

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 355

Leitungswissenschaft in der DDR

Eine Fallstudie zu Problemen der Planung und Steuerung
in einer entwickelten sozialistischen Gesellschaft

Von

Helmut Willke



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT WILLKE

Leitungswissenschaft in der DDR

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 355

Leitungswissenschaft in der DDR

Eine Fallstudie zu Problemen der Planung und Steuerung
in einer entwickelten sozialistischen Gesellschaft

Von

Dr. Helmut Willke



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei A. Sayfaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04319 7

Inhaltsverzeichnis

0. Einleitung	9
1. Leitungswissenschaft und demokratische Organisation	16
1.1. Die Notwendigkeit einer Leitungswissenschaft	16
1.2. Gegenstand und Fragestellung der Leitungswissenschaft	18
1.3. Die Bedeutung der Demokratiekonzeption für die Leitungswissenschaft	22
1.3.1. Führung als Problem der Leitungswissenschaft	25
1.3.2. Zur personalen Leitung	29
1.3.3. Organisation als Problem der Leitungswissenschaft	30
1.3.4. Leitungswissenschaft und MLO	31
1.3.5. Die Leitungswissenschaft als Instrument zur Verwirklichung einer Demokratiekonzeption	33
2. Die technokratische Konzeption	35
2.1. Komplexität und Demokratie	35
2.1.1. Demokratischer Zentralismus und technische Revolution	36
2.1.2. Demokratie, Planung und Selbstorganisation	41
2.2. Die ökonomischen Aufgaben der Politik	46
2.2.1. Wirtschaftliche Gesellschaft und Technokratie	48
3. Die kybernetische Konzeption	52
3.1. Steuerung oder Regelung der Volkswirtschaft?	56
3.1.1. Die Verbindung von zentraler Steuerung des Gesamtsystems und Selbstorganisation der Subsysteme im Bereich der Planung	58

3.2.	Ökonomie und Gesellschaft im kybernetischen Modell	70
3.2.1.	Die Entwicklung des gesellschaftlichen Systems des Sozialismus ..	72
3.2.2.	Entwickelte sozialistische Gesellschaft und sozialistische Demokratie	76
3.3.	Die politische Funktion der Ökonomie	78
3.3.1.	Die Rolle der Wissenschaft	82
4.	Die Konzeption des kontrollierten Wandels	85
4.1.	Die objektiven Gesetze der gesellschaftlichen Entwicklung	87
4.1.1.	Die führende Rolle der Partei als objektives Gesetz	90
4.2.	Zweigleisigkeit der Politik und Herrschaftsstruktur	91
4.2.1.	Die politischen Funktionen von Staatsrat, Ministerrat und Volkskammer	97
4.3.	Die Systemabhängigkeit sozialer Evolution	102
4.4.	Sozialer Wandel als Gegenstand der Leitungswissenschaft	110
5.	Leitungswissenschaft und Recht: Äquivalenzen oder Alternativen?	115
	Stichwortverzeichnis	128

Abkürzungen

- DZfPh** = Deutsche Zeitschrift für Philosophie
- Einheit** = Einheit: Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus
- KZSS** = Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
- ND** = Neues Deutschland
- NÖP** = Neue ökonomische Politik
- NÖSPL** = Neues ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft
- ÖSS** = Ökonomisches System des Sozialismus
- SPK** = Staatliche Planungskommission
- SuR** = Staat und Recht (Zeitschrift)
- VEB** = Volkseigener Betrieb
- VVB** = Vereinigung volkseigener Betriebe
- VS** = Vertragssystem (Zeitschrift. Jetzt: Wirtschaftswissenschaft)

0. Einleitung

Hochkomplexe Industriegesellschaften sehen sich heute mit Steuerungsproblemen konfrontiert, zu deren Bewältigung die herkömmlichen Mittel nicht ausreichen. Dies gilt für entwickelte kapitalistische Systeme ebenso wie für entwickelte sozialistische Gesellschaften. Wenn auch das Grundproblem der Bewältigung komplexer, interdependenter und rasch wechselnder Entscheidungslagen allen hochentwickelten Gesellschaften gemeinsam ist, so gibt es doch charakteristische Unterschiede bezüglich der dominanten Problembereiche zwischen kapitalistischen und sozialistischen Systemen.

Idealtypisch vereinfacht können die westlichen Industrieländer gesehen werden als soziale Systeme, deren funktional ausdifferenzierte Teilsysteme wie Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Kunst, Religion etc. einen relativ hohen Grad von Autonomie besitzen. Das Auseinanderfallen der Gesellschaft in funktional spezialisierte Teilbereiche — die „gesellschaftliche Arbeitsteilung“ — führt einerseits zu wachsenden Interdependenzen zwischen den Teilen, andererseits zur zunehmenden Ausbildung von Teilrationalitäten, widersprüchlichen Subsystemzielen, unterschiedlichen Binnenmoralen und spezifischer Indifferenzen. Für die Gesamtgesellschaft stellt diese Entwicklung in immer drängender Weise das Problem des Zusammenhanges des Ganzen, *die Frage der Integration hochdifferenzierter Gesellschaftssysteme*.

Industrialisierten sozialistischen Ländern dagegen stellt sich das Komplexitätsproblem — wiederum idealtypisch vereinfacht — umgekehrt dar: eine alle gesellschaftlichen Lebensbereiche durchdringende Ideologie und Parteilichkeit (bis hin zu Familie und Justiz) bewirkt einen relativ hohen Grad an Integration der Gesamtgesellschaft. Andererseits bewirken Industrialisierung, Technisierung, Verwissenschaftlichung etc. ein so hohes Maß an gesellschaftlicher Komplexität, daß Fragen des „Wertberücksichtigungspotentials“ (Naschold) und der „Zentralisierbarkeit von Entscheidungsleistungen“ (Luhmann) unabweisbar werden. Sozialistische Staaten stehen daher zunehmend vor *dem Problem der funktionalen Differenzierung hochintegrierter Gesellschaftssysteme*.

Die hier skizzierte Sicht der unterschiedlichen dominanten Systemprobleme geht zwar davon aus, daß allen Industriegesellschaften das Problem der Bewältigung hoher Komplexität gemeinsam ist; diese

Sicht hat aber mit Vermutungen über mögliche Konvergenzen der beiden unterschiedlichen Gesellschaftstypen nicht das geringste zu tun. Eher ist zu vermuten, daß aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen das gleiche Grundproblem durchaus verschieden angegangen und nach systemspezifischen Entscheidungskriterien behandelt wird¹.

Bezogen auf das Problem der gesellschaftlichen Handlungs- und Steuerungsfähigkeit hat A. Etzioni eine Unterscheidung zwischen entwickelten kapitalistischen und sozialistischen Systemen vorgeschlagen, die geeignet ist, das hier vertretene Differenzierungs-Integrations-Konzept zu verdeutlichen: Er unterscheidet die Dimension Konsensus und Kontrolle und charakterisiert entwickelte sozialistische Gesellschaften als „overmanaged societies“, weil ihre Kontrollkapazität weniger defizient ist als ihr Vermögen, Konsens zu bilden. Umgekehrt ist bei kapitalistischen Systemen die Fähigkeit, Konsens zu bilden, weniger defizient als ihre Kontrollkapazität. Sie werden als „drifting societies“ gekennzeichnet². Übersteuerte Gesellschaften leiden an einer zu engen Bindung der Teile an das Ganze. Die „funktionale Autonomie“³ der Teilsysteme ist gering, so daß die politische Führungsspitze gezwungen ist, Entscheidungen eher auf Kontrolle als auf dezentralisierten Konsens zu stützen. Darüber hinaus verhindert der hohe Zentralisierungsgrad der Entscheidungsfindung eine optimale Variabilität der Teilsysteme, mithin deren Erneuerungs- und Anpassungsvermögen⁴.

„Dahintreibenden“ Gesellschaften mangelt es dagegen an der Fähigkeit, den Möglichkeitsreichtum der Teile zu bündeln, abzustimmen und einer kontinuierlichen, zukunftsorientierten Zielmatrix unterzuordnen. Die Schwierigkeiten etwa der französischen „planification“ oder der westdeutschen mittelfristigen Finanzplanung geben davon beredtes Zeugnis ab⁵. Etwas salopp könnte man formulieren, daß entwickelte kapitalistische Gesellschaften mangels verbindlicher gesamtgesellschaft-

¹ Vgl. Esser, Naschold, Vöth: Gesellschaftsplanung und Weltdynamik, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen. Gütersloh 1972, S. 7 - 22.

² Vgl. Etzioni, A.: The Active Society. New York 1968, S. 466 ff.

³ Vgl. Gouldner, A.: Reziprozität und Autonomie in der funktionalen Theorie, in: H. Hartmann (Hrsg.): Moderne amerikanische Soziologie, 2. Aufl. Stuttgart 1973, S. 369 ff.

⁴ Vgl. die Andeutungen bei Fedorenko, N.: Zur Ausarbeitung des Systems der optimalen Planung und Leitung der sozialistischen Wirtschaft, in: Sowjetwissenschaft, Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge 1, 1973, S. 1 - 16 (8 - 11).

⁵ Vgl. Naschold, F.: Probleme der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, in: Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik. Festschrift für Th. Eschenburg, hrsg. von G. Lembruch u. a., München 1971, S. 161 - 173, bes. These 2 und 4; ders.: Gesellschaftsreform und politische Planung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1, 1972, S. 5 bis 35 (25 ff.).

licher Zielvorstellungen nicht wissen, was sie mit ihrer Potenz anfangen sollen.

Neben *Etzioni* hat auch *N. Luhmann* den in kapitalistischen und sozialistischen Gesellschaften unterschiedlichen Versuchen der Lösung des Problems der Komplexität eine prägnante Fassung gegeben. Im Hinblick auf das Problem der Komplexität selbst, nicht aber hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten und der Folgeprobleme, hält er ideologisch integrierte Einparteien-Systeme und die auf politische Konkurrenz und freie Wahl beruhenden Mehrparteien-Demokratien für funktional äquivalent: „Ideologisch integrierte Einparteiensysteme verwenden ihre Ideologie als Grundstruktur ihrer Entscheidungsprozesse, fast sogar als Programm. Sie können demokratisch also nur sein in dem Maße, als diese Ideologie komplex genug angelegt ist, vor Dogmatisierungen bewahrt und opportunistisch praktiziert wird, also einen laufenden Wechsel von Präferenzen im Rahmen kontinuierlicher verbaler ‚Erkenntnisse‘ ermöglicht.“ Die Dominanz der die integrierende Ideologie verwaltenden Parteien bedeutet, daß alle übrigen Bereiche der Gesellschaft unter politischen Prämissen gesehen werden und selbst nach politischen Kriterien handeln müssen. Dies erschwert die Ausbildung einer eigenen Rationalität, eigener Handlungskriterien und Entscheidungsprämissen in den gesellschaftlichen Teilbereichen wie etwa Familie, Wirtschaft, Kunst, Wissenschaft oder anderen. *Luhmann* meint, daß das wichtigste Gegengewicht gegen diese Einseitigkeit „in der resoluten, ideologisch zementierten Anerkennung eines Primates der Wirtschaft als Problemquelle“⁷ liege. Diese Vermutung läßt sich — jedenfalls für die DDR — nicht halten, wie die vorliegende Arbeit noch zeigen wird.

In Mehrparteien-Demokratien dagegen — so *Luhmann* — legitimierte der Wahlerfolg als solcher, und deshalb könne auf eine einheitliche Ideologie verzichtet werden. Die Orientierung der Politik am formalen Prinzip des Wahlerfolges läßt weiten Raum für kurzfristig wechselnde, opportunistische, je nach Bedarf innovative oder stabilisierende Programme und Sachziele. Diese grundsätzliche Strukturentscheidung für konkurrierende politische Programme läßt den gesellschaftlichen Teilsystemen Raum für eigene Ziele und Entwicklungen. Und gerade dies schafft wiederum das Problem der Abstimmung der vielen divergierenden Ziele, der Rückbindung der Teilsysteme auf gesamtgesellschaftlich verbindliche Rationalitätskriterien. Die Politik scheint nicht in der Lage zu sein, die Dynamik der Gesellschaft zu bändigen. Sie „wartet hier gleichsam auf Krisen, die eine sich selbst entwickelnde

⁶ *Luhmann, N.*: Komplexität und Demokratie, in: ders.: Politische Planung. Opladen 1971, S. 35 - 45 (42).

⁷ *Luhmann, N.* S. 43.