

Planung in der Krise

Die gegenwärtige Krise der Weltwirtschaft hat eine Intensivierung der staatlichen Interventionen notwendig gemacht. Deutliches Beispiel dafür ist die beträchtliche Ausweitung des staatlichen Eigentums an Unternehmen bzw. ganzen Wirtschaftszweigen, die in Westeuropa durch strukturelle Schwierigkeiten in ihrer Existenz gefährdet sind. Die Notwendigkeit dieses Ausbaus der Staatsinterventionen erwies sich als stärker als die Skepsis gegenüber solchen Eingriffen, die nicht nur von rechts, sondern auch von linken, autonomistischen Strömungen artikuliert wird.

Der Charakter dieser staatlichen Eingriffe kann wohl zurecht mit dem Begriff des Krisenmanagements bezeichnet werden, sie verfolgen allesamt keine erkennbaren langfristigen Zielsetzungen, sind vielmehr auf Vermeidung oder Milderung akuter Schäden gerichtet. Es mag erstaunen, daß in dieser Situation selbst in jenen Kreisen, die nicht mit ordnungspolitischen Scheuklappen die Welt betrachten, der Ruf nach ökonomischer oder gesamtgesellschaftlicher Planung kaum laut wird, ist doch die Zeit der Krise dem Auftreten neuer Planungsideen, neuen Entwürfen für Planungsmechanismen immer günstig gewesen.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die klassischen Planungsvorstellungen selbst bereits seit längerer Zeit in einer tiefen Krise stecken, die bisher nur unzureichend analysiert wurde. Bezüglich des Konzepts einer umfassenden und strikten ökonomischen Planung, wie es in zahlreichen kommunistisch regierten Ländern seit Jahren in verschiedenen Variationen angewendet wird, muß diese Feststellung hier nicht näher begründet werden. Doch auch das westliche Muster der Rahmenplanung, wie es etwa nach dem Zweiten Weltkrieg in Frankreich angewendet wurde, hat viel von seiner Attraktivität verloren.

In diesem Rahmen kann keine vollständige Begründung für diese Entwicklung versucht werden, ausschlaggebend scheinen jedoch zwei Faktoren gewesen zu sein: Erstens die Einsicht, daß man die Möglichkeiten der Prognose wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen

stark überschätzt hatte. Nicht nur haben sich Richtung und Ausmaß des technischen Fortschritts in der längeren Frist als unvorsehbar erwiesen, selbst die Konjunkturprognose, das Lieblingskind der »Modellbastler«, hat die markanten Wendepunkte der Konjunktur meist verfehlt. Total versagt hat sie in der Einschätzung der Lage vor dem scharfen Entwicklungsbruch der Jahre 1974/75, der nicht vorausgesehen wurde. Diese Fehlschläge haben sich auch in einer »Tendenzwende« der Theorie ausgewirkt. Einige der prominentesten Vertreter der Prognosetechnik warnen seither vor einer Überschätzung der Leistungsfähigkeit ökonometrischer Modelle zur Erklärung tiefgreifender sozio-ökonomischer Wandlungen. Ganz allgemein hat sich gezeigt, daß auch zwischen dem Grad der technischen Verfeinerung von Prognosemethoden und der Treffsicherheit der Voraussagen kein signifikanter Zusammenhang besteht.

Zweitens ist auch die Art der Planerstellung und der Festlegung von Planungszielen zunehmend Gegenstand der Kritik geworden. Selbst wenn die oben angeführten Prognosemethoden erlaubt hätten, ökonomisch relevante Wandlungen des gesellschaftlichen Bewußtseins vorauszusagen, wären die existierenden Planungssysteme nicht flexibel genug gewesen, um den notwendigen Anpassungsprozeß an die geänderten Erfordernisse in die Wege zu leiten. Dies mag zum Teil daran liegen, daß — wie im System der französischen »planification« — bedeutende gesellschaftliche Kräfte auf die Erstellung von Planzielen und die Instrumente der Planerfüllung keinerlei Einfluß ausüben können. Darauf haben in der Planungsdiskussion der sechziger Jahre in Österreich gerade die Gewerkschafter, die in der Rahmenplanung ein taugliches Instrument der Wirtschaftslenkung sahen, immer wieder hingewiesen.

Auch die französische Planung hat aus diesem grundsätzlichen Mangel zu lernen versucht, die jüngsten »Pläne« haben der sozialen Dimension bedeutend breiteren Raum gegeben. Das Planungskommissariat wurde daraufhin zumindest von einigen Kommentatoren geradezu zum Hort einer linken Planungsbürokratie hochstilisiert. Freilich verlor damit die planification nicht ihren grundsätzlich technokratischen Charakter, durch die Verfeinerung der Planungstechniken wurden im Gegenteil noch die Möglichkeiten des Zugangs, der Überschaubarkeit und Kontrolle für die von der Planung Betroffenen verringert.

Gerade aus dem letztgenannten Grund kann Skepsis gegenüber der Vorstellung angemeldet werden, daß allein durch Beiziehung von Experten aus der Arbeiterbewegung

dieser grundsätzliche Mangel behoben werden könnte. Vielmehr scheint es immer klarer zu werden, daß selbst wenn ein breiter demokratischer Konsens über Planziele besteht, noch ein weiter Weg dieser einvernehmlichen Durchführung der Planungen zurückzulegen ist. Sowohl die Wahl als auch der zeitliche Einsatz der Planungsinstrumente lassen neue Konfliktherde zwischen Planern und Planungsbetroffenen aufbrechen, wobei die Forderung nach mehr Mitsprache im Vordergrund der Lösungsvorschläge steht. Auf der anderen Seite wird immer wieder auf die Verzögerungseffekte hingewiesen, die durch ausgebauten Partizipationsmöglichkeiten entstehen und damit die Effizienz der Maßnahmen gefährden können. Nun werden technische Schwierigkeiten wohl zum Teil aus dem Eigeninteresse der Bürokratie vorgeschützt, häufig genug sind sie aber durchaus real und schwer zu überwinden.

Die grundsätzliche Schwierigkeit besteht jedoch in einer Eingrenzung des Umfangs und Ausmaßes der »Betroffenheit« einzelner Bürger von Planungsmaßnahmen und der Abwägung von Interessen Einzelner oder Gruppen gegenüber dem »Allgemeininteresse«. Dabei ist zu bedenken, erstens, daß die Fähigkeit, Interessen zu artikulieren und durchzusetzen, Gruppeninteressen den Charakter »allgemeiner« Anliegen zu geben, durchaus unterschiedlich ist, und zweitens, daß die von einer bestimmten Maßnahme negativ Betroffenen leichter organisierbar sind als die von derselben Maßnahme Begünstigten. Am deutlichsten tritt dies wohl auf anderen Planungsebenen als der gesamtwirtschaftlichen zutage, etwa im Bereich der kommunalen Infrastrukturplanung durch die Formierung von Bürgerinitiativen. Bis zu einem gewissen Grad stellen diese nicht nur die Herrschaft von Bürokratien, sondern das System der repräsentativen Demokratie insgesamt und die Konsensbildung durch Abstimmung der großen gesellschaftlichen Gruppen in Frage.

Zweifellos kann ein Teil der entstandenen Konflikte durch relativ einfache organisatorische Maßnahmen gelöst oder ihr Entstehen überhaupt verhindert werden. Es bleibt jedoch ein genügend großer »Rest«, der es verbietet, sich nur auf Formeln wie »bürgernahe Verwaltung« oder »Beteiligung der Betroffenen am Entscheidungsprozeß« zurückzuziehen. Hier kann nur offen bekannt werden, daß schon für das Erkennen von Konfliktmöglichkeiten häufig die nötige Voraussicht fehlt, geschweige denn institutionelle Konzepte vorhanden wären, in deren Rahmen eine befriedigende Konfliktlösung gefunden werden könnte.

Dies mag eine der wesentlichen Ursachen überhaupt

für die Planungsmüdigkeit, das Unbehagen an der Planung auch im ökonomischen Bereich sein. Zweifellos wird dieses Unbehagen durch das wachsende Bewußtsein verstärkt, daß quantitative Zielsetzungen nicht das Um und Auf der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung sein können, während Planer eben notgedrungen eher in quantitativen Kategorien denken. Schließlich ist durch Massenarbeitslosigkeit und Krise das Vertrauen in staatliche Interventionen und die Beherrschbarkeit unseres gesellschaftlichen Systems durch »Politiken« der verschiedensten Art — Wirtschafts-, Wachstums-, Beschäftigungs-, Antiinflationspolitik — schwer erschüttert worden, in Österreich allerdings aus gutem Grund in wesentlich geringerem Ausmaß als in anderen Ländern. Allzu häufig wurden Maßnahmen kurzfristigen Krisenmanagements als Planung ausgewiesen und haben sich nur als wenig erfolgreich herausgestellt, aber auf diese Weise den Begriff der Planung im allgemeinen diskreditiert.

Die bisherigen Ausführungen könnten vielleicht als langwierige Einleitung zu einem Plädoyer für eine Abkehr vom staatsinterventionistischen System, für eine unbeschränkte Herrschaft der »unsichtbaren Hand« des Marktes mißverstanden werden. Jene, die meinen, daß die Staatsintervention die Erbsünde wider das göttliche Gesetz der Marktwirtschaft darstelle, können sich zwar auf zahlreiche Beispiele bürokratischer Unfähigkeit, Unzulänglichkeiten und Irrtümer berufen. Was ihnen allerdings kaum gelingen wird, ist der Nachweis, daß der autonom ablaufende Marktprozeß die Stabilität des ökonomischen Systems gewährleisten kann; oder daß er imstande wäre, die hier angedeuteten gesellschaftlichen Probleme zu bewältigen.

Worin ist aber eine Lösung des Dilemmas zu suchen? Vielleicht ist es tatsächlich angezeigt, den Gedanken einer umfassenden Rahmenplanung, die ein Instrument der gesamtwirtschaftlichen Koordination darstellen könnte, vorläufig zurücktreten zu lassen und statt dessen unsere Anstrengungen auf die vorhandenen Möglichkeiten der Teilbereichsplanung — auf den verschiedensten Gebieten und Ebenen — zu konzentrieren. Eine solche Vorstellung scheint auch dem neuen Programm der SPÖ zugrunde zu liegen. Wohl werden auch in diesem Dokument gewisse allgemeine Grundsätze der Wirtschaftsplanung formuliert, aber im Gegensatz zum Programm des Jahres 1958 wird die Forderung nach einer Institutionalisierung in Form einer zentralen Planungskommission diesmal vermieden. Zu einem erheblichen Teil wird daher die Last der Krisenbewältigung nach wie vor den bekannten und vielstrapa-

zierten Instrumenten der Globalsteuerung via Fiskalpolitik zufallen müssen. Zum anderen aber müssen die Schwerpunkte einer planenden und koordinierenden Wirtschaftspolitik vor allem in den Bereichen Infrastruktur und Industriestruktur klarer umrissen werden. Nicht minder wichtig, in mancher Hinsicht vielleicht sogar vorrangig, ist die Setzung von Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit zur Sicherung der Umweltverträglichkeit der Produktionsprozesse, Schonung von knappen Ressourcen, Konsumentenschutz u. dgl.

Erste Ansätze zu einer zielorientierten sektoriellen Planung können im Bereich der öffentlichen Infrastruktur festgestellt werden, wenn diese auch häufig dadurch erschwert wird, daß die zu kurierenden Schäden vergangener Perioden ein Ausmaß erreicht haben, das nur eine schrittweise Beseitigung unerträglicher Zustände — etwa im Verkehrsbereich — zuläßt. Es wird viel gesellschaftliche Phantasie und technisches Wissen erforderlich sein, um auch nur auf diesem Gebiet die Überschneidungen der einzelnen Planungsbereiche zu erkennen und koordinierend einzugreifen. Wünschenswert wäre auch, die sanft entschlafene Diskussion über längerfristige Planung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben wieder aufleben zu lassen. Nach wie vor richtig ist die Aussage, daß der Planungshorizont der öffentlichen Haushalte von einem Jahr weder ökonomisch hinreichend ist noch eine demokratische Einflußnahme auf die Entwicklung in ausreichendem Maß gewährleisten kann. Auch die Probleme der Industriestruktur sind schon seit langem Gegenstand der Diskussion, wobei allerdings starke Widerstände gegen staatliche Lenkungsmaßnahmen zu überwinden sind. Zweifellos sind strukturpolitische Eingriffe in den Wirtschaftsablauf mit höheren Risiken verbunden als die bisher geübte globale Investitionsförderungs politik, sie versprechen jedoch auch wesentlich höheren Nutzen und können überdies auch in einem relativ kleinen, überschaubaren Wirtschaftsraum einigermaßen erfolgversprechend angewendet werden. Schlüsselbereiche dieses strukturpolitischen Ansatzes sind einerseits die zahlreichen direkt oder indirekt in staatlichem Eigentum stehenden Unternehmen, die Betriebe der verstaatlichten Industrie und der verstaatlichten Banken. Andererseits ist es die bewußte Setzung von Schwerpunkten im Bereich neuer Technologien, die konsequente Verfolgung bestimmter Entwicklungslinien, für die bestehende wissenschaftliche oder ökonomische Einheiten Ansatzpunkte darstellen. Angesichts des raschen internationalen Strukturwandels, der Überkapazitäten in traditionellen Fertigungen und des

wachsenden Bedarfs an Arbeitsplätzen ist die planvolle Nutzung dieser Ansätze geradezu die Voraussetzung für ein erfolgreiches Krisenmanagement in strukturell bedrohten Bereichen.

Es hieße wohl die bestehenden administrativen Apparate und die zur Verfügung stehenden Techniken hoffnungslos überfordern, wollte man diese Interventionen in ein System der Rahmenplanung integrieren. Gerade die enttäuschenden französischen Erfahrungen mit einem immer mehr an realem Einfluß verlierenden Planungsmechanismus (bei einem wesentlich ausgebauten, technisch hoch qualifizierten Apparat) lassen diese Schlußfolgerung zu.

Keineswegs soll jedoch in diesem Zusammenhang auf die Forderung nach einer verstärkten demokratischen Legitimation der Planung vergessen werden. Hinsichtlich der allgemeinen Rahmenbedingungen und der globalen Planung von Einnahmen und Ausgaben im öffentlichen Bereich sind zweifellos die bestehenden Einrichtungen der repräsentativen Demokratie am besten geeignet, diesen Anspruch zu erfüllen. Auf dem Gebiet der Struktur- und Technologiepolitik wird wohl auf ein hohes Maß an Einfluß der Experten nicht verzichtet werden können. Wobei allerdings darauf zu achten sein wird, daß auf betrieblicher Ebene ein entsprechendes Gegengewicht durch Ausbau der Mitbestimmung und verstärkte Einflußnahme auf Arbeitsablauf und Gestaltung des Arbeitsplatzes vorhanden ist. Unter Umständen könnten auch Vorschläge in jener Richtung weitergedacht werden, wie sie vor einigen Jahren in einem ÖVP-Konzept zur Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Bewertung von Technologien enthalten waren.

Sollen die gesamtwirtschaftlichen Ziele, vor allem das Ziel der Vollbeschäftigung, nicht durch lähmende Konfliktsituationen gefährdet werden, so wird man sich darum bemühen müssen, die Planungs- und Entscheidungsgremien auch gegenüber nicht institutionell klar abgegrenzten Interessen zu öffnen. Eine ins Konkrete vordringende Diskussion über die Organisation, Legitimation und Vertretung dieser Interessen sowie die Abstimmung divergierender Interessenslagen ist daher dringend angezeigt. Diese Diskussion kann sich auf ausländische Konzepte dieser Art, wie das in dieser Zeitschrift besprochene Dokument eines vom amerikanischen Kongreß eingesetzten Untersuchungsausschusses (Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 2/1977) oder auf vor allem im kommunalen Bereich entwickelte neue Formen der Verwaltung und Bürgermitbestimmung stützen. Auch hier

liegt ein weites Feld für »Experimente unterschiedlicher Reichweite und Intensität, durch die die Möglichkeiten der Mitbestimmung erprobt und entwickelt werden«, wie es das neue SPÖ-Programm feststellt.

Die Reduzierung der Ansprüche an Umfang und Grad der Integration wirtschaftlicher Planung und ernsthafte Versuche, den Planungsprozeß offen und überschaubar zu gestalten, könnten dem Planungsgedanken neuen Auftrieb verleihen.