

Zum Problem der Wirtschaftsplanung in Frankreich

Das französische Parlament hat am 20. Juni 1962 den „Vierten Französischen Plan“ gebilligt. Dieser Ratifizierung des von der Regierung vorgelegten Textes war in der Öffentlichkeit eine Diskussion vorausgegangen, an der zahlreiche Vertreter des Unternehmerverbandes *) sowie Repräsentanten der Gewerkschaftsbewegung, der Universitäten und der Parteien regen Anteil genommen hatten.²⁾ Am 18. und 19. März 1962 tagte in Paris ein Kongreß „für die demokratische Planung“, auf dem sämtliche Gewerkschaftsorganisationen und Linksparteien durch ihre Wirtschaftsspezialisten vertreten waren. Die Diskussion ist also wieder sehr lebhaft geworden.

I

Die Schaffung des Planungskommissariats (*Commissariat pour le Plan*) war im Jahre 1946 vor allem auf Initiative industrieller Kreise erfolgt, die angesichts der durch den Krieg zerrütteten Wirtschaft der Auffassung waren, daß das „Laisser-faire“ des „klassischen“ Kapitalismus nicht die geeignete Methode wäre, um die Wirtschaft wieder „anzukurbeln“. In den Kreisen, die insbesondere *Jean Monnet* nahestanden, wurde gern der Begriff gebraucht, daß der Kapitalismus „zivilisiert“ werden, daß die unberechenbaren Elemente der „Freien Marktwirtschaft“ in größtem Maße ausgeschaltet werden müßten.

Der erste Plan, der auf Initiative der Regierung und des von ihr geförderten Planungskommissariats ins Werk gesetzt wurde, ging nicht von einem bezifferten Programm aus³⁾. Es handelte sich vor allem darum, die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, und die Regierung war bereit, Kredite zur Verfügung zu stellen, hier und dort durch Ratschläge zu intervenieren und so etwas wie eine „Planmystik“ zu schaffen. Was diese erste Periode — von 1946 bis 1950 — betrifft, so kann nur schwer errechnet werden, welche Elemente tatsächlich zu den ersten, unbestreitbaren Erfolgen der französischen Wirtschaft in dieser Zeit beigetragen haben: die Initiativen des Planungskommissariats, die Kredite der Regierung oder der „patriotische Eifer“, der zu jener Zeit die Parteien und Gewerkschaftsorganisationen veranlaßte, die Lösung auszugeben: „Erst produzieren, dann Forderungen stellen!“

Der zweite Plan (1950—1954) enthielt schon genauere Angaben. Es war allen Beteiligten klargeworden, daß die Planung nicht auf eine geringe Zahl von Wirtschaftsbranchen beschränkt werden konnte, da ein Fortschritt in einem Sektor durch eine Stagnation oder gar einen Tempoverlust in einem anderen Abschnitt gefährdet werden müßte. Die Idee, die also bei der Ausarbeitung des zweiten Planes maßgebend war, war die, einen Maßstab für den Fortschritt in den verschiedenen Sektoren zu finden: pro Jahr 4 vH für die Landwirtschaft, 6 vH für die Industrie, 4 vH für das allgemeine Lebensniveau.

Der dritte Vierjahresplan sollte einem anderen Ziel dienen: Es ging diesmal nicht so sehr darum, die gesamte Wirtschaft — oder ihren wesentlichen Teil — einem „geordneten Prozeß“ zu unterwerfen, sondern, wie es in dem Bericht der Planungskommission hieß⁴⁾, einen „vernünftigen Rahmen“ für die industrielle und landwirtschaftliche Aktivität zu schaffen: Die Preise sollten „stabilisiert“, der Warenaustausch mit dem Ausland sollte in ein besseres Gleichgewicht gebracht und „aktiviert“ werden, und

1) S. Bulletin du patronat français vom 15. März u. 11. April 1962.

2) S. u. a. Force Ouvrière vom 18. April 1962 u. Cahiers de la République, Mai 1962.

3) S. Bulletin du Conseil Economique, Paris, 8. März 1946.

4) Rapport du Commissariat au Plan, Paris, 10. Mai 1954.

es sollte weiterhin die ungleichmäßige Entwicklung in den verschiedenen Wirtschaftsgebieten Frankreichs durch Ausschreibung öffentlicher Arbeiten, durch eine „aktive Kreditpolitik“, sowie durch die Förderung der wirtschaftlich „unterentwickelten Gebiete“, insbesondere in Mittelfrankreich, soweit wie möglich beseitigt werden.

Der Vierte Plan schließlich, der im Juni 1962 in Kraft getreten ist, sieht vor allem eine Erhöhung der Investitionen in der Landwirtschaft, eine Dezentralisierung der Industrie (Verlegung von Industriezweigen aus Paris nach der Provinz) und eine nicht unbedeutende Erhöhung der Kredite für die „kollektive Ausrüstung der Nation“ vor; dieser Begriff umfaßt vor allem den erhöhten Bau von Schulen, Sportplätzen, Krankenhäusern usw. Es ist schließlich vorgesehen, daß die Produktivität der Wirtschaft durchschnittlich um 5 vH gesteigert und daß das Lebensniveau der Bevölkerung bei Abschluß des Vierten Planes um 4,5 vH erhöht werden soll.⁶⁾

II

Es sei hier nicht auf die in Frankreich seit längerer Zeit entstandene Polemik eingegangen, in welchem Maße der „Plan“ zum unbestreitbaren Aufschwung der Wirtschaft beigetragen hat oder nicht: Uns kommt es vielmehr darauf an, den „Mechanismus“ der französischen Planwirtschaft zu ergründen: wie funktioniert sie, wer übt den bestimmenden Einfluß aus, welche Kritik kann an ihm geübt werden?

Die Ausarbeitung des Plans setzt eine relativ große Bürokratie in Bewegung: Spezialisten werden beauftragt — vor allem Angehörige des Planungskommissariats und des Finanzministeriums —, mehrere Hypothesen des wirtschaftlichen Wachstums für die Dauer von etwa zehn Jahren zu prüfen. Die Entwicklung der Produktion und der Produktivität, die demographischen Elemente werden in erster Linie in Betracht gezogen, um eine durchschnittliche „Expansionsquote“ herauszufinden, die sowohl die Vollbeschäftigung sichert, als auch die Erhöhung des individuellen Einkommens und Konsums und die schon erwähnte „kollektive Ausrüstung der Nation“ garantiert.

Der *Wirtschafts- und Sozialrat*, ein Organismus, in dem die Unternehmer, Spezialisten aller Wirtschaftsbranchen, die Gewerkschaften und Universitäten vertreten sind und der die Funktion hat, die Wirtschaftspläne der Regierung zu begutachten, ohne selbst einen bestimmenden Einfluß auszuüben, nimmt sodann Stellung, und dieses Gutachten geht wiederum an das Planungskommissariat zurück, das den Plan „in Form“ bringt und ihn schließlich der Regierung zur endgültigen Ausarbeitung unterbreitet. Die Regierung entscheidet schließlich, ohne jedoch gezwungen zu sein, sich an die gemachten Vorschläge zu halten.

Das Planungskommissariat übt natürlich einen bedeutenden Einfluß auf die endgültige Fassung aus. Über 3000 Personen tagen in dessen Ausschüssen und „machen“ den Plan. Die Zusammensetzung der Ausschüsse ist also ausschlaggebend für die Vorschläge, denen die Regierung bisher immer in großem Maße Rechnung getragen hat.

Auf diesem Gebiet nun sind interessante Feststellungen zu treffen: In der Kommission, die sich mit der Eisen- und Hüttenindustrie befaßt, sitzen vier Vertreter der Gewerkschaften und 36 Delegierte des Unternehmerverbandes, in dem Ausschuß, der die Lage in der chemischen Industrie prüft, vier Gewerkschafter und 32 Delegierte der Unternehmer. In anderen Kommissionen ist ein noch größeres Mißverhältnis zu verzeichnen. Aus den offiziellen Statistiken geht hervor, daß nur 280 Vertreter der Gewerkschaften aller Industrie- und Berufszweige an den Sitzungen der Kommissionen teilgenommen haben, hingegen 1280 Vertreter der Unternehmer, sowie 1470 Experten, Beamte, Vertreter der Universitäten und der freien Berufe!⁶⁾

5) Bulletin du Conseil Economique, Paris, 16. April 1962.

6) Le Monde, Paris, 3. März 1962.

Kein einziger Vorsitz einer Kommission ist bisher einem Vertreter der Gewerkschaften übertragen worden; ferner: manche Unternehmervertreter verweigern gewisse Angaben mit Berufung auf das Geschäftsgeheimnis.⁷⁾ Professor *François Perroux*, der derzeit bedeutendste französische Nationalökonom, hat kürzlich erklärt: „Praktisch wird der französische Plan häufig unter dem ausschlaggebenden Einfluß der großen Unternehmen und der großen Finanzorganismen vorbereitet und ins Werk gesetzt.“⁸⁾

Man begreift also, daß die französischen Gewerkschaften, die grundsätzlich für eine Vertretung im Planungskommissariat Stellung genommen haben, die ernstesten Vorbehalte machen. Ein weiterer Vorbehalt bezieht sich darauf, daß, wie es der Vorstand des freien Gewerkschaftsbundes *Force Ouvriere* formuliert hat, „die rein technischen Elemente bei der Ausarbeitung des Plans die sozialen Erfordernisse der Nation in den Hintergrund treten lassen.“⁹⁾

Der dritte, wesentliche Einwand schließlich: Wer garantiert dafür, daß die auf Tausenden von Seiten gemachten Vorschläge auch wirklich zur Durchführung gelangen? Den verschiedenen Dienststellen werden seitens der Regierung zwar Anweisungen erteilt, die die Durchführung des Plans betreffen, in Wirklichkeit aber besteht kaum eine Verpflichtung. Der Staat erscheint häufig gegenüber den Vertretern der Industrie als Bittsteller. Es werden Subventionen angeboten und gewährt, Prämien ausgezahlt, öffentliche Anleihen, finanzielle Garantien, Vorzugstarife und Steuererleichterungen gewährt, um die Unternehmer zu veranlassen, Maßnahmen in ihrem Wirkungskreis im Sinne des Plans zu ergreifen, was mitunter zu Erfolgen führt; aber sehr häufig wollen sich die Unternehmer nicht „überzeugen“ lassen und ziehen den vom Staat angebotenen finanziellen Vorteilen die Methode der Selbstfinanzierung vor, um eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die ihnen als „lohnender“ erscheint. So ist es denn verständlich, daß die Sozialistische Partei (SFIO) erklärt, daß „der private Sektor der Wirtschaft praktisch trotz der erhaltenen Vergünstigungen den Plan sabotiert hat“¹⁰⁾ und daß die Vereinigte Sozialistische Partei (PSU), der *Mendès-France* angehört, feststellte, daß „die französischen Pläne den Industrie- und Finanzmächten nicht eine Politik aufzwingen können, die dem Gesamtinteresse des Landes entspricht“¹¹⁾.

III

Auf dem Pariser Kongreß für demokratische Planung, der, wie erwähnt, am 18. und 19. März in Paris tagte und an dem 350 Persönlichkeiten aller Gewerkschaftsorganisationen, der Linksparteien, der nationalisierten Industriezweige und der Universitäten teilnahmen, ist Einstimmigkeit über fast alle Probleme einer „demokratischen Planung“ erzielt worden, und die „Charta“, die zum Abschluß der Tagung angenommen wurde, enthält Angaben und Vorschläge, die auch über den französischen Rahmen hinaus von Interesse sind.¹²⁾

Folgende Gesichtspunkte sind im Laufe der Diskussion vor allem zum Ausdruck gekommen und haben dann in der „Charta“ ihren Niederschlag gefunden:

7) *Le Monde*, Paris, 5. März 1962.

8) *Population*, Paris, 18. Mai 1961.

8) *Force Ouvriere*, Paris, 19. April 1962.

10) *Le Populaire*, Paris, 25. Juni 1962.

11) *La Tribune Socialiste*, Paris, 27. Mai 1962.

12) Der Text der „Charta für eine demokratische Planung“ sowie die Ausführungen der verschiedenen Redner sind in den *Cahiers de la Republique*, Paris, Mai 1962, erschienen.

1. Der Wirtschaftsplan darf nicht nur der Ausdruck einer einfachen „Technik“ auf wirtschaftlicher und administrativer Ebene sein. Es muß sich um eine langfristige Option handeln, die in erster Linie voraussetzt, daß die sozialen Probleme im Vordergrund stehen. Daraus ergibt sich nach Auffassung der Teilnehmer des Kongresses die Notwendigkeit, bei der Definition des Wachstums der Wirtschaft und der Steigerung der Produktivität den jeweiligen Anteil des Konsums und der Investitionen festzulegen, den Vorrang den verschiedenen Bedürfnissen der Bevölkerung auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet zu geben und auf die Einkommensverteilung (durch direkte Erhöhungen oder Übertragungen) in dem Sinne einzuwirken, daß zunächst die niedrigen Einkommen erhöht werden. Dem Plan eine Orientierung zu geben, setzt diese Optionen voraus.

2. Der Plan muß „demokratisch“ sein, das heißt, die Bevölkerung muß an seiner Ausarbeitung, Durchführung und Kontrolle Anteil haben. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Vorschläge gemacht und einige Lösungen vorgeschlagen: Abgesehen davon, daß die modernen Informationsmittel dazu verwandt werden sollen, den Plan zu popularisieren, soll das Parlament in aller Ausführlichkeit über ihn beraten, nachdem das Planungskommissariat die verschiedenen Informationselemente zur Verfügung gestellt hat; darauf soll sich die Rolle der Spezialisten der Planungsbehörde beschränken, zu der im übrigen eine größere Zahl von Gewerkschaftsspezialisten hinzugezogen werden sollen. Der Wirtschafts- und Sozialrat soll, „der demographischen Realität entsprechend“, so zusammengesetzt werden, daß die Vertreter der Werktätigen und Konsumenten in ihm eine viel größere Vertretung haben. Mit anderen Worten: Der beherrschende Einfluß der Unternehmer soll gebrochen werden. Sowohl das Parlament als auch der Wirtschafts- und Sozialrat hätten zwischen verschiedenen Optionen im Rahmen des Planes zu wählen, die, den wirtschaftlichen Möglichkeiten Rechnung tragend, nicht nur die Elemente für ein wirtschaftliches Wachstum berücksichtigen, sondern darüber hinaus — und vor allem — den sozialen Fortschritt als entscheidenden Faktor anerkennen müßten.

3. Das Parlament soll — im Gegensatz zur bisherigen Praxis — das letzte Wort haben, nachdem die spezialisierten Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats sowie des Planungskommissariats ihre Auffassungen ausführlich dargelegt haben.

Handelt es sich bis hierhin nur um die äußere Form, die soweit wie möglich die „Demokratisierung“ des Planes garantieren soll, so hat der Kongreß darüber hinaus eine ganze Reihe interessanter Vorschläge gemacht, auf die nur kurz hingewiesen werden kann: Vollständige Nationalisierung des Kreditwesens; Schaffung einer Nationalbank für Investitionen, die insbesondere dort mit ihren Mitteln eingzugreifen hätte, wo die „Privatinitiative“ versagt; Einführung einer Kapitalsteuer sowie Regularisierung und „Moralisierung“ der Gesetzgebung über den Grundbesitz; Notwendigkeit einer Kontrolle der Selbstfinanzierung im Interesse des Planes, um zu verhindern, daß die Unternehmer mit ihren gewaltigen Mitteln der Durchführung des Planes „legal“ entgegen treten können, und schließlich: Ausdehnung der bestehenden Nationalisierungen auf andere Wirtschaftszweige, besonders in den Fällen, in denen einige Privatunternehmen in einem entscheidenden Wirtschaftszweig die Ziele des Planes in ernsthafter Weise gefährden können.

IV

Die Teilnehmer des Kongresses mußten sich darüber klar sein, daß die Durchführung eines vor allem sozial orientierten Planes verschiedenen Hindernissen begegnen muß, die das Problem des „Zwanges“ aufwerfen können, wie insbesondere von gewerkschaft-

licher Seite betont wurde: „Der Plan“, so heißt es in der fast einstimmig angenommenen Entschließung des Kongresses, „muß die Weigerung der Bürger zum Ausdruck bringen, sich dem Einfluß der mächtigen Wirtschafts- und Finanzkreise zu unterwerfen. Die Durchführung des Planes schließt nicht notwendigerweise die Anwendung von Zwang aus. Vorzuziehen sind aber die Mittel der Aufforderung, Orientierung und Kontrolle, die mit Hilfe der Budget-Politik, der Kreditgestaltung, der steuerlichen Mittel sowie durch den Druck des nicht-privaten Sektors der Wirtschaft angewandt werden können, so daß die private Wirtschaft veranlaßt wird, ihre Tätigkeit den Notwendigkeiten des Planes zu unterwerfen.“

Die Delegierten des Kongresses waren sich darüber klar, daß die „Demokratisierung“ des Planes nicht nur durch eine Reform des Wirtschafts- und Sozialrats noch auch allein dadurch erreicht werden kann, daß dem Parlament das letzte Wort erteilt wird. Es war das Verdienst der gewerkschaftlichen Teilnehmer, das Problem der Teilnahme der Arbeiterschaft und der Gewerkschaften an der effektiven Durchführung des Planes auf der Ebene der Betriebe aufgeworfen zu haben.

Die leitenden Ideen, die von allen — ohne Ausnahme — berücksichtigt wurden, sind in dieser Hinsicht folgende:

1. Die legale Anerkennung der Gewerkschaftsorganisationen in den Betrieben. (Die „sections syndicales“ sind nicht in allen Fällen anerkannt, hingegen sind es die „Comités d'Entreprises“, die Betriebsausschüsse, die vom gesamten Personal gewählt werden, sei es gewerkschaftlich organisiert oder nicht.)

2. Gesetzliche Anerkennung der Gewerkschaftsdelegierten und Bezahlung der sogenannten „Kultur-Urlaube“ durch die Betriebe. (Bisher muß der Betriebsangehörige, der einen vom Staat anerkannten „Kultur-Urlaub“ von zwölf Tagen im Jahr fordert, um seine Allgemeinausbildung zu vervollkommen oder an Gewerkschaftskursen teilzunehmen, für die Kosten selbst aufkommen.)

3. Effektive Teilnahme der Arbeiter an der Verwaltung der nationalisierten Unternehmen, was zwar im Gesetz vorgeschrieben ist, in der Praxis aber darauf hinauskommt, daß sich die gewählten Vertreter der Arbeiter ausschließlich mit den Sozialwerken befassen.

4. In allen Privatunternehmen, welches auch ihre juristische Form sei, sollen die „Comités d'Entreprises“ obligatorisch nicht nur über die Pläne für Investitionen, sondern auch über deren gesamte Tätigkeit informiert werden.

Es ist im Rahmen dieses Artikels nicht möglich, auf alle technischen Einzelheiten einzugehen, die im Laufe des Kongresses zur Sprache kamen. Dennoch muß darauf hingewiesen werden, daß alle Gewerkschaftsvertreter ohne Ausnahme Wert auf die prinzipielle Feststellung legten, daß die Gewerkschaftsorganisationen auch im Rahmen des Planes ihre volle Selbständigkeit bewahren müssen. Sie taten das mit um so größerem Nachdruck, als einige „Technokraten“, wie sich ein Gewerkschaftsvertreter ausdrückte, die Tendenz hätten, sich der Gewerkschaften und anderer Organisationen einfach als eines Instrumentes zu bedienen, sei es auch im Dienste einer „guten Sache“.

Mit Nachdruck wurde seitens aller Vertreter der Gewerkschaftsorganisationen jede Idee einer Zwangsplanung bekämpft, und wenn der Begriff der „demokratischen Planung“ in allen Dokumenten dieses Kongresses an erster Stelle steht, so vor allem, um von vornherein jeden Gedanken einer „autoritären“ Planung auszuschalten. Voraussetzung bleibt natürlich die Existenz einer demokratischen politischen Ordnung, was in der Entschließung des Kongresses sowohl im Hinblick auf die politische Struktur in den unter kommunistischem Einfluß stehenden Ländern als auch mit Hinweis auf das gegenwärtige Regime in Frankreich betont wird.