeit bestand, in Zukunft die produktiven Kräfte des Landes zu stärken. Darin besteht ein radikaler Unterschied zur Vorkriegszeit, in der die Investitionstätigkeit sehr vernachlässigt worden war, besonders im Sektor der verarbeitenden Industrien und im Bereich der Infrastruktur. Vor 1941 floß das Kapital vorwiegend in die extraktiven Zweige der Wirtschaft.

c) Die Sorge für die Erreichung der Planziele lag völlig in den Händen der Behörden. Der Staatsapparat wurde von Grund auf neu gestaltet und tendierte zu einer raschen Ausdehnung. Die Phase der zentralen Planung dauerte aber nicht lange genug, um der Administration zu erlauben, auch die Einzelheiten des wirtschaftlichen Geschehens zu ordnen, obwohl solche Bestrebungen bestanden. Die Eigenart der jugoslawischen Wirtschaftsplanung bestand darin, daß die Behörden auch in der ersten Phase die Lenkung der Wirtschaft mit indirekt wirkenden Mitteln durchführen mußten. Das gab der Lenkung eine gewisse Elastizität und bereitete einen glatten Übergang zur nächsten Phase der Planung vor. Darum ist es nicht schwer zu verstehen, daß in Jugoslawien die Nichterfüllung der Pläne auch in dieser ersten Zeit keine sehr rigorosen Folgen nach sich zog.

d) Es kann auf Grund der wirtschaftlichen Ergebnisse kaum bezweifelt werden, daß die Entwicklung des Landes in diesem Zeitraum begann. In dieser Periode wurde der Grundstock für viele neue Industriezweige gelegt. Damals wurde die Diversifizierung der wirtschaftlichen Struktur begonnen. Dazu soll angemerkt werden, daß auch die „Neigung" zur nationalen Investitionstätigkeit, eines der Hauptmerkmale im Nachkriegsjugoslawien, in dieser Periode begann.

e) Die Nachteile zentraler Planung waren bedeutend. In den ersten Jahren, wo noch sehr wenige Kapazitäten vorhanden waren, konnte man auch Investitionen, für die das Prinzip der Rentabilität zweitrangig war, als wirtschaftlichen Fortschritt ansehen. Die „externen Effekte" waren so offensichtlich, daß man sich nicht immer fragte, ob

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie noch besser sein könnten. Es schien, als ob fast jede Anlage vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus berechtigt sei.

Die beschriebene Investitionspolitik, die radikale Veränderung der rückständigen Struktur, das Eingliedern neuer Zweige in das wirtschaftliche Gefüge wurden gefördert und riefen ein System unterschiedlicher Behandlung hervor, die Disproportionen auf einigen wichtigen Gebieten zur Folge hatten. Besonders zeigten die Preisverhältnisse charakteristische Disparitäten gegenüber den Preisrelationen in den entwickelten Ländern.

Die Bevorzugung der Industrie auf Kosten der Landwirtschaft und die diskriminierende Begünstigung ausgewählter Industriezweige (Investitionsgüterindustrie, metallverarbeitende Industrien usw.) schuf unterschiedliche Bedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmungen in den einzelnen Zweigen.

Damit bestätigte sich die Theorie, welche die Planung als eine die alte Harmonie zerstörende Kraft ansieht, als eine Aktion, die ungleichgewichtige Situationen herbeiführt. Es kann wohl bezweifelt werden, *ob* überhaupt die erwähnten Resultate möglich gewesen wären, wenn man — in dieser ersten Zeitspanne der Entwicklung — auf der absoluten Notwendigkeit der Konsistenz oder des Gleichgewichts bestanden hätte.

Obwohl das jugoslawische Beispiel zu einsam in der Welt steht, um weitgehende Verallgemeinerungen zu erlauben, kann man jedoch auf die Beziehung der Planung und administrativen Lenkung zur Instandsetzung oder Beschleunigung des wirtschaftlichen Fortschritts hinweisen. Solange dies das Hauptziel ist, scheint es notwendig, eine wirksame soziale Kraft zu organisieren, die auch die Form einer Administration haben kann. Von dieser Kraft müssen Antriebe und Entschlüsse kommen, die sonst in der rückständigen Struktur schwer hervorzurufen und noch schwerer zu koordinieren sind.

## B. Die Planung der Globalproportionen

Die Planung in der zweiten Phase hat schon viel spezifisch jugoslawische Eigenarten. Es handelt sich hier um den Zeitraum von Anfang der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre.

a) Die veränderten politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse erschwerten eine zentrale Planung im alten Sinne. Allein eine Planung der globalen Proportionen war vereinbar mit der zunehmenden Dezentralisation des Entscheidungsrechts auf allen Gebieten des nationalen Lebens in Jugoslawien. Die Arbeiterselbstverwaltung und die größer werdende Unabhängigkeit der Unternehmungen ließen weniger Raum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die Einmischung der Behörden, und die Administration verlor an Einfluß, Bedeutung und Stärke. Dieser Prozeß vollzog sich stufenweise, aber unaufhaltsam.

Die Dezentralisation schloß in die Zahl der maßgebenden Entscheidungssubjekte eine immer größere Schicht der Bevölkerung ein. Das trug zur Originalität der Lösungen und des Verhaltens der Unternehmungen bei und wirkte grundsätzlich antidogmatisch.

Der höhere Grad der Entwicklung und die neuen Strukturverhältnisse übten einen gewaltigen Druck, nicht nur auf die Form, sondern auch auf den Inhalt des Planungssystems aus.

b) Die Entwicklung sozialistischer Verhältnisse blieb als Ziel bestehen, aber der Inhalt dieser sozialistischen Verhältnisse umfaßte einen durch die Selbstverwaltung entschieden vergrößerten Grad der freien Aktion.

Das Ziel der Wirtschaftsplanung blieb auch weiterhin der beschleunigte Ausbau der Produktivkräfte; aber in dieser Phase ging es nicht wie vorher vorwiegend um neue Fabriken, sondern in viel größerem Maße um eine auch qualitative Entfaltung.

Man versuchte, synthetische Entwicklungsraten vorzugeben, die freien Raum für Produktionsentscheidungen der Unternehmungen ließen. Man bemühte sich dabei, nur die Globalproportionen zu bewahren. Den Behörden und den Banken blieb es vorbehalten, für den generellen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem inländischen Markt zu sorgen, die Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu bekämpfen usw.

Sobald die Initiative zu ökonomischem Handeln von der Administration auf die unmittelbaren Produzenten überging, zeigten sich marktähnliche Verhältnisse. In demselben Sinne wirkten auch die Außenhandelsbeziehungen, die sich in diesen Jahren ständig erweiterten.

In dieser Phase findet man Anfänge der Sorge um die monetäre Stabilität, des antiinflatorischen Kampfes und auch andere Elemente einer antizyklischen Politik. Es muß noch besonders betont werden, daß schon damals die Bemühung zum Ausdruck kam, die jugoslawischen „deformierten" Preisverhältnisse in Ordnung zu bringen.

c) Die Durchführung der Pläne wurde schon in dieser zweiten Phase durch selbständiges Handeln der unabhängigen Unternehmungen erwartet. Im alten System waren die nicht geplanten Elemente im Sektor des Verbrauchs zu finden, wie auch im privaten landwirtschaftlichen und handwerklichen Produktionssektor. Jetzt wurde fast der gesamte Bereich der Produktion administrativer Regelung entzogen. Die admi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nistrative Lenkung zog sich somit schrittweise aus den Hauptgebieten zurück.

Sie blieb aber noch sehr stark ausgeprägt in der Investitionstätigkeit, wo der größte Teil der Mittel noch immer nach Kriterien verteilt wurde, die nicht nur aus den Unternehmungen stammten. Im Außenhandel führte die Devisenknappheit zur Devisenbewirtschaftung.

Es ist zum Verständnis des Mechanismus notwendig hervorzuheben, daß sich in der Investitionstätigkeit neben der Föderation auch die selbstverwaltenden Kommunen behaupteten. Die Kommunen wiesen eine enge Verflechtung von ökonomischen, politischen und administrativen Faktoren im Rahmen der territorialen Einheit auf. Die Investitionstätigkeit entfaltete sich also als Resultante dreier Kräfte: der zentralen Organe, der Kommunen und der Unternehmungen.

In die zweite Phase der Planung fällt auch die neue Agrarpolitik in Jugoslawien, dies sich ebenfalls vom Beispiel anderer sozialistischer Länder unterscheidet. Die noch immer vorwiegend auf Privateigentum basierende Landwirtschaft wurde durch elastische Instrumente gelenkt, vor allem durch eine weitverbreitete Kooperation zwischen privaten Bauern und sozialistischen Unternehmungen.

d) Die positiven Ergebnisse dieser Periode sind nicht nur der Planung und der zentralistischen Lenkung zuzurechnen. Die außerordentliche Expansion der jugoslawischen Wirtschaft, die bemerkenswerte Bereicherung der Binnen- und Außenbeziehungen und die neue Struktur sind auch den liberalisierten Kräften zu verdanken. Der Lebensstandard stieg, und das „Prinzip des Einkommens" wirkte sich stimulierend auf die Produktion aus. Dieses Prinzip band die Arbeiter an den wirtschaftlichen Erfolg ihrer Unternehmungen.

Die Neigung zum Investieren blieb unverändert. Der Markt als Quelle des Wohlstandes wurde überwiegend anerkannt. Die nichtrestriktive Finanzierungspolitik führte zu einer weiteren Ausdehnung der Investitionstätigkeit.

Die Liberalisierung und die Unabhängigkeit der Unternehmungen brachten ein neues Verhältnis zum internationalen Markt. Die administrativen Eingriffe wirkten sich auf die Ausfuhr stimulierend aus, da hier die betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Interessen leichter zur Übereinstimmung zu bringen waren. Auf der Einfuhrseite bestand jedoch ein starker Interessengegensatz, so daß eine gründliche Regelung sehr schwer zu finden war.

e) Die Nachteile dieser Art der Planung kamen in der zweiten Hälfte der betrachteten Zeitspanne stärker zum Ausdruck, als sich gewisse Gegensätze zwischen den direkten Produzenten, die immer mehr Entscheidungsbefugnisse an sich zogen, und den zentralen oder dezentrali-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sierten Behörden, die sich bemühten, einige Verhältnisse unter Kontrolle zu behalten, verstärkten.

Dazu kam noch die Unfähigkeit des Systems, die wichtigen Globalproportionen in der Praxis aufrecht zu erhalten. Das Zahlungsbilanzdefizit konnte trotz aller Bemühungen nicht beseitigt werden. Eine wenig disziplinierte Finanzpolitik führte auf dem Binnenmarkt zu deutlichen Inflationserscheinungen. Zu Beginn der sechziger Jahre war die Preis-Einkommen-Spirale sehr ausgeprägt und machte Maßnahmen zu einer Stabilisierung der Verhältnisse in Jugoslawien unumgänglich.

Die Preisdisparitäten blieben fast unverändert die ganze Periode hindurch und erschwerten rationelle Berechnungen in der Wirtschaft Das gewaltige Vordringen der Technik in dieser Zeit beeinflußte die Preis- und Kostenstruktur kaum.

## C. Die Planung der Wirtschaftspolitik

Mitte der sechziger Jahre war die Situation reif für eine neue Art der Planung und der administrativen Interventionen.

Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten und die inflatorischen Tendenzen konzentrierten das Interesse auf kurzfristige Ziele. Die Behörden wurden gezwungen, sich viel mehr als je zuvor mit Maßnahmen der ökonomischen — konjunkturellen — Politik zu befassen. So war es notwendig, scharf deflationistische Maßnahmen zu ergreifen.

Andererseits verlangten die Unternehmungen mehr Spielraum für die Marktkräfte. Das Prinzip der Rentabilität im Sinne der mikroökonomischen Interessen kam immer mehr zum Vorschein.

Die gesamte Wirtschaft befand sich in einer Periode struktureller Anpassungen. Die Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung, die Abrundung und das Vervollkommnen der Kapazitäten, das weitere Entfalten der Strukturverhältnisse zwischen den nationalen Industriezweigen, eine vordringende Kooperation, die Schaffung größerer Wirtschaftseinheiten und parallel dazu eine Spezialisierung der Erzeugung bestimmen die Entwicklungsrichtung der jugoslawischen Wirtschaft.

Die großen Investitionseingriffe wurden seltener. Die zentralen Investitionsfonds wurden abgeschafft. Die Unternehmungen bekamen größere Befugnisse in der Investitionstätigkeit. Andererseits wurde eine Politik der Erhöhung des Lebensstandards proklamiert. Es wurde festgestellt, daß die übergroße Investitionsnachfrage die bedeutendste Ursache der Inflation war. Es folgte eine Beschränkung der Anlagetätigkeit durch restriktive Maßnahmen und andere deflatorisch wirkende Mittel der Nationalbank und des Finanzministeriums.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Im letzten Jahre lebte Jugoslawien im Zeichen der Reform, die 1965 im wirtschaftlichen Gebiet unternommen wurde, sich aber schnell auf anderen Gebieten des nationalen Lebens auswirkte. Belehrt von den mageren Resultaten eines vorangegangenen Versuchs 1961, wurden diesmal gründliche Änderungen der Wirtschaftsbedingungen vorgenommen. Die Verwaltung bereitete die Reform vor und führte sie durch; aber es muß betont werden, daß die Reform eigentlich von den Unternehmungen getragen ist. Die Administration soll hauptsächlich die veränderten Bedingungen und neue Institutionen sichern. Das System der zentralen Planung erwies sich bei dieser Gelegenheit und in dieser Periode als hemmend.

Darum muß als Hauptziel der Reform die immer mehr zum Ausdruck kommende Selbständigkeit der Unternehmungen angesehen werden. Diesmal galt es, die Unabhängigkeit der Beschlüsse nicht auf die Produktionspolitik zu begrenzen, sondern auf die gesamte Betriebsgebarung zu erweitern, mit anderen Worten: den Unternehmungen wurde die freie Verfügung über ihr Einkommen garantiert. Die Position der Unternehmungen wurde gestärkt durch die Verteilung des von ihnen geschaffenen Produktes. Rund 70 % des Einkommens bleibt jetzt den Unternehmungen zur Verfügung.

Durch administrative Eingriffe wurden neue Preisrelationen geschaffen. Die Preise wurden dann eine Zeitlang blockiert. Die Subventionen wurden abgeschafft, das Steuersystem reformiert, Kreditverhältnisse wurden reguliert in dem Sinne, daß sich die Behörden auf diesem Gebiete kräftige Instrumente bauen ließen.

Damit sollte ein neues Klima für das rationelle Wirken der ganzen Wirtschaft geschaffen werden. Diese Maßnahmen mit mehr oder weniger langfristigen Effekten wurden durch eine stark deflatorische Politik ergänzt, die auf eine Verminderung der Nachfrage auf dem Binnenmarkt zielte. Die Kreditbeschränkungen, die Budgetersparnisse, der Aufschub begonnener Bauten und andere Maßnahmen sind Bestandteile dieser Politik.

In der Außenhandelsphäre wurden mehrere Eingriffe unternommen. Die Abwertung des Dinars, die Verringerung und wo möglich die Abschaffung der Spanne der differenzierten Devisenkurse, die Aufhebung — oder Verminderung — der Ausfuhrsubventionen und neue Zollsätze tendieren dahin, mehr Ordnung und mehr Rationalität im Außenhandel hervorzurufen. Inzwischen wurden die Beziehungen Jugoslawiens zu den internationalen Organisationen verbessert. Jugoslawien ist kürzlich Vollmitglied des GATT geworden. Auch wurde im Prinzip dem Zufluß ausländischen Privatkapitals zugestimmt und die Ausfuhr des jugoslawischen bewilligt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Liberalisierung schreitet noch immer voran: nach Aufhebung der Preiskontrolle kommt es zur ungehinderten Preisgestaltung, nach Beseitigung der Einfuhrbeschränkungen zur stufenweisen Befreiung. Unerwünschten Nebenerscheinungen soll eine elastischere Wirtschaftspolitik vorbeugen.

b) Zur Zeit der Verkündung der Reformmaßnahmen war Jugoslawien im Begriff, einen mittelfristigen Entwicklungsplan zu konzipieren. Nach einer Zeit ohne langfristige Pläne (in der es nur jährliche Pläne gab) wurde der neue „Gesellschaftsplan 1966—1970" endlich von der Volksversammlung im Juli 1966 verabschiedet.

Das Hauptziel des neuen Plans ist die Stabilisierung der Wirtschaft. Der Plan schlägt Maßnahmen vor, um langfristig stabile Bedingungen zu sichern. Er unterbreitet und analysiert die strukturellen Bedingungen, die Grundverteilung des Einkommens, die Außenhandelsproportionen, die Proportionen zwischen den verschiedenen Zweigen, den zukünftigen Privatkonsum usw. Der Plan gibt Richtlinien für die Investitionspolitik und schlägt die Partizipation von Bundesmitteln bei einigen Projekten vor.

Ein wichtiges Ziel der Planung ist also die fachgerechte, kompetente Analyse der wahrscheinlichen zukünftigen Entwicklung, die den Unternehmungen und anderen wirtschaftlichen Faktoren zur Information dienen soll. Auf Grund dieser Informationen können diese dann ihre unabhängigen Pläne ausarbeiten.

Der Plan weist auch auf zu erwartende Schwierigkeiten hin. In ihm können Mittel für die Wirtschaftspolitik vorgeschlagen werden. Der Plan ist nicht mehr verbindlich, sondern er enthält Vorschläge.

c) Die Pläne der Föderation und der anderen Gebietskörperschaften haben nunmehr keine unmittelbare, direktive Kraft. Je mehr die Planansätze den Interessen der Unternehmungen entsprechen, desto besser wird auch die Planerfüllung sein.

Die Nichterfüllung der Pläne ruft nur moralische Sanktionen hervor. Materielle, strafrechtliche oder andere disziplinarische Sanktionen können nur auf Grund gesetzlicher Vorschriften angewandt werden. Die Volksversammlung als gesetzgebende Körperschaft oder die Behörden können die Verantwortung der Wirtschaftssubjekte durch Gesetze oder Verordnungen regeln.

Der Plan 1966—1970 wird von einer Reihe von Gesetzen begleitet. Diese Gesetze regulieren die Verteilung der Mittel, die der Föderation zufließen. Es handelt sich hier zum Beispiel um die Benutzung des Fonds für die unterentwickelten Gebiete oder um die Teilnahme anderer zentraler Mittel an genau spezifizierten Projekten (Kanäle, hydroelektrische Systeme, Meliorationen, Waldkommunikationen, Auto-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bahnen, aber auch um größere Projekte der Erdöl- und Stahlindustrie). Die einzelnen Unternehmungen könnten weder das nötige Interesse noch ausreichende Mittel für diese Projekte mobilisieren. Allerdings muß hervorgehoben werden, daß es sich jetzt um geringere Mittel der Föderation handelt als früher.

Zusammenfassend kann man das gegenwärtige Planungssystem in Jugoslawien durch die folgenden Aufgaben charakterisieren:

1. Der Plan dient zur bestmöglichen Information der Unternehmungen für die Aufstellung ihrer eigenen Pläne;
2. der Plan schlägt vor, wie die noch zentralverwalteten Mittel verwendet werden sollen;
3. der Plan setzt (meist qualitative) Ziele für die Wirtschaftspolitik und sucht die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu rationalisieren und in Einklang miteinander zu bringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Plenardiskussion

Diskussionsleiter: Prof. Dr. G. *Bombach* (Basel)

Diskussionsleiter: Meine Damen und Herren! Wir unterscheiden in der Wirtschaftspolitik zwischen Zielkonflikten und Mittelkonflikten. Der unbefangene Laie wird denken, daß die eigentlichen Konflikte die Zielkonflikte seien und daß man sich über die Mittel leichter sollte einigen können. In der Realität scheint es jedoch eher umgekehrt zu sein. Läßt man diesen Vormittag Revue passieren, so hat es den Anschein, als seien wir uns hinsichtlich der Ziele einig. Auch unsere Kollegen aus den östlichen Ländern wollen eine schnelle Steigerung des Wohlstands, eine gerechte Verteilung dieses Wohlstands, und sie denken darüber nach, wie man den Konsum vernünftig über die Zeit verteilen könnte. Herr Levčik meinte, man sollte nicht immer nur sagen: der Mehrkonsum kommt erst morgen; einmal will man auch wirklich in den Genuß dieses Mehrkonsums kommen. Im Rahmen der Theorie des optimalen Wachstums denken wir im Westen über dieses Problem der richtigen Konsumquote heute in ähnlicher Weise nach.

In bezug auf die adäquaten Mittel besteht diese Einmütigkeit ganz und gar nicht. Man hat den Eindruck, als würden die Mittel selbst zu Zielen. Dies gilt übrigens nicht nur für die Auseinandersetzung zwischen Ost und West. Im Westen selbst werden Mittel mit Zielen verwechselt, intermediäre in ultimative Ziele verwandelt.

Herr Boettcher ventilierte die Idee, sich die Volkswirtschaft einmal als einen großen, straff geleiteten Konzern vorzustellen. Wie würde ein solcher Konzern die Probleme lösen, wie würde er diese Ziele ansteuern? Nun, das Problem einer Wirtschaftlichkeitsrechnung im Sozialismus, über das man früher soviel gesprochen hat, stellt sich heute im Lichte der modernen Entscheidungstheorie anders. Wir wissen von der Theorie her, wie man ein solches Problem lösen könnte, wenn man die einzelnen Produktionsprozesse aufschreibt und eine Programmierungsrechnung durchführt. Als Nebenprodukt einer solchen Programmierungsrechnung ergeben sich die bekannten Schattenpreise: Güterpreise, Zinssätze, Löhne. Wir im Westen stellen die Frage, ob unser Preissystem ein ungefähres Abbild solcher Schattenpreise in einer dezentralisierten Wirtschaft ist, die das Optimierungsproblem iterativ löst, d. h. auf das Walten der „unsichtbaren Hand" vertraut.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Osten stellt man die Frage — wie es etwa Herr Boettcher präzisiert hat —: soll man weiterhin zentrale Planung treiben, dabei mit eben diesen Schattenpreisen arbeiten, oder hat eine solche zentrale Planung keine Chance; muß man vielmehr dezentralisieren und etwas mehr auf die „unsichtbare Hand" von Adam Smith vertrauen? Er stellte weiter die Frage, ob die Debatte in den Ostländern, nachdem man dort nun westliche Wirtschaftstheorie offen diskutieren darf und sie nicht mehr tarnen muß, zu einer Klärung beigetragen habe, und er schreibt: Ein Einfluß zu einer Vereinheitlichung der Meinung ist nicht zu erkennen. Ein Wunder ist dies nicht; wir im Westen sind uns über den Nutzen der Planungstheorie für die praktische Wirtschaftspolitik auch alles andere als einig. Wenn heute ein Nationalökonom aus Moskau bei Gastvorträgen im Westen darlegt, daß man dort darüber diskutiere, ob man mit Input-Output-Technik planen soll oder nicht, oder ob man über die Input-Output-Analyse à la Leontief sogar hinausgehen und zur modernen Entscheidungstheorie Zugriff nehmen soll, so wundert das nicht. Es ist dies ein genaues Spiegelbild der gleichen heftigen Auseinandersetzungen, die wir bei uns selbst haben.

Das nur zur Einleitung der Diskussion. Die Zeit ist knapp. Wir hatten in der Befürchtung, es gäbe keine Wortmeldungen, zwei vorbereitete Voten vorgesehen. Diese beiden Herren sollen zuerst zu Wort kommen; danach muß die Redezeit leider beschränkt werden.

Dr. *Knirsch* (Berlin):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Im Grundsätzlichen stimme ich wie Herr Levčik mit der von Professor Boettcher gegebenen Einschätzung der gegenwärtigen Probleme der sowjetischen Planung durchaus überein, obwohl ich in einigen Einzelfragen die Akzente etwas anders setzen würde.

Wie Herr Dr. Levčik will ich die analytische Nützlichkeit der von dem polnischen Nationalökonomen Brus vorgenommenen Unterscheidung von drei Entscheidungsbereichen im Modell der zentralen Planung nicht anzweifeln. Die Wirklichkeit zentralgeplanter Volkswirtschaften wird jedoch durch diese Unterscheidung nur zum Teil erfaßt, da die Interdependenzen zwischen diesen Gruppen von Entscheidungen dabei zu wenig berücksichtigt werden. Die unter 1 genannten, eindeutig der wirtschaftspolitischen Zentralinstanz zugestandenen makroökonomischen Entscheidungen erfahren ihre Realisierung durch die unter die Gruppen 2 und 3 eingeordneten Entscheidungen der Betriebe und Haushalte. Für die Zentralinstanz kommt es deshalb immer darauf an, diese Entscheidungen der ausführenden Einheiten im Sinne ihrer Ziele zu beeinflussen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den gegenwärtigen Reformen bzw. Reformdiskussionen in den kommunistischen Staaten geht es nun vor allem um das Auffinden eines geeigneten wirtschaftspolitischen Instrumentariums zu einer derartigen Beeinflussung des ausführenden Handelns, da das bisherige Instrumentarium dieser Aufgabe nicht gewachsen war. Dabei würde ich die Unzulänglichkeiten der bisherigen Planungsformen nicht nur in den von Boettcher hervorgehobenen Schwierigkeiten bei der Einführung des technischen Fortschritts sehen; sie äußerten sich viel allgemeiner in mangelhafter Koordination der Zulieferungen, hohen, nicht freizusetzenden Kapazitätsreserven, unrationellen Investitionsentscheidungen und strukturellen Disproportionen, welche Umstände sämtlich in Richtung einer evident unteroptimalen gesamtwirtschaftlichen Effizienz wirkten und deshalb zu Reformüberlegungen zwangen.

Wenn wir die Interdependenz der von Boettcher zugrunde gelegten drei Entscheidungsbereiche berücksichtigen, ergeben sich einige Veränderungen in den Schlußfolgerungen: Der von Boettcher mit Recht als unbestritten angesehene Anspruch der zentralen Planungsinstanz zu makroökonomischen Entscheidungen verbietet es, von wirklich freier Konsum-, Berufs- und Arbeitsplatzwahl zu sprechen, denn die makroökonomischen Entscheidungen machen eine zentrale Planung auch dieser Bereiche selbstverständlich unerläßlich. Wichtig ist jedoch, daß diese durch besonders große Zahlen von beteiligten Einheiten gekennzeichneten Sektoren als erste — und zwar in der Sowjetunion schon Ende der 40er bis Mitte der 50er Jahre — aus dem Anwendungsbereich direkter, zwingender wirtschaftspolitischer Mittel entlassen werden mußten, weil diese Mittel der Komplexität der zu lösenden Aufgabe nicht adäquat waren.

Früher als im Produktions- und Investitionsbereich wurde bezüglich dieser Gruppe von Entscheidungen die wirtschaftspolitische Beeinflussung auf die Anwendung überwiegend indirekter Mittel umgestellt. Die formal gegebene freie Konsumwahl wird dabei durch die Festlegung des Gesamtkosumgüterangebots und seiner Zusammensetzung sowie durch die Beeinflussung der Nachfrage mittels Preispolitik und propagandistischen Aktionen in die zentrale Planung eingegliedert, die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl durch Ausbildungquoten, Lohnpolitik und propagandistische Beeinflussung im Sinne der zentralen Entscheidungen gelenkt. Bei dieser Sachlage müßte genauer von formal freier, jedoch wirtschaftspolitisch beschränkter oder beeinflußter Konsum- und Arbeitsplatzwahl gesprochen werden.

Ein ähnlicher Prozeß des Übergangs von der direkten zur indirekten Bindung der ausführenden Wirtschaftseinheiten an die Wirtschaftspolitik spielt sich gegenwärtig, wie Boettcher richtig ausführt, im Bereich der betrieblichen oder branchenmäßigen Produktions- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum Teil — wie wir von Levčik gehört haben — auch Investitionsentscheidungen ab. Auf den ersten Blick erscheint die Komplexität dieser Entscheidungsgruppe beträchtlich kleiner: statt der vielen Millionen Konsumenten und Arbeitskräfte sind nur maximal einige hunderttausend Betriebe durch die zentrale Planung zu erfassen. Freilich ist dies angesichts der heute gegebenen planungstechnischen Möglichkeiten immer noch eine erschreckend hohe Zahl, die vor allem dadurch an Gewicht gewinnt, daß je ausführende Einheit laufend eine Vielzahl von Entscheidungen zu treffen sind, die ihrerseits wieder von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt werden. Es bleibt jedenfalls im Ergebnis dieses Tatbestandes festzuhalten, daß in der sowjetischen Planungspraxis die bis zur Gegenwart versuchte Festlegung dieser Entscheidungen durch direkte, zwingende Mittel niemals auch nur einigermaßen vollständig gelang. Weitergehend, als Boettcher annimmt, war in der Sowjetunion auch die zentrale Planung von Qualität und Sortiment der zu produzierenden Güter bei der überwiegenden Mehrzahl der Produkte unmöglich.

Was sich in der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre in den kommunistischen Ländern abspielte, war das Erkennen dieser Unmöglichkeit einer total-zentralen Planung. Diese Diskussion zeigt deutlich, wie schwer man sich in diesen Ländern von der Fiktion einer vollständigen Wirtschaftsplanung trennt, ähnlich wie auch bei uns in der westlichen Welt nur sehr allmählich die Indentifizierung der entsprechenden Modellvorstellungen mit der Wirklichkeit dieser Länder aufgegeben wird.

Diese in Ost und West gleichermaßen auftretende verfälschte Sicht der bisherigen Planungswirklichkeit macht nun die Beurteilung der vorgeschlagenen oder im Gange befindlichen Reformen so außerordentlich schwierig. Zum guten Teil müssen diese Reformen nur als Konsequenz der allmählich nicht mehr zu verdrängenden Einsicht verstanden werden, daß wie im Konsum- und Arbeitskräftebereich auch im Produktions- und wohl auch im Investitionsbereich der Zentrale die Sachkompetenz zur detaillierten Entscheidungsfindung abgeht. Die Planungsreformen in den kommunistischen Ländern bringen daher häufig nur eine — ich zitiere Boettcher — „Legalisierung der bisher semilegal gehandhabten Aktivitäten der Betriebsleiter".

Wenn diese Annahme der Wirklichkeit entspricht — und es lassen sich viele Bestätigungen dafür in der sowjetischen Literatur finden —, dann erscheinen die gegenwärtigen Reformen auf keinen Fall als ein grundlegender Systemwandel, als eine Aufgabe der zentralen Planung und als ein Übergang zur Marktwirtschaft. Insofern würde ich die entsprechenden Äußerungen von Fachkollegen in den kommunistischen Ländern nicht als opportunistisches Lippenbekenntnis auslegen. Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deutsam bleiben die Reformbestrebungen jedoch als Form der Rationalisierung des Systems. Viel bürokratischer Leerlauf und Verzögerung von Entscheidungen kann vermieden werden, wenn die sachkompetenten Wirtschaftseinheiten, d. h. für die Mehrzahl der Produktionsentscheidungen die Betriebsleitungen, nicht an einen vielstufigen Genehmigungs- und Bestätigungsprozeß gebunden sind, wenn sachliche und formale Entscheidungskompetenzen nicht mehr willkürlich bei verschiedenen Entscheidungsträgern liegen. Dies bedeutet natürlich nicht, daß die laufenden Produktions- und Investitionsentscheidungen aus der zentralen Planung völlig herausgenommen werden; die bisher angewandten, wenig wirksamen direkten Mittel zur wirtschaftspolitischen Gestaltung dieser Bereiche sollen nur in zunehmendem Maße durch indirekte Beeinflussungsmittel ersetzt werden, von denen eine höhere Wirksamkeit erhofft wird.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch weitgehend offen, in welcher Weise diese indirektere Bindung der dezentralisierten Produktionsentscheidungen an die zentralen makroökonomischen Entscheidungen vorgenommen werden soll. In dieser Frage — und mehr noch hinsichtlich der Investitionsentscheidungen — differieren die Auffassungen in den verschiedenen kommunistischen Ländern sehr stark, und hier spielt sich auch die von Boettcher beschriebene Kontroverse zwischen „Zentralisten" und „Dezentralisten" ab. Dabei haben die Dezentralisten nicht nur, wie Boettcher hervorgehoben hat, die Möglichkeit zum Experiment auf ihrer Seite, sondern darüber hinaus das starke Argument der empirisch erwiesenen Unmöglichkeit einer detaillierten zentralen Produktionsplanung. Hinter den Zentralisten hingegen steht der unverändert vorhandene Wille der sowjetischen politischen Führung zur möglichst straffen Planung und Leitung der Volkswirtschaft, während sie gegen die Argumente der Dezentralisten nur sehr weitgespannte Hoffnungen auf die künftige Entwicklung der Planungstechniken zu setzen haben. Ich würde mit Herrn Professor Boettcher annehmen, daß die auch politisch notwendige Überwindung der aufgetretenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gegenwärtig den Dezentralisten die größeren Durchsetzungschancen gibt. (Beifall.)

Dr. *Krengel* (Berlin):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Bevor ich einige Ergänzungen bringe, gestatten Sie mir ein persönliches Wort, vor allem an Herrn Dr. Levčik. Mir widerfuhr vor einem halben Jahr die Freude und Ehre, auf Einladung der tschechischen Akademie der Wissenschaften in Prag zu sprechen. In Parenthese: Ich war, wie mir gesagt wurde, der zweite deutsche Ökonom, folgend unserem verehrten Schneidermeister aus Kiel, (Heiterkeit) und ich war — ich sage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das ohne jede Spitze — der erste deutsche Nichtordinarius, (Heiterkeit) der da sprach. Ich freue mich sehr, Herrn Levčik heute wiederzusehen.

Nach der ausfürlichen Darlegung der von Herrn Boettcher entwikkelten Thesen und nach den beiden Diskussionsbeiträgen unserer Herren Kollegen aus der Tschechoslowakei und aus Belgrad möchte ich nur noch ein paar Ergänzungen zu einigen Aspekten des heute hier diskutierten Themas bringen.

### 1. Effienz des Planungsapparates

Die Tauglichkeit eines jeden Planungsapparates kann im Prinzip sehr einfach danach beurteilt werden, ob und inwieweit er in der Lage ist, Fehlallokationen zu vermeiden. Ist der Aufwand für den Planungsapparat niedrig, genügt schon eine relativ geringe Verbesserung der Faktorallokation, um den Apparat effizient zu machen. Je höher der Aufwand wird, desto stärker muß die durch Planung per Saldo erzielte Einsparung an Produnktionsfaktoren sein, um den Apparat effizient zu erhalten.

In einer Wirtschaft auf niedriger Entwicklungsstufe genügt noch die Aufstellung von einigen hundert Materialbilanzen, um die wichtigsten Transaktionen konsistent planen zu können. Bei 400 Produkten z. B. ergibt die quadratische Vorleistungsmatrix erst 160 000 mögliche Transaktionen, d. h. eine planungstechnisch noch durchaus überschaubare Zahl. (Heiterkeit.)

Je mehr eine anfangs unentwickelte Wirtschaft im Verlauf der Zeit das Ziel der Planung erreicht, d. h. je mehr es gelingt, die ursprünglich noch kleine Zahl von Produkten oder Produktgruppen zu erhöhen und die Produktion aufzufächern — der Fachausdruck heißt „diversifizieren“ —, (Heiterkeit) desto schwerer fällt es den Planungsinstanzen, ihre anfangs evidente Effizienz beizubehalten. Das liegt daran, daß die Zahl der möglichen Transaktionen, die durch die quadratische Matrix angegeben wird, in der zweiten Potenz der Zahl der Produkte steigt. Die zentrale Planung von nur 4000 Produkten erfordert maximal die Fixierung von 16 Millionen Transaktionen, die zentrale Planung von 40 000 Produkten dagegen bereits maximal 1,6 Milliarden Transaktionen. Zum Vergleich sei gesagt, daß einzelne Konzerne in der Bundesrepublik voneinander abweichende Produkte in einer Zahl herstellen, die nicht wenig unter der zuletzt genannten Ziffer liegt. Ich darf hinzufügen — was ich von Herrn Dr. Levčik weiß —, daß in der tschechoslowakischen Republik gegenwärtig 1,5 Millionen verschiedene Produkte hergestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

### 2. Zweckmäßigkeit der Wahl von Planungsgrößen

Zu keiner Phase war es der zentralen Wirtschaftsplanung in der Sowjetunion möglich, alle ökonomischen Vorgänge im einzelnen zu planen. Dies wurde auch nie angestrebt. Wichtigste Planzahl war und ist bis heute noch weitgehend die Bruttoproduktion, die wir nach der Input-Output-Terminologie bezeichnen können: 1. entweder als die Summe aller empfangenen inländischen und ausländischen Vorleistungen und aller im Wertschöpfungsprozeß erzielten Einkommen oder 2. als die Summe aller Umsätze mit anderen Wirtschaftssubjekten (für Vorleistungen oder Endnachfrage) zuzüglich der selbsterstellten Anlagen und zuzüglich der Lagervermehrung bzw. abzüglich des Lagerabbaus, und zwar exakt des Lagerabbaus von sogenannten Output-Lagern, d. h. fertigen und halbfertigen Produkten. Die Bruttoproduktion kann demnach als Summe der einzelnen Input-Größen bzw. als Summe der einzelnen Output-Größen geplant werden. Die Planung verlangt allerdings die Konsistenz beider Planungsprozesse.

Die zentrale Planung des Bruttoproduktionswertes hat nun in den sozialistischen Ländern dazu geführt, daß jeder Betrieb bestrebt ist, die Folgen von Planungsfehlern für seine Produktion dadurch zu minimieren, daß er seine Input-Lager (Vorleistungslager von fremden Produkten) maximiert und seine Output-Lager (Lager eigener Produkte) minimiert. Da alle Wirtschaftssubjekte die gleiche Lagerpolitik erstreben, führt dieses Streben zu unrationell hohen Lagern an Vor- und zu niedrigen Lagern an Endprodukten, d. h. zu einer Struktur der Lagerhaltung, die auch den Konsumenten zwingt, seinerseits in starkem Maße Vorratswirtschaft zu treiben und mehr Gelegenheitskäufe als geplante Käufe zu finanzieren. Aus den gleichen Ursachen ist die Neigung der Betriebe, selbsterstellte Anlagen zu errichten, in der zentralgeleiteten Wirtschaft unrationell hoch. Indikator für die Entscheidung zugunsten selbsterstellter Anlagen ist in der sozialistischen Wirtschaft nicht ein Aufwandsvergleich zu entsprechenden Produkten des Marktes, sondern das Streben, Kapazitätsengpässe à tout prix zu vermeiden.

Im Endeffekt bewirkt die Planung der Bruttoproduktion eine Minimierung des Umsatzes in Relation zum Bruttoproduktionswert infolge weit überhöhter Input-Lager und unwirtschaftlichen Aufwands für selbsterstellte Anlagen.

### 3. Planung des technischen Fortschritts

Technischer Fortschritt ermöglicht und erzwingt die Veränderung der technischen Koeffizienten der Input-Output-Matrix. Zentrale Planung macht die Anpassung der Allokation an den technischen Fort-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schritt nicht unmöglich, verlangsamt aber das Tempo dieser Anpassung. Dies gilt insbesondere da, wo der technische Fortschritt (über die veränderten Input-Koeffizienten) auch eine ständige Anpassung des erzeugten Produkts selbst erzwingt. Erhebliche Planstörungen verursacht bei gestiegenem Lebensstandard darüber hinaus der durchaus ökonomisch bedingte Einfluß von Modeschwankungen auf die Produktion und den Absatz.

### 4. Planung des Preisniveaus

Jede ökonomische Transaktion findet bei einem bestimmten Preisniveau statt. Das Preisniveau ist eine — freilich unentbehrliche — statistische Fiktion. Die Planung des Preisniveaus ist *die* Crux der zentralen Planung überhaupt, weil eine rationale Preisplanung für jede Transaktion eine exakte Kenntnis der Input-Mengen, der Kostenstruktur der betreffenden Produktion *und* der technisch bedingten Veränderung von Input-Menge und Kostenstruktur voraussetzt, also Informationen, die in dieser Menge nicht zur Verfügung stehen, — natürlich auch bei uns nicht. Die Dekretierung von längere Zeit konstant gehaltenen Planpreisen ist zwar der einzige praktikable Ausweg im Falle zentraler Planung; sie verstärkt jedoch die Neigung zu Fehlallokationen, weil die Planung zwangsläufig von der Fiktion unveränderter Input-Koeffizienten und Kostenstrukturen ausgehen muß, was in der Tat unrealistisch ist.

Offensichtlich hat es sehr lange gedauert, bis man im Planungssystem sowjetischen Typs — worüber wir ja heute sprechen — über das Zustandekommen und die Funktion von Preisen ernsthaft nachzudenken begann. Dieser Denkprozeß ist heute noch keineswegs abgeschlossen, und es ist schwierig, zu prognostizieren, welches Ergebnis er haben wird. Die Zentrale wird sich aus Selbsterhaltungstrieb dagegen wehren, ihre Weisungsbefugnis gerade hier zu delegieren. Aber andererseits wird immer deutlicher erkannt, daß eine realistischere Preispolitik notwendig ist und "la recherche du prix perdu" nicht endlos fortgesetzt werden kann. (Heiterkeit.)

Meine Damen und Herren! Ich hatte anhand von vier Vorgängen:

Effizienz des Planungsapparates,

Zweckmäßigkeit der Wahl von Planungsgrößen,

Planung des technischen Fortschritts,

Planung des Preisniveaus

in geraffter Kürze zu zeigen versucht, warum in den Planwirtschaften Osteuropas heute die Stunde immer näher kommt, in der folgende Entscheidungen zu fällen sind — ich stelle das idealtypisch als scharfen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegensatz heraus, ich bin mir bewußt, daß die Dinge in der Realität etwas vermischt sind —:

Entweder: Inkaufnahme einer wachsenden Zahl von Fehlentscheidungen bei Beibehaltung der zentralen Wirtschaftsplanung, d. h. weiterhin Schmälerung des potentiellen ökonomischen Wachstums,

oder: Rationalisierung des Planungsapparates durch Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnis, um die Fehlentscheidungen zu minimieren und das Wachstum wieder zu beschleunigen.

Mit Herrn Boettcher bin ich der Meinung, daß die Befürworter der Dezentralisation heute zunehmende Chancen haben, eine allmähliche Systemänderung durchzusetzen. Vor die Wahl gestellt, entweder infolge Machtschrumpfung weltpolitischen Einfluß zu verlieren oder obsolet gewordene Instrumente des praktizierten Wirtschaftssystems durch neue und besser funktionierende zu ersetzen, haben sich die osteuropäischen Regierungen bisher noch stets für die Anpassung ihres Systems entschieden. Die Entscheidung, um die es geht, ist informationstheoretischer und planungstechnischer Art, sie betrifft, soweit ich sehe, die Ideologie im Kernbereich — zumindest zum jetzigen Zeitpunkt — überhaupt nicht. Daß Systemänderungen in einer ideologisch geformten Gesellschaft, die auch wir haben, selten rasch und nie ohne die langwierige Diskussion der möglichen Konsequenzen vor konzilsähnlichen Foren erfolgen, unterstreicht nur ihre grundsätzliche Bedeutung. (Beifall.)

Prof. Dr. *Hedtkamp* (Gießen):

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr verehrte Damen! Meine Herren! In der Skizzierung der Grundmodelle, aber auch in der Analyse und in den Bewertungen, möchte ich Herrn Kollegen Boettcher zustimmen. Gestatten Sie mir nur einige Randbemerkungen.

Zunächst eine terminologische Klarstellung; ich glaube, daß sie auch für die Sachprobleme wichtig ist. Sie, Herr Boettcher, scheinen unter dem Begriff der Rahmenplanung etwas ganz anderes zu verstehen, als man gemeinhin in der Diskussion um die französische Planification zu verstehen geneigt ist. Sie haben diesen Begriff sehr weit definiert, so daß es hier sehr schnell zu Mißverständnissen kommt. Bei Ihnen fällt, wenn ich es richtig verstanden habe, die Branchenplanung mit unter den Begriff der Rahmenplanung. Ich meine, damit verbauen Sie sich etwas den Weg, die verschiedenen Systeme zu bewerten und gegeneinander abzugrenzen. Denn wir haben ja im Korreferat von Herrn Mihajlović gehört, daß in Jugoslawien die Tendenz besteht, von der Branchenplanung abzugehen und zu einer Rahmenplanung in dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sinne zu kommen, daß vom Plan nur noch Daten für die Entscheidung der Einzelwirtschaften gesetzt werden.

Eine zweite Bemerkung bezieht sich auf das in dieser Diskussion schon angesprochene Problem, nämlich ob es zulässig ist, einen Bereich, und zwar den der privaten Haushalte, ganz aus der Diskussion auszuschalten, ob also Entscheidungen auf der Ebene der privaten Haushalte, wie Brus es ausdrückt, beiseite geschoben werden können, ohne damit die Erörterung wesentlicher Aspekte des Problems auszuschließen. Zunächst möchte ich mich gegen die Feststellung wehren, hier seien die Freiheiten — freie Konsumwahl, freie Berufswahl, freie Arbeitsplatzwahl — verwirklicht, und folglich könne man davon ausgehen, daß sich nichts ändern würde, falls das System liberalisiert wird. Wir haben ja gesehen, vor allem in dem Vortrag von Herrn Levčik, daß von der Wirtschaftsreform doch enorme Rückwirkungen gerade auf den privaten Konsum ausgehen, daß, wie auch Herr Levčik meinte, die optimale Entwicklung des privaten Verbrauchs eines der entscheidenden Probleme der Planung ist, wobei man immer noch fragen kann, was hier unter „optimal" verstanden wird. Gerade dieses Problem steht heute im Vordergrund der Reformbemühungen.

Im Hinblick auf die Frage, ob die drei Freiheiten des Individuums — freie Konsumwahl, freie Berufswahl, freie Arbeitsplatzwahl — tatsächlich verwirklicht sind, möchte ich Herrn Boettcher soweit folgen, als es um freie Konsumwahl und freie Berufswahl geht. Hier sind die Unterschiede zu westlichen Ländern in der Tat nicht gravierend. Aber hinsichtlich der freien Arbeitsplatzwahl möchte ich ein Fragezeichen setzen. Denn wenn z. B. ein Arbeitnehmer beim Wechsel des Arbeitsplatzes die gesamten Ansprüche aus der Sozialversicherung verliert und mit der Rente für eine Beschäftigungszeit von null Jahren wieder anfängt[1], dann ist es doch sehr fraglich, ob dann noch von einer freien *Arbeits*platzwahl gesprochen werden darf. (Beifall.)

Prof. Dr. *Geertman* (Tilburg):

Meine Damen und Herren, ich komme aus Holland, einem Land mit großen internationalen Konzernen: Royal Dutch, Unilever, Philips usw. In den sozialistischen Ländern gibt es keine Konzerne, wenigstens keine Konzerne, die die Welt umspannen. In den westlichen Ländern entstehen die Erfindungen zwar zum Teil beim Staat, z. B. auf dem

[1] Vgl. Gosudarstvennoe social'noe strachovanie 'sbornik oficial'nych materialov (Staatliche Sozialversicherung. Sammlung offizieller Materialien). Moskau 1959, sowie *Karavaev*, V. V., Social'noe strachovanie v SSSR (Die Sozialversicherung in der UdSSR), 2. vervollständigte u. überarbeitete Ausgabe, Moskau 1959 (Gosudarstvennoe izdatel'stvo, Juridiceskoj literatury), S. 8 ff. u. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gebiet der Weltraumforschung in der amerikanischen Space Research, aber zum größten Teil doch in den Unternehmungen und hier besonders in den Konzernen. In den sozialistischen Ländern entstehen die Erfindungen immer vom Staat aus. Die Sowjetunion ist im Juli 1965 dem Pariser Vertrag über das industrielle Eigentum vom Jahre 1883 beigetreten. Meine Frage ist: inwieweit ist eine Zusammenarbeit möglich?

Ich möchte noch etwas hinzufügen. Die Russen haben einige Erfindungen auf medizinischem Gebiet nach Amerika verkauft. In Budapest fahren viele Opel-Wagen, und die Monteure der Staatsgaragen wurden in Rüsselsheim ausgebildet. Kosygin hat nach einer amerikanischen Veröffentlichung einmal gesagt, die russischen Stahlfabriken seien erheblich besser als die amerikanischen und man wäre bereit, Patente zu verkaufen. Auf westlicher Seite haben wir es mit großen Schwierigkeiten zu tun, besonders mit dem amerikanischen Embargo. Wie steht es nun mit der Möglichkeit, Zulieferungen aus Osteuropa zu bekommen? Es ist ja der Versuch von Krupp zu verzeichnen, Zulieferungen aus Polen zu bekommen. Vielleicht kommen wir noch dahin, daß wir Gastarbeiter aus Osteuropa beziehen. Es gibt ja in der Sowjetunion eine erhebliche Arbeitslosigkeit. In Sibirien sollen es 26 % sein. (Beifall.)

Prof. Dr. *Mey* (Amsterdam):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wegen der Kürze der Zeit darf ich mich auf wenige Bemerkungen beschränken.

Kollege Boettcher hat davon gesprochen, daß in Rußland eine Überkapazität aufgetreten sei. Nun, das ist ein altes Problem. Die Erscheinung der Überkapazität kennen wir schon lange: die Konjunktur. In den 20er Jahren hat unser ehemalige deutsche Kollega Robert Liefmann gesagt, die Beschwer dieser Zeit sei nicht ein Übermaß von Verbrauchsgütern, sondern ein Übermaß an Kapazität für ihre Produktion. In den 30er Jahren hatten wir in Genf einen Kongreß des Comité „Internationale de l' Organisation Scientifique", der sich mit der Frage befaßte, ob es möglich sei, mit kalkulatorischen Analysen die Entwicklung des Marktes im voraus zu bestimmen und auf diese Weise auch zu einer Beherrschung der Konjunktur zu kommen.

Wenn man nun die industrielle Konjunktur nicht als das Hühnerauge, sondern vielmehr als die Leberkrankheit des kapitalistischen Systems benennt, — ich will nicht sagen, daß man sie nicht kurieren kann —, dann wundert es mich einerseits, daß man im sowjetrussischen System diese Erscheinung nicht zu beherrschen weiß. Aber andererseits, im Hinblick auf die Technologie, wundert es mich nicht. Denn die tech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nisch-wirtschaftliche Entwicklung verlangt dauerhafte Produktionsmittel, und die dauerhaften Produktionsmittel haben eine längere Lebenszeit. Man muß also zehn, zwanzig Jahre im voraus denken. Es ist aber unmöglich, die technologische Entwicklung auf diese Zeit im voraus zu übersehen. Nun will man mit der sozialistischen Produktionsweise den technologischen Fortschritt beherrschen. Ich frage mich, ob das möglich ist. Ich glaube aus dem Vortrag unseres tschechoslowakischen Kollegen gehört zu haben, daß das sich auch dort nicht möglich gezeigt hat. Denn eine Expansion muß auf längere Sicht gemacht werden, und die wird im System seines Landes von der Regierung bestimmt. Dabei ist es dann eine Machtfrage — habe ich das richtig verstanden? —, wieweit die Produktionsmittel zur Herstellung von militärischer Ausrüstung einerseits und zur Herstellung von Konsumgütern und Produktionsmitteln andererseits eingesetzt werden. Ich frage mich, ob wir in unseren westlichen Kulturen mit unseren makroökonomischen Planung und Richtungsgebung durch die Regierung letzten Endes nicht das gleiche machen; denn auch hier ist der technologische Fortschritt für die Entwicklung weithin bestimmend.

Hinzu kommt, daß es z. B. in der Tschechoslowakei, wie der Kollege Levčik gesagt hat, einen chronischen übermäßigen Materialverbrauch gibt. Ich habe mich als alter Betriebsorganisator gefragt, inwiefern es wirklich möglich sei, daß es in dieser vom Staat beherrschten Industrie eine *chronische* Materialverschwendung gibt. Ich muß hier an Taylor zurückdenken — er hat, soziologisch, einen schlechten Namen, aber das macht nichts —, der uns gelehrt hat: don't waste material, don't waste labour! Gibt es also in seinem System eine Möglichkeit, die Verschwendung der Arbeitskraft beim Arbeiter zu überwinden, und zwar nicht mit Machtmaßnahmen, sondern nur durch den Anreiz der Entwicklung selbst und durch den Willen des Arbeiters, effizient, zweckmäßig zu arbeiten.

Ein drittes Problem. Unser Kollege Mihajlović hat gesagt, er glaube nicht, daß die beiden Systeme zusammenwachsen werden. Nun, ich glaube das sehr wohl, nämlich weil die technologische Entwicklung dazu zwingt. Woher ist der Kapitalismus gekommen? Der Kapitalismus ist entstanden in einer Zeit, in der es die Erfindung der Dampfmaschine möglich machte, daß der kleine Handwerksmeister, der etwas gespart hatte, seinen Betrieb mit einer kleinen Maschine ausstattete. Inzwischen sind wir zur Elektrizität, zur Elektronik gekommen, und jetzt kommen wir auf die Atomkraft. Das führt zu einer Konzentration der Betriebe. Wenn diese Konzentration der Betriebe sich fortsetzt, muß schließlich auch der Staat eingreifen. Wenn aber der Staat eingreift, entsteht eine große Gefahr, und zwar aus der Erstarrung, die unter Umständen mit dem Beamtentum verbunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn ich das alles übersehe, Herr Kollege Mihajlović, und mich frage, ob das alles ein Problem der Ideologie ist, so bin ich mit meinem Hobby, der Verbindung von Technik und Wirtschaft, geneigt zu sagen: nein, es präsentiert sich nach außen zwar als eine ideologische Frage, was aber in Wirklichkeit dahintersteckt, dasjenige, was in dem Duell von Faust mit Gretchens Bruder den Degen führt, das ist die Technologie. Sie treibt die beiden Systeme, das westliche und das östliche, zueinander, wenn wir nur so weise sind, daß wir uns nicht von der Ideologie zu einem Krieg zwischen beiden Systemen bringen lassen und Destruktionsmittel statt Produktionsmittel produzieren. (Beifall.)

Prof. Dr. W. *Weber* (Wien):

Herr Präsident! Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Das Referat von Prof. Boettcher hat grundsätzlich Aussagen über die gesamte politisch dem „Osten" Europas zuzurechnende Staatenwelt (Albanien wohl ausgenommen) enthalten; da *mir* der Einblick und insbesondere der notwendige Überblick fehlen, möchte ich nicht den Gemeinsamkeiten einerseits und andererseits den Verschiedenheiten des „Planungswandels" von Land zu Land nachgehen. Immerhin scheint mir für die — unbestrittene — Reformfreudigkeit Jugoslawiens, die wir in praxi sozusagen alltäglich erleben, dessen innen- und außenpolitische Situation sehr entscheidend zu sein. Doch muß größere außenpolitische Unabhängigkeit nicht unbedingt zu tiefgreifenden ökonomischen Reformen im Inneren führen, wie offenbar das Beispiel Rumäniens zeigt.

Und welche Rolle etwa vorhandenes Privateigentum kleiner Landwirte an agrarisch genutztem Grund und Boden (wie in Jugoslawien und auch in Polen) — von genossenschaftlichem „Eigentum" anderswo einmal ganz abgesehen — für den Planungswandel spielt bzw. zu spielen vermag, würde mich sehr interessieren. Bei der Planerstellung von unten nach oben, also schon — angeblich — für den zentralen Plan, kommt es doch sehr auf die demokratische Zustimmung der Betroffenen (von der ja auch Herr Levčik sprach!) an, und bei mehr Dezentralisierung ist für die relative Autonomie der Unternehmungen deren Ausstattung mit Eigentum an Grund und Boden wohl nicht ganz unerheblich. Juristisch gibt es ja in allen Oststaaten neben dem öffentlichen (sozialisierten) Unternehmen der Gebietskörperschaften mit und ohne Rechtspersönlichkeit — speziell: Produktivunternehmungen; so nach der entsprechenden sowjetrussischen Verordnung von 1965 — regelmäßig noch das genossenschaftliche und das sogenannte gesellschaftliche Unternehmen, und ihre Rechtsgrundlagen sind verschieden (was auch für den Planungscharakter in etwa gelten dürfte).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein entscheidender Faktor für das jeweilige Verhältnis zwischen zentralem Plan und dezentralisierten Märkten dürfte das Strukturproblem sein. Die moderne Industrialisierung eines infrastrukturell unzulänglichen Staates oder Staatsteiles kann bei entsprechender Schwerpunktbildung längere Zeit hindurch mit Hilfe eines zentralen Planes alter Ordnung durchaus befriedigend gelingen, zumindest gemessen an den gesellschaftspolitischen Zielpräferenzen. So läßt sich das russische Beispiel, wenigstens in der Vergangenheit, verstehen, oder — mit Einschränkungen — gegenwärtig jenes Rumäniens, und einigermaßen ähnlich liegen die Dinge wohl für die geographisch östlichen Teilrepubliken Jugoslawiens. Hingegen gibt es in Kroatien und Slowenien, in Böhmen und Mähren sowie weithin in der „Deutschen Demokratischen Republik" historisch-traditionale Industriestrukturen, deren Umwandlung im Sinne des technischen Fortschritts usw. entschieden mehr funktionsfähige und funktionierende Märkte als ökonomisches Korrektiv verlangt. (Hier erhebt sich auch die wichtige Frage: Wer schließt ein antiquiertes Unternehmen? Wie weit ist der Unternehmungsleiter, etwa in Jugoslawien, zu *solchem* Handeln frei? Was tut — eventuell — der Staat dazu?)

Dezentralisiert man derart stark wie in Jugoslawien, so stellt sich — abgesehen davon, welche Rolle dann ein zentraler Plan (außer als bloßer Rahmen) noch spielen kann — die Konzentrationsproblematik ganz neu. (Anders als in unserer Diskussion vorhin geäußert, gibt es ja technologisch-betriebswirtschaftlich zweckmäßige Konzernformen schon längst, so in der ČSSR und auch sonst.) Was ich mit dem Wort „neu" meine, ist die von mir gesehene Notwendigkeit neuerlicher „Aggregierung" der zahlreichen kleinen (selbständigen) Einheiten aus wirtschaftlichen Gründen zu Konzernen und Kartellen — und zwar eben nicht unter bisherigen, hauptsächlich politischen Aspekten (was für so viele Großkombinate sicher gilt), vielmehr auf branchenmäßiger oder ökonomisch-regionaler Basis. Wie die Geschäftsführung solcher sozialistischer Konzentrationsgebilde aussehen mag und kann; wie sie sich auf mehr oder weniger funktionierende, relativ freie Märkte auswirken würde; wo der Staat gestaltend eingreifen müßte, das alles sind meines Erachtens sehr wichtige Fragen. Ich behaupte nicht, daß *wir* eine befriedigende Konzentrationspolitik entwickelt hätten, aber hier kennt man die vergleichbaren kapitalistischen Typen seit langem und hat im trial-and-error-Verfahren zu ihrer Meisterung vielfältige Erfahrung.

Das Ausweichen vom Plan auf die Märkte möchte ich ganz allgemein als Eingeständnis erreichter menschlicher Grenzen werten. Wie Herr Krengel in seinem Diskussionsvotum so plastisch herausgestellt hat, kann ein zentraler Plan mit „Zahlenzwang" selbst mittels Optimal-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

planung durch lineare Programmierung den Interdependenzen einer hochentwickelten Industriewirtschaft mit einem wachsenden tertiären Sektor (dynamischer Aspekt!) und materialer Konsumentensouveränität ganz einfach nicht und speziell nicht zeitrichtig gerecht werden. Und schließlich sind funktionierende, freie Märkte mit funktionsfähigem, freiem Wettbewerb eben auch ein, und zwar ein vielfach erprobtes (obgleich wiederholt unvollkommenes), Koordinierungsinstrument! Trotzdem möchte ich in der Hinwendung zum Markt keine „Wiederentdeckung der ökonomischen Theorie" (Raupach) erblicken, denn für pragmatisch orientierte Marktpolitik bedienen wir uns erst einer recht unvollständigen „Markttheorie" (Heuß), und auch unsere „Preistheorie" (Krelle) bedarf beispielsweise noch der Ergänzung durch eine stochastische Preislehre. Viel eher scheinen mir da jene Plan-Ökonomen des Ostens — und, selbstverständlich, die Betriebswirtschaftler — bei der westlichen Theorie zur Schule zu gehen, die ihre mehr oder weniger zentrale Planung mit Hilfe moderner Technologien des Programmierens usw. zu sanieren hoffen! Den „Schattenpreisen" sollte man in ihren Konsequenzen jedenfalls mit Vorsicht begegnen ...

Wie soll man angesichts solcher Uneinheitlichkeit eine Antwort auf die von Herrn Mihajlović erörterte Frage wagen, wer es da leichter habe: der „Entdecker" des prinzipiell nicht-manipulierten Marktes mit so weit freier Preisbildung, daß sie Knappheitsbeziehungen entsprechend berücksichtigt usw.; oder der „Entdecker" von Planung (natürlich ohne Planwirtschaft!), der einen bloßen Rahmenplan mit differenzierter Verbindlichkeit usw. sucht, um ex ante die gesamte wirtschaftliche Entwicklung (Wachstum unter Stabilität) in den Griff zu bekommen? Da *wir* von der zentralen Planung alt-sowjetischen Typs nur sehr wenig für uns brauchen können, glaube ich, daß wir uns schwerer tun werden (und zwar schon wegen der „Einkommenspolitik"!) — trotz den für uns gewiß ebenso interessanten wie relevanten Auflockerungsformen des Planungsmodells. *Das* Stichwort für die „Kombinierung von Markt und Plan" scheint heute mittelfristige Wirtschafts- und Finanzpolitik zu sein. Dabei geht es nicht um Ideologie, vielmehr um zweckdienliche Technologien! (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Es tut mir sehr leid, daß die Zeit um ist. Es liegen noch sehr viele Wortmeldungen vor. Einige der Kollegen, die sich gemeldet hatten, haben durch Kopfschütteln schon angezeigt, daß sie verzichten.

Aus den vielen Wortmeldungen glaube ich aber eine noch herausgreifen zu müssen: Der Leiter unserer Tagung, unser verehrter Kollege Thalheim, möchte selbst in die Diskussion eingreifen. (Beifall.)



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. Dr. *Thalheim* (Berlin):

Meine Damen und Herren! Die Schrumpfungsrate der Diskussionsbeiträge zwingt mich dazu, mich auf einen einzigen Punkt zu beschränken. Aber er scheint mir wichtig genug, daß zu ihm noch etwas gesagt wird.

Herr Bombach hat in seinen einleitenden Worten davon gesprochen, daß das Bild der Wirtschaftssysteme in den östlichen Ländern im Laufe der letzten Jahre sehr viel vielgestaltiger geworden ist. Ich glaube, das ist völlig richtig. Ich bin allerdings der Ansicht, daß das Referat von Herrn Boettcher — mit dem ich in sehr wesentlichen Punkten völlig übereinstimme — diese Differenzierung vielleicht doch noch nicht genügend zum Ausdruck gebracht hat, und es liegt mir daran, das etwas schärfer herauszuarbeiten.

Herr Boettcher hat eigentlich nur zwei Typen einander gegenübergestellt: er hat von den Zentralisten und von den Dezentralisten gesprochen. Wenn wir die Wirklichkeit von heute betrachten — nicht die Wirklichkeit von morgen oder übermorgen, die niemand von uns genau kennen kann —, dann scheint mir zwischen diesen beiden Gruppen noch eine sehr wichtige Gruppe zu stehen, die ich die der Kompromißler nennen möchte. Zu dieser Gruppe gehören die beiden wirtschaftlich stärksten Länder des Bereichs, den man bisher immer als Ostblock zu bezeichnen pflegte, nämlich die Sowjetunion und Mitteldeutschland. Beide Länder haben ein System, das zwischen dem steht, was Herr Boettcher als Zentralismus bezeichnete, und dem, was er Dezentralismus nannte. Es handelt sich in beiden Ländern nicht darum, ein Funktionsmodell mit eingebautem Marktmechanismus zu schaffen. Wir haben das von den Herren aus den beiden neben Ungarn reformfreudigsten Ländern gehört. Dort geht es wirklich um dieses von Herrn Boettcher sehr richtig gekennzeichnete Modell. Aber in der Sowjetunion und in Mitteldeutschland geht es darum, grundsätzlich an dem bisherigen Planungssystem festzuhalten und nur gewisse Elemente des Marktes mit dem Ziel besserer Planerfüllung einzubauen, nicht aber darum, einen wirklichen Marktmechanismus zu schaffen. Ich kann Ihnen das angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit leider nicht im einzelnen darlegen.

Nachdem Herr Kollege Weber eben die sowjetische Verordnung über den sozialistischen staatlichen Produktionsbetrieb vom 4. Oktober vorigen Jahres erwähnt hat, kann ich denen, die sich dafür interessieren, nur empfehlen, sich einmal die 111 Paragraphen dieser Verordnung genau anzusehen. Sie werden dann feststellen, daß dabei von einem Marktmechanismus nicht entfernt die Rede sein kann und daß die Erweiterung der Dispositionsbefugnisse der Betriebsleitungen sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dort in einem sehr viel engeren Rahmen hält als das, was wir von den Herren Levčik und Mihajlović über die Tschechoslowakei und Jugoslawien gehört haben.

Ich glaube, das muß man berücksichtigen. Das Bild wird sonst etwas zu sehr simplifiziert, wenn man hier nur von den beiden extremen Möglichkeiten ausgeht.

Wir haben über die Reformpläne in der Tschechoslowakei und in Jugoslawien bzw. die schon durchgeführten Reformen gehört, daß es sich dabei im Endziel um eine Datensetzung handeln soll, die Rahmenbedingungen für das Handeln und die Entscheidungen der Unternehmungen schafft. Bei dem jetzt veröffentlichten sowjetischen Fünfjahresplan für die Jahre 1966 bis 1970 kann man aber beim besten Willen nicht von einem Rahmenplan sprechen, sondern es ist nach wie vor ein Plan, der für zahlreiche Aufgaben genau fixierte Ziele setzt.

Wir müssen bei der Betrachtung der Entwicklung im Osten unterscheiden zwischen den Diskussionen, den Experimenten und den tatsächlich durchgeführten Reformen. Ich habe den Eindruck, daß bei uns im Westen vielfach diese drei Ebenen durcheinandergeworfen werden, daß man aus einem gewissen Wunschdenken heraus Dinge, die bisher erst in der Diskussion stehen, schon als eine vollzogene Wirklichkeit betrachtet. Andererseits wäre es natürlich völlig verfehlt, die Bedeutung der Veränderungen, die sich vollziehen, irgendwie zu unterschätzen. Wenn hier verschiedentlich gesagt worden ist, daß aus einer gewissen Zwangsläufigkeit heraus — die ich allerdings nicht als eine technologische Zwangsläufigkeit ansehen würde — die Anhänger der Dezentralisation die größeren Zukunftschancen haben, so halte ich das für wahrscheinlich. Mehr aber als „wahrscheinlich" zu sagen, würde über die Erkenntnismöglichkeiten der Wissenschaft hinausgehen. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Vielen Dank, verehrter Kollege Thalheim!

Es ist nunmehr an der Zeit, daß wir den Referenten die Gelegenheit zu einem Schlußwort geben. Vielleicht fangen wir in der umgekehrten Reihenfolge an und bitten zunächst Herrn Dr. Levčik, zu sprechen.

Dr. *Levčik* (Prag): Angesichts der fortgeschrittenen Zeit kann ich selbstverständlich nicht auf alle Diskussionsbeiträge eingehen. Ich möchte mich daher in meinem Schlußwort auf drei faktische Feststellungen beschränken, die freilich einige nicht ganz richtige Vorstellungen korrigieren könnten.

Erstens: Herr Dr. Knirsch hat eine richtige Feststellung gemacht, nämlich daß man sich schwer von einer zentralen Planung trennt, und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zugleich auch eine zumindest für unser Land nicht richtige Feststellung, nämlich daß der Wille der zentralen Macht hinter der Zentralisierung stehe. Bei uns gibt es keinen Machtkampf zwischen den Revisionisten, die etwas Neues wollen, und der Zentralmacht, die das nicht will, sondern sämtliche bereits durchgeführten Reformmaßnahmen sowie die Maßnahmen, die zum 1. Januar des nächsten Jahres vorbereitet sind, sind vom Zentralkomittee der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei und von der Regierung der Tschechoslowakischen Republik genehmigt. In diesem Fall steht also die zentrale Macht, wenn wir es so nennen wollen, hinter der Dezentralisation.

Die zweite faktische Bemerkung betrifft die Frage der Entscheidungen der Haushalte. Es wurde verschiedentlich gesagt, daß man in einem Zentralverwaltungssystem — um in Ihrer Terminologie zu sprechen — nicht von einer freien Konsum- und Arbeitsplatzwahl sprechen kann. Ich habe selber in meinem Referat ausgeführt, daß Änderungen des Leitungsmodells zu Veränderungen in den Entscheidungen der Haushalte und auch in den Entscheidungen über den Arbeitsplatz führen. Das ist also richtig. Aber ich glaube, daß etwaige Beschränkungen, falls solche existieren, bestimmt nicht weitergehen als die, die schließlich auch in den westlichen Ländern bestehen. Bei uns sind Beschränkungen in der Konsumwahl gegeben durch verzerrte Preise. Das gibt es bei Ihnen nicht. Aber dafür gibt es bei Ihnen eine gewaltige Reklame, die sogenannten „hidden persuaders". Das gilt besonders für die Vereinigten Staaten, wo die freie Konsumwahl meines Erachtens von großen Monopolen weitgehend eingeschränkt ist. Ich glaube also, eine so vollkommene Freiheit, wie sie im Textbuch steht, gibt es weder bei Ihnen noch bei uns.

Schließlich möchte ich feststellen, daß zumindest ich kein sozialistisches Land kenne, wo man deshalb, weil man den Arbeitsplatz wechselt, seine Ansprüche aus der Sozialversicherung verliert und von neuem beginnen muß. Bei uns zumindest ist das nicht so, und ich kenne auch kein anderes solches Land. Ich fürchte, daß diese Information nicht ganz richtig ist. (Beifall.)

Dr. *Mihajlović* (Belgrad): Ich muß noch etwas im Zusammenhang mit dem, was Herr Weber aus Wien gesagt hat, hinzufügen, und zwar möchte ich begründen, warum es mir schwieriger scheint, von einer gelenkten, einer paternalistischen, zu einer freien Wirtschaft zu kommen. Es mag sein, daß diese Schwierigkeit nicht besteht, wenn diese Veränderung nicht innerhalb derselben Generation vollzogen werden muß. Aber wenn sie in kürzerer Frist verwirklicht werden muß, so ergibt das sehr schwere Probleme. Wir haben ja nicht nur die Preise frei zu lassen und die Konsequenzen daraus zu ziehen, wir haben auch die Unternehmerschaft zu kreieren. Es ist ein Ding, von oben gesagt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu bekommen, was einer tun soll, und es ist ein ganz anderes Ding, sich auf einmal in einer Welt zu finden, wo man allein, in voller Verantwortung herausfinden muß, was am besten zu tun sei.

Die Bemerkung hinsichtlich der Monopole war sehr stimulierend. Nur glaube ich, daß dieses Problem in einem kleinen Land sehr an Bedeutung verliert. Die Monopole in Jugoslawien sind, im Rahmen des internationalen Marktes betrachtet, sehr kleine Monopole; eigentlich sind es nur mittelgroße Unternehmungen. Also schon die Verflechtung mit der ausländischen Wirtschaft wird den Kampf gegen die Monopole erleichtern. Ich glaube, daß man auf die Lösungen auf der nationalen Basis immer mehr verzichten muß, um auf internationaler Ebene die Lösungen zu suchen. Das Instrument der „Öffnung der Türe nach draußen" wird jetzt auch viel benutzt, um die sozialistischen Verhältnisse in meinem Land weiter zu entwickeln. Exporte, Importe, Kapital, Menschen, — alle können jetzt die Grenze in beiden Richtungen überschreiten. (Beifall.)

Prof. Dr. *Boettcher* (Münster):

Mir steht eigentlich gar keine Zeit mehr zur Verfügung, da die für den Vormittag geplante Veranstaltungsdauer schon überschritten ist. Der Vorsitzende gibt mir dennoch die Möglichkeit für ein Schlußwort; so will ich versuchen, es ganz kurz zu machen. Natürlich werde ich nicht auf alle Diskussionsbeiträge eingehen können.

Bevor die Diskussion mich eines anderen belehrte, hatte ich zunächst angenommen, daß es eines Schlußwortes von meiner Seite gar nicht bedürfen würde, sich die Mehrzahl der Fragenden also an die Herren aus dem Ostblock wenden würden, die aus unmittelbarer Erfahrung und Anschauung mancherlei würden ergänzen und erläutern können. Zu meiner nicht geringen Überraschung hat man nun aber gerade mir diese und jene Frage gestellt und zudem gelegentlich moniert, ich hätte zu diesem und jenem und auch zu den Verhältnissen in den einzelnen Ostblockstaaten noch etwas mehr und vor allem Genaueres sagen können. Man hat also offenbar gemeint, daß die sehr großen Unterschiede zwischen den einzelnen Volkswirtschaften bei meinem Vorgehen nicht deutlich geworden seien. Wenn ich also nicht alle Erwartungen habe befriedigen können, so bitte ich mir das nachzusehen; ich werde jetzt nur versuchen zu erklären (also nicht zu entschuldigen), aus welchen Motiven ich mein Referat so angelegt hatte, wie ich es hier gerade gehalten habe.

Die Veranstalter hatten mir nämlich die Freiheit gelassen — und dafür bin ich ihnen besonderen Dank schuldig — selber zu überlegen und zu entscheiden, wie ich mein Referat aufbauen würde. Sie ließen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mich also praktisch allein mit einer großen Fülle von Material und Möglichkeiten. Ich sollte nur etwas sagen über die Konstruktion der Planwirtschaften im Ostblock, einschließlich der Sowjetunion, sowie über Ursachen, Ziele und Aussichten der zur Zeit in praktisch sämtlichen Ländern diskutierten und vielfach schon begonnenen Planungsreformen.

Mit diesem Auftrag versehen, habe ich dann zunächst damit begonnen, mich speziell zu informieren. Ich habe gelesen, was ich beschaffen konnte zu dem, was in den verschiedenen Ländern selbst zu der Reform und auch was anderseitig über sie gesagt worden ist. Meine Assistenten haben mir wacker geholfen, und wir haben ausgiebig miteinander diskutiert. Hin und wieder traf ich auch einen Kollegen aus dem Ostblock, den ich unmittelbar fragen konnte. Auf diese Weise entstand dann eine große systematische Übersichtstafel zu einzelnen Aspekten der Planung und für die einzelnen Länder. Ich hatte sie in mein Zimmer gehängt, und durch Ergänzungen wurde sie auch immer genauer und vollständiger. Und dann habe ich sie eines Tages wieder abgenommen und habe sie zusammengerollt und auf den Schrank gelegt, wo sie sich auch jetzt noch befindet.

Denn ich hatte natürlich nach einiger Zeit bemerkt, daß ich für den gegebenen Zweck eines Übersichtsreferates *so* nicht vorgehen konnte.

Das aus zwei Gründen.

*Einerseits* liegen die Dinge eben in einem jeden Lande anders, und um die Verhältnisse für ein jedes Land einigermaßen ausreichend darstellen zu können, reichen meine Kenntnisse (auch der Sprache) und die beschaffbaren Informationen (was auch eine Frage von Geld und Zeit ist) nicht aus.

*Andererseits* kam doch auch wieder eine ganze Menge an Informationen zusammen. Wie schon gesagt, hatte ich gelegentlich Bedenken, ob ich die Relevanz der speziellen Informationen für die einzelnen Länder auch wirklich stets richtig zu beurteilen vermochte: Wie ernst war diese oder jene Stimme zur Reform wirklich zu nehmen, welche Aussichten bestanden, daß hier und dort aus der Absicht ein Versuch, und schließlich ein Erfolg werden konnte? Und schließlich ist man ständig in Gefahr, bei allen Zweifeln dann in der Menge sich anhäufenden Wissens zu ertrinken. Hätte ich es überhaupt unternommen, vor Ihnen auch nur alles das auszubreiten, was mir bekannt geworden war, dann hätte ich sehr viel mehr Zeit haben müssen, als mir faktisch zur Verfügung stand. Auch fürchte ich, daß Sie die Dinge so genau auch wieder nicht wissen wollen. Vermutlich wären Sie bei einer solchen auf das Detail bedachten Information nicht bis zuletzt im Raum geblieben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So gesehen blieb mir dann schließlich nichts anderes übrig, als einen Generalnenner zu suchen, auf den ich die vielfältigen Vorgänge im Osten bringen konnte. Auf der Suche nach einem solchen, alles vereinigenden Rahmen fand ich die Unterscheidung zwischen „Zentralisten" und „Dezentralisten", die uns der polnische Ökonom Brus angeboten hat. Das schien mir ein praktikabler Ansatz zu sein, den ich versucht habe, in einigen Teilen weiterzuentwickeln, so daß man ihn jetzt als Ausgangspunkt für vergleichende Untersuchungen über Vorgänge im Ostblock benutzen kann. Mehr wollte ich nicht. Sollte der Versuch nicht für alle Zwecke ausgereicht und nicht alle Erwartungen erfüllt haben — sicherlich sind auch andere Wege möglich — eines hat er sicherlich geleistet: er erwies sich als eine tragfähige Basis für eine erste Diskussion mit Kollegen aus den Planwirtschaften der sozialistischen Volkswirtschaften, wie sie selbst ihre Wirtschaftsordnung bezeichnen. Alle, die sich mit den Problemen dieser Wirtschaften oder mit vergleichenden Studien befassen, werden es begrüßen, wenn diese Kontakte in Zukunft weiter ausgebaut werden könnten. Für den Druck werde ich mich bemühen, in den Fußnoten noch einige weitere Informationen einzubauen, um auch speziellere Wünsche zu befriedigen.

Nun noch zu einigen Einzelfragen.

1. Ich glaube nicht, daß alle jene Fragen, die wir heute hier behandelt und diskutiert haben, eine immanente Kritik an den Gedanken Euckens über Wirtschaftsordnungen implizieren. Vielmehr sollten wir die heutigen Vorgänge im Ostblock zum Anlaß nehmen, um Euckens Theorie neu zu durchdenken und weiterzuführen. Wir müssen uns dabei gegen jene zur Wehr setzen, die ihn verfälschen, wenn sie uns die ganze Vielfalt von Mühsal, Schwierigkeiten und Fehlentwicklungen drüben vor Augen führen als Beweis für die Unzulänglichkeiten einer „Zentralverwaltungswirtschaft", die dann aber, ohne zugleich auch unsere eigenen Mühsale, Schwierigkeiten und Fehlentwicklungen aufzuzählen, lediglich das Modell der vollständigen Konkurrenz anführen. Man tut einfach so, als reichte dieses Idealmodell zur Charakterisierung unserer ganzen Wirklichkeit aus. Ein stets eindrucksvoller, aber falscher Beweis für die Überlegenheit der Marktwirtschaft. Man sollte dann nicht böse sein, wenn drüben ähnlich verfahren wird; denn es läßt sich im Modell mit wenigen Variablen ebenso eindrucksvoll auch ein reibungsloser Ablauf einer Zentralverwaltungswirtschaft demonstrieren, dem nur einige wenige konkrete Mängel aus Marktwirtschaften (man kann darüber täglich auch in den Zeitungen bei uns nachlesen) gegenübergestellt zu werden brauchen, um einen entsprechenden Beweis in Händen zu haben, nur mit umgekehrtem Vorzeichen. Wir werden im Fachgespräch zwischen Ost und West ein erhebliches Stück weiterge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommen sein, wenn wir beide es gelernt haben werden, solche Fehler zu vermeiden.

2. In diesem Sinne auch ein Wort zu Professor Hedtkamps Ausführungen: Mobilitätsbeschränkungen gibt es auch bei uns. Prinzipiell gibt es heute auf beiden Seiten freie Konsum- und Arbeitsplatzwahl, davon wäre zunächst auszugehen, wenn man die Unterschiede der Beschränkungen richtig sehen will.

3. Einige Diskussionsredner haben hier Beispiele von Fehlentwicklungen in den Planwirtschaften gebracht, haben sie glossiert und sich über sie lustig gemacht. Ich weiß nicht, ob das die richtige Form des Vorgehens ist. Bedenken Sie, daß hier in vorangegangenen Referaten und Diskussionen mit großer Sorge und großem Ernst über einige Ungereimtheiten und Eigenarten unserer eigenen wirtschaftspolitischen Situation gesprochen worden ist. Man könnte den Spieß also genauso gut umdrehen und entsprechende Anekdoten aus der Praxis großer Konzerne und der Wirtschaftspolitik bei uns erzählen. Ist diese Tagung wirklich der rechte Ort für dergleichen unseriöse Darstellungen? Wenn man auf solche Weise Beweise führen will, brauchte man nur vieles von dem, was hier gestern und vorgestern über Zustände bei uns gesagt worden ist, in einer humoristischeren Form vorzutragen, um entsprechend mit einem abwertenden Urteil über unsere Marktwirtschaften abschließen zu können. (Beifall.)

4. Das Problem einer Konvergenz oder Divergenz stand hier nicht zur Debatte, wir hätten ihm sonst mindestens einen weiteren halben Tag widmen müssen. Im übrigen ist darüber kürzlich sehr ausführlich diskutiert worden und die Ergebnisse dieser Diskussion liegen inzwischen auch schon gedruckt vor, worauf hier zu verweisen wäre[1].

Sicherlich gibt es auch heute noch Divergenzen. Sie sollten nur nicht so ernst genommen werden, daß wir zwischen Ost und West nicht mehr miteinander reden. Mögen Divergenzen bestehen, und wer wollte sie prinzipiell leugnen, so bin ich dennoch überzeugt, daß ein gerüttelt Maß von Gegensätzen abgebaut werden kann, wenn wir zueinander kommen, um miteinander zu diskutieren. Einen hoffnungsvollen Auftakt haben wir heute erlebt, und es wäre schön, wenn es gelingen sollte, diesen Weg weiter fortzusetzen. (Lebhafter Beifall.)

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, wir sind am Ende mit der Zeit, nicht mit dem Stoff. Herr Kollege Thalheim, ich kann mir vorstellen, daß Ihnen

[1] Erik *Boettcher* (Hrsg.): Wirtschaftsplanung im Ostblock. — Beginn einer Liberalisierung? Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1966. Dortselbst insbesondere: Jan *Tinbergen:* Die Rolle der Planungstechniken bei einer Annäherung der Strukturen in Ost und West, und Karl C. *Thalheim:* Bedeuten die Wirtschaftsreformen in den Ostblockländern einen Systemwandel?, S. 35—67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei der Programmierung der Tagung dieser Vormittag die meisten Herzbeklemmungen bereitet hat und daß Sie jetzt sagen können: es ist alles bestens gelaufen.

Ich möchte mit meinem Schlußwort an das anknüpfen, was ich am Anfang gesagt habe. Wir haben vielleicht lange Zeit hindurch dem Problem der Diskrepanz zwischen Planungsziel und Planungswirklichkeit in den östlichen Ländern mit einer seltenen Mischung von tiefem Mißtrauen und unbegrenzter Hochachtung gegenübergestanden. Aber diesen Glauben an das ideale Zusammenspiel von Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik gibt es auch in westlichen Ländern, und es existiert so etwas wie ein Gesetz, nach dem die wechselseitige Hochachtung mit dem Quadrat der Entfernung zunimmt. Wir glauben, daß die Planification in Frankreich Wunderdinge bewirke, wir glauben daß die Input-Output-Analyse in Amerika schon gut funktioniere, — die Amerikaner glauben es, wie ich jetzt hörte, von uns —, und bei beiden funktioniert sie noch nicht. (Heiterkeit.) Zu den Ostländern hin scheint die Ungewißheit noch sehr viel größer zu sein.

Ich kann kein wissenschaftliches Resumee dieses reichen Vormittags geben. Ich glaube aber sagen zu können, daß allerlei Licht in das Dunkel gebracht worden ist. Der Hauptertrag ist wohl, daß Sie, meine verehrten Kollegen aus Jugoslawien und aus der Tschechoslowakei, den Eindruck mit nach Hause nehmen können — und da möchte ich mich dem Votum von Herrn Boettcher anschließen —, daß man, wenn nur guter Wille vorhanden ist, nun endlich ganz offen miteinander über die Probleme reden kann. (Beifall.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Probleme der überregionalen Programmierung

Von *Hans von der Groeben* (Brüssel)

## I.

Nachdem bereits in den Vortagen die Probleme der Planung in so vielseitiger Weise beleuchtet worden sind, möchte ich mich heute auf die spezifischen Probleme einer zwischenstaatlichen Programmierung beschränken. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist auf diesem Gebiet zum Schrittmacher geworden. Die Kommission der EWG hat den Entwurf eines ersten europäischen Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik dem Rat Ende April dieses Jahres zugeleitet. Wir hoffen, daß der Rat nach Eingang der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses diese erste Etappe auf dem Gebiet der mittelfristigen Wirtschaftspolitik mit der baldigen Verabschiedung des Programmentwurfs zum Abschluß bringen wird.

Dieser Gang der Arbeiten im Bereich einer Europäischen Programmierung erleichtert mir heute wesentlich meine Aufgabe. Viele der Vorbehalte, die seinerzeit gegen eine europäische Programmierung, welche die Kommission erstmalig im Aktionsprogramm für die zweite Stufe der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten vorschlug, geltend gemacht wurden, konnten durch die dem ersten Programm zugrundeliegende Konzeption ausgeräumt werden. Es handelt sich nach der gemeinsamen Auffassung des Ausschusses und der Kommission darum, durch eine systematische, kohärente und rationale Wirtschaftspolitik auf längere Sicht optimale Bedingungen für ein stetiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum unter gleichzeitiger Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie der inneren und äußeren Stabilität zu schaffen; sie soll damit die Voraussetzungen für eine rasche Hebung des Lebensstandards aller Bevölkerungsgruppen und eine Verringerung des Rückstandes der weniger entwickelten Gebiete verbessern.

## II.

Die Feststellung der Tatsache, daß eine mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG im Entstehen begriffen ist, enthebt uns nun aller-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dings nicht der Frage, warum eine solche Anstrengung notwendig ist und ob die Methoden „richtig" sind und Erfolg versprechen.

Bei der Betrachtung der Frage der Notwendigkeit sehe ich zunächst einmal von der Erörterung der wirtschaftspolitischen oder gar politischen Zielsetzung der EWG ab und halte mich an die Gegebenheiten, die sich aus der bisherigen Entwicklung und den Beschlüssen des Rates vom Mai, Juni und Juli dieses Jahres ergeben. Danach ist folgendes festzustellen:

Am 1. Juli 1968 wird es im gewerblichen Sektor keine Binnenzölle mehr geben; ein gemeinsamer Außentarif ist vorhanden, der nicht mehr von den Mitgliedstaaten, sondern nur noch von der Gemeinschaft (mit 2/3 Mehrheit auf Vorschlag der Kommission) manipuliert werden kann.

Für 85 % der Agrargüter wird es einen Markt mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen geben.

Die agrarische Handelspolitik wird ausschließlich von der Gemeinschaft gehandhabt.

Die Wettbewerbspolitik geht immer mehr auf die Gemeinschaft über, insbesondere sind die Mitgliedstaaten bei ihrer Beihilfepolitik an die liberalen Grundsätze des EWG-Vertrages gebunden. Andere Wettbewerbsverzerrungen werden allmählich (z. B. Umsatzsteuerrückvergütungen) beseitigt und dürfen nicht neu eingeführt werden.

Hiermit habe ich nur die wichtigsten Daten hervorgehoben, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Welches sind nun die Folgen für die nationale Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten insbesondere für die Maßnahmen der Konjunkturpolitik, für eine etwaige mittelfristige Finanzpolitik, für eine wünschenswerte wettbewerbskonforme Strukturpolitik?

Vielleicht heißt es Eulen nach Athen tragen, wenn ich vor diesem Gremium noch einmal kurz darstelle, warum eine ausschließlich nationale Wirtschaftspolitik in diesen Bereichen nicht ausreicht, ja zum Scheitern verurteilt sein wird. Liegt es nicht auf der Hand, daß, nachdem man in weiten Bereichen der Wirtschaftspolitik die Instrumente aus der Hand gelegt hat oder sie nur mit den anderen Partnerländern der Gemeinschaft zusammen ausüben kann, auch alle übrigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen koordiniert werden müssen und das Instrumentarium nur gemeinsam mit Erfolg eingesetzt werden kann?

Wenn ich der Diskussion über die gegenwärtige deutsche Wirtschaftslage mit Aufmerksamkeit folge, so finde ich nur selten Spuren dieser Erkenntnis. Höchstens in Form einer salvatorischen Klausel: „natürlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

müsse man das alles auch europäisch machen", die aber mehr der Gewissensberuhigung als dem Willen zur echten Problemlösung dient.

Konjunkturpolitik:

Bei ungehemmtem Warenfluß über die Grenzen hängt der Erfolg von konjunkturdämpfenden, nachfragebeschränkenden Maßnahmen weitgehend von der Haltung der Nachbarländer ab. Wir haben dies bereits zweimal erlebt, einmal durch Beschleunigung der inflationären Tendenzen, sodann im Vorjahr in einer Dämpfung des Preisauftriebs durch Einfuhren aus EWG-Ländern, die sich in einer weniger schnellen Expansion oder gar Stagnation befanden. Unterschiedliche Preisentwicklungen, die sich aus nicht abgestimmter Wirtschaftspolitik ergeben, können also — gewissermaßen ohne Sicherung — auf die anderen Partner durchschlagen und deren Anstrengungen zunichte machen, manchmal allerdings auch unterstützen.

Auch auf dem monetären Sektor kann, wie die Erfahrung zeigt, der nationale Staat oder besser die nationale Notenbank nur Erfolge erzielen, wenn eine weitgehende Abstimmung der Politiken erfolgt. Da es sich hierbei um ein weltweites Problem handelt, wird nicht nur eine gemeinsame Politik der EWG-Länder, sondern eine verstärkte Zusammenarbeit in Washington erforderlich sein.

Nun gut, wird mancher sagen, gemeinsame Konjunkturpolitik, das mag hingehen, wozu mischt sich die EWG auch noch in die mittelfristige Finanzpolitik ein und gar in die Strukturpolitik, wo wir doch solche Schwierigkeiten haben, national zu einer Übereinstimmung oder gar Ausführung zu kommen.

Wenn ich nicht irre, so ist auch in dieser Tagung von den verschiedensten — berufenen — Seiten darauf hingewiesen worden, daß kurzfristige Maßnahmen der Konjunkturpolitik, also der Beeinflussung der kaufkräftigen Nachfrage (öffentliche und private Investitionen, Löhne, Renten und Einkommen der Selbständigen), nicht isoliert und plötzlich gewissermaßen als Feuerwehr vorgenommen werden sollten, sondern eingebettet sein müßten in mittelfristige Überlegungen über den Wirtschaftsablauf und daß dabei auch strukturelle Überlegungen, insbesondere hinsichtlich der zukünftigen Wachstumsmöglichkeiten nicht ausgeschlossen werden dürfen. Abgesehen davon, daß konjunkturpolitische Maßnahmen infolge der Verzögerungsmomente (Analyse, politische Entscheidung, Ausführung) oft erst im falschen Zeitpunkt wirksam werden, ist eine Beurteilung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit restriktiver oder stimulierender Maßnahmen meist nur möglich, wenn man sie in Beziehung setzt zu allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (Wachstum, Strukturwandel usw.), die nur mittelfristig oder gar langfristig beurteilt werden können. In

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem offenen gemeinsamen Markt ist es nun notwendig, bei der Analyse auch die exogenen Einflüsse mehr und mehr zu berücksichtigen, da diese nicht der eigenen Manipulation unterliegen, sondern entweder als Daten angenommen werden müssen oder gemeinschaftlich (d. h. in der EWG) umgestaltet oder beeinflußt werden müssen. Deshalb sind *mittelfristige* Überlegungen über gemeinsame (nicht notwendig identische) wirtschaftspolitische Zielsetzungen und Methoden erforderlich. Ist das richtig, so spielt das Zeitmoment, d. h. die Verzögerungsgefahr heute und in Zukunft eine noch größere Rolle als in einem nationalen Binnenmarkt, was wiederum für die Wichtigkeit mittelfristiger Überlegungen auf EWG-Ebene spricht.

Auf die Methoden einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik werde ich später eingehen, möchte aber schon hier den entscheidenden Akzent auf die Koordinierung der Finanzpolitik der öffentlichen Hand oder der öffentlichen Hände legen. Umfang, Ausrichtung (Prioritäten) und Finanzierung der Budgets sind heute entscheidend für die weitere wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung. Wenn heute auch der nachfragewirksame — gleichsam monetäre — Effekt der Finanzpolitik im Vordergrund steht, so kann man sich nicht darüber täuschen, daß sehr bald auch die „strukturellen" Auswirkungen der Budgets in der allgemeinen Diskussion sein werden, insbesondere hinsichtlich der Mobilität der Produktionsfaktoren und der Wettbewerbsgleichheit im Gemeinsamen Markt.

Alle diese Überlegungen führen also zu dem Schluß, daß zunächst eine enge, wirkliche Koordinierung der Konjunkturpolitik (nicht nur eine Konsultation ex post wie bisher) und gemeinsame mittelfristige Überlegungen im Rahmen der EWG notwendig sind, die dann später zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik aus einem Guß (wie man so schön sagt) gestaltet werden müssen. Sinnvolle und erfolgreiche deutsche Wirtschaftspolitik ist also ohne EWG-Wirtschaftspolitik nicht mehr möglich. Deutsche Politik muß Europapolitik sein, wenn man den gegenwärtig erreichten Zustand der Integration nicht zurückdrehen will — und das hat bisher *direkt* noch niemand vorgeschlagen, wenn auch — wie der Abgeordnete Bauer neulich mit Recht gesagt hat — manche Leute Voraussetzungen und Bedingungen setzen wollen, die eine Zusammenarbeit in Brüssel unmöglich machen.

Wir haben hier den Vorgang, daß die Gewalt der Tatsachen oder die Logik der Zusammenhänge bei vernünftiger Betrachtung bestimmte — voranschreitende — Lösungen nahelegt. Das heißt nicht Zwangsläufigkeit, nicht Automatismus; eine politische Entscheidung ist erforderlich. Es besteht eine Wahlmöglichkeit. Wir befinden uns also durchaus im politischen Raum; wir hoffen, daß dieser Weg mit Entschlossenheit weiter verfolgt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wird es angesichts der Haltung des Präsidenten de Gaulle möglich sein, auf diesem Weg voranzuschreiten? Ich kann darüber wenig aussagen, keine mittelfristige Vorausschau abgeben, da im autoritären Staat vieles, oft alles von dem Willen eines Einzelnen abhängt. Immerhin haben die letzten Monate bewiesen, daß auch de Gaulle nicht völlig frei ist, sondern auf die wirtschaftlichen Daten und die Stimmung Rücksicht nehmen muß.

Daß der Gemeinsame Markt kein Versager, sondern bisher ein Erfolg gewesen ist, wird wohl kaum noch bestritten, wenn auch die Ansichten über das Ausmaß des Erfolges auseinandergehen. Ich glaube, daß — abgesehen von psychologischen Momenten, die zu regen Investitionen in anderen Ländern geführt haben — der verstärkte Wettbewerb einen sehr nützlichen Erfolg für die Rationalisierung und Umstrukturierung gebracht hat, soweit nicht „nationale" restriktive Strukturpolitik hier eine Bremse eingeschaltet hat. Äußeres Zeichen dieser Entwicklung ist die überdurchschnittliche Entwicklung des sogenannten Binnenhandels in der EWG.

Wie nun auch die politischen Zukunftsaussichten zu beurteilen sein mögen, auf jeden Fall sollten die Bundesregierung und die übrigen Mitgliedstaaten eine weiterführende, gestaltende Europapolitik betreiben, um das Erreichte zu sichern und fortzuführen; und dazu gehört in erster Linie eine gemeinsame Konjunktur- und mittelfristige Wirtschaftspolitik in der EWG.

Ich habe zu zeigen versucht, daß eine solche Anstrengung notwendig ist, wenn unsere eigenen nationalen Bemühungen Erfolg haben sollen. Ich möchte aber nicht verschweigen, daß für uns in Brüssel die Konzeption einer mittelfristigen Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht nur ein notwendiges Hilfsmittel oder gar Übel ist, sondern für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft grundlegende Bedeutung hat.

Es handelt sich ganz einfach darum, die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele der EWG für die nächsten Jahre festzulegen und die besten Methoden zur Erreichung dieser Ziele auszuwählen. Dabei sind Zielkonflikte zu vermeiden, eventuelle Prioritäten festzulegen und die Methoden zu bestimmen, die der Marktwirtschaft entsprechen.

Solche Zielsetzungen sind in der EWG noch notwendiger als im nationalen Bereich, da einmal die Meinungen über Ziele und Methoden vielfach auseinandergehen (allgemein anerkannte Vorurteile fehlen), zum anderen Mehrheitsentscheidungen in diesem Bereich nicht vorgesehen sind, wohl auch nicht praktikabel wären, so daß die Kommission ganz und gar auf ihre Überzeugungskraft, auf die Güte ihrer Argumente angewiesen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## III.

Zur Illustration möchte ich hier zwei mir besonders wichtig erscheinende Aspekte hervorheben.

1. Die Konkretisierung der wirtschaftspolitischen Rahmenbestimmungen des Vertrages von Rom, soweit sie für die mittelfristige Wirtschaftspolitik relevant sind.
2. Die Entwicklung von gesellschaftspolitischen Leitbildern für die Gemeinschaft und von geeigneten Methoden für ihre Durchsetzung.

*Zu 1.*

Im Gegensatz zu den sehr detaillierten Bestimmungen über die Verwirklichung der Zollunion enthält der Vertrag von Rom für die Herstellung der Wirtschaftsunion nur recht allgemein gehaltene Rahmenbestimmungen. Die Schöpfer des Vertrages von Rom gingen dabei von der sich in der Folgezeit als durchaus realistisch erwiesenen Hypothese aus, daß sich mit der Herstellung der Freizügigkeit mehr oder weniger automatisch ein Zwang zu einer Annäherung und immer gleichförmigeren Gestaltung der Wirtschaftspolitik ergeben würde. Überdies glaube ich nicht, daß eine solche Detaillierung des Vertrages von Rom überhaupt wünschenswert ist. Bei der Dynamik unseres Wirtschaftsgeschehens und der damit verbundenen Neuartigkeit der sich jeweils ergebenden wirtschaftspolitischen Probleme würde dies wahrscheinlich immer wieder neue Vertragsanpassungen erfordern. Diese sind — wie die Praxis der vergangenen Jahre gezeigt hat — wegen der Notwendigkeit eines einstimmigen Beschlusses und der Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten häufig nur sehr schwierig oder überhaupt nicht durchzusetzen.

Zur Ausfüllung der Rahmenbestimmungen des Vertrages von Rom ist daher ein elastischeres Verfahren vorzuziehen. Die Entwicklung von Leitlinien in einem Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik stellt eine solche elastische Lösung dar. Sie haben gegenüber alle Einzelheiten regelnden Vertragsartikeln den großen Vorteil, daß sie auf die jeweiligen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Probleme ausgerichtet werden und insbesondere auch Prioritäten für die verschiedenen wirtschaftspolitischen Aktionen setzen können. Da für die Gemeinschaft ausdrücklich eine jährliche Anpassung der Programme vorgesehen ist, besteht damit die Möglichkeit, diese Leitlinien der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung anzupassen und die Prioritäten zu verschieben. Es entspräche dabei durchaus der Dynamik des Integrationsprozesses, wenn die Leitlinien in zunehmendem Maße verbindlicheren Charakter erhielten.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sofern die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen dies erfordern, können dabei auch solche Gebiete einbegriffen werden, für die der Vertrag von Rom keine besonderen Vorschriften enthält. Ein charakteristisches Beispiel hierfür ist die Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung. Abgesehen von einer kurzen Erwähnung im Zusammenhang mit der gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 41) werden die Probleme der Forschung im Vertrag von Rom nicht behandelt. Doch werden die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und ein stetiges und rasches Wirtschaftswachstum auf mittlere Sicht in entscheidendem Maße von dem Umfang und der Qualität unserer heutigen und zukünftigen Forschungsanstrengungen bestimmt werden.

*Zu 2.*

Bei den Diskussionen, die wir auf der Ebene der Gemeinschaft im Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik über die Gestaltung und Koordinierung der wirtschaftspolitischen Aktionen hatten, ergab sich immer wieder die Frage nach dem „Wozu". Bei der Konjunkturpolitik kann vielleicht die Idee einer Feuerwehr im Vordergrund stehen, deren Hauptziel es ist, ein Feuer, d. h. ein wirtschaftliches Ungleichgewicht, möglichst rasch unter Kontrolle zu bringen, bei der mittelfristigen Wirtschaftspolitik bedarf es mehr: Es muß eine Antwort auf die Grundfrage allen wirtschaftspolitischen Handelns gefunden werden; welche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitbilder soll unsere Wirtschaftspolitik anstreben? Ich bin nicht so vermessen zu sagen, daß das erste Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik hierauf schon eine Antwort gegeben hat; doch ist es sehr zu begrüßen, daß bereits das erste Programm eine enge, nur auf das Wirtschaftswachstum ausgerichtete Sicht vermeidet; es begreift vielmehr zugleich auch soziale und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen ein. Das gilt sowohl für den Vorentwurf des Ausschusses als vor allem auch für die Zufügung der Kommission: In beiden Teilen sind in allen Kapiteln wie ein roter Faden die Ansätze für eine gesellschaftspolitische Gesamtkonzeption zu erkennen. Eine Vertiefung dieser Ansätze im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik würde einen wesentlichen Beitrag, nicht nur zur wirtschaftlichen, sondern auch zur sozialen, kulturellen und politischen Integration unserer sechs Länder darstellen. Es ist selbstverständlich, daß dabei entscheidender Ausgangspunkt immer die Ziele des Vertrages von Rom sein müssen.

## IV.

Allerdings darf uns die rasche Ausarbeitung des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik nicht darüber hinwegtäuschen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß nach wie vor noch erhebliche Unterschiede in den Auffassungen der sechs Mitgliedstaaten bestehen — sowohl was die Konkretisierung der Rahmenbestimmungen des Vertrages von Rom als auch die Ausarbeitung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Leitbilder anbetrifft. Das vielleicht wichtigste positive Ergebnis des ersten Programms liegt darin, daß die Vertreter der sechs Regierungen und die Kommission bei einer so schwierigen und umfangreichen Materie in verhältnismäßig kurzer Zeit eine gemeinsame Sprache gefunden haben. Dabei haben zwei wesentliche Elemente eine Rolle gespielt:

1. Die weitgehende Gleichartigkeit der wirtschaftlichen Probleme in den kommenden Jahren;
2. eine gewisse Annäherung der Positionen zwischen Frankreich und Deutschland, die bisher die beiden Extreme darstellten.

*Zu 1.*

Es ist fast verblüffend — entspricht aber im Grunde genommen den Fortschritten des wirtschaftlichen Integrationsprozesses —, wie stark sich die wirtschaftlichen Problemstellungen in den meisten Mitgliedsländern angenähert haben. Alle stehen vor raschen Änderungen in der Nachfrage- und Angebotsstruktur; fast alle haben mit einem starken Arbeitskräftemangel zu kämpfen; qualifizierte Arbeitskräfte sind überall knapp; in allen droht der private Verbrauch zu schnell zu wachsen und der Bedarf an privaten und öffentlichen Investitionen nicht ausreichend befriedigt zu werden; alle haben mit fühlbaren Kosten- und Preissteigerungen zu kämpfen. Diese Gleichartigkeit der wirtschaftspolitischen Probleme hat es wesentlich erleichtert, gemeinsame Lösungen anzustreben. Dabei hat trotz der Krise, die die EWG 1965/66 durchgemacht hat, sicherlich das Bewußtsein der sechs Regierungen eine erhebliche Rolle gespielt, daß ein wirtschaftspolitischer Alleingang einem wirtschaftlichen und politischen Selbstmord nahekäme und die sechs Länder, welche politischen und institutionellen Differenzen zwischen ihnen auch bestanden haben, heute bereits zu einer wirtschaftlichen Schicksalsgemeinschaft zusammengewachsen sind.

*Zu 2.*

Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland ist eine gewisse Wandlung in der wirtschaftspolitischen Grundeinstellung gegenüber der Programmierung festzustellen.

So ist im V. französischen Plan eine deutliche Hinwendung zu den Prinzipien einer Wettbewerbswirtschaft zu erkennen, und zwar sowohl auf den Binnenmärkten als auch hinsichtlich einer stärkeren Öffnung der französischen Volkswirtschaft nach außen. Kennzeichnend ist in



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesem Zusammenhang unter anderem, daß in der französischen Planung die quantitativen Zielsetzungen, namentlich was die Sektoren anbetrifft, in den Hintergrund getreten sind. Sie haben weder für die Unternehmen noch für die Regierung verbindlichen Charakter, sondern tragen vielmehr die Kennzeichen einer „nationalen Marktuntersuchung", an der sich die freien Entscheidungen der Unternehmer orientieren können. Der Staat verpflichtet sich zwar, im Rahmen seiner Möglichkeiten diese Ziele anzustreben und zur Richtschnur seines wirtschaftspolitischen Handelns zu machen; er garantiert aber nicht ihre Realisierung und ordnet sie eindeutig den qualitativen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen einer hohen Beschäftigung, Preisstabilität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit unter. Um die Erfordernisse der Preisstabilität näher zu bestimmen, tritt als neues Element zu der bisher praktizierten volumenmäßigen Programmierung der Güter- und Dienstleistungsströme im V. Plan die Programmierung der Einkommens- und Finanzierungsströme. Auch sie bleibt nur richtungsweisend; sie überträgt dem Staat keinerlei Zwangsbefugnis, noch pflanzt sie dem Einzelnen den Willen zur Bürgertugend ein, sondern soll größenordnungsmäßig die Grenzen des Wünschenswerten und Möglichen aufzeigen. Doch ist sie eine wesentliche Voraussetzung für einen effizienten und rationellen Einsatz der Instrumente (Steuerpolitik, Geld- und Kreditpolitik, Einkommenspolitik usw.) zur globalen Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs, die ordnungspolitisch in allen Mitgliedstaaten bejaht wird. Zugleich ist eine Verlagerung der Schwerpunkte der französischen Planung auf die stärkere Herausarbeitung der öffentlichen Programme und ihrer Auswirkungen zu erkennen. Zwei Punkte sind in dieser Hinsicht besonders bezeichnend: Bei den Arbeiten zum V. Plan wurde zum ersten Mal auch eine umfassende mehrjährige Vorausschau der Entwicklung der öffentlichen Finanzen erstellt; zum anderen enthält der V. Plan Ansätze für eine „Regionalisierung", d. h. er wird zum Instrument auch für die Regionalpolitik.

Obwohl noch bis vor kurzem in der Bundesrepublik *von der Regierung* alle Vorstellungen einer längerfristigen Planung, Programmierung oder Vorausschau mit Skepsis aufgenommen wurden, wird heute die Notwendigkeit längerfristiger Überlegungen als Voraussetzung für eine effiziente Wirtschaftspolitik anerkannt. Dies äußert sich vor allem in zwei Tendenzen: Einmal in den Bemühungen um eine mehrjährige Programmierung der öffentlichen Finanzen nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder und Gemeinden, für die die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden sollen; zum anderen darin, daß die Bundesregierung heute selbst Globalprojektionen für die großen Aggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufstellt. Die Erfahrungen bei den Arbeiten im Rahmen der mittelfristigen Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik *der Gemeinschaft* haben zu dieser neuen Haltung erheblich beigetragen. Die Vertreter der Bundesregierung konnten sich aus wahrscheinlich sehr stichhaltigen Gründen nicht mit den fünfjährigen Projektionen einverstanden erklären, die unabhängige Experten in der bei der Kommission bestehenden Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven erstellt haben. Sie sahen sich daher veranlaßt, für das mittelfristige Programm eigene Projektionen auszuarbeiten, wobei es sich um die ersten offiziellen Arbeiten dieser Art in einem Bundesministerium handelte. Es ist zu hoffen, daß diese Projektionen nicht nur nach Brüssel geschickt wurden, um dort für die Arbeiten des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik zu dienen, sondern daß auch in den zuständigen Ministerien von diesem Hilfsmittel Gebrauch gemacht wird. Sie sehen also eine Annäherung und gleichzeitig eine Akzentverschiebung hinsichtlich der Tätigkeit der öffentlichen Hand, die interessanterweise — hierauf hat Herr Professor Arndt bereits hingewiesen — in *beiden* Ländern stiefmütterlich behandelt wurde.

## V.

Damit habe ich bereits einen sehr wichtigen Punkt der mittelfristigen Wirtschaftspolitik gestreift, nämlich das Verhältnis zwischen quantitativer Vorausschau und einer längerfristigen Programmierung der Wirtschaftspolitik. Es hat in dieser Hinsicht in der Vergangenheit häufig Mißverständnisse gegeben, und ich muß gestehen, daß seinerzeit auch das Aktionsprogramm der Kommission für die zweite Stufe vielleicht nicht klar genug formuliert worden war. Das erste Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik dürfte dagegen zur Klärung dieser Frage erheblich beigetragen haben. Die Arbeiten auf dem Gebiet der Projektionen sind eine wichtige Grundlage für die Ausarbeitung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Das durch die Projektionen gebotene Zahlenwerk ist ein Hilfsmittel, stellt selbst aber natürlich noch keine Politik dar. Die Projektionen sind daher auch keine quantitativen Zielsetzungen, die in weltoffenen Volkswirtschaften sowieso immer sehr fragwürdig bleiben müßten. Der Rat der Gemeinschaft hat hierzu anläßlich seines Beschlusses über die mittelfristige Wirtschaftspolitik am 15. August 1964 ausdrücklich erklärt, daß es nicht Aufgabe der mittelfristigen Wirtschaftspolitik ist, quantitative Zielsetzungen für die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten festzusetzen. Jedoch ist eine mittelfristige Wirtschaftspolitik ohne gewisse quantitative Angaben oder Überlegungen über das unter verschiedenen Bedingungen und wirtschaftspolitischen Hypothesen mögliche Wachstum kaum vorstellbar. Sie sind notwendig, um den für die Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik verantwortlichen Instanzen und den anderen Wirtschaftssubjekten einen Gesamtrahmen für ihre Wahlmöglichkeiten und Entscheidungen zu vermitteln, damit im voraus die auf sie zukommenden Probleme erkannt, kritische Punkte festgestellt und der Spielraum für die eine oder andere Maßnahme abgeschätzt werden können.

Wir müssen uns aber bewußt bleiben, daß es sich dabei nur um größenordnungsmäßige Vorstellungen handelt, die mit zahlreichen Unsicherheitsfaktoren behaftet sind, insbesondere auch mit dem Eintreten der ihnen zugrundeliegenden Hypothesen. So sehr auch die Methoden verbessert und verfeinert werden mögen, eine exakte mittelfristige Vorausschau wird bei der Dynamik unserer Wirtschaftsentwicklung und ihren sehr raschen Strukturwandlungen kaum zu erreichen sein.

Hinzu kommt, daß das Problem der Interdependenz zwischen Vorausschau und Wirtschaftspolitik, wenn ich von sogenannten Zielprojektionen absehe, gesehen werden muß. Implizite oder explizite liegen nämlich den Projektionen immer schon bestimmte Hypothesen über die voraussichtliche Wirtschaftspolitik zugrunde. Andererseits sollen die Projektionen gerade als Hilfsmittel für die Konzipierung der Wirtschaftspolitik dienen.

Um den Unsicherheitsfaktor so gering wie möglich zu halten, hat im übrigen die Kommission dem Rat empfohlen, für die quantitativen Vorausschätzungen unter verschiedenen Ausgangshypothesen Varianten zu entwickeln und außerdem die Vorausschätzungen regelmäßig zu überprüfen und an die tatsächliche Entwicklung anzupassen.

In der Tat stecken die Projektionsarbeiten auf der Ebene der Gemeinschaft erst in den Anfängen. Die von der unter der Leitung des früheren Generalsekretärs des belgischen Programmierungsbüros, Herrn Kervyn de Lettenhove, stehenden Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven ausgearbeiteten Projektionen beziehen sich nur auf die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung, die Entstehung des Bruttoinlandsproduktes nach großen Wirtschaftsbereichen sowie seiner wichtigsten Verwendungskategorien (privater und öffentlicher Verbrauch, Investitionen usw.). Sie wurden überdies nur in konstanten Preisen erarbeitet, so daß über das wichtige Problem der Preisstabilität an Hand der Projektionen nur sehr begrenzte Aussagen möglich sind. Es wird zu den zukünftigen Arbeiten gehören, auch Projektionen zu variablen Preisen zu entwickeln und quantitative Untersuchungen über die Entwicklung der Einkommens- und Finanzierungsströme in Angriff zu nehmen.

Allerdings glaube ich nicht, daß eine stärkere sektorale Aufgliederung der Projektionen uns wesentlich weiterbringen wird. Sie mögen zwar für die Vornahme von Kohärenztests einen gewissen Wert haben,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doch dürfen sie für die Wirtschaftspolitik als solche keine erheblichen Fortschritte ermöglichen. Je stärker man in das Detail vordringt, desto größer wird die Fehlermarge, zumal unsere Volkswirtschaften durch einen raschen Strukturwandel gekennzeichnet sind und in einem stetigen Liberalisierungsprozeß gegenüber der Außenwelt stehen. Außerdem sollte man nicht die Gefahr übersehen, daß Branchen, die aus strukturellen Gründen voraussichtlich unterdurchschnittlich an der gesamtwirtschaftlichen Expansion teilhaben werden, unter Berufung auf amtliche Projektionen den Wettbewerb einzuschränken suchen oder staatliche Stützungsmaßnahmen fordern — auch vielleicht sogar erhalten —, die zu einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen führen. Mittelfristige quantitative Überlegungen über die Entwicklungstendenzen einzelner Branchen scheinen mir nur dort gerechtfertigt, wo feststeht, daß die öffentliche Hand zugunsten dieser Bereiche intervenieren wird. Dabei darf es aber keinesfalls darum gehen, ihnen einen bestimmten Anteil am Sozialprodukt zu sichern, sondern nur, die Vorstellungen über notwendige Anpassungsmaßnahmen, die im übrigen möglichst von vornherein zeitlich zu begrenzen wären, zu präzisieren.

## VI.

Damit berühre ich bereits ein Problem, das für mich als dem für die Wettbewerbspolitik der EWG verantwortlichen Mitglied der Kommission besonders wichtig ist: das Verhältnis von mittelfristiger Programmierung und Wettbewerb. Gerade hier dürfte das erste Programm viele falsche Vorstellungen über eine europäische Programmierung berichtigen können. Das Bekenntnis zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb als einer wesentlichen Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele der mittelfristigen Wirtschaftspolitik ist ein allgemeines Leitmotiv dieses Programmes. Der Ausschuß stellt ausdrücklich im Kapitel I des Vorentwurfs fest:

> „Im Rahmen der globalen Maßnahmen zur Erreichung der großen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele des EWG-Vertrages ist das freie Spiel des Marktes in den Bereichen, in denen ein befriedigender Wettbewerb herrscht, eines der wichtigsten Mittel, um auch die Zielsetzungen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik und insbesondere den rationellsten Einsatz der Produktionsfaktoren zu gewährleisten; es stellt somit ein außerordentlich wichtiges Element für den wirtschaftlichen Fortschritt dar. Aus diesem Grunde ist es von großer Bedeutung, daß der Wettbewerb durch eine aktive Wettbewerbspolitik erhalten und dort, wo er unzulänglich ist, hergestellt und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gefördert wird. Die im Vertrag von Rom festgelegten Wettbewerbsregeln stellen hierfür einen geeigneten Rahmen dar."

Auch im Kapitel II heißt es unter anderem zur Wettbewerbspolitik: „Es sollte soweit wie möglich vermieden werden, daß aus außerökonomischen Gründen Beihilfen jeglicher Art eine dauernde Festlegung von Ressourcen zur Folge haben, die an anderer Stelle eine produktivere Verwendung finden könnten, und daß die Wirkungen von Beihilfen sich ganz oder teilweise gegenseitig aufheben.

Solche Unternehmensabsprachen, die wegen ihrer wettbewerbsverfälschenden Wirkungen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, sollten weiterhin durch eine aktive Kartellpolitik bekämpft werden."

Im Zusammenhang mit der Einkommenspolitik wird außerdem festgestellt, daß in einem erheblichen Maße Preispolitik in der Praxis mit der Wettbewerbspolitik übereinstimmt, da der Wettbewerb dort, wo er wirksam ist, die sicherste Garantie gegen ungerechtfertigte Preiserhöhungen bietet.

Diese Beispiele, die durch weitere ergänzt werden könnten, zeigen Ihnen, daß, entgegen seinerzeit häufig geäußerten Befürchtungen, die europäische Programmierung keinen Gegensatz zu den Grundsätzen einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung darstellt, sondern die grundlegende Steuerungsfunktion des Wettbewerbs voll anerkennt. Programmierung und Wettbewerb sind komplementär: Der Wettbewerb ist das geeignetste Mittel zur Koordinierung der freien Planentscheidungen der privaten Unternehmer und Konsumenten; die Programmierung der Wirtschaftspolitik — und um eine solche Programmierung handelt es sich auf der Ebene der Gemeinschaft — soll ihrerseits optimale Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte miteinander zu einer möglichst harmonischen Entfaltung kommen und zu einem optimalen, stetigen und ausgewogenen Wirtschaftswachstum unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und der inneren und äußeren Stabilität führen.

Die Rolle der mittelfristigen Programmierung ist dabei eine doppelte: Erstens muß sie für ein gesundes makroökonomisches Klima sorgen, worin das Wachstum des gesamten realen Güter- und Dienstleistungsangebots mit dem der monetären Gesamtnachfrage in Übereinstimmung steht, ohne daß Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht gefährdet werden. Mittelfristige Wirtschaftspolitik und Konjunkturpolitik müssen sich hierbei gegenseitig ergänzen. Während jedoch die Konjunkturpolitik notgedrungenermaßen überwiegend über die Beeinflussung der Nachfrageströme das Gleichgewicht herzustellen sucht, sollte sich die mittelfristige Wirtschaftspolitik in erster Linie darum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bemühen, Nachfrage und Angebot über eine Förderung des Produktionspotentials und erst subsidiär über die Beeinflussung der Einkommens- und Finanzierungsströme in Einklang zu bringen. Aus diesem Grunde ist es nicht sehr erstaunlich, daß das Schwergewicht der Leitlinien des ersten Programms auf der Politik zur Förderung des globalen Angebots (Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik, Investitionspolitik, Forschungspolitik, Verstärkung des Wettbewerbs, Anpassung der Unternehmensgrößen an die modernen technischen und ökonomischen Gegebenheiten sowie Verbesserung der sektoralen und regionalen Strukturen) liegt.

Zweitens geht es im Rahmen der Programmierung darum, die spezifischen Aufgaben des Staates, die nicht durch den Markt gesteuert werden können, in Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu bringen. Dabei müssen alle größeren strukturellen Engpässe, die ein stetiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum stören könnten, verhindert bzw. beseitigt werden. In einem ausgezeichneten Gutachten, das der frühere niederländische Wirtschafts- und Finanzminister Prof. Zijltsra in Zusammenarbeit mit Professoren aus den Mitgliedsländern der Gemeinschaft über die Wirtschaftspolitik und Wettbewerbsproblematik in der EWG und ihren Mitgliedstaaten für die Kommission erarbeitet hat, werden drei Arten solcher Engpässe unterschieden: Engpässe regionaler Art, Engpässe bei den Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital und Know-how) sowie Engpässe in der Marktstruktur (mangelnde Markttransparenz, monopolistische Tendenzen bzw. Kartellbildung). Auch hier ist zu unterstreichen, daß das erste Programm eindeutig darauf ausgerichtet ist, die Aufmerksamkeit der Institutionen der Gemeinschaft und der Regierungen der sechs Mitgliedstaaten auf diese Engpässe zu richten und geeignete Maßnahmen für ihre Beseitigung vorzuschlagen. Selbstverständlich war es dabei wegen der Kürze der Zeit und der sehr schwierigen Materie noch nicht möglich, zu allen Gebieten sehr detaillierte Leitlinien zu entwickeln, doch zeigen insbesondere die Ausführungen über die Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik sowie die Regionalpolitik, denen jeweils ein besonderes Kapitel im ersten Programm gewidmet wird, in welche Richtung die europäische Programmierung steuert.

Ohne jegliche Überspitzung in der Formulierung kann ich hier daher feststellen, daß diese ganz eindeutig darauf ausgerichtet ist, uns nicht weniger Wettbewerb, sondern mehr und besseren Wettbewerb zu bringen.

## VII.

Im Mittelpunkt der Europäischen Programmierung sollten die öffentlichen Finanzen stehen, da sie der bevorzugte Aktionsbereich der Re-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gierungen sind und weitgehend Umfang und Qualität der spezifischen Aufgaben der öffentlichen Hand bestimmen. Allerdings bestehen hier zwischen den Mitgliedstaaten noch recht erhebliche Unterschiede. So erstaunlich es scheinen mag, in dieser Hinsicht ist die Bundesrepublik bisher am weitesten vorangeschritten. In den anderen Ländern — und das gilt auch für diejenigen, die schon seit längerem allgemeine Wirtschaftspläne entwickelt haben — wurde bisher die Programmierung der öffentlichen Finanzen vernachlässigt. Dafür dürften zwei Gründe maßgeblich sein: Einmal traditionelle Haushalts- und Verwaltungspraktiken, an der jahrhundertealten Regel der parlamentarischen Bewilligung der jährlichen Haushaltspläne starr festzuhalten und diese nicht durch Mehrjahrespläne zu ergänzen; zum anderen der Charakter der allgemeinen Wirtschaftsplanung in diesen Ländern, die wie z. B. in Frankreich in der unmittelbaren Nachkriegszeit mit erheblicher Rohstoff- und Devisenknappheit entstanden ist und zunächst ausschließlich auf die realen Güter- und Dienstleistungsströme ausgerichtet war; in einer solchen Planung war für eine umfassende Programmierung der öffentlichen Finanzen kaum ein Platz zu finden. Doch wies ich schon darauf hin, daß der V. französische Plan auch in dieser Hinsicht einen bemerkenswerten Wandel aufzeigt.

Ich möchte hier daher auf die Notwendigkeit einer mehrjährigen öffentlichen Haushaltsprogrammierung etwas ausführlicher eingehen. In der Tat sind die in den nächsten Jahren auf uns zukommenden Probleme im Bereich der öffentlichen Finanzen in allen Mitgliedsländern so groß, daß hier ein Umdenken erforderlich ist.

Die öffentliche Finanzpolitik kann in einer modernen Volkswirtschaft und bei den heutigen finanzpolitischen Größenordnungen nicht mehr in den starren Rahmen eines Haushaltsjahres gepreßt werden. Sowohl mit Rücksicht auf die Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses als auch auf einen möglichst effizienten Einsatz der angesichts des großen Kollektivbedarfs viel zu begrenzten öffentlichen Mittel ist es erforderlich, über mehrere Jahre hinweg die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben vorauszuplanen. Ich stelle mir dies konkret etwa wie folgt vor:

Alle Regierungen sollten — wie es das Konjunkturstabilisierungsgesetz für die Bundesrepublik übrigens bereits vorsieht — verpflichtet werden, den Parlamenten eine mittelfristige Vorausschau der Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. In ihr müßten die Prioritäten zeitlich, sachlich und regional miteinander abgestimmt werden. Sie sollten damit zum entscheidenden Koordinierungsinstrument für die Planung und Durchführung der öffentlichen Aufgaben werden, und zwar sowohl funktionell zwischen den verschiedenen sachlichen Ausgabenkategorien als auch für die Koordinierung zwischen den verschiedenen nationalen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentlichen Hoheitsträgern (z. B. in Deutschland Bund, Länder und Gemeinden) und vor allem auch auf der Ebene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Es wäre Aufgabe der Parlamente, sowohl über die Gesamtgrößen eines solchen mittelfristigen öffentlichen Finanzprogramms (Einnahmen, Ausgaben, Finanzierung eventueller Defizite usw.) als auch über die verschiedenen Prioritätsstufen für die großen Ausgabenkategorien oder einzelner Tranchen zu entscheiden. In den Rahmen dieser mehrjährigen Optionen könnten dann die jährlichen Haushaltspläne hineingestellt werden. Dabei wären in den jährlichen Haushaltsgesetzen die besonderen konjunkturellen Erfordernisse zu berücksichtigen und ein konjunkturell erwünschtes Vorziehen oder Verschieben bestimmter Ausgaben zu beschließen. Entscheidend ist, daß die jeweiligen Prioritätsstufen eingehalten werden und vorrangige Aufgaben auch mit Vorrang durchgeführt und nur weniger wichtige Ausgaben, d. h. Ausgaben mit geringer mittelfristiger Prioritätsstufe, zurückgestellt werden. Wir würden damit die bisherige Praxis vermeiden können, daß ohne genügende Rücksichtnahme auf die längerfristigen wirtschaftspolitischen Bedürfnisse Ausgabensteigerungen bewilligt oder zu Zwecken des notwendigen Haushaltsausgleichs Ausgabenkürzungen dort vorgenommen werden, wo sie aus längerfristigen wirtschaftlichen Gesichtspunkten unerwünscht sind. Damit würden außerdem die politische Rolle, d. h. das Entscheidungsrecht, unserer Parlamente ganz erheblich verstärkt und die Haushaltsdebatten wieder zum Angelpunkt der parlamentarischen Verantwortung werden. Sofern Regierung, Parteien oder Interessengruppen neue Ausgabenwünsche anmelden oder die Prioritäten verschieben wollen und das Parlament diese zu akzeptieren bereit ist, müßte es zugleich auch darüber entscheiden, welche weniger wichtigen, d. h. mit niedrigerer Prioritätsstufe versehenen Ausgaben dafür zurückgestellt werden sollen und in welcher Größenordnung; wenn ihm eine solche Verschiebung der Prioritäten zwischen einzelnen Ausgaben nicht opportun erscheint, müßte es bestimmen, ob statt dessen die Einnahmen — insbesondere die Steuern — erhöht werden sollen. Damit ein solches Verfahren in der Praxis anwendbar ist, sind allerdings zwei Bedingungen zu erfüllen:

Erstens muß sich in weit stärkerem Maße als bisher darum bemüht werden, die Auswirkungen öffentlicher Maßnahmen auf die öffentlichen Haushalte und die Gesamtwirtschaft möglichst weitgehend quantitativ zu erfassen und sichtbar zu machen, und zwar ebenfalls über längere Zeiträume hinweg: Entscheidend ist nämlich nicht allein die heutige Höhe einer Subvention oder Steuererleichterung, sondern auch, was sie in 5 Jahren für den Staatshaushalt bedeutet und welche direkten und indirekten Belastungen — zum Beispiel durch einen minder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

produktiven Einsatz der Ressourcen — dadurch für die Volkswirtschaft als Ganzes entstehen.

Zum anderen genügt es nicht, einmal alle fünf Jahre einen solchen Fünfjahresplan aufzustellen, da man dann am Ende der Periode vor einem finanzpolitischen Vakuum stehen würde. Eine solche mehrjährige Programmierung der öffentlichen Finanzen setzt vielmehr voraus, daß jedes Jahr oder mindestens alle zwei Jahre unter Verschiebung des Endjahres bzw. der Endjahre die Programme neu aufgestellt werden und sozusagen ein kontinuierlicher Programmierungsprozeß eingeführt wird. Wenn man die notwendige enge Verklammerung zwischen dieser Programmierung und der mittelfristigen Wirtschaftspolitik sichern will, setzt dies voraus, daß sowohl für die mittelfristigen Projektionen als auch für die Anpassung der Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der gleiche Rhythmus vorgesehen wird. Für die Gemeinschaft ist dies für das Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik im Beschluß des Rates ausdrücklich vorgesehen. Bei den gesamtwirtschaftlichen Projektionen verfolgen bisher dagegen die Länder, die wie z. B. Frankreich offizielle Pläne oder Programme entwickelt haben, nicht zuletzt auch wegen der erheblichen technischen Schwierigkeiten die Praxis, nur einmal alle fünf Jahre derartige Projektionen aufzustellen (z. B. 1960/65 und dann wieder 1965/70). Hier wird es darauf ankommen, bald eine gemeinsame Linie auf der Ebene der Gemeinschaft zu finden.

Bereits dieses Beispiel der Projektionen zeigt Ihnen, welche technischen und administrativen Schwierigkeiten gerade auch auf der europäischen Ebene zu überwinden sind. Die mittelfristige Wirtschaftspolitik und Programmierung der öffentlichen Finanzen als ihr Kern wirft erhebliche Probleme für die nationalen und europäischen Verwaltungen auf. Sie erfordert in vieler Hinsicht ein Umdenken und ein Lösen von traditionellen Verwaltungsgewohnheiten. Es geht in einem modernen Gemeinwesen nicht mehr allein um eine Konzipierung und Durchführung einzelner Gesetze, Gesetzesbestimmungen oder Verwaltungregeln, sondern es geht vor allem um ein Denken in großen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesamtzusammenhängen, es geht um ein Erfassen der Interdependenzen und der Setzung und Anwendung von Prioritäten im gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich. Es geht schließlich auch darum, die uns zur Verfügung stehenden modernen technischen Hilfsmittel (Computer, Rechenmaschinen, Nachrichtenübermittlungsgeräte usw.) sich in unserer Verwaltung voll zunutze zu machen. Dafür bedarf es sicherlich einer gewissen Zeit, aber es kommt darauf an, den notwendigen Anpassungsprozeß in der Verwaltungsstruktur möglichst rasch zu beschleunigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## VIII.

Die mittelfristige Programmierung steht in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch an ihrem Anfang. Es genügt in diesem Zusammenhang nicht, in regelmäßigen Zeitabständen Programme abzufassen, sondern es gilt auch, dafür zu sorgen, daß die Leitlinien dieser Programme von allen Mitgliedstaaten und den Institutionen der Gemeinschaft zur Richtschnur ihres Handelns gemacht werden. Hier mag in Zukunft noch mancher Konfliktstoff liegen. Es gibt bisher praktisch keine Möglichkeit, die Leitlinien juristisch durchzusetzen. Erfolg und Mißerfolg der mittelfristigen Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft hängen damit weitgehend von der Überzeugungskraft der Kommission und der Mitgliedstaaten untereinander sowie der Leitlinien selbst ab, das wirtschaftspolitisch Vernünftige zu tun. Dennoch sollte man nach den bisherigen Erfahrungen die Chancen für einen Erfolg nicht unterschätzen. Der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG hat zunächst einmal für die Durchführung der mittelfristigen Programme die folgenden Verfahren vorgesehen, die — sofern sich dies als notwendig erweist — später verbessert und erweitert werden könnten:

— Die Information über die in den Mitgliedstaaten getroffenen bzw. beabsichtigten Maßnahmen ist ständiger Tagesordnungspunkt des Ausschusses. Zur Erleichterung dieser Information stellen die Dienststellen der Kommission regelmäßig eine Liste der wichtigsten getroffenen bzw. in Vorbereitung befindlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf.

— Unabhängig von dieser regelmäßigen Information übermittelt jede Delegation im Herbst jeden Jahres ein Memorandum über die in ihrem Lande verfolgte Wirtschaftspolitik, in dem nach einem einheitlichen Schema die im abgelaufenen Jahr getroffenen und im kommenden Jahr beabsichtigten wirtschaftspolitischen Maßnahmen erläutert werden. Der Termin wurde deshalb so gewählt, weil im Herbst in den meisten Mitgliedstaaten anläßlich der Haushaltsberatungen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik für das kommende Jahr festgelegt werden.

— Schließlich arbeiten die Dienststellen der Kommission jedes Jahr auf Grund der von den Mitgliedstaaten übermittelten Wirtschaftsbudgets für den Ausschuß einen Bericht aus, in dem die Wirtschaftsentwicklung im abgelaufenen Jahr und die Wirtschaftsaussichten für das kommende Jahr mit den mittelfristigen wirtschaftlichen Perspektiven konfrontiert werden.

Um der Gefahr von Doppelarbeiten mit den anderen Ausschüssen — Währungsausschuß, Ausschuß für Konjunkturpolitik und Ausschuß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für Haushaltspolitik — zu begegnen, wird die Kommission einmal im Jahr die Präsidenten der vier Ausschüsse zu einer gemeinsamen Sitzung einladen, in der ihre Arbeitsprogramme aufeinander abgestimmt werden.

Es scheint mir aber wichtig hervorzuheben, daß die mittelfristige Wirtschaftspolitik nicht allein ein Anliegen einer Gruppe von Experten und hohen Regierungsbeamten bleiben darf. Sie ist von so fundamentaler Bedeutung für das allgemeine gesellschaftspolitische, wirtschaftliche und soziale Klima, daß alle — Politiker, Sozialpartner, die Wirtschaft und nicht zuletzt vor allem auch die Wissenschaft — aktiv daran teilnehmen müssen. Die Kommission mißt daher der Diskussion der Programme im Europäischen Parlament und im Wirtschafts- und Sozialausschuß eine sehr wichtige Rolle bei. Doch möchte ich auch gerade an Sie, die Vertreter der Wissenschaft, die Bitte richten, sehr aufmerksam die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik zu prüfen und mit Kritik und Vorschlägen uns auf dem Wege weiterer Fortschritte zu unterstützen. Die Kommission hat sich von Anfang an den Rat der Wissenschaft immer gern zunutze gemacht, weil wir der Meinung sind, daß diese Fragen nicht allein von der Verwaltung oder den politisch Verantwortlichen — gewissermaßen im Verfahren der ständigen Eingebung — gelöst werden können. Dazu sind die Dinge zu kompliziert und komplex geworden; sie erfordern nicht nur eingehende Sachanalysen, sondern auch die Beleuchtung unter den verschiedensten (juristischen, wirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen) Aspekten. Wir haben dabei je nach der zu lösenden Aufgabe verschiedene Methoden gewählt:

a) Einzelne ständige wissenschaftliche Berater beraten die Kommission oder einzelne Kommissionsmitglieder bei der Lösung der laufenden Aufgaben.

b) Einzelgutachten durch Sachverständige.

c) Gutachten einer Gruppe von wissenschaftlichen Sachverständigen — meist unter Federführung eines Vorsitzenden, der den Bericht macht — über Grundsatzfragen. Ich erwähne hier das Gutachten von Professor Neumark über die Steuerharmonisierung und das Gutachten von Professor Zijlstra über die Wettbewerbspolitik. Während der Erstellung der Gutachten finden häufig Diskussionen mit den zuständigen Kommissionsmitgliedern und hohen Beamten statt, die die Gutachter aber nicht in ihrer Freiheit der Meinungsäußerung beeinträchtigen.

d) Schließlich gemischte Gruppen aus Professoren, Beamten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, manchmal auch unter Mitwirkung von Mitgliedern der Kommission (politische Ebene).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich möchte nun hier nicht untersuchen, welches Verfahren sich für welche Materien als am zweckmäßigsten erwiesen hat — das wäre eine Aufgabe für sich —, sondern zu zwei Fragen Stellung nehmen, die in zunehmendem Maße die Diskussion interessieren:

1. Sollen und können sich die Wissenschaftler auf die Darstellung der Tatsachen und die Analyse beschränken oder nehmen sie auch an der politischen Entscheidung teil?
2. Liegt in der „Verwissenschaftlichung" eine Gefahr für unsere demokratische Ordnung, wird insbesondere die Rolle des Parlaments dadurch beeinträchtigt?

Die erste Frage wird m. E. der wirklichen Problemstellung nicht gerecht. Wenn politische Entscheidung die Option für bestimmte wertgebundene Ziele bedeutet und die Festlegung der Methoden für die Erreichung dieser Ziele, so wäre es eine Täuschung anzunehmen, daß die Analyse der zu beurteilenden Tatsachen vorgenommen werden kann, indem man vollkommen von den möglichen Zielen abstrahiert. Die Fragestellung, die Auswahl und Zuordnung der Tatsachen wird von der möglichen Zielsetzung beeinflußt, und Wertvorstellungen fließen bemerkt oder unbemerkt in die Argumentation ein. Die Trennung beider Bereiche, Analyse einerseits und Entscheidung andererseits, ist meist eine Illusion. Es handelt sich also im Verhältnis zwischen Politiker und Sachverständigem nicht um ein Gegeneinander, sondern um ein Miteinander. Worauf es für die Praxis ankommt, ist folgendes:

Wertvorstellungen sollten nicht im Gewande technisch ableitbarer Erfahrungstatsachen auftreten, sondern explizite gemacht werden.

Wünschenswert ist ferner die Aufstellung *mehrerer* Hypothesen, die es ermöglichen, Möglichkeiten und Folgen verschiedener Zielsetzungen zu beschreiben.

(Ein gutes Beispiel scheint mir das Professorengutachten über die Rentenreform zu sein.)

Die Option muß dem politisch Verantwortlichen überlassen bleiben. Dabei kann es entweder um die Wahl zwischen verschiedenen aufgezeigten Hypothesen oder um die Wahl zwischen Handeln und Nichthandeln gehen.

Wird so verfahren, so kann auch die zweite Frage nach der Vereinbarkeit einer solchen Entwicklung mit unserer demokratischen Ordnung positiv beantwortet werden. Es kommt darauf an, dem Parlament wieder den Blick für die großen Optionen freizumachen und es aus der Last der Einzelreglementierung zu befreien. Ich habe dies schon für die Finanzpläne der öffentlichen Hand betont, möchte diesen Gedanken aber ganz allgemein für die großen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungen vertreten. Gute Analysen, Beschrei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bung der Ziele und Zielkonflikte, Hypothesen für die Methoden würden dem Parlament wieder eine wirkliche Mitwirkung am politischen Geschehen garantieren. Darüber hinaus sollte das Schwergewicht von der Verwaltung und Einzelentscheidung stärker auf die politische Kontrolle, eine der vornehmsten Aufgaben zur Erhaltung der Freiheit, verlegt werden.

All dies erfordert ein starkes Umdenken. Ohne gewisse Änderungen in der Organisation unserer noch allzu sehr kameralistischen und hierarchischen Verwaltung wird es nicht abgehen. Ein langwieriger und schwieriger Prozeß; deswegen sollte man unverzüglich damit beginnen. Die Kommission wird die enge Zusammenarbeit mit der Wissenschaft fortsetzen und vertiefen und nach geeigneten Formen für die Lösung der verschiedenen Aufgaben suchen. Das Thema der diesjährigen Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist ein sehr fruchtbarer Beitrag in dieser Richtung, und wir werden ihre Ergebnisse sehr sorgfältig studieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Plenar- und Generaldiskussion

Diskussionsleiter: Prof. Dr. Dr. Carl *Föhl* (Berlin)

Prof. Dr. *Wessels* (Köln):

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Herr von der Groeben hat sehr eindringlich die Probleme dargelegt, die in der EWG bei der Durchführung von Programmierungen auftauchen. In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft dürften sich die Meinungen über die Brauchbarkeit dieser neuen Methode der Vorausschätzung im Laufe der Jahre wohl in mancher Hinsicht gewandelt haben. Natürlich wird sich eine übernationale Organisation, die eine wirtschaftliche Koordinierung der Mitgliedstaaten durchsetzen soll, ständig mit Strukturveränderungen der einzelnen Volkswirtschaften beschäftigen. Die Programmierung ist aber mehr als eine Analyse von Entwicklungstendenzen; sie sucht ökonomische Fakten und Zusammenhänge, die für das Wachstum entscheidend sind, für einen längeren Zeitraum quantitativ vorauszuschätzen.

Für einen Außenstehenden ist es nicht gerade einfach zu erkennen, ob und in welchem Umfang sich die EWG dieser neuen Prognosemethode zu bedienen beabsichtigt. Sie hat eine Vielzahl von Vorentwürfen, Entwürfen und Memoranden vorgelegt, aus denen jedoch nicht mit voller Klarheit zu erkennen ist, welche Bedeutung sie der Programmierung zuerkennt. Ein gewisser Wandel des Standpunktes scheint mir aber unverkennbar. Ursprünglich glaubte die EWG, ihre Aufgaben weitgehend mit Hilfe der Programmierung lösen zu können; später aber trat dieser Gedanke gegenüber dem anderen zurück, daß die EWG vor allem die wirtschaftspolitischen Ziele der Mitgliedstaaten zu koordinieren habe, ohne jedoch selbst quantitative Analysen durchführen zu müssen — eine Aufgabe, die sicherlich dem Wortlaut des Vertrages von Rom entspricht. Vielleicht war die ursprüngliche Einstellung durch die Tatsache mitbestimmt, daß in Brüssel nicht wenige — unzweifelhaft hochqualifizierte — französische Experten tätig waren, die in ihrem eigenen Land im Rahmen der Planifikation seit langem ähnliche Methoden angewendet hatten. Jedenfalls gab das ursprüngliche Aktionsprogramm für den zweiten Abschnitt und das Memorandum vom 24. Okt. 1962 der EWG der Programmierung einen viel weiteren Raum als der Programmentwurf für die mittelfristige Wirtschaftspolitik



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1966—1970 des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik, der in diesem Jahre veröffentlicht wurde. In ihm sind aber die Vorausschätzungen einer unabhängigen Sachverständigengruppe, die bei der Kommission arbeitet, ausgewertet worden. Sie stellen echte Programmierungen für jeden Mitgliedstaat dar; darüber hinaus haben die Sachverständigen Vergleiche zwischen den Projektionen für die einzelnen Volkswirtschaften durchgeführt. Bei der Durchführung ihrer Aufgaben kann also die EWG Programmierungen als Orientierungshilfen, insbesondere zur Festlegung von Prioritäten verwenden.

Die Zurückhaltung der EWG gegenüber einer sehr weitgehenden Verwendung der Programmierung entspricht nach meiner Meinung durchaus dem heutigen Entwicklungsstand und den Anwendungsmöglichkeiten quantitativer Vorausschätzungen. Es ist schon mehrfach auf die Problematik der Programmierung hingewiesen worden. Trotzdem drängen die Aufgaben, die sich die moderne Wirtschaftspolitik setzt, immer wieder dazu, derartige Methoden anzuwenden. Wir bemühen uns heute, unsere Wirtschaftspolitik viel rationaler zu gestalten, als es früheren Generationen möglich erschien. Wir stecken heute unsere Ziele sehr weit, indem wir versuchen, die Ungewißheit auf ein Mindestmaß zu beschränken und Fehlentscheidungen, die früher die Wirtschaftspolitiker für unvermeidbar hielten, möglichst auszuschließen. Ein solches Maß an Rationalität können wir aber nur erreichen, wenn wir die Größe wichtiger Veränderungen im Wirtschaftsablauf, z. B. des Sozialprodukts oder der Investitions- und Konsumrate, für einen bestimmten Zeitraum exakt zu bestimmen in der Lage sind. Erst dann läßt sich entscheiden, ob bestimmte Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, die wir heute ergreifen, wirtschaftlich zweckmäßig sind oder nicht. Obwohl aber die Prognosemethoden ständig verfeinert werden, obwohl wir heute mit Hilfe der Elektronik Rechenoperationen vollziehen können, die früher schon wegen des extrem hohen Kostenaufwandes nicht durchführbar waren, können wir keinesfalls die Veränderungen aller Variablen, die für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses in der Zukunft maßgebend sein werden, exakt vorausbestimmen. Daher ist es ein reiner Zufall, wenn die tatsächliche Entwicklung genau der Prognose entspricht. Jede dieser Rechnungen aber stellt einen Fortschritt dar, wenn sie das Maß an Ungewißheit über die künftige Entwicklung mindert. Das ist erreicht, wenn die künftigen Größenordnungen der entscheidenden wirtschaftlichen Zusammenhänge in der Gegenwart wenigstens ungefähr richtig erkannt werden. Aber es scheint mir nicht sinnvoll, Programmierungen dann durchzuführen, wenn man eine sehr große Anzahl wichtiger Variabler einfach konstant setzen muß, weil jede Annahme über ihre Entwicklung mehr oder weniger willkürlich wäre. In der aktuellen Situation halte ich eine für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

alle Mitgliedstaaten gemeinsame Prognose angesichts der unterschiedlichen Ziele der Wirtschaftspolitik, des verschiedenen Ausnutzungsgrades der Ressourcen, des Fehlens gleichartiger Ordnungsprinzipien, erheblicher Unterschiede in der Ausnutzung des technischen Fortschrittes, für wenig aufschlußreich. Weit eher scheint mir eine Programmierung für jedes einzelne Land möglich zu sein. Aber man sollte diese Methoden nicht anwenden, wenn die Ungewißheit über die Annahmen, die ihr zugrunde liegen, so groß ist, daß eine eklatante Fehlanalyse wahrscheinlicher ist als eine der Entwicklung tatsächlich entsprechende Vorausschau. Das Vertrauen in die Programmierung wird in der Öffentlichkeit nicht gerade gestärkt, wenn man leicht eine lange Reihe von zweifellos fehlerhaften Voraussetzungen zusammenstellen kann. Herr Arndt hat sehr eindrucksvoll auf das „Versagen" der „drei Weisen" in einer früheren Energieprognose hingewiesen. Dieses Beispiel zeigt aber, wie schwer es ist, die Faktoren, die tatsächlich die Entwicklung gestalten, richtig vorauszubestimmen. Die Luxemburger Prognose war mit dem besten Sachverstand durchgeführt worden, der damals zur Verfügung stand; auch waren die Annahmen, die der Untersuchung zugrunde lagen, sehr sorgfältig formuliert. Man kann den Verfassern der Prognose, die sich nachher als so fehlerhaft erwies, höchstens vorwerfen, daß sie eine technische Entwicklung, die zum Auftreten neuer Energieträger führte, nicht vorausgesehen haben. Wäre die Deckung des Energiebedarfs tatsächlich in so hohem Maße von der Steinkohlenförderung abhängig geblieben wie damals, als der Bericht, der „drei Weisen" geschrieben wurde, so wären zweifellos die von ihnen erwarteten Wirkungen eingetreten, und die Energielücke, die vorausgesagt wurde, wäre tatsächlich entstanden.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung, die sich auf die Durchführung der Programmierung bezieht. Die Methoden, die sie verwendet, sind ursprünglich nicht zur Lösung volkswirtschaftlicher Probleme erarbeitet worden, sie stammen vielmehr aus den Naturwissenschaften und sind z. B. oft bei Wettervoraussagen angewendet worden. Diese Herkunft schließt natürlich in keiner Weise aus, daß die Verfahren auch für wirtschaftliche Prognosen verwendbar sind. Aber die sie handhaben, sind Statistiker und Mathematiker, die bisweilen kein wirkliches Verhältnis zur realen Wirtschaft haben und es manchmal nicht für sehr wesentlich halten, ob ihre Resultate durch die Entwicklung bestätigt werden oder nicht. Es scheint mir daher besonders wichtig, daß diese Experten in enger Verbindung mit Nationalökonomen arbeiten, damit die wirtschaftliche Fragestellung immer beachtet wird.

In vielen Publikationen der EWG, z. B. bei der Begründung des neuen Aktionsprogramms für die zweite Stufe, wird immer wieder auf die Bedeutung des Wettbewerbs hingewiesen. Ständig kehrt die



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bemerkung wieder, die Programmierung solle den Wettbewerb nicht ausschalten. Manche Formulierungen deuten darauf hin, daß die Meinungsverschiedenheiten über die Rolle des Wettbewerbs innerhalb der EWG noch nicht ganz ausgetragen sind. Man darf diese Hinweise aber wohl so verstehen, daß innerhalb des Rahmens, den die EWG setzt, der Wettbewerb das wichtigste Koordinierungsinstrument sein soll: das entspricht zweifellos auch dem Wortlaut der Römischen Verträge. Ich persönlich glaube aber auch, daß der Wettbewerb in der Tat sehr viel zur Beseitigung von Ungewißheiten und Unsicherheiten beitragen kann. Viel zu wenig wird die Bedeutung des Wettbewerbs als eines Informationsinstrumentes beachtet. In einer gegebenen Situation sind sehr oft die Auswirkungen bestimmter Entwicklungen, z. B. die wirtschaftliche Bedeutung neuer Produktionsverfahren oder das Auftreten einer neuen Substitutionskonkurrenz, nicht klar voraussehbar. Kommen aber die verschiedenen Verfahren im Wettbewerb zur Anwendung, so wird das überlegene Verfahren sehr bald erkennbar, und die Gewinne, die mit dem neuen Verfahren erzielt werden, regen andere Unternehmen an, die neue Methode zu übernehmen.

Grundsätzlich bedürfte es aber zweifellos auch einer Erörterung, ob nicht in der jüngsten Entwicklung der EWG Ziele, die sie nach den Römischen Verträgen verfolgen sollte, zurückgedrängt worden sind. In der Gemeinschaft wurden in den letzten Jahren zahlreiche Entscheidungen gefällt, die zwar zu einer intensiveren Arbeitsteilung unter den Mitgliedstaaten führten, den wirtschaftlich oft noch günstigeren Austausch mit überseeischen Volkswirtschaften aber einengten. Im Agrarsektor ist diese Tendenz deutlich erkennbar, in der Energiewirtschaft tauchen immer wieder ähnliche Pläne auf. Die EWG darf nicht zu einem Instrument werden, das zwar zu einer Steigerung der Produktivität durch Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes beiträgt, aber verhindert, daß durch freien weltwirtschaftlichen Austausch ein noch höherer Produktivitätsgrad erreicht wird. (Beifall.)

Diskussionsleiter: Ich danke Ihnen, Herr Kollege Wessels, für Ihre Ausführungen. Sie waren außerordentlich interessant, und ich hätte Ihnen gern noch eine halbe Stunde mehr gegönnt. Leider ist das nicht möglich. Darf ich die weiteren Diskussionsredner zum Referat von Herrn von der Groeben bitten, sich auf eine sehr kurze Zeit, nicht über fünf Minuten, zu beschränken.

Prof. Dr. *Jürgensen* (Hamburg):

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich glaube, das Referat von Herrn von der Groeben sollten wir mit dem grundlegenden Referat von Herrn Giersch zusammen sehen. Die Krite-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rien für den Fortschritt in der Wirtschaftspolitik, wie ihn Herr Giersch definiert hat, sind die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in bezug auf die Preissteigerungsrate. Es ergibt sich jetzt die Frage, welche zusätzlichen Rezepturen wir für diesen Fortschritt aus dem eben gehörten Referat entnehmen können.

Das Referat hat uns eine Erweiterung gegenüber dem Ansatz von Herrn Giersch gebracht. Herr von der Groeben ist nicht, wie Herr Giersch, bei der außenwirtschaftlichen Absicherung einer auf die einzelne Volkswirtschaft bezogenen Stabilisierungspolitik stehengeblieben, sondern hat die internationale Koordinierung der Konjunkturpolitik in den Vordergrund gerückt. Ich glaube, daß das eine nützliche Erweiterung ist. Die Frage aber, die ich im Zusammenhang mit den weiteren Ausführungen stellen möchte, lautet: Ist es wirklich zweckmäßig, die mittelfristige Wirtschaftspolitik mit der Konjunkturpolitik und mit der Wettbewerbspolitik zu verknüpfen, mit anderen Worten: gesamtwirtschaftliche Struktursteuerung, Niveausteuerung und einzelwirtschaftliche Ordnungspolitik in einen Ansatz hineinzunehmen? Sollten wir nicht den Bereich der Konjunkturpolitik den Gremien überlassen, die wir dafür schon haben, nämlich dem Währungsausschuß, dem Ausschuß für die Konjunkturpolitik und dem Ausschuß der Zentralbankgouverneure, und dafür Koordination und Effizienz verbessern. Und sollten wir nicht die Wettbewerbspolitik den einzelstaatlichen ordnungspolitischen Entscheidungen überlassen, um uns im Bereich der mittelfristigen Wirtschaftspolitik dann ganz auf die Strukturpolitik, die Regionalpolitik und die Abstimmung der Infrastrukturplanung zu konzentrieren? In diesen Bereichen wären angesichts der bestehenden Divergenzen schon kurzfristig erhebliche Verbesserungen unserer Produktivität zu gewinnen, sei es direkt, sei es über die Auswirkungen auf die Produktivität der privaten Investitionen. Denken Sie nur an die Möglichkeit der Abstimmung und Rangordnung öffentlicher Investitionen, wie sie Herr Neumark in seinem Referat vor uns ausgebreitet hat. Die etwas düstere Prognose bezüglich der sinkenden Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität könnte so vielleicht ein wenig aufgehellt werden.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sollte sich dazu entschließen, für die mittelfristige Wirtschaftspolitik nicht nur auf einem Meßtischblatt die überhaupt gegebenen Möglichkeiten abzustecken, sondern in einer Generalstabskarte die unabdingbaren Sachverhalte zu schraffieren, die hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit nicht utopisch sind und von den Regierungen bald und umfassend durchgesetzt werden könnten. Denken Sie an den Bereich der Verkehrspolitik, wo einfach nicht weitergearbeitet werden kann, weil die notwendigen Entscheidungen fehlen; denken Sie an die meist auch noch im nationalen Rahmen fehlende Abstimmung der Infrastrukturpolitik. Hier haben wir direkte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verbesserungsansätze, und zwar immer in dem Sinn, daß sich der Konflikt zwischen Produktivitätszuwachs und Stabilisierung entspannt. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sollte möglichst rasch einen Beitrag dazu leisten, die Gefahr sinkender Produktivitätszuwachsraten zu verringern und damit die Basis einer erfolgreichen Stabilisierungspolitik zu verbessern.

Das Referat von Herrn von der Groeben hat die Menge der Rezepturen, die wir der Wirtschaftspolitik anzubieten haben, erheblich vergrößert. Vielleicht sollte unsere Arbeit jetzt nicht auf mehr Instrumente, sondern auf praktikablere gerichtet sein. Einen etwa dadurch ausgelösten Boom nach effizienterer Wirtschaftspolitik würde auch Herr Giersch nicht stabilisieren wollen. (Beifall.)

Dr. *Fürst*, Präsident des Statistischen Bundesamts a. D. (Wiesbaden):

Meine Damen und Herren! Wenn ich hier das Wort ergreife, so will ich nicht gerade sagen, daß ich jetzt aus der Froschperspektive das ergänzen möchte, was Herr von der Groeben hier von der hohen Warte des Politikers aus uns vorgetragen hat. Aber ich glaube, daß es vielleicht doch von einigem Interesse für Sie ist, wenn einer der vier deutschen Sachverständigen, die in Brüssel diese mittelfristigen Perspektiven erarbeitet haben, hier einmal etwas aus der praktischen Erfahrung sagt. Die Zeit verbietet allerdings, dabei die Verbindung zu all dem zu ziehen, was in den letzten Tagen hier gesagt worden ist. Ich hoffe, daß Ihnen trotzdem einiges von dem, was ich sagen werde, als Beispiel für die vielen Methoden — Herr Jürgensen hat das Rezepturen genannt — der Planung, über die in den letzten Tagen diskutiert worden ist, dienen kann.

Die Schwierigkeit beginnt eigentlich schon damit, daß aus dem ursprünglichen Aktionsprogramm der EWG nachher ein Kompromiß entstanden ist, in dem dieser Sachverständigengruppe der Auftrag erteilt wurde, eine mögliche und wahrscheinliche Entwicklung vorauszuschätzen und dabei unter Zugrundelegung verschiedener wirtschaftspolitischer Annahmen Alternativen aufzuzeigen. Wie immer bei Kompromissen, sieht die eine Seite nur den ersten Satz und die andere, die den zweiten Satz hineingebracht hat, nur diesen zweiten. Die deutsche Regierung sah hauptsächlich die Alternativen. Wir deutschen Sachverständigen haben uns dann auch als einzige bemüht, Alternativen aufzustellen. Die übrigen fünf Länder haben alle ein Planbüro mit einem großen Apparat dahinter zur Verfügung. Es war ziemlich selbstverständlich, daß diese nationalen Pläne zur Grundlage genommen wurden und daß von den Schätzungen regierungsunabhängiger Sachverständiger nicht mehr lange die Rede war. Ich habe an anderer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stelle — in der Diskussion zu dem Referat von Herrn Professor Arndt — schon ausgeführt, daß das meiner Ansicht nach auch nicht anders möglich ist. Eine Regierungsorganisation wie die EWG kann eben nur mit den Regierungszahlen arbeiten. Wir waren als Deutsche also in der besonderen Situation, daß es keine Regierungszahlen gab und daß wir auch keine konkreten wirtschaftspolitischen Annahmen in Erfahrung bringen konnten, die wir hätten zugrunde legen können, mit Ausnahme des berühmten „magischen Dreiecks" anhand dessen man aber nur schwer Alternativen aufstellen kann. So blieb man bezüglich der Alternativen im Grunde genommen bei Annahmen über Veränderungen der Ressourcen, also der Annahme einer etwas anderen Einwanderung, der Annahmen anderer Arbeitszeiten und dergleichen.

Hinzu kommt, daß diese Alternativen, die ja auch von Herrn Neumark gefordert worden sind, bei den Planländern gar nicht so beliebt sind. Sie haben mit ihrem Regierungsplan ein Ziel gesetzt, das für alle möglichen Stellen ein Leitbild sein soll. Sie wollen daher nicht sagen: es könnte auch so oder anders sein, sondern ihnen liegt daran, *eine* Zahl herauszustellen. Diese Länder waren also in der Frage der Alternativen, die wir immer vorgebracht haben, etwas schwerhörig.

Was konnte nun in einer solchen Situation geschehen? Wir mußten unserer Vorausschau selbstverständlich auch politische Annahmen zugrunde legen. Wir konnten dabei nur von der Annahme ausgehen, es bleibt mehr oder weniger alles wie es ist, d. h. bei der Tendenz zur Übernachfrage, weil wir spezielle politische Ziele und Wege von der Regierung nicht erfahren konnten. Das hat zu dem von Herrn von der Groeben angedeuteten Konflikt — der allerdings nicht so schrecklich tragisch ist — geführt. Wir haben z. B. angenommen, die Sozialpartner würden sich weiter so verhalten wie bisher. Von der Regierung haben wir sogar angenommen, daß sie sich mit ihren Ausgaben an die reale Steigerung des Sozialprodukts hält. Trotzdem war man der Meinung, daß unsere Annahmen weitere Preissteigerungen bedeuten würden. Es hieß dann: in einem Dokument, das von der Regierung unterschrieben wird, darf nicht implizite eine Preissteigerung vorgesehen sein. Im Endeffekt ist dann herausgekommen, daß statt der vorausgeschätzten 4,2 % realer Zuwachsrate die Regierung selber einen Vorschlag gemacht hat, der mit 3,5 % Zuwachs arbeitet, wobei die Idee, daß bei weniger Wachstum auch weniger Preissteigerung eintreten würde, eine gewisse Rolle gespielt hat. Man muß allerdings zugeben, daß eine solche Vorausschau für die Regierung schon deshalb von weittragender Bedeutung ist. weil sie gleichzeitig den Rahmen für die mittelfristige Finanzpolitik abgibt, und da arbeitet man vorsichtshalber lieber mit der niedrigeren Rate von 3,5 %, damit nicht mehr Geld verplant wird, als hinterher hereinkommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Beruhigung von Herrn Wessels möchte ich sagen: die Namen Föhl, Gleitze, Bauer und mein eigener Name geben ja wohl ausreichend Gewißheit, daß wir nicht von Ökonomen beaufsichtigt werden müssen. (Beifall. — Prof. Dr. Wessels: Sie nicht!) Sie sagten, daß mit Elektronengehirnen gerechnet wird. Soweit ich weiß, verfügt auch die EWG noch nicht über eine genügend große Anlage und vor allem fehlt es an dem umfassenden Zahlenbild mit dem sie gefüttert werden könnte. Immerhin will ich Ihnen insoweit recht geben, als eine gewisse Neigung, die Perspektiven mathematisch zu sehen, durch einen Teil der handelnden Personen bestimmt war. Auf der Seite des Generalsekretariats sind die Herren mit ökonometrischen Tendenzen stark vertreten, und da ist immer die Neigung zum Rechnen groß.

In dem Zusammenhang spielt auch das andere, was Sie sagten, eine Rolle. Es ist in die Tat ein schwieriges Unterfangen, wenn man aus der Addition von langfristigen Reihen von sechs Ländern, die zunächst noch gar keine Gemeinschaft gebildet haben, und aus der Entwicklung seit 1950 die künftige Entwicklung der Gemeinschaft extrapolieren will. Wir haben immer dagegen angekämpft und haben gesagt: der Agrarmarkt wird anders aussehen, die Außenhandelsbeziehungen werden im Gemeinsamen Markt anders sein usw. Man kann beim besten Willen nicht die Entwicklung aus Reihen, die sich auf die Zeit seit 1950 erstrecken, extrapolieren. Da ist es besser, man überlegt sich ohne Apparat, wie die Entwicklung vielleicht aussehen könnte, und prüft, wie das paßt. Herr Krengel würde sagen: hier in diesem Raum muß man „Kohärenztest" dazu sagen, — aber es bleibt das gleiche. (Heiterkeit.)

Wir haben also entsprechende Vorschläge gemacht. Sie sind auch in einem Dokument der EWG veröffentlicht. In der Bundestagsdrucksache, die die Regierungsvorlage enthält, ist zugesagt worden, daß nicht nur die Regierungsprojektion, sondern auch die Projektion der Sachverständigen veröffentlicht werden würde. Das ist jetzt aber Sparmaßnahmen zum Opfer gefallen. (Heiterkeit.) Das hat Herrn Gleitze veranlaßt, in den letzten Wirtschaftswissenschaftlichen Nachrichten der Gewerkschaften den sachlichen Text zu veröffentlichen, um wenigstens die wissenschaftliche Diskussion über die Methoden zu ermöglichen. Leider steht in dem Bericht noch gar nicht einmal alles drin was diskutiert worden ist. Eine der Anfangsschwierigkeiten war, daß zur gleichen Zeit in dem von Herrn Staatssekretär Langer geleiteten Ausschuß an dem Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik gearbeitet wurde. Der Ausschuß für die quantitativen Perspektiven mußte also tätig werden, ohne daß ihm vorher genau gesagt werden konnte, welche Wege einer gemeinsamen mittelfristigen Wirtschaftspolitik eigentlich begangen werden sollten. Die quantitativen Voraus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schätzer wußten also nicht recht, welche Größen gebraucht werden. Zunächst war in der Hauptsache von Einkommenspolitik die Rede — Herr Schneider hört den Ausdruck sicherlich nicht gerne — auch die Investitionsfinanzierung spielte eine Rolle. Hier handelt es sich also um nominelle Geld- und Finanzierungsströme, nicht mittelbar um Güter- und Leistungsströme.

Meiner Ansicht nach muß man bei den zukünftigen Arbeiten in irgendeiner Form zu Vorausschätzungen nomineller Entwicklungen kommen. Hier sind erste Vorarbeiten auf dem Gebiet der relativen Preisentwicklung geleistet worden. Man hat untersucht, wie es mit der allgemeinen Preisentwicklung aussehen würde, wenn die Industriepreise stabil bleiben. Das hat schon ganz interessante Ergebnisse gebracht, die aber in dem Bericht noch nicht aufgeführt sind.

Ich darf noch eine vielleicht schon zum Allgemeinen überleitende Bemerkung anfügen, die die Terminologie betrifft. Trotz der von Herrn Bundesminister Scheel zitierten Äußerung, wir sollten keine Angst von dem Ausdruck „planen" haben, hat der Ausdruck Planung im Programm dieser Tagung einen sehr weiten Inhalt bekommen. Meine Bitte geht dahin, daß man jetzt nicht ins andere Extrem verfällt. Herr Jöhr hat schon gesagt, daß die mildeste Form die informative Planung sei, und ich glaube, das, was in der EWG gemacht worden ist, würde unter den Begriff „informative Planung" fallen. Wenn wir klar von „Vorausschätzung" und „Vorausschau" anstatt von „Planung" sprächen, würden wir bei der politischen Seite, die nun mit diesen Zahlen als Orientierungsmittel handeln soll, wahrscheinlich besser ankommen, als wenn wir jetzt alles unter der Flagge „Planung" segeln lassen. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Es ist genau wie in der Kirche: auch da wendet sich der Pfarrer vor allem an diejenigen, die nicht da sind.

Prof. Dr. *Dürr* (Erlangen — Nürnberg):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich teile die Skepsis von Herrn Kollegen Wessels bezüglich unserer gegenwärtigen Prognosemöglichkeiten, ganz gleich, ob die Prognosen ökonometrisch oder sonstwie zustande kommen. Ich glaube aber, daß für große Teile des Programms der mittelfristigen Wirtschaftspolitik die quantitativen Vorausschätzungen, die gemacht worden sind, ohne Bedeutung sind. Dieser Sachverhalt tritt wohl etwas hinter diesen umfangreichen und sorgfältigen Berechnungen zurück. Große Gebiete, die Herr von der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Groeben genannt hat, und auch andere, die er nicht genannt hat und die im Programm stehen, bedürfen überhaupt keiner quantitativen Vorausschätzung, sie sind rein qualitativ-ordnungspolitischer Natur wie z. B. die Erhöhung der Flexibilität der Produktionsfaktoren, die Erhaltung einer dynamischen Investitionsneigung der Unternehmer — das klingt nach Schumpeter —, die Sicherung des Wettbewerbs, qualitative Regeln für die Finanzpolitik wie Finanzierung von Defiziten weniger durch Anleihen als durch Steuern, mehrjährige Haushaltsprogramme und die Beibehaltung der monetären Konjunkturpolitik. Das sind eigentlich ordnungspolitische Vorschläge.

Nun müssen wir uns fragen, ob denn die quantitative Vorausschätzung überhaupt keine Bedeutung für die mittelfristige Wirtschaftspolitik hat. Ich glaube, die Hauptschlußfolgerung aus der quantitativen Vorausschau, die in diesem Programm verarbeitet worden ist, ist die, daß das Hauptziel, welches in Zukunft gefährdet ist, die Preisstabilität bleibt und daß der Hauptengpaß die Arbeitskräfte sind, daß wir also in Zukunft weiterhin hauptsächlich eine Nachfrageinflation haben werden. Sollten die quantitativen Vorausschätzungen falsch sein, dann wären auch diese Erkenntnisse falsch und wir bedürften eines flexiblen Instrumentariums der Konjunkturpolitik, um bei falschen Prognosen die Richtung des wirtschaftspolitischen Eingriffs ändern zu können. Das müßte noch in ein künftiges Programm eingefügt werden. Unsere Konjunkturpolitik müßte kurzfristiger wirksam sein, als das jetzt der Fall ist.

Problematischer erscheint mir die Ungenauigkeit unserer quantitativen Vorausschätzungen bei der Einkommenspolitik zu sein, die jetzt so modern geworden ist, denn sie bedarf einer *genauen* quantitativen Vorausschätzung. Wir haben gestern noch von Herrn Kollegen Bombach gehört, daß wir auf Grund unserer bisherigen theoretischen Grundlagen eigentlich keine Schätzung der Produktivitätsentwicklung vornehmen können. Genau das brauchten wir aber für eine staatliche Beeinflussung der Lohnpolitik.

Es gibt noch einen anderen Punkt, bei dem die quantitativen Vorausschätzung eine Rolle spielt. An verschiedenen Stellen des Programms wird die „außerordentliche Bedeutung" der Investitionsquote der privaten Unternehmen für das Wirtschaftswachstum betont. Das ergibt sich scheinbar aus der modernen Wachstumstheorie. Aber ich glaube, empirische Untersuchungen zeigen immer mehr, wie lose der Zusammenhang zwischen der Investitionsquote der privaten Unternehmen oder der Gesamtinvestitionsquote einerseits und der Wachstumsrate andererseits ist. Auch wenn wir die Investitionsquote auf die einzelnen Wirtschaftszweige aufteilen, kommen wir nicht zu einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wesentlich engeren Korrelation. Aukrust[1] sagt ja auch auf Grund der verschiedenen makroökonomischen Produktionsfunktionen, die er gegenüberstellt, daß jene Größe, die bis zu 50 % des Wirtschaftswachstums erklärt, im organisatorischen, im menschlichen Bereich liegt, also vielleicht in der Ordnungspolitik, und damit sind wir wieder bei dem Teil des Programms, der von der quantitativen Vorausschätzung unabhängig ist. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Herr Krengel, ich gäbe Ihnen gern noch fünf Minuten, aber sie stehen uns leider nicht mehr zur Verfügung. Ich muß jetzt Herrn von der Groeben bitten, zu der Diskussion, die seinen Vortrag betraf, das Schlußwort zu sprechen.

Hans *von der Groeben,* Mitglied der EWG-Kommission (Brüssel):

Meine Damen und Herren! Auch ich will die fünf Minuten nicht überschreiten. Damit wird es unmöglich, auf viele Fragen, die hier angeschnitten worden sind, einzugehen.

Ich bin Ihnen sehr dankbar, daß Sie so aufmerksam dem zugehört haben, was ich etwas überfallartig vor Ihnen ausgebreitet habe. Es ist für uns schon ein Erfolg, wenn dem Prozeß der Verdrängung der Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Integration stellen, Einhalt geboten wird und die Beschäftigung mit dieser Frage überall so lebhaft wird, wie das hier der Fall war.

Nun zu einzelnen Diskussionsbeiträgen einige kurze Bemerkungen.

Herr Professor Wessels, ich glaube, daß von außen her die an dem ersten Programm vorgenommenen Änderungen wesentlich überschätzt worden sind. Wir haben im ersten Aktionsprogramm vielleicht etwas sehr allgemein formuliert und die Probleme noch nicht genau genug durchdacht. Das erste Aktionsprogramm stand politisch unter Zeitdruck. Es war das Aktionsprogramm für die zweite Stufe. Es gelang z. B. nicht, die Einzelfragen zwischen Herrn Marjolin und mir — er für die Makroökonomie, ich für die Wettbewerbsordnung zuständig — auszudiskutieren. Das ist dann nachgeholt worden, und das Aktionsprogramm, so wie es dann als Entscheidung der Kommission veröffentlicht worden ist, trägt schon die Züge, die Sie jetzt hier herausgehoben haben. Es werden keine allgemeinen Wachstumsziele, auch keine quantitativen sektoralen Ziele gesetzt, quantitative Voraussetzungen dienen als Hilfsmittel für ordnungspolitische Erwägungen und um das Zu-

[1] O. Aukrust, Factors of Economic Development: A Review of Recent Research. „Weltwirtschaftliches Archiv" 1964. — Derselbe, Investment and Economic Growth. „Productivity Measurement Review", No. 16 (1959), S. 35 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sammenspiel zwischen der Konjunkturpolitik, der Finanzpolitik und und Währungspolitik sicherzustellen. Diese Zusammenhänge sind noch nicht von herausgearbeitet und sicherlich in der Richtung, die Herr Dürr angedeutet hat, noch mit Fragezeichen versehen, so daß eine sorgfältige Erörterung stattfinden muß.

Herr Professor Jürgensen, ich kann Sie beruhigen: Der Zusammenhang, den ich dargestellt habe, war ein innerer Zusammenhang, kein institutioneller. Wir haben nicht die Absicht, die Gremien, die es in der EWG gibt — für die Konjunkturpolitik, für die Währungspolitik und für die mittelfristige Wirtschaftspolitik — zusammenzuwerfen. Ich wollte nur sagen, daß die Probleme zusammenhängen, und daß in der EWG eine Konjunkturpolitik nicht möglich ist, wenn man nicht von gewissen mittelfristigen Vorstellungen sowohl struktureller Natur wie auch quantitativer Natur ausgeht.

Auch zu den Fragen der Agrarpolitik und des Energiesektors habe ich einige Andeutungen gemacht. Allerdings ist dies vielleicht unbemerkt geblieben. Ich habe gesagt, daß eine Strukturpolitik notwendig ist, daß sie aber sehr häufig von nationaler Seite gebremst wird. In der Agrarpolitik machen die EWG-Kommission und insbesondere mein Kollege Mansholt große Anstrengungen, von einer bloßen Erzeugungspolitik zu einer mehr marktwirtschaftlich-wettbewerbsmäßigen Betrachtung fortzuschreiten. Ich möchte meinen, daß das Instrumentarium, das System der europäischen Marktordnungen eine solche Entwicklung zuläßt. Damit ist nicht gesagt, daß die bisher unternommenen Anstrengungen schon ausreichen. Aber ich glaube, daß das Instrumentarium benutzt werden könnte, um einerseits innerhalb des Gemeinsamen Markts die Produktionskräfte richtig anzusetzen, d. h. die Standortwahl zu verbessern, und um andererseits allmählich ein vernünftiges Zusammenspiel mit der Außenwelt zustande zu bringen.

Das sind natürlich Zukunftshoffnungen. Aber Sie können sicher sein, daß dieser Aspekt nicht vernachlässigt wird. Natürlich sind wir stark gebunden durch das, was wir vorfinden und wovon der Politiker nicht abstrahieren kann.

Auf die Energiewirtschaft möchte ich nicht näher eingehen. Man kann aber nicht sagen, daß die Gemeinschaft in einer falschen Richtung gewirkt hat. Wir haben vor fünf Jahren ein nach meiner Ansicht sehr vernünftiges und realisierbares Konzept für die Energiepolitik entwickelt. Wir sind aber seinerzeit an den Regierungen und auch an den Interessenten gescheitert.

Zu den Ausführungen von Herrn Fürst habe ich keine Bemerkungen zu machen. Er hat sehr klar geschildert, wie die Sache in der Praxis aussieht. Ich will nicht bezweifeln, daß in meinem Referat die Schwie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rigkeiten vielleicht etwas zu kurz gekommen sind. Man kann in einem Referat über die Gesamtsituation, wie ich es gehalten habe, nicht alle Einzelheiten behandeln. Bei aller gebotenen Skepsis scheint mir schon die Tatsache beachtenswert zu sein, daß die sechs Regierungen über Fragen der Wirtschaftspolitik miteinander sprechen, daß sie die Methoden miteinander verglichen und den Versuch machen, zu einer gemeinsamen Politik und koordinierten Methoden zu kommen.

Zum Schluß möchte ich das aufgreifen, was Herr Professor Jürgensen meinte, als er von Generalstabsarbeit sprach. Da stimme ich ihm vollkommen zu: Ohne ein weitgestecktes Ziel läßt sich in einer Organisation wie der EWG nicht arbeiten. Man muß dabei einerseits vermeiden, daß man die Dinge zu großflächig sieht, aber andererseits darf man auch nicht in den Perfektionismus verfallen, dem die Arbeit großer Verwaltungen leicht zuneigt. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, eigentlich sollten wir für die Generaldiskussion noch drei Stunden Zeit haben. Aber alles, was uns an Zeit bleibt, ist eine knappe halbe Stunde einschließlich des Schlußwortes des Herrn Vorsitzenden. Ich muß deshalb auch die Redner der Generaldiskussion bitten, sich denkbar kurz zu fassen.

Wir haben die Freude, zunächst M. Mordacq vom Commissariat du Plan in Paris zu hören. Es wird sicherlich alle interessieren, wie das, was hier vorgetragen worden ist, von einem Kollegen beurteilt wird, der schon seit längerer Zeit in der zuständigen französischen Behörde mitarbeitet.

Dr. P. *Mordacq,* Commissariat General du Plan (Paris):

Meine Damen und Herren! Ich möchte sozusagen als ein Praktiker der Planification einiges zu dieser Tagung beitragen.

Was die Rolle der Planung in einer Marktwirtschaft betrifft, möchte ich folgendes hinzufügen. Die Planung versucht meines Erachtens nicht nur, eine Diagnose für die Zukunft zu machen, sondern sie ist sozusagen auch das Werkzeug der mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Deshalb ist die Kohärenz, von der man hier schon gesprochen hat, so wichtig, aber nicht nur die Kohärenz von Ziffern und vorausschauender Gesamtrechnung, sondern auch die Kohärenz der Entwicklungsziele miteinander und die Kohärenz dieser Ziele und der Mittel der Wirtschaftspolitik. Deshalb hat der 5. Plan einen Unterschied zwischen einer rein richtungsweisenden Vorausschau und normativen Zielen gemacht.

Eine Folgerung daraus betrifft den Status des Planungsapparats. Insoweit möchte ich eine Anmerkung zu dem Referat von Professor

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arndt machen. Ich glaube, ein völlig unabhängiges Gremium mag wohl wissenschaftlich gut arbeiten, es kann aber nicht jene doppelte Funktion erfüllen, erstens eine Vorausschau und zweitens eine mittelfristige wirtschaftspolitische Zielsetzung zu erstellen. Es kann noch weniger Weisungen erteilen oder Subventionen verteilen. Allerdings kann die Planung auch nicht von einem Gremium betrieben werden, das zu einem üblichen Verwaltungszweig wird und in Kompetenzstreitigkeiten mit anderen Verwaltungen gerät. Ich verweise hier auf die Erfahrungen mit der französischen Planung, deren institutionelle Konstruktion etwas eigenartig ist. Das Plankommissariat in Frankreich ist nämlich unmittelbar dem Ministerpräsidenten unterstellt und hat doch stets den Ruf, geistig sehr unabhängig zu sein. Es spielt eine zentrale Rolle in der Verwaltung, aber es verwaltet keinen Fonds für wirtschaftliche Interventionen. Es hat einen beschränkten Personalbestand, aber 3- bis 4000 außenstehende Personen wirken in den Ausschüssen für die Vorbereitung des Plans mit. So ist ein Kompromiß empirisch geschaffen zwischen Unabhängigkeit und politischer Unterstellung.

Wirtschaftspolitik ist Politik; das ist hier schon gesagt worden. Ich möchte nur darauf hinweisen, daß wir in Frankreich über den 5. Plan zwei mehrtägige Parlamentsdebatten gehabt haben. In diesen Debatten hat die Volksvertretung die generellen Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gründlich erörtert und die Mehrheit und die Opposition haben sich über die wahren Probleme auseinandergesetzt.

Zum Schluß möchte ich noch etwas über das sagen, was ich die soziologischen Aspekte der Planung nennen würde. Ich glaube, daß in Frankreich die Planung eine erzieherische Rolle gespielt hat. Man sprach hier auch von „umdenken". Ich glaube, die Planung hat ein Umdenken in der Verwaltung, bei unseren Unternehmern und auch bei den Gewerkschaftlern gebracht. Nach dem Krieg war das Problem für Frankreich die Modernisierung der Wirtschaft. Jetzt ist es notwendig, Klarheit über die Bedingungen und Voraussetzungen des wirtschaftlichen und des sozialen Fortschritts zu schaffen. Hierbei spielt also in Frankreich die Planung eine bedeutende Rolle, indem sie versucht, die individuelle Wohlfahrt und den allgemeinen Fortschritt der Gesellschaft in Einklang zu bringen, und das ist in einer pluralistischen Gesellschaft eine wichtige Aufgabe. (Beifall.)

Dr. W. *Strigel* (München):

Im Laufe dieser Tagung wurde verschiedentlich auf time-lags zwischen wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnis und Anwendung dieser Erkenntnis in der Wirtschaftspolitik hingewiesen. Die Referate des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gestrigen Nachmittags haben gezeigt, daß diese time-lags auch für die Unternehmen gelten. Erlauben Sie mir hierzu eine kleine, mehr statistische Illustration:

Über 80 % der westdeutschen Industriefirmen besitzen keine schriftlich fixierten Pläne für den Zeitraum eines ganzen Jahres oder gar für mehrere Jahre. Die wenigen Firmen, die überhaupt Pläne für ein Jahr aufstellen, tun dies meist in Form von Einzelplänen für bestimmte Dispositionsbereiche oder Unternehmensteile. Diese Pläne sind aber in der Regel nicht aufeinander abgestimmt. Eine koordinierte Gesamtplanung unter Verwendung mathematischer Verfahren finden wir nur bei weniger als 1 % der industriellen Unternehmen. Selbst bei Berücksichtigung der Unternehmensgröße muß man sagen, daß heute etwa 90 % des Industrieumsatzes ohne Anwendung moderner Planungsmethoden getätigt werden. Sicher wäre es z. B. von einer kleinen Sägerei zuviel verlangt, solche Methoden zu benützen, aber immerhin entfällt die Hälfte des Industrieumsatzes auf Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten. Eine stärkere Anwendung moderner Planungsmethoden in diesen Betrieben sollte angestrebt werden. Daß die meisten Pläne nicht über ein Jahr hinausreichen und daß nur wenige Firmen über Alternativpläne verfügen, ist für die allgemeine Unsicherheit der Praxis auf dem Gebiet der Unternehmensplanung typisch.

Meine Angaben über die Verbreitung moderner Planungsmethoden in der Industrie sind eigene Schätzungen, die sich auf die Ergebnisse einer großen Umfrage des Ifo-Instituts über die industrielle Planung stützen, an der sich fast 1.600 Unternehmen beteiligt haben. Das Projekt wurde vom RKW und von INSEAD, einem Ausbildungszentrum für Unternehmernachwuchs in Fontainebleau, gefördert. Eine Analyse der Ergebnisse dieser Umfrage zeigt, daß Lehre, Forschung und Praxis noch weitere Voraussetzungen für eine breite Anwendung moderner Methoden der Unternehmensplanung schaffen müssen. Erst wenn die betriebswirtschaftlichen Planungsmethoden mehr Verbreitung gefunden haben, wird ein größerer Teil der Industrie in der Lage sein, Informationen aus einer mittelfristigen Programmierung gesamtwirtschaftlicher Größen durch staatliche oder private Institutionen nutzbringend für betriebliche Zwecke zu verwenden. Und erst dann dürfte die Veröffentlichung von mittel- und oder längerfristigen Wachstumsprognosen als Zielvorstellungen der Wirtschaftspolitik einen spürbaren Einfluß auf die einzelwirtschaftliche Planung ausüben. (Beifall.)

Diskussionsleiter:

Meine Damen und Herren, nachdem die Vorträge und Diskussionen abgeschlossen sind, sollten wir nicht auseinandergehen, ohne noch ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mal einen Blick auf die drei Tage zurückzuwerfen, die hinter uns liegen, drei Tage angestrengter Arbeit, angestrengten Zuhörens, angestrengten Bemühens um gegenseitiges Verständnis, drei Tage, von denen jeder seinen Höhepunkt hatte.

Herr von der Groeben hat vorhin gesagt, er habe in diesem Saal bisher nur klassische Musik gehört. Nun, das mag er vielleicht auf die Vorträge von Herrn Arndt und Herrn Jöhr bezogen haben. Allerdings verstehen wir ja in den Wirtschaftswissenschaften unter Klassik etwas anderes als die Musiker. (Heiterkeit.) Bei diesen beiden Referenten schien die exakte Analyse und Systematisierung des Stoffes noch im Vordergrund zu stehen, während das Referat von Herrn Giersch am Nachmittag, das einen brausenden Beifall fand und offenbar als ein Höhepunkt empfunden wurde, unmittelbar die uns in der Gegenwart vorwiegend beschäftigenden brennenden Probleme der Wirtschaftspolitik behandelte. Das also war gewiß nicht mehr klassische, sondern schon moderne Musik — einschließlich der Dissonanzen. Das gleiche gilt für den hervorragenden Vortrag von Herrn Neumark, der infolge seiner Erkrankung heute leider nicht mehr bei uns sein kann.

Wenn ich die Spanne betrachte, die zwischen dem Vortrag von Herrn Giersch und dem Vortrag von Herrn Neumark liegt — Herr Giersch sprach, wie Herr Jürgensen das eben ausgedrückt hat, über die Absicherung unseres inländischen Wirtschaftsablaufs gegen Störungen aus dem Ausland, Herr Neumark über die Finanzgestaltung der öffentlichen Hände — so scheint mir zwischen den beiden Themen eine nicht unwesentliche Lücke zu klaffen, eine Lücke, die uns Anregung geben sollte, weiter nachzudenken und vielleicht auch einmal auf einer Arbeitstagung die Brücke zwischen diesen beiden Gebieten zu suchen. Ich meine damit das Problem, das Sie, Herr Giersch, als gelöst vorausgesetzt hatten, nämlich die Bekämpfung jener Stabilitätsstörungen, die aus der Binnenwirtschaft selbst entstehen, durch fiskalpolitische Mittel. Wenn ich mich recht erinnere, haben sie gesagt, wir könnten annehmen, daß wir mit dem Beschäftigungsproblem an sich schon fertig werden. Ich bin nicht so sicher, daß wir damit so einfach fertig werden. Wir sollten meines Erachtens unsere Aufmerksamkeit auch weiterhin der Frage zuwenden, die wir früher schon so oft diskutiert haben, der Frage, welche Instrumente entwickelt werden könnten, um wenigstens jene Störungen der Geldwertstabilität aufzufangen oder zu dämpfen, die nicht einkommenspolitischen, sondern konjunkturdynamischen Ursprungs sind. Ich befürchte, daß wir mit Richtpunkten für die Faktorpreisbildung allein nicht zum Ziel kommen werden.

Diese beiden Tage waren jedenfalls für jeden von uns von höchstem Interesse. Das gilt auch für den Nachmittag, an dem die Betriebswirtschafter zu Wort kamen. Dort zeigte sich, daß in den Großunter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmungen weitgehend schon Methoden der Planung entwickelt worden sind, die auch für die Planung von Gesamtwirtschaften interessant sind. Nur wollen wir dabei nicht übersehen, daß zwischen den beiden Bereichen ein wesentlicher Unterschied besteht, nicht in der Notwendigkeit der Planung, sondern ein Unterschied in den Voraussetzungen. Im Unternehmen herrscht Autorität, ja oft Autokratie, existiert eine Spitze, die befehlen kann, während in der Gesellschaft eine demokratische Ordnung vorliegt. Wie die Methoden für eine gesamtwirtschaftliche Vorausplanung und ihre wirtschaftspolitische Verwirklichung in einer demokratischen Gesellschaft zu entwickeln sind, das können uns leider auch die Betriebswirte nicht ohne weiteres sagen.

Von besonderem Interesse war auch der heutige Tag. Eine solche freimütige Aussprache mit unseren Freunden — so darf ich wohl sagen — aus der Tschechoslowakei und aus Jugoslawien wäre vor einigen Jahren noch kaum denkbar gewesen. Der Ton, in dem miteinander verhandelt wurde, der von jeder Gehässigkeit, jeder ideologischen Verbohrtheit frei war und sich auf eine sachliche Erörterung unter Kollegen beschränkte, war so erfreulich, daß ich nur wünschen kann, daß wir unseren Meinungsaustausch möglichst bald wiederholen und ausbauen. (Beifall.)

Zum Schluß unserer Tagung hörten wir heute nachmittag den Vortrag von Herrn von der Groeben, den ich wohl als einen Spitzenreiter der Planification, der europäischen Programmierung bezeichnen darf, denn er ist ein führender Vertreter jener Organisation, die all das schon laufend tut, was in unseren Vorträgen immer wieder als notwendig bezeichnet worden ist. (Sie ist ja auch nicht so abhängig von einem Parlament wie unsere Bonner Regierung!) (Heiterkeit.) Wie die Ausführungen des Herrn von der Groeben von der Versammlung aufgenommen worden sind, das war für mich eine erneute Bestätigung des Gesamteindrucks, den diese Tagung auf mich gemacht hat und den ich nur mit den Worten aus dem schönen alten Studentenlied wiedergeben kann: o quae mutatio rerum!

Es ist noch nicht lange her, daß den Anfängen gewehrt wurde. Ich erinnere mich, daß ich vor einigen Jahren im erweiterten Vorstand einmal den Vorschlag gemacht habe, „Planung und Lenkung einer Marktwirtschaft" als Thema einer Jahrestagung zu wählen und daß mir geantwortet wurde, die Zeit sei dazu noch nicht reif. Man hatte recht, sie war noch nicht reif; aber wie schnell hat sich die Atmosphäre geändert! Es war, als wenn man jahrelang unter einer grauen Wolkendecke gelebt hätte und auf einmal die Sonne durchkam. Plötzlich sieht alles ganz anders aus, plötzlich ist überall blauer Himmel. Auf einmal denkt man anders, so gründlich anders, daß einige bereits glauben, warnen zu müssen, wir sollten nun nicht in der anderen Rich-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung übertreiben. Wir haben durch diese unsere Tagung einen großen Fortschritt gemacht.

Wenn man bedenkt, daß nicht nur der Tagungsort zwei Jahre vorher ausgewählt wird, sondern auch das Thema, dann darf man wohl sagen, daß die Verantwortlichen ein gesundes Gespür für das gehabt haben, was um diese Zeit aktuell sein würde.

Wir danken allen denjenigen, die zu dieser Tagung beigetragen haben; denn sie haben uns allen etwas mitgegeben, was uns bereichert für unsere eigene Arbeit, für unser eigenes Nachdenken. Danken können wir ihnen am besten, indem wir das, was wir gelernt haben verwerten und es fruchtbar machen in unserer Arbeit für eine bessere Zukunft.

Bevor ich nun dem Herrn Vorsitzenden das Wort übergebe, habe ich eine Ehrenpflicht zu erfüllen. Es ist mir eine ganz besondere Freude, daß mir als dem letzten Diskussionsleiter diese Pflicht zugefallen ist, die Pflicht nämlich, unserem verehrten Vorsitzenden, Herrn Professor Schneider, auf das herzlichste für alles zu danken, was er in den vier Jahren seiner Regierungszeit für uns alle, für den Verein für Socialpolitik, die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, getan hat. Er selbst hat es mir gestern leicht gemacht, Ihnen deutlich zu machen, welches Maß von Arbeit damit verbunden war; denn Sie haben ja beim Bankett gehört, wie er seinem Nachfolger, unserem Kollegen Arndt, plastisch geschildert hat, was da so alles auf ihn zukommen wird. Ich weiß, wie mühsam die Führung eines großen Verbandes ist. Wenn man bedenkt, daß Herr Kollege Schneider nicht nur sein Ordinariat voll wahrnimmt und eines der angesehensten Wirtschaftsforschungsinstitute in unserem Vaterlande leitet, wenn man hinzunimmt, daß er heute hier und morgen dort im Ausland ist, mit Ehren überhäuft, heute in Frankreich und morgen in Rio de Janeiro, wenn man weiß, was alles auf seinen Schultern lastet, dann versteht man erst zu würdigen, was es heißt, so nebenher auch die zeitraubende Arbeit der Vorbereitung einer solchen Tagung zu leisten.

Ich darf nun unserem lieben und verehrten Vorsitzenden in Ihrer aller Namen sagen, wie aufrichtig dankbar wir ihm sind, wie sehr der Verein für Socialpolitik, wie sehr wir alle Nutzen aus den Mühen gehabt haben, die er für uns auf sich genommen hat. (Lebhafter Beifall.)

Ich darf Herrn Kollegen Schneider jetzt bitten, das Schlußwort zu uns zu sprechen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

## Schlußwort

Prof. *Dr. E. Schneider:* Meine hochverehrten Damen und Herren! Darf ich zunächst Herrn Professor Föhl sehr herzlich danken für die freundlichen Worte, die er mir gewidmet hat. Sie waren allzu freundlich. Es waren arbeitsreiche Jahre, aber ich habe diese Arbeit gern getan. Es war eine Arbeit im Dienst unserer von uns allen so geliebten Wissenschaft, und diese Arbeit hat mir Freude bereitet. Ich kann nur hoffen und wünschen, daß sie meinem verehrten Nachfolger, Herrn Kollegen Arndt, ebensoviel Freude bereiten wird.

Die Arbeit dieser Tage, die wir nun abschließen, ist, so glaube ich, in jeder Beziehung fruchtbar gewesen. Die zentralen Probleme einer nationalen Wirtschaftspolitik und Planung sind in umfassender Weise vor uns ausgebreitet und diskutiert worden. Allen Herren Referenten, allen Diskussionsteilnehmern gebührt ein herzlicher Dank für ihre ausgezeichneten und anregenden Beiträge.

Aber einen ganz besonders herzlichen Dank schulden wir alle Ihnen, Herr Kollege Thalheim. (Beifall.) Sie haben der wissenschaftlichen Vorbereitung ein gerüttelt und geschüttelt Maß von Zeit und Energie gewidmet; Ihre Arbeit hat in diesen Tagen ihre verdiente Anerkennung und Krönung gefunden. Ich gratuliere Ihnen sehr herzlich.

Ebenso herzlich danke ich noch einmal der Stadt Hannover, dem Herrn Oberbürgermeister und seinen Mitarbeitern sowie der Direktion der Stadthalle für mannigfache Unterstützung, die uns in so freigiebiger Weise gewährt worden ist.

Ich danke aber auch sehr herzlich den Damen aus dem Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin und aus dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, die in diesen Tagen ehrenamtlich im Kongreßbüro gearbeitet haben und ein ganz erhebliches Arbeitspensum mit Geduld, mit Geschick und mit weiblichem Charme bewältigt haben. Möge Ihnen diese kleine Gabe aus der Hannoveraner Produktion die hoffentlich wenigen bitteren Tropfen versüßen, die Sie in diesen hektischen Tagen schlucken mußten. (Beifall.)

Meine verehrten Damen und Herren! Es ist nach dem zusammenfassenden Überblick, den Herr Kollege Föhl soeben gegeben hat, nicht mehr notwendig, noch einmal die Hauptthesen und die bedeutsamsten Phasen des Ablaufs der Tagung abschließend zu wiederholen. Das wäre auch angesichts der Breite und Tiefe der Referate und Diskussio-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen dieser Tagung gar nicht möglich. Aber es scheint mir wichtig zu sein, gerade am Ende dieser Tagung noch einmal zu unterstreichen, daß die Probleme der Planung nicht ohne klaren Bezug auf die von uns gewollte Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erörtert werden können. (Beifall.) Sowohl die Instrumente als auch die Technik variieren mit der Wirtschaftsordnung, in der wir leben bzw. in der wir leben wollen. Erst wenn die Entscheidung über die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung gefallen ist — eine Entscheidung, die primär im politischen Wollen wurzelt —, kann die Frage nach der ihr gemäßen Form der Wirtschaftspolitik und Planung gestellt werden.

Eine rationale Wirtschaftspolitik schlechthin, eine optimale Form der Planung unabhängig von der Gesellschaftsordnung, in der wir leben oder die wir anstreben und wollen, kann es nicht geben. Diese im Grunde selbstverständliche Tatsache ist in diesen Tagen immer wieder deutlich geworden.

Aber es ist auch klar geworden, daß die Wirtschaftswissenschaft zu diesen Fragen Wesentliches und auch Gültiges schon heute zu sagen hat, und ich bin deshalb überzeugt, daß die Verhandlungen dieses Kongresses nicht nur für den Mann der Wissenschaft, sondern auch und vor allem den Mann der Praxis, hier eingeschlossen den Wirtschaftspolitiker und die Mitglieder der Parlamente, von Nutzen sein werden. Ich teile nicht die Auffassung meines verehrten Kollegen Schmölders, der ja so pessimistisch ist, daß er meint, die Stimme des Ökonomen würde von der Praxis nicht gehört. So wie der Jurist, der Architekt und der Arzt — um nur drei Beispiele zu nennen — sich schon seit langem ihren festen Platz in der menschlichen Gesellschaft erobert haben, so hat sich im Laufe von vierzig Jahren nunmehr der Volks- und Betriebswirt und der Sozialwissenschaftler einen festen Platz in unserer Gesellschaft erobert. Ein sichtbares Indiz dafür ist die Tatsache der ständig steigenden Nachfrage von seiten der Praxis nach qualifizierten Volks- und Betriebswirten.

Freilich, die besten Experten sind keine Gewähr dafür, daß in einem gegebenen Augenblick von den Politikern bzw. schlechthin von den Männern der Praxis die richtigen Entscheidungen getroffen werden. Mein großer Lehrer Joseph Schumpeter pflegte zu sagen: Wenn Sie das Konsultationszimmer eines Arztes verlassen, der Ihnen gesagt hat, daß Sie gesund werden, wenn keine Komplikationen eintreten, und auf der Straße von einem Auto überfahren werden, dann könnnen Sie dafür den Arzt nicht verantwortlich machen. In unserer Zeit fahren so viele politische Autos auf den Straßen, daß es für den Ökonomen oft schwierig ist, sich mit seinem Rat durchzusetzen.

Ich möchte Ihnen noch einmal sehr herzlich danken, daß Sie in so großer Zahl nach Hannover gekommen sind. Unser Kongreßbüro hat

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch hundert zusätzliche Anmeldungen bewältigen müssen, die in diesen Tagen, weit nach dem offiziellen Meldeschluß, eingingen. Sie mögen daraus erkennen, welche Anziehungskraft diese Tagung ausgeübt hat. Ich hoffe, daß Ihnen diese Tage viele Anregungen gegeben haben und Sie alle befriedigt und bereichert nach Hause zurückkehren.

Ich danke Ihnen. (Beifall.)

Die Tagung ist geschlossen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Ergebnisse der Vorstandswahlen auf der Mitgliederversammlung am 26. September 1966 in Hannover

Die Mitgliederversammlung wählte satzungsgemäß einen neuen engeren Vorstand. Mit Wirkung vom 1. Januar 1967 gehören ihm an:

| | | |
|---|---|---|
| Prof. Dr. Dr. Helmut Arndt, Berlin | — | Vorsitzender |
| Prof. Dr. Dieter Pohmer, Tübingen | — | Stellv. Vorsitzender |
| Prof. Dr. Otto Pfleiderer, Präsident der Landeszentralbank Baden-Württemberg, Stuttgart | — | Schatzmeister |
| Akad. Rat Dr. Günter Ollenburg, Berlin | — | Schriftführer |

Gemäß § 8 der Satzung blieben Mitglieder des erweiterten Vorstandes: die Herren Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann, Prof. Dr. G. Hedtkamp, Stadtkämmerer a. D. Senator E. Hielscher, Prof. Dr. H. Jürgensen, Prof. Dr. T. Keller, Prof. Dr. H. Koch, Dr. H. Pentzlin, Prof. Dr. E. Schneider, Prof. Dr. W. Wittmann.

Als Mitglieder des erweiterten Vorstandes wurden neu gewählt: Frau Prof. Dr. W. Dreißig und die Herren Dr. H. Irmler, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, Privatdozent Dr. D. Lorenz, Prof. Dr. H. Möller, Prof. Dr. H. Timm, Prof. Dr. W. Weber.

Ferner gehören dem erweiterten Vorstand der Ehrenpäsident der Gesellschaft, Herr Prof. Dr. Dr. h. c. G. Albrecht, und die Ausschußvorsitzenden an. Es sind dies die Herren Professoren Dr. W. Abel, Dr. H. Achinger, Dr. E. Boettcher, Dr. G. Bombach, Dr. H. Haller, Dr. B. Pfister, Dr. H. K. Schneider.

Gemäß § 9 der Satzung wurden die Herren Professoren Dr. N. Kloten und Dr. A. Moxter als neue Kassenprüfer gewählt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

# Verzeichnis der Redner


Albach, H., 332, 455
Albrecht, G., 43, 46, 47, 51, 55, 57, 60, 63
Amann, H., 219
Arndt, H., 14, 46, 63, 71

Bleibinhaus, H., 43
Boettcher, E., 458, 519
Böventer, E. v., 283, 284
Bombach, G., 167, 501, 515, 517, 522
Brandt, K., 44, 214

Chmielewicz, K., 444

Dürr, E., 553

Ehrlicher, W., 211

Fischer-Menshausen, H., 225
Flohr, H., 60
Föhl, C., 148, 545, 548, 553, 555, 557, 559
Fürst, G., 56, 550

Gadolin, A. v., 48
Gäfgen, G., 277
Gebaur, W., 224
Geertmann, J., 52, 215, 510
Giersch, H., 110, 113, 155, 164, 166
Grochla, E., 439
Groeben, H. von der, 524, 555

Haller, H., 206, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 227, 228, 229, 238
Hedtkamp, G., 509
Heidhues, Th., 296
Heinen, E., 452
Helander, S., 145
Hielscher, E., 47, 224
Holweg, A., 11
Huppert, W., 223

Jöhr, W. A., 60, 74, 111
Jürgensen, H., 52, 548

Kaiser, J. H., 220
Kienbaum, G., 297
Knirsch, P., 502
Koch, H., 302, 439, 453, 457
Kosiol, E., 303, 453
Krelle, W., 143
Krengel, R., 151, 166, 505
Küng, E., 143, 145, 147, 148, 151, 155, 157, 159, 161, 166, 167, 172

Levčik, B., 477, 517
Littmann, K., 206

Mey, A., 511
Mieth, W., 286
Mihajlović, P., 50, 492, 518
Möller, H., 291
Mordacq, P., 557
Müller, H., 281, 282, 283

Nemitz, K., 61, 295
Neumark, F., 173, 229
Nußbaumer, A., 216

Partzsch, K., 9
Pfleiderer, O., 59
Predöhl, A., 280

Raabe, K.-H., 147
Rüstow, H.-J., 157
Runge, H., 54, 55

Scheel, W., 6
Schiller, K., 161, 213, 227
Schmidt, K., 212
Schneider, E., 1, 9, 10, 13, 210, 563
Schneider, H. K., 239, 284, 288, 300
Seidenfus, H. St., 276, 280, 288, 291, 294, 299, 301
Strigl, W., 558

Thalheim, K. C., 294, 516

Vente, R. E., 45, 285
Veselsky, E., 159, 217
Vöhringer, H., 221

Weber, W., 66, 228, 513
Wessels, Th., 279, 282, 283, 545
Wilhelm, H., 54
Wittmann, W., 442
Wolter, H., 68

Zimmermann, H., 58, 218



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41712-4 | Generated on 2023-01-16 13:02:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/