

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans-Hermann Höhmann

Wirtschaftspolitik
ohne Alternative

Osteuropa hält trotz Schwierigkeiten
am planwirtschaftlichen System fest

Jiří Kosta

Wirtschaftspolitik
in der Tschechoslowakei

Konflikt zwischen
wirtschaftlichen Erfordernissen
und machtpolitischen Interessen

ISSN 0479-611 X

B 4/81

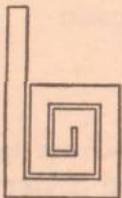
24. Januar 1981

Hans-Hermann Höhmann, Dr. rer. pol., geb. 1933 in Kassel, Wissenschaftlicher Oberrat im Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Wandlungen im sozialistischen Wirtschaftssystem? — Modell und Wirklichkeit osteuropäischer Wirtschaftsreformen, Bonn 1970; Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, 2 Bände, Freiburg 1972 (Co-Autor und Mithrsg), englische Ausgabe 1975; Die Wirtschaft Osteuropas und der VR China 1970—1980. Bilanz und Perspektiven, Stuttgart 1978 (Co-Autor und Hrsg.); Sowjetische Politik heute. Probleme und Alternativen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/78 (zus. mit Heinz Brahm und Christian Meier); Partizipation und Wirtschaftsplanung in Osteuropa und in der Volksrepublik China, Stuttgart 1980 (Co-Autor u. Hrsg.).

Heinrich Georg (Jif1) Kosta, Dr. rer. pol., geb. 1921 in Prag; 1962—1968 Mitarbeiter des Ökonomischen Instituts der Akademie der Wissenschaften, Prag; seit 1971 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere sozialistische Wirtschaftssysteme, an der Universität Frankfurt a. M.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialistische Planwirtschaft. Theorie und Praxis, Opladen 1974; Abriß der sozialökonomischen Entwicklung der Tschechoslowakei, Frankfurt 1978; zusammen mit J. Meyer, Volksrepublik China. Ökonomisches System und wirtschaftliche Entwicklung, Frankfurt-Köln 1976; hrsg. zusammen mit J. Huber, Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion, Köln-Frankfurt 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Klaus Wippermann (i. V.).
Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 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.

Wirtschaftspolitik ohne Alternative

Osteuropa hält trotz Schwierigkeiten am planwirtschaftlichen System fest

Ursachen der Wirtschaftsreformen

Über lange Phasen osteuropäischer Wirtschaftsentwicklung erwies sich das System zentraler, administrativer Wirtschaftsplanung als ein geeignetes Instrument nachholender wirtschaftlicher Entwicklung. Die Zentralisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen bei der politischen Führung und die straffe Hierarchie der Verwaltung erzwangen die Konzentration der Kräfte auf Entwicklungsschwerpunkte und ermöglichten ein kampagneartiges Vorantreiben des wirtschaftlichen Wachstums. Als sich jedoch im Laufe der fünfziger und sechziger Jahre die Wirtschaftsstruktur Osteuropas veränderte, als sie reifer und vielfältiger wurde, nahm die Leistungsfähigkeit der Planung ab. Die Komplexität der Wirtschaft nahm schneller zu als die Fähigkeiten der zentral-administrativen Wirtschaftssysteme, diese wachsende Komplexität im Planungsprozeß zu bewältigen.

Als Folge davon mußten in der UdSSR und in einer Reihe anderer osteuropäischer Volkswirtschaften deutliche Wachstumsrückgänge hingenommen werden. Besonders stark ausgeprägt waren diese in der ČSSR und der DDR — zwei Ländern, deren reife Wirtschaftsstruktur die Anwendung des Systems zentraler Wirtschaftsplanung schon seit je fragwürdig er-

scheinen ließ. Zur Komplizierung der Wirtschaftsstruktur trat die zunehmende Knappheit der Arbeitskräfte. Sie zwang dazu, das Wachstum der Produktion immer mehr auf Produktivitätssteigerungen zu stützen und vom bisherigen extensiven Wachstumsprozeß zu stärkerer Intensivierung überzugehen. Auch für diese Aufgabe erwies sich das zentral-administrative Planungssystem als in zunehmendem Maße ungeeignet.

Seit Mitte der fünfziger Jahre und verstärkt in den sechziger Jahren wurde in Osteuropa mit zunehmender Offenheit über die Funktionsschwächen des traditionellen sozialistischen Planungssystems diskutiert, und es häuften sich Vorschläge für Reformen. Moskau gab grünes Licht, und in den Jahren von 1963 bis 1965 legten dann die meisten kommunistischen Regierungen Reformkonzepte vor, mit deren etappenweiser Verwirklichung bald danach begonnen wurde.

Was ist aus dem wirtschaftspolitischen Aufbruch der sechziger Jahre geworden? Welche Triebkräfte und welche Grenzen bestimmen gegenwärtig und auf absehbare Zukunft den Prozeß der Wirtschaftsreformen in Osteuropa?

Zwei Modelle

Die Wirtschaftsreformen der sechziger Jahre ließen zwei Modelle erkennen, die sich unterschiedlich stark vom traditionellen, zentral-administrativen Planungssystem abhoben: ein konservatives, in Reichweite und Reformtiefe begrenztes Modell, das als „aufgelockerte, rationalisierte behördliche Planwirtschaft“ bezeichnet werden kann, und ein weiterreichendes, das auf eine umfassende Nutzung von Marktbeziehungen hin angelegt war und folglich „sozialistische Marktwirtschaft“ genannt werden soll. Das begrenzte Reformmodell war von Anfang an das vorherrschende, lediglich die Reformen der ČSSR, Ungarns und

früher schon Jugoslawiens orientierten sich an marktwirtschaftlichen Leitvorstellungen.

Das Modell der „aufgelockerten, rationalisierten behördlichen Planwirtschaft“ kennzeichnete die Wirtschaftsreformen in der UdSSR, der DDR, in Polen, in Bulgarien, in Rumänien und — nach dem Abbruch der Reformphase des „Prager Frühlings“ — auch in der ČSSR. Zwar bestanden und bestehen in diesen Ländern durchaus Unterschiede in bezug auf die Spannweite der Reformen und viele institutionelle Einzelheiten — etwa die Struktur der Planungs- und Verwaltungsorgane, die Plan-

kennziffern und Anreizformen, die „Systeme ökonomischer Hebel“ sowie die Formen der betrieblichen Zusammenschlüsse —, doch im Hinblick auf die Grundsätze und Funktionsprinzipien der Reformen zeigte sich eine weitgehende Übereinstimmung.

Alle die nach diesem Modell angelegten Reformen zielten von Anfang an auf Veränderungen und Verbesserungen *innerhalb* des bestehenden zentral-administrativen Planungssystems, nicht aber auf einen Systemwandel ab. Die wesentlichen Merkmale des traditionellen planwirtschaftlichen Systems wie überbetriebliche, administrative Wirtschaftsplanung mit ökonomischer Knappheitsanzeige über Planbilanzen, Vorrang der imperativen gegenüber der vertraglichen Lenkung der Produktions- und Verteilungstätigkeit der Betriebe sowie Planerfüllung als betriebliches Erfolgskriterium sollten erhalten bleiben.

Rationalisierung des traditionellen Systems bedeutete einmal die Suche nach effizienteren Leitungsstrukturen im überbetrieblichen Bereich. Hierzu gehörte etwa die Rückkehr zum Branchenprinzip der betrieblichen Leitung, wovon man sich vor allem Erfolge im Bereich des technischen Fortschritts versprach. Weiter ist die Einführung einer neuen, mittleren Verwaltungsebene zwischen den Zentralorganen der Wirtschaftsführung und den planausführenden Betrieben in Form der sogenannten „Vereinigungen“ hervorzuheben. Solche Vereinigungen wurden als Betriebszusammenschlüsse, als „sozialistische Konzerne“, in allen osteuropäischen Ländern geschaffen. Zu nennen sind als Beispiele etwa die Industrie- und Produktionsvereinigungen in der UdSSR, die „Vereinigungen volkseigener Betriebe“ (VVB) und die Kombinate in der DDR, die Industriezentralen in Rumänien. Sinn der Vereinigungsbildung ist sowohl die Vereinfachung der Verwaltung als auch die Ausnutzung der Vorteile der Großproduktion für Produktions- und Produktivitätssteigerungen.

Unter dem Stichwort „Rationalisierung“ sind weiter vielfältige Ansätze zur Verbesserung der Planungsmethoden zu werten. Hierzu gehören Versuche zur besseren Abstimmung von Fünfjahres- und Jahresplanung, die Heranziehung mathematischer Planungsmodelle für Prognose- und Planaufgaben, der Einsatz elektronischer Datenverarbeitung, die Entwicklung von Rückkopplungsmechanismen im Informationssystem und anderes mehr.

Unter dem Stichwort „Auflockerung“ sind vor allem Veränderungen im Bereich der betrieblichen Planung zu erwähnen. Der Spielraum für eigene Entscheidungen der Betriebe wurde etwas erweitert; der Kreis der den Be-

trieben durch übergeordnete Leitungsorgane „von oben“ vollzugsverbindlich vorgeschriebenen Plankennziffern wurde verkleinert; den zwischenbetrieblichen Vertragsbeziehungen kommt eine größere Bedeutung zu; es wurden Plankennziffern geschaffen, die eine stärkere Orientierung der Betriebstätigkeit auf die Qualität der Produkte und die Sortimentswünsche der Abnehmer bewirken sollten; der finanzielle Spielraum der Betriebe wurde erweitert; es wurden mehr Prämienmittel für den „materiellen Anreiz“ zur Verfügung gestellt; die Großhandelspreise wurden neu festgesetzt; das System „ökonomischer Hebel“ zur indirekten Beeinflussung der Betriebe wurde ausgebaut. Unter „ökonomischen Hebeln“ werden in den sozialistischen Ländern vor allem preis- und finanzpolitische Instrumente verstanden, mit denen die Betriebe veranlaßt werden sollen, die angestrebten Planziele in möglichst hoher Qualität mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen.

Die angestrebte Auflockerung verfolgte nicht den Zweck, die betrieblichen Entscheidungsprozesse nach marktwirtschaftlichen Mustern zu verselbständigen. Sowohl die zwischen den Betrieben abgeschlossenen Verträge als auch die „ökonomischen Hebel“ sollten eine planergänzende und keine planersetzende Funktion wahrnehmen. Die Auflockerung hatte die Aufgabe, die überbetriebliche Wirtschaftsplanung von der Bürde einer ebenso unmöglichen wie unnötigen Detailsteuerung zu befreien. Hierdurch sollte die in vielerlei Hinsicht verlorengegangene Lenkbarkeit der Betriebe durch die zentralen Organe der politischen und wirtschaftlichen Führung wiederhergestellt werden. In diesem Reformmodell sollte Dezentralisierung somit als Mittel der Planung wirken und nicht den Übergang zur Marktwirtschaft vorbereiten.

Auf einen solchen Übergang zu marktwirtschaftlicher Lenkung aber lief das zweite Reformmodell hinaus, das der ungarischen Wirtschaftsreform von 1968 zugrunde lag, das das Reformkonzept des „Prager Frühlings“ bestimmte und das zuvor bereits in Jugoslawien angewandt worden war. Die von Ota Šik einmal formulierte Grunderkenntnis der Reform war, daß man „ohne Ausnutzung des Marktmechanismus innerhalb einer neubegriffenen sozialistischen Planung“ wirtschaftspolitisch nicht mehr weiterkommen könne¹⁾. Dabei bedeutete „Ausnutzung des Marktmechanismus“:

¹⁾ Ota Šik, Das neue System der Planung und Leitung der Wirtschaft in der Tschechoslowakei, in: Probleme des Friedens und des Sozialismus, 8. Jg. (1965), S. 204.

— eine weitgehende Beseitigung der vollzugsverbindlichen Planung der Betriebsstätigkeit durch übergeordnete Behörden, also weitgehende Auflockerung des „Direktivcharakters“ der Planung;

— die Abschaffung der direkten Zuteilung von Produktionsmitteln und Herstellung eines Marktes für Vorprodukte, Maschinen und Ausrüstungen (= Beseitigung des traditionellen Systems der „materialtechnischen Versorgung“);

— eine Auflockerung des staatlichen Außenhandelsmonopols, um die internationale Arbeitsteilung zu vertiefen und die leistungssteigernden Impulse internationaler Konkurrenz zu nutzen;

— die stufenweise Dezentralisierung der Preisbildung, um die Betriebe mit ökonomisch sinnvollen Maßstäben für betriebseigene Entscheidungen zu versorgen;

— die Messung des Betriebserfolges am erwirtschafteten Gewinn und nicht mehr am Ausmaß der Planerfüllung.

„Neubegriffene sozialistische Planung“ bedeutete Konzentration der staatlichen Wirtschaftspolitik auf die Durchsetzung langfristiger Entwicklungsziele und sinnvoller volkswirtschaftlicher Proportionen. Hierzu gehört vor allem die Bestimmung von Ausmaß und Struktur der Investitionen, die auch noch in

Was ist aus diesen Reformmodellen, aus dem wirtschaftspolitischen Aufbruch der sechziger Jahre geworden? Eine Bilanz nach 15 Jahren zeigt, daß überall in Osteuropa ein mehr oder weniger stark ausgeprägter Rückzug von den Reformen angetreten wurde. Während sich dabei der „Neue ökonomische Mechanismus“ Ungarns trotz mancher Restriktion im Kern bewähren und erhalten konnte, erwies sich das Modell der „aufgelockerten, rationalisierten Planwirtschaft“ in der in den sechziger Jahren gewählten Ausprägung als nicht funktionstüchtig. Es kam daher in allen Ländern dieses Modells bald zu Reformmodifikationen und Reformrestriktionen, zu immer neuen „Reformen der Reform“. In einigen Ländern, etwa in der UdSSR, konnte der durch die Reform geschaffene Spielraum für Entscheidungen auf unteren Verwaltungsebenen und der Ebene der Betriebe nicht einmal vorübergehend voll genutzt werden. Die Wirtschaftsverwaltung wehrte sich gegen den ihr verordneten Funktionsverlust und praktizierte vielfach im Stile der alten Leitungsverfahren weiter, teilweise

stärkerem Maße zentralisiert bleiben sollten. Zur Durchsetzung seiner wirtschaftspolitischen Ziele sollte sich der Staat stärker als früher auf indirekte Mittel der Geld- und Finanzpolitik stützen, doch sollten — zumindest für eine Übergangszeit — auch noch direkte Eingriffe in den betrieblichen Entscheidungsprozeß möglich sein. Beibehalten werden sollte die sozialistische Eigentumsordnung. Dies und der ausgeprägte Staatsinterventionismus unterscheiden die marktwirtschaftlichen Reformmodelle in Osteuropa deutlich von westlichen Formen der Marktwirtschaft. Das Lenkungsmodell der tschechoslowakischen und der ungarischen Reformen kann daher zu Recht als „sozialistische“ Marktwirtschaft gekennzeichnet werden.

Für die Wirtschaftsreform in der ČSSR war schließlich noch kennzeichnend, daß sich der Übergang von Entscheidungsbefugnissen auf die Ebene der Betriebe mit dem Ausbau von Mitbestimmung in Form der sogenannten „Werktätigenräte“ verbinden sollte. Diese stellten aufsichtsratsähnliche Gremien dar, in denen Arbeiter, aber auch Repräsentanten der Betriebsleitungen und staatlicher Organe sowie der Banken vertreten waren. Die mit den Werkstättenräten verbundene Demokratisierung der gesellschaftlichen Machtstruktur vor allem war es, was den „Prager Frühling“ so gefährlich für die kommunistischen Machthaber machte.

Rückzug von der Reform

weil sich auch die Leitungsmethoden der zentralen Wirtschaftsführung ihr gegenüber nicht geändert hatten. In anderen Ländern, etwa in der DDR, war tatsächlich zumindest zeitweise ein größerer Dezentralisierungsgrad entstanden, bevor an der Wende zu den siebziger Jahren die wirtschaftspolitischen Weichen auf Umkehr gestellt wurden.

Es war vor allem die fehlende innere Folgerichtigkeit der Reformen, die viele ihrer einzelnen Elemente nicht zum Zuge kommen oder bald an Wirkung verlieren ließen. So schrieb der bekannte, aus Polen emigrierte Wirtschaftswissenschaftler Janusz Zielinski: „Wir haben nicht die Möglichkeit ins Auge gefaßt, daß anstelle einer Verwandlung des traditionellen Wirtschaftssystems durch das Profitmotiv das traditionelle Wirtschaftssystem das Profitmotiv verändern bzw. ‚neutralisieren‘ würde, wie es tatsächlich geschah.“²⁾

²⁾ Janusz G. Zielinski, On System Remodelling in Poland: A Pragmatic Approach, in: Soviet Studies, vol. XXX, no. 1, January 1978, S. 7.

Die Schwäche der Wirtschaftsreformen der sechziger Jahre (wie der anschließenden Reformpolitik) ist teilweise darauf zurückzuführen, daß keine Theorie geschaffen worden war, die zur Klärung der Funktionsproblematik teildezentralisierter Planungssysteme beitragen und das zur Gewährleistung von Systemstabilität und Funktionsverbesserung notwendige Minimum konsistenter Reformmaßnahmen bestimmen konnte. Bestand das Wesen der Reform darin, zentrale Wirtschaftsplanung mit erweitertem Entscheidungsspielraum der Betriebe zu verbinden, so mußte einer Analyse der Wechselbeziehungen zwischen den Betrieben bzw. Vereinigungen und den Behörden der Wirtschaftsleitung einerseits der horizontalen Abstimmungsprozesse der Betriebe untereinander andererseits eine große Bedeutung zukommen. Aus vielen Gründen wurde eine solche Analyse allenfalls ansatzweise in Angriff genommen. Dabei gab es allerdings Unterschiede von Land zu Land. Die Entwicklung reformadäquater wirtschaftspolitischer Theorien ging in Polen, Ungarn und der ČSSR sicher weiter als in der UdSSR, Bulgarien und Rumänien.

Auf der anderen Seite wurde die Bedeutung einzelner, der Reform vorangegangener Experimente überschätzt. Es blieb weitgehend unberücksichtigt, daß sich die Ergebnisse solcher Experimente aufgrund einer Reihe subjektiver und objektiver Faktoren nur bedingt auf die Gesamtwirtschaft übertragen lassen. Zu den objektiven Faktoren zählen die Wahl meist ohnehin leistungsfähiger Betriebe zu Experimentierbetrieben, die den Betrieben bei Experimenten vielfach angebotenen Sonderbedingungen und die effizientere administrative Kontrolle bei einer begrenzten Zahl von Experimentierbetrieben. Zu den subjektiven Faktoren mag die besondere Motivation der Manager in Experimentierbetrieben gehören, die wissen, daß sie eine besondere Aufgabe wahrnehmen.

Die begrenzten Ergebnisse der Wirtschaftsreformen kommen nicht überraschend: Die Änderungen, die die Wirtschaftsreformen und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der nachfolgenden Jahre gebracht haben, berührten wohl die konkrete institutionelle Ausgestaltung von Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsverwaltung, nicht jedoch den Funktionsmechanismus des zentral-administrativen Systems. Dadurch, daß die Grundstruktur des traditionellen Modells sowohl im überbetrieblichen als auch im betrieblichen Bereich erhalten blieb, wurden auch der Wirtschaftsprozess und alle mit ihm verbundenen Mängel kaum verändert. Die Störungen des alten Systems, die die Reformen beheben sollten,

wurden nur teilweise beseitigt, vielfach verlagert, manchmal sogar noch gesteigert.

Eine Verschlechterung der Wirtschaftsleistung trat vor allem dadurch ein, daß es nicht gelang, zugleich mit der Dezentralisierung ökonomisch sinnvolle Maßstäbe für dezentrale Entscheidungen der Betriebe anzubieten. Insbesondere traten Widersprüche zwischen den größeren Entscheidungsfreiheiten der Unternehmen und dem Leistungsvermögen der Preissysteme auf. Die starren und vielfach veralteten Preisstrukturen informierten die Betriebe nur schlecht über die Bedarfs- und Kostenverhältnisse in der Volkswirtschaft. Die Betriebe trafen Fehlentscheidungen; Rezentralisierungen waren die logische Konsequenz.

Der bedeutende sowjetische Wirtschaftswissenschaftler Nowoschilow hat diese Zusammenhänge einmal klar umrissen: „Wenn die Preise nicht die für ökonomische Entscheidungen erforderlichen Informationen liefern, dann muß die noch fehlende Information eben in Form einer administrativen Weisung gegeben werden.“³⁾

In dieser Situation stand die politische Führung in Osteuropa vor der Alternative, mit der Dezentralisierung weiterzugehen, eine echte marktwirtschaftliche Steuerung herzustellen und zu diesem Zweck auch ein elastisches, marktbezogenes Preissystem zu schaffen oder erneut zu rezentralisieren und den Ausweg in einer Verbesserung der Verwaltungsorganisation und einer Modernisierung der Planungstechniken zu suchen. Bis auf Ungarn und Jugoslawien sind alle osteuropäischen Länder den Weg einer Rückkehr zu mehr Zentralismus gegangen. Dieser Rückzug von der Reform vollzog sich in den einzelnen Ländern allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und Rhythmus. In der UdSSR war der Rückschlag weniger entscheidend als in der DDR, weil die Reform nicht so ausgeprägt war. In der DDR erfolgte der Rückzug mehr in Form stufenweiser Rezentralisierungsmaßnahmen, in Polen war eher ein Kreislauf wiederholter Reformversuche, „halber Kehrtwendungen“, mit immer wieder folgenden Rückschlägen und zunehmender Leistungsschwäche zu beobachten: „Das Paradoxe an der polnischen Situation um 1975 und danach bestand darin, daß sich der Wirtschaftsmechanismus, als die Wirtschaft mit wachsenden Schwierigkeiten zu kämpfen hatte ... und dringend der Möglichkeit bedurfte, Ressourcen besser zu nutzen, in

³⁾ V. V. Nowoschilow, Problemy planovogo cenoobrazovanija i reforma upravlenija promyšlennost'ju, in: Ekonomika i matematičeskie metody, 1966, H. 3, S. 328.

einem Zustand der Unordnung befand.“⁴⁾ W. Brus hält es für möglich, „daß die Konzeption der schrittweisen Reform zu diesem Rückschlag beitrug. Erstens schien eine teilweise und allmähliche Einführung der Reform weniger konzeptionelle und institutionelle Vorbereitungen erforderlich zu machen, was wohl die Qualität der vorgeschlagenen Lösungen beeinträchtigt; zweitens war der Mangel an Übereinstimmung zwischen den nebeneinander bestehenden neuen und alten Vorschriften bei der Planung, bei den Zuteilungsverfahren, bei der Prämienverteilung usw. unvermeidbar; drittens war es viel leichter — da das alte System keineswegs abgebaut war —, bei der ersten Hürde zurückzuweichen, besonders bei all dem politischen Mißtrauen gegenüber langwierigen Reformen.“⁵⁾

Neben den inneren Unstimmigkeiten der begrenzten Reformen wirkten auch neue wirtschaftliche Schwierigkeiten auf die skizzierte Rezentralisierung hin. Im Laufe der siebziger Jahre kam es immer wieder zu Entwicklungsstörungen, die sich vor allem in rückläufigem Wachstumstempo, unzureichender Produktivitätsentwicklung sowie in Ungleichgewichten in Binnenwirtschaft und außenwirtschaftlichen Beziehungen niederschlugen. Diese Störungen trafen auf politische Führungen, die nach wie vor ehrgeizige Ziele verfolgten und ihren Volkswirtschaften nicht die für Erholung und tiefgreifende Reform notwendige Atempause gönnen wollten. Der Druck auf die Wirtschaft nahm zu; es fehlte an Reserven, die zum Ausgleich auftretender Engpässe eingesetzt werden konnten; Rezentralisierungen im ökonomischen Entscheidungsprozeß waren die Konsequenzen. In der UdSSR beispielsweise fiel der Beginn der Rezentralisierung in das Jahr 1969, in dem das Wachstum der Industrieproduktion einen Tiefstand zu verzeichnen hatte. Auch in der DDR zeigten sich 1969 und 1970 zahlreiche Engpässe. Doris Cornelsen vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung beschrieb die Folgen: „Der Entscheidungsspielraum der Betriebe sowie die Kompetenzen der VVB und anderer mittlerer In-

stanzen wurde eingeschränkt, die direkte staatliche Leitung verstärkt, die Zahl der den Betrieben vorgegebenen Plankennziffern erhöht und die indirekte Steuerung modifiziert: die Phase des ‚Neuen ökonomischen Systems‘ hatte ihr Ende gefunden.“⁶⁾

Schließlich wirkten auch weltwirtschaftliche und weltpolitische Faktoren auf den Prozeß der Wirtschaftsreformen in Osteuropa ein. Hatten Entspannungspolitik und weltwirtschaftliche Öffnung der osteuropäischen Volkswirtschaften die Reformentwicklung begünstigt, so müssen und mußten von außenpolitischen Spannungen und Störungen der Weltwirtschaft reformbremsende Effekte ausgehen.

Die stark gestiegenen Ölpreise wirkten sich gleich von zwei Seiten ungünstig auf viele osteuropäische Länder und den Prozeß der Wirtschaftsreformen aus: Vom Westen her drohte die Gefahr der importierten Inflation und zwang zu mehr Zentralismus in der Preispolitik. Dies gilt z. B. für Polen, wo man versucht hatte, im Zuge der Wirtschaftsreformen einen Zusammenhang zwischen Binnen- und Weltmarktpreisen herzustellen. Vom Osten her zwangen die höheren Preise für sowjetisches Erdöl zur Konzentration der wirtschaftlichen Kräfte auf die Sicherstellung der zum Bezahlen des sowjetischen Erdöls erforderlichen Mehrproduktion.

Es ist nicht unwahrscheinlich, daß auch von der 1979/80 eingetretenen Verschärfung der außenpolitischen Lage — Stichwort sowjetische Truppen in Afghanistan — zumindest für die sowjetische Wirtschaftsplanung neue zentralisierende Effekte ausgehen. Außenpolitische Spannung bedeutet einmal mehr Druck auf die wirtschaftlichen Ressourcen aufgrund steigender Anforderungen der Rüstung. Spannung begrenzt aber auch die Handlungsreserven der Führung und legt es nahe, wirtschaftlichen Schwierigkeiten eher mit straffer Leitung als mit risikoreichen Reformen zu begegnen.

Was blieb?

Bedeutet der skizzierte Rückzug von den Reformen nun die völlige Rückkehr zum status quo ante, zu den Wirtschaftssystemen der frü-

hen sechziger Jahre? Dies keineswegs. Eine Reihe von Veränderungen in Wirtschaftspolitik und Wirtschaftssystem sind erhalten geblieben und dürften wohl auch irreversibel sein.

⁴⁾ Włodzimierz Brus, Ziele, Methoden und politische Determinanten der Wirtschaftspolitik Polens 1970—1976, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1978, Nr. 49, S. 45.

⁵⁾ Włodzimierz Brus, a. a. O., S. 44f.

⁶⁾ Doris Cornelsen, DDR, in: Hans-Hermann Höhmann (Hrsg.), Die Wirtschaft Osteuropas und der VR China, 1970—1980. Bilanz und Perspektiven, Stuttgart 1978, S. 60.

So präsentieren sich die Planungssysteme Osteuropas heute trotz aller Abbremsung der Reformen als modernere, stärker aufgelockerte Formen der Planwirtschaft als das stalinistische Ausgangsmodell. Die Organisation ist verbessert; es wurden neue Planungsverfahren entwickelt; auch in der Betriebsplanung wurde manche Ungereimtheit überwunden.

All diese Veränderungen haben jedoch den Grundcharakter der zentral-administrativen Wirtschaftssysteme nicht verändert. Nur Ungarn stellt heute eine Ausnahme dar, wenn man von Jugoslawien absieht, das den Weg zu einem eigenen Wirtschaftssystem schon in den fünfziger Jahren angetreten hatte. Das dritte Land mit einem marktwirtschaftlichen Reformkonzept, die ČSSR, mußte ja schon bald nach 1968 auf den von der UdSSR vorgegebenen konservativen Kurs der Wirtschaftspolitik einschwenken: „Die Darstellung der Leitungsorgane, der Planungsinstrumente sowie der Preis- und Lohnproblematik macht deutlich, daß die Mittel der Wirtschaftspolitik, die in der Tschechoslowakei in den siebziger Jahren eingesetzt wurden, dem zentral-administrativen Lenkungsmodell entsprechen. Allerdings ist im Vergleich zur Vorreformperiode der fünfziger Jahre die damalige zentralisierte Planung durch administrativ festgelegte verbindliche Kennziffern einer stärkeren Anwendung von ‚Ware-Geld-Instrumenten gewichen.“⁷⁾

Auch in Ungarn kann sicher nicht von einer zügigen Transformation in die sozialistische Marktwirtschaft gesprochen werden. Die ungarische Wirtschaftsführung versuchte vielmehr, einen vorsichtigen Reformkurs zu steuern und vor allem auch die politischen Risiken des tschechoslowakischen Reformprozesses zu vermeiden. Dies kam schon in der behutsamen Formulierung zum Ausdruck, der „Neue ökonomische Mechanismus“ solle eine „nahtlose Verbindung der planmäßigen zentralen Lenkung der Volkswirtschaft mit der aktiven Rolle des Marktes auf der Basis der sozialistischen Eigentumsverhältnisse an den Produktionsmitteln“⁸⁾ schaffen, also nicht zu einem neuen Wirtschaftssystem führen. Das Leitbild einer marktwirtschaftlich geprägten Reform blieb jedoch stets verbindlich, und bald zeigten sich Ansätze zu einer wirklichen Systemveränderung. Die Rolle des Marktes als des In-

strumentes der kurz- und mittelfristigen Abstimmung der Produktions- und Distributionsprozesse hat sich wesentlich erweitert. Schon in den ersten Phasen der Reform wurde das System der von oben vorhergegebenen Planindikatoren wesentlich eingeschränkt.

Heute werden nur für einen geringen Prozentsatz des industriellen Produktionsvolumen direkte Plananweisungen gegeben, etwa für Exportprodukte (vor allem auch, um den Anforderungen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der UdSSR entsprechen zu können) und Erzeugnisse für den zivilen und militärischen Staatsbedarf. In einigen Produktionsbereichen, in denen es zu Versorgungsmängeln gekommen war, wurde das traditionelle System der material-technischen Versorgung aufrechterhalten. Relativ stark blieb der staatliche Einfluß auch im Bereich der Investitionspolitik. Jedoch wurden auch in diesem Bereich Schritte zu größerer Dezentralisierung eingeleitet. Im Bereich der Preispolitik wurde eine behutsame Dezentralisierung in Angriff genommen; hier, wie auch im Bereich des Außenhandels, kam es allerdings zu gewissen Rezentralisierungerscheinungen. Diese waren jedoch nicht als grundsätzliche Kursänderungen angelegt, sondern sollten vielmehr der Anpassung des „Neuen Ökonomischen Mechanismus“ an veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche (vor allem auch außenwirtschaftliche) Bedingungen dienen.

Der begrenzte Charakter der bisherigen Reformen auf der einen, die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Osteuropa auf der anderen Seite legen die Frage nahe, auf welche Grenzen wirklich tiefgreifende Reformen — Reformen, die zu marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismen führen — immer noch stoßen. Im Augenblick sieht es so aus, als gäbe es keine Alternative zu dem seit dem Beginn der siebziger Jahre verfolgten Kurs einer zwar pragmatisch, im Kern aber konservativ angelegten Wirtschaftspolitik. Wenn auch die unbefriedigende Wirtschaftslage in allen osteuropäischen Ländern die Suche nach neuen Reformkonzepten nahelegt, so gibt es doch gewichtige Faktoren, die weiterreichende Reformen — mit Polen als möglicher Ausnahme — auf absehbare Zeit blockieren⁹⁾. Versuchen wir, das Gewicht dieser Faktoren im einzelnen zu prüfen.

⁷⁾ Jiří Kosta, Ziele und Methoden der Wirtschaftspolitik in der Tschechoslowakei (1970—1978), in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1979, Nr. 43, S. 2.

⁸⁾ Aus einer ungarischen Veröffentlichung vom „Neuen ökonomischen Mechanismus“.

⁹⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden: Morris Bornstein, Economic Reform in Eastern Europe, in: Morris Bornstein (ed.), Comparative Economic Systems: Models and Cases, Homewood 1979, S. 307 ff.; Hans-Hermann Höhmann, The State and the Economy in Eastern Europe, in: Jack Hayward, R. N. Barki (ed.), State and Society in Contemporary Europe, New York 1979, S. 148ff.

Entscheidend sind vor allem die vielfältigen Befürchtungen der kommunistischen Führung.

Das ist einmal die Angst vor dem Verlust der politischen Kontrolle über die beherrschte Gesellschaft. Das traditionelle administrative Planungssystem ist in den Ländern Osteuropas von Anfang an ja auch als ein Mittel zur Herrschaftssicherung eingesetzt worden. Die Unterordnung weiter Teile der Gesellschaft unter die Anweisungen des Partei- und Staatsapparates sowie die weitgehende Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln schränkten die Spielräume für politische Demokratie und gesellschaftliche Mitbestimmung entscheidend ein und stabilisierten so die Herrschaft der kommunistischen Partei bzw. ihrer Führung. Eine Preisgabe des Systems vollzugsverbindlicher Wirtschaftsplanung würde zugleich auch eine Preisgabe eines wesentlichen Teils der von der kommunistischen Führung ausgeübten Macht und Kontrolle mit sich bringen. Die Erfahrungen des „Prager Frühlings“ haben zudem gezeigt, wie leicht eine umfassende Wirtschaftsreform in andere Bereiche der Gesellschaft übergreifen und die Substanz kommunistischer Machtssysteme in Frage stellen kann. J. Kosta folgert: „Die tschechoslowakische Wirtschaftspolitik der späten siebziger Jahre ist nach wie vor durch das Spannungsverhältnis zwischen den ökonomischen Wachstums- und Effizienzerfordernissen einerseits und den politischen Herrschaftsinteressen der Machthaber andererseits geprägt. Während die ökonomische Funktionsfähigkeit mehr Dezentralisierung, Flexibilität und außenwirtschaftliche Offenheit verlangt, erfordert das Fortbestehen des Machtmonopols der Funktionsbürokratie nach wie vor zentralistisch-autoritäre Entscheidungsstrukturen und eine gewisse Abgeschlossenheit der Binnenwirtschaft gegenüber der Außenwelt.“¹⁰⁾

Für die Sowjetunion hat das innenpolitische Kontrollproblem noch einen nicht zu unterschätzenden nationalitätspolitischen Aspekt: Das zentral-administrative Planungs- und Lenkungssystem in seiner gegenwärtigen Form der Wirtschaftsverwaltung durch hierarchisch gegliederte Branchenministerien ist das wirksamste und zugleich geräuschloseste Mittel russischer Hegemonialpolitik innerhalb der UdSSR. Die Institution des zentralen, von Moskau aus gesteuerten Ministeriums mit untergeordneten Verwaltungsstellen, Betrieben

und Vereinigungen im ganzen Lande gestattet es, Russifizierungspolitik sozusagen im Rahmen innerbehördlicher Personalpolitik zu betreiben. „Sozialistische Marktwirtschaft“ brächte dagegen zwangsläufig das lokale — und damit auch das nationale — Element stärker ins Spiel. Ebenso könnte nach allen internationalen Erfahrungen durch Marktwirtschaft auch das Wohlstandsgefälle zwischen armen und reichen Regionen der UdSSR verstärkt werden, was eine erhebliche politische Sprengkraft haben und den Bestand der UdSSR als einheitlicher Großmacht gefährden könnte.

Zur Angst vor einem Verlust politischer Kontrolle kommt die Angst vor einer Einbuße wirtschaftlichen Einflusses¹¹⁾. Im Mittelpunkt kommunistischer Wirtschaftspolitik hat immer das Streben nach raschem wirtschaftlichem Wachstum und die Sicherung einer breiten ökonomischen Basis für die Rüstung gestanden. Zwar wird heute überall in Osteuropa der Konsum in stärkerem Maße gefördert als früher, doch ist der Übergang zu marktwirtschaftlichen Lenkungssystemen für die politische Führung mit dem Risiko verbunden, daß sich die persönlichen Ziele der Konsumenten dann zu sehr vor die wachstums- und rüstungspolitischen Ziele der Regierungen schieben würden.

Die sowjetische Führung hat zudem gute Gründe anzunehmen, daß sich die Entwicklungsrückstände des sibirischen Wirtschaftsraumes mit dem Instrumentarium zentraler Wirtschaftslenkung leichter überwinden lassen als mit der „sozialistischen Marktwirtschaft“. Die Lösung dieser Entwicklungsaufgabe ist ja für die UdSSR von heute von großer wirtschaftlicher und geo-strategischer Bedeutung, umrissen mit den Stichworten: Rohstoff- und Energieversorgung sowie sowjetisch-chinesischer Konflikt. Eine marktwirtschaftliche Reform würde eine zügige Entwicklung des sibirischen Wirtschaftsraumes mit großer Wahrscheinlichkeit erheblich verzögern. Nur wenn hohe Subventionen gezahlt werden könnten, wären marktwirtschaftliche Unternehmen zu Investitionen unter den ungünstigen, mit hohen Kosten verbundenen Produktionsbedingungen des sibirischen Wirtschaftsraumes bereit. Solche Subventionen setzen aber einen leistungsfähigen Staatshaushalt voraus, der vermutlich erst im Laufe der Zeit geschaffen werden könnte.

¹⁰⁾ Jifi Kosta, a. a. O., S. 3.

¹¹⁾ Vgl. Morris Bornstein, a. a. O.

Noch in einer anderen Hinsicht ist das Risiko einer umfassenden Reform im Sinne eines Übergangs zur marktwirtschaftlichen Lenkung in der UdSSR viel größer als in den kleineren und strukturell ausgeglicheneren Volkswirtschaften Osteuropas. Die Tatsache, daß die Sowjetunion jahrzehntelang ohne Rücksicht auf marktwirtschaftliche Bedarfs- und Kostenstrukturen mit einem planwirtschaftlichen Lenkungssystem entwickelt wurde, belastet jede weiterreichende Reform mit hohen Umstellungsrisiken. Für die Weltmacht Sowjetunion, die ihrer internationalen Rolle nur unter Anspannung aller wirtschaftlicher Kräfte gerecht werden kann, ist die Gefahr zumindest zeitweilig auftretender wirtschaftlicher Rückschläge zu groß, um die sowjetische Führung auf zukünftig vielleicht mögliche, aber ungewisse Reformfolge setzen zu lassen. Dies gilt vor allem in einer Zeit, in der neue außenpolitische Spannungen als Folge des sowjetischen Einmarsches in Afghanistan vermutlich verstärkte rüstungswirtschaftliche Belastungen mit sich bringen.

Allen osteuropäischen Volkswirtschaften drohen im Falle marktwirtschaftlicher Reformen schließlich stabilitätspolitische Gefahren. Eine Marktwirtschaft kann nicht ohne bewegliche Preise funktionieren. Der bereits heute auf den Konsumgütermärkten, aber auch im Produktionsmittelbereich bestehende inflationäre Druck würde dann jedoch in noch stärkerem Maße als bereits heute von zurückgestauter oder versteckter Inflation in offene Inflation umschlagen. Die wirtschaftlichen und — nach den polnischen Ereignissen 1970/71, 1976 und 1980 — auch die politischen Risiken einer solchen Entwicklung liegen auf der Hand. Auch wäre im Falle eines Übergangs zur Marktwirtschaft zumindest zeitweise mit Arbeitslosigkeit zu rechnen — eine für sozialistische Systeme allein aus ideologischen Gründen kaum zu akzeptierende Perspektive.

Der sowjetischen Führung droht im Falle einer tiefgreifenden marktwirtschaftlichen Reform neben dem innenpolitischen auch ein außenpolitischer Kontrollverlust. Außenpolitisch betrachtet ist die administrative Planwirtschaft ja das wichtigste Instrument der Integrationspolitik im Rahmen des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ und dient damit zugleich als Mittel sowjetischer Hegemonialpolitik. Administrative Planwirtschaft sichert dabei dreierlei: Einmal wird ein beträchtlicher Teil der Wirtschaftspotentiale der kleineren RGW-Länder durch bilaterale Plankoordination an die UdSSR gebunden. Auf diese Weise kann die UdSSR zweitens vom technischen Fortschritt in den weiter entwickelten RGW-

Ländern DDR und ČSSR profitieren. Dies ist wiederum in einer Zeit von besonderer Bedeutung, in der außenpolitische Spannungen den sowjetischerseits angestrebten West-Ost-Transfer moderner Technologie zu behindern drohen. Drittens wird schließlich durch zwischenstaatliche Plankoordination in Osteuropa ein großer Teil der internationalen Wirtschaftsverflechtung der UdSSR planbar gehalten. Der Übergang zur sozialistischen Marktwirtschaft in den Ländern des RGW mit der damit verbundenen Möglichkeit einer freieren Wahl von Handelspartnern auf westlichen Märkten würde die ökonomische, darüber hinaus aber auch die außenpolitische Vormachtstellung der UdSSR in Osteuropa gefährden.

Auch durch ideologische Vorstellungen wird der Reformspielraum der kommunistischen Führungen in Osteuropa immer noch eingengt. Zwar sind im Verlaufe der Reformentwicklung seit Mitte der sechziger Jahre eine ganze Reihe traditioneller ideologischer Anschauungen aufgegeben oder revidiert worden. Marxismus als ideologisches Grundkonzept ist — wie die sozialistische Weltbewegung zeigt — heute sehr unterschiedlich interpretierbar und kann wie etwa in Jugoslawien auch mit einem marktwirtschaftlichen Lenkungssystem verbunden werden. In den meisten Ländern Osteuropas — und vor allem in der UdSSR selbst — ist allerdings gegenwärtig eine konservative Spielart des Marxismus-Leninismus vorherrschend, die eine solche Elastizität der Interpretation noch nicht erreicht hat. Vor allem die ideologischen Grundpostulate der Planbarkeit und der Harmonie wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen in sozialistischen Gesellschaften konservieren das bestehende Planungssystem und behindern die Entwicklung marktwirtschaftlicher Lenkungsinstrumente. Denn die Anerkennung des Marktes als Instanz gesellschaftlicher Lenkung beinhaltet ja zugleich die Anerkennung der Grenzen der Planbarkeit und der Möglichkeit von Konflikten auch auf der Basis sozialistischer Eigentumsverhältnisse.

Schließlich begrenzt auch die starke Überalterung der Führung in vielen Ländern Osteuropas die Offenheit für Reformen. Einmal ist das Alter ohnehin mehr eine Lebensstufe des Bewahrens als des Veränderns. Hinzu kommt, daß die überalterte Führung auch aufgrund ihrer Ausbildung und beruflichen Erfahrung mehr am Leitbild des Planungsingenieurs als des Unternehmers orientiert ist. Schließlich begrenzt das Alter den Zeithorizont der Führung: Die Chance, die Wirtschaft durch einen längerwährenden und schwierigen Reform-

prozeß hindurchzusteuern, ist gering, das Risiko zu scheitern, groß. Dies gilt in Anbetracht der schwierigen Wirtschaftslage und der unausgeglichene Wirtschaftsstruktur der UdSSR vor allem für die sowjetische Führung.

Neue wirtschaftspolitische Leitvorstellungen können wohl nur im Falle eines Generationswechsels der Führung zum Tragen kommen. Die institutionelle Starrheit kommunistischer Machtsysteme begrenzt eine raschere „Eliten-

zirkulation“ aber ebenso wie das Fehlen einer einflußreichen öffentlichen Meinung und die Abwesenheit einer kritischen und zugleich informativen Presse. Hieraus darf jedoch kein falscher Schluß gezogen werden: Eine neue, moderne Führung wäre zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für tiefgreifende Reformen. Viele Umstände weisen darauf hin, daß auch moderne Politiker am gegenwärtigen, restriktiven Kurs der Wirtschaftspolitik festhalten würden.

Andere Grenzen

Eine umfassende Wirtschaftsreform trifft jedoch nicht nur auf den Widerstand der politischen Führungen. Sie findet auch wenig Gegenliebe bei den von einer solchen Reform in ihrer sozialen Stellung betroffenen Gruppen der osteuropäischen Gesellschaften. Dies gilt vor allem für die Verwaltungsbürokratie, die im Falle eines Übergangs zur Marktwirtschaft um ihre Positionen bangen muß.

Es soll jedoch betont werden, daß die großen gesellschaftlichen Gruppen, deren soziale Stellung von Reformmaßnahmen betroffen würde, nicht homogen sind. Innerhalb dieser Gruppen gibt es Unterschiede sowohl in bezug auf die zu erwartenden Nachteile als auch in bezug auf die Möglichkeit, die Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder im eigenen Interesse zu beeinflussen und die Reformen voranzutreiben oder zu bremsen. Dies gilt für Betriebsleiter und Arbeiter ebenso wie für die Funktionäre des Staats- und Parteiapparates. Die Funktionäre der unteren Verwaltungsebenen fürchten aber marktwirtschaftliche Reformen sicher in höherem Maße als die Hochbürokratie, die auch im Falle einer stärker ausgeprägten Reform Macht und Einfluß behalten würde.

Die Bürokratie befürchtet sowohl einen Verlust an Kompetenzen als auch einen Verlust an Privilegien, die ihr neben dem sozialen Status auch erhebliche Einkommensvorteile sichern. So hat die Bürokratie etwa bevorzugten Zugang zu vergleichsweise billigen Konsumgütern und Dienstleistungen. Ihr stehen eigene Einkaufsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie hat Zugang zu Restaurants, vor denen andere Bürger Schlange stehen müssen. Sie genießt auch eine Reihe völlig kostenloser Vorteile, wie etwa das Verfügen über einen Dienstwagen. Diese Schicht mittlerer und höherer Partei- und Staatsfunktionäre macht mit Sicherheit ihren Einfluß im politischen Ent-

scheidungsprozeß gegen eine umfassende Reform geltend.

Auch Reformen *innerhalb* des bestehenden administrativen Planungssystems, die zur Anwendung neuer Organisationsformen oder Planungsmethoden führen, ohne die Grundlagen des Systems zu verändern, stoßen vielfach auf Widerstand. So ist etwa bei altgedienten Verwaltungsfunktionären eine deutliche Abneigung gegen eine zu weitgehende Einführung moderner mathematischer Planungsverfahren festzustellen. Denn eine solche Modernisierung wäre für die alten Verwaltungsroutiniers ja mit der Gefahr verbunden, gegen jüngere, für mathematische Planungsverfahren besonders ausgebildete Fachleute ausgetauscht zu werden.

Zwiespältig sind die Betriebsleiter gegen eine weitergehende Reform eingestellt. Häufige Klagen in der osteuropäischen Presse verdeutlichen, daß viele Manager mit dem bestehenden System der Betriebsplanung unzufrieden sind. Diese Unzufriedenheit findet ihre Ursache aber kaum in einer generellen Ablehnung des traditionellen Systems und führt folglich auch kaum zu dem Wunsch, administrative Planung durch Marktwirtschaft zu ersetzen. Ursächlich für die Klagen der Betriebsleiter sind eher manche Widersprüche im bestehenden System als dieses selbst. Die Schwierigkeit, alle Planungsaufgaben der verschiedenen Behörden gleichzeitig zu erfüllen, das immer neu sich stellende Problem, die optimale Mischung zwischen Erfüllung und Nichterfüllung der Pläne zu finden, die häufigen Planänderungen, die chronischen Unregelmäßigkeiten in der Belieferung mit Material und Ausrüstungen — all dies läßt die Betriebsleiter durchaus Veränderungen erhoffen: Veränderungen zur Gewährleistung von mehr Planstabilität und kontinuierlicher Belieferung mit Produktionsmitteln, aber Veränderungen *in-*

nerhalb des bestehenden Systems. Marktwirtschaftliche Reformen dagegen brächten neue Risiken für das Management mit sich. Der Markt erfordert unternehmerisches Handeln. An solches sind die Betriebsleitungen jedoch nicht gewöhnt. Der Markt erfordert Rentabilität. Diese ist aber aufgrund von Verhältnissen, auf die die Betriebe selbst keinen Einfluß haben, oft nur schwer zu erzielen. Wer in einem abgelegenen Gebiet der UdSSR unter ungünstigen Kostenbedingungen wirtschaften muß, tut sich eben schwer mit der Rentabilität. So hängt die Einstellung der Betriebsleiter zur Reform in starkem Maße von der wirtschaftlichen Lage ihrer Betriebe, von den mutmaßlichen Auswirkungen einer Reform auf die Ertragssituation der Betriebe und von den eigenen Fähigkeiten ab, unternehmerische Initiative zu entfalten. Nur dynamische Persönlichkeiten im Management osteuropäischer Betriebe dürften unter solchen Bedingungen zu den Befürwortern tiefgreifender Reformen gehören.

Etwas anderes kommt hinzu: Das traditionelle Planungssystem schränkte zwar den Spielraum unternehmerischer Entscheidungen stark ein, schützte andererseits aber auch die Betriebsleiter vor zu weitgehender Mitbestimmung „von unten“ seitens der Arbeiter und ihrer Vertretungen in den Betrieben. Innerhalb einer sozialistischen Gesellschaft könnte — wie etwa die Beispiele Jugoslawiens und des „Prager Frühlings“ zeigen — eine stärkere Zentralisierung von Entscheidungen früher oder später zu mehr Mitbestimmung führen und den Entscheidungsspielraum des Managements wieder einschränken.

Auch für die Arbeiterschaft würde eine weitreichende Reform nicht nur Vorteile bringen. Gewiß sind die Arbeiter in den Ländern Osteuropas als Konsumenten an einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Leistung, an Lohnerhöhungen, an einem vermehrten Konsumgüterangebot, an höherer Qualität und an einem besseren Sortiment der Bedarfsgüter interessiert. Insofern stimmen Stoßrichtung der Reform und Bevölkerungsinteressen überein. Auf der anderen Seite muß eine marktwirtschaftliche Reform, soll sie erfolgreich sein, mit einem höheren Maß an Mobilität der Arbeitskräfte und leistungsorientierten Lohnunterschieden verbunden sein. Dies könnte der Verlust des Arbeitsplatzes und Einkommenseinbußen bedeuten. Eine Reform aber, die mit solchen Nachteilen für die Bevölkerung verbunden wäre, stieße zumindest auf das Mißtrauen und den Widerstand jener Teile der Arbeiterschaft, die die Auswirkungen der Reform besonders zu befürchten hätten. Die Ar-

beiterunruhen in Polen sprechen hier eine deutliche Sprache. Sie standen in unmittelbarem Zusammenhang mit Preissteigerungen und Änderungen im Lohnsystem und zwangen die Führung des Landes dreimal zum Rückzug.

Auch in Ungarn kam es Anfang der siebziger Jahre zur Unzufriedenheit weiter Kreise der Arbeiterschaft über Lohnunterschiede, die zwar den Gesetzmäßigkeiten der Wirtschaftsreform entsprachen, die traditionell auf mehr Gleichheit angelegte Struktur der Einkommensverteilung aber zu verändern begannen. Auch hier war ein Rückzug in der Reformpolitik unvermeidlich.

Fassen wir die Ergebnisse unserer Untersuchung zusammen und ziehen wir Bilanz: Trotz anhaltender wirtschaftlicher Schwierigkeiten hält Osteuropa am planwirtschaftlichen System fest. Gehen von den Wachstums- und Strukturproblemen auch nach wie vor zahlreiche Reformanstöße aus, so erweisen sich doch andererseits die Grenzen für umfassende Reformen auf längere Sicht als unüberschreitbar. Diese Grenzen sind besonders eng in der Sowjetunion, aber auch die anderen Volkswirtschaften Osteuropas sind zu einem neuen wirtschaftspolitischen Aufbruch gegenwärtig weder bereit noch in der Lage. Reformen in diesen Ländern stoßen auf innere Barrieren und nicht zuletzt auch auf den Widerstand der UdSSR. Es ist kaum wahrscheinlich, daß die Sowjetunion umfassende Wirtschaftsreformen in den Ländern des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ zuläßt, solange sie selbst nicht zu tiefgreifenden wirtschaftspolitischen Änderungen bereit ist. Auch die ungarische Entwicklung spricht nicht gegen diese Vermutung, denn es darf nicht übersehen werden, daß Ungarn für seinen „Neuen ökonomischen Mechanismus“ grünes Licht aus Moskau erhielt, bevor der „Prager Frühling“ die Reichweite umfassender Wirtschaftsreformen verdeutlichte. Umfassende Wirtschaftsreformen in Osteuropa würden ja nicht nur den außenpolitischen und wirtschaftlichen Einfluß der Sowjetunion schwächen, sie würden auch den Leitbild-Charakter des sowjetischen Sozialismus in Frage stellen.

Viele Fragen wirft allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Januar 1981) die Entwicklung in Polen auf. Hier ist aufgrund des starken Drucks der Bevölkerung auf Verbesserung des Lebensstandards und durch das Entstehen einer unabhängigen Gewerkschaftsbewegung eine neue Situation entstanden. Die polnische Führung, selbst noch nicht stabilisiert, ist in einer schwierigen Situation: Sie muß sowohl Stabilität und Fortschritt in der Wirtschaft si-

chern als auch Reformen durchführen, da das traditionelle Planungssystem in starkem Maße kompromittiert ist. Dennoch ist es zu früh, um von klaren Weichenstellungen in Richtung Marktsozialismus oder gar Arbeiter-selbstverwaltung zu sprechen. Die UdSSR wird bremsend Einfluß nehmen. Doch selbst wenn sich in Polen, von der Bevölkerung er-trotzt, Veränderungen im Wirtschaftssystem vollziehen, wird der im Prinzip konservative Zug der Wirtschaftspolitik in den anderen osteuropäischen Ländern sehr wahrscheinlich

beibehalten, ja sich eher verstärken, um die Gefahr ordnungspolitischer „Infektionen“ ab-zuwehren.

So ist aufs Ganze gesehen Wirtschaftsord-nungspolitik in Osteuropa heute eine Wirt-schaftspolitik ohne Alternative. Das prinzi-pielle Festhalten am planwirtschaftlichen System schließt partielle Veränderungen je-doch nicht aus. Die Ungunst der Wirtschafts-lage macht Osteuropa auch weiterhin zu ei-nem Feld anhaltender, zugleich aber begrenz-ter wirtschaftspolitischer Experimente.

Wirtschaftspolitik in der Tschechoslowakei

Konflikt zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und machtpolitischen Interessen

I. Einleitung

Für die Beantwortung der Frage, ob es zu dem System der zentral-administrativen Wirtschaftsplanung sowjetischer Prägung eine Alternative gibt, welche die sozialistischen Grundprinzipien ¹⁾ nicht sprengt, ist das *tschechoslowakische Beispiel* von besonderem Interesse. Denn gerade in diesem Land — insbesondere in seinem westlichen Teil (Böhmen-Mähren) — bestanden nach dem Zweiten Weltkrieg im Unterschied zu den übrigen osteuropäischen Gesellschaften besonders günstige Bedingungen für eine sozialistische Entwicklung, wie sie von den Theoretikern der Arbeiterbewegung prognostiziert worden war: ein hoher industrieller Reifegrad und das Vorhandensein bürgerlicher Verkehrsformen, folglich auch die Existenz jener sozialen Kraft, die Träger der Systemveränderung werden sollte, nämlich einer zahlenmäßig starken, politisch bewußten und gut organisierten Arbeiterschaft.

Hinzu kamen folgende weitere spezifischen historischen Bedingungen ²⁾: Die von der kommunistischen Partei (KPC) eingeleitete Transformationsstrategie konnte anfangs mit der Unterstützung weiter Bevölkerungskreise rechnen, so etwa einflußreicher Vertreter der Intelligenz, ferner derjenigen Umsiedler, die in die Grenzgebiete zogen, und schließlich vieler ehemaliger Landarbeiter und Kleinbauern, denen konfiszierter Boden von Großgrundbesitzern zugeteilt wurde. Forderungen einer „Demokratisierung“, „Nationalisierung“ und „planmäßigen Lenkung“ fanden auch insofern Sympathien bei breiten Teilen der Bevölkerung, als Erinnerungen an die Weltwirtschaftskrise, die negative Rolle der kapitalistischen Westmächte gegenüber der Tschecho-

slowakei zum Ende der 30er Jahre und die aktive Rolle der KPC im Kampf gegen den Hitler-Faschismus den *alternativen Wege* einer sozialistischen Planwirtschaft wünschenswert erscheinen ließen.

Die Kommunisten nutzten den so entstandenen Vertrauensvorschuß, der durch ihre Linie eines „eigenständigen Weges zum Sozialismus“ in der Periode von 1945 bis Anfang 1948 bestärkt wurde. Dieser autonome, den spezifischen tschechoslowakischen Bedingungen entsprechende Kurs wurde jedoch schon drei Jahre nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges von der nunmehr allein bestimmenden KPC aufgegeben.

Ohne auf die außen- und innenpolitischen Faktoren eingehen zu können, welche seit der zweiten Hälfte des Jahres 1947 eine radikale Abkehr von der eigenen Umgestaltung der alten Gesellschaftsordnung zugunsten einer kritiklosen *Übernahme des sowjetischen Modells* bedingten, sei hier festgestellt ³⁾: Im Zuge des ersten Fünfjahresplans (1949—1953) wurde sowohl die extensive Industrialisierungsstrategie der Sowjetunion als auch deren zentralistisches Planungsmodell lückenlos von der politischen Führung des Landes akzeptiert. Dies bedeutete: Vorrang der Schwerindustrie als Kern eines forcierten Wachstums der tschechoslowakischen Volkswirtschaft und als industrielle Basis der übrigen Ostblockländer; Enteignung der Produktions- und Dienstleistungsbetriebe bis zum letzten Friseurladen und deren Ersetzung durch Staatsbetriebe und (besonders in der Landwirtschaft) durch Genossenschaften; Einführung zentralistisch-befehlsartiger Lenkungsformen, die primär an naturalwirtschaftlichen Mengenkennziffern (Stückzahl, Kilogramm) orientiert sind und monetäre Rechengrößen (Preise, Löhne, Kosten) lediglich ergänzend anwenden; Aufbau vertikal-hierarchischer Entscheidungsinstanzen, die auf das Prinzip der autoritären Einzelleitung gestützt sind.

Das Aufpfropfen dieses Planwirtschaftsmodells auf die sozialökonomischen Strukturen

¹⁾ Zu den Grundprinzipien („konstitutiven Elementen“) eines sozialistischen Wirtschaftssystems zählt der Verfasser: a) gesellschaftliches Eigentum der kollektiv angewandten Produktionsmittel, b) planmäßige Lenkung der volkswirtschaftlichen Entwicklung, c) Verteilung individueller Konsumgüter primär nach Arbeitsleistung (dazu genauer: Jiří Kosta, *Sozialistische Planwirtschaft. Theorie und Praxis*, Opladen 1974, S. 9—11).

²⁾ Jiří Kosta, *Abriß der sozialökonomischen Entwicklung der Tschechoslowakei 1945—1977*, Frankfurt 1978, S. 10—31.

³⁾ Ebenda, S. 53—93.

der ČSSR erwies sich nach einiger Zeit als fatal. Zwar konnten in den 50er Jahren ungeachtet volkswirtschaftlicher Verschwendungerscheinungen und Versorgungslücken gewisse Wachstumserfolge verbucht werden⁴⁾. Dies war auf die Nutzung extensiver Ressourcen wie überschüssiger Arbeitskräfte und nicht erschlossener Rohstoffe zurückzuführen (wenngleich auch hier die Reserven weit geringer waren als in den meisten osteuropäischen Ländern). Den anfänglichen Aufschwung begünstigten weitere Faktoren der Nachkriegsperiode, wie der allgemeine Nachholbedarf, ein besonderes Engagement vieler Bürger in Erwartung der Aufbauperspektiven, die Nutzung des konfiszierten Vermögens u. a. m.

Nach Ausschöpfung all dieser Wachstumsressourcen verschlechterten sich jedoch die Bedingungen grundlegend und führten nach 1960 zu einem Eklat⁵⁾. In dieser Zeit ordnete die Staatsführung nach vorübergehender Lockerung des Planungssystems eine Rezentralisierung an, die mit der Aufstellung überzogener Planziele für den bevorstehenden dritten Fünfjahrplan (1961—1965) einherging. Die Konsequenz war ein völliger Zusammenbruch der Planung, der in gravierenden Engpässen im Produktions- und Konsumgüterbereich, in einer Stagnation der Wachstumsraten und insbesondere des Lebensstandards seinen Ausdruck fand. Im Jahre 1963 schrumpfte das Nationalprodukt (nach östlicher Definition ohne „nichtproduktive“ Dienstleistungen) um mehr als 2 %, die Versorgungslücken vergrößerten sich, die Krise war offenkundig.

Angesichts der sich rapide verschlechternden Lage in der tschechoslowakischen Volkswirtschaft fanden die Stimmen von Wirtschaftswissenschaftlern, die bereits zum Ende der fünfziger Jahre das zentralistische Planungssystem scharf kritisiert hatten, in zunehmendem Maße Resonanz⁶⁾. Sie waren es gewesen, die nach den ersten Schwierigkeiten der Jahre 1960/61 vor einer Rücknahme der von ihnen als halbherzig eingeschätzten Reformansätze von 1957/58 gewarnt hatten. Diese konsequenten Kritiker der „zentral-direktiven Planung und Leitung“ interpretierten die sich abzeichnenden Reibungsverluste und Engpässe primär als Produkte des alten Systems, während die Parteispitze zunächst die entgegengesetzte Argumentation vertrat, die da lautete: „Solange wir am Planzentrismus festhielten,

erzielten wir hohe Wachstumsraten, erst mit der Lockerung zentral-direktiver Planungsformen begann die Misere.“

Die Argumentation der Reformökonomenging von einer theoretischen Analyse der Wirkungsweise des „direktiven“ — d. h. befehlsartigen — Planungssystem aus⁷⁾. Der hohe Zentralisierungsgrad der wirtschaftlichen Entscheidungen sei zum einen im Hinblick auf die Komplexität der *Informationen* nicht zu bewältigen. Mit wachsender Zahl und Variabilität der ökonomischen Prozesse nehme die Quantität und die Veränderungsrate der Informationsströme zwangsläufig zu. Die Bewältigung der Informationsprobleme erfordere mithin dezentrale Entscheidungsstrukturen. Zum anderen führe die Logik der verbindlichen Planungsaufgaben, die der Betrieb von den übergeordneten Planungsinstanzen erhält, bei gegebener Ressourcen- und Güterknappheit zu wachsenden *Interessendivergenzen* zwischen den zentralen Planorganen und den Produktionseinheiten: Die Unternehmensleitung sei an einem möglichst niedrigen Produktionsoll und an möglichst hohen Zuteilungen von Arbeitskräften, Material und Investitionsmitteln interessiert, mit anderen Worten: an „weichen Plänen“. Da nun die übergeordneten Planungsinstanzen auf die Informationen der Betriebe angewiesen sind und deren Realitätsgehalt im Detail nicht überprüfen können, müssen sie eventuelle Fehlinformationen in Kauf nehmen. Die Betriebe können auf diese Weise niedrigere Produktionsaufgaben und höhere Arbeits- bzw. Kapitalzuteilungen erreichen, wodurch Effizienzverluste im System eingebaut sind. Sowohl das Problem der Informationsbewältigung als auch das der Austragung von Interessenwidersprüchen sei, so die Argumente der Reformen, viel eher durch regulierte Marktbeziehungen zu lösen als durch zentral-administrative Planung.

Die gravierende Zuspitzung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die nach der angeordneten Dezentralisierung zutage trat, gab den Kritikern recht. Die Parteiführung suchte notgedrungen nach neuen Lösungen. Angesichts der um sich greifenden Wirtschaftskrise entschied sie sich schließlich, die Gruppe der kritischen Ökonomen unter der Leitung von Ota Šik mit der Erarbeitung eines Reformkonzepts des Planungssystems zu betrauen. So entstand — freilich nicht ohne interne Diskussionen und oft schwierige Auseinandersetzungen mit der politischen Führung des Landes — allmäh-

⁴⁾ Das jahresdurchschnittliche Wachstum des „produzierten Nationaleinkommens“ betrug von 1949 bis 1953 9,3 % und von 1954—1960 7,0 % (ebd. S. 94; diese sowie alle weiteren Daten sind der offiziellen Statistik entnommen).

⁵⁾ Ebenda, S. 93—112.

⁶⁾ Ebenda, S. 113—133.

⁷⁾ Als wichtigste, ins Deutsche übersetzte Arbeit der Reformökonomengilt: Ota Šik, *Plan und Markt im Sozialismus*, Wien 1967.

lich der Entwurf des „Neuen Systems der planmäßigen Lenkung“, das im Januar 1965 vom ZK der KPČ gebilligt wurde und ab 1966 Schritt für Schritt eingeführt werden sollte⁸⁾.

Die Grundzüge des *Reformmodells* von 1965 können stichwortartig so umrissen werden⁹⁾:

1. Ersetzung des bisher zentral festgelegten, detaillierten und *verbindlichen Volkswirtschaftsplanes* durch einen *indikativen Rahmenplan*, der die großen Entwicklungslinien der Volkswirtschaft aufzeigt;

2. Festlegung eines Gefüges *wirtschaftspolitischer Instrumente und Regeln* (Preis-, Investitions-, Einkommens-, Steuer-, Kredit- und Devisenpolitik etc.) anstelle der traditionellen *vollzugsverbindlichen Kennziffern und Direktiven* (die nur vorübergehend bzw. in Ausnahmebereichen beibehalten werden sollten);

3. im Zusammenhang mit Punkt 2 das Wirksamwerden *eingebauter Marktbeziehungen* (horizontale Direktkontakte zwischen Zuliefer- und Abnehmerbetrieben, ein Teilbereich frei auszuhandelnder Preise, Orientierung an der Rentabilität etc.).

Die sukzessive Einführung dieser Reformelemente in den Jahren 1966 und 1967 stieß zunehmend auf Barrieren politisch-institutioneller Art, so etwa in der Gestalt von Eingriffen des Parteiapparates in das Wirtschaftsgeschehen, auf dem Gebiet der Kaderauswahl in den Betrieben, im Bereich der Mitbestimmungsrechte, die von den Betriebsangehörigen als unzureichend empfunden wurden. Der allge-

meine Demokratisierungsprozeß in der tschechoslowakischen Gesellschaft, der im *Prager Frühling von 1968* seinen Höhepunkt erreichte, schuf die notwendigen Voraussetzungen für die Überwindung der politischen Schranken, die eine konsequente Durchsetzung der Wirtschaftsreform und damit auch eine Verstärkung des in Gang gekommenen wirtschaftlichen Genesungsprozesses behinderten. Das markanteste Phänomen war die im Sommer 1968 eingeleitete Errichtung von Werktätigenräten in den Betrieben. Das „dezentral-technokratische Reformmodell“ schlug in ein „*dezentral-partizipatorisches Modell*“ eines sozialistischen Wirtschaftssystems um.

Der bereits 1965 einsetzende Aufschwung, der bis 1968 andauerte, deutete an, daß der eingeschlagene Reformweg erfolgreich angetreten worden war. Die Bemühungen um eine Weiterführung der Wirtschaftsreform, deren Einzellelemente häufig Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen waren, und die günstigen Entwicklungstendenzen in der tschechoslowakischen Volkswirtschaft fanden mit dem Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen vom August 1968 und den politischen Folgeereignissen im Lande ein gewaltsames Ende. Die Ursachen und Begleitumstände des tragischen Endes der Prager Reformbewegung sollen hier nicht erörtert werden¹⁰⁾. Vielmehr wird an dieser Stelle zunächst der Frage nachgegangen, in welcher Richtung sich die Wirtschaftspolitik der 70er Jahre bewegte und wie das daraus resultierende Wirtschaftssystem gekennzeichnet werden kann.

II. Das Wirtschaftssystem der siebziger Jahre

Trotz zeitweiliger Änderungen deutet die Wirtschaftspolitik, die von der tschechoslowakischen Staatsführung im vergangenen Jahrzehnt anvisiert wurde, eine während des gesamten verflochtenen Jahrzehnts unveränderte Stoßrichtung an. Sie bestand zum einen in einer *Rezentralisierung* der Planungs- und Lenkungsentscheidungen durch Rücknahme der meisten (nicht aller) Reformschritte, zum anderen in dem Bemühen um eine Vervollkommnung der alten Plankennziffern, die im Unterschied zum traditionellen System sowjetischen Typs nunmehr stärker Effizienzkrite-

rien anstelle der Mengenaufgaben genügen sollten¹¹⁾.

Die Abkehr von dem Reformmodell der 60er Jahre erfolgte schrittweise. Sie begann wegen der Produktionsausfälle nach der August-Invasion von 1968 und den darauf folgenden Panikeinkäufen der Bevölkerung mit restriktiven Maßnahmen, die unter den Bedingungen eines Preisstopps Lohnsteigerungen zu verhindern und Investitionsvorhaben einzuschränken hatten. Hand in Hand mit dieser wirtschaftspolitischen Roßkur wurde die be-

⁸⁾ Jiří Kosta, Abriß, S. 133—136; vgl. auch: derselbe, *History and Concept of the Czechoslovak Economic Reform 1965—1969*, Research Project of the Prague Spring 1968, directed by Z. Mlynář, Dec. 1969, S. 4—6.

⁹⁾ Jiří Kosta, Abriß, S. 136—147; *History*, S. 6—15.

¹⁰⁾ Vgl. dazu Jiří Kosta, Abriß, S. 147—149; die umfassendste politikwissenschaftliche Analyse der tschechoslowakischen Reformbewegung unter nationalen und internationalen Aspekten und deren Ende enthält das Werk von H. Gordon Skilling, *Czechoslovakia's Interrupted Revolution*, Princeton University Press 1976.

¹¹⁾ Jiří Kosta, Abriß, S. 158—179.

triebliche Rätebewegung, die von den Sowjets als besonderer Dorn im Auge betrachtet wurde, nach und nach zurückgedrängt. Darüber hinaus wurde mit den beiden Fünfjahrplänen (1971—1975; 1976—1980) ein Wachstum des Investitionsvolumens angestrebt, das — wenn auch in stark abgeschwächter Form — an die frühere Vorrangstellung der Kapitalakkumulation vor den Konsumbedürfnissen der Bevölkerung erinnerte. So betrug die geplante Wachstumsrate der Investitionen 6,2 %, die des persönlichen Verbrauchs bzw. des Einzelhandelsumsatzes jedoch 5,1—5,5 % für 1971—1975 und für das folgende Jahrfünft (1976—1980) 6,4—6,7 % (Investitionen) und 4,3—4,6 % (Einzelhandel)¹²⁾. Wie noch zu zeigen sein wird, verlief die tatsächliche Entwicklung besonders in der zweiten Periode im Bereich des Konsums weit ungünstiger, als es das Plansoll angezeigt hatte.

Wie sind nun die einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik zu kennzeichnen? Um dem Leser das wirtschaftspolitische Bild der 70er Jahre zu vervollständigen, sollen im weiteren die Leitungsstrukturen, die Planungsinstrumente, die Preisregelungen, die Lohnpolitik und weitere Anreizformen im einzelnen kurz skizziert werden.

Leitungsstrukturen

Im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren erfuhr in der jüngeren Vergangenheit die *mittlere Leitungsebene* der „Produktionswirtschaftlichen Einheiten“, einer Art Branchenvereinigungen, eine deutliche Stärkung — ein Trend, der sich in ähnlicher Weise in anderen osteuropäischen Ländern abzeichnet [z. B. in der DDR die „VVB“, die jüngst von den „Kombinaten“, einer Art staatlicher Großkonzerne, abgelöst wurden¹³⁾]. In der tschechoslowakischen Fachpresse wird — vermutlich im Einvernehmen mit der offiziellen Auffassung der Parteiführung — auf die Vorzüge des Organisationstyps „Konzern“ hingewiesen, der eine vergleichsweise straffe Zentralisierung und Hierarchisierung innerhalb der Unternehmensvereinigung bedeutet. Vielleicht spielt hier immer noch die auf Lenin zurückgehende Euphorie für zentralistisch geführte Großbet-

¹²⁾ Jiri Kosta, Ziele und Methoden der Wirtschaftspolitik in der Tschechoslowakei, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, 43/1979, Abschnitt I (die Studie stützt sich auf offizielle tschechoslowakische Statistiken sowie auf Beiträge in den Fachzeitschriften „Hospodářské noviny“, „Planované hospodárství“ und „Politická ekonomie“; auch alle weiteren Ausführungen gehen von dieser Studie des Verfassers aus); vgl. auch derselbe, Abriß, Kap. 4.

¹³⁾ Kurt Erdmann und Manfred Melzer, Die neue Kombinarsverordnung in der DDR, Deutschland-Archiv, 9/1980, S. 929—942, 10/1980, S. 1046—1062.

riebe eine Rolle, die in der Sowjetunion seit eh und je vorhanden ist. Nicht ohne Belang ist schließlich, daß Betriebe, die einer konzernartigen Generaldirektion unterstellt sind, weit stärker reglementiert werden können, als dies bei den „entfernteren“ Ministerien der Fall war.

Planungsinstrumente

Die traditionelle Methode der *Planungsbilanzen*, in denen das Aufkommen (nach Produktionszweigen, Import) von Gütern mit deren Verteilung (nach Abnehmerbranchen, privatem Verbrauch, Export) auszugleichen ist, steht nach wie vor im Zentrum der Arbeiten an der Aufstellung der Jahres- und Fünfjahrpläne. Nachdem im Zuge der Planungsreform von 1965—1968 die Zahl dieser Bilanzen und der von ihnen abgeleiteten betrieblichen *Planauflagen und Kennziffern* (in Natural- und Geldgrößen) stark reduziert worden war, erhöhte sich deren Anzahl im 5. Fünfjahrplan zunächst wiederum auf 380. Für den folgenden 6. Fünfjahrplan wurden 590 Erzeugnisbilanzen aufgestellt, wobei die Zahl der verbindlichen Lieferkennziffern um 10—15 % angehoben wurde.

Die Erfüllung der vollzugsverbindlich festgelegten Kennziffern, die von den Bilanzen abgeleitet werden, soll durch eine verbesserte Handhabung der Lieferverträge zwischen Abnehmerbetrieben, die das entsprechende Plansoll in ihren Beschaffungsplänen festgelegt haben, und den Zulieferbetrieben, die ihr Soll im Absatzplan verankert haben, gewährleistet werden. Derartige Verträge enthalten u. a. eine Sortiment- und Terminpräzisierung der im Plansoll festgelegten Gesamtmenge.

Die wichtigsten monetären Instrumente, die es nun zu behandeln gilt, sind a) die betrieblichen Finanzmittel (Gewinn, Abführungen, Steuern etc.), b) Preise und c) Löhne (einschließlich Gehälter).

Im Unterschied zum „Bruttoeinkommen“ (Nettowertschöpfung), das in der Reformperiode in der Regel als Erfolgsmaßstab eingeführt wurde, soll nun der *Gewinn* die Funktion des betrieblichen Effizienzkriteriums übernehmen. Da jedoch — entsprechend dem zentral-administrativen Planungsmodell — die Produktionsmenge vorrangiges Planerfüllungsziel darstellt, kann die Gewinnorientierung erst in zweiter Linie auf die unternehmerische Entscheidung Einfluß nehmen. Positive Effekte des Gewinns sollen durch „Normative“ gewährleistet werden, die eine Abzweigung erwirtschafteter Mittel für Prämien- und dezentrale Investitionszwecke implizieren. (Ein derartiges Lenkungsinstrument wurde bereits

im Zuge einer früheren tschechoslowakischen Planungsreform vom Jahr 1958 vorübergehend eingeführt und entspricht auch ähnlichen Planungsformen der DDR. Im Unterschied zur radikaleren Reform Ungarns bleibt jedoch der Gewinn in der ČSSR und der DDR vollzugsverbindliche Kennziffer¹⁴⁾).

Die wichtigsten betrieblichen *Abführungen* bzw. *Steuern* sind in den 70er Jahren die „Gewinnabführung“, die „Vermögensabführung“ und ein „Beitrag zur Sozialversicherung“. Die drei genannten Abführungen haben nicht nur eine Fiskalfunktion zu erfüllen; von ihnen wird darüber hinaus eine Lenkungswirkung erwartet, die zu rationellen Faktorallokationen beitragen soll. Die Sätze sind in Abstimmung mit den übrigen makro-ökonomischen Geldgrößen, insbesondere den Preisen, Löhnen und der Umsatzsteuer (die nicht einheitlich, sondern ähnlich wie vor der Reform in weiten Bereichen als Differenzsteuer berechnet wird), festgelegt.

Das Problem dieser Konstruktion einer betrieblichen Ergebnisrechnung, die Effizienzsteigerungen bewirken soll, liegt wohl nicht so sehr darin, ob es nicht bessere Lenkungsinstrumente bzw. günstigere monetäre Relationen geben könnte als diejenigen, die eingeführt wurden. Die Kernfrage besteht darin, inwieweit überhaupt monetäre Planungsformen wirksam werden können, wenn sie den vollzugsverbindlichen Kennziffern der *Produktionsmenge untergeordnet* sind.

Preispolitik

Die *Preispolitik* der 70er Jahre folgt keinem eindeutigen Konzept. Zunächst wurden durch eine Anfang 1970 in Kraft getretene Verordnung alle Großhandelspreise entsprechend ihrem Niveau vom 1. Januar 1969 sowie auch die meisten Einzelhandelspreise auf dem Stand vom 30. Juni 1969 eingefroren. Diese Maßnahme war durch den bedrohlichen Inflationsdruck auf dem Konsumgüter- und Investitionssektor begründet. Dadurch wurde eines der wichtigsten indirekten Steuerungsinstrumente des Planungssystems lahmgelegt, auf das sich die Reform gestützt hatte. Der Preisstopp wurde zwar als vorübergehender Schritt präsentiert; die Wirtschaftspolitiker räumten jedoch selbst ein, daß sich diese Maßnahme auf längere Sicht ungünstig auf die Bedarfsorientierung der Produktionsbetriebe und Handelsorganisationen auswirken mußte. Nachdem das Preismoratorium 1973 aufgehoben worden war, kehrte man jedoch zu der

Vorreformpraxis einer zentralen Preisbildung bei Standardprodukten des Einzelhandels zurück; Preise für „neue Produkte“ wurden trotzdem nach bestimmten Regeln zum Teil dezentral, gleichzeitig jedoch unter strenger Kontrolle der Behörden gebildet.

Das offiziell hervorgehobene Bemühen um ein stabiles Einzelhandelspreisniveau konnte unter den Bedingungen des Kostenanstiegs — der in besonderem Maße auf die sprunghafte Anhebung der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, aber auch auf Reibungsverluste in der Binnenwirtschaft zurückzuführen ist — nicht aufrechterhalten werden (ansonsten wären im Interesse eines Ausgleichs der entstandenen Finanzlücken entweder Subventionen notwendig gewesen, oder man hätte öffentliche Ausgaben kürzen bzw. andere staatliche Einnahmen anheben müssen).

Die Heraufsetzung verschiedener Konsumgüterpreise wurde häufig unter dem Vorwand der Neuartigkeit der Konsumgüter präsentiert (diese Art von Preisanhebungen findet in der offiziellen Statistik des Preisindex kaum Berücksichtigung). Eine zentrale Erhöhung der Preise in größeren Schüben wird infolge der gefährlichen politischen Konsequenzen, insbesondere bei Gütern des Massenbedarfs, in der Tschechoslowakei kaum vorgenommen. Dennoch sahen sich die Wirtschaftspolitiker wegen der steigenden Importpreise und des Kostenanstiegs nach längerem Zögern im Juli 1977 doch gezwungen, Preise für einige Nahrungsmittel (Kaffee, Kakao, Schokolade u. a. m.) und Industrieprodukte (Stoffe, Bekleidung, Glas, Porzellan u. a. m.) erheblich anzuheben. Die gleichzeitig durchgeführte Preisreduzierung für andere, vor allem langlebige Konsumwaren (Kühlschränke, Fernsehgeräte u. a.) konnte die Verluste für die Konsumenten bei weitem nicht ausgleichen.

Die Neufestlegung der Großhandelspreise zum 1. Januar 1977, bei der der rapide Anstieg der Importpreise für Roh- und Brennstoffe berücksichtigt werden mußte, führte zu erheblichen Veränderungen des Preisniveaus und der sektoralen Preisrelationen. So stieg das Preisniveau für Produkte der Grundstoffindustrien um 8,4 %, während es in der verarbeitenden Industrie um 6,4 % zurückging. Nachdem bei ausgewählten Rohstoffen, vor allem Brennstoffen und Energieleistungen, der Preisanstieg sogar im Durchschnitt 52 % ausmachte, wurde der Materialverbrauch für die Betriebe kostspieliger (insgesamt um 5 Punkte). Damit bezweckten die Planer einen sparsameren Einsatz von Grundstoffen, die zum überwältigenden Teil importiert werden mußten. Andererseits wurden die Preise von In-

¹⁴⁾ Zum unterschiedlichen Gewicht der monetären Instrumente im Planungssystem der RGW-Länder vgl. Jifi Kosta, Sozialistische Planwirtschaft, S. 119—130.

vestitionsgütern im Zuge der Neuberechnungen erheblich herabgesetzt, wodurch die Substitution des immer knapper werdenden Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital stimuliert werden sollte.

Lohnpolitik

Auf dem Gebiet der *Lohnpolitik* gilt nach wie vor die Lehrbuchformel, die Entlohnung müsse der Quantität, Qualität und der gesellschaftlichen Bedeutung der Arbeit entsprechen, mit anderen Worten: der Leistungslohn, das Prinzip der „materiellen Interessiertheit“, soll als vorrangiges Instrument zur Steigerung der Arbeitsmotivation dienen.

Durch die 1971 angekündigte und von 1972 bis 1975 durchgeführte Neuordnung des tariflichen Lohn- und Gehaltsgefüges wurde nun eine „genauere und leistungsgerechtere“ Entlohnung der Arbeiter und Angestellten angestrebt. An der Erfolgsbeteiligung, die in der Reformperiode eingeführt wurde, hielt man zunächst in etwas modifizierter Form — bei jedoch geringeren Anteilprämien — fest. Die sogenannten Normative, das sind die Verhältniszahlen von Planerfüllung und Prämienfonds, wurden zu einem zusätzlichen Mittel der Leistungsstimulierung.

Die unterschiedlichen Lohnsätze richten sich nicht nur nach den branchenmäßigen und regionalen Planprioritäten. So werden traditionellerweise nach wie vor Löhne in den Tarifkatalogen der Schwerindustrie vergleichsweise höher angesetzt als in der Leichtindustrie und im Dienstleistungssektor (freilich gibt es auch innerhalb dieser Bereiche erhebliche Differenzen). Die Anhebung von Lohnsätzen für bevorzugte Tätigkeiten kann auch insofern als Berücksichtigung des Knappheitsaspektes interpretiert werden, als die Planprioritäten (Bergbau, entlegene Regionen etc.) häufig für die Arbeitskräfte wenig attraktiv sind und daher ein knappes Angebot nach sich ziehen.

An den (statistisch nicht erfaßten) extremen Einkommensprivilegien der Funktionärschicht dürfte sich im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren kaum etwas verändert haben. Auch die Direktorengehälter, die in den 50er Jahren nach offiziellen Berichten etwa das Dreifache eines Arbeiterlohnes ausgemacht haben dürften, in Wirklichkeit aber infolge außerordentlicher Prämien höher lagen, stehen vermutlich im gleichen Verhältnis zu den Durchschnittseinkommen der Beschäftigten wie früher.

Gegenüber dem Reformkonzept besteht ein wichtiger Unterschied darin, daß der Betrieb

über die Entlohnung nicht aufgrund seiner Eigenkalkulation (im Rahmen der staatlichen Einkommenspolitik) verfügt, sondern ihm die Lohnsumme als verbindliche Höchstgrenze von oben vorgegeben wird. Im Vergleich zu dem zentral-administrativen System der Planung in den 50er Jahren, das neben der Lohnsumme auch die Durchschnittslöhne vorschrieb, bedeutet dies nur eine unwesentliche Lockerung.

Die tariflichen Löhne, Leistungsprämien und weitere Personalaufwendungen (z. B. Ersatz für entfallene Löhne, Naturalvergünstigungen etc.) werden im betrieblichen Rechnungswesen als Kosten getrennt von dem sogenannten „Prämienfonds“ geführt. Im zweiten Fall geht es um Mittel, die vom erwirtschafteten Gewinn abgezweigt und einmal als Gewinnanteile, zum anderen als Sonderprämien für Führungskräfte, für „Sieger im sozialistischen Wettbewerb“ und ähnliches verwendet werden. In mancher Hinsicht erinnert diese Regelung an die Reformmaßnahmen der Jahre 1965—1968; der wichtigste Unterschied gegenüber der früheren Reformkonzeption besteht jedoch darin, daß im Prager Frühling von 1968 die Erfolgsbeteiligung mit einer Teilnahme der Arbeiter und Angestellten an den Unternehmensentscheidungen einherging („Werkstätigenräte“).

Das zweifache Anreizsystem — über Löhne und Erfolgsbeteiligungen — soll mit der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und des Gewinns gekoppelt sein. Die Planer folgen dabei einer Faustregel der osteuropäischen Planungstheorie, derzufolge die Arbeitsproduktivität jeweils schneller und die Gesamtkosten langsamer steigen sollen als die Durchschnittslöhne.

Betrachten wir die Lohnpolitik der 70er Jahre in ihrer Gesamtheit, dann wird deutlich, daß zwar das Prinzip des Erwerbsinteresses nach wie vor beachtet wird. Die beabsichtigte Wirkung dürfte jedoch infolge der Koppelung der Entlohnung mit den mengenmäßigen Plankezziffern — wenn überhaupt — nur in begrenztem Maße erreicht worden sein.

Gesamtcharakteristik

Das Wirtschaftssystem, das sich in den 70er Jahren abzeichnete, unterschied sich nicht grundlegend von dem in den 60er bzw. 70er Jahren nur unwesentlich reformierten Planzentralismus in den übrigen osteuropäischen Ländern (mit Ausnahme Ungarns): die hierarchische *Befehlskette* von der Planzentrale bis zum Betriebsdirektor, von oben nach unten vom wachsenden Auge des jeweiligen Parteiorgans kontrolliert, blieb unangetastet.

Es ist nun zu untersuchen, ob das wieder etablierte zentral-administrative Planwirtschaftsmodell mit den wenigen Überbleibseln des Reformkonzeptes von 1965 in die gleiche Sackgasse geriet wie seinerzeit Anfang der

60er Jahre. Welches waren die Probleme der tschechoslowakischen Volkswirtschaft, die in den 70er Jahren zutage traten, welche Resultate der wirtschaftlichen Entwicklung sind festzustellen?

III. Resultate der wirtschaftlichen Entwicklung

Um dies vorwegzunehmen: Die Ergebnisse der wirtschaftlichen Entwicklung zeigen in der ersten Hälfte der 70er Jahre ein relativ günstiges Bild, das jedoch nicht von Dauer sein soll-

te. Mit dem Jahre 1975 setzt ein besorgniserregender Abschwung ein, dessen Folgen schwer abzusehen sind (vgl. Tabelle 1).

Indikatoren der tschechoslowakischen Wirtschaftsentwicklung 1966–1975

Tabelle 1

jährliche Wachstumsraten in Prozent

	1966–69 ¹⁾	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Nationalprodukt ²⁾	7,2	5,7	5,5	5,7	5,2	5,9	6,2
Persönlicher Verbrauch	6,5	1,1	5,2	4,6	5,2	6,5	2,7

¹⁾ Jahresdurchschnitt

²⁾ Nationalprodukt – osteuropäisches Konzept (nur in produzierenden Bereichen)

Quelle: Statistisches Jahrbuch der ČSSR 1975, 1976

Nach den Lohndrosselungen des zweiten Halbjahres 1969 und des Jahres 1970 konnten der vorübergehend ins Stocken geratene Wachstumstrend wieder aufgenommen und auch der Lebensstandard ab 1971 etwas angehoben werden. Die positive Tendenz (die in der offiziellen Statistik ohnehin etwas überzogen erscheint) ist insofern zu relativieren, als zum einen die Aufschwungsdaten hinter denjenigen der Reformperiode deutlich zurückliegen. Zum anderen sind Wachstumsraten allein — so wichtig sie angesichts der chronischen Unterversorgung in allen osteuropäischen Ländern auch sein mögen — kein ausschlaggebender Erfolgsmaßstab; das systembedingte Vorbeiproduzieren am Bedarf bedeutet nämlich, daß bei übermäßiger Lagerhaltung oft unbrauchbarer Vor- und Fertigprodukte gleichzeitig nachgefragte Produktions- und Konsumgüter fehlen.

Worauf ist nun die Tatsache zurückzuführen, daß trotz der Rückkehr zu zentralistisch-administrativen Planungspraktiken der Entwicklungstrend in der Tschechoslowakei zu Beginn der 70er Jahre nicht allzu ungünstig verlief? Die Antwort ist mehrschichtig. Es besteht kein Zweifel, daß in der Tschechoslowakei vorübergehend positive Faktoren im Spiel waren, die auf die Reformstrategie der späten 60er Jahre zurückzuführen sind¹⁵⁾.

Als erster Pluspunkt sind fortbestehende Erfolge der tschechoslowakischen Agrarpolitik zu nennen, die 1966 mit dem zentralistischen Modell gebrochen hatte und der Rezentralisierung in der ersten Hälfte der 70er Jahre noch nicht zum Opfer gefallen war. So — und nicht nur aufgrund günstiger Witterungsverhältnisse — ist das bis 1974 fortdauernde Produktionswachstum in der Landwirtschaft zu erklären, das sich auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Versorgung der Bevölkerung besonders günstig auswirkte.

Zweitens schlug der Strukturwandel zu Buche, der von den Investitionsrichtungen der späten 60er Jahre ausgegangen war. So kam es, daß zu Beginn des folgenden Jahrzehnts die in Betrieb genommenen Anlagen stärker zur Expansion der Leichtindustrie (Holz- und Papierverarbeitung, Textil- und Bekleidungsbranche, Baumaterialherstellung) als zur Erweiterung der Schwerindustrie (Bergbau und Energie, Metallproduktion und -verarbeitung) beitrugen. Auf diese Weise ging mit dem Wirtschaftswachstum nun auch eine gewisse Anhebung des Lebensstandards einher.

Inwieweit — drittens — noch weitere Reformelemente, die beibehalten wurden, wie etwa die teilweise Koppelung der Weltmarktpreise mit den Binnenpreisen, die Regelung der Erfolgsprämien in den Betrieben u. a. m., vielleicht auch ein etwas freieres Klima für das betriebliche Management, günstige Wirkungen gezeitigt haben, ist schwer auszumachen.

¹⁵⁾ Vgl. auch: Friedrich Levčik, Czechoslovakia: Economic Performance in the Post-Reform Period and Prospects for the 1980's, Wien 1980.

Die Funktionsmängel der zentral-administrativen Planung blieben jedoch bestehen, wenngleich sie anfangs durch den Aufschwung überdeckt waren: die unzureichenden Produktivitätsfortschritte, die ungenügende Anpassung an die Bedarfsstrukturen und die allge-

meine Innovationsträgheit¹⁶⁾. Diese Schwächen sollten gemeinsam mit erschwerten außenwirtschaftlichen Bedingungen im weiteren Verlauf der 70er Jahre, wie im folgenden zu zeigen sein wird, die tschechoslowakische Wirtschaft vor neue Probleme stellen.

Tabelle 2

Indikatoren der tschechoslowakischen Wirtschaftsentwicklung 1971–1979
jährliche Wachstumsraten in Prozent

	1971–75 ¹⁾	1976	1977	1978	1979
Nationalprodukt					
A	5,7	4,1	4,2	4,1	2,6
B	3,4	1,5	4,7	1,4	0,7
Industrieproduktion					
A	6,1	5,1	1,6	4,9	
B	3,9	2,7	4,3	2,1	2,5
Agrarproduktion					
A	1,5	-6,7	14,1	-6,2	
B	2,4	-5,0	13,3	-4,7	-6,0
Lebensstandard					
C	4,8	2,8	2,8	3,5	1,2
D	3,4	1,9	1,8	1,4	-6,5

¹⁾ Jahresdurchschnitt; A: Tschechoslowakische Statistik (Nationalprodukt nur in produzierenden Bereichen: Industrie- und Agrarproduktion Bruttowerte; B: Schätzungen des US-Ökonomen Alton (Westliches Konzept des BNP); C: Tschechoslowakische Statistik: persönlicher Verbrauch; D: Tschechoslowakische Statistik: reale Lohn-einkommen der Arbeiter und Angestellten (ohne Genossenschaftsbauern).

Quelle: Friedrich Levčik, *Economic Performance in the Post-Reform Period and Prospects in the 1980's*, Wien 1980.

Die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten waren in der Periode von 1975 bis 1979 erheblich niedriger als in den vorangegangenen vier Jahren. Besorgniserregend ist vor allem der fallende Trend von 4,1 % (Nationalprodukt) und 2,8 % (individuellem Verbrauch) im Jahre 1976 auf 2,8 % (Nationalprodukt) bzw. 1,2 % (persönlicher Verbrauch) im Jahre 1979 (dabei dürften die offiziellen Daten die tatsächliche Entwicklung eher beschönigen).

Nun wäre sicherlich der Schluß vereinfacht, die ungünstige Entwicklung sei allein auf eine verfehlte Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Denn erstens sind langfristige Trendverläufe bereits in früheren Perioden angelegt. Dies kommt zu Beginn der siebziger Jahre zum Ausdruck, als — wie gezeigt — positive Entwicklungen eher auf die vorangehende Reformstrategie der Jahre 1965 bis 1968 zurückzuführen sind. Zweitens können externe Einflüsse (witterungsbedingte Mißernten, ver-

schlechterte Weltmarktbedingungen) mitunter kaum bzw. nur teilweise und auf längere Sicht durch wirtschaftspolitische Maßnahmen außer Kraft gesetzt werden. Dies gilt für den gegebenen Zeitraum, in dem sich durch den Ölpreisschock von 1973/74 für ein industriell entwickeltes, rohstoff- und insbesondere erdölarms Land wie die ČSSR eine völlig neue Situation ergab¹⁷⁾.

Sicherlich: Die tschechoslowakische Volkswirtschaft war seit 1975, nachdem die Sowjetunion als Lieferant die Weltmarktpreise der OPEC-Länder aufgrund besonderer Regelun-

¹⁶⁾ Jiří Kosta, *Sozialistische Planwirtschaft*, S. 34–35.

¹⁷⁾ Vgl. dazu: Friedrich Levčik, a. a. O.; vgl. auch: Franz-Lothar Altmann, Jiří Sláma, *Strukturentwicklung der tschechoslowakischen Wirtschaft und ihre Rückwirkung auf den Außenhandel*, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, München 1979, S. 82–97.

gen übernahm¹⁸⁾, von der ungünstigen Relation der Import- und Exportpreise (Terms of Trade) besonders in Mitleidschaft gezogen worden. Setzen wir die Terms of Trade 1970 gleich 100, dann ergibt sich bis 1977 eine Verringerung, also eine relative Verteuerung der Import- gegenüber den Exportpreisen, um rund 14 %¹⁹⁾. Da mit der Sowjetunion eine dem gleitenden Durchschnitt der letzten fünf Jahre entsprechende Anpassung an die Weltmarktpreise des Erdöls vereinbart wurde (vgl. Anm. 18), ist die Verminderung der Terms in der gleichen Periode im tschechoslowakischen Osthandel geringer gewesen (12 %) als im Westhandel (18 %) ²⁰⁾.

Die erheblichen Schwankungen der Agrarproduktion, insbesondere verursacht durch zwei Mißernten (1976, 1979), werden offiziellerseits als in erster Linie „witterungsbedingt“ begründet. Die negativen Resultate dürften aber auch auf unüberlegte Schritte in der Agrarpolitik zurückzuführen sein²¹⁾, die in einer administrativ verordneten Zusammenlegung von Genossenschaften bzw. Staatsgütern und in den ungenügenden Anreizen für die Beibehaltung der Produktion auf den bislang privat bewirtschafteten Hofparzellen der Genossenschaftler, die eine wichtige Ergänzung der Nahrungsmittelversorgung dargestellt hatten, bestanden. In letzter Zeit scheint man jedoch die sich ungünstig auswirkenden Maßnahmen wieder zurückzunehmen.

Es ist offensichtlich, daß eine reformorientierte Agrarpolitik die externen, witterungsbedingten Störungen zumindest teilweise pa-

ralysieren kann. Wie steht es aber um die von außen gesetzten Barrieren, die einem Aufschwung der tschechoslowakischen Wirtschaft aufgrund des Preisanstiegs am Rohstoffmarkt entgegenwirken? Die Betriebe mußten mehr für den Export produzieren, um die gleiche Menge importierter Waren zu bezahlen. Dennoch stieg die Verschuldung, die das kontinuierlich zunehmende Handelsdefizit andeutet²²⁾ (Daten über die Zahlungsbilanz werden nicht veröffentlicht). Wenn nun das Wachstum des im Inland verwendbaren Nationaleinkommens folglich geringer sein muß als das „produzierte“ Nationaleinkommen, d. h. der Wert der produzierten Güter und Dienstleistungen — und dies bestätigen die Daten von 1975 bis 1978²³⁾ —, dann lebt die tschechoslowakische Gesellschaft auf Kosten ihrer Zukunft. Dies gilt um so mehr, als bis 1978 eine — wenngleich langsame — Anhebung des Lebensstandards statistisch ausgewiesen wird (vgl. Tabelle 2).

Es zeigt sich also, daß das Wirtschaftssystem nicht genügend Anpassungskräfte an die verschlechterte Situation entwickeln konnte. Auch weitere Hinweise der tschechoslowakischen Massenmedien sowie „inoffizielle“ Berichte deuten darauf hin, daß die alten Krankheiten, wie Verschwendung von Ressourcen und Vorbeiproduzieren am Bedarf, diejenigen „hausgemachten“ Schwächen darstellen, die einer Befriedigung der individuellen und kollektiven Bedürfnisse der Bevölkerung entscheidend entgegenwirkten. Diese Bremsfaktoren sind eben auf die Starrheit des bestehenden Planungssystems zurückzuführen²⁴⁾.

IV. Reformansätze zum Anfang der achtziger Jahre?

Es ist davon auszugehen, daß der Partei- und Staatsführung im Hinblick auf die bedrohliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage die Notwendigkeit einer Reformierung der Planungs- und Lenkungsinstrumente schon längere Zeit bewußt geworden ist. Dies belegt die Tatsache, daß seit Mitte der 70er Jahre in tschechoslowakischen Planungsgremien über eine „Vervollkommnung des Planungssystems“ diskutiert wurde. Im Auftrag der Regierung ist eine Expertengruppe benannt worden, die konkrete wirtschaftspolitische Maß-

nahmen mit dem Ziel vorbereiten sollte, die bisherigen Mängel zu beseitigen. Aufgrund einer entsprechenden Regierungsverordnung wurde 1978 gemäß dem Entwurf dieser Fachkommission ein „umfassendes Experiment zur Steuerung der Effektivität und Qualität der Produktion“ in 150 Betrieben gestartet, dessen Stoßrichtung in der Nutzung neuer Effizienzkriterien und materieller Anreize bestand.

²²⁾ Das von 1950 bis 1979 kumulierte Außenhandelsdefizit (Importe minus Exporte), das im Handel mit der Sowjetunion entstand, betrug 1 056 Mio. US \$ und mit den westlichen Industrieländern 4 579 Mio. US \$ (F.-L. Altmann, J. Sláma, a. a. O., S. 83).

²³⁾ Die Wachstumsraten für die Jahre 1975, 1976, 1977, 1978 und 1979 betragen jeweils gegenüber dem Vorjahr: für das „produzierte“ Nationaleinkommen: 6,2 %, 4,1 %, 4,2 %, 4,1 %, 2,6 %, für das „verwendete“ Nationaleinkommen: 4,5 %, 3,1 %, 1,6 %, 2,7 %, 2,8 % (Statistische Jahrbücher der ČSSR).

²⁴⁾ Jiří Kosta, Ziele, S. 46—58; vgl. auch Friedrich Levčik.

¹⁸⁾ Seit 1975 wird der Preis für Erdöl, das aus der Sowjetunion in die übrigen RGW-Länder ausgeführt wird, in der Regel jedes Jahr neu festgelegt, indem das Weltmarktpreisniveau der vergangenen fünf Jahre dem neuen Preis zugrunde gelegt wird (vgl. Jiří Kosta, Abriß, S. 177).

¹⁹⁾ Friedrich Levčik, a. a. O.

²⁰⁾ Ebenda.

²¹⁾ Ebenda.

Aufgrund der Erfahrungen mit diesem Experiment — so die offizielle Darstellung — verabschiedete die tschechoslowakische Regierung 1979 unter der Bezeichnung eines „Maßnahmenkatalogs des Systems der planmäßigen Lenkung der Volkswirtschaft nach 1980“ ein Dokument, auf dessen Grundlage in der Industrie, der Bauwirtschaft und den meisten Dienstleistungsbetrieben eine Vielzahl neuer wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Regelungen durchgeführt werden soll ²⁵⁾.

Neben einer Kompetenzerweiterung der „Produktionswirtschaftlichen Einheiten“, d. h. der Branchenvereinigungen, die einerseits zentrale Planbefugnisse übernehmen, andererseits die Entscheidungsspielräume der untergeordneten Einzelbetriebe einengen, werden Mengenkennziffern wie die „Bruttoproduktion“ durch monetäre Effizienzinstrumente („betriebliche Eigenleistung“, Rentabilitätsindikatoren etc.) ersetzt. Neben einem Gefüge von vollzugsverbindlichen Auflagen von oben sollen für Betriebe materielle Anreize geschaffen werden. Neben anspruchsvollen Planzielen, insbesondere aufgrund außenwirtschaftlicher Verpflichtungen im Rahmen des RGW, ist die Rede von Eigeninitiativen der Unternehmen. Diese kurze Charakteristik deutet auf die Widersprüchlichkeit des Konzepts hin.

Wenn Anfang 1980 seitens der Partei- und Staatsführung dennoch eine derartige Reformentscheidung getroffen wurde („Beschluß des Präsidiums der KPČ und der Regierung der ČSSR zur Vervollkommnung des Systems der planmäßigen Leitung“ ²⁶⁾), dann ist diese „Flucht nach vorne“ vermutlich durch die äußerst ungünstigen Resultate der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1979 zu erklären, die den pragmatisch orientierten Kräften um den Ministerpräsidenten Štrougal und den Finanzminister Lér Auftrieb gaben.

²⁵⁾ Maßnahmenkatalog des Systems der planmäßigen Lenkung der Volkswirtschaft nach 1980, Beilagen zu *Hospodářské noviny* 11/1980 u. 12/1980.

²⁶⁾ Vgl. *Rudé Právo* vom 7. 3. 1980, S. 1—2.

Die Reformkonzeption ist allerdings mit dem tschechoslowakischen Modell von 1965 (die dem gegenwärtigen ungarischen marktwirtschaftlich orientierten „Ökonomischen Mechanismus“ ähnelt) nicht vergleichbar: Der Hauptunterschied liegt darin, daß das „vervollkommnete“ System immer noch durch Aufschlüsselung der zentral vorgegebenen Kennziffern auf die Betriebe geprägt ist, während das „neue“ System von 1965 (also drei Jahre vor dem „Prager Frühling“, der über die Dezentralisierung hinaus die radikale Demokratisierung in Gestalt der „Werkstätigenräte“ nach sich zog) die befehlsartigen Sollziffern prinzipiell beseitigte: hier (wie in Ungarn) war das Unternehmen durch wirtschaftspolitisch regulierte Marktkräfte in Richtung der Planziele angeleitet worden. Insofern ist der neue Kurs m. E. zwar als Schritt nach vorne zu beurteilen, der jedoch keineswegs konsequent genug ist, um die viel beschworene Wende vom extensiven zum intensiven Wachstumspfad zu bewirken.

In den umfassenden Verordnungen und Kundmachungen spiegelt sich wiederum „das Spannungsverhältnis zwischen den ökonomischen Wachstums- und Effizienzerfordernissen einerseits und den politischen Herrschaftsinteressen der Machthaber andererseits ... Während die ökonomische Funktionsfähigkeit mehr Dezentralisierung, Flexibilität und außenwirtschaftliche Offenheit verlangt, gebietet die Aufrechterhaltung des Machtmonopols der Funktionsbürokratie nach wie vor zentralistisch-autoritäre Entscheidungsstrukturen und eine gewisse Abgeschlossenheit der Binnenwirtschaft gegenüber der Außenwelt“ ²⁷⁾.

Ob diese eher halbherzig anmutenden Reformschritte ein „Durchwursteln“ der tschechoslowakischen Volkswirtschaft in den nächsten Jahren ermöglichen werden, oder ob eine erneute Zuspitzung der Probleme zu einer radikaleren Reformalternative, etwa vom Typ des „Neuen ökonomischen Mechanismus“ Ungarns, verhelfen könnte, bleibt abzuwarten.

²⁷⁾ Jiří Kosta, *Abriß*, S. 180.

Hans-Hermann Höhmann: Wirtschaftspolitik ohne Alternative. Osteuropa hält trotz Schwierigkeiten am planwirtschaftlichen System fest

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/81, S. 3—13

Der Beitrag erörtert den gegenwärtigen Stand der Wirtschaftsreformbewegung in Osteuropa und ihre weiteren Perspektiven.

Die Wirtschaftsreformen der sechziger Jahre ließen zwei Modelle erkennen, die sich unterschiedlich stark vom traditionellen, zentral-administrativem Planungssystem abhoben: ein konservatives, in Reichweite und Reformtiefe begrenztes Modell, das als „aufgelockerte, rationalisierte administrative Planwirtschaft“ bezeichnet werden kann, und ein weiterreichendes, das auf eine umfassende Nutzung von Marktbeziehungen hin angelegt war und das folglich „Sozialistische Marktwirtschaft“ genannt werden soll. Das begrenzte Reformmodell war von Beginn an vorherrschend, lediglich die Reformen der CSSR, Ungarns und früher schon Jugoslawiens orientierten sich an marktwirtschaftlichen Leitvorstellungen.

Eine Bilanz nach 15 Jahren zeigt, daß im vergangenen Jahrzehnt überall in Osteuropa ein mehr oder weniger stark ausgeprägter Rückzug von den Reformen angetreten wurde. Manche Anzeichen sprechen zwar gegenwärtig wieder für eine ernsthafte, mit neuen Reformschritten verbundene Suche nach mehr Effizienz im Lenkungssystem. Der Druck in Richtung Reform nach dem nirgendwo sehr günstigen Planjahr fünf 1976—1980 ist gewachsen. Auch die jüngsten Ereignisse in Polen bringen Bewegung in die wirtschaftspolitische Szene.

Aufs Ganze gesehen ist eine Alternative zu einem zwar permanenten, aber begrenzten Prozeß der „Reformen innerhalb des Systems“ auf absehbare Zeit jedoch nicht in Sicht. Weiterreichende, marktwirtschaftlich orientierte Reformen stoßen immer noch auf enge Grenzen. Zu diesen Grenzen gehören: das wirtschaftliche Risiko einer weiterreichenden Reform, der anhaltende Druck auf alle Ressourcen, die diffizilen Zusammenhänge zwischen Reform und regionaler Wirtschaftsentwicklung, die Herrschaftsinteressen von Partei und Staatsführung, der Widerstand der betroffenen sozialen Gruppen und last not least ideologische Sperren.

Jiří Kosta: Wirtschaftspolitik in der Tschechoslowakei. Konflikt zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und machtpolitischen Interessen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/81, S. 14—23

In der Tschechoslowakei wurde nach einer kurzen Nachkriegsphase 1949 das zentral-administrative ökonomische System sowjetischen Typs übernommen. Diese Wirtschaftsordnung war durch eine vorrangige Entwicklung der Schwerindustrie zu Lasten der Konsumgüterbereiche und der Infrastruktur sowie durch eine straffe zentralistische Planung und Leitung der Volkswirtschaft gekennzeichnet. Die Konsequenz der Übernahme des für ein industriell entwickeltes Land völlig unangemessenen sowjetischen Modells war eine zu Beginn der sechziger Jahre um sich greifende Wirtschaftskrise, der man durch die Einführung einer dezentral konzipierten Wirtschaftsreform Herr zu werden bemüht war. Die im Prager Frühling von 1968 in Gang gesetzte Demokratisierung in allen gesellschaftlichen Bereichen fand ihren Ausdruck auch in einer erweiterten Konzeption des sozialökonomischen Systems, das durch eine Verknüpfung von volkswirtschaftlicher Rahmenplanung, marktähnlichen Steuerungsformen und Partizipation der Betriebsangehörigen an Entscheidungen zu charakterisieren ist.

Nach der Niederschlagung der Reformbewegung durch die gewaltsame Intervention von außen (August 1968) wurden zwar die entscheidenden Reformelemente zurückgenommen; der wirtschaftspolitische Kurs nach 1970 hielt jedoch an einer stärkeren Nutzung monetärer Effizienzkriterien fest, als dies vor der Reform der Fall war. Während in der ersten Hälfte der siebziger Jahre trotz immer wieder auftauchender Verschwendungserscheinungen und Reibungsverluste immerhin noch ansehnliche Wachstumsraten erzielt werden konnten, spitzten sich in der CSSR die wirtschaftlichen Probleme im vergangenen Jahrfünft erheblich zu. Eine Verflachung des Wachstumstrends führte bei der gegebenen ungünstigen Wirtschaftsstruktur — einem Zurückbleiben der Dienstleistungs- und der Konsumgüterbranchen — zu erheblichen Versorgungslücken, ja zu einer völligen Stagnation des Lebensstandards. Nur halbherzige Reformansätze zu Beginn dieses Jahres deuten darauf hin, daß die aus wirtschaftlichen Gründen notwendige Abkehr von den zentral-direktiven Planungsformen infolge machtpolitischer Interessen der Funktionsbürokratie vorerst auf Schranken stößt.