

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Fritz Faust

Die wirtschaftliche
und politische Einheit
Deutschlands

Zum 30. Jahrestag
des Potsdamer Abkommens

Manfred Krüper

Wirtschaftsplanung
und Investitionslenkung

Zur ordnungspolitischen
Diskussion in der
Bundesrepublik Deutschland

B 31/75

2. August 1975

Fritz Faust, Dr. jur., geb. 1925, Ltd. Direktor des Westfälischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung und der Westfälischen Verwaltungsakademie in Münster; Studium der Rechtswissenschaft an der Philipps-Universität in Marburg/Lahn; 1964—1968 Dozent für Staats- und Völkerrecht an der Schule der Bundeswehr für Innere Führung und Angehöriger des wissenschaftlichen Forschungs- und Lehrstabes; bis 1971 erster Rechtsberater beim Befehlshaber des Wehrbereichskommandos III in Düsseldorf.

Veröffentlichungen: Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung, 1. Aufl. 1960, 2. Aufl. 1972, 3., erweit. Aufl. 1964 und 4., erweit. Aufl. Frankfurt/M. 1969; Einführung ins Wehrdisziplinarrecht, Frankfurt/M. 1967; 25 Jahre nach Potsdam, Beiheft der Orientierung Nr. 260 a, Pfaffenhofen/Ilm 1970.

Manfred Krüper, Dr. rer. oec., Diplom-Volkswirt, geb. 1941; 1967—1971 wissenschaftlicher Assistent an den Universitäten Bochum und Köln; seit Ende 1971 Leiter der Wirtschaftsabteilung beim Hauptvorstand der IG Chemie — Papier — Keramik, Hannover; Lehrbeauftragter an der Universität Essen (GHS).

Veröffentlichungen u. a.: Wachstum und Terms of Trade, Berlin 1973; Qualitative und quantitative Investitionssteuerung im Kapitalismus, in: WSI-Mitteilungen 8/1973; Ziele und Methoden der Investitionslenkung, in: Wirtschaftsdienst 10/1973; Demokratische Kontrolle muß sein, in: Wirtschaftswoche Nr. 27/1974; Preisstabilisierung durch Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst 8/1974; Für ein Gleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfte, in: Wirtschaftsdienst 2/1975. Herausgeber von: Investitionskontrolle gegen die Konzerne?, Reinbek 1974; (mit G. Fleischle) Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft?, Köln 1975.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Tier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die wirtschaftliche und politische Einheit Deutschlands

Zum dreißigsten Jahrestag des Potsdamer Abkommens

Das Potsdamer Abkommen, das am 2. August vor dreißig Jahren von den ‚Großen Drei‘ — Truman, Stalin und Attlee — verkündet wurde, sollte nach dem Willen der damaligen Siegermächte über die künftige Gestaltung und Stellung des besiegten Deutschland entscheiden. Die weitere Politik der Alliierten sollte auf der Grundlage früherer Vereinbarungen und in bezug auf die in Europa geschaffene Lage festgelegt und koordiniert werden. Das Ergebnis der Beratungen wurde in einem amtlichen, von den drei Regierungschefs unterzeichneten und vom Alliierten Kontrollrat für Deutschland veröffentlichten ‚Report on the Tripartite Conference of Berlin‘ zusammengefaßt. Eine zusätzliche Veröffentlichung über die Konferenz erfolgte 1947 in amtlichen amerikanischen und britischen Publikationen unter dem Titel ‚Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference‘¹⁾.

Die Bedeutung des Potsdamer Abkommens für die wirtschaftliche und politische Einheit Deutschlands bis in unsere Tage kann nur richtig ermessend werden, wenn man auf die Grundlagen zurückgeht, auf denen es beruht und auf die es sowohl in seinem Inhalt als auch Wortlaut Bezug nimmt²⁾. Der Potsdamer Konferenz vorausgegangen waren die Drei-Mächte-Protokolle vom 12. September und 14. November 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß Berlin, das Drei-Mächte-Abkommen über Kontrollrichtungen in Deutschland

vom 14. November 1944, die auf der Konferenz von Jalta (4.—11. Februar 1945) vereinbarten Abmachungen der drei Hauptalliierten und die Berliner Vier-Mächte-Erklärungen vom 5. Juni 1945³⁾.

Die Unterzeichner haben die Vereinbarungen selbst nicht als Abkommen, sondern lediglich als ‚Bericht‘ deklariert. Die am meisten verwendete Bezeichnung ‚Potsdamer Abkommen‘ die vor allem in östlichen Stellungnahmen zu finden ist, ist gemessen am Inhalt und der äußeren Form ungenau und nicht sachgerecht. Die vierzehn Abschnitte der ‚Mitteilung‘ sind eine gemischte Sammlung teils eindeutiger, teils zweideutiger Beschlüsse, Empfehlungen, Absichten und Wünsche in bezug auf die Nachkriegspolitik der drei Mächte gegenüber Deutschland und anderen europäischen Staaten⁴⁾. Trotz der unstrittenen Rechtsnatur wird allgemein an der Bezeichnung ‚Potsdamer Abkommen‘ festgehalten.

Auch am 30. Jahrestag ist das Potsdamer Abkommen im politischen Gespräch. Die Diskussion über die Folgen dieser Vereinbarungen wird weiterhin in der Deutschlandpolitik sowohl der West- als auch der Ostmächte, insbesondere der Sowjetunion und der Deutschen Demokratischen Republik, andauern. Daher kommt der Analyse der Frage nach der wirtschaftlichen und politischen Einheit Deutschlands im Potsdamer Abkommen hervorragende Bedeutung zu. Beide Ziele, die wirtschaftliche und politische Einheit Deutschlands, hängen historisch, rechtlich und politisch eng zusammen. So sind z. B. die Ursachen der Spaltung Deutschlands zum Teil auf die widersprüchliche Auslegung sowohl der wirtschaftlichen als auch der politischen Grundsätze von Potsdam zurückzuführen.

¹⁾ Vgl. Dokumente: Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung seit 1945. Eine Sammlung der wichtigsten Verträge, Abkommen, Satzungen und Erklärungen in deutscher Sprache mit Übersichten, Schriftnachweisen, Anmerkungen und Sachverzeichnis, hrsg. von H. Kraus und K. Heinze, Bonn 1953, Nr. 8; englischer Text bei D. Rauschnig: Gesamtverfassung, S. 105—113.

Vgl. Dokumente des geteilten Deutschland, hrsg. von Ingo von Münch, Stuttgart 1968, S. 32—43; vgl. hierzu auch E. Deuerlein, Deklamation oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945, Stuttgart 1970.

²⁾ Vgl. z. B. Abschnitt III Abs. 1 und besonders Abs. 2 des PA, wo es heißt: „Das Ziel dieser Übereinkunft bildet die Durchführung der Krim-Deklaration über Deutschland“. Ebenso Abschnitt III, A ‚Politische Grundsätze‘ des PA, wo es heißt: „Entsprechend der Übereinkunft über das Kontrollsystem in Deutschland...“.

³⁾ Alle Texte dieser Vereinbarungen sind enthalten in: ‚Die Gesamtverfassung Deutschlands. Nationale und internationale Texte zur Rechtslage Deutschlands‘, bearbeitet von D. Rauschnig, mit einer einleitenden Darstellung der Rechtslage Deutschlands von H. Krüger, Frankfurt am Main 1962. Sowohl die deutsche Übersetzung der Potsdamer ‚Mitteilung‘ als auch die englische Fassung des Potsdamer ‚Protokolls‘ sind darin enthalten.

⁴⁾ Vgl. A. Riklin, Das Berlin-Problem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus, Köln 1970, S. 115.

A. Wirtschaftliche Einheit Deutschlands

Nach dem Willen der Siegermächte sollte Deutschland ‚as a single economic unity‘ während der Besatzungszeit behandelt werden.

Abschnitt III B des Abkommens lautet:

„Während der Besatzungszeit ist Deutschland als eine *wirtschaftliche Einheit*⁵⁾ zu betrachten. Mit diesem Ziel sind gemeinsame Richtlinien aufzustellen hinsichtlich

a) der Erzeugung und der Verteilung der Produkte der Bergbau- und der verarbeitenden Industrie;

b) der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und der Fischerei;

c) der Löhne, der Preise und der Rationierung;

d) des Import- und Exportprogramms für Deutschland als Ganzes;

e) der Währung und des Bankwesens, der zentralen Besteuerung und der Zölle;

f) der Reparationen und der Beseitigung des militärischen Industriepotentials;

g) des Transports- und Verkehrswesens.“

Ein sog. ‚mittlerer‘ Lebensstandard in Deutschland sollte die durchschnittliche Lebenshaltung der übrigen europäischen Länder nicht überschreiten. Bei dieser Bewertung durften Großbritannien und die Sowjetunion nicht zum Vergleich herangezogen werden⁶⁾. Damit in Deutschland ein ausgeglichenes Wirtschaftsleben sichergestellt und die Einfuhren verringert werden konnten, sollte gemäß Abschnitt III B Ziff 15 c des Potsdamer Abkommens die gleichmäßige Verteilung aller lebenswichtigen Güter auf die vier verschiedenen Besatzungszonen durchgeführt werden. Die Bedingungen über die von Deutschland zu erbringenden Wiedergutmachungsleistungen sahen vor, daß dem deutschen Volk genügend Hilfsquellen für die Aufrechterhaltung seiner Existenz ohne Unterstützung von außen belassen werden sollten (vgl. Abschnitt III B Ziff. 19 des Potsdamer

Abkommens). Im gleichen Abschnitt wurde weiter festgelegt, daß bei der Aufstellung eines deutschen Wirtschaftsplanes ausreichende Mittel bereitzustellen wären, um die vom Kontrollrat⁷⁾ genehmigten Einfuhrmengen zu bezahlen⁸⁾.

Die schwierigste Aufgabe der Besatzungsmächte bestand in der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln. In allen Zonen stockte die Nahrungszufuhr. Zeitweilig war die tägliche Ration für nicht berufstätige Personen in den Westzonen geringer als 1 000 Kalorien. Am 1. September 1945 erklärte General Montgomery⁹⁾: „Mein vorläufiges Ziel ist die Zuteilung von 1500 Kalorien pro Tag an die deutsche Bevölkerung, aber selbst diese Menge kann wegen Verteilungsschwierigkeiten nicht überall ausgegeben werden. Die Lage wird noch dadurch verschlimmert, daß die diesjährige Ernte ungewöhnlich schlecht ist. Es gibt nur eine Lösung: Lebensmittel nach Deutschland einzuführen.“ Um die Bezahlung dieser notwendigen Einfuhren zu ermöglichen, mußte Deutschland Güter exportieren. Die beschlagnahmten Auslandsvermögen und Patente wurden von den Alliierten ebensowenig als Zahlungen für Lebensmittelimporte anerkannt wie die Arbeitsleistung der Kriegsgefangenen und der nach der Kapitulation ins Ausland gebrachten deutschen Wissenschaftler und Techniker. Deutschlands Ernährung hing von seiner industriellen Produktion, diese wiederum von der Höhe der Reparationen ab.

Die ‚Politischen und wirtschaftlichen Grundsätze‘ sollten ihrem Wortlaut nach nur für die Behandlung Deutschlands in der ‚Anfangsper-

⁷⁾ Der durch Proklamation vom 5. Juni 1945 geschaffene Alliierte Kontrollrat war ein von den Befehlshabern der vier Besatzungszonen gebildetes Gremium. Ihm standen Befugnisse der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt nicht zu; diese waren den Zonenbefehlshabern jeweils für ihre Besatzungszone vorbehalten. Doch konnte der Kontrollrat Gesetze beschließen, die aber, um Geltung zu erlangen, von den Oberbefehlshabern in den Besatzungszonen verkündet werden mußten. Die Zonenbefehlshaber waren allerdings an die — Einstimmigkeit erfordernden — Beschlüsse des Kontrollrats gebunden. Vgl. E. Deuerlein, Deklamation oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945, Stuttgart 1970, S. 95.

⁸⁾ Zitiert bei Deuerlein, a. a. O., S. 95 f.; vgl. Potsdam Papers, Bd. I.

⁹⁾ Vgl. Keesings Archiv der Gegenwart, Bd. 1945, S. 409.

⁵⁾ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁶⁾ Vgl. Abschnitt III B Ziff. 15 b des Potsdamer Abkommens; vgl. Potsdam Papers. Foreign Relations of the United States—Diplomatic Papers — The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945. Two Volumes, Washington 1960. Zitiert: Potsdam Papers Bd. I, S. 1504.

riode der Kontrolle' Gültigkeit haben. Die an der Potsdamer Konferenz beteiligten drei Hauptalliierten waren sich jedoch darüber einig, Deutschland auch über diese Zeit hinaus als eine ungeteilte wirtschaftliche Einheit zu behandeln.

Nach Auffassung der Sowjetunion sind die im Potsdamer Abkommen enthaltenen Grundsätze über die 'Wirtschaftliche Einheit' Deutschlands nur in ihrer früheren Besatzungszone, der jetzigen Deutschen Demokratischen Republik, nicht jedoch in den früheren drei westlichen Besatzungszonen, der heutigen Bundesrepublik Deutschland, verwirklicht worden. In ständigen Wiederholungen wird von östlicher Seite behauptet, die wirtschaftliche Entwicklung in Westdeutschland stünde im Widerspruch zu den verbindlichen Prinzipien des Potsdamer Abkommens. Es läßt sich auch nicht wegdiskutieren, daß die Westmächte bald nach Potsdam vielen dieser Grundsätze untreu geworden sind. Alle Ansätze zu einem sozialistischen Deutschland, wie sie im Potsdamer Abkommen zweifelsohne angelegt sind, vertrugen sich schlecht mit der amerikanischen Absicht, ein wirtschaftlich stabiles, privatkapitalistisch organisiertes Deutschland aufzubauen. Andererseits übersehen die Pro-

pagandisten in Ost-Berlin beflissen, daß die Potsdamer Beschlüsse eine Einheit zwischen Ost und West vorspiegeln, die praktisch nicht mehr bestand. Schon damals verstanden Russen und Amerikaner unter Demokratie gänzlich verschiedene Systeme.

Die Westmächte weisen dagegen darauf hin, daß durch die Reparationsregelung nach Zonen die Sowjets in ihrer Besatzungszone nach unkontrolliertem Ermessen vorgegangenen seien und dort das eigene Wirtschaftssystem eingeführt hätten. Im Gegensatz zu den Bestimmungen von Potsdam, die deutsche Reparationen in Form demontierter Kapitalgüter vorgesehen hatten, habe die Sowjetunion Reparationen aus der laufenden Produktion entnommen. Gleichzeitig sei sie bestrebt gewesen, durch Verfügung über die in den Westzonen gelegenen Industriebetriebe, die ihren Reparationsansprüchen Genüge tun sollten, sich eine wirtschaftliche Machtstellung auch in den westlichen Besatzungszonen zu verschaffen.

Infolge der widersprechenden Argumente bleibt die Frage, wie es zum Scheitern der wirtschaftlichen Einheit kam und worauf sie wirklich zurückzuführen ist.

I. Die wirtschafts- und finanzpolitischen Absichten des Westens

Bereits im Frühjahr 1945 befaßten sich amerikanische Bundesbehörden eingehend mit der finanz- und währungspolitischen Situation in Deutschland. Aufgrund detaillierter Untersuchungen über die Wirtschaftsstruktur der einzelnen Besatzungszonen hatte man die Überzeugung gewonnen, auf der kommenden Konferenz der Siegermächte die Praktizierung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands anzustreben. Bei der ersten Zusammenkunft der vier Oberbefehlshaber in Berlin am 5. Juni 1945 wurden die sog. Berliner Erklärungen¹⁰⁾ erlassen, in denen die Alliierten gemeinsam dem deutschen Volk die Ziele bekanntgaben, die die an der Besetzung Deutschlands beteiligten Regierungen verfolgten. Es kam jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht zur Konstitu-

ierung des Kontrollrates und zur Besprechung der dringendsten wirtschaftlichen Probleme. Da von amerikanischer Seite die Funktionsfähigkeit des Kontrollrates als wichtige Voraussetzung für eine einheitliche Deutschlandpolitik angesehen wurde, erhielt die amerikanische Delegation für die Potsdamer Konferenz den Auftrag, „die Funktionsfähigkeit des Kontrollrates sicherzustellen und auf realisierbaren Zusagen über die Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit zu bestehen“¹¹⁾. Im Entwurf eines Memorandums an die britische und sowjetische Regierung ist der Begriff 'Wirtschaftliche Einheit' — 'Economic Unit' — eingehend erklärt¹²⁾:

„Die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen bedeute nicht die Schaffung eigener wirtschaftlicher Ordnungen der einzelnen Zonen. Eine einheitliche wirtschaftliche Ord-

¹⁰⁾ Die 'Berliner Erklärungen' sind abgedruckt in Dokumente: Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung, Nr. 6, in: Europa-Archiv 1946, S. 213, und in: Friedenswarte 1945, S. 269. Englischer Text in: Dokumente des geteilten Deutschland, S. 19—24.

¹¹⁾ Deuerlein, Deklamation oder Ersatzfrieden? S. 95.

¹²⁾ Zitiert bei Deuerlein, a. a. O., S. 95 f.; vgl. Potsdam Papers, Bd. I, S. 447 f.

nung in Deutschland biete für alle Besatzungsmächte nur Vorteile; sie ermögliche die wirksame Mobilisierung des deutschen Wirtschaftspotentials, gestatte den Mächten, sich im gleichen Umfang an den Vorteilen und Verpflichtungen zu beteiligen, die eine Besetzung mit sich bringen, mache es möglich, Einfuhren nach Deutschland auf ein Minimum zu beschränken und angemessene Vorkehrungen zur Wahrung eines einheitlichen Lebensstandards auf der Höhe des Existenzminimums in Deutschland zu treffen, trage dazu bei, Unterschiede in der Behandlung der deutschen Bevölkerung zu vermeiden und vermindere weitgehend die Auswirkungen deutscher Versuche, eine Besatzungsmacht gegen die andere auszuspielen.¹²

II. Die Entscheidungen über das Reparationsproblem

Die Behandlung der von Deutschland zu leistenden Reparationen durch die Siegermächte in Potsdam steht in engem Zusammenhang mit der Festlegung der wirtschaftlichen Grundlinien für die Kontrollperiode.

1. Abkommen von Jalta

Die Alliierten nahmen dabei Bezug auf das Jalta-Abkommen¹³, in dem sie die Wiedergutmachung durch Deutschland festgelegt hatten. In Absatz 3 heißt es u. a.¹⁴: „Wir haben die Frage des Schadens, den Deutschland in diesem Kriege den Vereinten Nationen zugefügt hat, erörtert und für Recht befunden, daß Deutschland in größtmöglichem Umfange verpflichtet wird, in gleicher Form Ersatz für den verursachten Schaden zu leisten.“¹⁵ Auf

Die amerikanischen Bemühungen, noch vor der Potsdamer Konferenz eine Einigung in dieser wichtigen Frage zu erzielen, hatten keinen Erfolg. Auch hinsichtlich der Beseitigung der chaotischen Währungssituation in Deutschland und der Erst- und Zwischenfinanzierung des laufenden Beschaffungs- und Versorgungsprogramms für Deutschland wurde keine Lösung zwischen den Alliierten gefunden. Es bleibt festzustellen, daß die Potsdamer Formel der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands den amerikanischen Vorbereitungen zur Konferenz von Potsdam entstammt und ebenfalls die ‚Wirtschaftlichen Grundsätze‘ des Potsdamer Kommuniqués vom 2. August 1945 durch die amerikanischen Empfehlungen maßgeblich beeinflusst wurden.

der Konferenz von Jalta (4. bis 11. Februar 1945) konnte keine Einigung über die Reparationsfrage erzielt werden. Jedoch hatte sich Präsident Roosevelt in Jalta damit einverstanden erklärt, daß dem zu bildenden Reparationsausschuß die Höhe der sowjetischen Reparationsforderungen von 10 Milliarden Dollar als Diskussionsgrundlage dienen solle¹⁶. Schließlich wurde vereinbart, daß Reparationsforderungen grundsätzlich mit dem noch zu errichtenden Kontrollrat festgesetzt werden könnten. Dies war deshalb erforderlich, weil der Kontrollrat für die gesamte Leitung der deutschen Wirtschaft in der Anfangszeit der Besetzung verantwortlich sein sollte.

2. Potsdamer Konferenz

Auch auf der Potsdamer Konferenz hielt die Sowjetvertretung an ihrem bisherigen Anspruch auf Sachleistungen in Höhe von zehn Milliarden Dollar fest.

Außenminister *Byrnes* berichtet über die Maßnahmen der Sowjets¹⁷: „Unser Wunsch, die Reparationsfrage als Teil einer umfassenden

lichkeit erfuhr erst während der Moskauer Außenminister-Konferenz (10. März bis 24. April 1947) von diesem in Jalta abgeschlossenen Geheimabkommen, in dem tatsächlich von 20 Milliarden Dollar Reparationen, davon die Hälfte zugunsten der Sowjetunion, die Rede war.

¹⁴) Vgl. *Byrnes*, In aller Offenheit, Frankfurt am Main 1949; englisch: *Speaking frankly*, New York 1947; hier deutsch: S. 47.

¹⁷) *Byrnes*, a. a. O. (dtsch), S. 115 f.

¹²) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués von Potsdam in Abschnitt IV Abs. 1. Die Jalta-Erklärung und das Jalta-Protokoll sind abgedruckt in: *Dokumente des geteilten Deutschland*, hrsg. von Ingo von Münch, Stuttgart 1968, S. 5—16.

¹³) Wortlaut in *Dokumente: Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung*, Nr. 1. Eine Sammlung der wichtigsten Verträge, Abkommen, Satzungen und Erklärungen in deutscher Sprache mit Übersichten, Schriftnachweisen und Sachverzeichnis, hrsg. von H. Kraus und K. Heinze, Bonn 1953, Nr. 8; englischer Text bei D. Rausching: *Gesamtverfassung*, S. 105—113, und in *Dokumente des geteilten Deutschland*, hrsg. von Ingo von Münch, Stuttgart 1968, Nr. 1.

¹⁴) Vgl. hierzu auch das Geheimabkommen von Jalta zur Frage der deutschen Reparationen in *Dokumente: Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung*, Nr. 2. Die Weltöffent-

den Wirtschaftsplanung zu behandeln, scheiterte an der Wirklichkeit. Wir hatten erwartet, daß jede der Besatzungsarmeen alle durch sie aus Deutschland entfernten Werte, die nicht unter den Begriff der Kriegsbeute fielen, genau zu Lasten des Anteils verrechneten, der den einzelnen Mächten in einer späteren Reparationsregelung zugeteilt werden würde. Aber schon vor Eröffnung der Konferenz hatten wir erfahren, daß die Sowjetarmee Maschinen und sonstiges Privateigentum, das in keiner Weise als Kriegsbeute bezeichnet werden konnte, abtransportierte.“

Gestützt auf die Berichte der Wirtschaftssachverständigen der Besatzungsarmee vertraten die Amerikaner die Auffassung, daß Einfuhren für die Ingangsetzung der deutschen Wirtschaft und für die Minimalversorgung der deutschen Bevölkerung unerlässlich wären. Aus diesem Grunde sollte die Finanzierung der Importe der Entnahme von Reparationen vorgehen. Die Sowjets waren aber anderer Ansicht. Ihr Vertreter, Botschafter *Maiski*, sprach offen von der bewußt herbeizuführenden „Verarmung und Verelendung Deutschlands“ in den kommenden Jahren. Er wies darauf hin, „daß Deutschland vor dem Kriege im Vergleich zu anderen europäischen Staaten einen sehr hohen Lebensstandard gehabt hätte. Nun müsse man an ein ganz anderes Deutschland denken, an ein Deutschland, dessen Lebensstandard dem Durchschnitt Europas entspreche oder noch viel niedriger sei“¹⁸⁾. *Maiski* stellte mit Entschiedenheit fest, daß erst die Reparationen kommen sollten und danach die Einfuhren für die Deutschen. Das russische Volk habe im Krieg soviel gelitten, daß diese Forderung begründet sei.

Mit Nachdruck waren die amerikanischen Vertreter bestrebt, ihre Auffassungen durchzusetzen. *Clayton* bemerkte hierzu¹⁹⁾: „Das amerikanische Volk wird Deutschland nicht noch einmal finanziell unterstützen, wie es das nach dem letzten Kriege getan hat. Das war Präsident Roosevelts Meinung. Außer Kohle, Kali und einer gewissen Menge Eisenerzes geringer Qualität besitzt Deutschland sehr wenige natürliche Hilfsquellen.“

Obwohl die amerikanische und britische Delegation den Forderungen der Sowjets Verständnis entgegenbrachte, lehnte sie es ab, den Reparationen einen höheren Stellenwert zu geben als den Einfuhren.

Offen trat auch ein Gegensatz in der Frage einer ‚internationalen Kontrolle des Ruhrgebietes‘ zutage. Aufgrund eines Vorschlages der Sowjetunion und ebenfalls auf französischen Wunsch sollte innerhalb des unter Viermächte-Kontrolle gestellten Deutschen Reiches an Ruhr und Rhein ein internationales Gebiet geschaffen werden, das wie Berlin von den vier Besatzungsmächten gemeinsam besetzt und verwaltet werden sollte. Botschafter *Maiski* forderte sogar, für die internationale Kontrolle des Ruhrgebietes eine eigene Organisation zu errichten²⁰⁾. Mit Hilfe der Mitbestimmung über das Ruhr-Rhein-Potential suchte Moskau entscheidende Machtpositionen in den Besatzungszonen der Westmächte zu erlangen. Die politischen Ereignisse hinter dem ‚Eisernen Vorhang‘ waren für die USA und Großbritannien ein Grund mehr, eine Einflußnahme der Sowjetunion auf den westlichen Teil Deutschlands abzulehnen²¹⁾. Die sowjetische Führung hat zwar in Potsdam die Forderung, an Rhein und Ruhr mitzubestimmen, fallengelassen, aber seit Dezember 1945 als ein Postulat festgelegter interalliiertter Gemeinsamkeit hingestellt²²⁾.

In der Reparationsfrage kam es in Potsdam schließlich in den Beratungen am 31. Juli zu einem Kompromiß zwischen den Siegermächten. Die Höhe der Reparationen wurde nicht präzisiert. Bei *Truman* findet sich eine Schilderung über diese Sitzung²³⁾: „Ein neuer Entwurf der amerikanischen Delegation faßte gleich drei Hauptpunkte zusammen: die Reparationen, die polnische Westgrenze und die Mitgliedschaft der Satelliten in den Vereinten Nationen. Stalin protestierte sofort mit der Begründung, daß diese Fragen in keiner Beziehung zueinander stünden und verschiedene

²⁰⁾ Schwierigkeiten entstanden bei den Beratungen über die Teilnahme Frankreichs als Besatzungsmacht und über seine Mitgliedschaft in der alliierten Kontrollkommission. Stalin, der sich anfangs gegen eine Beteiligung Frankreichs stellte, und Roosevelt, der zumeist geneigt war, ihm darin zuzustimmen, einigten sich dann mit Churchill am Ende der Konferenz über die gemeinsame Besatzungspolitik. Dazu F. Faust, Frankreich und das Potsdamer Abkommen, S. 63 ff.; Labrousse, 25 Jahre geteiltes Deutschland. Ein dokumentarischer Überblick, Berlin 1970, S. 20. Vgl. auch Potsdam Papers, Bd. II, S. 183 f.

²¹⁾ Vgl. Labrousse, a. a. O., S. 22.

²²⁾ Vgl. G. Wettig, Der Wandel in der sowjetischen Stellung zum Potsdamer Abkommen in den Fragen der deutschen politischen Entscheidungsfreiheit (1945—1967). Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 70/1967, S. 7.

²³⁾ Truman, Memoiren, Bd. II: Das Jahr der Entscheidungen, 1955. S. 412.

¹⁸⁾ Vgl. Potsdam Papers, Bd. II S. 141 f.

¹⁹⁾ Zitat bei Deuerlein, a. a. O., S. 121.

Gegenstände miteinander behandelten. Stalin erklärte die deutschen Reparationsleistungen als die strittigste dieser Fragen. Doch schlieÙe er sich dem amerikanischen Vorschlag an²⁴⁾, daß die Besatzungsmächte die Reparationen aus ihren eigenen Zonen decken sollten und die Höhe der Reparationen vorerst offenbleibe."

Diesen, auf einer deutlich erkennbaren Verhandlungsmüdigkeit beruhenden Vorschlag akzeptierte die Sowjetunion erst, nachdem ihr außerdem industrielle Ausrüstungen aus den westlichen Besatzungszonen versprochen worden waren²⁵⁾. Darüber hinaus machten die Westmächte weitere große Zugeständnisse hinsichtlich der deutschen Vermögenswerte in Bulgarien, Finnland, Ungarn, Rumänien und dem östlichen Teil Österreichs. Weiterhin wurde im einzelnen vereinbart: Die Sowjetunion sollte ihre Wiedergutmachungsansprüche durch die Beschlagnahme und den Abtransport von Anlagen und Sachwerten in der russischen Besatzungszone befriedigen. Sie sollte die Reparationsansprüche Polens aus ihrem eigenem Anteil entnehmen. Die Reparationsansprüche der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und anderer Länder sollten aus den westlichen Zonen und geeigneten deutschen Auslandsguthaben erfüllt werden. Zusätzlich sollte die Sowjetunion aus den westlichen Zonen 15 Prozent der brauchbaren, nicht für die ‚deutsche Friedenswirtschaft‘ erforderlichen industriellen Produktionsanlagen erhalten, die gegen eine entsprechende Menge von Nahrungsmitteln, Kohle, Holz und anderen Artikeln ausgetauscht werden sollten, ferner 10 % der für den deutschen Friedensbedarf entbehrlichen Industrieanlagen, die der Sowjetregierung ohne Bezahlung oder Gegenlieferung auf das Reparationskonto übertragen werden mußten²⁶⁾.

Diese Reparationsabmachungen des Potsdamer Abkommens waren ein Teilstück der damals noch einheitlichen alliierten Deutschlandpolitik. Die Reparationen waren kein Ziel des Planes, sondern eine Folge. Es bestand Ei-

nigkeit, daß jede unter dem Gesichtspunkt des Wirtschaftsplanes ‚überschüssige‘ Produktionskapazität entweder als Reparation weggeführt oder zerstört werden sollte. Dieses Ziel, Sicherheit durch Industrieabbau, kennzeichnet unzweideutig das Potsdamer Reparationsprogramm²⁷⁾.

Neben den Sach- und Vermögenswerten als wichtigste Reparationen sind noch einige andere Reparationsquellen zu erwähnen, die im Potsdamer Abkommen nicht genannt worden sind.

a) Das Problem der Kriegsbeute

Die Frage der Kriegsbeute hat die Teilnehmer der Potsdamer Konferenz stark beschäftigt. Die Sowjets versuchten diesen Begriff so zu interpretieren, daß sie gewisse Industrien in möglichst großem Umfange zur ‚Kriegsbeute‘ erklären konnten. Sie verstanden unter dem Begriff Kriegsbeute Fabriken und Maschinen, die Kriegsmaterial erzeugten, wie das der deutschen Wehrmacht gehörige Eigentum²⁸⁾. Infolge des amerikanischen Widerstandes kam in Potsdam hierüber keine Einigung zustande.

In diesem Zusammenhang muß auch der sowjetische Versuch gesehen werden, das von den Vertriebenen an Ort und Stelle zurückgelassene Eigentum als ‚Kriegsbeute‘ zu erklären. Der geschätzte Wert des von der deutschen Bevölkerung in den unter polnischer Verwaltung stehenden deutschen Gebiete belassenen Besitzes liegt bei 60 bis 70 Milliarden Mark²⁹⁾. Der Begriff der Kriegsbeute, der völkerrechtlich umgrenzt ist, schließt jedoch niemals privates Eigentum ein, auch wenn die vor dem Gegner geflohene und vertriebene Bevölkerung ihr Eigentum an Ort und Stelle zurückläßt.

b) Arbeitsleistungen

Die in Jalta als besondere Reparationsquelle festgelegten ‚Arbeitsleistungen‘ sind im Potsdamer Kommuniqué nicht mehr vorgesehen gewesen. Trotzdem sind solche Arbeitsleistungen in der Form deportierter Deutscher und ‚Volksdeutscher‘ in großem Maße erfolgt. Diese mußten zum Teil in der Sowjetunion,

²⁴⁾ Byrnes sah aufgrund der starren sowjetischen Haltung in der Reparationsfrage keinen anderen Weg, als daß jede Besatzungsmacht ihre Reparationsansprüche aus der eigenen Zone befriedigen sollte. Vgl. dazu Byrnes, a. a. O. (dtisch), S. 116.

²⁵⁾ Truman, a. a. O. (dtisch), S. 413; Byrnes, a. a. O. (dtisch), S. 120; Leahy, I was there, London 1950 (engl), S. 423. Vgl. Abschnitt IV Abs. 4 a und 4 b des Potsdamer Abkommens.

²⁶⁾ Vgl. Abschnitt IV Abs. 1—4 b des Potsdamer Kommuniqués.

²⁷⁾ Vgl. D. Ginsburg, The Future of German Reparations (National Planning Association). Planning Pamphlets, New York 1947, S. 23.

²⁸⁾ Vgl. Ginsburg, a. a. O., S. 25.

²⁹⁾ Vgl. M. J. Bonn, The Potsdam Reparationsplan. World Affairs 1949, S. 11.

zum Teil in anderen Ländern Zwangsarbeit zum Wiederaufbau leisten³⁰⁾.

Auch die in Jalta noch erörterte Frage, ob Gebietsabtrennungen als Reparationsleistungen zu werten seien, hat die Sowjetunion in Potsdam fallengelassen³¹⁾.

Die drei Großmächte vermochten sich in Potsdam über den Umfang der Reparationen, die von den Sowjets geforderten Entnahmen aus der laufenden Produktion neuer Güter, über das Preisniveau und die Berechnung der von der Roten Armee unmittelbar nach dem Einmarsch beschlagnahmten Kunstgegenstände, Möbel und Konsumgüter bei der endgültigen Festsetzung der Reparationsleistungen nicht zu einigen.

Clement Attlee, der am 26. Juli 1945 Churchill als Premierminister während der Beratungen in Potsdam abgelöst hatte, hat später erklärt³²⁾: „Die Hauptschwierigkeiten machten die Reparationen. Stalin wollte alle haben. Er hob ständig die ungeheuren Verluste hervor, die Rußland erlitten hätte. Das stimmte natürlich völlig, und es war sein Recht, das zu sagen. Aber ich mußte ihn daran erinnern, daß auch wir gelitten hatten. Er wollte die Deutschen in einen Zustand völliger Schwäche versetzen. Seinetwegen konnten sie alle verhungern. Er wollte alles wegnehmen. Aber wir wußten natürlich, daß man das — einerlei was Stalin dachte — nicht machen konnte und wir und die Amerikaner uns um die Deutschen würden kümmern müssen, wenn wir es zuließen, daß die Russen sie vollkommen ausbluteten. Bevin bewährte sich bei allen diesen Fragen sehr. Er war vernünftig und zäh. Schwierig wurde es, wenn man zu den Details kommen wollte. Dann wurde Stalin vage und sagte, er sei noch nicht so weit. Ein schwieriger Bursche. Zum Schluß erreichten wir doch eine Vereinbarung. Sie war nicht so präzise, wie wir es gewünscht hätten, und wir mußten Rußland mehr deutsche Reparationen zugestehen, als wir für gerecht oder tunlich hielten. Aber mit gutem Willen hätte es gehen können. Nur der gute Wille fehlte.“

³⁰⁾ Vgl. Raschhofer, Die Vermögenskonfiskationen der Ostblockstaaten. Zur völkerrechtlichen Natur der ostdeutschen und volksdeutschen Vermögensverluste, Bd. 5: Völkerrecht und Politik, Frankfurt am Main 1956, S. 7.

³¹⁾ Ginsburg, a. a. O., S. 6.

³²⁾ F. Williams, A Prime Minister remembers. The war and the postwar memoirs of the Rt. Hon. Earl Attlee, based on private papers and on a series of recorded conversations, London 1961, S. 76 f.

3. Reparationsplan vom März 1946

Was als Niveau einer ‚deutschen Friedenswirtschaft‘ zu gelten hatte, zeigte der vom Alliierten Kontrollrat fertiggestellte und am 26. März 1946 verabschiedete ‚Plan für Reparationen und das Niveau der deutschen Nachkriegswirtschaft in Übereinstimmung mit dem Berliner Protokoll (Potsdamer Abkommen)‘³³⁾. Er ging davon aus,

a) daß die Bevölkerung Deutschlands nach dem Kriege 66,5 Millionen Menschen betragen würde,

b) daß Deutschland als ein wirtschaftliches Ganzes betrachtet werden sollte und

c) daß die Ausfuhr aus Deutschland Zugang zu den internationalen Märkten haben sollte³⁴⁾.

Diese Bestimmungen erwiesen sich in der Praxis als recht unklar, da im Westen und Osten die Auffassungen darüber, was für die deutsche Wirtschaft im Frieden nicht notwendig sei, sehr verschieden waren. Die Sowjetunion beklagte sich darüber, daß sie den vorgesehenen Anteil des Beutegutes aus den Westzonen nicht erhalte, und die Westmächte beklagten sich, daß die Sowjetunion den Austauschlieferungen nicht nachkomme. Dazu kam, daß die Sowjets sich auf ein Geheimprotokoll von Jalta beriefen, nach dem die Gesamtreparationsleistungen Deutschlands 20 Milliarden Dollar betragen sollten, wovon der Sowjetunion die Hälfte zustehe. Die westlichen Besatzungsmächte wandten zwar ein, daß dieses Geheimprotokoll von Jalta nicht die Zustimmungen der Regierungen gefunden habe und durch das Potsdamer Abkommen überholt sei. Die Sowjets bestanden aber auf ihrem vermeintlichen Anspruch. Diese Differenz war natürlich ein wesentliches Hindernis für die Einigung über die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, da zur Erfüllung der sowjetischen Reparationsansprüche von 10 Milliarden Dollar auch die Westzonen hätten beitragen müssen.

³³⁾ Text bei W. Cornides und H. Volle, Um den Frieden mit Deutschland. Dokumente zum Problem der deutschen Friedensordnung 1941—1948, Oberursel 1948, S. 90—94. Vgl. zum Gesamtkomplex die fundierte Darstellung von A. Glaser, Die Reparationen der Sowjetzone, in: SBZ-Archiv, S. 66.

³⁴⁾ Vgl. Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland, Sammelheft 2, Berlin 1946, S. 58.

III. Der Reparationsanspruch und seine Rechtsnatur

Die großen Friedensschlüsse des 19. Jahrhunderts kennen den Begriff der ‚Reparation‘ nicht. Es gibt die Kriegsschädigung als eine dem Sieger vorbehaltene Prämie, die jedoch völkerrechtlich nicht allgemein anerkannt ist. So wird von Frankreich im Zweiten Pariser Frieden als eine Art Strafe für die neuerliche Unterstützung Napoleons eine Kriegsschädigung von 700 Millionen Franken gefordert. Auch der Frankfurter Friede nach dem Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71 setzte eine Kriegsschädigung von 4 Milliarden Goldmark fest. Erst mit dem Versailler Vertrag von 1919 taucht der Begriff der Reparation im Sinne von Verpflichtung zur Wiedergutmachung der durch einen Krieg verursachten Schäden auf. Deutschland wurde die Alleinschuld am Ersten Weltkrieg zugeschoben und hierauf die Forderung gestützt, daß es daher für die durch den Weltkrieg verursachten Schäden zu haften habe. Der politische Ursprung des Reparationsbegriffes zeigt sich im Versailler Vertrag darin, daß er lediglich die Art der Schäden, nicht jedoch die Höhe der Leistungen festlegt. Deutschland sollte hiernach für alle Schäden aufkommen, die den damaligen Alliierten durch den ihnen ‚von Deutschland aufgezungenen Krieg‘ entstanden waren. Solche weitgehenden Forderungen konnten wirtschaftlich durch das Deutsche Reich nicht erfüllt werden. Aus diesem Grunde wurden dann die Verpflichtungen auf bestimmte, in Art. 232 samt Anhang angeführten Schäden beschränkt. Die damals als ungeheurer betrachteten Reparationslasten waren von schwerwiegender Bedeutung für die Lebensfähigkeit des Deutschen Reiches und des deutschen Volkes³⁵⁾. Die deutsche Regierung hat den Vorwurf, den Ersten Weltkrieg allein

verschuldet zu haben, stets zurückgewiesen und gegen die Festlegung der von Deutschland zu entrichtenden Reparationen protestiert³⁶⁾.

1. Der Reparationsanspruch ist heute im internationalen Recht grundsätzlich anerkannt³⁷⁾. Eine feststehende und für alle Fälle anwendbare Begriffsbestimmung ist jedoch nicht vorhanden. *Lauterpacht*³⁸⁾ weist darauf hin: „The merits and the conditions of the special cases are, however, so different, that it is impossible for the Law of Nations to prescribe once for all what legal consequences an international delinquency should have. . . . The only rule which is unanimously recognised by theory and practice is that out of an international delinquency arises a right for the wronged State to request from the delinquent State the performance of such expiatory acts as are necessary for a reparations of the wrong done. It is obvious that there must be a pecuniary reparation for a material damage“.

Unter dem Reparationsbegriff versteht man heute die Pflicht des besiegten Staates, „grundsätzlich für den gesamten Schaden einzustehen, der durch seine Kriegshandlungen der Zivilbevölkerung verursacht worden ist, also auch durch völkerrechtsmäßige Handlungen. Hinzu kommt eine Verpflichtung zum Ersatz der Kosten der Pensionen an Kriegsgesopfer, für die Unterstützung von Kriegsgefangenen und für zerstörtes Staatseigentum der Sieger, insoweit es nicht militärischen Zwecken dienete“³⁹⁾.

Zur rechtlichen Beurteilung des Umfangs der Reparationsleistungen ist festzustellen, daß

³⁵⁾ Vgl. Liszt—Fleischmann, *Das Völkerrecht*, Berlin 1925¹², S. 55, und das *Schrifttumsverzeichnis zur Kriegsschuldfrage des Ersten Weltkrieges* auf S. 47, Anm. 1.

³⁷⁾ Vgl. Oppenheim—Lauterpacht, *International Law. A Treatise*, Toronto 1948 und 1950, Nachdruck der 8. Aufl. New York 1963, Bd. I, S. 318 f., und das dort angeführte Schrifttum; Liszt—Fleischmann, a. a. O., S. 286 f. und S. 559; Stödter, *Deutschlands Rechtslage*, Hamburg 1948, S. 241 f.; vgl. insbesondere das unter den Anmerkungen 296 und 298 aufgeführte Schrifttum.

³⁸⁾ Oppenheim—Lauterpacht, a. a. O., Bd. I, S. 318.

³⁹⁾ Vgl. Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*. Begründet von Karl Strupp, 3 Bände, 2. Aufl. Berlin 1960, 1961 und 1962, hier: Bd. II, S. 338; Stödter, *Deutschlands Rechtslage*, Hamburg 1948, S. 242; Graefrath, *Zur Geschichte der Reparationen*, Berlin (Ost) 1954, S. 137. Es handelt sich hier um eine ideologisch gefärbte Darstellung.

³⁶⁾ Über die Entstehung der Reparationsforderungen auf der Friedenskonferenz sind folgende Werke besonders aufschlußreich: B. M. Baruch, *The Making of the Reparations and economic sections of the Treaty*, 1920 (Baruch war Finanzsachverständiger in Paris); L. L. Klotz, *De la Guerre à la paix*, 1924 (Klotz war Präsident der Reparationskommission der Friedenskonferenz); E. Würzburger, *Wie die Reparationsforderungen begründet wurden*, 1929; Ph. M. Burnett, *Reparations at the Paris Peace Conference*, 1940; Vgl. M. Gunzenhäuser, *Die Pariser Friedenskonferenz 1919 und die Friedensverträge 1919 bis 1920. Literaturübersicht und Bibliographie*, Heft 9 der *Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte*, Weltkriegsbücherei Stuttgart, Frankfurt am Main 1970.

sie dem angerichteten Schaden nach Art, Inhalt und Ausmaß entsprechen müssen, d. h., sie müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Zwar legte man in Potsdam die Prinzipien über die von deutscher Seite zu zahlenden Reparationen nieder, ohne jedoch die Höhe der zu leistenden Reparationen zu präzisieren. Eine gewisse Begrenzung nach oben bedeutete die Regelung, Deutschland einen ‚mittleren Lebensstandard‘ zuzubilligen, ‚der den mittleren Lebensstandard der europäischen Länder‘ nicht überstieg.

Die Realisierung der Reparationen bedurfte jedoch — sowohl die Vorleistungen als auch die endgültige Festsetzung — einer völkerrechtlichen Vereinbarung zwischen Deutschland und den Siegermächten. Von den Siegern durfte daher nicht einseitig der Umfang und die Art der Reparationen festgesetzt werden, wie es im Prinzip in Potsdam geschah⁴⁰⁾. Die Festsetzung der Reparationen durch völkerrechtlichen Vertrag hätte auch im beiderseitigen Interesse gelegen. Die durch den Krieg verletzten Staaten haben einseitig, ohne Beiziehung von deutschen Sachverständigen, den Inhalt der Wiedergutmachungspflicht Deutschlands bestimmt. Dies hatte zur Folge, daß zwischen den Reparationsforderungen der Alliierten und der wirtschaftlichen deutschen Leistungsfähigkeit kein Ausgleich erzielt werden konnte.

2. Eine völkerrechtliche Begrenzung der Reparationsansprüche hätte sich auch aus der Überlegung ergeben müssen, daß nur der besiegte Staat Reparationen leisten kann, dessen Rohstoffbasis und Produktionskapazität auf einem gewissen angemessenen Mindeststand bleibt.

Schon während der Konferenz von Jalta hat der britische Premierminister, Winston Churchill, diese Gedankengänge in einem einfachen und überzeugenden Beispiel demonstriert. Er entgegnete auf die sehr hohen Reparationsforderungen der Sowjetunion

u. a.⁴¹⁾: „Wenn Sie (die Sowjetunion) will, daß ihr Pferd (gemeint war das später zu besetzende Deutschland) den Karren zieht, dann müssen Sie ihm schon eine gewisse Menge an Hafer geben — oder wenigstens Heu.“

Der hier mit einfachen Worten angesprochene Grundsatz der Substanzerhaltung ergibt sich unmittelbar aus dem Völkerrecht, wonach jedem Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft das Grundrecht auf Existenz zusteht. Da sich die Sieger 1945 entschieden hatten, Deutschland nicht zu annektieren, sondern ihm wieder ‚einen Platz unter den freien und friedlichen Völkern der Welt‘⁴²⁾ zu gewähren, galt dieses Prinzip auch für Deutschland. Nach Kelsens⁴³⁾ Auffassung hat der verletzte Staat oder eine Staatengruppe kein Recht, vom verantwortlichen Staat den Verzicht auf seine selbständige Existenz zu fordern: „Niemand wird ernstlich behaupten, daß der für das Unrecht verantwortliche Staat rechtlich verpflichtet ist, diese Forderung auf den Titel der Wiedergutmachung zu erfüllen.“

In gleicher Weise stellt auch Jerusalem⁴⁴⁾ fest: „Das Recht des Siegers, Schadensersatz zu verlangen, kann ihm völkerrechtlich nicht bestritten werden; aber es findet seine Grenze an den ‚Gesetzen der Menschlichkeit‘ und den Forderungen des öffentlichen Gewissens. Reparationen, die der deutschen Bevölkerung die Lebensmöglichkeit nehmen, widerstreiten dem Völkerrecht.“

Die Alliierten sind über das in Potsdam grundsätzlich vereinbarte Reparationsprogramm hinausgegangen. Durch Entnahmen aus der laufenden deutschen Produktion, durch Zwangsverpflichtungen deutscher Betriebe zur Reparationsarbeit und durch weitgehende Demontage von Fabriken, die vorwiegend der Friedensindustrie dienten, wurde die wirtschaftliche Existenzgrundlage Deutschlands stark gefährdet. Von dem im Potsdamer Kommuniqué versprochenen Lebensstandard war das deutsche Volk weit entfernt. Nur mittels einer großzügigen Wirtschaftshilfe der Vereinigten Staaten war es möglich, diese schwere Krise zu überwinden.

⁴⁰⁾ Vgl. Kelsen, Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht. Zeitschrift für öffentliches Recht 12, 1952, S. 65 und 69. Kelsen, der vor dem Zweiten Weltkrieg an österreichischen und deutschen Universitäten gelehrt hatte und mehrere Jahre an der University of California dozierte, vertrat die Auffassung, Deutschland sei seit seiner Kapitulation, jedenfalls aber „since the abolishment of the Doenitz Government“, als Staat untergegangen. Damit habe sogleich das Deutsche Reich als souveräner Staat und Völkerrechtssubjekt zu bestehen aufgehört.

⁴¹⁾ Vgl. Byrnes, a. a. O. (dtsh.), S. 45; Stettinius, Roosevelt and the Russians. The Yalta Conference, New York 1949 (engl.), S. 126.

⁴²⁾ Text des Potsdamer Abkommens bei Faust, a. a. O., S. 374.

⁴³⁾ Vgl. Kelsen, Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht, a. a. O., S. 65 f.

⁴⁴⁾ Jerusalem, Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands, in: Frankfurter Hefte 1947, S. 1259.

3. Auch wenn die Frage der Reparationen für die sowjetische Seite heute in den Hintergrund getreten ist, so bleibt festzustellen, daß die Erreichung des im Potsdamer Communiqué gesteckten Zieles, Deutschland ‚as a single economic unity‘ zu behandeln und eine gemeinsame Politik in den in dem Abschnitt III B bezeichneten Angelegenheiten zu führen, an der Regelung scheiterte, daß die Besatzungsmächte berechtigt waren, ihre Reparationsforderungen aus den eigenen Besatzungszonen zu befriedigen. Die amerikanischen Vertreter haben diesem Kompromiß in der naiven Hoffnung zugestimmt, in der Reparationsfrage Schwierigkeiten mit der Sowjetunion zu vermeiden. Präsident *Truman* erklärte in diesem Sinne in dem Statement vom 9. August 1945: „This formula of taking reparations by zones will lead to less frictions among the Allies than the tentative originally proposed to study at Yalta.“

Dies war jedoch nicht der Fall. Die Besatzungspolitik der Sowjetunion war von Anfang an darauf gerichtet, das sowjetisch besetzte Gebiet aus dem gesamtdeutschen Wirtschaftsaustausch herauszulösen und eine Einigung in der Reparationsfrage auch in der Folgezeit zu vereiteln.

Kaufmann hat in seinem Plädoyer im KPD-Prozeß vor dem Bundesverfassungsgericht auf die Gründe hingewiesen, die zum Scheitern der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands geführt haben⁴⁵⁾: „Aber abgesehen davon, daß das Potsdamer Abkommen selbst die wirtschaftliche Einheit hinfällig gemacht (hat), daß in ihm das Prinzip der Reparationen nach Zonen stipuliert worden ist, um Friktionen mit der Sowjetunion zu vermeiden, wie die Vereinigten Staaten diese merkwürdige Bestimmung begründet haben. Aber dadurch sind diese Friktionen in keiner Weise ausgeschaltet, im Gegenteil, sie sind vermehrt worden. Denn nach der sowjetischen Auslegung der Reparationsvereinbarungen von Potsdam sollten auch Entnahmen aus der laufenden Produktion zulässig sein, was bekanntlich in sehr starkem Umfange stattgefunden hat, was von seiten der beiden angelsächsischen Mächte mit außerordentlicher Entschiedenheit abgelehnt wurde... Bei dem

engen untrennbaren Zusammenhänge der Reparationspolitik mit dem gesamten Wirtschaftsleben ist es vor allem auch durch die Reparationsregelung nach Zonen aus der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, die noch in Potsdam proklamiert wurde, nichts geworden.“

Da auch in den ersten Monaten nach dem Potsdamer Abkommen kein einheitlicher Reparationsplan zustande kam, stellten die Vereinigten Staaten die Demontage von Reparationswerken vorläufig ein. Im Frühjahr 1946 gab *Clay*, nachdem wiederholte Warnungen an die Sowjetunion erfolglos geblieben waren, den Befehl, die Reparationslieferungen aus der amerikanischen Besatzungszone an die Sowjetunion zu stoppen.

*Clay*⁴⁶⁾ hat hierüber selbst berichtet: „Ende 1945 wurde ersichtlich, daß die Sowjetregierung Reparationen aus der laufenden Produktion einer mit Defizit arbeitenden Wirtschaft eintreiben wollte. Das sowjetische Verhalten bedeutete praktisch, daß die Lieferungen an Rußland indirekt durch die Vereinigten Staaten und Großbritannien beglichen wurden.“

Die Amerikaner lehnten daraufhin die Verantwortung für die Wirtschaftsführung in Gesamtdeutschland ab und forderten zugleich die anderen Besatzungsmächte auf, ihre Zonen mit der amerikanischen zusammenzuschließen, um auf diesem Wege die Verwaltung Deutschlands als Wirtschaftseinheit zu erreichen⁴⁷⁾.

Byrnes gab diese Maßnahmen der amerikanischen Regierung am 11. Juli 1946 in Paris bekannt. Er erklärte⁴⁸⁾: „Da eine Einigung der Vier Mächte über die Ausführung des Potsdamer Abkommens, das die Verwaltung Deutschlands als Wirtschaftseinheit verlangte, noch aussteht, werden die Vereinigten Staaten mit jeder anderen Besatzungsmacht in Deutschland zusammengehen, um jeweils wenigstens die betreffenden Zonen als Wirtschaftseinheit zu behandeln.“

Am 2. Dezember 1946 schlossen sich die Amerikaner und Briten zur sog. Bi-Zone zusammen. In dem Vertrag heißt es u. a.⁴⁹⁾: „Vertreter der beiden Regierungen sind in Wa-

⁴⁵⁾ Text in: KPD-Prozeß. Dokumentarwerk zu dem Verfahren über den Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der KPD vor dem Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe. Das Werk ist in drei Bänden erschienen. Hier: Bd. I, S. 232.

⁴⁶⁾ *Clay*, Decision in Germany, New York 1950; deutsch: Entscheidung in Deutschland, Frankfurt am Main 1950, S. 261.

⁴⁷⁾ Vgl. *Clay*, a. a. O. (dtsch.), S. 152; *Byrnes*, a. a. O. (dtsch.), S. 261.

⁴⁸⁾ *Byrnes*, a. a. O. (dtsch.), S. 261.

⁴⁹⁾ Text bei *Cornides und Volle*, a. a. O., S. 95.

shington zusammengekommen, um die Fragen zu besprechen, die sich aus der wirtschaftlichen Vereinigung ihrer Besatzungszonen in Deutschland ergeben. Ihren Beratungen haben sie die Tatsache zugrunde gelegt, daß beide Regierungen sich die wirtschaftliche Einheit ganz Deutschlands in Übereinstimmung mit dem Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 zum Ziele setzen. Die im folgenden für die Zonen der Vereinigten Staaten und Großbritannien getroffenen Vereinbarungen sollten als der erste Schritt in der Richtung auf die wirtschaftliche Vereinigung ganz Deutschlands entsprechend jenem Abkommen betrachtet werden."

Der Beschluß, der am 29. Mai 1947 durch ein Abkommen über die Schaffung eines 'Deutschen Wirtschaftsraumes' erweitert wurde, stieß auf die schärfste Kritik der Sowjetregierung, welche diese Maßnahmen als Verletzung des Grundsatzes der Viermächtekontrolle bezeichnete. Der Beitritt Frankreichs zur sog. *Tri-Zone* erfolgte erst im Sommer 1948 als Ergebnis der Londoner Sechsmächtekonferenz (drei Westmächte und die drei Benelux-Staaten), da Frankreich bis dahin einen solchen Zusammenschluß von der Bildung eines politischen und wirtschaftlichen Sonderregimes für das Ruhrgebiet und womöglich auch für das Rheinland abhängig gemacht hatte. Die-

sem Wunsche wurde bei der genannten Sechsmächtekonferenz nur in sehr beschränktem Maße geleistet, indem eine Ruhrkontrolle der drei Westmächte und der drei Benelux-Staaten eingerichtet wurde, die aber lediglich begrenzte und ausschließlich wirtschaftliche Funktionen hatte⁵⁰⁾.

Die Spaltung Deutschlands in einen westlichen und östlichen Teil verschärfte sich mit den im Jahre 1948 einsetzenden sowjetischen Blockademaßnahmen gegenüber Berlin. Am 31. März 1948 verbot ein Befehl der sowjetischen Militäradministration den weiteren Personenzugverkehr über die Zonen-Demarkationslinie in Richtung Berlin. Am 4. August 1948 war die Blockade vollständig. Nur mit Hilfe der amerikanischen und britischen Luftstreitkräfte war es möglich, die Bevölkerung Berlins mit den notwendigen Lebensmitteln zu versorgen. Erst am 12. Mai 1949 wurde die Blockade von der Sowjetunion aufgehoben.

Mit der Durchführung der Währungsreform in Westdeutschland am 20. Juni 1948 und kurz darauf in der sowjetischen Besatzungszone hatte Deutschland zwei Währungen und zwei Wirtschaftsgebiete. Die wirtschaftliche Einheit Deutschlands, so wie sie die Siegermächte im Potsdamer Abkommen geregelt hatten, war damit endgültig gescheitert⁵¹⁾.

B. Politische Einheit Deutschlands

Zur Grundstruktur des Potsdamer Abkommens gehört die in der Präambel zu den 'Politischen und wirtschaftlichen Grundsätzen' getroffene Feststellung, daß die Alliierten dem deutschen Volk die Möglichkeit geben wollen, „sich darauf vorzubereiten, sein Leben auf einer demokratischen und friedlichen Grundlage von neuem wieder aufzubauen. Wenn die eigenen Anstrengungen des deutschen Volkes auf die Erreichung dieses Zieles gerichtet sein werden, wird es ihm möglich sein, zu gegebener Zeit seinen Platz unter den freien und friedlichen Völkern der Welt einzunehmen.“⁵²⁾ Dabei gingen die Siegermächte von der politischen und wirtschaftlichen

Einheit Deutschlands aus. Die von ihnen vereinbarten Grundsätze (Abschnitt A des PA) für die Behandlung Deutschlands standen im Rahmen eines Modells interalliierten Zusammenwirkens während der Kontrollperiode. Deutschland sollte von den alliierten Großmächten zwar getrennt besetzt, aber in allen wesentlichen Hinsichten gemeinsam regiert werden, bis den Deutschen schließlich das Recht zur Selbstregierung zurückgegeben werden könnte. Als Beispiel sollte die frühere Reichshauptstadt Berlin dienen, die wohl sektorenweise besetzt, jedoch zugleich von einer gemeinsamen ‚Kommandatura‘ verwaltet werden sollte.

Es war die Absicht der Siegermächte, Deutschland als Ganzes mittelbar unter Aufsicht des Interalliierten Kontrollrats zu regieren. Die Übernahme der obersten Regierungsgewalt war allein auf die Ziele beschränkt, die in den sog. *Berliner Erklärungen* vom

⁵⁰⁾ Vgl. Siegler, *Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands*. Eine dokumentarische Diskussionsgrundlage, 1958, S. 5.

⁵¹⁾ Das Abkommen ist abgedruckt in *Dokumente: Um den Frieden mit Deutschland*, in: *Europa-Archiv* Dok. 6 (1948), S. 95 f.

⁵²⁾ Vgl. den Text bei Faust, a. a. O., S. 374 III.

5. Juni 1945 enthalten waren. In der Feststellung über das Kontrollverfahren in Deutschland hieß es⁵³⁾:

1. „Während der Zeit, in der Deutschland die sich aus der bedingungslosen Kapitulation ergebenden grundlegenden Forderungen erfüllt, wird in Deutschland die oberste Gewalt von den Befehlshabern Großbritanniens, der Vereinigten Staaten, Sowjetrußlands und Frankreichs auf Anweisung ihrer Regierungen ausgeübt, von jedem in seiner eigenen Besatzungszone und gemeinsam in allen Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten. Die vier Oberbefehlshaber bilden zusammen den Kontrollrat. Jeder Oberbefehlshaber wird von einem politischen Berater unterstützt.“

2. Der Kontrollrat, dessen Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, trägt für eine angemessene Einheitlichkeit des Vorgehens der einzelnen Oberbefehlshaber in ihren entsprechenden Besatzungszonen Sorge...

3. Unter dem Kontrollrat sind ein ständiger Koordinierungsausschuß, der sich aus je einem Vertreter der vier Oberbefehlshaber zusammensetzt, und ein Kontrollstab tätig, der aus folgenden Abteilungen besteht...: Heer, Marine, Luft, Transport, Politik, Wirtschaft, Finanzen, Reparationen, Kriegsgefangene und Zwangsverschleppte, Arbeitseinsatz. Jede Abteilung hat vier Leiter, von denen einer von jeder der vier Mächte ernannt wird...“.

In den Berliner Erklärungen vom 5. Juni 1945 wird schließlich festgestellt, daß die Übernah-

me dieser Machtbefugnisse nicht die Annektierung Deutschlands bedeute und daß die vier Regierungen die Grenzen Deutschlands oder irgendeines Teiles von Deutschland sowie deren rechtliche Stellung später festlegen würden.

Das Potsdamer Abkommen beruht hinsichtlich der gemeinsamen Besatzungspolitik auf diesen Berliner Erklärungen; beide sind als ein einheitliches System von Vereinbarungen zu verstehen und zu interpretieren⁵⁴⁾.

Professor Kaufmann erklärte diesen Zusammenhang während des KPD-Prozesses vor dem Bundesverfassungsgericht am 7. Dezember 1954⁵⁵⁾: „Das Abkommen vom 2. August 1945 ... ist nicht wie Pallas Athene in voller Ausrüstung plötzlich aus dem Haupte des Zeus in die Welt getreten. Man kann das Abkommen nur richtig verstehen, wenn man auf die Grundlagen zurückgeht, auf denen es beruht und die es voraussetzt. Ich meine die Vereinbarungen über den Kontrollmechanismus für die Ausübung der von den Besatzungsmächten in Anspruch genommenen obersten Gewalt in bezug auf Deutschland. Denn in diesem Rahmen steht natürlich das Potsdamer Abkommen.“

Das Potsdamer Abkommen beruft sich auch in seinem Wortlaut auf einen Teil der Berliner Erklärungen. So wird in Abschnitt III A Ziff. 1 des Potsdamer Kommuniqués, wo die politischen Grundsätze niedergelegt sind, die Übereinkunft über das Kontrollverfahren in Deutschland vom 5. Juni 1945 wörtlich wiederholt.

I. Die „politischen Grundsätze“ des Potsdamer Abkommens

Die Alliierten legten im Potsdamer Abkommen die politischen Grundsätze entsprechend der Übereinkunft über das Kontrollsystem fest. Als die wichtigsten Ziele wurden die Friedenssicherung gegenüber den Deutschen

und die Einführung demokratischer Prinzipien in das gesamte öffentliche Leben aufgenommen. Eine radikale Entmilitarisierung und Entwaffnung, die Ausrottung aller militärischen und nationalsozialistischen Organisationen wie Tendenzen sowie eine Beschränkung der deutschen Industrieproduktion sollten durchgeführt werden.

⁵³⁾ Vgl. Dokumente der deutschen Politik und Geschichte, Bd. VI, hrsg. von J. Hohlfeld, Berlin und München o. J., S. 8 f. Die Berliner Erklärungen sind abgedruckt in: Europa-Archiv 1946, S. 213; Friedenswarte 1945, S. 269.

⁵⁴⁾ Vgl. Faust, a. a. O., S. 42 f.

⁵⁵⁾ Dokumente: Verfahren gegen die KPD vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Rechtsgrundlagen. Dieses Dokument enthält das Plädoyer von Prof. Kaufmann; hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Karlsruhe 1955, S. 32.

1. Zentralregierung

Der Fortbestand der politischen Einheit Deutschlands ist im Potsdamer Kommuniqué nicht ausdrücklich und unmittelbar ausge-

sprochen, sondern nur mittelbar und nicht ohne mancherlei Verkläuserungen ⁵⁶⁾.

a) Im Vordergrund der Potsdamer Absichten stand die ‚Dezentralisierung der politischen Struktur‘ und die ‚Entwicklung einer örtlichen Selbstverwaltung‘. Ob und wann es zu einer Zentralregierung in Deutschland kommen sollte, wird durch die Vereinbarungen unterschiedlich beantwortet. Der Wortlaut: „Bis auf weiteres wird keine zentrale Regierung errichtet werden“, schließt nicht aus, daß nach Beendigung der Kontrollperiode die Bildung einer Gesamtregierung für Deutschland erfolgen sollte. Einer solchen Interpretation entsprach auch die Absicht der Alliierten, einige wichtige zentrale deutsche Verwaltungsabteilungen zu errichten, an deren Spitze Staatssekretäre stehen sollten, und zwar für die Gebiete Finanzwesen, Transportwesen, Verkehrswesen, Außenhandel und Industrie. Diesen gesamtdeutschen Staatssekretariaten war offensichtlich die Eigenschaft als Vorläufer einer späteren deutschen Zentralregierung zugeordnet. Die Bildung einer gesamtdeutschen Zentralregierung setzt wiederum voraus, daß die politische Einheit Deutschlands gewahrt bleibt ⁵⁷⁾.

b) Der Beschluß der Alliierten in Potsdam hinsichtlich eines *Friedensvertrages* mit Deutschland ging ebenfalls von der Voraussetzung aus, daß Deutschland, trotz seiner bedingungslosen Kapitulation und Besetzung durch seine Gegner, als Staat nicht untergegangen war, sondern fortbestand. Mit diesem Gesamtdeutschland sollte später ein Friedensvertrag abgeschlossen werden. Im betreffenden Abschnitt II, 3. (I.) über die Einrichtung und die Aufgaben des Außenministerrates heißt es: „Der Rat wird zur Vorbereitung einer friedlichen Regelung für Deutschland benutzt werden, damit das entsprechende Dokument durch die für diesem Zweck geeignete Regierung Deutschlands angenommen werden kann, nachdem eine solche Regierung gebildet sein wird.“

Hiernach gibt es in der Tat keine Zweifel, daß die Siegermächte in ‚Potsdam‘ an den Fortbestand eines einheitlichen Deutschland mit einer einheitlichen gesamtdeutschen Regierung gedacht haben.

⁵⁶⁾ Vgl. J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, Köln 1968, S. 74.

⁵⁷⁾ Vgl. J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, a. a. O., S. 74; ders., Das Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/70 vom 1. August 1970, S. 13.

2. Umstrittene Grundbegriffe

In welcher Form die Einheit Deutschlands erfolgen sollte, war im Potsdamer Abkommen nicht eindeutig vereinbart worden. Das Potsdamer Kommuniqué enthält nur die Begriffe ‚friedlich‘ und ‚demokratisch‘. Die Sowjets verstanden hierunter die Verwirklichung ‚demokratischer Verhältnisse‘, die nicht dem formalen Demokratiebegriff westlicher Prägung, sondern dem ‚materialen‘ Demokratiebegriff leninschen Typs entsprachen. Das heißt: „Das Volk soll nicht der ‚bloßen Form‘ nach herrschen, indem seine ‚zufällige‘ — weil oft genug auf einem falschen Bewußtsein seiner Interessen beruhende — Wahlentscheidung zur Grundlage der Staatsmacht gemacht wird, sondern es soll vielmehr ‚tatsächlich‘ den politischen Maßstab setzen, indem seine, wie es heißt, wahren Interessen verfolgt werden, die den mit einem richtigen Bewußtsein ausgestatteten Marxisten-Leninisten sichtbar sind.“ ⁵⁸⁾

‚Friedliebend‘ ist nach sowjetischer Auffassung, wer die sowjetische Konzeption einer idealen Welt unterstützt oder doch zumindest nicht bekämpft. ‚Militaristisch‘ ist, wer bereit ist, sein Land gegen sowjetische Weltverbesserungspläne — der Westen spricht von Welteroberungsplänen — notfalls mit Gewalt zu verteidigen. Diese kurze Gegenüberstellung zeigt, daß die Grundbegriffe, die den politisch-wirtschaftlichen Grundsätzen des Potsdamer Abkommens zugrunde liegen, verschiedene Auslegungen zulassen, je nachdem man sie vom Boden der kommunistischen oder der ‚kapitalistischen‘ Gesellschaftsordnung interpretiert. Welchen Inhalt der wirkliche Wille der einzelnen Vertragspartner zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses aufwies, läßt sich nicht genau sagen.

Der amerikanische Diplomat George F. Kennan hat die gegensätzliche Interpretation der Grundbegriffe des Potsdamer Abkommens vorausgesehen. Er erklärte ⁵⁹⁾: „Nicht nur weil ich wußte, daß die Idee einer gemeinsamen Viermächtekontrolle, die man jetzt zur Grundlage für die Regierung Deutschlands gemacht hatte, abwegig und undurchführbar sei. Auch die unpräzise Ausdrucksweise, die

⁵⁸⁾ Wettig, Die Funktion des Potsdamer Abkommens in der gegenwärtigen sowjetischen Deutschland-Politik. Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1968 (33/1968), S. 7.

⁵⁹⁾ G. F. Kennan, Memoiren eines Diplomaten, Memoirs 1925—1950, Stuttgart 1968, S. 262 f.

Verwendung so dehnbarer Begriffe wie ‚demokratisch‘, ‚friedlich‘, ‚gerecht‘ in einem Abkommen mit den Russen lief allem direkt zuwider, was siebzehn Jahre Rußlanderfahrung mich über die Technik des Verhandeln mit der sowjetischen Regierung gelehrt hatte. ... Für die weitere Behauptung, man werde die politische Tätigkeit ‚demokratischer Parteien und die dazugehörige Versammlungsfreiheit und öffentliche Diskussion‘ nicht nur gestatten, sondern ‚ermutigen‘, würden mildernde Umstände schwer zu finden sein. Jeder Mensch in Moskau hätte unseren Unterhändlern sagen können, was die sowjetische Führung unter ‚demokratischen Parteien‘ verstand.“

Festzuhalten ist, daß die Sowjetunion die Einheit Deutschlands in Gestalt einer sog. Volksdemokratie oder doch zumindest unter sowjetischer Hegemonie wollte.

Auch wenn Stalin im Frühjahr 1945, also vor der Potsdamer Konferenz, die noch in Jalta vertretene Forderung nach einer Zerstückelung Deutschlands in mehrere Staaten fallengelassen hatte, war dieser unausgesprochene Verzicht nicht von grundsätzlicher, sondern nur von taktischer Bedeutung. Ein deutscher Gesamtstaat schien der Sowjetunion vorteilhafter, da sie darauf hoffen konnte, auch auf die Entwicklung der westlichen Besatzungszonen Einfluß zu nehmen. Stalin rechnete damit, daß die Amerikaner schon nach zwei bis drei Jahren aus Deutschland abziehen würden. Dies hatte ihm bei einem früheren Zusammentreffen Präsident Roosevelt zu verstehen gegeben.

Die Westmächte wollten sich im Potsdamer Abkommen nicht verpflichten, in Deutschland eine demokratische und friedliche Entwicklung im Sinne der sowjetischen Konzeption von Demokratie und Frieden zu fördern. Sie wollten die Einheit Deutschlands in Gestalt einer Demokratie im westlichen Sinne. Daß diese verschwommenen und mehrdeutigen Grundbegriffe im Potsdamer Kommuniqué nicht geeignet waren, die politische Einheit Deutschlands zu bewahren, sollte sich in der Vier-Mächte-Verwaltung zeigen.

3. Besatzungsverwaltung der Alliierten

a) Sowjetische Besatzungszone

Bis 1947 bestand die sowjetische Regierung auf strikter Einhaltung der Beschlüsse von Potsdam. Für sie stand in dieser Zeit fest, daß

Deutschland als politische Einheit zu behandeln war und nur eine gesamtdeutsche Regierung den Friedensvertrag unterzeichnen sollte. Seit Herbst 1945 machte sich die Sowjetunion daher zum Verfechter der in Potsdam vorgesehenen Zentralverwaltungen. Sie wurden im Sommer 1946 mit dem Hinweis aufgewertet, daß sie eine ‚Übergangsmaßnahme zur Bildung einer zukünftigen deutschen Regierung‘ bildeten. Im Frühjahr 1947 dagegen firmierten sie als Organe der wirtschaftlichen Einigung Deutschlands, und zugleich sollten daneben ‚vorbereitende Maßnahmen zur Bildung einer deutschen Regierung‘ ergriffen werden⁶⁰⁾.

Der geforderten künftigen deutschen Regierung war jeweils die Verantwortung gegenüber den Alliierten zudedacht darüber, daß sowohl die Reparationen entrichtet als auch die Demokratisierung Deutschlands durchgeführt wurden. In beiden Fällen handelt es sich faktisch lediglich um sowjetische Forderungen, die auf Molotows Betreiben dahin zielten, ein Mitspracherecht bei der Kontrolle des Ruhrpotentials zu erlangen.

In ihrer Besatzungszone leiteten die sowjetischen Militärbehörden unverzüglich eine umfassende politische, wirtschaftliche und sozialstrukturelle Umwandlung der Gesellschaftsordnung ein. Sie bestellten zentrale Verwaltungen, Leitstellen der Landesverwaltung, ordneten die Durchführung einer umfassenden Bodenreform an und befahlen die Enteignung des Besitzes des ehemaligen Deutschen Reiches, der NSDAP und der großen und wichtigen Industrie-, Bergbau- und Handelsfirmen. Als einzige der vier Besatzungsmächte hatte die Sowjetunion in ihrer Zone eine ideologisch auf das engste verbundene und verpflichtete Gruppe von Politikern unter der Führung Walter Ulbrichts, die in erster Linie als Repräsentanten der Besatzungsmacht tätig waren.

b) Zwangsvereinigung von KPD und SPD

Die sowjetische Militäradministration (SMAD) ließ als erste Militärregierung am 10. Juni 1945 politische Parteien zu und führte in ihrer Zone zielbewußt politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturveränderungen im kommunistischen Sinne durch. Einen Tag später erschien schon der Gründungsauftrag der Kommunistischen Partei

⁶⁰⁾ W. Molotow, Fragen der Außenpolitik, Moskau 1949 (dtsh.), S. 428).

Deutschlands⁶¹⁾). Noch vor der Eröffnung der Potsdamer Konferenz, bereits am 14. Juli 1945, beschlossen in Berlin Vertreter der KPD und der drei anderen inzwischen zugelassenen Parteien, SPD, CDU und LDP (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Christlich-Demokratische Union, Liberal-Demokratische Partei), die „Bildung einer festen Einheitsfront der antifaschistisch-demokratischen Parteien“⁶²⁾. Daß die damit gegebene Blockpolitik etwas ganz anderes als Koalitionspolitik der altbekannten Art sei, versicherte Ulbricht im Oktober 1946⁶³⁾: „... das Wesentliche der Blockpolitik (besteht) darin, daß durch die gemeinsamen Anstrengungen die Macht der Kriegsverbrecher, Konzerne, Großbanken und militaristischen Großgrundbesitzer beseitigt wird und die Arbeiterschaft die führende Rolle in der demokratischen Entwicklung übernimmt.“

Nachdem die Kommunistische Partei ihre Machtpositionen in den neuen Verwaltungen und im Informationswesen ausgebaut hatte, begann sie — abweichend von ihrer bis dahin verfolgten Taktik der Aktionseinheit — auf die Vereinigung mit den Sozialdemokraten hinzusteuern. Ursache hierfür dürfte gewesen sein, daß sich die Hoffnung der KPD, eine breite Basis in der Bevölkerung zu finden, nicht erfüllt hatte. In der breiten Öffentlichkeit betrachtete man die Kommunisten als die Erfüllungsgehilfen der sowjetischen Besatzungsmacht, die ihre Existenz lediglich dem Schutz der Besatzungstruppen zu verdanken hatten. Für die Wahlen des Jahres 1946 dachten die Kommunisten an eine gemeinsame Kandidatenliste mit den Sozialdemokraten und an eine Vereinigung beider Parteien. Die Mehrheit der Mitglieder des Zentralausschusses der SPD stand einer solchen Vereinigung zunächst ablehnend gegenüber; ihre Befürworter machten sie von dem Ergebnis eines

gesamtdeutschen Parteitages und einer Urabstimmung ihrer Mitglieder abhängig. Die Parteiführung der KPD dachte jedoch nicht an eine Urabstimmung auf demokratischem Wege, sondern an eine Vereinigung als Aktion der Führungsorgane der Partei unter Ausschluß der Willensäußerung der Mitglieder. Auch wandte sie sich gegen den Zusammenschluß auf Reichsbasis.

Anfang Januar 1946 setzte die KPD mit Unterstützung der sowjetischen Besatzungsmacht die Sozialdemokraten unter Druck. Redeverbote und Verhaftungen sozialdemokratischer Funktionäre sollten den Widerstand brechen. Am 11. Februar 1946 beugte sich schließlich die Mehrheit der Mitglieder des Zentralausschusses der SPD dem Verlangen der KPD und stimmte der Anberaumung des Vereinigungsparteitages am 21. und 22. April 1946 in der Sowjetzone zu. Otto Grotewohl hatte als Vorsitzender des Zentralausschusses dessen Mitglieder zur Zustimmung für die Fusion beider Parteien aufgefordert⁶⁴⁾. Anders entwickelte sich die Situation in Berlin. Hier regte sich erheblicher Widerstand gegen eine Zwangsverschmelzung. Unter dem Schutz der westlichen Besatzungsmächte gelang es, eine Urabstimmung nach demokratischen Grundsätzen durchzuführen: 82 % der an der Abstimmung teilnehmenden Sozialdemokraten sprachen sich gegen die Vereinigung und 12,4 % dafür aus⁶⁵⁾. Wenige Tage später kam es in den drei westlichen Zonen Berlins zur Gründung einer unabhängigen SPD. Auf dem Parteitag der KPD und SPD der sowjetischen Besatzungszone in Berlin am 21. und 22. April kam es dann zur Vereinigung beider Parteien zur Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, der SED⁶⁶⁾. In der Grundsatz-

⁶¹⁾ Berlin. Quellen und Dokumente 1945—1951, hrsg. im Auftrage des Senats von Berlin, Schriftenreihe zur Berliner Zeitgeschichte Bd. 4, Berlin 1964; zitiert: Berlin. Quellen, S. 748.

Mit dem vorbereiteten Aufruf war eine zweite Gruppe emigrierter deutscher Kommunisten am 8. Juni 1945 aus Moskau in Berlin eingetroffen. Die erste Gruppe unter der Führung Walter Ulbrichts war bereits am 1. Mai 1945 mit einem Flugzeug in die Nähe Berlins gebracht worden. Vgl. Berlin. Kampf um Freiheit und Selbstverwaltung 1945—46, hrsg. im Auftrage des Senats von Berlin, Bd. I bis III und V, Berlin 1961, 2. Aufl., 1959, 1962, 1968, S. 80 und S. 49.

⁶²⁾ Vgl. Berlin. Quellen, S. 769.

⁶³⁾ W. Ulbricht, Zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Aus Reden und Aufsätzen, Bd. III, 1946—1950, Berlin 1954, S. 71 f.

⁶⁴⁾ Vgl. dazu vor allem E. W. Gniffke, Jahre mit Ulbricht. Mit einem Vorwort von Herbert Wehner, Köln 1966, S. 95—170; K. P. Schulz, Auftakt zum Kalten Krieg. Der Freiheitskampf der SPD in Berlin 1945/46, Berlin 1965, S. 83—103.

⁶⁵⁾ Vgl. Deutschland 1945—1963. Zeitgeschichte in Text und Quellen, hrsg. von H. Lilje, Hannover 1967, S. 26. Es handelt sich um eine Gruppe um den Reinickendorfer Kreisvorsitzenden Franz Neumann, die sich gegen die Zwangsverschmelzung wandte. Wenige Tage nach der Urabstimmung konstituierte sich in Berlin eine unabhängige SPD, die von den Kommunisten spöttisch als Zehlendorfer Krankenhausclub bezeichnet wurde.

⁶⁶⁾ Vgl. Berlin. Quellen, S. 895 f. Die SPD-Organisationen der westlichen Besatzungszonen hatten unter dem maßgeblichen Einfluß Kurt Schumachers eine Vereinigung mit der KPD in ihrem Gebiet abgelehnt. Durch Beschluß der Alliierten Kommandantur vom 31. Mai 1946 durften sowohl SPD als auch SED in ganz Berlin tätig sein.

erklärung hieß es, das Endziel der SED sei ein sozialistisches Deutschland, ihr Nahziel der Aufbau einer gesamtdeutschen, antifaschistischen, parlamentarisch-demokratischen Republik.

Mit dem Beginn der Bodenreform und der Verstaatlichung der großen Wirtschaftsunternehmen⁶⁷⁾ sowie der Zwangsvereinigung der KPD und SPD wurde die wirtschaftliche, politische und soziale Struktur Mitteldeutschlands im Gegensatz zu den Prinzipien des Potsdamer Abkommens verändert. Dabei ging die sowjetische Politik rascher und zielstrebi- ger vor als die der anderen Alliierten⁶⁸⁾.

c) Westliche Besatzungszonen

Die Westalliierten gingen in ihren Zonen be- dächtiger zu Werke. Zumindest waren die angelsächsischen Mächte von Anfang an auf konstruktive Reformen im Sinne einer frei- heitlich-demokratischen Erziehung des deut- schen Volkes bedacht. Zu einer einheitlichen Organisationsform bei der Errichtung ihrer jeweiligen zonalen Verwaltung fanden sie zu- nächst nicht. Während der amerikanische Oberbefehlshaber auf die Bildung großräumi- ger Ländereinheiten und die Schaffung über- regionaler Koordinationsorgane (Länderrat in Stuttgart) bedacht war, legten die Briten am Anfang stärkeres Gewicht auf die Wiederein- richtung kommunaler Instanzen und die Bele- bung des politischen Lebens auf Gemeinde- ebene. Zögernder als die Amerikaner traten sie Verwaltungskompetenzen an deutsche Stellen ab; sie schufen in der überregionalen Einrich- tung des Zonenbeirates lediglich ein Bera- tungsorgan der Militärregierung.

In der französischen Besatzungszone vollzog sich im ganzen ein ähnlicher Entwick- lungsprozeß wie in den anderen westlichen Zonen, wenn auch in verlangsamttem Tempo. Dagegen widersetzte sich der französische Ober- befehlshaber jeglicher überregionaler Verwal- tungsorganisation in seiner Zone.

d) Frankreich und die politische Einheit Deutschlands

Französische Vertreter hatten an der Konfe- renz von Potsdam nicht teilgenommen. Dage-

⁶⁷⁾ Vgl. E. Deuerlein, Deutsche Demokratische Republik. Geschichte und Bestandsaufnahme, München 1966 (dtv-dokumente 347), S. 51 ff., Dok. 6: Verordnung der Provinz Sachsen vom 3. September 1945, S. 56 ff., Dok. 9: Befehl Nr. 124 der sowjetischen Militäradministration vom 30. Oktober 1945.

⁶⁸⁾ Vgl. E. Deuerlein, Deutsche Demokratische Republik. Geschichte und Bestandsaufnahme, S. 17.

gen war Frankreich an dem Zustandekommen und an der Unterzeichnung der Berliner Er- klärungen vom 5. Juni 1945 beteiligt⁶⁹⁾. Zur Potsdamer Konferenz waren französische Re- gierungsvertreter nicht eingeladen wor- den⁷⁰⁾. Der provisorischen Regierung der Französischen Republik wurden die in Pots- dam getroffenen Vereinbarungen in drei Schreiben vom 31. Juli, 1. und 2. August 1945⁷¹⁾ mitgeteilt. Die französische Stellung- nahme erfolgte in sechs Noten vom 7. Au- gust 1945, in denen eine Anzahl Vorbehalte erhoben wurden. Sie bezogen sich auf die Wiedererrichtung einer Zentralregierung in Deutschland, die Wiederzulassung der politi- schen Parteien, die Bildung zentraler Verwal- tungsabteilungen, die wirtschaftlichen Grund- sätze, die Regelung der Grenzen Deutschlands sowie auf die Ausweisung der deutschen Be- völkerung aus Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn⁷²⁾. Die Sowjetunion, Großbritan- nien und die Vereinigten Staaten haben den von Frankreich erhobenen Vorbehalten nicht widersprochen. Damit war Frankreich grund- sätzlich an das Potsdamer Abkommen gebun- den — bis auf die erhobenen Vorbehalte. Die von der Sowjetunion gewählte Bezeichnung, es handele sich bei dem Potsdamer Abkom- men um ein Vier-Mächte-Abkommen, ist da- her nicht zweifelsfrei, da Frankreich aus poli- tischen und wirtschaftlichen Gründen nicht alle Ziele der Potsdamer Übereinkunft gebil- ligt hat⁷³⁾.

Frankreich war gegen Kriegsende von der Idee vollständiger und endgültiger Sicherheit gegenüber Deutschland besessen. Aus diesem

⁶⁹⁾ Vgl. Virally, Die internationale Verwaltung Deutschlands, Baden-Baden 1948, franz.: L'Adminis- tration d'Allemagne, Paris 1948, S. 33, Anm. 16; vgl. Dokumente: Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung, Nr. 5, S. 1.

⁷⁰⁾ Auf die Folgen dieser Unterlassung weist Kauf- mann hin. Vgl. Kaufmann, Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, Stuttgart 1948, S. 26 f.

⁷¹⁾ Die deutsche Übersetzung der Noten ist abge- druckt in: Europa-Archiv 1954, S. 6743—6746. Vgl. auch die „Erläuterungen zu den französischen Dok- umenten über Deutschland“, in: Europa-Archiv 1954, S. 6756.

⁷²⁾ Ausführlich zu den französischen Vorbehalten Faust, a. a. O., S. 63 ff.; W. Grewe, Deutsche Außen- politik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, S. 203 ff.; von der Heydte, Potsdamer Abkommen von 1945, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völker- rechts, II. Bd., Berlin 1961², S. 787; W. Abendroth, Frankreich und das Potsdamer Abkommen, in: Zeit- schrift für Politik 1954, S. 71—76.

⁷³⁾ Vgl. Grewe, a. a. O., S. 204 ff., und Kaufmann, in: Dokumente: Verfahren gegen die KPD vor dem Bundesverfassungsgericht, a. a. O., S. 36 und 37.

Grunde verfolgte es das Ziel, das Ruhr- und Saargebiet sowie das Rheinland als Zentren des deutschen Rüstungspotentials von Deutschland abzutrennen und das linksrheinische Gebiet durch eine andauernde Besetzung als Ausgangsbasis für einen zukünftigen Angriff auf Frankreich auszuschalten. Es wandte sich daher auch gegen die Errichtung zentraler Verwaltungsstellen und die Wiederzulassung gesamtdeutscher politischer Parteien mit der Begründung, daß dem Wunsche der deutschen Bevölkerung auf eine mögliche Dismembration des Deutschen Reiches Rechnung zu tra-

gen sei⁷⁴⁾. Am französischen Veto im Kontrollrat scheiterte dann die vorgesehene Errichtung eines zentralen deutschen Verwaltungsapparates⁷⁵⁾. Erst 1947/48 sahen sich die Franzosen unter dem Druck der politischen Verhältnisse zu einer engeren Mitarbeit mit den angelsächsischen Mächten gezwungen. Ob die Einrichtung der in Potsdam vorgesehenen zentralen deutschen Verwaltungsabteilungen die Auseinanderentwicklung Deutschlands hätten verhindern oder wenigstens verzögern können, ist in der zeitgeschichtlichen Forschung umstritten⁶⁷⁾.

II. Die Spaltung Deutschlands

Die Moskauer Außenministerkonferenz (10. März bis 24. April 1947) brachte zwar die umfassendste Erörterung des Deutschlandproblems, ließ jedoch keinen Zweifel an der Tiefe der Gegensätze zwischen den westlichen Mächten und der Sowjetunion in den entscheidenden Fragen der Ruhrkontrolle, der Reparationen, der Ostgrenze und der Errichtung eines neuen deutschen Staatswesens. Zum ersten Male spricht man auf sowjetischer Seite von der Spaltung Deutschlands. Die in Potsdam festgelegte interalliierte Gemeinsamkeit entfiel noch offener als bisher, vor allem als die sowjetische Seite im Frühjahr 1948 mit ihrem Auszug aus dem Kontrollrat die Viermächtekooperation in Deutschland auch formell beendete.

Auch eine innerdeutsche Zusammenarbeit aller vier Besetzungszonen, die alljährlich zu einer nationalen Repräsentation des ganzen Volkes hätte führen können, wurde weniger denn je realisierbar. Die Münchener Minister-

präsidenten-Konferenz, zu der die Regierungschefs aller deutschen Länder gekommen waren, um über das weitere Schicksal Deutschlands zu beraten, scheiterte ebenso am Widerstand der amerikanischen und französischen Militärregierung, die keine Verhandlungen über die politische Einheit Deutschlands zuzulassen bereit waren, wie an den Direktiven der Sowjetunion, die ein „sozialistisches“ Gesamtdeutschland anstrebte.

Die Siegermächte zogen aufgrund der politischen Gegensätze ihre Konsequenzen. Die Sowjetunion sperrte die Zufahrtswege nach Berlin — Blockade vom Juni 1948 bis Mai 1949 — und versuchte, ihren Machtbereich in Ost-Mitteleuropa durch einen kommunistischen Staatsstreich in der Tschechoslowakei endgültig zu konsolidieren.

Die Westmächte reagierten schnell und zielbewußt. Nur wenige Tage nach dem Beginn der Blockade und der Durchführung der Währungsreform in den Westzonen übergaben die drei westlichen Militärgouverneure am 1. Juli 1948 den westdeutschen Ministerpräsidenten in Frankfurt am Main die sog. Frankfurter Dokumente. Sie waren das Ergebnis der Sechsmächtebesprechungen zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und den Beneluxstaaten. Der zu bildende Staat sollte in ein europäisches Wiederaufbauprogramm eingebettet werden; er sollte lediglich provisorischen Charakter haben und sich auf ein sog. Grundgesetz gründen. Es kam zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland.

In der sowjetischen Besetzungszone wurde ebenfalls eine neue Währung eingeführt, und der dritte deutsche Volkskongreß nahm am

⁷⁴⁾ Abs. 4 der ersten Note in: Europa-Archiv 1954, S. 6745. Frankreich trat dafür ein, daß die Wiederbegründung gesamtdeutscher politischer Parteien und die Errichtung zentraler Verwaltungsstellen aufgeschoben wurde; vgl. Faust, a. a. O., S. 67.

⁷⁵⁾ Vgl. A. Riklin, Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächte-Status, Köln 1964, S. 40.

⁷⁶⁾ Vgl. dazu W. Wagner, Die Teilung Europas. Geschichte der sowjetischen Expansion bis zur Spaltung Deutschlands 1918—1945. Stuttgart 1959, S. 177—184; ders., Die Spaltung Deutschlands war anders. Falsche Ansätze in unserer Zeitgeschichte, in: Die politische Meinung 1958, Heft 23, S. 14 ff.; W. Cornides, Die Weltmächte und Deutschland. Geschichte der jüngsten Vergangenheit 1945—1955, Tübingen 1965³, S. 74; J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, a. a. O., S. 122—129.

30. Mai 1949 die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik an.

Mit der Errichtung der beiden deutschen Teilstaaten wurde die Spaltung Deutschlands perfekt. Alle Bemühungen in den folgenden Jahren, der Frage einer gesamtdeutschen Lösung näher zu kommen, scheiterten. Die wechselseitig gestellten Bedingungen der Siegermächte waren unannehmbar, so daß sich die Spaltung immer mehr vertiefte.

Die Westmächte halten sich, gestützt auf die Potsdamer Vereinbarungen, nach wie vor alle rechtlichen Möglichkeiten offen, um über den politischen und territorialen Status ganz Deutschlands mitzubestimmen. Auch nach Abschluß der sog. Ostverträge und des Vier-Mächte-Abkommens von Berlin Anfang der siebziger Jahre beanspruchen sie weiter ihre Rechtspositionen. Alle Versuche der Sowjetunion, diese Rechtsgrundlagen aufzuheben und damit den Westmächten ihre Verfügungsgewalt bezüglich der Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen zu entziehen, sind bisher gescheitert. Hier liegt auch der eigentliche Grund, warum die Sowjets hartnäckig die Auffassung vertreten, das Potsdamer

Abkommen, ihre Verträge mit der Deutschen Demokratischen Republik und die Ostverträge mit der Bundesrepublik Deutschland seien weitgehend als endgültige Regelungen im Sinne eines Friedensvertrages zu betrachten. Ob es der Sowjetunion im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz gelingen wird, die Rechtspositionen der drei Westmächte aus dem Viermächtestatus einzuschränken, bleibt abzuwarten.

Der Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland, so wie ihn das Potsdamer Abkommen ausdrücklich vorsah, ist nicht mehr realisierbar. Die politischen Veränderungen der Nachkriegszeit, insbesondere die Eingliederung der DDR in den Warschauer Pakt und der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Wirtschaftsgemeinschaft sowie in die NATO, haben zu einer gegensätzlichen Entwicklung geführt, die eine einheitliche Behandlung Deutschlands als Ganzes unmöglich macht. Eine Friedensregelung mit Deutschland erscheint vielleicht nur möglich unter dem Gesichtspunkt, daß das politische und militärische Gleichgewicht zwischen den Machtblöcken nicht angetastet wird.

Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung

Zur ordnungspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland

Einleitung

In der folgenden Abhandlung wird die Ansicht vertreten, daß bei einem großen Teil der Wirtschaftspolitiker wegen der mangelnden Präzision der ordoliberalen Ordnungskriterien große Unsicherheit und Verwirrung über den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente herrscht. Ein Beispiel: Der ordoliberale Ökonomieprofessor Hoppmann wirft den Anhängern der Preiskontrolle auf der Basis des § 22 GWB (Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Konzerne) vor, sie schlugen hiermit den Weg in eine bürokratische Steuerung der Wirtschaft ein. Die Preiskontrolle sei folglich nicht markt- bzw. systemkonform und deshalb abzulehnen.

Demgegenüber befürworten Ordoliberele wie Staatssekretär Schlecht oder FDP-MdB Graf Lambsdorff den Ansatz des Kartellamts, halten ihn folglich für markt- bzw. systemkonform.

In anderen Fällen, etwa in der Frage der paritätischen Mitbestimmung, der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung oder der Investitionslenkung, ist das Lager der Ordoliberalen geschlossen: Ihre Ablehnung unter Hinweis auf die mangelnde Systemkonformität dieser Maßnahmen erweckt jedoch nicht selten den Eindruck, als ginge es mehr um die Verteidigung herrschender Machtverhältnisse als um eine problemgerechte Diskussion dieser Fragen. Da

Ordnungspolitik primär Ordnungssicherungspolitik ist, kann das nicht verwundern. Die fehlende Präzision des Begriffsapparates (Marktkonformität, Systemkonformität) erleichtert dabei ganz wesentlich die Aufgabe: Alle Maßnahmen, die die Machtverhältnisse z. B. zugunsten der Arbeitnehmer verändern, werden mit dem Attribut der mangelnden Systemkonformität belegt.

Um diesen für die Mehrheit der Bevölkerung unbefriedigenden Zustand zu beseitigen, wird deshalb der Vorschlag gemacht, das traditionelle Ordnungsdenken im Stil von Eucken, Ehrhard oder Müller-Armack zugunsten eines Ziel-Mittel-Ansatzes in der Wirtschaftspolitik aufzugeben. Dies entspricht auch dem piecemeal social engineering der kritischen Rationalisten (K. R. Popper, H. Albert). Die konsequente Verfolgung dieser Linie ist ein wichtiger Beitrag, den Sozialdemokraten bzw. demokratische Sozialisten für eine rationale Wirtschaftspolitik leisten können.

Nach ausführlicher Begründung dieser These wird ein wichtiger Bestandteil der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion — Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung — im Lichte des Ziel-Mittel-Ansatzes untersucht. Dabei wird auch auf Planungsansätze in anderen westlichen Industrieländern Bezug genommen.

1. Ordoliberalismus und soziale Marktwirtschaft

Ausgehend von der Leitidee einer staatlich gesetzten Ordnung, in der der Wettbewerb konstituierendes Merkmal ist, hat Walter Eucken ein ordnungspolitisches Kontrastprogramm gegen ¹⁾

a) den historischen Determinismus, vor allem den Marxismus,

b) den punktuellen Interventionismus des kapitalistischen Staates (vor allem in den faschistischen Diktaturen),

c) den klassischen Liberalismus und seine Vorstellung einer prästabilisierten Harmonie entwickelt ²⁾.

¹⁾ Vgl. hierzu: H. Riese, Ordnungsidee und Ordnungspolitik. Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: *Kyklos*, 1972, Fasc. 1, S. 27.

²⁾ W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952.

Insbesondere im Zuge seiner Kritik am punktuellen Interventionismus entstand Euckens Idee, daß alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen an einer Gesamtkonzeption zu orientieren seien. „...vor jeder einzelnen wirtschaftspolitischen Entscheidung muß Klarheit darüber bestehen, welche Wirtschaftsverfassung im ganzen realisiert werden soll. Alle wirtschaftspolitischen Akte haben in Ansehung der wirtschaftlichen Gesamtordnung zu geschehen. Mag es sich um eine sozialpolitische, handelspolitische oder sonst eine ordnungspolitische Maßnahme handeln: jeder Akt kann nur dann einen Sinn gewinnen, wenn er im Rahmen einer Politik erfolgt, die auf Herstellung und Erhaltung einer gewissen Gesamtordnung ausgerichtet ist.“³⁾

Die konstituierenden und regulierenden Prinzipien⁴⁾ haben vor allem einen Zweck, der Sicherung der einmal gewählten Gesamtordnung zu dienen. Ordnungspolitik ist damit im Kern *Ordnungssicherungspolitik*; Prozeßpolitik im Sinne der Beeinflussung der Markt- und Kreislaufprozesse⁵⁾ darf nur insoweit betrieben werden, als sie den gegebenen Ordnungsrahmen nicht überschreitet.

An dieser Grundidee Euckens — dem Ordoliberalismus — hat sich im Grunde wenig geändert. Zwar haben die Verfechter der sozialen Marktwirtschaft (Erhard, Müller-Armack) ein „systematisches und zugleich realistischeres Konzept“⁶⁾ entwickelt — z. B., indem sie das Leitbild der vollständigen Konkurrenz, das bei Eucken erstes konstituierendes Prinzip war, fallen ließen —, doch der Gedanke der Ordnungssicherungspolitik bleibt voll bestehen. Wichtigstes Organisationselement dieser sozialen Marktwirtschaft ist der Wettbewerb, und zwar die

— Ordnung des Wettbewerbs,

— Ergänzung des Wettbewerbs,

³⁾ W. Eucken, Grundsätze ...; hier zitiert nach H. Riese, a. a. O., S. 29.

⁴⁾ Vgl. hierzu auch die Darstellung bei W. Glasstetter, *Resignation, Sprengung — oder Reform?* Zur Diskussion über das ordnungspolitische Leitbild der sozialen Marktwirtschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25/1973, S. 19 ff.

⁵⁾ Vgl. E. Tuchtfeldt, *Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik*. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: *Grundlagen der Wirtschaftspolitik* (Hrsg. G. Gäfgen), Köln, Berlin o. J., S. 267.

⁶⁾ G. Gäfgen, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, in: *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2 (Hrsg. W. Ehrlicher u. a.), Göttingen 1969, S. 180.

— Stabilisierung des Wettbewerbs,

— Korrektur des Wettbewerbs.

Man will nicht die Unvollkommenheit des Marktes (z. B. mangelnde Markttransparenz, marktbeeinflussende Großunternehmen) rigoros durch Konstituierung der vollständigen Konkurrenz, in der die Marktparteien so zahlreich sind, daß sie lediglich als Mengenanpasser handeln können und den Preis als Datum ansehen, beseitigen. Vielmehr soll ein Leistungswettbewerb (Gäfgen) bzw. ein funktionsfähiger Wettbewerb⁷⁾ zum Ziel erhoben werden: Nicht die Zerschlagung von Großunternehmen, sondern z. B. der Versuch, die Zahl der Marktteilnehmer wirksam zu vergrößern, soll den Wettbewerb sichern (*Ordnung des Wettbewerbs*)⁸⁾. In Fällen, in denen der Wettbewerb als Steuerungsmittel versagt (z. B. beim bilateralen Monopol, verschiedenen oligopolistischen Verhaltensweisen und inversen Elastizitäten), sind staatliche Interventionen (z. B. Preissetzungen) anzuwenden (*Ergänzung des Wettbewerbs*).

Eine aktive Konjunkturpolitik soll für ein gleichmäßiges Wachstum bei stabilem Preisniveau sorgen (*Stabilisierung des Wettbewerbs*). Und schließlich sollen die Ergebnisse des Marktprozesses hinsichtlich der Verteilung von Einkommen und Vermögen nicht einfach hingenommen, sondern z. B. durch Sozial- und Steuerpolitik korrigiert werden. „Sinn der sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“⁹⁾ (*Korrektur des Wettbewerbs*).

Jüngere Vertreter des Leitbildes der sozialen Marktwirtschaft stellen zwei einander ergänzende Programmpunkte dieser Konzeption in den Vordergrund¹⁰⁾:

1. Die soziale Marktwirtschaft ist ein offenes System, das ständig im Lichte neuer Ideen und Erkenntnisse überprüft und verbessert werden kann und muß. Dabei sollen durch ein schrittweises Vorgehen (Poppers *piecemeal*

⁷⁾ Chr. Watrin, *Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft*, in: *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland* (Hrsg. D. Cassel u. a.), Stuttgart 1972, S. 20.

⁸⁾ Vgl. H. Giersch, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden (o. J.), S. 184.

⁹⁾ A. Müller-Armack, *Art. Soziale Marktwirtschaft*, in: *HdSW*, Bd. 9, S. 390.

¹⁰⁾ Vgl. zum folgenden: Chr. Watrin, *Thesen ...*, a. a. O., S. 18.

social engineering)¹¹⁾, nicht aber durch einen „großen Wurf“, die gegenwärtigen Probleme gelöst werden.

2. Die Marktwirtschaft ist als flexibles Koordinations- und Rechensystem in den Dienst

wirtschaftlicher, politischer und sozialer Zielsetzungen (persönliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und ökonomische Leistungsfähigkeit) zu stellen und insofern *instrumentalisch* zu interpretieren.

2. Die Unfruchtbarkeit der ordoliberalen Perspektive

Es läßt sich aber zeigen, daß man diesem Anspruch nicht gerecht wird. Was den ersten Punkt angeht, so stellt sich die Frage, wie groß die „Schritte“ zur Problemlösung entsprechend dem Leitbild der sozialen Marktwirtschaft sein dürfen. Ordoliberales¹²⁾ lehnen z. B. eine *paritätische* Mitbestimmung oder eine überbetriebliche Ertragsbeteiligung als Problemlösung für mehr persönliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit ab, weil ihnen diese Schritte nicht nur zu groß, sondern prinzipiell unzulässig sind. Das entscheidende Kriterium ist hier — wie auch bei der Frage der Investitions- und Preiskontrollen — das der *Markt-* bzw. Systemkonformität. Es werden nur solche Schritte zugelassen, die markt- bzw. systemkonform sind. Diese Orientierung an der Marktkonformität versperrt dem Ordoliberalen in Wirklichkeit den Weg zum problemorientierten Vorgehen.

Deutlich wird dies besonders, wenn man die Diskussion zum Thema Investitionskontrolle bzw. Investitionslenkung verfolgt. Obwohl schon Harrod vor 35 Jahren darauf hingewiesen hat, daß die Regierung zur Vermeidung von Wachstumsstörungen der Wirtschaft ein langfristig angelegtes wirtschaftspolitisches Handlungsprogramm benötigt, und Keynes in seinem Standardwerk über die allgemeine Theorie der Beschäftigung gesagt hatte: „Ich folgere, daß die Aufgabe, die laufende Menge der Investitionen zu leiten, nicht ohne Gefahr in privaten Händen gelassen werden kann“, werden Ordoliberales nicht müde, auf die mangelnde Markt- und Systemkonformität von Investitionslenkungs Konzepten zu verweisen. Ohne schon an dieser Stelle auf die Ziele, Vorteile und Schwächen bestimmter Lenkungs Konzepte einzugehen: es steht fest daß solche Vorschläge nicht mit dem Argument sachlicher Unzulänglichkeit, sondern mit dem

Hinweis auf mangelnde Systemkonformität verworfen werden.

Der wissenschaftlichen Absicherung einer auf Systemkonformität (und den traditionellen Machtstrukturen) aufgebauten Wirtschaftspolitik dient u. a. die äußerst fragwürdige „*Ölflecktheorie*“ der Freiburger Ordoliberalen (Eucken, Hayek, Rüstow). Hauptthese: Einem nicht marktkonformen Eingriff müssen zwangsläufig immer weitere Reglementierungen folgen. Damit aber werden letztlich die „individuellen Freiheiten zu Grabe getragen“ (Schlecht), d. h., der Weg in die Zentralverwaltungswirtschaft wird eingeschlagen. Der unwissenschaftliche Status der Ölflecktheorie ist leicht nachzuweisen. Hier seien nur die folgenden Gründe genannt:

1. Das Begriffspaar marktkonform — marktkonform ist unpräzise (s. S. 7—8).

2. Die These von der Zwangsläufigkeit der Entwicklung für den Fall, daß ein erster marktinkonformer Eingriff erfolgt, ähnelt sehr stark dem „Bewegungsgesetz der modernen Gesellschaft“, das die Marxisten vertreten. Solche „Gesetze“ hält Popper für unwissenschaftlich¹³⁾.

3. Es ist nicht zu leugnen, daß das französische System der Investitionslenkung (Planification) auf sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Ebene durchaus Erfolge gehabt und auch keineswegs zur Zentralverwaltungswirtschaft geführt hat. Die Ölflecktheorie ist also bereits durch Tatsachen widerlegt worden. Wenn ein so prominenter Ordoliberaler wie Otto Schlecht die These vertritt: „Wer das große A der Investitionslenkung spricht, muß auch das XYZ der Zentralverwaltungswirtschaft wollen“¹⁴⁾, dann ignoriert er handfeste Fakten und beweist die Fragwürdigkeit der ordoliberalen Wirtschaftsordnungstheorie.

¹¹⁾ Vgl. K. R. Popper, Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965.

¹²⁾ Damit sind hier auch die Anhänger der sozialen Marktwirtschaft gemeint, weil die hier vorgebrachten Kritikpunkte für beide Varianten des Neoliberalismus gelten.

¹³⁾ K. R. Popper, Das Elend des Historizismus, a. a. O., S. 88 ff.

¹⁴⁾ O. Schlecht, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsrate, in: Investitionskontrolle gegen die Konzerne? (Hrsg. M. Krüper), Reinbek 1974, S. 26.

Das Beispiel Investitionslenkung zeigt deutlich, daß die instrumentalistische Version des Ordoliberalismus nicht zu halten ist. Durch den Mitteleinsatz soll die Sicherung der Ordnung gewährleistet werden. Ordnung und Ziele werden derart miteinander verschmolzen, daß die Ordnung selbst das Ziel ist und so ihren instrumentellen Charakter verliert. Wirtschaftspolitik im Stil des Ordoliberalismus ist Ordnungssicherungspolitik; sie dient damit zugleich der Zementierung der bestehenden Machtverhältnisse. Dies ist um so problematischer, je geringer die Möglichkeiten werden, soziale Konflikte mit dem Hinweis auf steigenden realen Lebensstandard zu vertagen. Verringerte reale Wachstumsraten im Gefolge der Öl- und Rohstoffpreissteigerungen werden den Spielraum der Lohnpolitik noch stärker einengen — die Verteilungserfolge der Arbeitnehmer in den Jahren 1973 und 1974 werden 1975 sicher wieder rückgängig gemacht, zumindest aber eingeschränkt werden. Um so wichtiger wird deshalb die Politik der sog. kostenlosen inneren Reformen, wie z. B. die Mitbestimmung, die Investitionslenkung oder die Reform der beruflichen Bildung.

Durch die einmal gewählte bzw. gesetzte Ordnung ist auch das Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit festgeschrieben. Für die Gewerkschaften, die die bestehenden Verhältnisse zugunsten der Arbeitnehmer verändern wollen, ist folglich die ordnungspolitische Konzeption des Ordoliberalismus bzw. der sozialen Marktwirtschaft unbrauchbar.

Außer durch den Hinweis auf die Mitbestimmung wird dieses Urteil durch weitere Tatbestände erhärtet:

1) Die bisherigen Erfolge in der Vermögenspolitik sind nicht zufriedenstellend, vor allem bezüglich der Verteilung des Produktivvermögens. Wirksame Maßnahmen wie eine überbetriebliche Ertragsbeteiligung werden als nicht systemkonform bezeichnet und abgelehnt. Die „Korrektur des Wettbewerbs“ (Müller-Armack) scheiterte an der Frage der Systemkonformität.

2) Die „Ordnung des Wettbewerbs“ ist den Ordoliberalen und sozialen Marktwirten nicht gelungen; einen ersten Schritt haben die Sozialdemokraten mit der Kartellgesetznovelle getan. Auch die Macht der Multinationalen Konzerne oder der Großbanken, die in der Bundesrepublik Deutschland durch die Kumulation von Eigenbeteiligungen und Depotstimmrecht beträchtlich ist, wird nicht ernsthaft im Lager der Ordoliberalen diskutiert.

Ausnahmen — wie etwa Willgerodt — bestätigen hier die Regel, ganz davon abgesehen, daß eine Chance zur politischen Realisierung etwaiger Lösungsvorschläge nicht besteht. Der Vorschlag Biedenkopfs etwa, die Vorteile der Multinationalität dadurch zu beseitigen, daß die Multis in den Bereich nationalstaatlicher Gesetzgebung rezentralisiert und praktisch entflochten werden sollen (Dialog, Jg. 3, Nr. 3/72), ist schon mehr als drei Jahre alt. Entsprechende Gesetzesinitiativen seiner Partei sind jedoch nicht in Sicht.

Wie oben schon angedeutet, kommt hinzu, daß das Begriffspaar marktkonform-marktinkonform ebenso wie die Begriffe systemkonform-systeminkonform nicht hinreichend exakt definiert werden können. Es gibt nach Müller-Armack Maßnahmen, die weder völlig marktkonform noch völlig marktinkonform sind¹⁵). Tuchtfeldt, an sich ein Anhänger des Klassifikationsschemas, konstatiert, daß eine klare Trennungslinie zwischen konformen und inkonformen Maßnahmen nicht zu ziehen ist, daß „an sich konforme Mittel inkonform wirken... und inkonforme ebenso konform...“ wirken können¹⁶). Und auch Gäfgen weist darauf hin, daß „der Begriff Marktkonformität dann vieldeutig wird, wenn damit weder Konformität mit der Form marktwirtschaftlicher Preisbildung noch mit dem Ziel gegenwärtiger oder zukünftiger Effizienz gemeint ist, sondern mit den Zielen der sozialen Marktwirtschaft überhaupt“¹⁷).

Diese Unklarheit im Begriffsapparat ist aber möglicherweise vielen Vertretern der sozialen Marktwirtschaft nicht unwillkommen: Mit unpräzisen Begriffen läßt sich leicht eine Politik der Sicherung bestehender Verhältnisse betreiben. Es gibt kaum eine wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Maßnahme zur Verbesserung der Lage der Arbeitnehmer, die nicht von ordoliberalen Theoretikern oder Praktikern mit dem Attribut „marktinkonform“ belegt worden wäre bzw. belegt wird¹⁸). Wenn andererseits massive Eingriffe in den gewerkschaftlichen Gestaltungsrahmen (Tarifpolitik) nicht als system- bzw. marktinkonform gekennzeichnet werden, dann liegt die Kapitalorientierung dieser Konzeption auf der Hand.

¹⁵) Vgl. A. Müller-Armack, Deutung unserer gesellschaftlichen Lage, Ordo Bd. 3, 1950, S. 266.

¹⁶) E. Tuchtfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 268.

¹⁷) G. Gäfgen, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 181.

¹⁸) Vgl. hierzu R. Thüsing, in: Wirtschaftswoche v. 15. 2. 1974, S. 60.

3. Der Demokratische Sozialismus als regulative Idee

Wenn den Ordoliberalen der Weg zu einem Problemlösungsverhalten bzw. zum „piece-meal social engineering“ in der Wirtschaftspolitik durch das Haften am Systembegriff weitgehend versperrt bleibt, so gilt Gleiches — mit umgekehrtem Vorzeichen — auch für einen großen Teil der Marxisten. So bemerkt z. B. Kade, daß die Grundstruktur des Investitionslenkungsmodells von Zinn, Meißner und Wiczorek „eine fatale Ähnlichkeit mit den Optimierungskalkülen der marktwirtschaftlichen Ideologie (d. h. den Gewinn- und Nutzenmaximierungsmodellen — M. Kr.) aufweist“¹⁹⁾.

Schwerwiegend ist nach Kade dieser Einwand deshalb, weil sich „der Denkstil der bürgerlichen Ökonomie im Prozeß der Konsolidierung der bürgerlich-kapitalistischen Produktionsverhältnisse zum Zwecke der Stabilisierung von Herrschaft entwickelt hat. Wie sollte also gerade eine solche ökonomische Theorie und das aus ihr herzuleitende Kommunikationsmodell von Sachverstand und Politik geeignet sein, dazu beizutragen, einen politischen Prozeß der Umverteilung von Macht einzuleiten?“²⁰⁾

Da in dem erwähnten Investitionslenkungsmodell die Unternehmen alle Investitionen ab einer bestimmten Größenordnung von einem demokratisch kontrollierten Bundesamt für Investitionskontrolle genehmigen lassen müssen, ist wohl deutlich eine Umverteilung von Macht eingeleitet. Damit soll hier nicht dem Zinnschen Modell das Wort geredet²¹⁾, wohl aber die Unhaltbarkeit der Kadeschen Position deutlich gemacht werden. Und außerdem: Welche Relevanz hat die Entstehung einer Theorie bzw. eines wirtschaftspolitischen Vorschlags für ihre Bewährung bzw. Effektivität? Wissenschaftstheoretisch gesehen handelt es sich bei Kades Argument um eine Vermischung von Entdeckungs- und Begründungszusammenhang; die Entstehung bzw. der Ursprung einer Theorie hat nichts mit ihrer Gültigkeit bzw. Begründung zu tun²²⁾. Da für Kade praktische Probleme wie die der Erarbeitung von Kriterien, nach denen die Investitionsentscheidungen gefällt werden sollen, erst gelöst werden müssen und können, wird die gegenwärtig vorherrschenden Produk-

tionsverhältnisse beseitigt sind und damit der Abbau von Herrschaft erreicht ist, bleibt als Antwort auf praktische Probleme stets die *stereotype Forderung nach Auflösung des Grundwiderspruchs zwischen Kapital und Arbeit*. Mit dem Hinweis darauf, daß „Entscheidungsprozesse in neuen gesellschaftlichen Organisationsformen gelernt werden müssen und deshalb die Lernfähigkeit neuer Organisationsformen von entscheidender Bedeutung“ sei²³⁾, entzieht er sich darüber hinaus auch der Fragestellung, wie denn z. B. Investitionskriterien im Sozialismus aussehen müssen. Bei Arbeitnehmern, die konkrete Alternativen zur Lösung ihrer Probleme erwarten, ist mit dieser Auffassung kein Staat zu machen²⁴⁾. Sie führt in ihrer Konsequenz zum gleichen Ergebnis wie die ordoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, nämlich zur Festschreibung der herrschenden Verhältnisse.

Eine problemorientierte Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, bei der die schrittweise Verbesserung der Lebensverhältnisse vor allem der Arbeitnehmer sowie der kleinen und mittleren Selbständigen im Vordergrund steht, ist eine Verbindung aus

a) einer realistischen und an den individuellen Bedürfnissen sowie dem kollektiven Bedarf (Infrastrukturinvestitionen) orientierten *Sozialkritik* mit

b) einer sozialtechnologisch reformulierbaren positiven Sozialwissenschaft²⁵⁾.

Diese der Sozialphilosophie des Kritischen Rationalismus entstammende Fundierung rationaler Politik schließt die Zementierung bestehender und ungerechter Verhältnisse eben-

¹⁹⁾ K. G. Zinn, Möglichkeiten der Machtkontrolle von Superkonzernen durch internationale Organisationen und nationale Regierungen, in: Investitionskontrolle . . . , a. a. O., S. 479.

²⁰⁾ Vgl. H. Albert, Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Logik der Sozialwissenschaften (Hrsg. E. Topitsch), Köln, Berlin o. J. (1965), S. 129.

²¹⁾ G. Kade, a. a. O., S. 44.

²²⁾ Vgl. zur Kritik dieser Haltung auch: J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, hier zitiert nach H. W. Sabais, Was ist Juso-Sozialismus, in: Die Neue Gesellschaft, Heft 3/1974, S. 248.

²³⁾ H. Albert, Politische Ökonomie und rationale Politik, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik (Hrsg. H. Besters), Berlin 1967, S. 79/80.

¹⁹⁾ G. Kade, Kriterien einer gesamtwirtschaftlich orientierten Investitionssteuerung, in: Investitionskontrolle gegen die Konzerne?, a. a. O., S. 42.

²⁰⁾ Ders., ebd., S. 44.

so aus wie den radikalen Umsturz der „Gesellschaft als Ganzes“. Sie ist Stückwerk-Technik im Gegensatz zur utopischen bzw. holistischen Technik²⁶⁾. Das bedeutet: Sie betrachtet ihre Problemlösungsvorschläge ebenso wie die Probleme selbst stets als Ergebnis eines Prozesses, im Laufe dessen alle Beteiligten die Möglichkeit haben, ihre eigenen Standpunkte im Lichte von Argumenten zu prüfen. Ebenso wie für Theorien gilt auch für politische Maßnahmen das *Revidierbarkeitskriterium*. Im Falle des Auftauchens neuer Erkenntnisse können sie zurückgenommen werden. „Die durch den Sozialprozeß erreichbaren Entscheidungen sind weder Offenbarungen eines Gemeinwillens oder einer anderen platonischen Instanz noch Resultate einer mathematischen Transformation von vornherein feststehender und unverbundener Einzelinteressen, sondern in der Diskussion zwischen in ihren Informationen und Interessen nicht übereinstimmenden Individuen ausgehandelte und jederzeit revidierbare Kompromisse, die keine höhere Wahrheit für sich in Anspruch nehmen können.“²⁷⁾

Ebenso wie Theorien können auch politische Entscheidungen und politische Systeme keine endgültigen „Wahrheiten“, sondern lediglich vorläufig beste Annäherungen an die „Wahrheit“ sein. Wahrheit ist eine regulative Idee; man weiß nie genau, ob man sie erreicht hat. Demgegenüber haben sich die Ordoliberalen auf ein bestimmtes System versteift. Die ordoliberalen Ordnungstheorie ist eine Rechtfertigungslehre für ein bestimmtes kapitalorientiertes System.

Man hat zwar die Freiheit, sich für eine bestimmte Wirtschaftsordnung zu entscheiden. Da die freie bzw. soziale Marktwirtschaft jedoch die „natürliche“ Wirtschaftsordnung ist, ist die Entscheidung einprogrammiert. Danach gilt nur noch der Zwang, die Wirtschaftspolitik an der einmal getroffenen Wahl zu orientieren²⁸⁾.

Soziale Marktwirtschaft ist damit nicht das „offene System“, von dem Watrin spricht. Die vorhandene Irreversibilität der ordnungspolitischen Entscheidung entspricht nicht der Methode der kritischen Prüfung, wie sie der Kritische Rationalismus propagiert. Sie entspricht im übrigen auch nicht der Verfassung

der Bundesrepublik. „Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann“ (Bundesverfassungsgericht)²⁹⁾. Das Revidierbarkeitskriterium ist unabdingbare Voraussetzung für den wissenschaftlichen und politischen Fortschritt. Indem die Ordoliberalen dies für die ordnungspolitische Entscheidung negieren, verhindern sie notwendigerweise zumindest dort den politischen Fortschritt, wo er die bestehenden Machtverhältnisse tangiert.

Mit diesen Ausführungen soll nicht einer Problemlösung durch „Systemüberwindung“ das Wort geredet werden, die *Kritik* gilt lediglich der *ständigen Orientierung an fragwürdigen Ordnungskriterien*.

Der demokratische Sozialismus, wie er z. B. im Grundsatzprogramm der SPD von Bad Godesberg (1959) seinen Niederschlag gefunden hat, vermeidet eine solche starre Fixierung an Wirtschaftsordnungskriterien. Bei einem Problemlösungsvorschlag geht es nicht darum, ob er markt- oder systemkonform ist, sondern ob das Problem damit — unter Berücksichtigung aller Nebenwirkungen und Zielkonflikte bzw. -interdependenzen — tatsächlich gelöst oder einer Lösung nähergebracht wird.

Daß der demokratische Sozialismus ein offenes System sein will, geht aus dem Godesberger Programm ebenfalls hervor. „Der demokratische Sozialismus, der in Europa in christlicher Ethik, im Humanismus und in der klassischen Philosophie verwurzelt ist, *will keine letzten Wahrheiten verkünden*.“

Dies hat Gerhard Weisser, einer der Väter dieses Programms, erst unlängst wieder deutlich gemacht³⁰⁾. Ebenso wie die jüngeren Vertreter des Ordoliberalismus betont er die instrumentelle Bedeutung der Marktwirtschaft und damit die Ablehnung jeglicher dogmatischer Positionen in diesem Punkte. Im Gegensatz zu den Ordoliberalen ist für ihn das Begriffspaar systemkonform — systeminkonform jedoch ohne Bedeutung, offenbar aus der

²⁶⁾ K. R. Popper, Das Elend des Historizismus, a. a. O., S. 53 ff.

²⁷⁾ H. Albert, Politische Ökonomie ..., a. a. O., S. 80.

²⁸⁾ H. Riese, Ordnungsidee ..., a. a. O., S. 37.

²⁹⁾ Vgl. D. Hockel, M. Kern, F. Sonderkötter, Die ökonomische und juristische Problematik direkter Eingriffe in die Lohn- und Preisbildung, in: Das Wirtschaftsstudium (WiSu), Heft 4/1974, S. 166.

³⁰⁾ G. Weisser, Marktwirtschaft: Seelenentscheidung für Sozialisten, in: SPD-Rundschau, Nr. 9, 1974.

Überzeugung heraus, daß hiermit eine Immunisierungsstrategie gegen Reformpolitik zugunsten der arbeitenden Bevölkerung verbunden ist. Weisser glaubt, daß die Marktwirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaft nur dann vertreten werden kann, wenn sie

— im privatwirtschaftlichen Teil wirklich wettbewerblich gestaltet wird;

— durch eine starke Verbraucherpolitik vor freiheitsfeindlicher manipulativer Werbung geschützt wird;

— von den Diskriminierungswirkungen einer ungerechten Vermögensverteilung befreit wird;

— bestimmte lebenswichtige Güter aus dem Markt herausnimmt, weil die Versorgung auf marktwirtschaftlichem Wege zu sozialen Ungerechtigkeiten führen würde (z. B. bei Bildung, Gesundheitswesen etc.);

— für eine Vielfalt der Unternehmenstypen sorgt, d. h. auch den Ausbau der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen betreibt (dies schließt die Ablehnung einer totalen Sozialisierung ebenso ein wie die der totalen Privatisierung).

Solche zuletzt genannten Totallösungen entsprechen nicht der Politik des „piecemeal social engineering“, d. h., es gilt Einzelprobleme anzupacken und zu lösen, die Veränderung „Stück für Stück“ in konkreten Reformschritten herbeizuführen³¹⁾.

Für demokratische Sozialisten bedeutet das vor allem: Kontrolle der Macht großer Konzerne durch Mitbestimmung. Die Gewerkschaften und Arbeitnehmer werden noch viel damit zu tun haben, die demnächst zu erwartende Unternehmensmitbestimmung im Interesse der Betroffenen wirksam und problemgerecht auszugestalten. Parallel dazu ist aber der Gedanke der überbetrieblichen Mitbestimmung weiterzuentwickeln. Es wäre nämlich falsch anzunehmen, daß die Unternehmensmitbestimmung zur Lösung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme in der Bundesrepublik Deutschland ausreicht. Es gibt heute kein Patentrezept für alle relevanten Probleme, und es ist verantwortungslos, wenn Wissenschaftler und/oder Politiker diesen Eindruck zu erwecken versuchen. Demo-

kratischer Sozialismus ist eine Konzeption zwischen solchen Totallösungen und dem Bestreben, es beim Status quo zu belassen³²⁾.

Über die Größe der einzelnen Stritte wird es auch unter demokratischen Sozialisten weiterhin zu heftigen Kontroversen kommen³³⁾. Die konsequente Anwendung des Revidierbarkeitskriteriums garantiert aber, daß es zu keinen „Glaubenskämpfen“, d. h. zu einer dogmatischen Verhärtung der Fronten, kommen wird. Sie impliziert auch eine Absage an jegliche Umwegstrategie; bestimmte Reformen werden nach dieser Strategie nur deshalb akzeptiert, weil sie einen Beitrag zur Systemüberwindung leisten (z. B. Mitbestimmung). Eine solche Umwegstrategie ist nicht nur politisch gefährlich, weil sie Unsicherheit über die wahren Ziele bei vielen Bürgern verursacht. Sie ist auch undemokratisch, weil hier dem Wähler etwas vorgemacht wird. Jeder Wähler soll sich in voller Kenntnis der Alternativen, Pläne und Absichten der Parteien — sozusagen mit vollständiger Markttransparenz versehen — für eine entscheiden. Eine Partei, die ihre wahren Absichten versteckt, handelt diesem Demokratiegrundsatz zuwider.

Zwar schließt etwa die paritätische Mitbestimmung nicht auf jeden Fall und a priori eine Arbeiterselbstverwaltung aus; ebenso denkbar sind aber auch ganz andere Modifikationen — und zwar in jeder Richtung. Darin besteht die Offenheit des Systems; Regelungen, die sich nicht bewähren, werden außer Kraft gesetzt genauso wie Theorien, die falsifiziert werden, aus dem Wissenschaftsbereich verschwinden. Auf diesem Prinzip beruht letztlich jeder wissenschaftliche und politische Fortschritt. Und deshalb ist die kritische Auseinandersetzung konstitutiver Bestandteil des Demokratischen Sozialismus. „Criticism is the only way we have of detecting our mistakes, and of learning from them in a systematic way.“³⁴⁾

³²⁾ Vgl. hierzu: J. J. Vogel, Grundfragen des demokratischen Sozialismus, in: Beiträge zur Theorie-diskussion II, 1974.

³³⁾ Aber selbst J. Steffen betont, daß die von ihm aufgezählten Essentials des Demokratischen Sozialismus *schrittweise* verwirklicht werden sollen. Vgl. J. Steffen, Der Begriff Lebensqualität im Demokratischen Sozialismus, in: Investitionskontrolle . . . , a. a. O., S. 212.

³⁴⁾ K. R. Popper, Facts, Standards and Truth: A Further Criticism of Relativism, Addenda zu: The Open Society and its Enemies, Vol. 2, London 1962, S. 376.

³¹⁾ Vgl. Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973—1985, Materialien zum SPD-Parteitag in Hannover, Nov./Dez. 1972, S. XII.

4. Investitionslenkung in politischen Programmen

In Lehrbüchern oder Übersichtsartikeln zum Thema „Allgemeine Wirtschaftspolitik“ wird die Investitionslenkung als ein wichtiger Bestandteil der Konzeption des Freiheitlichen Sozialismus angesehen³⁵⁾. Freiheitlicher oder Demokratischer Sozialismus bejaht grundsätzlich die marktwirtschaftliche Ordnung, betont aber zugleich ihren instrumentellen Charakter. Sie muß durch wichtige Elemente wie Mitbestimmung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, gemeinwirtschaftliche Unternehmen und überbetriebliche Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ergänzt werden. Eine aktive Vollbeschäftigungs-, Wachstums- und Strukturpolitik erfordert darüber hinaus

— eine Rahmenplanung volkswirtschaftlicher Gesamtgrößen in Form eines Nationalbudgets;

— eine indirekte Lenkung der Investitionstätigkeit nach Volumen und Struktur.

„Damit sollen Disproportionalitäten als Folgen privater Kurz- und Fehlsichtigkeit, die eine richtige Lenkung der Investitionen ... auch nach der Auffassung macher liberaler Ökonomen verhindert, vermieden werden. Die Schwierigkeit aktiver Strukturpolitik liegt nicht in der Konzipierung koordinierter Strukturen, sondern in der Antizipation einer richtigen zukünftigen Struktur, die produktionswirtschaftliche Effizienz, regionalpolitische und gesellschaftspolitische Erwägungen sowie gegebenenfalls die Sicherung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern berücksichtigt.“³⁶⁾ Die hier von Gäfgen beschriebene Konzeption der Investitionslenkung findet ihren Niederschlag

— im Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands aus dem Jahre 1959 (Godesberger Programm);

— im DGB-Grundsatzprogramm aus dem Jahre 1963;

— in dem zweiten Entwurf eines *Orientierungsrahmens 1975-85*.

Allerdings sind die Ausführungen hierzu im Godesberger Programm sehr kurz: „Wirksame öffentliche Kontrolle muß Machtmißbrauch

³⁵⁾ G. Gäfgen, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 182 ff.

³⁶⁾ Ders., ebda., S. 183.

der Wirtschaft verhindern. Ihre wichtigsten Mittel sind Investitionskontrolle und Kontrolle marktbeherrschender Kräfte.“ Ausführlicher befaßt sich das DGB-Grundsatzprogramm mit der Investitionslenkung bzw. -kontrolle. Weil Fehlleitungen von Arbeit und Kapital eine Belastung für die Lebensqualität darstellen, wird vom DGB eine Abstimmung der Investitionen auf die konjunkturellen wie strukturellen Erfordernisse der Gesamtwirtschaft gefordert: „Die in konjunktureller und struktureller Hinsicht notwendige Steuerung der privaten Investitionsfähigkeit erfordert zusätzlich zu der global wirkenden Kreditpolitik einzelwirtschaftliche, auf bestimmte Wirtschaftszweige oder auf regionale Bereiche gerichtete Maßnahmen. Diese differenzierte Investitionssteuerung kann z. B. durch gezielte steuerliche und kreditpolitische Mittel oder durch Änderung der Abschreibungsbedingungen erfolgen. Als Grundlage für die Investitionslenkung sind laufend Bedarfs- und Nachfragevorausschätzungen vorzunehmen und zu veröffentlichen. Auf diese Weise ist auch eine Beeinflussung der privatwirtschaftlichen Rahmenplanung zu erreichen, ohne die letzte Entscheidung über Art und Umfang der Investitionen aus dem Bereich des einzelnen Unternehmens herauszunehmen.“

Erst ca. zehn Jahre später wird die Diskussion über die Investitionslenkung wieder zu einem zentralen Thema der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Der SPD-Parteivorstand legte am 2. Juni 1972 den „Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens 1973-1985“ vor, der von der sog. Langzeitkommission unter Vorsitz von Helmut Schmidt erarbeitet worden war. Auftraggeber für diesen Entwurf war der Saarbrücker Parteitag der SPD im Jahre 1970. Ein wichtiger Satz des Parteitagebeschlusses: „Die Kommission wird beauftragt zu untersuchen, wie das Instrumentarium der Planung und Koordinierung aller wichtigen privaten Investitionsentscheidungen unter sektoralen und regionalen Gesichtspunkten ausgebaut werden kann ... Es kommt darauf an, gesellschaftlich unerwünschte Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Selbststeuerungsprinzips zu verhindern, ohne seine Vorteile — Flexibilität und Vielfalt, Initiative und Dynamik — zu gefährden.“ Auch die neue SPD-Langzeitkommission unter Vorsitz von Peter von Oertzen, Horst Ehmke und Herbert Eh-

renberg hat die „Möglichkeiten, die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zum Zwecke der gesamtwirtschaftlich erwünschten Steuerung stärker als bisher zu beeinflussen“, untersucht. Die Ergebnisse der Beratungen geben der indirekten Investitionsbeeinflussung durch Steuern, Anreize, Bereitstellung oder Verweigerung öffentlicher Leistungen den Vorzug ³⁷⁾.

Dieser zweite Entwurf eines politisch-ökonomischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975-85, den der SPD-Parteivorstand Anfang 1975 beraten hat, stellt sich die Aufgabe, „auf der Grundlage des Godesberger Programms die Grundwerte des demokratischen Sozialismus zu präzisieren und zu konkretisieren, eingetretene und zu erwartende gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren und aufzuzeigen, wie durch Reformen die Gesellschaftsordnung der BRD in Richtung auf mehr Freiheit, mehr Gerechtigkeit und mehr Solidarität verändert werden kann“.

Ausgehend von der Tatsache, daß die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland eine gemischte Wirtschaftsordnung ist, in der Marktmechanismen ebenso ihre Bedeutung haben wie staatliche Planung und Lenkung, werden Probleme und Bereiche aufgezählt, für die das Steuerungsinstrument „Markt“ nicht ausreicht ³⁸⁾:

1. Der sich selbst überlassene Markt neigt zur Aufhebung des Wettbewerbs und zur zunehmenden Konzentration und Vermachtung der Märkte.
2. Die Verteilung der Güter ist nur insoweit gerecht, wie die Einkommensverteilung gerecht ist.
3. Der Markt versagt bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen.
4. Die Entwicklung zukunftssträchtiger Branchen oder die Schrumpfung bestimmter Produktionen kann nicht allein dem Markt überlassen bleiben.
5. Der Markt als Ordnungsprinzip bedarf der sozialen Korrektur.
6. Ungesteuerter Wettbewerb führt häufig zu ruinösen Marktverhältnissen.

³⁷⁾ Der Spiegel Nr. 40/1974, S. 26; Süddeutsche Zeitung vom 27./28. 12. 1974.

³⁸⁾ Vgl. Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975—85, Hrsg. SPD-Parteivorstand, S. 31.

Ausführlich beschäftigten sich die Verfasser des OR'85 dann mit der Frage, wie „die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zum Zwecke der gesamtwirtschaftlich erwünschten Steuerung stärker als bisher zu beeinflussen sind“. Dabei wird der Satz des Godesberger Programms, daß freie Konsumwahl und freie Arbeitsplatzwahl entscheidende Grundlagen, freier Wettbewerb und freie Unternehmerinitiative wichtige Elemente sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik sind, ausdrücklich hervorgehoben.

Wichtige Bestandteile des Investitionslenkungs-konzepts sind:

1. Ein zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmtes langfristiges Infrastrukturkonzept, das Orientierungshilfen für die einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen liefert.
2. Die Ergänzung dieses Konzeptes durch einen Maßnahmenkatalog der regionalen und sektoralen Strukturpolitik einschließlich der Forschungs-, Innovations-, Berufsbildungs-, Rohstoff- und Energiepolitik.

Dieser so skizzierte Bundesentwicklungsplan setzt entscheidende Daten auch für die Investitionen der privaten Wirtschaft; er würde somit indirekt auch die Produktion lenken, andererseits aber den Privatinvestoren einen großen autonomen Entscheidungsspielraum belassen. Für den Fall, daß die Rahmensetzung für die privaten Investoren nicht ausreicht, um Fehlentwicklungen zu vermeiden, sollen weitere Instrumente erprobt werden:

1. Anzeigepflicht für Investitionen bestimmten Umfangs, bestimmter Art oder an bestimmten Standorten.
2. Feststellungen autorisierter öffentlicher Planungsträger gegenüber einzelnen privaten Unternehmen, ob und inwieweit Investitionen erwünschte oder schädliche Folgen hervorrufen könnten.
3. Investitionsauflagen (z. B. bau-, gemeinde- oder umweltrechtliche Genehmigungsvorbehalte).
4. Investitionsverbote (z. B. Ansiedlungsverbote, u. U. wäre das Produktionsverbot angemessener).

Wie man aus dieser Aufstellung ersieht, enthält der OR'85 eine Reihe wichtiger Vorschläge zum Thema Investitionslenkung. Hinzu kommen Überlegungen zum Thema „Modernisierung unserer Wirtschaft als Grundvor-

aussetzung langfristiger Arbeitsplatzsicherung“³⁹⁾. Hier wird die sektorale Entwicklung von Investitionen und Arbeitsplätzen in den Mittelpunkt der Strukturpolitik gerückt⁴⁰⁾.

Entscheidender Mangel der bislang betriebenen Wirtschaftspolitik ist das Fehlen einer abgestimmten regionalen und sektoralen Strukturpolitik. Die Konjunkturforscher sind zwar bemüht, ein für die gesamte Volkswirtschaft geltendes Frühwarnsystem zu entwickeln bzw. zu verbessern; um Frühwarnsysteme, die regionale und vor allem sektorale Fehlentwicklungen anzeigen, bemüht man sich jedoch zu wenig. Das Bundesraumordnungsprogramm ist ein wichtiger Ansatz, doch er bezieht sich nur auf den regionalen und nicht auf den sektoralen Aspekt.

Es ist deshalb ein wichtiger Fortschritt, wenn im OR'85 die Notwendigkeit vor allem der sektoralen Strukturpolitik betont wird. Sektoral differenzierte *Status-quo-Prognosen* sollen unter Einbeziehung der voraussichtlichen Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung über die Entwicklungschancen der einzelnen

Sektoren und über eventuell drohende strukturelle Schwierigkeiten Auskunft geben. Auf dieser Grundlage entwickelte Prognosen können Voraussetzungen für einen Orientierungsrahmen der privaten Wirtschaft und für eine Programmierung der Strukturpolitik liefern.

Karl Hauenschild, der Vorsitzende der IG Chemie-Papier-Keramik, hat darauf hingewiesen, daß die *IG Chemie* schon seit einiger Zeit die Erstellung eines regional und sektoral differenzierten Rahmenplans mit sektoralen Prognosen fordert⁴¹⁾. Ein solcher Plan soll die Basis für eine indikative bzw. indirekte Investitionslenkung liefern, deren wichtigster Zweck die Vermeidung nicht nur der konjunkturellen, sondern auch der strukturellen Arbeitslosigkeit ist. Wären auf Bundesebene festgelegte Rahmendaten verfügbar gewesen, an die sich die Länder, Gemeinden und Planungsverbände halten müssen, hätte es z. B. nicht zu den mit erheblichen öffentlichen Mitteln geförderten Überinvestitionen in der Automobil- und Aluminiumindustrie kommen können.

5. Der OR'85 — ein biedermeierlicher Weg zum Sozialismus?

Natürlich ist die Erstellung einer Sektor- bzw. Branchenprognose keine leichte Sache. Irrtümer sind nicht auszuschließen. Um so unverständlicher ist es, wenn vier „Gegner der Volksfront des Kapitals“ diese Form der indirekten, indikativen oder pragmatischen Investitionslenkung im OR'85 kritisieren, weil sie ihnen nicht weit genug geht⁴²⁾. Während die indirekte Wirtschafts- bzw. Investitionslenkung die Letztentscheidung stets dem Unternehmen selbst überläßt, wird bei direkter Lenkung die Entscheidungsautonomie des Unternehmens ganz oder sehr stark aufgehoben, nämlich durch Gebote und Verbote. Indirekte Lenkung will durch Setzung von Daten (Steuern, Bereitstellung von Infrastrukturleistungen etc.) Einfluß nehmen.

Tatsache ist, daß eine direkte Lenkung — wie sie die Vier fordern — noch mehr und genauere Informationen bzw. Prognosen verlangt und daß sich Fehlprognosen weit negativer auswirken als bei indirekter Lenkung. Die direkte Lenkung in der DDR hat schließlich dazu geführt, daß man beim Festhalten an den derzeitigen Prinzipien der Planung und Leitung für die Erfüllung der dadurch anfallenden Aufgaben in den achtziger Jahren ca. 80 % aller Beschäftigten einsetzen mußte^{42a)}.

Im einzelnen wäre zu dieser Kritik am OR'85 noch zu sagen:

1. Zwar ist es richtig, daß der Preismechanismus nicht so funktioniert, wie es sich die Verfechter der marktwirtschaftlichen Ordnung vorstellen. Doch wird unterschlagen, daß im OR eine Reihe von wichtigen wettbewerbspolitischen Maßnahmen vorgesehen sind!

³⁹⁾ Vgl. Zweiter Entwurf, a. a. O., Kap. 4.1.

⁴⁰⁾ Ebda., S. 46 ff.

⁴¹⁾ K. Hauenschild, Orientierungsrahmen '85 und Multinationale Konzerne, in: Die Neue Gesellschaft, April 1975. Vgl. auch Kap. 14 dieses Beitrages; dort wird detailliert auf diese Konzeption eingegangen.

⁴²⁾ Vgl. J. Habermas, S. Skarpelis-Sperk, P. Kalmbach, C. Offe, Ein biedermeierlicher Weg zum Sozialismus?, in: Der Spiegel, Nr. 9, 1975, S. 44 ff.

^{42a)} Vgl. Wirtschaftssystem des Sozialismus im Experiment. Plan oder Macht?, hrsg. v. L. Bress u. K. P. Heusel, Frankfurt 1972, S. 147.

2. Zwar bleibt indirekte Lenkung „auf das kapitalistische Unternehmen als Erfüllungsgehilfen“ angewiesen, aber wie sehr sich der Unternehmenscharakter durch das Betriebsverfassungsgesetz und die paritätische Mitbestimmung ändert bzw. ändern wird, bleibt unerwähnt. Nicht das Bild vom Unternehmen, wie es der Orientierungsrahmen malt, ist falsch, sondern die Unterschätzung solcher wesentlichen Reformen.

3. Die These, Vollbeschäftigung und gerechtere Einkommensverteilung seien nicht gleichzeitig zu erzielen, wenn man — wie im OR vorgeschlagen — nur auf die Rahmenbedingungen Einfluß nehme, ist nicht haltbar. Das Konzept der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung zeigt einen Weg, wie man eine Umverteilung von Vermögen und Einkommen erreichen kann, ohne den Liquiditäts- und damit Investitionsspielraum der Unternehmen nennenswert einzuengen und die Vollbeschäftigung zu gefährden.

4. Die OR-Kritiker sprechen an mehreren Stellen von einer „gewünschten Produktionsstruktur“, ohne sich genauer darüber auszulassen, wie denn nach ihrer Auffassung die Produktionsstruktur unserer Volkswirtschaft aussehen sollte. Gewiß hat der OR '85 hier auch noch nicht viel Konkretes zu bieten; es ist die Rede vom Abbau der Exportüberschüsse (ist das angesichts der abflauenden Auslandsnachfrage 1975/76 noch relevant?), von der Modernisierung der Volkswirtschaft und von Zielprojektionen der sektoralen Wirtschaftsentwicklung. Aber da auch die direkten Lenker konkrete Vorstellungen über die wünschenswerte Struktur haben müßten, wäre es interessant gewesen, sie zur Kenntnis nehmen zu können.

Das Patentrezept geben die vier Autoren mit ihrem Hinweis, man müsse — um die Ausweichstrategien der Kapitalseite rechtzeitig parieren zu können — den Hebel direkter Eingriffe in Produktion und Verteilung zumindest in Reserve haben. Und dann weiter: „... man braucht die politische Basis, die den Einsatz dieses Hebels deckt“. Es ist offensichtlich, daß die vielbeschworene Basis den Einsatz dieser Hebel *nicht* deckt! Dazu müßten neben einer Kritik auch konstruktive Alternativen vorgelegt werden ⁴³⁾.

⁴³⁾ Die Verfasser des OR '85 verlangen deshalb, daß nur solche dezentralen Regelmechanismen ersetzt werden, die sich eindeutig nicht bewährt haben, die nicht zu annehmbaren Ergebnissen führen

Völlig unhaltbar ist auch die These, die im OR'85 skizzierte Reformpolitik verzichte auf eine Änderung der Machtverhältnisse und sei deshalb von vornherein zum Scheitern verurteilt. Neben der bereits erwähnten paritätischen Mitbestimmung und der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer enthält der OR'85 eine Reihe weiterer Vorschläge, deren Realisierung auf eine Änderung der Machtverhältnisse hinauslaufen würde. Umfassend ist z. B. der Katalog der Maßnahmen, mit denen der Bankensektor neu geordnet werden soll:

— Abschaffung des Systems der Universalbank, wobei besonderer Wert auf die Trennung von Kredit- und Anlagegeschäft zu legen ist.

— Die Haltung oder der Erwerb von Schachtelbeteiligungen an Unternehmen soll melde- und genehmigungspflichtig sein, wobei die Genehmigung widerruflich ist.

— Banken darf es nicht gestattet sein, einzeln oder gemeinsam mit Hilfe des Depotstimmrechts und eigenem Aktienbesitz ein Unternehmen zu beherrschen.

An anderer Stelle wird vorgeschlagen, daß in den Fällen, in denen die Vermachtung und Konzentration der Märkte zu groß und deshalb die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu gering ist, rechtliche Vorschriften erlassen werden sollen. Diese sollen mit dem Ziel einer öffentlichen Kontrolle marktbeherrschender und die Marktmacht mißbrauchender Großunternehmen die Kalkulation der Unternehmen regeln.

Ein solcher im Verbraucherinteresse notwendiger Schritt läßt sich nicht von heute auf morgen vollziehen. Wie die Mißbrauchsverfahren des Kartellamts gegen die Mineralölkonzerne, VW, Merck, Hoffmann-La-Roche usw. gezeigt haben ⁴⁴⁾, sind noch große praktische Schwierigkeiten zu bewältigen, bevor man in der Lage sein wird, die Kalkulation der Unternehmen zu regeln. Um nur einige Schwierigkeiten anzudeuten:

und auch durch Veränderung der Rahmenbedingungen und indirekte Kontrolle nicht wirksam gesteuert werden können. Umgekehrt müsse gelten, daß auch zentralgesteuerte Prozesse nicht ohne den Nachweis ihrer Funktionsuntüchtigkeit und der Ersetzbarkeit durch zweckmäßigere Lenkungsinstrumente dezentralisiert werden (S. 35).

⁴⁴⁾ Vgl. hierzu G. Aberle, Staatliche Wettbewerbspolitik und marktwirtschaftliche Ordnung. Zur Praxis der Arbeit des Bundeskartellamts, in: das wirtschaftsstudium, Nr. 1/1975, S. 18 ff.

— Wie lassen sich die Forschungs- und Entwicklungskosten angemessen auf die einzelnen Produkte verteilen?

— Wie läßt sich verhindern, daß durch die Manipulation der Verrechnungspreise Gewinne zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften verschoben werden?

— Wann ist ein Gewinn als angemessen zu bezeichnen?

Die Verfasser des OR'85 beschränken sich auch bei der Behandlung der Multinationalen Konzerne nicht nur auf den Vorschlag, einen freiwilligen Kodex des Wohlverhaltens zu entwickeln. Vielmehr werden u. a. gefordert:

— Schaffung eines internationalen Konzernrechts, das eine direkte Interessenvertretung der Arbeitnehmer einschließt und die Öffentlichkeit informatorisch beteiligt;

— Information, Kommunikation und Vertretung der Arbeitnehmer auf Gesamtkonzernebene;

— Einführung eines Systems präventiver Konzentrationskontrolle auf EG-Ebene;

— Garantiesystem für Investitionen in Drittländern in Verbindung mit sozialen Auflagen, der Anerkennung der Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Anerkennung gewerkschaftlicher Vertretungen.

6. Investitionslenkung in Frankreich

Die Investitionslenkungsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland führt zwangsläufig dazu, daß die Erfahrungen sowie die institutionellen Besonderheiten der Wirtschaftspolitik in den Nachbarländern erneute Aufmerksamkeit auf sich ziehen. In *Frankreich* wurde die Idee einer zentralen Steuerung der Investitionen durch den jahrhundertealten Zentralismus und Etatismus stark begünstigt⁴⁵⁾. Hinzu kamen⁴⁶⁾

— eine traditionell geringe Risikobereitschaft der französischen Unternehmer und Kapitalbesitzer (Rentendenken),

⁴⁵⁾ Vgl. K. H. Kleps, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, Freiburg 1966, S. 69.

⁴⁶⁾ Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, Prognos Studien Nr. 4, Stuttgart, Berlin 1971, S. 169.

Niemand wird bezweifeln können, daß diese exemplarisch aufgezählten Maßnahmen eine deutliche Machtverlagerung beinhalten. Niemand kann allerdings auch an der Tatsache vorbei, daß nicht nur der Widerstand der Kapitalseite, sondern auch die praktischen Schwierigkeiten (rechtlicher, organisatorischer, fachlicher Art) die Reformgeschwindigkeit reduzieren. Mit Allgemeinplätzen, theoretischer Modellschreinerei und schwungvoller Rhetorik kann man aber die Geschwindigkeit nicht erhöhen.

Selbst wenn diese Maßnahmen noch nicht ausreichend erscheinen: Auch im neuen OR fehlt nicht der Satz des Godesberger Programms, daß in Einzelfällen auch die Überführung von Produktionsmitteln in Gemeineigentum ein notwendiges Mittel zur Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Interessen sein kann. Der Nachweis dieser Notwendigkeit fällt — das hat z. B. die Diskussion über die Vergesellschaftung der Mineralölkonzerne gezeigt — nicht leicht, ganz davon abgesehen, daß eine Strategie zur Durchsetzung solcher Maßnahmen fehlt. Es wird wohl noch lange dauern, bis die Kritiker sich mit den praktischen Schwierigkeiten beschäftigen und solche Durchsetzungsstrategien entwickelt haben. Bis dahin ist der OR'85 ein nützlicher Leitfaden für die Lösung der anstehenden Probleme.

— ein geringes Bevölkerungswachstum in den Vorkriegsjahrzehnten,

— umfangreiche Verstaatlichungen (Grundstoffindustrie, Fahrzeugbau, Banken, Energie),

— geringe Vorkriegsinvestitionen und Kriegszerstörungen, d. h. knapper und überalterter Kapitalstock.

Vor allem im Hinblick auf die Wachstumsziele und die damit zusammenhängende Erneuerung des Kapitalstocks durch hohe Investitionen wurde von Jean Monnet das System der Planification eingeführt. Zentraler Bestandteil ist die mehrjährige Wirtschaftsplanung; die erste Planperiode umfaßte den Zeitraum 1947 bis 1952/53.

Mittelpunkt des Planungssystems ist das Commissariat Général du Plan, das unmittel-

bar dem Ministerpräsidenten untersteht⁴⁷⁾. Beteiligt sind an der Planung darüber hinaus die Modernisierungskommissionen, die entweder *vertikal* (d. h. für die sektoralen Programme zuständig) oder *horizontal* (d. h. mit gesamtwirtschaftlich wichtigen Spezialproblemen befaßt) zusammengesetzt sind. An der Erarbeitung des IV. Plans beispielsweise (1962-1965) waren 23 Vertikal- und fünf Horizontalkommissionen beteiligt. Neben den Ministerien müssen schließlich noch als Planungsträger der Wirtschafts- und Sozialrat und der Oberste Planungsrat erwähnt werden. Der Wirtschafts- und Sozialrat soll vor allem die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Wirtschaftsgruppen fördern und zum Planentwurf Stellung nehmen. Vorsitzender des Obersten Planungsrates (Conseil supérieur du Plan de développement économique et social) ist der Ministerpräsident. Der Oberste Rat prüft den Planentwurf (noch vor dem Wirtschafts- und Sozialrat) und die jährlichen Durchführungsberichte. Er hat das Recht, der Regierung ergänzende Maßnahmen vorzuschlagen.

Die Planerstellung erfolgt aufgrund von Direktiven, welche die Regierung nach Abstimmung mit dem Parlament und den beteiligten Gruppen vorgibt. Sodann erstellt das Planungskommissariat den Planentwurf, der die

⁴⁷⁾ Vgl. B. Cazes, *Les Traits essentiels de La Planification française*, in: *Planung ohne Planwirtschaft* (Hrsg. A. Plitzko), Basel 1964, S. 19; K. Albrecht, *Planifikateure beim Werk*, Düsseldorf 1964, S. 53 ff.

großen Linien der ökonomischen und sozialen Entwicklung in der Planperiode aufzeigt. In den Modernisierungskommissionen wird die Planskizze mit den konkreten Zahlen der Detailprogramme ausgefüllt. Unter Berücksichtigung von Nachfrageprognosen, Finanzierungsmöglichkeiten, Produktivitätsentwicklungen etc. wird die sektorale Entwicklung programmiert. Von Vorteil ist dabei die Mitarbeit von Fachleuten, die über ausgezeichnete Branchenkenntnisse verfügen. „Um zu möglichst zuverlässigen Ergebnissen zu gelangen und um gleichzeitig schon in dieser zweiten Phase die Gefahr der Entstehung sektoraler und regionaler Disproportionalitäten im gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß zu reduzieren und/oder bestehende Ungleichgewichte zu beseitigen, suchen die Kommissionen im Wege wechselseitiger Information ihre Detailprogramme nach Möglichkeit zu koordinieren.“⁴⁸⁾

In der folgenden Phase fügt das Generalkommissariat die Detailprogramme in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenplan ein. Wegen des Prinzips der Priorität der Detailprogramme müssen Unvereinbarkeiten zwischen den Einzelplänen und dem Entwurf des Gesamtplans durch Änderung des letzteren aufgehoben werden. Der weitere Gang wird im Schaubild deutlich⁴⁹⁾.

⁴⁸⁾ K. H. Kleps, *Langfristige Wirtschaftspolitik ...*, a. a. O., S. 78.

⁴⁹⁾ Vgl. F. Perroux, *Frankreichs Wirtschaftsprojektion*, Berlin 1964 S. 34.

Ausarbeitung des Planes (IV und V)

Politische Macht

Vertretung der beruflich
und sozialen Interessen

Amtliche sachbearbeitende
Stellen
General-Plankommissariat
(G. P. K.) Service
des Etudes Economiques et
Financières (S. E. E. F.):
Abteilung für wirtschaftliche
und finanzpolitische Fragen,
im Finanzministerium

Erste Untersuchungen
(G. P. K. und S. E. E. F.)

Erste Sitzung der Kom-
missionen, Angaben an-
hand von Fragebogen.

Wirtschafts- und Sozial-
Abteilung der Investition-
und des Plans

Richtlinien der Regierung,
Entscheidung des Parlaments
über diese Richtlinien

Herstellung einer Voraus-
bilanz für 1965 (G. P. K. und
S. E. E. F.)

Arbeitssitzung der Komm-
missionen: Untersuchungen
gemäß den Richtlinien
(6 bis 9 Monate)

Erste Synthese: Prüfung der
Größenrelationen und der
finanziellen Durchführbar-
keit

Regierung: Prüfung der
Übereinstimmung des
Planes mit der Regierungs-
politik und der Verteilung
der öffentlichen Investi-
tionen

Die Kommissionen schreiben
ihre Gutachten

Letzte Synthese: der General-
plankommissar schreibt den
allgemeinen Planbericht, der
als Gesetzentwurf den politi-
schen Instanzen vorgelegt
wird.

Die Regierung entscheidet
über den Gesetzentwurf

Konsultative Entschei-
dungen: Planrat, Wirt-
schafts- und Sozialrat

Entscheidung des Parla-
ments:

IV. Plan: Gesetz des 10. 8.
1962

V. Plan: erste Hälfte 1965

Auch unter den veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen wird an den Grundsätzen der Planification in Frankreich festgehalten. Es ist daher unverständlich, wenn K.-P. Schmid in der ZEIT behauptet, Staatspräsident Giscard d'Estaing hielte wenig von der Planification (DIE ZEIT v. 22. 11. 1974, S. 38). Er selbst hat nämlich einen von ihm prasidierten zentralen Planungsrat (Conseil de Planification) ins Leben gerufen, dem der Premierminister, der Finanz- und Arbeitsminister, der Plankommissar und einzelne Ressortchefs je nach Thema angehören und der jeden Monat tagt. Der zentrale Planungsrat hat auch den Zweck, die bisher weitgehend dem Plankommissariat und seinen Sachverständigen überlassenen Planungsarbeiten enger an die Regierungspolitik zu knüpfen.

Der Prozeß der Planungsaufstellung für die Ausarbeitung des VII. Plans 1976—1980:

In der 1. Phase wurden allgemeine „Orientierungen“ festgelegt. Der Plankommissar legte der Regierung im April 1975 einen entsprechenden Bericht vor, der inzwischen verabschiedet worden ist. Zusätzlich holte die Regierung ein Gutachten des Wirtschafts- und Sozialrates ein. Im Anschluß daran wurden die Richtlinien für den VII. Entwicklungsplan der Nationalversammlung zur Stellungnahme vorgelegt. Die Nationalversammlung hat inzwischen die Richtlinien gebilligt.

In der 2. Phase wird nun das Plankommissariat den abgesteckten Rahmen ausfüllen und konkrete Entwicklungsziele für die Jahre 1976-80 ausarbeiten.

Die Beurteilung der französischen Planification ist nicht einheitlich. „Im ganzen gesehen kann man die Planung in Frankreich als erfolgreich ansprechen, wenn man lediglich die auf das Wachstum ausgerichteten Maßnahmen betrachtet.“⁵⁰⁾ Allerdings ist die Einordnung der Arbeitnehmer und Konsumenten in die „economie concerte“ — so PROGNOSE weiter — nicht gelungen. Ähnliches urteilt auch das DIW: „Kein anderes europäisches Industrieland wies in den letzten Jahren ein so dynamisches Wirtschaftswachstum auf wie Frankreich; kaum anderswo sind auch die längerfristigen Wachstumsaussichten günstiger.“⁵¹⁾ Außerdem gelang es der franzo-

sischen Wirtschaftspolitik im Gegensatz zu den meisten anderen Industrieländern, die konjunkturellen Schwankungen gering zu halten.

Dagegen ist die starke Unausgewogenheit der Einkommensverteilung nach wie vor ein entscheidendes Problem, ebenso wie die im Gefolge der Ölkrise aufgetretenen Inflations- und Zahlungsbilanzsorgen.

Die anfängliche Unterrepräsentation von Gewerkschaftsvertretern vor allem in den Modernisierungskommissionen scheint allmählich abgebaut zu werden. Deshalb kommt das DIW auch zu dem Schluß, daß die von Giscard d'Estaing verfolgte Politik des Interessenausgleichs keine schlechten Chancen hat. „Erleichtert wird diese Aufgabe dadurch, daß alle Parteien die Planification grundsätzlich bejahen. Gerade die Planification scheint — betrachtet man ihre Entwicklung in den letzten Jahren — Voraussetzung für eine solche, auf Interessenausgleich bedachte Politik zu bieten.“⁵²⁾

Erwähnenswert ist auch die Auffassung von Giersch, daß sich durch die Planification in begrenztem Umfang langfristig Fehlinvestitionen vermeiden lassen, die einen ruinösen Wettbewerb und dann vielleicht eine Monopolisierung zur Folge haben⁵³⁾.

Obwohl die französische Planification im privaten Bereich *indikativ* und nur im staatlichen Bereich *imperativ* Charakter hat, hat der Staat doch umfassende Möglichkeiten, die Planziele auch im privaten Bereich zu realisieren. Die verstaatlichten Großbanken z. B. haben die Möglichkeit der Investitionskontrolle insofern, als sie Kredite vor allem für plankonforme Investitionen bereitstellen. Unmittelbar kann der Staat seine Ziele in den verstaatlichten Sektoren bzw. Unternehmen (Kohle, Strom, Gas, Eisenbahn, Flugzeuge, Automobile, Versicherungen) realisieren.

⁵⁰⁾ Ders., ebda., S. 205; zur kritischen Analyse der Planification durch die Gewerkschaften vgl. Les Cahiers du Centre d'Etudes Socialistes, Socialisme et Planification, Paris 1962—63, und die kurze Wiedergabe bei K. Albrecht, a. a. O., S. 163 ff.; W. Wyninger, Politische und ökonomische Probleme der Verstaatlichung (Die Vorstellungen der französischen Volkunion), in: Investitionskontrolle ..., a. a. O., S. 180 ff.

⁵¹⁾ H. Giersch, Aufgaben der Strukturpolitik, Hamburger Jahrbuch 1964, hier zitiert nach R. Peters Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, Freiburg 1971, S. 200. Zur Beurteilung der Planification vgl. auch G. Bombach, Rahmenplan oder Zahlenzwang, in: Planung ohne Planwirtschaft, a. a. O., S. 54.

⁵⁰⁾ Dr. Schröder, a. a. O., S. 171.

⁵¹⁾ J. Volz, Neue Weichenstellung für die französische Wirtschaftspolitik?, in: DIW-Wochenbericht vom 30. 5. 1974, S. 203.

7. Investitionslenkung in Schweden

Auch in Schweden verfügt man über ein umfangreiches Instrumentarium der Wirtschaftslenkung. Man unterscheidet hier zwischen einem vierjährigen Staatshaushaltsplan, dem einjährigen Nationalbudget und dem fünfjährigen Rahmenprogramm; letzteres wird seit 1962 von einem Sekretariat für Langfristuntersuchungen im Finanzministerium und dem Wirtschaftlichen Planungsrat (bestehend aus Ministern, Reichsbank, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern etc.) sowie verschiedenen Behörden (Statistisches Zentralbüro, Nationales Institut für Wirtschaftsforschung etc.) erstellt⁵⁴⁾.

Besonders ausgebaut ist in Schweden das System der *regionalen Wirtschaftslenkung*, was angesichts des sehr starken regionalen Ungleichgewichts (Nordproblem!) nicht zu verwundern braucht. Neben *indirekt* lenkenden Maßnahmen wie öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Arbeitsmarktpolitik und Beihilfen (bis zu 65 %) für private Investitionen sind die *direkt* wirkenden Maßnahmen seit 1973 erheblich erweitert worden⁵⁵⁾. Hierzu gehört vor allem das Ende 1972 beschlossene Genehmigungsverfahren für Investitionen bestimmter Sektoren und bestimmter Regionen. Die Regierung prüft und genehmigt bzw. verbietet Investitionen, sofern sie zur Errichtung neuer Betriebsstätten der folgenden Branchen in bestimmten Regionen führen:

1. Eisen- und Stahlwerke, Metallverarbeitende Industrie
2. Papier- und Zellulosenindustrie
3. Petrochemische Industrie
4. Raffinerien
5. Atomkraftwerke, Anlagen für Kernbrennstoffe, andere Kraftwerke
6. Düngemittelindustrie
7. Zementindustrie.

Der Antrag auf Genehmigung der Investition wird beim Ministerium für Raumordnung gestellt; die Genehmigung kann nur dann erfol-

gen, wenn die entsprechende Kommune der Investition zustimmt.

Ein weiteres, eher globales Mittel der Investitionslenkung ist der *Investitionsfonds*, der seit 1938 existiert, seit 1958 eine wichtige Rolle als konjunkturpolitisches Instrument spielt⁵⁶⁾ und seit kurzem wieder im Schlaglicht der politischen Diskussion steht⁵⁷⁾. Jedes schwedische Unternehmen kann jährlich bis zu 40 % des Gewinns vor Steuern dem Investitionsfonds steuerfrei zuführen. Hiervon müssen 46 % unverzinslich einem Sperrkonto bei der Reichsbank zugeführt werden. Über die restlichen 54 % kann frei verfügt werden. Wird dieser Teil des Gewinns nicht dem Fonds zugeführt, muß er mit einem Körperschaftssteuersatz von 52 % versteuert werden.

Die Freigabe der Fondsmittel bedarf der Genehmigung durch die Arbeitsmarktbehörde AMS, deren Direktorium aus Vertretern der Regierung und der Tarifpartner besteht. Kriterium der Freigabe war bislang primär ein Ausgleich der Beschäftigungsschwankungen; es handelt sich also um ein Instrument antizyklischer Konjunkturpolitik, das schon allein wegen des beträchtlichen Umfangs der vorhandenen Fondsmittel eine große Bedeutung hat⁵⁸⁾. Die Mittel sind jedoch nicht im Rahmen einer branchenweise zentralisierten Form mobilisierbar (wie es die Gewerkschaften wollen), sondern verbleiben dem abführenden Unternehmen als Rücklage. Eine Verlagerung der Investitionsmittel von einem Unternehmen zum anderen innerhalb einer Branche oder sogar von Branche zu Branche ist damit nicht möglich. Theoretisch wäre eine branchenweise selektive Freigabe der Investitionsmittel denkbar, praktiziert wurde dies mit einer Ausnahme bislang jedoch nicht. Eine qualitative Investitionssteuerung mit dem Ziel einer Beeinflussung der sektoralen Struktur der Wirtschaft stand folglich in Schweden bislang nicht im Vordergrund. Meißner glaubt, daß dieser Aspekt jedoch zukünftig eine größere Rolle spielen wird⁵⁹⁾.

⁵⁴⁾ Ders., ebda., S. 82 ff.

⁵⁷⁾ Vgl. „Schweden will Gewinne abschöpfen“, in: Handelsblatt vom 12./13. 11. 1974, S. 6.

⁵⁸⁾ Im Jahre 1971 wurden im Warenproduzierenden Gewerbe 7,5 Mrd. Skr investiert, die akkumulierten Fondsmittel betragen über 3 Mrd. Skr.

⁵⁹⁾ W. Meißner, a. a. O., S. 87.

⁵⁴⁾ Vgl. hierzu: K. H. Kleps, a. a. O., S. 229 ff.

⁵⁵⁾ Vgl. hierzu: W. Meißner, Investitionslenkung, Frankfurt/M. 1974, S. 42 ff.

8. Neue Planungsansätze in den USA und Großbritannien

Auch in anderen westlichen Ländern gibt es Ansatzpunkte zur staatlichen Investitionslenkung. In Großbritannien wird seit 1962 im National Economic Development Council, in dem u. a. Vertreter der Regierung, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sitzen, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes geplant — ergänzt durch Economic Development Committee, in denen nach Art der französischen Modernisierungskommissionen die Entwicklung der einzelnen *Wirtschaftsbereiche* analysiert wird. Ähnlich gibt es in *Italien* seit 1962 eine Commissione Nazionale per la Programmazione Economica (CNPEI, in den *Niederlanden* seit 1945 das Central Planbureau (CPB) und seit 1950 den Sozialökonomischen Rat⁶⁰⁾.

Interessant ist, daß in Großbritannien und den USA ein starkes Wiederaufleben der Wirtschaftsplanungsdebatte zu verzeichnen ist. Die allgemeine Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre und das Unvermögen von Regierung und Industrie, auf die wirtschaftlichen Herausforderungen mit schnellen und angemessenen Maßnahmen zu reagieren, hat in den USA nach einem Bericht der Neuen Zürcher Zeitung vom 13./14. 5. 1975 erstmals den Ruf nach langfristiger, staatlicher Wirtschaftsplanung laut werden lassen. Neben Nobelpreisträger Leontief und den Senatoren Humphrey und Javits gehören der Gewerkschaftsvorsitzende Leonard Woodcock und der Industrielle Irwin Miller einer Gruppe von Gewerkschaftlern, Wissenschaftlern und Industriellen an, die die Gründung eines *nationalen Planungsausschusses* verlangen. Nach der im Senat bereits eingebrachten Gesetzesvorlage soll dieser Planungsausschuß alle zwei Jahre einen „ausgewogenen wirtschaftlichen Wachstumsplan“ vorlegen, der nach Anhörung von Kongreß, Kommunen und Bundesstaaten zustandekommt. Der Wachstumsplan soll für die Entscheidungen der privaten Industrie keinen bindenden Charakter haben, also indikativer und nicht imperativer Natur sein. Aufgabe des Ausschusses ist es, die Regierungsprogramme auf ihre Vereinbarkeit mit Planzielen

zu überprüfen und sehr frühzeitig auf mögliche wirtschaftliche Problemgebiete aufmerksam zu machen.

In Großbritannien wird seit kurzem die „Industry Bill“ diskutiert. Über die bestehenden Planungsansätze hinaus sollen nach diesem Gesetz zur „Regeneration of British Industry“ ein National Enterprise Board (NEB) und sog. Planning Agreements (PA) zwischen Privatwirtschaft und Regierung installiert werden. Grundlage der Industry Bill ist das Labour-Programm von 1973.

Die Aufgabe des NEB besteht in der Förderung der industriellen Demokratie, der Verwaltung der Anteile und des Eigentums der öffentlichen Hand, der Errichtung neuer und der Unterstützung bereits bestehender Unternehmen sowie der Ausdehnung von Gemeineigentum auch auf profitable Bereiche der industriellen Produktion.

NEB und PA sind komplementäre Instrumente. Wie die PA im einzelnen aussehen werden, ist eine noch offene Frage. Werner Meißner geht in seinem erwähnten Beitrag (Vgl. Anmerkung 60) ausführlich auf einen Vorschlag der Association of Scientific Technical and Managerial Staffs ein, der folgendermaßen aussieht:

Die Abmachungen dieser Übereinkunft sind nicht rechtlich bindend. Beide Parteien erklären jedoch, daß sie sich durch den Geist der Übereinkunft gebunden fühlen und sich bemühen werden, die Abmachungen einzuhalten. Die Regierung wird dann die finanziellen Verpflichtungen in Form von Krediten oder Beihilfen erfüllen, als ob es Verpflichtungen aus einem rechtlich bindenden Vertrag wären. Das Unternehmen dagegen erklärt, folgende von der Regierung aufgestellte Ziele so weit wie möglich zu verfolgen:

1. Arbeitsbeschaffung in bestimmten Regionen,
2. Energieeinsparungen bei den Produkten und im Produktionsprozeß selbst,
3. Exportmaximierung,
4. Importreduktion und -substitution,
5. Herstellung gesellschaftlich nützlicher Produkte.

Das Unternehmen erkennt an, daß die Verfolgung dieser gesellschaftlichen Prioritäten im

⁶⁰⁾ Zu diesen Ländern vgl. K. H. Kleps, a. a. O., S. 133, 171 und 256 ff. Zu Großbritannien außerdem noch den Beitrag von W. Meißner in: Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? (hrsg. v. G. Fleischle/M. Krüper), erscheint demnächst bei der Europäischen Verlagsanstalt, Köln.

Interesse seiner Aktieneigner und seiner Beschäftigten liegt. Die Regierung stellt fest, daß das Unternehmen bei der Vorbereitung der Ubereinkunft die betroffenen Gewerkschaften konsultiert hat.

Sodann folgen im PA nach Zweigwerken und Erzeugnissen detaillierte Planziffern über Investitionen, Produktion, Erträge, Preissetzung, Arbeitskräfte, Erträge, Außenwirtschaftliche Bilanz, Produktivitätsentwicklung, Werbungskosten und Finanzierung. Im letzten Punkt er-

scheinen dann auch die geplanten staatlichen Finanzhilfen. Ursprünglich sollten die PA für die größeren Unternehmen zur Pflicht gemacht werden. Davon ist man abgerückt. Allerdings werden finanzielle Anreize durch den Staat für den Fall angeboten, daß die Unternehmen sich an Planübereinkünften beteiligen. Damit verbunden ist dann allerdings die Verpflichtung, wichtige Informationen aus dem Unternehmensbereich sowohl der Regierung als auch den Gewerkschaften zu übermitteln.

9. Von der Global- zur Struktursteuerung

In der Bundesrepublik ist das Instrumentarium der Wirtschaftsplanung — vor allem auch hinsichtlich der institutionellen Aspekte — noch nicht so stark ausgebaut. Ausgehend von ordoliberalen Grundvorstellungen verhalf Ludwig Erhard 1949 dem marktwirtschaftlichen Selbststeuerungsmodell (Freisetzung der Marktkräfte) zum Durchbruch. Planungs- und Lenkungsansätze, wie sie SPD, Gewerkschaften und Teile der CDU (Ahlemer Programm von 1947) verfolgten, konnten sich dagegen nicht durchsetzen. Erst mit dem Übergang zur Globalsteuerung des damaligen sozialdemokratischen Wirtschaftsministers Karl Schiller wurden Ansätze einer allerdings rein globalen Planung der Wirtschaft sichtbar. Schiller beschreibt seine Konzeption so: „Die optimale Zuordnung der Mittel besteht in der kombinierten Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung (durch den Wettbewerb für die Mikrorelationen) und der Globalsteuerung (für den makroökonomischen Komplex). Dies ist die wirtschaftspolitische Grundentscheidung nach dem Prinzip: Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig.“⁶¹⁾ Bestandteil der Globalsteuerung wurden die im 1967 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz enthaltenen *Orientierungsdaten* für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände (§ 3 StabG) sowie die im Jahreswirtschaftsbericht darzulegenden *Zielprojektionen* (§ 2 StabG), die „das von der staatlichen Wirtschaftspolitik angestrebte Niveau der Gesamtwirtschaftsentwicklung anzeigen, das Urteil über die Entwicklung der

Einzelmärkte und Einzelplanung aber voll den Marktteilnehmern überlassen“⁶²⁾.

Die Erhard'sche Freisetzung der Marktkräfte führte ohne Zweifel zu einem starken Anstieg des Sozialprodukts und zu dem, was das Ausland als deutsches Wirtschaftswunder bestaunte. Allerdings waren es nicht nur reine Marktkräfte, sondern z. T. ganz erhebliche staatliche Zuwendungen, die zu der hohen Investitionsbereitschaft und den daraus resultierenden Wachstumsraten führten⁶³⁾. Hinzu kamen eine „brave“ Lohnpolitik und ein über Jahre unterbewerteter Wechselkurs der DM⁶⁴⁾.

Negative Konsequenzen dieses wirtschaftspolitischen Kurses waren vor allem eine ungleiche und ungerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, eine starke Konzentration und Vermachtung der Märkte und zu hohe Exportüberschüsse. Was den letzten Punkt angeht, so hätte schon der Sachverständigenrat vor Jahren auf die Gefahren einer unterbewerteten DM insbesondere für die Stabilität hingewiesen⁶⁵⁾. H. Ehrenberg schreibt dazu: „Hinter dem Schutz des unterbewerteten Kurses der Deutschen Mark produzierten die Unternehmen zwei Jahrzehnte lang einen laufend größer werdenden Exportüberschuß. Dieser Entzug von Gütern für die heimische Verwendung in der Größenordnung von zehn bis

⁶²⁾ O. Schlecht, Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 21, Tübingen 1968, S. 26.

⁶³⁾ Vgl. hierzu B. Huffschild, Die Politik des Kapitals ..., a. a. O., S. 137 ff.

⁶⁴⁾ Ähnlich äußert sich PROGNOSE. Vgl. dazu: D. Schröder u. a., Wachstum ..., a. a. O., S. 378, Zum Wechselkursproblem außerdem: H. Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, Frankfurt 1973, S. 63.

⁶⁵⁾ Vgl.: Im Sog des Booms, Jahresgutachten 1969/70, Ziff. 243 ff.

⁶¹⁾ K. Schiller, Wirtschaftspolitik, in: Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964, S. 69.

zwanzig Mrd. DM jährlich vermehrte den Geldumlauf und trieb die Preise nach oben. Und dieser wohlstandsmindernde Exportüberschuß war wiederum nur zu produzieren mit der Hilfe einer ständig zunehmenden Anzahl von ausländischen Arbeitskräften. Das wiederum führt zwangsläufig zu neuen Ansprüchen an die Infrastruktur und damit zur weiteren Verminderung der für den heimischen Markt zur Verfügung stehenden Produktionskapazität.⁶⁶⁾

Auslösendes Moment für den Übergang von Ehrhard zu Schiller war die Wirtschaftskrise der Jahre 1966/67 mit einer Arbeitslosenquote von 1,7 % im Durchschnitt des ersten Halbjahres 1967. Berücksichtigt man den konjunkturbedingten Rückgang der Zahl der abhängigen Erwerbsspersonen einschließlich der abgewanderten Gastarbeiter, betrug die Arbeitslosenquote damals sogar 4,5 %⁶⁷⁾.

Allerdings hat auch die Globalsteuerung den Beschäftigungseinbruch 1974/75 mit einer Arbeitslosenquote von über 5 % nicht verhindern können. Dies hat wohl weniger mit dem falschen Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums zu tun als mit den veränderten Rahmenbedingungen. Bundesbank und Bundesregierung reagierten auf den weltweiten Inflationsvirus mit einer klassischen Restriktionspolitik (z. B. Stabilitätsprogramm vom Mai 1973). Während die Bundesbankpolitik auch 1974 noch scharf restriktiv wirkte⁶⁸⁾, lockerte die Bundesregierung bereits im Dezember 1973 ihren Restriktionskurs durch weitgehende Aufhebung der Maßnahmen des Stabilitätsprogramms (z. B. Aufhebung der Investitionssteuer, Wiederzulassung der degressiven Abschreibung etc.). Diese

Lockerungspolitik wurde im September 1974 (Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung mit einem Volumen von 950 Mio. DM) und Dezember 1974 (Investitionszulage, Lohnkostenzuschüsse etc.) fortgesetzt. Allerdings zeigt sich, daß konjunkturpolitische Erfolge heute nicht mehr so einfach zu erzielen sind: Der konjunkturelle Aufschwung ist im Juli 1975 immer noch nicht in Sicht. Neben den rein binnenwirtschaftlichen Problemen — hohe Sparquote und deshalb zu geringe Nachfrage z. B. — wirken die außenwirtschaftlichen Faktoren diesmal nicht als Konjunkturmotor, sondern als -bremse.

Die kontinuierliche Wechselkursanpassung der DM hat zusammen mit konjunkturdämpfenden Maßnahmen des Auslandes (z. T. infolge der Ölpreisexplosion) einen starken Exporteinbruch verursacht. Allerdings zeigt sich hier gleichzeitig ein strukturelles Problem: Branchen mit großen technologischen know-how wie etwa der Großanlagenbau sind von der Flaute kaum betroffen. Dieser strukturelle Wandel auf dem Weltmarkt kann von rein globalsteuernden Maßnahmen nicht genügend erfaßt und bewältigt werden. Dies zeigt z. B. die globale, über alle Branchen verstreute Gewährung einer 7,5 %igen Investitionszulage, die in vielen Sektoren überhaupt keine Wirkung gezeigt hat.

Strukturprobleme regionaler und sektoraler Art lassen sich durch die Globalsteuerung nicht lösen. Das Ausmaß der Strukturkrisen kann so stark sein, daß sogar das ganze Konzept der Globalsteuerung fragwürdig wird. Insofern muß die Globalsteuerung durch eine sektorale und regionale Steuerung ergänzt werden⁶⁹⁾. Das ist heute der Ansatzpunkt für die Investitionslenkung.

10. Vermeidung von Überkapazitäten: Das IG-Chemie-Modell

Schon in Kapitel 7 wurde hervorgehoben, daß eine Reihe von Vorschlägen aus dem Orientierungsrahmen '85 ihren Ursprung im Ge-

werkschaftslager haben. Das ist insofern nicht verwunderlich, weil die Gewerkschaften in erster Linie die mit den Überkapazitäten und den sektoralen und regionalen Strukturproblemen verbundenen Beschäftigungsrisiken zu spüren bekommen. Spektakuläre Ereignisse, wie die durch Fabrikbesetzung erzwungene Zurücknahme eines Strukturplanes des Großkonzerns AKZO — der die Massenentlassung von ca. 6 000 Arbeitnehmern vorsah⁷⁰⁾ —,

⁶⁶⁾ H. Ehrenberg, ebda., S. 63.

⁶⁷⁾ Vgl. Stabilität im Wachstum, Jahresgutachten 1967/68, Ziff. 78 u. 79.

⁶⁸⁾ Vgl. Jahresgutachten 1974 des Sachverständigenrates, BT-Drucksache 7/2848 vom 25. 11. 1974, Ziff. 172.

⁶⁹⁾ Vgl. zu diesem Problembereich die Aufsätze von Uwe Jens (Grenzen der Globalsteuerung) und Claus Noé (Globale und selektive Strukturpolitik) in: Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft?, a. a. O.

⁷⁰⁾ Vgl. hierzu E. Piehl, Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung, Frankfurt 1974, S. 188 ff.

lenkten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf ein grundsätzliches Problem: Sollen Angebot und Nachfrage in *allen* Bereichen durch ex-post-Koordination (z. B. durch Überkapazitäten, Preisverfall usw.) ins Gleichgewicht gebracht werden oder gibt es zumindest einige Bereiche, in denen Methoden der ex-ante-Koordination erprobt werden könnten?⁷¹⁾ Dieses quantitative Problem gilt vor allem für die Bereiche mit homogener Massenproduktion und oligopolistischer Marktstruktur⁷²⁾. Die Erfahrung hat gezeigt, daß in diesen Bereichen (weitgehend identische Güter, relativ wenig Anbieter) der ruinöse Investitionswettkampf die Regel ist. Wenn aber alle Anbieter gleichzeitig investieren — weil keiner seinen Marktanteil verlieren will — und jede Investition infolge technologischer Entwicklungen gleich die doppelte oder dreifache Produktionskapazität der alten Anlagen mit sich bringt, dann läßt sich leicht ausmalen, daß periodisch Überkapazitäten auftreten müssen.

Die IG Chemie-Papier-Keramik hatte im Zusammenhang mit Überkapazitätskrisen im Aluminium- und Chemiefaserbereich vorgeschlagen, einen aus Vertretern der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und öffentlicher Hand besetzten *Branchenausschuß* für den jeweiligen Industriezweig zu bilden. Diesem Ausschuß (oder aber dem Wirtschaftsministerium) sollten alle Investitionen der Branche *gemeldet* werden. Aus dem Vergleich von Investitionsanmeldungen und Nachfrageprognosen könnten Rückschlüsse auf die künftige Entwicklung der Branche gezogen werden. Zeichnen sich Überkapazitäten ab, *warnet* der Ausschuß vor der drohenden Fehlentwicklung. Wenn die Warnungen keine Wirkung zeigen, schlägt der Ausschuß in der zweiten Stufe vor, die *öffentlichen Investitionsbeihilfen*, die z. B. aus regional-politischen Gründen gewährt werden, zu *streichen*. In der dritten Stufe wird das Wirtschaftsministerium auf Vorschlag des Ausschusses ermächtigt, *Investitionsverbote* auszusprechen. Es ist anzu-

nehmen, daß die beiden ersten Stufen ausreichen. Die letzte Stufe (Investitionsverbot) wäre deshalb ohne große Bedeutung. Grundlage dieser Überlegung war, daß in Industriezweigen mit bestimmten Eigenschaften (technologische Sprünge, homogene Massenproduktion, oligopolistische Marktstruktur) große Überkapazitätskrisen kontinuierlich wiederkehren, wenn man nicht eine ex-ante-Koordinierung der Investitionen erreicht. Um solche Überkapazitäten zu vermeiden, wurde der hier kurz skizzierte Drei-Stufen-Plan von der IG Chemie vorgeschlagen. Wichtigste Ziele dieses Planes sind:

- a) Vermeidung von Massenentlassungen in einzelnen Sektoren,
- b) Vermeidung der Vergeudung von volkswirtschaftlichen Ressourcen durch Überinvestition und Stilllegung von Produktionsanlagen,
- c) Verhinderung weiterer Konzentration als Folge eines ruinösen Machtkampfes in diesen Sektoren.

Mit dem zuletzt erwähnten Ziel wird zum Ausdruck gebracht, daß *nicht* die Absicht verfolgt wird, den Wettbewerbsmechanismus außer Kraft zu setzen. Es erfolgt vielmehr eine Abwägung zweier Tatbestände: Der Investitionswettkampf führt in den Bereichen homogener Massenproduktion zur Konzentration und damit letztlich zur Gefährdung eines funktionsfähigen Wettbewerbs. Die jetzt eingeführte vorbeugende Fusionskontrolle kommt für diese Bereiche teilweise schon zu spät, weil bereits ein hoher Konzentrationsgrad vorliegt und Entflechtungen nicht vorgesehen sind; teilweise kann sie aber auch nur begrenzt wirksam sein, weil schwerlich eine Fusion bzw. ein Kauf eines durch Machtkämpfe ruinierten Unternehmens verboten werden kann. Der andere Tatbestand ist die Gefahr von Wettbewerbsbeschränkungen, die durch eine Investitions- oder Kapazitätskoordination gegeben sein kann. Otto Schlecht, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, drückt das so aus: „Mit der Quotenzuweisung durch das Genehmigungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialräte — und eine solche Quotenzuteilung ist auch in dem Vorschlag zur Bildung eines Aluminiumausschusses vorgesehen — wird der Markt unter den vorhandenen Produzenten im Sinne eines Investitionskartells aufgeteilt. Eine einmal erreichte Angebotsstruktur wird dadurch prinzipiell zementiert, nicht mehr die Bewährung

⁷¹⁾ Vgl. M. Krüper, Qualitative und quantitative Investitionssteuerung im Kapitalismus, in: WSI-Mitteilungen 8/1973, S. 317 ff. (321).

⁷²⁾ M. Krüper, Sektorale Investitionslenkung in der Aluminium- und Chemiefaserindustrie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1973, S. 774 ff.; ders., Investitionslenkung — ein neues Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Investitionskontrolle ..., a. a. O., S. 16—18. Vgl. hierzu auch den Antrag 58 der IG Chemie zum 10. Ordentlichen Bundeskongreß des DGB (FAZ vom 30. 5. 1975).

im Wettbewerb ist entscheidend, sondern die Marktanteile werden sozusagen behördlich verordnet.“⁷³⁾

Der Vorteil des Drei-Stufen-Plans ist es dagegen, daß er — abgesehen von der Investitionsmeldepflicht — nur in Kraft tritt, wenn Überkapazitäten und damit weitere Konzentration drohen. Damit ist er keine Institution zur Festlegung von Marktanteilen. Die anderen Aktionsparameter der Unternehmen (z. B. die Preispolitik) sind ohnehin nicht angesprochen; betroffen sind nur die Investitionen. Ob die dritte Stufe, in der tatsächlich eine gewisse, zumindest temporäre Festlegung der Marktanteile erfolgt, in Kraft tritt, hängt weitgehend vom Verhalten der Unternehmen selbst ab. Der Anreiz zur Entwicklung neuer Produktionsverfahren, d. h. zum technischen Fortschritt durch Prozeßinnovation, bleibt so-

gar in der dritten Stufe (Möglichkeit des Investitionsverbots) bestehen, wenn dies zum Kriterium für die Entscheidungsfindung im Branchenausschuß gemacht wird. Der jetzt vom DGB-Bundeskongreß angenommene Antrag 58 der IG-Chemie verzichtet im übrigen auf die dritte Stufe, weil von der Wirksamkeit der ersten beiden Stufen ausgegangen wird.

Wägt man die beiden Tatbestände gegeneinander ab, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß die größere Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf Dauer eher beim ruinösen Investitionswettkampf gegeben ist. Anders formuliert: Das Ziel eines funktionsfähigen Wettbewerbs und der damit verbundenen optimalen Versorgung des Verbrauchers bzw. Abnehmers ist in den Bereichen homogener Massenproduktion eher gewährleistet, wenn eine Kapazitätskooperation erfolgt.

11. Beseitigung der „öffentlichen Armut“ — Das Modell von Zinn, Meißner, Wiczorek

Ein entscheidender Anstoß zur Investitionslenkungsdebatte kam von den drei Wirtschaftstheoretikern Zinn, Meißner und Wiczorek⁷⁴⁾. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen war die Schwierigkeit, mit dem bestehenden wirtschaftspolitischen Instrumentarium den Anteil der Öffentlichen Hand am Sozialprodukt zu erhöhen. Eine solche Erhöhung erschien vor allem in bezug auf die Verbesserung der „Qualität des Lebens“ notwendig. Sie war zentraler Punkt des ersten SPD-Langzeitprogramms; nur bei erhöhter Staatsquote ist der Staat in der Lage, „neben seinen laufenden Ausgaben genügend Investitionen zu tätigen, die das soziale Ungleichgewicht allmählich abbauen können“⁷⁵⁾. Um eine solche Politik der inneren Reformen betreiben zu können, müßte nach Auffassung der drei Autoren das Instrumentarium erweitert werden: Eine Erhöhung der Staatsquote durch entsprechende Gestaltung der Finanzpolitik scheiterte — und das bewiesen die Fakten — jedes-

mal an konjunkturellen Erfordernissen⁷⁶⁾.

Der Stellenwert der öffentlichen Güter kommt klar zum Ausdruck bei der von Zinn, Meißner und Wiczorek propagierten Bedarfsrangskala, die die Entscheidungsgrundlage für das ebenfalls von ihnen vorgeschlagene Bundesamt für Investitionskontrolle liefern soll. Der Gesamtbedarf der Gesellschaft wird in fünf Kategorien eingeteilt und nach seiner Wichtigkeit beurteilt:

1. Individueller Grundbedarf (z. B. Nahrungsmittel, Kleidung, Wohnung)
2. Öffentlicher Grundbedarf (z. B. Bildung, Verkehr, Medizin)
3. Gehobener Individualbedarf (z. B. Farbfernseher, Geschirrspüler, Automobile)
4. Öffentlicher Zusatzbedarf (z. B. internationale Leistungen, wissenschaftliche Experimentalprogramme)
5. Privater Luxus (z. B. Villen mit Garten).

Die Autoren stellen sich vor, daß alle Parteien sozusagen in Ergänzung ihres Wahlprogramms alternative Bedarfsrangskalen vorlegen. Die Bedarfsrangskala der Partei, die die Mehrheit der Wählerstimmen erhält, gibt so-

⁷³⁾ O. Schlecht, Investitionssteuerung ..., a. a. O., S. 24.

⁷⁴⁾ Vgl. K. G. Zinn, Investitionskontrollen und -planung, in: Wirtschaftsdienst VI/1973, S. 301 ff. Ein ausführliches Literaturverzeichnis findet sich bei W. Meißner, Investitionslenkung, a. a. O.

⁷⁵⁾ B. Gahlen, Neue Wohlfahrtsmaßstäbe. Hemmnisse für eine höhere öffentliche Investitionsquote und Reform der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Investitionskontrolle ..., a. a. O., S. 54.

⁷⁶⁾ Ders., ebda., S. 54 ff.

zusagen die Prioritäten für die Investitionsentscheidungen der nächsten Legislaturperiode vor:

Angenommen, das Volkswagenwerk meldet beim Investitionskontrollamt eine Investition für eine neue Produktionsanlage für VW-Käfer an, dann wird das Amt diese Investition nicht genehmigen, wenn der Bedarf an öffentlichen Nahverkehrsmitteln noch nicht ausreichend gedeckt ist. Der VW-Konzern wird dann möglicherweise auf den Bau von Kabinenbahnen für den öffentlichen Nahverkehr umsatteln müssen.

Die Kritik an dieser Art von Zielfindung kommt von allen Seiten. Der Marxist Kade stuft die Bedarfsrangskala als das Ergebnis einer Introspektion ein, die sich nur im kleinbürgerlichen Milieu eines deutschen Universitätsprofessors abspielen kann⁷⁷⁾. Hans Mundorf stellt im Handelsblatt fest, daß hierdurch die Bedürfnisse der Bürger durch Dekret oder aber durch entsprechende Bewußtseinsbildung über ein Propagandaministerium legalisiert würden⁷⁸⁾.

Beide Äußerungen gehen an der eigentlichen Problematik der Bedarfsrangskala vorbei; ihre Schwächen liegen woanders:

1. Demokratische Abstimmungen über Zielkataloge sind solange problematisch, wie der Wähler durch manipulative Werbung beeinflusst wird. Es besteht dann die Gefahr, daß die Zielkataloge kaum voneinander abweichen, es sei denn, eine Partei riskiert starke Stimmenverluste. Insofern läßt sich vermuten, daß ein solches Verfahren wenig am Status quo ändern wird⁷⁹⁾. Bevor man daran denkt, eine neue Planungsbehörde à la Zinn zu installieren, wäre es deshalb sinnvoller, zunächst einmal über eine Kontrolle der Werbung die Produzentensouveränität abzubauen⁸⁰⁾.

2. Die Bedarfsrangskala wirft das Problem auf, wie stark die einzelnen Kategorien untergliedert sein sollen. Anders formuliert: Soll der Posten Nahrungsmittel in der ersten Gruppe noch weiter aufgeteilt werden (z. B. Fleisch, Obst, Getränke etc.)? Sollen auch die

entsprechenden Mengen (z. B. 1 kg Fleisch pro Woche) in der Skala enthalten sein? Wenn dies wegen der ungeheuer großen Anzahl von Angaben und der damit verbundenen Unübersichtlichkeit nicht der Fall ist, sondern nur in makroökonomischen Proportionen geplant werden soll (Zinn), dann stellt sich die Frage nach der demokratischen Kontrolle des Investitionskontrollamtes. Denn die Tatsache, daß individueller Grundbedarf einen Vorrang vor dem öffentlichen hat und letzterer wieder einen Vorrang vor dem gehobenen Individualbedarf, besagt noch relativ wenig, wenn es um Entscheidungen über konkrete Investitionsprojekte geht.

3. Interessant ist der Hinweis von Zinn, daß die Bedarfsentwicklung der Gesellschaft in Komplementärgüterkomplexen zu sehen ist, d. h., private Konsum- und Investitionsströme stehen in Ursache und Wirkungsbeziehung zu öffentlichen Investitionen. Beispielsweise gehören zum Komplementärgüterkomplex privater Personenverkehr, weitere Individualgüter (Reparatur, Versicherung, Benzin, Garagen) sowie öffentliche Güter (Verkehrsregelung, Verkehrsgerichtsbarkeit, Straßenbau). Berücksichtigt werden müssen ferner die entstehenden Sozialkosten (Lärm, Luftverschmutzung). Offensichtlich sollen solche Güterkomplexe Bestandteil der vorgeschlagenen Bedarfsrangskala sein. Dann ergibt sich jedoch die Frage, welche Relevanz der obige Zielkatalog mit seinen fünf Gruppen noch hat: Wenn ein Güterkomplex sowohl Individual- wie Kollektivgüter umfassen kann, dann erscheint eine Trennung z. B. in öffentlichen Grundbedarf und gehobenen Individualbedarf nicht mehr sinnvoll, weil in beiden Gruppen Güter desselben Komplementärgüterkomplexes enthalten sein können.

4. Als weitere Güterkomplexe werden beispielhaft Bildung und Unterhaltungselektronik angeführt. Beläßt man es bei dieser groben Unterscheidung, dann tauchen die bereits erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten auf (gehört etwa eine Schallplatte von Johann Strauß zum Bereich Bildung?). Wenn der Wähler durch seine Stimme dem Bildungskomplex Vorrang vor der Unterhaltungselektronik gegeben hat, dann kann das Investitionskontrollamt noch nicht entscheiden, ob eine Investition zur Produktion klassischer Musik genehmigt werden soll oder nicht. Gliedert man die Güterkomplexe stärker auf, werden sie wieder zu umfangreich und unübersichtlich.

⁷⁷⁾ G. Kade, Kriterien . . . , a. a. O., S. 42.

⁷⁸⁾ Handelsblatt vom 6. 7. 1973, Nr. 14.

⁷⁹⁾ Vgl. M. Krüper, Ziele und Methoden der Investitionslenkung, in: Wirtschaftsdienst, 10/1973, S. 516/17.

⁸⁰⁾ Ders., Investitionslenkung setzt Kontrolle und Verbote voraus, in: Die Welt, Nr. 112 vom 15. 5. 1974, S. XII.

Die Verfechter einer Bedarfsrangskala sehen die Kompliziertheit der Aufgaben und wollen sie durch eine personelle und institutionelle Ausweitung der demokratischen Entschei-

dungsgremien lösen. Mit dem Hinweis hierauf sind die prinzipiellen Mängel jedoch nicht lösbar. Die Zielfindung bleibt für das Investitionskontrollamt ein Problem⁸¹⁾.

12. Neue Wege der Zielfindung: Der strukturpolitische Ansatz der Investitionslenkung

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß es relativ leicht ist, das Profitmotiv als Kriterium bei Investitionsentscheidungen zu kritisieren, daß es aber relativ schwierig ist, an seine Stelle neue Kriterien zu setzen. Hinweise darauf, daß die Investitionen nach den gesellschaftlichen Kriterien der Bedarfsdeckung und Wohlstandsmehrung zu lenken sind, können deshalb nur Anregungen sein; sie bringen jedoch keine grundsätzliche Lösung.

Mittlerweile hat sich der Schwerpunkt der Investitionslenkungsdebatte verschoben. Nicht zuletzt als Folge der Preisexplosion bei den Rohstoffen, vor allem beim Rohöl, stehen heute weniger Fragen der generellen Unterversorgung mit Kollektivgütern im Vordergrund, sondern stärker Fragen der regionalen und sektoralen Strukturpolitik⁸²⁾. Die gesellschaftlich unerwünschten Folgen des marktwirtschaftlichen Selbststeuerungsprinzips sind hier:

1. Das Entstehen von Ballungsräumen, in denen Verkehrs- und Umweltschutzprobleme immer größer werden, während gleichzeitig in Entleerungsgebieten der Bevölkerung keine ausreichenden Entfaltungsmöglichkeiten wegen fehlender Infrastruktur geboten werden. Außerdem sind die Beschäftigungsrisiken in diesen unterentwickelten Gebieten unverhältnismäßig hoch.

2. Neben den regionalen Ungleichgewichten erhöht sich die Zunahme an sektoralen Ungleichgewichten. Branchenentwicklungen bzw. Branchenkrisen werden entweder nicht rechtzeitig erkannt oder man stellt sich nicht rechtzeitig darauf ein, und zwar meist in der stillen Hoffnung, daß der Staat schon einspringen wird. Der unverhältnismäßig hohe Anteil der Erhaltungssubventionen an den gesamten öffentlichen Subventionen scheint diesen Leuten recht zu geben.

3. Häufig sind sektorale Krisen gleichzeitig regionale Krisen, weil die unterentwickelten Gebiete stark monostrukturiert sind. So kann es passieren, daß regionale Förderungsmaßnahmen für Investitionsprojekte einer Branche ergriffen werden, deren positive wirtschaftliche Entwicklung mehr als zweifelhaft ist. Mit dem Sichtbarwerden der Branchenkrisen tritt dann auch die ganze Problematik der Regionalförderung zutage.

Um aus dem Dilemma einer unkoordinierten, unsystematischen Strukturpolitik herauszukommen, werden derzeit Überlegungen zur Erstellung eines regional und sektoral differenzierten gesamtwirtschaftlichen Rahmenplans angestellt. Ausgehend von Status-quo-Prognosen, aus denen regionale und sektorale Fehlentwicklungen abzuleiten sind, müßte ein demokratisch legitimiertes Gremium — z. B. ein Wirtschafts- und Sozialrat — regionale und sektorale Zielprojektionen erstellen⁸³⁾. Aus diesen Projektionen würde ersichtlich, welches die wünschenswerte Entwicklung ist. Ein Beispiel: Angenommen die Status-quo-Prognose macht deutlich, daß eine bestimmte Branche als Krisenbranche anzusehen ist; dann entscheidet das Parlament auf Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialrates, ob diese Branche aus gesamtwirtschaftlichen

⁸¹⁾ Zur Kritik am Zinnschen Modell vgl. vor allem auch: U. Steger, Ökonomische Probleme der Investitionslenkung in der Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, 10/1973, S. 508/509; außerdem H. Voigtländer, Investitionslenkung oder Marktsteuerung, Bonn 1975. Eine ausgezeichnete Analyse ist ferner: H. Hinz, Investitionslenkung zwischen Marx und Markt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1973, S. 735 ff.

⁸²⁾ Vgl. hierzu vor allem: Cl. Noé, Die Marktwirtschaft wird besser (zur selektiven Angebotssteuerung), in: Wirtschaftswoche Nr. 22, vom 24. 5. 1974, sowie die weiteren Beiträge von Krüper (Nr. 27), Thoss (Nr. 32) und Schunk (Nr. 37) in derselben Zeitschrift.

⁸³⁾ Vgl. hierzu: Die „pragmatische“ Investitionslenkung, in: Handelsblatt vom 25. 2. 1975, sowie: Keine imperative Investitionslenkung. Rahmenplan der IG Chemie für eine indikative Wirtschaftsplanung, in: Handelsblatt vom 21. 10. 1974.

oder gesellschaftlichen Gründen (z. B. aus Sicherheitsgründen) förderungswürdig ist oder nicht. Ist sie es nicht, dann scheiden regionale Förderungsmaßnahmen für diese Branche aus. Damit wird der Strukturwandel nicht durch eine falsche Politik des Staates aufgehalten. Ziel dieses hier nur kurz skizzierten indikativen Lenkungsansatzes sind aufeinander abgestimmte präventive strukturpolitische Maßnahmen zur Ausschöpfung der Wachstumsreserven der Volkswirtschaft und zur Sicherung der Vollbeschäftigung in allen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Eine solche „klar formulierte Industriepolitik“ des Staates, eine Orientierung an einem industriellen Gesamtkonzept, fordert auch Ernst-Wolf Mommsen⁸⁴⁾.

Die Strukturanalysen und Status-quo-Prognosen müßten von einem mit Experten besetzten Strukturrat — ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — erstellt werden. Unter Beachtung wichtiger Rahmenbedingungen und Eckdaten, wie Umweltschutz, Energieverbrauch, Arbeitsintensität der Produktion, Wechselkursentwicklung, Einsatz ausländischer Arbeitnehmer, Nachfrageverschiebungen etc., würden regionale und sektorale Entwicklungen darzustellen sein⁸⁵⁾. Dabei ist von vornherein klar, daß bei plötzlicher Änderung der Rahmenbedingungen auch die Prognosen geändert bzw. modifiziert werden müssen. Vor diesem Problem steht grundsätzlich jede Planung, auch die private Unternehmensplanung. Allerdings ist nicht zu erwarten, daß so starke Einbrüche wie die Energiepreis-Krise oder die Umweltschutzproblematik sehr häufig vorkommen werden. Insofern sind langfristige Prognosen über sektorale Entwicklungen nicht so problematisch, wie manchmal angenommen wird.

Der Wirtschafts- und Sozialrat, ein Gremium bestehend aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern und öffentlicher Hand, hätte auf der Basis der Status-quo-Prognosen sektorale und regionale Projektionen zu entwickeln, d. h. die wünschenswerte und an den realen Möglichkeiten orientierte Entwicklung darzulegen. Z. B. müßte überlegt werden, ob der Staat zu den bisher schon von ihm dauerhaft intervenierten Bereichen (Wohnungs- und Verkehrswirt-

schaft, Energiebereich) weitere Bereiche hinzuzieht — beispielsweise aus sicherheitspolitischen oder gesellschaftspolitischen Überlegungen. Andererseits muß transparent gemacht werden, welche Konsequenzen sich aus diesen dauerhaften Staatsinterventionen für andere Sektoren ergeben. Es hat z. B. erhebliche Bedeutung für den Bereich der privaten Bauwirtschaft, wenn der Staat den Umfang seiner Interventionen im Bereich der Wohnungswirtschaft einschränken oder erweitern will. Gleiches gilt z. B. für den Energiebereich, der praktisch alle Sektoren der Volkswirtschaft tangiert.

Die Notwendigkeit eines industriellen Gesamtkonzeptes erweist sich noch aus weiteren Gründen:

— Die Industrieansiedlungspolitik von Ländern und Gemeinden wird häufig ohne fundierte Branchenkenntnis betrieben. Man verläßt sich auf das Gutachten eines einzelnen Wirtschaftsberaters, der häufig seine Prognosen auf den Angaben des anzusiedelnden Unternehmens aufbaut.

— Die Wirkungen der heute schon vorgenommenen Staatsinterventionen sind so weitreichend, daß ein langfristig orientiertes staatliches Konzept im Interesse einer Konstanz der Wirtschaftspolitik wesentlich erscheint.

— Die Forschungs- und Technologie-Politik muß in ein solches Gesamtkonzept integriert werden. Investitionslenkung muß auch *Innovationslenkung* sein. Es hat aber m. E. wenig Sinn, Forschungsförderung in den Sektoren zu betreiben, die aus strukturellen Gründen (z. B. wegen wenig „intelligenter“ Technologie, zu hoher Arbeitsintensität oder zu hoher Energiekosten) wahrscheinlich nicht zu den Wachstumsbranchen gehören.

Der zuletzt diskutierte Rahmenplan soll keinen imperativen, sondern nur indikativen Charakter haben. Abgesehen von einer *Investitionsmeldestelle*, der alle Investitionen ab einer bestimmten Größenordnung gemeldet werden müssen, enthält er keinerlei Auflagen für die private Wirtschaft. Damit ist die Investitionsautonomie der Unternehmen nicht angetastet. Andererseits kann es dem Staat nicht verwehrt sein, seine Maßnahmen — alle

⁸⁴⁾ Die Zeit vom 28. 9. 1973, S. 47.

⁸⁵⁾ Ein ähnliches Konzept vertritt im übrigen auch: D. Schröder, Zwänge und Möglichkeiten staatlicher Strukturpolitik, in: Thema: Wirtschaftspolitik, Materialien zum OR '85, Bonn 1975.

⁸⁶⁾ Zu den Beispielen für den Nutzen einer solchen Investitionslenkung vgl. Handelsblatt vom 25. 2. 1975, S. 3.

grundsätzlich indirekt wirkend — stärker zu koordinieren.

Der Verzicht auf den direkten Eingriff in die Investitionsentscheidungen — durch generelle Gebote oder Verbote — ist aber nicht auf ordnungspolitische Bedenken zurückzuführen. Nicht weil solche Lenkungsmethoden systeminkonform, sondern weil sie wenig erfolgversprechend sind, werden sie abgelehnt.

Denn bislang ist der dezentrale Ansatz der Wirtschaftslenkung der effizientere. Nur droht er durch die unkoordinierten Eingriffe des Staates und wegen bestimmter eingebauter Schwächen (vgl. das Überkapazitätsproblem) an Effizienz zuviel zu verlieren. Insofern muß der indikative Rahmenplan als notwendige Ergänzung des dezentralen marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismus angesehen werden.

Fritz Faust: Die wirtschaftliche und politische Einheit Deutschlands. Zum dreißigsten Jahrestag des Potsdamer Abkommens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/75, S. 3—20

Das Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 hat in der Deutschland-Politik der Sowjetunion eine größere Rolle gespielt als in der Politik der Westmächte. Die Sowjets lassen von den Potsdamer Abmachungen nur jene Abschnitte gelten, die ihren aktuellen Interessen entgegenkommen. Auch heute ist das Potsdamer Abkommen im politischen Gespräch. Daher kommt der Frage nach der wirtschaftlichen und politischen Einheit Deutschlands im Potsdamer Abkommen besondere Bedeutung zu. Beide Ziele hängen historisch, rechtlich und politisch eng zusammen. Die Ursachen der Spaltung Deutschlands sind zum Teil auf widersprüchliche Auslegung sowohl der wirtschaftlichen als auch der politischen Grundsätze von Potsdam zurückzuführen.

Die Reparationsfrage steht in engem Zusammenhang mit der Festlegung der wirtschaftlichen Grundlinien für die Zeit der Kontrollperiode in Deutschland. Die Amerikaner waren der Auffassung, daß Einfuhren für die Ingangsetzung der deutschen Wirtschaft und für die Minimalversorgung der deutschen Bevölkerung unerlässlich seien. Aus diesem Grunde sollte die Finanzierung der Importe der Entnahme von Reparationen vorgehen. Die Sowjets dagegen wollten zuerst Reparationen und danach erst Einfuhren für die Deutschen. Die Alliierten sind über das in Potsdam grundsätzlich vereinbarte Reparationsprogramm hinausgegangen. Die wirtschaftliche Einheit scheiterte an der Regelung, daß die Besatzungsmächte berechtigt waren, ihre Reparationsforderungen aus der eigenen Besatzungszone zu befriedigen. Die Amerikaner haben diesem Kompromiß in der naiven Hoffnung zugestimmt, daß dadurch Friktionen mit der Sowjetunion vermieden würden. Die Besatzungspolitik der Sowjetunion war von Anfang an darauf gerichtet, das sowjetisch besetzte Gebiet aus dem gesamtdeutschen Wirtschaftsaustausch herauszulösen.

Der Fortbestand der politischen Einheit Deutschlands ist im Potsdamer Abkommen nicht ausdrücklich und unmittelbar ausgesprochen worden, sondern nur mittelbar und nicht ohne mancherlei Verklammerungen. Den in Potsdam geplanten gesamtdeutschen Staatssekretariaten war offensichtlich die Eigenschaft als Vorläufer einer späteren deutschen Zentralregierung zgedacht. Die Bildung einer gesamtdeutschen Zentralregierung setzte wiederum voraus, daß die politische Einheit Deutschlands gewahrt blieb. In welcher Form die Einheit Deutschlands erfolgen sollte, ist aus dem Text des Abkommens nicht zu entnehmen.

Die Sowjetunion wollte die Einheit Deutschlands in Gestalt einer sog. Volksdemokratie oder doch zumindest unter sowjetischer Hegemonie. Die Westmächte dagegen wollten eine Demokratie im westlichen Sinne. Daß die verschwommenen und mehrdeutigen Begriffe im Potsdamer Kommuniqué nicht geeignet waren, die politische Einheit Deutschlands zu bewahren, sollte sich in der Vier-Mächte-Verwaltung zeigen. Es kam zur endgültigen Spaltung Deutschlands in zwei selbständige Teilstaaten.

Manfred Krüper: Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung. Zur ordnungspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/75, S. 21—45

In allen westlichen Industriestaaten werden zunehmend Fragen der Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung diskutiert. Das gilt für solche Länder wie Frankreich oder Großbritannien, in denen bereits umfangreiche Planungsansätze vorhanden sind, ebenso wie für die USA oder die Bundesrepublik Deutschland, wo bislang Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung als Fremdworte angesehen wurden. Mit dem Siegeszug der Ideen von Walther Eucken, Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack nach dem Zweiten Weltkrieg schien die Entscheidung gegen Wirtschaftsplanung endgültig gefallen zu sein. Lediglich im Zusammenhang mit der von Frankreich beeinflussten Diskussion über eine gemeinsame wirtschaftspolitische Konzeption der Europäischen Gemeinschaft in der ersten Hälfte der sechziger Jahre flackerten noch einmal Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung auf.

Anfang der siebziger Jahre setzte jedoch erneut eine Diskussion ein. So schlugen z. B. Zinn, Meißner und Wiczorek eine Form der direkten Investitionslenkung vor, mit der das gesetzte Ziel erreichbar erschien. In diesem Beitrag wird gezeigt, daß der Vorschlag der drei Autoren nicht praktikabel ist. Andererseits ist das kein Plädoyer für den Status quo. Überkapazitätskrisen in wichtigen Sektoren der Volkswirtschaft und eine mangelhafte Koordination staatlicher Maßnahmen im Bereich der regionalen und sektoren-

ralen Strukturpolitik lassen es ratsam erscheinen, neue Wege der indikativen Investitionslenkung zu erproben. Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, daß gerade angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten neben der Konjunktursteuerung auch Struktursteuerung betrieben werden muß — im Rahmen eines von ihm vorgeschlagenen Gesamtkonzeptes. Dabei sollten die Erfahrungen in anderen westlichen Industriestaaten, deren Planungsorganisation z. T. ausführlich abgehandelt wird, berücksichtigt werden. Während diese Erkenntnis im Lager der Sozialdemokraten bzw. der demokratischen Sozialisten zunehmend an Boden gewinnt, wird die Diskussion im ordoliberal geprägten Lager abgeblockt. Ursache hierfür ist ein Festhalten an traditionellen Ordnungskriterien (Markt- bzw. Systemkonformität), das eine problemgerechte Diskussion erschwert. Deshalb wird zu Beginn dieser Untersuchung zunächst der Vorschlag begründet, das Denken in Ordnungskriterien zugunsten einer problemorientierten Haltung aufzugeben. Dieses Plädoyer für den Ziel-Mittel-Ansatz in der Wirtschaftspolitik — wie er im piecemeal social engineering K. R. Poppers zum Ausdruck kommt — gilt allerdings genauso für weitgehende Reformvorschläge wie Verstaatlichung oder Vergesellschaftung. Bislang konnte z. B. nicht ausreichend belegt werden, daß eine Verstaatlichung der Großbanken eine adäquate Problemlösung darstellt. Insofern knüpft die vorliegende Studie auch an vorhergegangene Untersuchungen in dieser Zeitschrift an.