

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

FÜNFTE JAHR
SEPTEMBER 1954

KARL HINKEL

Wirtschaftslenkung in einer Gesellschaft freier Menschen

Überlegungen zu den Grundsätzen, Methoden und Grenzen der Wirtschaftslenkung

Den Gewerkschaftern, die in täglicher Kleinarbeit in den Zonengrenzgebieten und Notstands kreisen der Bundesrepublik die Interessen der arbeitenden Bevölkerung wahrnehmen, wird durch eigenes Erleben immer deutlicher, welche engen Grenzen dem sogenannten marktwirtschaftlichen Automatismus in der Realität gezogen sind. Sie erkennen, daß diesen Gebieten ohne ein vorausschauendes Planen, ohne eine aktive überregionale Standortpolitik die Gefahr wirtschaftlicher Verödung droht. Aus den gesammelten Erfahrungen und Erkenntnissen entstand eine Arbeit des Verfassers über das grundsätzliche Thema unserer Zeit: „Freiheit und Planung in der Wirtschaft“.

Nachfolgende Hinweise über die darin behandelten Grundsätze, Methoden und Grenzen der Wirtschaftslenkung sollen in gekürzter Form hier dargelegt werden. Sie sind zu verstehen als Beitrag zu der Diskussion, die über die „Illusion der freien Marktwirtschaft“ die „Notwendigkeit der Planung in einer hochindustrialisierten Gesellschaft“ und die erforderliche „Demokratisierung der Wirtschaft“ geführt wird.

1. Das Wesen einer Wirtschaft der Synthese

Aus der Polarität zwischen Freiheit und Planung ergibt sich die immerwährende Spannung, aber auch die Elastizität und Beweglichkeit, die für die Wirtschaftspolitik in einer Gesellschaft freier Menschen erforderlich sind. Eine *totale Planwirtschaft* kann ebensowenig wie eine *unbeschränkt freie Wirtschaft* eine wahrhaft menschenwürdige Wirtschaft sein. Weil das Wesen und die gesellschaftliche Situation des Menschen es erfordern, die Prinzipien der Freiheit und der Ordnung auch für die Wirtschaft zu berücksichtigen, ist jede monistische — auf einem Prinzip aufgebaute — Wirtschaftskonzeption verwerflich. Je nach der besonderen Wirtschaftsstruktur werden mehr marktpolitische und marktkonforme Mittel *oder* mehr Mittel der Lenkung und Planung im Vordergrund stehen. Das Mehr oder Weniger der einen oder anderen Art dieser Mittel ist nicht eine Frage der Ethik oder der Weltanschauung, sondern der Zweckmäßigkeit, der Auswahl der bestgeeigneten Mittel.

Das Wirtschaftssystem der Synthese von Freiheit und Planung ist nicht ein Kompromiß zwischen Marktwirtschaft und Planwirtschaft, nicht ein eklektisches Zwittergebilde, sondern etwas qualitativ anderes, ein Wirtschaftssystem eigener Art und Qualität. Es wird die privatwirtschaftliche Unternehmungswirtschaft als Belebungszenrum der Gesamtwirtschaft *und* gemeinwirtschaftliche Institutionen und Formen unter einer demokratisch gesicherten Gesamtlung verbinden. Das Eigentümliche dieses Wirtschaftssystems besteht gerade darin, daß in ihm die Elemente von Freiheit und Ordnung miteinander zu einem neuen Prinzip verschmolzen werden, das man als Prinzip der „gebundenen Freiheit“ oder der „Ordnung in Freiheit“ bezeichnen kann.

In Absage an die monistische Auffassung von einer ausschließlich vom Prinzip der Freiheit (vom Marktautomatismus) gelenkten Wirtschaft und in Absage an die ebenso monistische Auffassung von einer ausschließlich vom Planungsamt des Staates gelenkten Wirtschaft wird die dogmatische Voraussetzung, die den Ideologien des Liberalismus und der totalitären Planwirtschaft zugrunde liegt, aufgegeben, wonach es im Hinblick auf die gesellschaftswirtschaftlichen Erscheinungen nur zwei antithetische Ordnungssysteme gäbe: *unbeschränkte Marktwirtschaft und totalitäre Planwirtschaft*.

Diese Voraussetzung ist falsch und steht im Widerspruch zur polaren Verbundenheit des Menschen und der Gesellschaft. In Aufgabe dieser irigen Voraussetzung und der daraus abgeleiteten Dogmen und Ideologien ergibt sich für eine Wirtschaft gesunder Planung und Lenkung das *Grundprinzip* einer Verbindung von Planung und Freiheit: *soviel Freiheit wie möglich, soviel Planung wie notwendig*. Die Wahl der einzelnen Mittel ist eine sekundäre Frage, eine Frage instrumentalen Charakters, die vom Ziel her zu entscheiden ist.

Für die Funktionsfähigkeit eines Wirtschaftssystems der Synthese seien einige Bemerkungen gestattet über die *Grundsätze* und über die *Methoden* der Wirtschaftslenkung¹⁾.

2. Die Grundsätze der Wirtschaftslenkung

Da ist an erster Stelle zu nennen:

a) *Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Wirtschaftslenkung*: 1. Die Wirtschaftslenkung muß von einer zentralen und obersten Stelle ausgehen; 2. die aus dem Gesamtplan und den notwendigen Teilplänen hervorgehenden Lenkungsmaßnahmen müssen einen einheitlichen Sinnzusammenhang bilden; 3. die verschiedenen Lenkungsmaßnahmen sind so aufeinander abzustimmen, daß sie sich in ihren Wirkungen nicht gegenseitig abschwächen oder gar aufheben, sondern sich gegenseitig ergänzen.

b) *Der Grundsatz der Vollständigkeit der Wirtschaftslenkung*: Alle Glieder der Wirtschaftsgesellschaft unterstehen einem gemeinschaftsbezogenen Wirtschaftsziel.

Die technischen Verhältnisse der Produktion bedingen einen produktionstechnisch zwingenden Zusammenhang der Produktionsbetriebe für die Güter verschiedenster Ordnung.

Die entfaltete Wirtschaft erfordert eine auf Geld und Preisen beruhende Wirtschaftsrechnung. Deshalb stehen alle Preise und Mengen in quantitativen Abhängigkeiten: Preisinterdependenz.

Aus diesen drei Tatsachen ergibt sich zwingend, daß unvollständige Teilplanung und Teillenkung der Volkswirtschaft nicht zu volkswirtschaftlicher Ordnung führen kann.

Der Grundsatz der Vollständigkeit der Wirtschaftslenkung bedeutet jedoch weder Planung bis ins letzte Detail noch vollständige Zwangswirtschaft. Es wird im Gegenteil gemäß dem Grundprinzip von Freiheit und Ordnung der Freiheitsspielraum und

1) Für die kommenden Abschnitte folgt der Verfasser weitgehend dem Buche von Theodor Pütz: „Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung“, Wien 1948 (S. 175 ff.).

GRUNDSÄTZE DER WIRTSCHAFTSLENKUNG

das Freigewährenlassen des Einzelwirtschafter mitberücksichtigt werden müssen. „Die Planung und Lenkung wird sich je nach der besonderen Lage möglichst weitgehend auf die volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen des öffentlichen und privaten Verbrauchs, der öffentlichen und privaten Ersatzinvestitionen beschränken: weiterhin auf Hauptrichtungen der Neuinvestitionen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und auf die großen Hauptkategorien des Verbrauchs“ (Pütz).

c) *Der Grundsatz der Stetigkeit der Wirtschaftslenkung*: Da alle Vorgänge des Wirtschaftsablaufs Zeit erfordern, muß die Wirtschaftslenkung auf weite Sicht abgestellt sein und gegenüber der Labilität der weltpolitischen Lage, der innenpolitischen Verhältnisse sowie auch der parlamentarischen Unstetigkeit auf Stetigkeit gerichtet sein.

d) *Der Grundsatz der Mannigfaltigkeit der Wirtschaftslenkung*: Je nach den gegebenen volkswirtschaftlichen Verhältnissen und Bedingungen ist unter Wahrung des Grundprinzips von Freiheit und Ordnung jeweils für die verschiedenen Zielsetzungen und Wirtschaftssektoren die zweckmäßigste Methode zu wählen. Jeder Doktrinarismus und Monismus in der Wahl der Methodenart — marktkonforme oder nichtkonforme Mittel — oder des Methodentypus — direkte oder indirekte, zwingende oder nicht-zwingende Mittel — ist eine Versündigung an der Vielfalt der Wirklichkeit der menschlichen und gesellschaftlichen Tatsachen.

3. Die Methoden der Wirtschaftslenkung

Lenken heißt, „das einzelwirtschaftliche Handeln so zu beeinflussen, daß es richtig wird im Hinblick auf die Zielerreichung und daß dem Einzelwirtschafter dabei gleichzeitig ein möglichst großer Freiheitsspielraum bezüglich Initiative, Planung und Verfügung gewährt wird. . . . Die Frage nach dem ‚Wie‘ der Lenkung ist gleichbedeutend mit der Frage nach den Methoden der Lenkung“ (Pütz).

a) *Typische Lenkungsmethoden nach Art und Maß der Bindung des einzelwirtschaftlichen Handelns*

1. *Führende und zwangsmäßige Lenkung*: Lenkung mittels der Methode der Führung, durch Appell an das Einsichtsvermögen, an den guten Willen, an die Selbstverantwortung und Eigeninitiative des wirtschaftlich tätigen Staatsbürgers gewährt den weitesten Freiheitsspielraum und ist darum besonders wünschenswert. Diese Methode wird aber nicht immer ausreichen. Dann werden zwangsmäßige Methoden erforderlich, die auf dem Wege des Befehls (Gesetzgebung und Verwaltung), hinter dem die öffentliche Gewalt steht, den Einzelwirtschafter in seiner Disposition über die Gestaltung seines Betriebes beziehungsweise seines Haushaltes beeinflussen und einschränken²).

2. *Direkte und indirekte Lenkung*: Die direkte Lenkung nimmt unmittelbar Einfluß auf das Handeln des einzelnen, des Betriebsleiters oder des Konsumenten. Bei der indirekten Lenkung dagegen werden nur die wirtschaftlichen Umweltverhältnisse der Einzelwirtschafter beeinflußt mit der Absicht, den Einzelwirtschafter zu bestimmten Reaktionen zu „reizen“.

3. *Generelle und spezielle Lenkung*: Es sind bei direkter und indirekter Lenkung Anweisungen allgemeiner Art (Richtlinien, Rahmenanweisungen oder Globalbestimmungen) möglich, wie auch ganz bestimmte Einzelmaßnahmen (Höchstpreis für bestimmte Güter usw.).

b) *Typische Lenkungsmaßnahmen nach dem Ansatzpunkt der Lenkung*

Die Lenkungsmaßnahmen können auf eine Beeinflussung der *subjektiven* Bestimmungsründe (Motive) gerichtet sein (durch Erziehung, Propaganda, Berufslenkung

2) Ein besonderes Beispiel für den Unterschied führender und zwangsmäßiger Lenkung findet sich in den Artikeln 14 ff. des Vertrages über die Montanunion. Hier werden als Mittel der Lenkung für die Hohe Behörde unterschieden: a) die Abgabe von Stellungnahmen, die Beachtung finden *sollen*; b) das Aussprechen von Empfehlungen, die in ihrer Zielsetzung durchgeführt werden *müssen*; c) der Erlaß von Entscheidungen, die in allen ihren Teilen verbindlich sind.

usw.). Sie können aber auch eine Beeinflussung der *objektiven* Bestimmungsgründe des wirtschaftlichen Handelns zum Gegenstand haben; dann handelt es sich entweder um eine Einflußnahme auf die Daten, die den einzelwirtschaftlichen Dispositionen zugrunde liegen (Preise, Löhne, Steuern, Kreditbedingungen), oder es handelt sich um eine Einflußnahme auf die einzelwirtschaftliche Disposition selber (Regulierung der Produktions- und Verkaufsmengen, der Angebots- und Nachfragemengen und der Art der Produkte, Produktionsmittel und Arbeitskräfte).

Preispolitik ist eine Methode der indirekten Lenkung, weil sie nur die Plandaten verändert, nicht aber direkt auf die Planelemente einwirkt. Preispolitik, Kredit- und Investitionspolitik sind — neben und mit der Motivlenkung — die entscheidenden Mittel der Wirtschaftslenkung. Die Preispolitik als indirekte Lenkungsmethode kann selbst wieder in indirekte und direkte Preispolitik gegliedert werden. Die Methode der indirekten Preispolitik besteht in einer Einwirkung auf die Faktoren der Preisbildung, auf Angebot und Nachfrage, aus deren verändertem Verhältnis dann ein anderer Preis resultiert als bei freier Marktpreisbildung. Bei der Methode der direkten Preispolitik wird der Preisbildungsvorgang selbst beeinflußt (durch Preisüberwachung, durch Preisbelastungen mittels Steuern und Zöllen, durch Preisentlastungen mittels Subventionen, durch Festlegung von Festpreisen, Höchstpreisen, Mindestpreisen).

Zur Methode der direkten Lenkung gehört die Einwirkung auf die Planung und Disposition der Einzelwirtschafter selber. Die direkte Lenkung muß sich nicht prinzipiell des Zwangs bedienen; sie kennt auch zahlreiche Möglichkeiten der Unterrichtung, Anregung, Beratung und sonstiger Mittel psychologischer Führung.

4. Die Grenzen der Wirtschaftslenkung in einer Gesellschaft freier Menseben

Jeder Lenkungsmaßnahme sind Grenzen gesetzt, Grenzen subjektiver und objektiver Art.

a) Die *subjektiven* Grenzen der Wirtschaftslenkung liegen in den Menschen, die die Lenkung ausüben und auf die sich die Lenkung erstreckt. So sind auf Seiten der Lenkenden in Rechnung zu stellen die Unzulänglichkeit von Wissen und Können, das Beharrensstreben der Beamten und Angestellten öffentlicher Lenkungsstellen, die persönlichen und die gruppenegoistischen Interessen der Beteiligten an Selbstverwaltungsorganen, die Gefahr von Illusionen und utopischen Vorstellungen sowie des persönlichen oder parteipolitischen Machtstrebens.

K o n s e q u e n z: Einerseits ist für die Lenkungsorgane des Staates die Heranbildung eines sachkundigen und geistig unabhängigen Beamtentums sowie die Heranziehung eines qualifizierten Stabes nichtbeamteter Mitarbeiter notwendig. Andererseits sollte die Wirtschaftslenkung nach Möglichkeit Selbstverwaltungsorgane zur Mitarbeit heranziehen.

Auf seiten der zu lenkenden Unternehmen, Betriebe und Wirtschaftsbürger als Produzenten und Konsumenten findet die Lenkbarkeit eine Grenze in deren Eigeninteresse, in mangelnder Bereitschaft zur Auskunfterteilung und erst recht zur Einordnung des wohlverstandenen Eigeninteresses, in Kurzsichtigkeit, beschränkter Marktübersicht, traditioneller oder gruppenegoistischer Gebundenheit und Privilegien bzw. Monopolstellungen.

Eine Wirtschaftslenkung der leichten Hand ist so eng begrenzt, wie die Einzelwirtschafter bereit sind, sich führen zu lassen. Zur Überwindung von Einzel- und Gruppenegoismus und monopolistischer Machtpositionen wird deshalb die Wirtschaftslenkung auf Zwangsmittel nicht verzichten können. Aber auch hier ist zu beachten, daß Macht ja nicht nur auf der konzentrierten Gewalt des Staates beruht, sondern auf der Zustimmung von Produzenten und Konsumenten. Sie müssen stets innerlich mitwirken, wenn etwas Gedeihliches herauskommen soll.

Konsequenz: Eine wirkungsvolle Wirtschaftslenkung im Sinne der Synthese von Planung und Freiheit erfordert die Pflege demokratischer Verantwortung, eines echten Gemeinsinns, eines auf das gesellschaftliche Ganze gerichteten Einordnungswillens bei allen Gliedern der Gesellschaft, erfordert eine hohe Qualität der wirtschaftspolitischen Lenkungsorgane und eine dauernde Aufklärung der Öffentlichkeit über die gesamtwirtschaftliche Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Lenkungsmaßnahmen, dazu aber auch die notwendige Härte zum Einsatz aller staatlichen Machtmittel für die Sicherung der beschlossenen Lenkungsmaßnahmen.

b) Die *objektiven* Grenzen der Wirtschaftslenkung liegen in der Interferenz aller wirtschaftlichen Erscheinungen. Jede wirtschaftliche Maßnahme hat unbeabsichtigte Nebenwirkungen, Nah- und Fernwirkungen. Die quantitativen Tatbestände über Zustand, Verursachung und zu erwartenden Verlauf des Wirtschaftslebens sind nur innerhalb bestimmter Fehlergrenzen zu ermitteln. Die Einflüsse innenpolitischer und insbesondere auch außenpolitischer Machtfaktoren und Interessentengruppen sind schwer abzuschätzen und noch schwerer zu begrenzen. Die Anpassungselastizitäten auf Angebot- und Nachfrageseite der verschiedenen Märkte, die Wandlung von Geschmack und Lebensstandard, die Einwirkung sozialer, psychologischer, weltanschaulicher und religiöser Bestimmungsgründe auf das wirtschaftliche Handeln können immer nur abgeschätzt werden. Maßnahmen auf dem Gebiete der *Verteilungspolitik* sind in der Rückwirkung auf Maßnahmen der *Produktionspolitik* (und umgekehrt) nicht restlos vorauszu sehen.

Es gibt im lebendigen Prozeß der Wirtschaft keine vollständige Marktübersicht und weder eine hundertprozentige Rationalität des Handelns noch eine hundertprozentige Anpassungselastizität.

Konsequenz: Der wirtschaftlichen Lenkung haftet quantitativ und qualitativ eine gewisse Unbestimmtheit an. „Der Wahrscheinlichkeitscharakter der Lenkungswirkungen bedingt, daß die Wirtschaftslenkung notwendigerweise den Charakter des ‚Probierens‘, des Abtastern und damit der empirisch begründeten, ständigen Selbstkorrektur hat“ (Pütz).

c) Die *spezifischen* Grenzen der uns gestellten Lenkungs- und Planungsaufgabe liegen in dreierlei:

1. in der notwendigen Einordnung in die gesellschaftliche und parlamentarische Demokratie;
2. in der Einordnung in das bestehende Eigentumsrecht;
3. in der Unterordnung unter das Prinzip der Synthese von Freiheit und Planung, das wir als „gebundene Freiheit“ oder „Planung in Freiheit“ bezeichnet haben.

Zu 1.: Über die *Einordnung der Wirtschaftslenkung in das demokratische Ordnungsgefüge* wird Näheres im Abschnitt „Der Apparat der Wirtschaftslenkung und das Instrument des Nationalbudgets“ ausgeführt.

Zu 2.: *Die Ordnung des Eigentums* in der westlichen Welt basiert auf der Institution des *Privateigentums* an den Produktionsmitteln. Daß die geschichtlich überkommene Art des Privateigentums an den Produktionsmitteln nach Form und Inhalt dem Prinzip einer Synthese von Freiheit und Ordnung *nicht* entspricht, dürfte von gewerkschaftlicher Seite kaum angezweifelt werden. Die Beteiligung des einzelnen Arbeitnehmers an der arbeitsteiligen Produktion hängt ab von der Verfügung über die hierfür nötigen Produktionswerkzeuge. Somit wird das Eigentum an solchen Produktionsmitteln zu einer entscheidenden Bedingung für die Teilnahme am Wettbewerb des Marktes und an der Verteilung des Sozialproduktes. Dieser Zustand scheidet die Gesellschaft in eine Gruppe, die hat, und eine solche, die nicht hat. Das bedeutet die Klassenspaltung der Gesellschaft.

Wenn dergestalt das Eigentum an den Produktionsmitteln eine Beschränkung für die freie Betätigung der wirtschaftenden Menschen und ihre Teilnahme am Wirtschaftsergebnis darstellt, dann ergibt sich die rechtliche Forderung einer Beschränkung dieses Eigentums. Es ist Aufgabe nicht nur des Staates, sondern auch der Gewerkschaften, eine Neuordnung des Produktionsmittel-Eigentums herbeiführen zu helfen, um die klassenbildende Monopolstellung der heute geltenden Eigentumsordnung aufzuheben.

Für den Bereich derjenigen Produktionsmittel, die direkten Monopolcharakter haben, fordern die Gewerkschaften die Überführung in Gemeineigentum. Wie weit sich dieser Bereich (Grundstoffindustrien usw.) erstreckt, ist eine Frage, die je nach der wirtschaftlichen Situation in den verschiedenen Ländern verschieden beantwortet werden muß.

Darüber hinaus ergibt sich für eine Gesellschaft mit steigendem Lebensstandard immer dringender das Problem, auch dem einzelnen Arbeitnehmer, der bisher als eigentumsloses Glied der Gesellschaft gegenüber den Wechselfällen des Lebens besonders gefährdet war, zu einer Beteiligung am Produktionsmittel-Eigentum zu verhelfen. Das von Unternehmerseite in einigen Ländern vorgeschlagene sog. Miteigentum des Arbeitnehmers an dem Betrieb, in dem er beschäftigt ist, ist abzulehnen. Aber es bleibt die Frage offen, ob nicht unter Berücksichtigung des Standes der industriellen Wirtschaft in den fortgeschrittenen Ländern ein Weg der überbetrieblichen Eigentumsbeteiligung der Arbeitnehmer gefunden werden kann, der nicht auf eine Bindung des Arbeitnehmers an den einzelnen Betrieb hinausläuft und nicht die Solidarität der Arbeitnehmer-Gesamtheit zerstört. Für eine solche Eigentumsbeteiligung der Arbeitnehmer an den Produktionsmitteln der nicht für die Sozialisierung in Betracht kommenden Wirtschaftszweige bleibt eine gewerkschaftliche Konzeption noch zu erarbeiten. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß auch die aus dem Eigentumsrecht sich ergebende Dispositionsbefugnis der Eigentümer in das System der Wirtschaftslenkung eingeordnet wird.

Zu 3.: Alle Maßnahmen der Wirtschaftslenkung müssen dem *Prinzip der Synthese von Freiheit und Planung* untergeordnet werden. Es gehört zum Wesen der Wirtschaft der Synthese, daß sie nach einem Minimum zwingender Einwirkung auf das einzelwirtschaftliche Handeln strebt, ohne dabei auf die Anwendung direkter zwingender Lenkungsmethoden grundsätzlich zu verzichten. Dabei wird nicht verkannt, daß die mit Zwangsgewalt unvermeidlich ausgestattete Verwaltungsbürokratie die Neigung hat, ihren Einfluß auszudehnen. Deshalb muß einerseits der selbstverantwortlichen Initiative soviel Spielraum gegeben werden, als es die Verhältnisse nur erlauben. Andererseits müssen Grundsätze und Vorschriften festgelegt werden, welche die Anwendung bestimmter Arten direkter Zwangsmethoden der Wirtschaftslenkung genau begrenzen und Überschreitungen dieser Grenzen nur solange zulassen, wie es die Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die staatspolitische Sicherheit erfordern.

Die Grenze für die Berechtigung oder Nichtberechtigung wirtschaftlicher Lenkungsmaßnahmen liegt nicht zwischen marktkonformen und nicht-marktkonformen Maßnahmen, wie die Neoliberalisten glauben, sondern sie liegt da, wo befürchtet werden muß, daß die Übersichtlichkeit über eine Maßnahme und die sich daraus ergebenden Neben-, Nah- und Fernwirkungen nicht mehr gegeben ist, wo eine Art Datenwirrwarr entsteht und Persönlichkeitsrechte unangemessen beeinträchtigt werden.⁸⁾

Das Ziel der Gewerkschaften ist eine menschenwürdige Wirtschaft. Ihr Streben geht dahin, die jeweils zweckmäßigen und angemessenen Methoden anzuwenden. Bei Auswahl der Methoden ist es wichtig, jede Art wirtschaftspolitischen Dogmatismus zu vermeiden. Die Ablehnung einer Maßnahme als nicht-marktkonform aus Befangenheit in der liberalistischen Ideologie ist ebenso falsch wie die Empfehlung einer Maßnahme aus Vorliebe für planwirtschaftliche oder gar dirigistische Eingriffe. Die echte Synthese

3) Vgl. Fritz Marbach: „Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention“, Bern 1950, S. 29.

von Freiheit und Planung ist eine *Frage des Maßes*, ohne das die persönlichen Freiheiten auf die Dauer nicht sichergestellt und ein Optimum an gesellschaftswirtschaftlichem Erfolg in Produktion und Verteilung nicht erreicht werden kann.

Bei der Entscheidung der Frage, auf welchem Gebiet, in welcher Form, in welchem Ausmaß und welcher Kombination von Mitteln der Staat in die Wirtschaft eingreifen soll, ist also die doppelte Zielsetzung zu beachten: im Interesse der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit soll ein Optimum des Sozialprodukts und des Lebensstandards, im Interesse der menschlichen Würde soll ein Optimum an Freiheit (unter unbedingter Sicherung der Freiheit der Berufswahl und des Arbeitsplatzwechsels sowie der Freiheit der Konsumwahl) erzielt werden.

Eine echte Synthese von Freiheit und Planung erfordert also, jeweils bei der Auswahl des geeigneten Mittels der Wirtschaftslenkung zwei Fragen zu beantworten:

1. Mittels welcher Methode und mit welchem wahrscheinlichen Wirkungsgrad kann man die Einzelwirtschaftler in ihren Planungen bzw. Dispositionen beeinflussen zwecks Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele?

2. Wie sind die verschiedenen Lenkungsmethoden unter dem Gesichtspunkt der Verbindung von Freiheit und Planung zu beurteilen, das heißt, wieweit schränken die verschiedenen Lenkungsmethoden den freien einzelwirtschaftlichen Planungsspielraum ein?

5. Einordnung des Apparates der Wirtschaftslenkung in die parlamentarische Demokratie

Jede Planungsstelle trägt die Tendenz in sich, sich zu verselbständigen, sich eine diktatorische Befehlsgewalt anzumaßen und somit die Demokratie zu gefährden. Man kann dieser Gefahr nicht dadurch entgehen, daß man auf den notwendigen Apparat verzichtet. Das Organ der Wirtschaftslenkung muß darum von vornherein als Instrument der Demokratie konstruiert werden. Es muß so gestaltet werden, daß es ein taugliches Instrument ist zur operativen Steuerung der Wirtschaftspolitik im Gesamtgefüge der Demokratie. Dazu ist zweierlei erforderlich: Die Lenkungsstelle muß in das Gefüge des demokratischen Regierungsapparates in angemessener Weise eingeordnet werden; sie muß zugleich in sich selber ein demokratisches Kontrollorgan haben.

a) Das Nationalbudget als Grundlage der parlamentarischen Entscheidung

Wenn wir darüber klar sind, daß eine Wirtschaftslenkung unbedingt notwendig ist, daß diese Wirtschaftslenkung in einer Gesellschaft freier Menschen aber eine Frage des rechten Maßes ist, so muß festgestellt werden, wer über dieses Maß und den Maßstab entscheiden soll.

Die Gläubigen der Marktwirtschaft brauchen einen solchen Maßstab nicht; sie geben sich der Illusion hin, daß die Marktpreise automatisch Produktion und Verteilung auf ein Maximum der Bedarfsbefriedigung hinsteuern, ja daß dieses Maximum zugleich ein Optimum sei. Der Planwirtschaftler alten Stils andererseits, der seitens einer Planungsstelle die Entscheidung fällen möchte, müßte dabei gerade die wertvollsten Bedürfnisse und Interessen (die nur in der Selbstbetätigung und Freiheit ihren Wert haben) mißachten. Es bleibt also die Frage offen, wer soll entscheiden, „was vorzuziehen sei, sozial unzulänglichere Verteilung eines *größeren* oder sozial zulänglichere Verteilung eines *kleineren* Wirtschaftsertrages?“⁴⁾ Kein marktwirtschaftlicher Automatismus kann diese Frage entscheiden, und keine bürokratische Planstelle darf diese Frage entscheiden. Es ist dies eine echt politische Angelegenheit. Sie muß also durch eine politische Entscheidungsstelle entschieden werden. Und diese politische Entscheidungsstelle kann im demokratischen Staat nur das Parlament sein.

4) Fritz Marbach: „Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention“, Bern 1950, S. 157.

Beim Parlament liegt die Entscheidungsgewalt über die Wirtschaftspolitik, also auch über die Wirtschaftslenkung; exekutiv wird sie ausgeübt von der Regierung und vom Wirtschaftsministerium.

Nun müssen aber Mittel gefunden werden, um eine parlamentarische Beschlußfassung und somit eine demokratische Kontrolle über die Wirtschaftspolitik und die Maßstäbe der Wirtschaftslenkung zu ermöglichen. Als ein solches Mittel bietet sich an das Nationalbudget, wie es in den USA auf Grund des Employment Act von 1946 eingeführt wurde. Als Lenkungsmittel ist die Nationalbudget-Rechnung in Großbritannien weiterentwickelt worden. In Frankreich wurden Diskussionen über ein Nationalbudget und eine Nationalbilanz im Anschluß an den Monnetplan geführt. In Norwegen, in den Niederlanden, in Schweden wird mit Nationalbudgets gearbeitet. Auch die Wissenschaft in den verschiedenen Ländern beschäftigt sich seit Keynes mit dem Nationalbudget als Mittel der legislativen Kontrolle und der Verwaltung der Wirtschaftspolitik. Zwar hat die bisherige Praxis das Nationalbudget durchaus nicht als unfehlbares Mittel erwiesen⁵⁾; der ECE-Bericht vom Juli 1953 hat für eine Reihe westeuropäischer Länder das Verhältnis der Nationalbudget-Vorausschätzungen zu den tatsächlichen Ergebnissen untersucht und kommt dabei zu teilweise entmutigenden Ergebnissen⁶⁾. Es ist ein weiter und schwieriger Weg von den sogenannten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum verbindlichen Nationalbudget. Aber man kommt einfach nicht darum herum, als Grundlage für die Willensentscheidung des Parlaments über die Wirtschaftspolitik jährlich eine volkswirtschaftliche Bilanz und eine Input-Output-Rechnung aufzustellen, genau wie der einzelne Unternehmer für seine Entscheidungen sich einer periodischen Bilanz und Ertragsrechnung bedient.

Wenn in den USA diese Art Rechnung — mittels Elektronenrechenmaschinen — bereits für 200 Wirtschaftssektoren durchgeführt wird, wobei jeder einzelne Sektor mit jedem anderen seine Bezüge und seine Abgaben in jeweils detaillierten Zahlen abrechnet, so zeigt dies die Linie der Entwicklung. „Worauf es ankommt, ist, eine Planstruktur zu schaffen, die wirklich ein Programmbudget zum Inhalt hat . . ., welches die volkswirtschaftliche Angemessenheit des Plans im ganzen wie seiner Gruppen zur Beurteilung stellt und erst auf dieser Grundlage den staatlichen Institutionen ihren Leistungsanteil zuweist.“⁷⁾

So kann das Nationalbudget als die systematische, funktionelle und größenordnungsmäßige Darstellung der vollzogenen oder der zu erwartenden Tatsachen zur Übersicht und Kontrolle über eine vergangene Periode dienen und gleichzeitig als wirklich „umfassende Klaviatur“ (Strickrodt) für die künftige Wirtschafts- und Fiskalpolitik eines Landes ausgestaltet werden.

Das Nationalbudget stellt „die wichtigsten wirtschaftlichen Vorgänge in den vier Hauptsektoren der Wirtschaft dar, nämlich den Verbraucherhaushalten, den Unternehmen, der Außenwirtschaft und dem öffentlichen Sektor“ und dient außerdem dazu, „die Beziehungen dieser ökonomischen Sektoren untereinander zu analysieren, insbesondere die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen Staatswirtschaftsmaßnahmen auf der einen Seite und Verbraucher-, Unternehmer- und Außenhandelstransaktionen auf der anderen Seite“ (Colm)⁸⁾. „Erst die Aufstellung eines Nationalbudgets gibt einer Regierung die Möglichkeit, sich eine zahlenmäßige Vorstellung von dem in der kommenden Wirtschaftsperiode möglichen Zusammenspiel zwischen den einzelnen Sektoren zu machen und die Teilpläne im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Zielsetzungen aufeinander abzustimmen“ (E. Schneider)⁸⁾.

5) Vgl. Georg Strickrodt: „Das Nationalbudget, seine Bedeutung für die politische Strategie und das unternehmerische Handeln“, Berlin 1954, S. 36.

6) Ebenda, S. 60 ff.

7) Dr. Herbert Weichmann und Dr. Curt Wawrzeczek: „Neuordnung der öffentlichen Haushalte“, Hamburg 1952, S. 15.

8) Strickrodt, a.a.O., S. 43.

So ist das Nationalbudget als Registrier- und Meßinstrument wie als Mittel operativer Wirtschaftslenkung unentbehrlich. Es gibt die Größenverhältnisse innerhalb einer nationalen Wirtschaft im funktionalen Zusammenhang, ermöglicht die Einordnung von Sonderproblemen nach Größenordnung und gibt somit dem Parlament in jedem Jahr eine exakte Rechnungsunterlage für die Zielpläne, die für die Wirtschaftspolitik der kommenden Zeitperiode im Parlament erörtert, kritisiert, abgeändert und beschlossen werden müssen.

b) Der Apparat der Wirtschaftslenkung

Die Aufstellung eines umfassenden Nationalbudgets in der oben skizzierten Art erfordert für die Führung dieses Wirtschafts- und Staatshauptbuches und die zusammenfassende Beurteilung der Größenordnungen und Wirkungstendenzen Fähigkeiten, die man als „staatsmännische Urteilskraft“ bezeichnen könnte. Deshalb fordert Strickrodt⁹⁾ für die Träger der Nationalbudgetarbeit eine Instanz, die in voller Unabhängigkeit unmittelbar unter dem Präsidenten des Staates steht, wobei die einzelnen Mitglieder dieses Amtes „richterliche Unabhängigkeit genießen, die aber neben dem gemeinsamen Bericht auch zu einer persönlichen, wenn auch dissentierenden Stellungnahme zu den Hauptthemen der Nationalbudgetrechnung verpflichtet sein müßten“.

Wir verlangen von einer Institution der Wirtschaftslenkung noch mehr als die Aufstellung des Nationalbudgets; sie soll darüber hinaus die operative Wirtschaftslenkung als eine Art wirtschaftlicher Generalstab so weit vorplanen, vorarbeiten und entscheidungsreif machen, daß die ministeriellen Entscheidungsstellen — nach dem grundsätzlichen Beschluß des Parlaments — die wirtschaftspolitische Exekutive ausüben können.

Zu diesem Zweck sollte das Lenkungsamt gewissermaßen wie die Lenkungsspitze eines großen Konzerns organisiert werden, mit Vorstand, Abteilungsleitern und Spezialisten aller Art, qualitativ und quantitativ umfassend ausgerüstet. Um einen Übergriff in die Exekutivgewalt, die bei Regierung und Ministerien liegen muß, zu verhindern, wäre gesetzlich festzulegen, daß das Amt für Wirtschaftslenkung ohne jede Anordnungsbefugnis seine Aufgaben generalstabsmäßig durchzuführen hat. Dabei sollte der Grundsatz gelten, den amerikanische Großunternehmen für derartige Aufgaben aufgestellt haben: Stabsmitarbeiter sollen ihre Arbeitsergebnisse dem die Entscheidung treffenden Organ in einer abgeschlossenen Form einschließlich eines festen Vorschlages vorlegen, so daß dieses die Möglichkeit zu einer sachlich präzisen Entscheidung hat, sei es zur Annahme des Vorschlages, sei es zur Ablehnung oder zu einer dritten Lösung. Alle Details sind im voraus vollständig auszuarbeiten. Entwürfe, die vorgelegt werden, sollen keine halbfertigen Ideen enthalten.

Es muß verhindert werden, daß das so wichtige Amt der Wirtschaftslenkung, das in voller Unabhängigkeit eine der höchstgestellten Institutionen des Staates sein muß, sich zu einem Herrenklub von Supermanagern entwickelt, dessen restaurative oder gar reaktionäre Einstellung den demokratischen Staat gefährden könnte. Darum wird es nicht möglich sein, den Vorstandsmitgliedern eine so weitgehende Unabhängigkeit wie den höchsten Richtern zu geben. Es wird im Gegenteil notwendig sein, dem Vorstand, der aus wirklich hervorragenden Fachleuten und achtunggebietenden Persönlichkeiten gebildet werden muß, ein demokratisches Aufsichtsorgan beizugeben, das dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines Großunternehmens vergleichbar ist. Es sollte also ein demokratischer Verwaltungsrat als Unterbau für das Institut der Wirtschaftslenkung geschaffen werden, der in paritätischer Zusammensetzung von Unternehmervetretern und Arbeitnehmervertretern zu bilden wäre, wobei von beiden Seiten auch Angehörige der freien Berufe und der öffentlichen Hand zu beteiligen sind.

9) A.a.O., Seite 39.