

GÜNTER PEHL

Planung in der Wirtschaft von heute

In unserer Wirtschaft, hochindustrialisiert und von einem immer rascheren technischen Fortschritt geprägt, kann optimales Wirtschaftswachstum und — im Rahmen des Möglichen — Geldwertstabilität, kann, mit anderen Worten, größtmöglicher Wohlstand, nur durch eine Kombination von Wettbewerb und Planung erreicht werden. Eine Wirtschaftsordnung, in der sich Wettbewerb und Planung ergänzen, bietet zugleich die besten Voraussetzungen dafür, daß der Freiheitsspielraum für alle Bürger am größten ist. Diese Erkenntnisse haben sich in letzter Zeit fast überall in der Bundesrepublik durchgesetzt.

Freilich ist es noch nicht lange her, daß Planung und Wettbewerb in der Wirtschaft nach offizieller Lesart und vorherrschender Meinung als unüberbrückbare Gegensätze galten. Aus dieser Einstellung heraus ergab sich die Konzeptionslosigkeit und das Treibenlassen der amtlichen Wirtschaftspolitik, deren Versäumnisse wir jetzt spüren. Gewiß ist nicht nur die Bundesregierung schuld an der Geldentwertung und an den derzeitigen Schwierigkeiten in einigen großen Wirtschaftsbereichen, aber sie hat einen nicht unbeträchtlichen Anteil daran, indem sie es versäumte, rechtzeitig vor auszuschauen und zu koordinieren — und das heißt: zu planen — und indem sie sich nicht auf dieser Grundlage zum Handeln entschloß. Ganz eindeutig werden die Versäumnisse in der krisenhaft zugespitzten Finanzlage des Bundes erkennbar. Erst unter dem Zwang dieser mißlichen Entwicklungen hat die Bundesregierung begonnen, ihre Wirtschaftspolitik zu modernisieren und zunächst das Konjunkturstabilisierungsgesetz vorgelegt.

Zu diesem Zeitpunkt war das Generalthema: „Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute“, das die *Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* für ihre diesjährige Wirtschaftswissenschaftliche Tagung gewählt hatte, von höchster Aktualität. Die Gesellschaft, die die Tradition des vor bald hundert Jahren gegründeten Vereins für Socialpolitik fortführt und der die meisten deutschen National-ökonomen angehören, veranstaltet in zweijährigem Turnus Tagungen, auf denen sie einer breiteren Öffentlichkeit Kenntnis von dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Diskussion über jeweils einen bestimmten Problembereich geben will. In diesem Jahr fand die Tagung vom 27. bis 29. September in Hannover statt.

Was ist Planung?

Prof. *Walter Adolf Jähr* (St. Gallen) definierte in seinem am ersten Tag gehaltenen Vortrag Planung als „bewußte vorausschauende Koordinierung verschiedener Tätigkeiten“. In diesem Sinne planen auch die privaten Unternehmen in einer Marktwirtschaft, worauf Prof. *Helmut Arndt* (Berlin) aufmerksam machte. Die Marktwirtschaft beruhe sogar ihrer Konzeption nach auf den Planungen privater Unternehmungen und

Verbraucher. „Ein prinzipieller Unterschied zwischen Planung und Marktwirtschaft ist schon aus diesem Grunde nicht möglich“, stellte Prof. Arndt fest. Zwei Referate, von den Betriebswirtschaftlern Prof. *Erich Kosiol* (Berlin) und Prof. *Horst Albach* (Bonn), behandelten „Das Planungsproblem in der Unternehmung“ sowie „Koordinationsprobleme im Planungsprozeß der Großunternehmung“.

Allerdings handelt es sich hier ebenso wie bei den privaten Verbraucherhaushalten um Millionen von weitgehend unabhängig voneinander aufgestellten Einzelplänen. Die zentrale Frage der Diskussion um die Planung in der Marktwirtschaft ist, in welchem Ausmaß *der Staat* das Recht hat, durch seine Pläne die Daten der Planungen der privaten Unternehmungen und Haushalte zu verändern und so den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen. Ob, inwieweit und in welcher Weise sollen die Planungen der Privaten durch Planungen des Staates ergänzt, verändert oder sogar ersetzt werden? Wie groß soll der Bereich der wirtschaftlichen Aktivität des Staates sein? Grundsätzlich soll sie und soll die staatliche Planung „ganz im Dienste der Sicherung und Entfaltung der für eine marktwirtschaftliche Ordnung charakteristischen Freiheiten“ stehen. Diesen Worten von Prof. *Erich Schneider* (Kiel), der den Vorsitz der Gesellschaft am Jahresende an Prof. Arndt (Berlin) abgibt, dürften fast alle Tagungsteilnehmer zugestimmt haben.

Unbestritten ist weiter, daß der Staat in seinem Sektor mit Vollzugsverbindlichkeit planen soll, wodurch selbstverständlich die Planungen der privaten Unternehmen und Verbraucher beeinflußt werden, sei es, indem die Privaten Steuern zahlen müssen oder indem sie in den Genuß öffentlicher Aufträge, Subventionen, Sozialleistungen usw. kommen. Die Spielregeln der Marktwirtschaft zu planen, ist eine vor zwei bis drei Jahrzehnten von den Neoliberalen neu entdeckte und heute ebenfalls anerkannte Aufgabe des Staates.

Ohne Planung ist vernünftige Wirtschaftspolitik unmöglich

Schließlich wird heute dem Staat (einschließlich der Notenbank) von den weitaus meisten Nationalökonomern das Recht zugestanden, in den marktwirtschaftlichen Prozeß lenkend einzugreifen, um die Konjunktur und den Geldwert stabil zu erhalten, die Vollbeschäftigung zu erreichen und zu sichern, ein optimales Wirtschaftswachstum zu erlangen, die Zahlungsbilanz auszugleichen, die Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensbildung zu mildern, bestimmte unterentwickelte Gebiete zu fördern u. ä., *allerdings unter der Voraussetzung*, daß der Staat sich darauf beschränkt, in den privaten Bereich — abgesehen von der Kreditwirtschaft — nur indirekt lenkend einzugreifen: durch Steuern, Subventionen und dergleichen. Prof. Jöhr forderte, daß diese Lenkungsmaßnahmen durch Planung aufeinander abgestimmt werden, um zu verhindern, daß sie sich in ihren Wirkungen durchkreuzen oder in unerwünschter Weise verstärken. „Ohne eine quantitative Planung und Programmierung der staatlichen ökonomischen Aktivität ist“, wie Prof. Erich Schneider ausführte, „eine rationale Wirtschaftspolitik unmöglich.“

Diese Einsicht fehlte bisher in Bonn. Die Wissenschaftler haben in Hannover vorgebracht, wie in unserer Zeit eine moderne Regierung Wirtschaftspolitik betreiben sollte. Es ist eine Alternative zu Bonn, die in wesentlichen Zügen mit dem wirtschaftspolitischen Teil des *DGB-Grundsatzprogramms* übereinstimmt, und sie deckt sich weitgehend mit dem *Godesberger Programm der SPD*. Die Alternativmöglichkeiten wurden besonders anschaulich in den Referaten der Professoren *Herbert Giersch* (Saarbrücken) und *Fritz Neumark* (Frankfurt/Main), zwei Höhepunkte der Tagung.

Wachstum und Stabilität in einer offenen Gesellschaft sind nach Auffassung von Prof. *Giersch*, der Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist, derzeit das Programm einer rationalen Wirtschaftspolitik, und der Konflikt zwischen Wachstum und Stabilität ist dabei von zentraler Bedeutung.

Giersch beschäftigte sich fast ausschließlich mit der Stabilitätspolitik, die nicht nur auf eine Dämpfung der Nachfrage zielen dürfe, sondern die sich auch auf Preise, Kosten und Einkommen erstrecken müsse. Stabilitätspolitik müsse mittelfristig, „am Wachstumspotential für die nächsten drei oder vier Jahre“ orientiert sein. Sie sei in der offenen Wirtschaft allerdings zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht international koordiniert und außenwirtschaftlich abgesichert würde. Giersch kritisierte, daß wir in der Bundesrepublik „nahezu farbenblind sind gegenüber dem breiten Spektrum wechselkurspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten“. Zur außenwirtschaftlichen Absicherung einer Stabilitätspolitik zeigte er mehrere Möglichkeiten einer modifizierten Politik beweglicher Wechselkurse auf, die auf eine laufende Aufwertung hinauslaufen. Hierdurch solle die Bundesrepublik die internationale Inflationsrate unterlaufen. Nach Auffassung von Giersch seien die Chancen für uns, „in einem internationalen Stabilitätswettbewerb als Schrittmacher zu wirken“, wegen der verantwortungsbewußten Haltung der Tarifparteien besonders günstig, was nicht zuletzt ein Blick in die internationale Streikstatistik zeige. Gleich, wie man zu den Vorschlägen von Giersch stehen mag, richtig ist auf jeden Fall die Feststellung, daß man „nicht Wechselkursbeweglichkeit ablehnen und die geldwertpolitische Verantwortung den Gewerkschaften zuspielen (kann), 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.“

Mehr und bessere Planung in der Finanzpolitik

Beispielhaft für Praxisnähe und leichtverständliche Darstellung, die auch beim Praktiker „ankommt“, war das Referat, das der Nestor der deutschen Finanzwissenschaft, Prof. *Neumark*, über „Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft“ hielt. Ebenso wie Giersch unterbreitete Neumark seinen Zuhörern und der Öffentlichkeit eine Reihe von Reformvorschlägen.

Neumark schlägt vor, anstelle der derzeit einjährigen Haushaltsperioden zu zweijährigen Haushaltsplänen überzugehen. Dadurch könnten Bundestag und Bundesrat Zeit gewinnen, um die Haushaltspläne intensiver beraten und den entscheidenden Fragen der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit widmen zu können. Außerdem käme das Parlament in die Lage, mehr und schneller als bisher die Haushaltsrechnungen zu überprüfen.

Damit nicht kurzfristige und isolierte Betrachtungen überwiegen, sollte der Zweijahreshaushaltsplan in eine mindestens vierjährige Finanzplanung eingebettet sein. Sie sollte ein zwar nicht rechtlich, aber doch politisch verbindliches „quantifiziertes Regierungsprogramm“ sein, die „Manifestation eines politischen Aktionsprogramms der Regierung“. Im Gegensatz zum Haushaltsplan sollte die Finanzplanung vom Parlament nicht abgeändert werden können.

Bei der Aufstellung der mehrjährigen Finanzplanung und bei der Vorlage ausgabenwirksamer Gesetze müsse die Regierung verpflichtet werden, Alternativrechnungen mit unterschiedlichen Annahmen, z. B. verschiedenen Geldentwertungsraten, vorzunehmen. Regierung und Gesetzgeber sollen dadurch, bevor sie ihre Entscheidungen treffen, so genau wie möglich über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen zur Wahl stehenden Programme unterrichtet sein. Darüber hinaus sollen dort, wo es möglich ist, die zu erwartenden Kosten mit dem voraussichtlich entstehenden Nutzen verglichen werden. Solche Kosten-Nutzen-Vergleiche (*cost-benefit-analyses*) sind in der Privatwirtschaft weit verbreitet und wurden vor kurzem in den USA auch in die öffentliche Haushaltspraxis übernommen.

Neumarks Reformvorschläge lassen sich nur verwirklichen, wenn das Juristenmonopol in den Ministerien endgültig gebrochen wird und in jedem Ministerium Planungsstäbe mit hochqualifizierten, finanz- und wirtschaftswissenschaftlich geschulten Fachleuten geschaffen werden. Zur Koordinierung der Einzelplanungen bedarf es einer besonderen Finanzplanungsabteilung im Bundeskanzleramt. Neumark bedauerte, daß der Bundestag sich nicht schon längst mit einem Stab von wissenschaftlichen Sachverständigen ausgestattet habe, um so das Gewicht des Parlaments gegenüber der Verwaltung zu stärken.

Im ganzen geht es Neumark darum, die öffentlich-finanzwirtschaftlichen Aktivitäten durch bessere Information und zweckmäßige Organisation zu rationalisieren, um sie so ökonomisch wie möglich vornehmen zu können. Mehr und bessere Planung ist hierzu vonnöten. Mehr und bessere Planung ist aber nicht nur in der Finanzwirtschaft, sondern in der gesamten Wirtschaftspolitik des Staates erforderlich, wenn in unserer Wirtschaftsordnung der größtmögliche Nutzen für alle Bürger entstehen soll. Mehr und bessere Planung ist nicht schädlich, sondern gibt erst unserer grundsätzlich und überwiegend marktwirtschaftlich organisierten Gesamtwirtschaft die größte Wirksamkeit.

Marktwirtschaftliche Elemente sollen den östlichen Sozialismus stärken

Umgekehrt sind die Wirtschaftsreformer in den kommunistischen Ländern der Ansicht, daß die Aufnahme marktwirtschaftlicher Elemente in ihre dominierend planwirtschaftlich gestaltete Wirtschaft die sozialistische Gesellschaft wirksamer macht. Die Wirtschaftsreformen im Ostblock einerseits und der Trend zu mehr Planung im Westen führen allerdings nur zu einer Annäherung in den Methoden und nicht zu einer Annäherung der Gesellschaftssysteme, wie es mancher erhofft. Für die Wirtschaftsordnung bleibt nach Ansicht der Reformer als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal auch nach den Reformen die Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln.

Diese Erkenntnis bestätigten die Referate und Diskussionen am Vormittag des dritten Tages. Prof. *Erik Boettcher* (Münster) stellte den Wandel in der zentralen Planung sowjetischen Typs dar, und die beiden Korreferenten, Dr. *Levcik* aus Prag und Prof. *Mihajlovic* von der Universität Belgrad, bestätigten im wesentlichen die Aussagen von Prof. Boettcher. Die Wirtschaftsreformen im Ostblock laufen einerseits auf eine Legalisierung der bisher wegen des überspannten Zentralismus nur halblegal und oft sogar illegal getätigten Aktivitäten der Betriebsleiter hinaus. Andererseits wird deren Initiative gesteigert, indem lähmende Einrichtungen des Zentralismus abgebaut und Anreize geschaffen werden.

Diese Anreize stammen aus dem Arsenal der Marktwirtschaft. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um folgendes: Die Nachfrager — und zwar auch die nachfragenden Betriebe — sollen künftig selbst bestimmen können, von welchem Betrieb sie ihre Produkte beziehen. Die Konkurrenz der Betriebe untereinander und sogar mit Auslandsfirmen soll zu bedarfsgerechter Produktion führen.

Diesem Zweck dienen auch Preisreformen. Dabei sollen, wie Dr. Levcik ausführte, die „gesellschaftlich notwendigen Produktionskosten“ berücksichtigt werden, „zum anderen die Einflußnahme der Marktgesetze auf die Entwicklung der Preise, wobei die Entwicklung der Einzelhandelspreise sowie der Weltmarktpreise die Produktionsentscheidungen beeinflussen sollen“.

Die (Netto-) Gewinne brauchen nach den Vorstellungen der Reformer nicht mehr an die Zentrale abgeführt zu werden. Sie sollen vielmehr für die Betriebsleitungen ein Mittel des Anreizes sein und zur Eigenfinanzierung der Investitionen dienen. Hand in

PLANUNG IN DER WIRTSCHAFT VON HEUTE

Hand mit dieser Änderung geht eine weitgehende Dezentralisierung der Investitionsentscheidungen an die Betriebe.

Aber nicht nur die marktwirtschaftlichen Funktionen des Wettbewerbs, des Gewinns und der Preise wurden von den kommunistischen Wirtschaftsreformen entdeckt. Auch der Zins soll künftig im wesentlichen wie in der Marktwirtschaft eingesetzt werden. Unwirtschaftliche Bindungen von Anlage- und Vorratsgütern sollen nämlich künftig durch eine Verzinsung des Kapitals vermieden werden. —

In Hannover war viel von „time-lags“ die Rede, von zeitlichen Verzögerungen also, die es nicht zuletzt auch — mit den Worten von Prof. Giersch — in der Anpassung des wirtschaftspolitischen Bewußtseins an den Wandel der Wirklichkeit und an die Erkenntnisse der Wissenschaft gibt. Die Tagung von Hannover sollte dazu beitragen, daß sich *dieser* „time-lag“ merklich verkürzt. Schade nur, daß das offizielle Bonn in Hannover kaum vertreten war.