

WALTER GYSSLING

Rechtliche Probleme der Wirtschaftsplanung

I

Mag der Wirtschaftsliberalismus sich als noch so zählebig erweisen: der Gedanke der Wirtschaftsplanung setzt sich immer mehr durch. Nicht nur daß er die Länder des Ostens beherrscht, auch in einer wachsenden Zahl westlicher Länder gewinnt er von Jahr zu Jahr an Boden. Er ist heute selbst in der Deutschen Bundesrepublik enttabuisiert und es ist kaum mehr nötig, ihn, wie noch vor wenigen Monaten, mit „Globalsteuerung der Wirtschaft“ zu umschreiben. Sogar im Bereich der wirtschaftswissenschaftlichen und verwandten Ordinariate der Universitäten, wo sich fern von der Praxis der Wirtschaft die Ideenwelt des Liberalismus am hartnäckigsten erhalten hat und teilweise noch erhält, wird heute die Planung diskutiert, wird nach ihren Voraussetzungen und den Gesetzen ihres Funktionierens geforscht.

Dieser geistige Umbruch unseres Wirtschaftsdenkens hat seine Wurzeln in der rapiden Entwicklung des technischen Fortschritts, der mit der zunehmenden Automatisierung der Produktionsmethoden, der Erschließung neuer ergiebiger, aber hinsichtlich ihrer Anlage kostspieliger Energiequellen (Atomenergie), der wachsenden Zahl immer neuer künstlicher Werkstoffe, der Revolutionierung der Agrartechnik und der steigenden Vervollkommnung aller Kommunikationsmittel wie der Massenmedien auf eine grundlegende Veränderung unserer Lebens- und Arbeitsweise drängt und ohne Planung das Heraufkommen chaotischer Zustände in absehbare Nähe rückt.

So sind der Gesamtkomplex des Plandenkens, seine wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme mehr und mehr zum Gegenstand der universitären wie freien Forschung geworden, wird in Seminarien und bei Symposien darüber diskutiert, denn die Gesellschaft benötigt in steigendem Maß Persönlichkeiten, die mit dem Plandenken vertraut sind. Freilich, viele unserer Volkswirtschaftler haben sich von einigen Fundamenten des liberalistischen Denkens noch nicht losreißen können oder suchen mittels einer recht diplomatischen, gekünstelten Ausdrucksweise ihre Hörer und Leser vor unzeitgemäßen Schreckreaktionen zu bewahren. Nichtsdestoweniger sind diese akademischen Bemühungen um das Planungsdenken verdienstvoll. Einmal weil sie zu dessen notwendiger Popularisierung bei den heute in der Leitung der Gesellschaft maßgebenden Wirtschafts- und Bildungsschichten beitragen, zum anderen weil sie über die unerläßlichen terminologischen Abklärungen hinaus die Vielfalt der Probleme aufdecken, die sich in unserer Zeit aus dem Übergang von der freien Markt- und Verkehrswirtschaft zur Planwirtschaft und zur Planung auch auf anderen Gebieten der Gesellschaft ergeben.

II

So stellt das dickleibige, zweibändige von dem Staats- und Völkerrechtslehrer der Universität Freiburg *Joseph H. Kaiser* herausgegebene Sammelwerk über „Planung“¹⁾ eine überaus verdienstvolle Publikation dar. Es enthält neben verschiedenen Aufsätzen vor allem die auf der Freiburger Tagung vom März 1965 der in Straßburg domizilierenden Internationalen Fakultät für Rechtsvergleichung gehaltenen Referate. Kaiser selbst bezeichnet in seinem Vorwort Planung „als einen gegenwärtig im allgemeinen Bewußtsein aufsteigenden Schlüsselbegriff unserer Zukunft“²⁾ und fordert, daß sie sich im Rechtsstaat in der Ordnung des Rechts vollziehe, nicht aber nur Anwendung des Rechts sei... sie greift an die Wurzeln der Rechtsgemeinschaft.³⁾ Im ersten Band des genannten Sammelwerkes werden dann, wie bei der Zusammen- und Zielsetzung jener Tagung auch nicht anders erwartet werden konnte, vornehmlich Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung und die rechtlichen Instrumente der Planung in den verschiedenen Ländern behandelt.

Professor *Hans Peter Ipsen* (Universität Hamburg) gibt eine Gesamtschau aller möglichen Rechtsfragen, die mit der Wirtschaftsplanung zusammenhängen, ihren Zielen und ihren Methoden. Er erinnert dabei an eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der festgestellt wird, daß es bei Eingriffen des Staates in den freien Wettbewerb nicht darauf ankomme, daß diese Eingriffe „marktkonform“ seien⁴⁾. Breit erörtert er die Frage eines Rechtsschutzes der Unternehmer gegen Fehlplanungen und wirft dabei, ohne freilich an die nachteiligen Wirkungen von Fehlplanungen für die Arbeitnehmer ebenfalls heranzugehen, den ganzen Komplex der Plangewährleistung auf⁵⁾.

Haftet der Staat für die Richtigkeit seiner Planvoraussagen? Im Falle einer bewußt arglistigen, irgendwelchen Sonderinteressen oder Hintergedanken dienenden Vortäuschung von Entwicklungstendenzen? Oder auch schon bei Fehlangaben infolge einer fahrlässigen Verarbeitung der Daten durch die Planbürokratie? Sollen Beamte zur Verantwortung gezogen werden, wenn auf Grund der Maßnahmen, die entsprechend ihren Planvoraussagen getroffen wurden, es zu krisenhaften Erscheinungen in der Wirtschaft kommt? Wieweit sind die Unternehmer und ihre Verbände für die Richtigkeit des von ihnen gelieferten Datenmaterials verantwortlich zu machen? Sollen solche von der Privatwirtschaft gelieferte Daten vom Staat in jedem Einzelfall nachkontrolliert werden? Welche Institutionen haben falsche Planvoraussagen und Verstöße gegen die Planordnung zu ahnden?

Es zeigt sich, daß in der auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln beruhenden Gesellschaft und dem sich aus diesen Eigentumsverhältnissen ergebenden Verfügungskompetenzen viele rechtliche Probleme resultieren, die nach klaren Lösungen rufen und unwillkürlich zu der Frage führen: Wie lange, in welchem Ausmaß und mit welcher Berechtigung wird sich das Privateigentum an den Produktionsmitteln aufrechterhalten lassen, wenn von Teilplanungen zu einer verbindlichen Gesamtplanung übergegangen werden muß, um ein wirtschaftliches und gesamtgesellschaftliches Chaos auszuschalten?

Der Bonner Staatsrechtslehrer *Ulrich Scheuner* betrachtet vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus die drei wesentlichen Planmodelle, das indikative, das influenzierende und das normative⁶⁾, von denen jedes andere verfassungsrechtliche Grundlagen erfordert — während Ministerialdirigent *Kölble* vom Bundesministerium des Innern an Hand der bereits wirksamen staatlichen Planung (Haushaltspläne, Grüner Plan, Bau- und

1) Planung, zwei Bände, herausgegeben von Joseph H. Kaiser, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1966, zusammen 793 S., Ln. 60,— DM.

2) S. Planung I, S. 7.

3) S. Planung I, S. 19.

4) S. Planung I, S. 54.

5) S. Planung I, S. 60.

6) S. Planung I, S. 84.

Fernstraßenplanung) sozusagen dem Begriff der staatlichen Planung eine Art historischer Rechtfertigung gibt und zugleich die Vereinbarkeit von Planungsmaßnahmen mit dem geltenden Bundesrecht untersucht.

Karl Wenger, der Leiter des Wiener Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, erinnert daran, daß wenigstens gewisse Elemente der staatlichen Wirtschaftsplanung für *Österreich* durchaus nichts Neues sind, hat doch schon Kaiserin Maria Theresia 1765 einen „Kommerzialoperationsplan“ aufstellen lassen⁷⁾. Die staatliche Wirtschaftsplanung ließ dort sogar in der wirtschaftswissenschaftlichen Terminologie den Begriff des „Kameralismus“ entstehen. War in Österreich die staatliche Intervention in der Wirtschaft, freilich zumeist ohne vorausschauende Planung, eine vertraute Erscheinung, so ist nun auch dort das Bedürfnis nach genauer Analyse der wirtschaftlichen Situation, nach Vorausschau und festen Begriffsbestimmungen für Wirtschaftslenkungsmaßnahmen immer unverhüllter in Erscheinung getreten. Bemerkenswert ist, daß Wenger mindestens für Österreich eine verfassungsrechtliche Regelung der Kompetenzen und der Selbstverwaltung der großen Wirtschaftsverbände (Gewerkschaften, Verbände der Unternehmer, der Landwirtschaft und des Gewerbes), die in einer durchgeplanten Wirtschaft Funktionen von großer Bedeutung für die Allgemeinheit auszuüben hätten, für erforderlich hält⁸⁾.

Im Gegensatz zu Österreich haben Wirtschaftslenkung, Staatsinterventionismus und Planung in der *Schweiz* keine nennenswerten historischen Vorläufer. Der Berner Professor *Fritz Gygi* stellt fest, daß zwar auch dort die in der Verfassung verankerte integrale Wirtschaftsfreiheit durch die grundsätzliche Anerkennung des staatlichen Rechts zur Wirtschaftslenkung und Sozialpolitik abgeschwächt wurde. Daraus leitet Gygi einen gewissen Dualismus in der Schweizer Wirtschaftspolitik ab, der ein Kompromiß zwischen den Extremen des staatsfreien Wirtschaftsliberalismus und der zentralen Staatsverwaltungswirtschaft darstellt, für eine systematische vorausschauende Konjunkturpolitik aber einer unumstrittenen Verfassungsgrundlage entbehrt und in der Praxis bisher nur zu einem Interventionismus zur „reaktiven Bekämpfung sektoral bereits aufgetretener Schwierigkeiten und Störungen“ geführt hat⁹⁾.

Es würde zu weit führen, hier nun der Reihe nach all die lesenswerten Darstellungen der rechtlichen und wirtschaftspolitischen Voraussetzungen, Institutionen und Verfahrensweisen der Wirtschaftsplanung in den einzelnen Ländern auch nur knapp zu erwähnen. Wir müssen uns mit der Feststellung begnügen, daß die Planungsrealitäten und Planungsprobleme *Frankreichs*, *Italiens*, der *Niederlande* und *Japans* erörtert werden.

Bedeutungsvoll und instruktiv sind ferner die Aufsätze über die Wirtschaftsplanung in zwei sozialistischen Ländern, in der *Tschechoslowakei* und in der DDR. Die in der letzteren erfolgende Umbildung des Verwaltungsrechts im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Gesellschaftsplanung wird freilich von einem westdeutschen Gelehrten, dem Freiburger Professor *Martin Bullinger*, dargestellt, dessen Verhaftetsein in den Rechtsbegriffen der auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln beruhenden Staatsordnung deutlich zu spüren ist und dessen Ausführungen ihre ideologische Einfärbung nicht verleugnen. Über Planung in der Tschechoslowakei hingegen schreibt Professor *Viktor Knapp* von der Prager Karls-Universität, der eine exakte Übersicht über die bisher in der Tschechoslowakei geltenden Wirtschaftslenkungsmaßnahmen gibt und daran eine Darstellung ihrer jetzt durchgeführten, auf eine stärkere Betonung des Selbstverwaltungsgedankens hinauslaufenden grundlegenden Reform schließt.

7) S. Planung I, S. 129.

8) S. Planung I, S. 167.

9) S. Planung I, S. 172.

III

Wesentliche Gedanken trägt der Freiburger Professor *J. Heinz Müller* bei, nicht nur mit seinem Bemühen um eine sorgsam geordnete Terminologie, sondern auch mit seiner Formulierung der Kriterien staatlicher Einflußnahme auf die Wirtschaft. Ein entscheidendes Kriterium bildet für ihn die Frage, wieweit sich die Bedürfnisse der Konsumenten in einer geplanten Wirtschaft durchsetzen lassen¹⁰⁾.

Sein Fakultätskollege *Martin Lohmann* stellt in einer Untersuchung der mit der Planung verbundenen betriebswirtschaftlichen Aspekte fest, daß mindestens bei der privaten Großunternehmensplanung die Mitwirkung der Gewerkschaften wegen der weitreichenden Folgen notwendig sei und die Gefahr von Planfehlern einschränke¹¹⁾. Zur Anwerbung von Führungskräften empfiehlt er den Unternehmungen eine Standortplanung, die auch auf die Nähe von „Erholungslandschaften“ Rücksicht nehme¹²⁾, was doch die Frage nahelegt, ob im hektischen Betrieb der modernen Industrie nur den „Führungskräften“ und nicht auch den bescheidener entlohnten Angestellten und Arbeitern ein Recht auf leicht erreichbare Erholung zustehe und bei der Standortplanung zu berücksichtigen sei. Nach einer Übersicht über den Stand der Planung in England kommt er¹³⁾ zu dem Schluß, daß eine verbesserte Publizität der Unternehmungen für die vorausschauende Planung wünschenswert sei. Eine Untersuchung der Haltung, welche die einzelnen Industriezweige gegenüber dem Plangedanken einnehmen, führt Lohmann zu der Feststellung, daß die Montanindustrie planungsfreundlich, die Maschinenindustrie kooperationsbereit, die chemische Industrie aber recht publizitätsscheu sei. Seine zutreffende Schlußfolgerung gipfelt in dem Satz, es komme nicht so sehr darauf an, ob, sondern wie geplant werde.

Bundestagsabgeordneter *Arnold Deringer* seinerseits, der auch dem Europäischen Parlament angehört, untersucht den Einfluß der Wirtschaftsplanung auf den Wettbewerb und fordert in diesem Zusammenhang eine internationale Vereinheitlichung der kartellrechtlichen Grundbegriffe.

IV

Es ist recht bemerkenswert, daß diese akademischen Untersuchungen keineswegs bei der Wirtschaftsplanung haltmachen, sondern sich mehr oder weniger glücklich auch auf andere Sektoren der Gesellschaft erstrecken. So stellt der Staatssekretär im Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, *Wolfgang Cartellieri*, Richtlinien der Bildungs- und Forschungspolitik für 1980 auf, die er allerdings als seine persönliche Ansicht kennzeichnet und nicht als Sprecher des genannten Ministeriums vorträgt. Den von ihm publizierten Zahlen zum Kapitel bundesdeutschen Bildungsnotstandes, Zahlen über vorhandene Lehrkräfte, Unterrichtsräume und den steigenden Bedarf daran, kommt immerhin kraft der Stellung Cartellieris mindestens ein offiziöser Charakter zu. Allein das von ihm veröffentlichte Datenmaterial¹⁴⁾ ist alarmierend, wenn man bedenkt, welcher enormen finanziellen Aufwand für die Bundesrepublik lediglich die Aufrechterhaltung ihres Bildungsstandards in den kommenden fünfzehn Jahren erfordern wird. Cartellieri erinnert auch daran, daß 1980 die Bundesrepublik einen doppelten Bedarf an Akademikern haben wird. Angesichts der großen Summen, die aufgewendet werden müssen, ist auf diesem Gebiet eine sorgsam koordinierte Planung unerläßlich, ebenso bezüglich des Gesamtkom-

10) S. Planung I, S. 308.

11) S. Planung I, S. 328.

12) S. Planung I, S. 329.

13) S. Planung I, S. 334.

14) S. Planung I, S. 394 ff.

plexes der reinen und angewandten Forschung, nicht zuletzt auch, um eine Vernachlässigung einzelner Forschungszweige und damit ein Zurückbleiben oder Zurückfallen auf Teilgebieten der wissenschaftlichen Forschung auszuschließen.

Cartellieris verdienstvolle Bestandsaufnahme ergänzt der Freiburger Staatsrechtler *Hans Gerber* durch minutiöse Untersuchungen über die Planung im Hochschulwesen und ihre rechtlichen Grundlagen, wobei auch die rechtliche Seite einer Reform im Aufbau der Hochschulen eingehend behandelt wird.

Die Aufsätze des ehemaligen Botschafters *Greine* und *Walt Rostows*, des Beraters von Präsident *Johnson*, über Planung in der Außenpolitik enthalten (wenn wir von terminologischen Verdeutlichungen und dem Versuch, für außenpolitische Planungsarbeit ein Verfahrensschema darzustellen, absehen), kaum etwas, was über die Pragmatik außenpolitischer Planung in der Gegenwart hinausgeht. Auch die Darstellung moderner Generalstabsplanung durch *Albrecht Graf von Schlieffen* enthält im Grunde nichts Neues. Feldzugs- und Verteidigungspläne sind bei den Militärs seit langem im Gebrauch, Planspiele dieser Art gehören zur Grundausbildung des Generalstäblers. Die Vereinfachung der Verfügungskompetenzen im militärischen Bereich läßt die militärische Planungstechnik auf anderen Gebieten als äußerst fragwürdig erscheinen, da dort mit Einflüssen gerechnet werden muß, die nicht durch pures Kommando gelenkt werden können.

Eingehend wird dann auch die rechtliche Seite der Planungsarbeit in den *internationalen Organisationen*, vor allem in der EWG und ihren Institutionen untersucht. Dort hat der Mangel an konkreter politischer Macht, die Notwendigkeit vorerst immer noch für alle weitergreifenden Entscheidungen das Placet der nationalen politischen Machtträger, d. h. der Teilnehmerstaaten einzuholen, dazu geführt, daß in den Brüsseler und Luxemburger Arbeitsgremien eine recht sorgfältige Planungstechnik entwickelt wurde. Normativ kann das EWG-Planen nicht sein; um die Zustimmung der einzelnen Staaten zu erreichen, ist eine minutiöse Abwägung der gemeinsamen wie der nationalen Sonderinteressen unerlässlich. Gerade die vielfach noch mangelnde rechtliche Fundierung zwingt zu Planvorschlägen, die dank der Genauigkeit der Plandaten und ihrer Verarbeitung an sich schon eine besondere Überzeugungskraft aufweisen.

V

Hinsichtlich der westeuropäischen Planarbeit bietet das Werk „Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa“ des Berner Privatdozenten Dr. *Karlheinz Kieps*¹⁵⁾ eine treffliche Ergänzung der zuweilen doch recht juristisch-abstrakten Studien im Sammelwerk „Planung“. Wo diese Konturen geben, werden sie hier mit wirtschaftspolitischen Inhalten gefüllt. Die Problematik macht der Deskription des Plangeschehens, bewußter staatlicher Eingriffe in den Ablauf der Wirtschaft mit eben dem Ziel einer langfristigen Wirtschaftspolitik Platz. Ohne die rechtliche Seite zu vernachlässigen, wird doch den Wirtschafts- und Gesellschaftstatsachen der westeuropäischen Länder der Vorrang gegeben, das wirtschaftspolitische Geschehen in der Nachkriegszeit dargestellt und mit reichem Zahlen- und Tabellenmaterial belegt, so daß das Buch beinahe als ein Nachschlagewerk dienen kann. Und ebensogut als Bibliographie, denn neben einer ausgedehnten Übersicht über das verarbeitete amtliche Quellen- und Dokumentenmaterial wird eine Fülle von wirtschaftstheoretischen Studien angeführt und zitiert, hinter die der Verfasser seine eigene Meinung bescheiden zurücktreten läßt.

In seinem Schlußwort kommt Kieps allerdings zu dem Bekenntnis, daß der Marktwirtschaft vor der staatlich gelenkten Wirtschaft der Vorzug größerer Effektivität innewohne, was heute auch im Ostblock anerkannt und mit einer Auflockerung des dortigen

15) Dr. Karlheinz Kieps, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, Verlag Rombach, Freiburg im Breisgau 1966, 524 S., Ln. 39,— DM.

bisherigen Plansystems honoriert werde. Gleichzeitig werde aber im Westen diese Effektivität immer mehr durch staatliche Eingriffe in die Wirtschaft in Richtung eines Neo-Merkantilismus unterhöhlt. Kieps fordert die Herausarbeitung einer Alternative zu den östlichen wie westlichen Gesamtplanungspraktiken, die letztlich auch den Entwicklungsländern attraktiv erscheinen könne¹⁶⁾. Worin sie bestehen soll, wird aber bei ihm nicht ganz klar. Eine Rückkehr zum integralen Wirtschaftsliberalismus schwebt ihm sicher nicht vor, und seine Vorschläge einer mehrjährigen staatlichen Finanzplanung, einer verbesserten Wettbewerbspolitik und einer klareren Rangordnung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen dürften zur Bewältigung der vor uns liegenden immensen wirtschaftlichen Aufgaben kaum ausreichen.

VI

So bedeutsam alle diese Studien über die Probleme der Planung oder einer langfristigen Wirtschaftspolitik auch sind, es haftet ihnen allen eine Schwäche an, nämlich ihre grundsätzliche Bindung an die bestehende Gesellschafts- und Eigentumsordnung. Mag diese Bindung nun interessensemäßig fundiert sein oder rein ideologisch, mag sie im speziellen beruflichen Arbeitskreis der einzelnen Autoren oder in ihrer allgemeinen sozialen Situation wurzeln, sie ist wie der eigene Schatten, über den die bürgerlichen Plandiskutierer auch beim besten Willen nicht zu springen vermögen. Deshalb wäre es sicher verdienstlich, wenn große gewerkschaftliche Organisationen, nationale oder internationale, die von einer ganz anderen Interessenlage ausgehen und deshalb sich auch anderen gesellschaftlichen Grundkonzeptionen offenhalten, ihrerseits nicht nur eine rationelle Wirtschaftsplanung fordern, sondern für sie nationale wie internationale *Modelle* erarbeiten würden.

Zwei Voraussetzungen müßten diesen genügen. Sie müßten einmal den wohlbegründeten Anspruch erheben können, ihrerseits nicht auf eine einseitige Begünstigung einer gewissen Bevölkerungsklasse abzielen, sondern der Wohlfahrt Aller im Rahmen der einzelnen Nation wie auf weitester internationaler Ebene zu dienen; nur dann können sie so attraktiv sein, daß sie Ausgangspunkt einer Diskussion wie einer Bewegung zu ihrer praktischen Durchsetzung werden. Und sie müßten zum zweiten hinsichtlich ihres Datenmaterials und dessen wissenschaftlicher Verarbeitung so hieb- und stichfest sein, daß sie die Konfrontation mit den von anderer Seite präsentierten Planmodellen bestehen können.

Eine große und schwierige Aufgabe, zu der aber die Gewerkschaftsbewegung um so mehr gedrängt wird, als sie in richtiger Einschätzung der gesellschaftlichen Situation heute sich nicht mehr ausschließlich der unmittelbaren Interessenvertretung ihrer Mitglieder widmen kann, sondern ihren Anspruch auf Einflußnahme hinsichtlich allen politischen und gesellschaftlichen Geschehens erhebt. Die Gewerkschaften haben so alles Interesse daran, sich von der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftsplanung, die ja immer weiter um sich greift, nicht auszuschließen. Denn wer nicht mitplant, läuft Gefahr, eines Tages von anderen „verplant“ zu werden!

16) S. Kieps, S. 472.

*Eines Tages werden wir aufwachen und wissen, daß wir zuwenig getan haben oder-
das Falsche.*

Walter Bauer