

# Mittelfristige Wirtschaftspolitik für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Von Dietmar Fuchs, Brüssel

## I.

Die im Westen und im Osten vorherrschenden Wirtschaftsordnungen unterschiedlichen Typs sowie die Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen Wirtschaftspolitik der Länder stellen Mittel dar, die dem Zweck und dem Ziel dienen, eine optimale Bedürfnisbefriedigung herbeizuführen<sup>1</sup>. Sowohl die Wirtschaftssysteme des Westens wie die des Ostens unterliegen derzeit einem Wandlungsprozeß, da die Regierungen der wichtigsten Industriestaaten des Westens auf bestimmten Gebieten dazu neigen, eine wirtschaftspolitische Rahmenplanung anzuerkennen, und die Länder des Ostens nach und nach mit dem Einbau marktwirtschaftlicher Elemente in jene Wirtschaftsordnungen beginnen. Ein nachhaltiger Unterschied zwischen beiden grundsätzlichen Wirtschaftssystemen, denen im Westen und jenen im Osten, wird jedoch erhalten bleiben. Dieser liegt in der festen und unerschütterlichen Begründung des Kollektiveigentums (sowohl des Gesellschafts- als auch des Staatseigentums) sowie des Kollektivdenkens. Eine Sozialphilosophie des Ostens impliziert zugleich die Erziehung der Individuen zu einem sozialistischen Gewissen.

Es zeigt sich also, daß einerseits wesentliche Gegensätze bestehen bleiben und andererseits Marktwirtschaft und Planwirtschaft keine absolut unvereinbaren Dogmen mehr sind. Die Geschichte beweist zudem, daß „planen“ bereits im 18. Jahrhundert soviel wie „entwerfen“ oder „projektieren“ bedeutete<sup>2</sup>. Auch der liberale Staat hatte nie verkannt, zum Wohl der Volkswirtschaft und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmte Maßnahmen ergreifen zu müssen<sup>3</sup>. Zur Hinzunahme bestimmter wirtschaftspolitischer Mittel im Rahmen

<sup>1</sup> Vgl. Iring *Fetscher*: Was haben wir der Sowjetideologie entgegenzusetzen? Frankfurt/M. o. J. S. 13.

<sup>2</sup> Ebenso Egon *Tuchtfeldt*: Die volkswirtschaftliche Rahmenplanung im Widerstreit der Meinungen. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Bd. 94 (1965). S. 25.

<sup>3</sup> Vgl. Constantino *Bresciani-Turroni*: Einführung in die Wirtschaftspolitik. Bern 1948. S. 102.

der Wirtschaftssysteme des Westens zwingt uns das Gebot der Rationalität; denn eine rationale Wirtschaftspolitik — und nur sie gewährt eine Maximierung der Bedürfnisbefriedigung — setzt eine quantitative Planung und Programmierung jeder staatlichen wirtschaftlichen Aktivität voraus<sup>4</sup>.

Es gilt heute als unbestritten, daß die ökonomische Theorie als ein rationales System realer wirtschaftlicher Zusammenhänge gleichermaßen für den staatlichen wie für den privaten Bereich ein Höchstmaß an Rationalität erfordert. In den westlichen Industriestaaten läßt sich in der historischen Entwicklung bereits seit einiger Zeit ein nicht zu übersehender Trend zur Gesamtwirtschaftspolitik nachweisen<sup>5</sup>. Die Wirtschaftspolitik unserer Tage verlangt jedoch für jeden Staat ein Wirtschaftsprogramm, das sowohl Aufschluß gibt über die vorzunehmenden staatlichen Investitionen als auch die generellen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik enthält<sup>6</sup>. Es versteht sich von selbst, daß diese Programme in einer marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaft nur informatorischen, hingegen niemals imperativen Charakter haben können, was diejenigen Maßnahmen und Ziele anbetrifft, die in irgendeiner Form auf den privaten Sektor Einfluß nehmen; denn die den westlichen Ländern mit Wirtschaftssystemen marktwirtschaftlichen Typs zugrunde liegende Betonung der unternehmerischen Privatinitiative findet nach wie vor ihre ethische Bejahung<sup>7</sup>. Aus diesem Grunde enthält das nunmehr erste Programm der EWG für die mittelfristige Wirtschaftspolitik auch das klare Bekenntnis zur Marktwirtschaft<sup>8</sup>.

Die mittelfristige Wirtschaftspolitik ist zugleich der Versuch, über die unterschiedlichen Planungsmethoden in den Mitgliedstaaten hinwegzukommen. Sämtliche Mitgliedstaaten verfügen auf Grund institutioneller, politischer und sozialpolitischer Besonderheiten über mehr

<sup>4</sup> Siehe Erich Schneider: Planung, Programmierung und Koordinierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 93 (1964). S. 20.

<sup>5</sup> Vgl. Karl Schiller: Art. Wirtschaftspolitik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965. Bd. 12. S. 210.

<sup>6</sup> Ebenso Schneider: a.a.O. S. 12.

<sup>7</sup> Vgl. Theo Surányi-Unger: Art. Wirtschaftsethik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, a.a.O. S. 90.

<sup>8</sup> Im Memorandum für die mittelfristige Wirtschaftspolitik heißt es: „Ein derartiges Programm würde sich an die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen wenden. Es wäre ein Instrument zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und keinesfalls der Aktivität der Wirtschaftssubjekte. Es soll in keiner Weise die Freiheit der Wirtschaftssubjekte beschränken, sondern könnte ihnen im Gegenteil durch das Bereitstellen von Anhaltspunkten über die auf nationaler und europäischer Ebene beabsichtigte Politik gewisse Produktions- und Investitionsentscheidungen erleichtern.“ (Empfehlung der EWG-Kommission an den Rat über mittelfristige Wirtschaftspolitik vom 25. 7. 1963. In: Sonderbeilage zum Bulletin der EWG, 1963, Nr. 8, S. 17.)

oder weniger sich voneinander unterscheidende Programmierungsmethoden. Das Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik ist daher ein entscheidender Schritt auf dem Wege zur Wirtschaftsunion. Nach den Worten des Vizepräsidenten der EWG-Kommission, Robert *Marjolin*, ist es das Ziel, den Programmen im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik den Charakter einer wirtschaftspolitischen Regierungserklärung beizumessen. Das nun vorliegende Programm sei als Beginn und erster Versuch zu werten.

## II.

Die Ziele einer Wirtschaftspolitik können recht unterschiedlich sein; allgemein gilt, daß die Wirtschaftspolitik gewöhnlich mehrere Zwecke zur gleichen Zeit verfolgt. Da sind einmal politische Zwecke und Sicherheitsaspekte, zum anderen der Gedanke einer maximalen wirtschaftlichen Prosperität, dem sogenannten magischen Dreieck einer Vollbeschäftigungspolitik bei Zahlungsbilanzgleichgewicht und stabilen Preisen, und schließlich das soziale Gleichgewicht. Dabei ist das zuletzt genannte Ziel erst im Laufe der vergangenen Jahrzehnte dieses Jahrhunderts hinzugekommen<sup>9</sup>.

Welche Differenzierungen ergeben sich im Hinblick auf eine „mittelfristige Wirtschaftspolitik“? Auch hier handelt es sich darum, daß verschiedene Ziele gleichzeitig verfolgt werden. Mehr noch, man ist geneigt zu sagen, die Ziele einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik liegen auf verschiedenen Ebenen, denen wir uns im einzelnen jetzt zuwenden.

1. Die Ziele der ersten Gruppe lassen sich leicht in drei große Aspekte aufteilen. Der erste und oberste Zweck einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik ist es, mit ihrer Hilfe politische Absichten zu realisieren. Es ist der in der Präambel des EWG-Vertrages zum Ausdruck gebrachte feste Wille der Unterzeichnerstaaten, „einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“<sup>10</sup>. Die mittelfristige Wirtschaftspolitik ist wie jede andere Wirtschaftspolitik geeignet, politische Ziele eines Staates oder wie hier einer Staatengemeinschaft zu verwirklichen. Voraussetzung für die Einflußnahme der Gemeinschaft auf dem Wege der mittelfristigen Wirtschaftspolitik ist die Schaffung eines Rechtsrahmens<sup>11</sup>. Dabei kommt es auf die rich-

<sup>9</sup> Vgl. *Bresciani-Turroni*: a.a.O. S. 100.

<sup>10</sup> Hans-R. Krämer: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Frankfurt/M.-Berlin 1965. S. 116.

<sup>11</sup> So Walter *Hallstein*: Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe. Der Betriebsberater. 18. Jg. (1963) H. 1, S. 4. Erste Ansätze zur Schaffung eines Rechtsrahmens sind bereits vorhanden. Vgl. die Bemühungen der EWG-Kommission zur

tigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen an, denn die EWG-Integration hat sich nicht nur die Schaffung einer bloßen Zollunion vorgenommen. Die Ziele sind hingegen wesentlich weiter gesteckt.

Damit gelangen wir zum zweiten Punkt. Es ist nicht zu verkennen, daß einem Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik eine gewisse Gestaltungsidee<sup>12</sup> oder anders ausgedrückt konkrete Leitlinien<sup>13</sup> zugrunde liegen werden, ohne die das Programm nicht ein solches der Gemeinschaft wäre.

Gerade hier zeigt sich daher die Entwicklung gesellschaftspolitischer Leitbilder als vordringlich. Es ist dabei folgendes zu beachten: Es wird bei weitem nicht eine neue Weltanschauung im Stile des dialektischen Materialismus im Osten herbeigesehnt, denn ein jeder weiß nur zu gut, daß es gerade der Vorzug einer freien, pluralistischen Gesellschaft im Westen ist, hinsichtlich einer bestimmten Weltanschauung keinem Zwang zu unterliegen. Es wird mithin keine umfassende „Gegenideologie“ zum Osten für notwendig gehalten. Was jedoch die rechtliche Form eines europäischen Gemeinschaftslebens und die Beziehungen der Völker innerhalb einer europäischen Integration betrifft, so sollte auf die Entwicklung gewisser gesellschaftspolitischer Leitbilder<sup>14</sup> nicht ganz verzichtet werden. Dies um so mehr, als es unzureichend wäre, den europäischen Einigungsgedanken innerhalb der verschiedenen Völker Europas in den kommenden Jahren als eine Art administrative Routine zu bestätigen. „Nein, dieses Geschehen, das wir europäische Integration nennen, ist kein Sein, es ist ein unaufhörliches Werden“<sup>15</sup>, es ist ein dauernder Anruf an den menschlichen Willen, über die reine Wirtschaftsintegration hinaus, die Völker Europas zu einem gemeinsamen Schicksal zu verbinden.

Der dritte Zweck einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik innerhalb der ersten Gruppe liegt in der ethischen Bejahung der unternehmerischen Privatinitiative, wie sie im Rahmen westlicher Marktwirtschaften seit jeher im Vordergrund steht<sup>16</sup>.

Schaffung einer europäischen Unternehmungsform. Auch auf dem Gebiet des Steuerrechts sind erste vorbereitende Maßnahmen getroffen worden. Vgl. hierzu insbesondere Arno Schulze-Brachmann: Die Beseitigung der Steuergrenzen zwischen den Mitgliedstaaten der EWG. Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters. 12. Jg. (1966) H. 14, S. 269 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Schiller: a.a.O. S. 16.

<sup>13</sup> Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Neunter Gesamthericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft. Brüssel 1966. S. 158.

<sup>14</sup> Vgl. Hans von der Groeben: Wettbewerb und Programmierung als Instrumente der Wirtschaftspolitik im Gemeinsamen Markt. In: A. Plitzko (Hrsg.): Planung ohne Planwirtschaft, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft. Basel-Tübingen 1964. S. 192.

<sup>15</sup> Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Walter Hallstein, vor der Georg-August-Universität, Göttingen, am 15. 7. 1960.

<sup>16</sup> Vgl. Surányi-Unger: a.a.O. S. 90.

Die mittelfristige Wirtschaftspolitik ist zugleich ein besonderes Mittel zur Förderung und Erhaltung der Wettbewerbspolitik. Man kann sagen, daß die stärkere Hervorhebung des Wettbewerbsgedankens ein Ergebnis der umfangreichen und größtenteils von deutscher Seite hervorgebrachten Kritik an dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft von 1962 gewesen ist. Oberster Grundsatz des Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG ist daher die Förderung des Wettbewerbs, um damit dem Ziel zu dienen, die Markttransparenz der unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen innerhalb der Gemeinschaft zu vergrößern, um auf diese Weise die Leistungsfähigkeit des gesamten Wirtschaftsraumes zu steigern.

In den Rahmen einer wettbewerbsorientierten Politik gehören sämtliche Maßnahmen, die geeignet sind, die Marktformen im Sinne einer Intensivierung des Wettbewerbs zu verändern. Das Programm spricht deshalb zu recht von einer aktiven Wettbewerbspolitik für jene Wirtschaftsbereiche, in denen der Wettbewerb als unzulänglich anzusehen ist<sup>17</sup>. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, daß das Programm der mittelfristigen Wirtschaftspolitik eine Orientierungshilfe für die Wirtschaft ist. Sie wird es zweifelsohne deshalb sein, weil die Markttransparenz aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten — und nicht nur die der großen Unternehmungen — sich zunehmend erhöhen wird<sup>18</sup>.

Eine wichtige Einschränkung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik für die Gemeinschaft liegt darin, die Vorausschau auf globale Größen zu begrenzen, hingegen nicht auf einzelne Branchen auszudehnen. Dabei stehen jene Bereiche, auf die der Staat traditionell Einfluß nimmt und in denen die staatlichen Investitionen Schwerpunkte bilden, im Mittelpunkt. Wird es im Interesse der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft trotzdem erforderlich sein, vorübergehend eine Aufgliederung nach einzelnen Branchen aufzustellen, so sollen und dürfen diese Prüfungen aus Gründen der Wettbewerbspolitik jeweils nur internen Zwecken dienen<sup>19</sup>.

2. Die zweite Gruppe der Ziele für eine mittelfristige Wirtschaftspolitik läßt sich teilweise unmittelbar aus dem EWG-Vertrag ableiten<sup>20</sup>. Die mittelfristige Wirtschaftspolitik sollte eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft garantieren. Im Sinne des Vertrages handelt es sich hierbei nicht nur um ein Zusammenwirken der Mitgliedsländer, sondern es wird insbeson-

<sup>17</sup> Vgl. *Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik*: Vorentwurf des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik 1966—1970. Brüssel 1966. S. I/3.

<sup>18</sup> Vgl. Walter *Hallstein*: Vorausschauende Wirtschaftspolitik in der EWG (Nachträge). In: *Plitzko*: a.a.O. S. 272.

<sup>19</sup> Hierzu von der *Groeben*: a.a.O. S. 198, und Dietmar *Fuchs*: Mittelfristige Programmierung. *Der Volkswirt*. 1965. Nr. 23. S. 1133.

<sup>20</sup> *Krämer*: a.a.O. S. 117 Art. 2.

dere die Verringerung eines wirtschaftlichen Abstandes zwischen einzelnen Gebieten verschiedener oder gleicher Volkswirtschaften angestrebt<sup>21</sup>. Die Beseitigung von entwicklungs- und niveauunterschiedlichen Regionen ist im Sinne der Integrationspolitik als vorrangig anzusehen.

Das zweite Ziel innerhalb dieser Gruppe ist die beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung mit dem Zweck, eine maximale Handelssteigerung sowie eine Erhöhung der Produktion innerhalb der Gemeinschaft herbeizuführen<sup>22</sup>. Die Sicherung des optimalen Wirtschaftswachstums kommt sowohl in einer Erhöhung des Sozialprodukts als auch in der Ausweitung des EWG-Binnenhandels zum Ausdruck. Die EWG hat in diesem Zusammenhang bereits beachtliche Wohlstandsgewinne aufzuweisen<sup>23</sup>.

Von besonderer Bedeutung ist weiterhin, daß für die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft ein Höchstmaß an Stabilität erzielt wird, um ein weiteres Ziel, die Hebung der Lebenshaltung, innerhalb der Gemeinschaft zu fördern.

Neben diesen ausdrücklich im ersten Teil des Vertragswerks verankerten Grundsätzen muß die mittelfristige Wirtschaftspolitik jedoch noch weiteren Zielen dienen, die wegen ihrer Aktualität hier nicht außer acht gelassen werden können. Da ist in erster Linie das bereits erwähnte „Soziale Gleichgewicht“ zu nennen. Eine moderne Wirtschaftspolitik kann nicht ohne Maßnahmen auskommen, die dem Ziel dienen, eine Verringerung der sozialen Unterschiede herbeizuführen. Mehr noch, gleich wie man bereits bemüht ist, eine mittelfristige Finanzpolitik und Haushaltsprojektionen aufzustellen, sollte man die Gesamtheit der erforderlichen Maßnahmen öffentlicher Sozialleistungen im Rahmen der Sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit in einem mittelfristigen Sozialprogramm zusammenfassen<sup>24</sup>. Eine solche mittelfristige Sozialpolitik wäre eine begrüßenswerte und glückliche Ergänzung zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik.

Darüber hinaus sind auch solche Ziele in eine mittelfristige Wirtschaftspolitik einzubeziehen, welche die Entwicklung der Weltwirtschaft in den letzten Jahrzehnten mehr berücksichtigten. Eine Koordination der Konjunktur-, Geld- und Finanzpolitik sowie der Wäh-

<sup>21</sup> Vgl. Krämer: a.a.O. S. 17.

<sup>22</sup> Eine mittelfristige Wirtschaftspolitik wird auch dazu dienen müssen, „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Befriedigung kollektiver und privater Bedürfnisse zu erreichen“. Vgl. Hallstein: Vorausschauende Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 272.

<sup>23</sup> Siehe hierzu Louis Duquesne de la Vinelle: Nouvelle recherche sur la création de commerce attribuable au Marché commun. In: Statistische Information, Hrsg. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1966, Nr. 3, S. 5 ff.

<sup>24</sup> Vgl. auch Inga Krugmann-Randolf: Nur eine Fleißarbeit: Keine Neuorientierung der Sozialpolitik zu erwarten. Der Volkswirt 1966, Nr. 30, S. 1453.

rungepolitik kann bei einem vollständigen Katalog derjenigen Ziele, denen eine mittelfristige Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu dienen hat, nicht außer acht gelassen werden. Der zu beobachtende Trend zur Entwicklung von größeren Wirtschaftsblöcken macht gerade eine Berücksichtigung dieser Aspekte vordringlich.

Die folgenden Programme und Projektionen hätten schließlich dem Bereich der Bildungs- und Forschungspolitik mehr Gewicht beizumessen sowie die Hilfe für die Entwicklungsländer stärker zu berücksichtigen. Beide Bereiche sind für die künftige Entwicklung von so überragender Bedeutung, daß sie eine Einbeziehung in die mittelfristige Wirtschaftspolitik erforderlich werden lassen. Die Gemeinschaft muß über eine Wirtschaftspolitik, wie sie den alten Industriestaaten vor Erreichen der heutigen Wohlstandsgesellschaft eigen war, hinauswachsen. Mit zunehmender Integration sind neue Aufgaben und Ziele hinzugekommen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, den bekannten theoretischen Katalog der wirtschaftspolitischen Ziele eines einzelnen Staates zu erweitern. Der Erfolg einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik wird in den kommenden Jahren ganz entschieden davon beeinflußt werden, wie es gelingt, den verschiedenen Zielen unterschiedlicher Rangordnung Aufmerksamkeit zu schenken.

### III.

1. Die ursprünglich vorgetragenen Bedenken gegen eine Planung gipfelten in der Feststellung, daß man nicht auf der einen Seite Wettbewerb und auf der anderen Seite Planung, Planifikation oder Programmierung haben könne<sup>25</sup>. Immer wieder ist jedoch betont worden, daß es sich bei den von der EWG-Kommission vorgesehenen Maßnahmen um keine Einschränkung der Wahlfreiheit der Produzenten oder der Konsumenten handeln werde<sup>26</sup>. Vielmehr beinhalte die Planung innerhalb der mittelfristigen Wirtschaftspolitik nur für den staatlichen Bereich bestimmte, quantitative Größen; die modernen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen können in einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem nur realisiert werden, wenn die Funktionsfähigkeit dieses Systems durch gewisse Planungsmethoden rahmenpolitischen Charakters gesteigert wird. Denn es gibt wirtschaftspolitische Aufgaben, die nicht durch eine aktive Wettbewerbspolitik gelöst werden können und die deshalb einer Ergänzung durch eine mittelfristige Programmie-

<sup>25</sup> Rede des damaligen Bundeswirtschaftsministers Ludwig Erhard in Straßburg vor dem Europäischen Parlament; vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, Nr. 223/224, vom 4./5. 12. 1962.

<sup>26</sup> Vgl. Hallstein: Vorausschauende Wirtschaftspolitik. a.a.O. S. 16.

nung bedürfen. Dieses können sowohl mikro- als auch makroökonomische Bereiche sein.

2. Das Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik stützt sich auf die mittelfristigen Perspektiven der Sachverständigengruppe für mittelfristige Perspektiven. Die Arbeiten dieser Sachverständigengruppe sind Bestandteile der jetzt vorliegenden Dokumente und nehmen einen wichtigen Platz darin ein.

Die umfangreichen Studien dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich nur um einen ersten Versuch handelt. Die Sachverständigengruppe hat für die kommenden fünf Jahre 1965—1970 eine mittlere jährliche Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts für die Gemeinschaft errechnet, die sich gegenüber der jüngsten Vergangenheit durch eine leichte Wachstumsverlangsamung auszeichnet<sup>27</sup>. Weitere wichtige Ergebnisse der aufgestellten Perspektiven sind ein erwarteter langsamerer Arbeitskräftezuwachs und das Vorhandensein einer kräftigen Nachfrageentwicklung sowohl von privater als auch von staatlicher Seite. Der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik zog deshalb bei der Erstellung seiner mittelfristigen Hinweise daraus den Schluß, daß Möglichkeiten und Wege zu suchen sind, um eine gesteigerte Angebotsausweitung der Nachfrageentwicklung gegenüberzustellen.

Die jetzt vorliegenden Vorausschätzungen scheinen hingegen noch mit einigen Schwächen behaftet zu sein, die im folgenden erwähnt werden. Ein wichtiger Einwand bezieht sich auf die Tatsache, daß dem Programm eine bestimmte Wachstumsrate vorangestellt wird. Eine bestimmte Wachstumsrate kann sich hingegen immer erst als Ergebnis von Projektionen in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor sowie sowohl unter Berücksichtigung der Angebots- und Nachfrageentwicklung als auch weiterer wirtschaftlicher Einflüsse einstellen, denn „in einem gemischten Wirtschaftssystem vorwiegend marktwirtschaftlicher Prägung kann die Wachstumsrate immer nur das Ergebnis der Art und Weise sein, in der Millionen von Wirtschaftseinheiten in unserer Wirtschaftsordnung über die vorhandenen Ressourcen verfügen“<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Vgl. *Sachverständigengruppe für mittelfristige Wirtschaftspolitik*: Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in der EWG bis 1970. Bericht. Brüssel 1966. S. 70. Die mittlere jährliche Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts der EWG betrug in den Jahren 1960/55 5,4 v.H., 1965/60 4,9 v.H. und wird 1970/65 nur noch 4,3 v.H. ausmachen.

<sup>28</sup> „One example of this mistaken and naive approach is the one which is so popular in many Western countries (including the Common Market as represented by its Commission in Brussels), namely the procedure of starting by estimating the probable future growth rate of the gross national product and subsequently from this estimate to deduce, by input-output analysis, national accounts etc., the consequences for different sectors of the economy and put these figures up as targets. Much unclear thinking on planning methodo-



Die Vorausschätzung des Bruttoinlandsprodukts nur unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung und ihrer Struktur, des Ziels eines hohen Beschäftigungsstandes, der voraussichtlichen Nachfrage und der Erfordernisse eines ausgewogenen Wachstums kann offenbar nicht als vollständig angesehen werden<sup>29</sup>. Es erscheint deshalb angezeigt, in diesem Zusammenhang auf bestimmte Planungsmethoden in jenen westlichen Volkswirtschaften zurückzugreifen, in denen bereits gewisse Erfahrungen mit solchen Vorausberechnungen gemacht worden sind.

Unabhängig davon, daß im Inland aufgestellte Projektionen nicht die gleiche Entwicklung zu nehmen brauchen, wenn sie im internationalen Wirtschaftsverkehr verwendet werden, weil — wie im Falle der Gemeinschaft — der Integrationsprozeß gewisse Verschiebungen erforderlich werden läßt, können Wachstumsraten für eine Wirtschaftsgemeinschaft nicht durch einfache Addition der nationalen Wachstumsraten errechnet werden<sup>30</sup>. Gleichermaßen können die zu konstanten Preisen durchgeführten Perspektiven freilich nicht Preisveränderungen und daraus sich ergebende Strukturveränderungen berücksichtigen. Die angegebenen Werte leiden zudem unter dem Mangel der internationalen Vergleichbarkeit, d. h. die nationalen Vorausschätzungen unterscheiden sich nach Technik, Methode und Charakter der jeweiligen Planvorstellungen, der verschiedenen Planerfahrungen und der daraus natürlicherweise folgenden, voneinander abweichenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen<sup>31</sup>.

Darüber hinaus liegt für jedes Land der Gemeinschaft (mit Ausnahme der BRD) nur eine Wachstumsperspektive vor. Die Perspekti-

logy stems precisely from the crude target-setting way of thinking.“ (Ragnar Frisch: An Implementation System for Optimal National Economic Planning without Detailed Quantity Fixation from a Central Authority. P. I. Prolegomena: Selection, Memorandum from Institut of Economics, University of Oslo, 3. 1. 1963, S. 8. Zit. nach Schneider, a.a.O. S. 17.)

<sup>29</sup> Vgl. Vorentwurf des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. II/9. — In Italien bspw. wurden von der sogenannten Papi-Kommission unter Zuhilfenahme eines ökonomischen Modells (darin wurde die Konsumquote mit 0,785 als konstant angenommen und drei verschiedene hohe Kapitalkoeffizienten, nämlich 5,2; 4,2 und 3,8 angesetzt) drei verschiedene mögliche Wachstumsraten des Sozialprodukts für die italienische Wirtschaft (4,3 v.H.; 5,5 v.H.; 6,12 v.H.) errechnet. Der entschiedene Vorteil dieser Projektionsmethode lag gerade darin, daß die Planungsbehörde nicht durch eine im voraus festgelegte Höhe der voraussichtlichen jährlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts in der Wahl ihrer Parametergrößen beschränkt war. Vgl. hierzu insbesondere Ute Morgenroth: Die italienische Wirtschaftsplanung. Wirtschaftliches Archiv, Bd. 96 (1966), H. 2, S. 364.

<sup>30</sup> Vgl. Sachverständigengruppe für mittelfristige Wirtschaftspolitik: a.a.O. S. 70. Das von der Sachverständigengruppe errechnete EWG-Inlandsprodukt stellt die Addition der Projektionen der Bruttoinlandsprodukte der Mitgliedsländer zu offiziellen Wechselkursen des Jahres 1960 dar.

<sup>31</sup> Vgl. auch Fritz L. Friauff: Rendezvous mit der Zukunft; schwierige Aufgaben für die Wirtschaftsforschung. Der Volkswirt 1966, Nr. 31, S. 1522 f.

ven stützen sich aus diesem Grunde vorläufig noch auf eine zu schmale Basis, denn auch im Falle der BRD handelt es sich nicht um eine wirkliche Variante. Erst mehrere Varianten, die zudem gewisse konjunkturpolitische Veränderungen zu berücksichtigen versuchen würden, vergrößern den Entscheidungsspielraum jeglicher Wirtschaftspolitik.

#### IV.

1. Wo liegen die spezifischen Aufgaben einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik? Die mittelfristige Wirtschaftspolitik richtet sich primär an die nationalen Regierungen sowie an die EWG-Organen<sup>32</sup>; sie trägt deshalb in erster Linie fast ausschließlich makroökonomischen Charakter. Die Planung richtet sich demzufolge vordringlich auf solche Instrumente und politische Entscheidungen allgemeiner Art, „die also einen makroökonomischen Wirkungsbereich haben“<sup>33</sup>. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß, je weiter der Wirkungsablauf makroökonomisch fundierter Maßnahmen gefaßt wird, um so weniger auf die gleichzeitige Beachtung mikroökonomischer Analysen verzichtet werden kann<sup>34</sup>.

Von der Planung im Hinblick auf die Wahrung eines makroökonomischen Zusammenhanges müssen jene Planungsbemühungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Engpässen unterschieden werden. Solche Engpässe, die für eine mittelfristige Wirtschaftspolitik relevant sein können, liegen beispielsweise in der Vernachlässigung einer wachstumsorientierten Regional- und Infrastrukturpolitik, in dem ungenügenden Vorhandensein bestimmter Produktionsfaktoren und/oder ganz allgemein, wenn keine ausreichende Markttransparenz gegeben ist<sup>35</sup>.

Das jetzt vorliegende erste Programm trennt die Hinweise auf Grund der beiden mittelfristigen Perspektiven gewonnenen Erkenntnisse einmal in solche zur Steigerung des Angebots und in jene hinsichtlich einer gleichgewichtigen Nachfrageentwicklung. Die mannigfachen Interdependenzbeziehungen im ökonomischen Bereich verlangen hingegen eher andere Einteilungskriterien. Die nunmehr vorlie-

<sup>32</sup> Man sollte bereits hier so weit wie möglich eine kommende Fusion der Europäischen Gemeinschaften berücksichtigen.

<sup>33</sup> *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Wirtschaftspolitik und Wettbewerbsproblematik in der EWG und ihren Mitgliedsstaaten.* (Studien), Reihe Wettbewerb. Nr. 2. Brüssel 1966. S. 68. Vgl. außerdem die Zielsetzungen für eine mittelfristige Wirtschaftspolitik.

<sup>34</sup> Vgl. Norbert Kloten: Mikro- und Makroanalyse als Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 114. Bd. (1958). S. 38.

<sup>35</sup> Kloten: a. a. O. S. 124.

gende Trennung nach Maßnahmen zur Beeinflussung des Angebots und der Nachfrage bleibt nur zu leicht an die jeweils getroffenen Perspektiven gebunden.

Von größerem Interesse werden daher in diesem Zusammenhang zukünftig solche Bemühungen sein, die darauf abzielen, ein allgemeines Schema zu erstellen, in dem sich eine mittelfristige Wirtschaftspolitik abspielen könnte. Ein solcher Rahmen hätte auf der einen Seite jeweils den staatlichen Sektor der Mitgliedstaaten einschließlich der europäischen Behörden und auf der anderen Seite diejenigen Engpässe zu berücksichtigen, die zu verhindern und zu bekämpfen die mittelfristige Wirtschaftspolitik sich gerade zur Aufgabe gesetzt hat. Eine solche Einteilung müßte die Berücksichtigung jeglicher Perspektiven möglich machen und daher generell gültigen Charakter haben in einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem des Westens. Ein Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik müßte über die ursprünglich auf Walter Eucken zurückgehende Einteilung zwischen rahmengestaltender und prozeßinterventionistischer Planung hinausgehen. Denn eine prozeßinterventionistische Planung — sowohl die Fixierung der Maßnahmen im staatlichen Bereich als auch die ökonomische Behandlung bestimmter „Engpässe“ — erfordert einerseits makroökonomisch orientierte und andererseits mikroökonomisch orientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen. Entscheidend in jedem Falle ist dafür letztlich der jeweils angestrebte gesamtwirtschaftliche Effekt. Ein künftiges Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik könnte deshalb neben den zur Zeit im Vordergrund stehenden ordnungspolitischen Entscheidungen mehr auf eine Synthese von auf makroökonomischer und mikroökonomischer Analyse beruhender Wirtschaftspolitik erfolgen. Das Programm könnte gestrafft werden und auf diese Weise mehr nach den Gesichtspunkten einer wirklich rationalen Wirtschaftspolitik ausgerichtet werden.

2. Den größten Raum im ersten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik nehmen einmal die Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik und zum anderen diejenigen im Hinblick auf eine Regionalpolitik ein<sup>36</sup>. Auf Grund der für die Gemeinschaft getroffenen Perspektiven, daß das Angebot an verfügbaren Arbeitskräften voraussichtlich künftig knapp bleiben werde, wird analysiert, wie groß der Spielraum ist, um noch bestehende Möglichkeiten, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen, auszuschöpfen. Auf dem Gebiete der Regionalpolitik ist man bemüht, Maßnahmen für ein besseres räumliches Gleichgewicht innerhalb der Gemeinschaft aufzu-

<sup>36</sup> Vgl. dazu jeweils die Ausführungen in Anhang II (Probleme der Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik) und III (Probleme der Regionalpolitik) im Vorentwurf des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, a.a.O.

zeigen. Die Aufgaben der Regionalpolitik gelangen im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik zu aktueller Bedeutung. Es gilt nicht nur den Ausbau der Infrastruktur schlechthin zu projizieren, wozu beispielsweise auch die Auflockerung von Ballungszentren in einem großen europäischen Wirtschaftsraum gehören würde. Vielmehr müssen auch Entwicklungsschwerpunkte Berücksichtigung finden. Einer Abstimmung der Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene kommt sowohl hinsichtlich der auch in Zukunft zu erwartenden Wanderungsbewegungen und der zunehmenden Integration der Märkte als auch im Hinblick auf die von der Gemeinschaft künftig ausgehenden Wirkungen auf Grund einer gemeinsamen Landwirtschafts-, Verkehrs-, Berufsausbildungs- und Handelspolitik u. a. besondere Bedeutung zu.

Weniger Raum wird im Programm einerseits der Forschungspolitik und andererseits einer sektoralen Strukturpolitik gewidmet. Beide Gebiete genießen jedoch die besondere Aufmerksamkeit der Kommission und des Ausschusses, was darin zum Ausdruck kommt, daß sie jeweils Gegenstand einer besonderen Arbeitsgruppe sind. Die vielschichtigen Probleme insbesondere der Forschungspolitik sollen im nächsten Programm eine ausführlichere Behandlung erfahren. Es ist nur wünschenswert, daß bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Forschungspolitik bereits hinreichend amerikanische Erfahrungen und Notwendigkeiten Berücksichtigung finden<sup>37</sup>. Besondere Bedeutung erlangen zudem die bereits im Programm angesprochenen verstärkten Bemühungen, Forschungsbereiche mit besonderen Schwerpunkten zu bilden. Weiterhin müssen erhebliche Anstrengungen auf gemeinsame und/oder koordinierte Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklung und Förderung von Wissenschaft und Forschung gerichtet werden.

Ein Programm für die sektorale Strukturpolitik wird ebenfalls erst im Rahmen der nächsten Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik angekündigt. Die erwähnten Notwendigkeiten auf diesem Gebiet konzentrieren sich auf zeitlich begrenzte Anpassungshilfen, um „günstige Bedingungen für die Entwicklung dynamischer Industriezweige zu schaffen“.

Maßnahmen zur Beseitigung von rechtlichen und steuerlichen Hindernissen werden dem optimalen Einsatz der verfügbaren Produk-

<sup>37</sup> Die gesamten Ausgaben für Wissenschaft und Forschung (ohne Schulen) beliefen sich in der BRD 1965 auf 4,3 Mrd. DM (1961: 2,6 Mrd. DM). In der BRD wird vielfach die Annahme einer Zuwachsrate von 50 v.H. für den Zeitraum von 1965—1970 nicht unrealistisch genannt. Vergleichbare amerikanische Zahlen lauten jedoch: 17 Mrd. \$ jährliche Ausgaben für Wissenschaft und Forschung. Die Voraus-schätzung von 6,7 Mrd. DM in der BRD für 1970 entspricht somit weniger als 10 v.H. der derzeitigen amerikanischen Ausgaben, wobei deren Wachstumsrate hier als konstant angenommen wurde.

tionsfaktoren ebenso dienen wie Überlegungen, die darauf abzielen, die Unternehmungsgrößen im Gemeinsamen Markt künftig mehr an die technischen und ökonomischen Gegebenheiten der modernen Produktionsmethoden anzupassen. Mit fortschreitender Integration erlangen gerade diese Probleme zunehmende Bedeutung, schließlich stellen sie aber bereits heute nicht zu verkennende Hindernisse dar, so daß auch die folgenden Programme diesen Faktoren noch mehr Aufmerksamkeit zuwenden werden müssen.

Im Bereich der Nachfrageentwicklung sehen Ausschuß und Kommission ihre Hauptaufgabe in der Erzielung eines raschen Wirtschaftswachstums auf der Grundlage stabiler Preise und eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Der meiste Raum wird der Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft gewidmet. Das Hauptproblem sieht man in der zukünftigen finanziellen Deckung der öffentlichen Investitionen. Das Ziel ist die Befriedigung eines in der Tat in allen Gemeinschaftsländern vorhandenen Nachholbedarfs kollektiver Investitionen, was einer weiteren Steigerung der staatlichen Ausgaben zur Befriedigung der öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen gleichkomme. Die vom Ausschuß vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abstimmung des öffentlichen Bedarfs mit den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten, die in Aussicht gestellte Bremsung der Ausgabensteigerung und die sich unter Umständen als unvermeidlich erweisende Erhöhung des Steueraufkommens finden teilweise eine kritische Ergänzung in der Mitteilung der Kommission an den Rat<sup>38</sup>. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, daß erst eine Rangliste der erforderlichen Kollektivausgaben über eine Dämpfung der privaten Investitionen in den nächsten Jahren zu entscheiden vermag. Des weiteren müssen Maßnahmen zur Rationalisierung der Organisations- und Verwaltungsmethoden im Hinblick auf mögliche Einsparungen mehr in den Vordergrund gestellt werden. Daneben verdient die Überprüfung der Subventionspolitik, die teilweise als überholt angesehen werden kann, mehr Aufmerksamkeit. Der Katalog der Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft muß bei eingehender Prüfung vorläufig noch unvollständig erscheinen. Gerade die öffentliche Finanzwirtschaft sollte zu den wesentlichen und am vollkommensten gegliederten Bestandteilen eines Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik gehören. Vorläufig tragen die hier vorgebrachten Maßnahmen noch zu sehr den Charakter unverbindlicher Projektionen. Solange aber unbekannt ist, mit welchen Investitionen der Staat rechnet und in

<sup>38</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Entwurf eines Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1966—1970)*. Von der Kommission dem Rat vorgelegt. Brüssel 29. 4. 1966, S. 8.

welcher Höhe er als Nachfrager am Kapitalmarkt auftritt, wird es zu keiner Besserung der derzeitigen Kapitalmarktlage kommen. Dazu genügt es nicht, daß behauptet wird, „daß die Nachfrage auch von der Finanzierungsseite her mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen in Einklang gebracht wird“<sup>39</sup>. Lösungsmöglichkeiten bieten hingegen nur konkrete Investitionsprogramme des Staates, deren Rangfolge festgelegt sein muß, wenn sie im Rahmen der volkswirtschaftlichen Möglichkeiten mit der Unternehmernachfrage nach Investitionsmitteln auf dem Kapitalmarkt zusammentreffen. Auch in diesem Falle läßt der Ausschuß eine eingehende Darstellung und Behandlung der mittelfristigen Probleme einer Geld-, Kredit- und Kapitalmarktpolitik für die folgenden Programme offen.

Zur Erforschung der künftig erforderlichen Richtlinien für eine Koordinierung der allgemeinen Einkommenspolitik wurde eine besondere Arbeitsgruppe gegründet. Die Kommission hält auch eine Koordinierung der in den Mitgliedstaaten recht unterschiedlichen Einkommenspolitik für erforderlich.

## V.

1. Die Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, im Herbst 1966 hatte deutlich werden lassen, daß in marktwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaften ein gewisses Maß an Planung, und zwar als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik unumgänglich sei. Was auf nationaler Ebene in fast allen westlichen Volkswirtschaften Anerkennung gefunden hat, bedarf auf internationaler Ebene ebenfalls der Anwendung. Die Zollschränken im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind bereits weitgehend abgebaut, und die Vollendung der Zollunion steht unmittelbar bevor. Der Übergang zur Wirtschaftsunion wird neben der erforderlichen Umsatzsteuerharmonisierung — um nur das Wichtigste zu nennen — jedoch noch andere Unterschiede auszugleichen haben; denn mit zunehmender Wirtschaftsintegration bekommen die regionalen und strukturellen Unterschiede mehr und mehr Bedeutung. Hier und im Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft — unabhängig davon, ob es sich um öffentliche Investitionen des Verkehrs, zur Verbesserung der Infrastruktur oder um öffentliche Ausgaben für Bildungs- und Forschungszwecke handeln wird — liegen die eigentlichen Aufgaben eines mittelfristigen Programms.

Die jetzt begonnene Phase der europäischen Integration setzt bereits eine gemeinsame wirtschaftspolitische Orientierung voraus; die mittelfristigen Perspektiven und die darauf ausgerichteten wirtschafts-

<sup>39</sup> Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik: a.a.O. S. III/19.

politischen Leitlinien im Rahmen des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG verdienen deshalb Anerkennung. Bei ihrer Weiterführung scheint gesichert, daß im Zeitpunkt der Vollendung der Zollunion und beim Übergang zur Wirtschaftsunion die nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungen und Handlungen eine bessere Abstimmung erfahren und daß diese demzufolge ihrerseits einen positiven Beitrag zur Integration leisten.

Es ist die Frage zu stellen, ob bereits in naher Zukunft mit einem quantitativen europäischen Programm zu rechnen ist. Vorläufig gibt es nur vier Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene entsprechende mittelfristige wirtschaftspolitische Programme erstellen. Mit der nunmehr vorliegenden Koordinierung der vorhandenen einzelnen nationalen Perspektiven ist ein Anfang gemacht, der seine Fortsetzung in der Ausarbeitung tatsächlich europäischer Programme finden muß.

Die Schwächen der vorgelegten Dokumente liegen sowohl in ihrem Umfang als auch in ihrer Heterogenität begründet. Es sind einmal die im Programm und in den Perspektiven vielfach enthaltenen Wiederholungen und der noch nicht vorhandene Rahmen eines mittelfristigen Wirtschaftsprogramms. Vorläufig fehlt eine Rangliste derjenigen Bereiche, denen sich eine mittelfristige Wirtschaftspolitik vor allem zuwenden müßte. Manche jetzt angesprochenen und von niemandem bestrittenen Koordinierungsmaßnahmen werden bereits in naher Zukunft ein festes Datum für die mittelfristige Wirtschaftspolitik darstellen<sup>40</sup>. Diese hätte sich deshalb mehr auf die Bereiche öffentliche Investitionen, Regionalpolitik und sektorale Strukturpolitik zu konzentrieren.

2. Das Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik kann als ein wichtiger Beitrag zur europäischen Integrationspolitik angesehen werden. Umfangreiche Untersuchungen werden die folgenden Programme vollständiger erscheinen lassen. Die bereits in dem jetzt vorliegenden ersten Programm entwickelten Leitlinien zur Koordinierung unterschiedlicher Wirtschaftspolitiken in einem Wirtschaftsraum, dessen Gesamtbevölkerung heute 172 Millionen beträgt und deren Vorausberechnung für das Jahr 1970 188 Millionen lautet, verdienen beachtete Aufmerksamkeit. Das Studium des Programms scheint im übrigen zu verdeutlichen, daß sich jene These, die Wirtschaftsintegration mache in Wirklichkeit bereits einen Teil der politischen Integration aus, zu bewahrheiten scheint. Die Interdependenz aller ökonomischen Maßnahmen und Wirkungen ist ein selbstverständlicher Helfer, der die Wirtschaftsintegration quasi in konzentrisch verlaufenden Ringen dem Ziel einer politischen Union näher bringen wird.

<sup>40</sup> Vgl. Hartmut Berg: Auf dem Wege zu einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Wirtschaftsdienst. 46. Jg. (1966). Nr. 9. S. 494.