

Adebahr, Hubertus; Augstin, Sonning; Steger, Ulrich; Krüper, Manfred; Zinn, Karl Georg

Article — Digitized Version

Staatliche Investitionslenkung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adebahr, Hubertus; Augstin, Sonning; Steger, Ulrich; Krüper, Manfred; Zinn, Karl Georg (1973) : Staatliche Investitionslenkung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 10, pp. 504-521

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134597>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Staatliche Investitionslenkung

In der Juniausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST brachten wir einen Artikel von Prof. K. G. Zinn über Investitionskontrollen und -planung*), der eine große Resonanz hervorrief. Wir stellen daher das Thema erneut zur Diskussion.

Eine Fortentwicklung der Marktwirtschaft?

Hubertus Adebahr, Sonning Augstin, Berlin

Auf politischer wie wissenschaftlicher Ebene ist in letzter Zeit eine Diskussion in Gang gekommen, in der es um die Frage geht, ob durch Eingriffe in die bestehende Wirtschaftsordnung die Mängel des marktwirtschaftlichen Systems beseitigt werden können. Eine Schlüsselstellung unter den verschiedenen ins Auge gefaßten Maßnahmen nimmt hierbei die staatliche Investitionslenkung ein. Denn in ihr wird mit Recht der wirkungsvollste Ansatz für eine nachhaltige Beeinflussung von Produktionsumfang und -struktur durch den Staat gesehen.

Zinn befürwortet in seinem Beitrag vorbehaltlos und nachdrücklich die Einführung einer staatlichen Investitionslenkung.

Ausgangspunkt seiner Betrachtungen ist die Feststellung, es bestehe die Scheu, ordnungspolitische Entwürfe vorzulegen, die an Bestehendes anknüpfen (S. 301). Tatsache jedoch ist, daß an ordnungspolitischen Änderungsvorschlägen kein Mangel ist. Allerdings sollte man zwischen theoretischen Entwürfen sowie ihrer Akzeptierung und Durchführung unterscheiden.

Einige unbewiesene Aussagen

Zuzustimmen ist Zinns Forderung, daß Ordnungssysteme flexibel und entwicklungsfähig sein müßten. Leider bleibt jedoch seine implizite Aussage,

*) K. G. Zinn: Investitionskontrollen und -planung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 6, S. 301-307.

die gegenwärtige Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik besitze diese Fähigkeit nicht, ebenso unbewiesen wie die gegenteilige Aussage für eine Ordnung mit Investitionslenkung. Dennoch ist für Zinn die Entscheidung für Investitionslenkung schon gefallen. Es gilt nämlich nur noch, die der „technischen Ausgangslage“ und den „gesellschaftlichen Machtverhältnissen“ (S. 301) angemessene (?) Form zu wählen. Zinn beschäftigt sich wegen der „geringeren rechtlichen Problematik“ ausschließlich mit „Investitionskontrollen durch direkte Einwirkungen über ein Genehmigungsverfahren“ (S. 301) und unterläßt somit die von ihm selbst geforderte Angemessenheitsprüfung der möglichen Lenkungsformen.

Aber abgesehen von all diesem hätte doch wohl am Anfang aller Überlegungen zur Investitionskontrolle der überzeugende Nachweis ihrer Überlegenheit über die bestehende Ordnung und deren mögliche Modifikationen stehen müssen. Gerade hier aber bleibt Zinn fast alles schuldig. Er beginnt zunächst mit einer Darlegung der Schwächen des marktwirtschaftlichen Systems (S. 302). Die angesprochenen Probleme (Verteilungsgerechtigkeit, Konzentrationsprozeß, Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, Kollision zwischen Stabilitäts- und Wachstumsziel) sind sämtlich hinlänglich bekannt. Die Darstellung wird jedoch dadurch fragwürdig, daß kurzerhand behauptet wird, in einem marktwirtschaftlichen System wären diese Probleme nicht zu bewältigen.

Tauglichkeit der Marktwirtschaft

Damit werden sämtliche Bemühungen, Erfolge und Teilerfolge auf diesen Gebieten unterschlagen. Aussagen wie „Konzentrationsprozesse lassen sich nicht durch Wettbewerbspolitik unterbinden, so daß das Wettbewerbsprinzip seine Funktion als Instrument ökonomischer Machtkontrolle nicht erfüllt“ oder „Die Ausnutzung der durch den technischen Fortschritt möglichen Produktivitätssteigerungen beschränkt sich weitgehend auf Konsumausweitung; emanzipatorische Alternativen (Arbeitszeitverkürzung, ökonomische und soziale Nivellierungen, Bildungsgleichheit) werden gar nicht erst zur Disposition gestellt“ (S. 302) negieren praktisch die Entwicklung vom *laissez-faire-Liberalismus* des 18. Jahrhunderts bis zur sozialen Marktwirtschaft heutiger Prägung und legen in ihrer unhaltbaren Undifferenziertheit die Frage nahe, ob der Autor an einer wissenschaftlichen Diskussion überhaupt interessiert ist.

Ist auch der Nachweis der prinzipiellen Untauglichkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht gelungen, so könnte doch durch überzeugende Darlegung der Leistungsfähigkeit des vorgeschlagenen Ordnungssystems wichtige Arbeit geleistet werden¹⁾. Dazu gehörte (1) die kon-

krete und unzweideutige Darlegung der Grundzüge der Konzeption und (2) die Explizierung ihrer vorteilhaften Wirkungen.

Grundzüge eines Lenkungssystems

Die vermittelten Informationen lassen den Leser jedoch über wichtige Merkmale des angestrebten Verfahrens im unklaren. Klar wird, daß ein „demokratisch legitimiertes“ Gremium den langfristigen „gesellschaftlichen Bedarf“ festlegen soll. Unklar bleibt, ob es sich hier um ein Gremium handeln soll, das dank seiner höheren Einsicht den „richtigen“ gesellschaftlichen Bedarf kennt und festlegt, oder ob der gesellschaftliche Bedarf aufgrund einer langfristigen Prognose der tatsächlichen Nachfrageentwicklung ermittelt werden soll. Zu fragen wäre im ersten Fall, woher die höhere Einsicht eines solchen Gremiums kommen soll, und im zweiten Fall, wie das außerordentliche Problem der Erstellung einer solchen Prognose gelöst werden kann.

Klar wird, daß das Gremium befugt sein soll, Investitionen zu genehmigen oder zu verbieten. Unklar bleibt die wichtige Frage, ob Investitionen auch erzwungen werden sollen. Wenn ja, ist die Aussage unhaltbar, „daß (staatliche Investitions-, d. Verf.) Planung weder die Knappheitspreisbildung substituiert, noch die Flexibilität der dezentralen Entscheidungskompetenzen beeinträchtigen muß.“ (S. 302). Wenn nein, bleibt unerfindlich, wie die zur Durchsetzung der festgelegten gesellschaftlichen Bedarfsstruktur notwendigen Investitionen erreicht werden sollen. Mit Verboten läßt sich zwar eine Investitionseinschränkung erreichen, nicht aber eine Ausdehnung in anderen Bereichen.

¹⁾ Die Überlegenheitsthese ist auf diese Weise allerdings nicht zu belegen; denn sie setzt den Ergebnisvergleich voraus.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Hubertus Adenbahr, 40, vertritt das Lehrgebiet Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der TU Berlin; Sonning Augstin, 33, Dipl.-Ing., ist Assistent am Lehrstuhl für Weltwirtschaftslehre an der TU Berlin. Sein Arbeitsgebiet umfaßt Fragen der Ordnungs-, insbesondere Wettbewerbspolitik.

Ulrich Steger, 29, Dipl.-Ökonom, ist seit 1972 am Seminar für Theoretische Wirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum (Prof. Dr. Schmitt-Rink) tätig und promoviert über ungleichgewichtige Wachstumsmodelle.

Dr. Manfred Krüper, 31, ist Leiter der Wirtschaftsabteilung der IG Chemie-Papier-Keramik und Lehrbeauftragter an der Gesamthochschule Essen.

Prof. Dr. Karl Georg Zinn, 33, ist Direktor des Instituts für Wirtschaftswissenschaften der RWTH Aachen. Seine Hauptarbeitsgebiete sind neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik Planwirtschaftsfragen, Systemvergleiche und Wohlstandsökonomie.

Es sei denn, man griffe doch auf die von Zinn als „nicht zwingend“ und „eingriffsschwach“ (S. 305) charakterisierten steuer- und subventionspolitischen Instrumente zurück.

Klar scheint zunächst, daß alle Investitionen mit Ausnahme der Bagatellfälle staatlich erfaßt werden sollen. Unklar ist, wieso Zinn danach die Erfassung nicht vom Investitionsumfang, sondern von einer Reihe von Kriterien (umweltbelastend, infrastrukturbeanspruchend, strukturbestimmend, unerwünscht) abhängig machen will, deren Auslegungsfähigkeit schon die Lösung dieser Vorfrage zum Problem und zur Quelle unbegrenzter Manipulationsmöglichkeiten macht. Unklar bleibt ebenso, wie die von Zinn außerdem vorgeschlagene Abgrenzung zwischen „bloß meldepflichtigen und genehmigungspflichtigen Investitionen“ (S. 305) erfolgen soll.

Verbesserung der Lebenslage?

Es liegt auf der Hand, daß Aussagen über die Wirkungen und Vorzüge eines Ordnungssystems, das nur in Umrissen sichtbar wird und in wichtigen Punkten unklar bleibt, schwierig, wenn nicht unmöglich sind. Ist diese Einsicht der Grund für die vorsichtige Aussage Zinns zur Hauptsache? Er spricht die „Erwartung auf eine Verminderung der genannten Mängel kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Ordnungen“ (S. 302) aus.

Aufgrund bloßer Erwartungen soll also eine Ordnung geändert werden. Zumindest die gleichen Erwartungen können die Befürworter einer Beibehaltung und Verbesserung der marktwirtschaftlichen Ordnung für sich in Anspruch nehmen. Es ist jedenfalls zu bedauern, daß Zinn es unterläßt, seine Aussage durch eine systematische Überprüfung der Wirkungen seines Entwurfes auf die genannten Mängel zu fundieren.

Das den gesamten Ausführungen zugrunde liegende Hauptargument ist aber wohl, daß die Realisierung des geplanten „gesellschaftlichen Bedarfs“ ganz allgemein „eine neue, bessere Lebenslage“ (S. 301) gewährleistet. Die Festlegung des gesellschaftlichen Bedarfs und seiner langfristigen Entwicklung erfordert neben einer langfristigen Prognose der technisch-wissenschaftlichen Entwicklung (über deren Problematik kein Wort verloren wird) die Setzung von Prioritäten (in Form von Bedarfsrangskalen).

Eine Kernfrage ist demnach, ob und wieso die Lebenslage besser wird (der Gesamtnutzen des erstellten Sozialprodukts größer wird), wenn ein zentrales Gremium Umfang und Struktur der Investitionen und damit der Produktion und des Güter- und Leistungsangebots bestimmt. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Vorstellungen der Planer über den gesellschaftlichen Bedarf den privaten Bedürfnissen besser entsprächen als das ohne zentrale Festlegung zustande kommende Güterangebot.

Vermeldung von Überkapazitäten und Engpässen?

Ohne diese Frage schlüssig zu beantworten, hebt Zinn drei angebliche Vorteile der Investitionslenkung hervor:

Erstens werden Über- und Unterkapazitäten vermieden (S. 304). Das ist jedoch nur für den nahezu utopischen Fall gewährleistet, daß die individuellen Bedürfnisse sich mit den Vorstellungen der Investitionslenker decken. Die Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit von zumindest vorübergehenden Engpässen und Lagerhalden besteht auch hier. Allerdings behauptet Zinn, die gewonnene „Übersicht über die Investitions- und Kapazitätsentwicklung ermöglicht auch eine raschere Information über drohende Überkapazitäten

und Engpässe als der Markt, dessen Daten erst nach Ausreifen der Investitionen Fehlentwicklungen indizieren. Der Rückkopplungsprozeß zwischen Nachfrage und Kapazitätsvariation wird somit beschleunigt (S. 305)“.

Auch dieses Mal sucht man vergeblich nach einer Begründung für diese erstaunlichen Behauptungen. Was hat denn eine Übersicht über die Investitionen mit dem Erkennen von Über- oder Unterkapazitäten zu tun? Sie werden doch in jedem Falle nur durch eine richtige Prognose der Nachfrage bzw. durch die aktuelle Nachfrage sichtbar. Wieso aber soll einem zentralen Gremium die Prognose der komplexen Gesamtnachfrage besser gelingen als einer großen Anzahl dem Markt nahen, risikobelasteten und daher motivierten Unternehmern die Teilprognose auf ihren vergleichsweise kleinen Märkten? Aus denselben Gründen ist es auch unerfindlich, warum die über das zentrale Gremium gehende Reaktion auf drohende oder tatsächliche Fehlinvestitionen schneller erfolgen soll, und das trotz der von Zinn selbst geforderten „Betroffenenanhörung“ (S. 307) vor Investitionsentscheidungen des Gremiums, wobei es um das zähe und zeitraubende Geltendmachen von unterschiedlichen Interessen gehen würde.

Als weiteres Problem taucht in diesem Zusammenhang die Frage auf, wer denn das Risiko der Investitionen zu tragen habe? Ergibt sich nicht beinahe zwangsläufig die Konsequenz, daß der Staat für Investitionen, die er ausdrücklich sanktioniert, die er durch seine Projektionen induziert oder die er gar erzwingt, auch das Risiko trägt? Die Berechtigung derartiger Forderungen wäre kaum von der Hand zu weisen. Damit aber droht die Sozialisierung aller eventuellen Verluste. Das wie-

derum käme den Interessen der Unternehmer sehr entgegen. Sie wären dem Risikodruck entronnen und würden ihre Bemühungen nicht mehr auf die Wünsche der Abnehmer, sondern auf die intentionen des Planungsgremiums richten. Es würde in diesem Falle sogar der Anreiz für die Unternehmer beseitigt oder geschwächt, durch Lieferung marktnaher Informationen die Entscheidungen des Gremiums nachfragegerechter zu machen.

Schließlich darf der Zusammenhang zwischen Investitionslenkung und Arbeitsmarkt nicht übersehen werden. Werden z. B. Unternehmer durch staatliche Investitionskontrollen daran gehindert, gestiegene Lohnkosten durch arbeitsparende Fertigungsverfahren aufzufangen, so sind die dann unvermeidlichen Preiserhöhungen auf den staatlichen Eingriff zurückzuführen. Oder sollen Lohn- und damit Preiserhöhungen durch Eingriff in die Tarifautonomie verhindert werden? Beeinflußt der Staat die Produktionsstruktur nach seinen Vorstellungen (Einschränkungen hier, Ausweitungen dort), so fällt ihm auch die Verantwortung für das Zustandekommen der notwendigen örtlichen und beruflichen Mobilitätsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu. Soll das durch eine stärkere Reglementierung des Arbeitsmarktes erreicht werden?

Ersparnis, Konjunktur und Außenwirtschaft

Ein zweiter Vorteil der Investitionslenkung besteht nach Zinn in der Abstimmung von Investitionen und Ersparnissen (S. 304). Das „Wie“ der Abstimmung bleibt Zinn ein weiteres Mal schuldig. Sicherlich meint er nicht das Zwangssparen, durch das entweder via Marktmechanismus (Preiserhöhungen) oder durch administrativen Akt (Steuererhöhungen) Konsumeinschränkungen zugunsten von Investitionen herbeigeführt wer-

den können. Das wäre weder neu noch verlockend.

Als dritten Vorteil der Investitionslenkung sieht Zinn, daß die Investitionsentwicklung konjunkturunabhängig wird (S. 304). Wie die privaten Unternehmer aber im Abschwung zu Investitionen veranlaßt werden sollen, wenn nicht durch Zwang, bleibt ungeklärt. Was mit den auf staatliches Geheiß geschaffenen Überkapazitäten bzw. unabsatzbaren Güterhalten während des Abschwunges geschieht und ob diese zweckmäßig sind, wird nicht erörtert. Falls jedoch lediglich an investive Ausgaben im öffentlichen und Infrastrukturbereich gedacht ist, so ist das ein längst praktiziertes Mittel und bringt im Rahmen globaler Investitionslenkung nichts Neues.

Um den außenwirtschaftlichen Bereich in das neue Ordnungssystem zu integrieren, wird vorgeschlagen, die Investitionen in der Exportindustrie am zukünftigen Devisenbedarf zu orientieren, der sich aus den langfristigen Prognosen von Importen, Transfers und Kapalexporten ergibt (S. 304). Von der Problematik solcher langfristigen Prognosen sowie den Wirkungen auf die internationale Arbeitsteilung und die binnenwirtschaftliche Produktivität, die sich aus derartigen Manipulationen der Exporte ergeben, sei trotz der Wichtigkeit der daraus folgenden Einwendungen abgesehen.

Am meisten fällt jedoch auf, daß Zinn den im Rahmen seines Konzeptes zwingenden Schritt zur Regulierung der Importe nicht vorsieht. Denn eine Befriedigung des „richtigen“ gesellschaftlichen Bedarfs ist doch nur gewährleistet, wenn auch die Importe diesem Bedarf entsprechend gesteuert werden. Hierfür stünde ja ein „bewährtes“ Instrumentarium zur Verfügung. Die totale Devisenbewirtschaftung und der Marsch in den außenwirtschaftlichen Bilateralismus böten sich als die „wir-

kungsvollste“ Lösung an. Oder schreckte der Autor vor derartigen Konsequenzen zurück angesichts der sich für die Bundesrepublik aus ihrer EWG-Mitgliedschaft ergebenden Kompetenzbeschränkungen und angesichts ständiger weltweiter Bemühungen um eine weitere Liberalisierung des Welthandels?

Freiheitsspielraum der Konsumenten

Zinn zieht diejenigen der Polemik, die Bedenken gegen Investitionslenkungen äußern, weil sie eine Beschränkung des Freiheitsspielraums der Konsumenten befürchten. Denn er meint: „Genauerer Hinsehen offenbart, daß damit primär die Freiheit der Kapitalverwertung verstanden wird. Bedarfsrangskalen und Investitionskontrollen schränken die Konsumfreiheit nicht ein, denn es wird in makroökonomischen Proportionen geplant.“ (S. 307).

Diese Begründung ist unhaltbar! Am extremen Beispiel eines totalen Investitionsverbots für einen Industriezweig zeigt sich, daß die „mikroökonomische Entscheidungsfreiheit der Haushalte“ (S. 307) sehr wohl berührt wird. Denn da diese Maßnahme letztlich zur Einstellung der Produktion des oder der betroffenen Güter führt, haben die Konsumenten die Wahlfreiheit zwischen Erwerb und Nichterwerb verloren. Das gilt im Grundsatz für jede durch Investitionseinschränkungen bewirkte Produktionseinschränkung; denn sie erzwingt über die folgende Preiserhöhung eine effektive Einschränkung des Konsums dieses Gutes, allerdings ohne die Möglichkeit für die Anbieter, aufgrund des Preissignals von sich aus zusätzliche Investitionen vorzunehmen.

Von grundsätzlicher Bedeutung aber ist folgendes: Es wird beklagt, daß sich von Konsumfreiheit heute nicht mehr reden lasse und daß es keine Mög-

lichkeiten für die Konsumenten gebe, im voraus Produkt- oder Sortimentgestaltung zu beeinflussen (S. 307). Das ist zwar wieder eine jener bewußt undifferenzierten Aussagen, die auf den Autor selbst zurückfallen, aber gleichwohl wird auf ein schwerwiegendes Problem hingewiesen. Angeboten aber werden als Abhilfe nicht etwa Maßnahmen zur Stärkung der Ur-

teilsfähigkeit und der Einflußmöglichkeiten des Verbrauchers, sondern seine Überantwortung an ein Gremium, das ihm die Entscheidung darüber abnimmt, was sinnvolle und sinnlose, dringliche und nicht dringliche Güter sind. Innerhalb der gesteckten Grenzen darf er dann immerhin frei wählen. Zum Trost bleibt ihm die Zuversicht, daß für eine gesellschaftlich sinnvol-

lere Verwendung der Ressourcen gesorgt wird. Denn über den „demokratisch-parlamentarischen Mechanismus“ (S. 307) werden „natürlich“ die „richtigen“ Interessengruppen (wie bisher?) über das Parlament Einfluß auf das Entscheidungsgremium nehmen. Kann auf diese Weise die Unterrepräsentierung der Verbraucherinteressen beseitigt werden?

Ökonomische Probleme der Investitionslenkung in der Marktwirtschaft

Ulrich Steger, Bochum

Sofern die Ökonomie die erkenntnisleitenden Interessen teilt, stellt der Auftrag des SPD-Parteitagess an die neue „Langzeitkommission“, die Möglichkeit der Investitionslenkung in einer Marktwirtschaft zu untersuchen, eine Herausforderung an sie dar, die durchaus die Dimensionen einer „zweiten Keynesschen Revolution“ hat: Ging es bei der ersten darum, das „Zittern der invisible hand“ (Pigou) mit seinen gesellschaftspolitisch untragbaren Folgen durch eine kompensatorische Konjunkturpolitik zu verhindern, so geht es jetzt darum, diese „invisible hand“ des Marktmechanismus im Sinne gesellschaftspolitischer Zielsetzungen direkt zu steuern. Präziser: Der zunehmend vermachtete, ohnehin nur begrenzt wirksame und durch unternehmensindividuelle Rentabilitätskriterien gesteuerte Markt soll als entschei-

dender Allokationsmechanismus zugunsten einer zentralen Planungsinstanz beseitigt, zugleich aber als dezentrales Verteilungs- und Kontrollinstrument beibehalten werden¹⁾.

Unbehagen über ungesteuertes Wachstum

Die Gründe für diese entscheidende Änderungsabsicht im gesamtwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus liegen dabei im – hier nicht näher zu diskutierenden – zunehmenden Unbehagen über die wachsenden Probleme eines ungesteuerten Wachstums. Die dabei erfolgte Beschränkung der Wirtschaftsplanung auf die – allerdings strategisch wichtige – Investitionsplanung muß einmal mit den negativen Erfahrungen begründet werden, die die osteuropäischen Staaten mit ihrer zentralen Produktionsplanung bei steigender Komplexität der Wirtschaft gemacht haben²⁾. Zum anderen hat Scharpf gezeigt, daß demokratische Planung einen hohen Konsensusbedarf erfordert und

von daher immer nur Kernplanung sein kann³⁾, was im ökonomischen Bereich die Investitionsplanung (im später zu diskutierenden Umfang) zweifellos darstellt.

Wichtige theoretische Probleme der Konzeption einer Investitionslenkung⁴⁾ in einer Marktwirtschaft müssen aber noch als ungelöst betrachtet werden, wiewohl sie prinzipiell lösbar erscheinen. Der folgende Beitrag kann daher nicht mehr leisten, als einige dieser ökonomischen Probleme anhand eines möglichen Modells einer solchen Investitionsplanung zu diskutieren, wobei auf die Diskussion von Fragen der politischen Durchsetzbarkeit (die ohnehin nur auf EG-Ebene möglich ist) und politisch-institutionelle Probleme verzichtet werden muß.

Schwächen der Zinnschen Konzeption

Vorab scheint es mir dabei notwendig, die hier vertretene

¹⁾ Der entscheidende Satz des Parteitagebeschlusses lautet: „Die Kommission wird beauftragt zu untersuchen, wie das Instrumentarium der Planung und Koordinierung aller wichtigen privaten Investitionsentscheidungen unter sektoralen und regionalen Gesichtspunkten ausgebaut werden kann... Es kommt darauf an, gesellschaftlich unerwünschte Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Selbststeuerungsprinzips zu verhindern, ohne seine Vorteile – Flexibilität und Vielfalt, Initiative und Dynamik – zu gefährden.“ Vgl. Beschluß zum Orientierungsrahmen 85, hrsg. vom SPD-Parteivorstand, Bonn o. J. (1973), S. B 4.

²⁾ Faktisch kann der Produktionsprozeß gar nicht mehr zentral gesteuert werden, wie die z. T. erheblichen Planabweichungen zeigen. Vgl. z. B. die empirische Analyse von G. Fink: Planung oder Prognose? In: Osteuropa-Wirtschaft, 16. Jg. (1971), S. 114 ff.

³⁾ Vgl. F. W. Scharpf: Planung als politischer Prozeß. Wiederabgedruckt in: F. Naschold, W. Váth: Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 167 bis 202, hier S. 179 f.

⁴⁾ Die Ausdrücke Investitionslenkung, -planung und -steuerung werden hier synonym verwandt.

Konzeption der Investitionslenkung von der von K. G. Zinn in dieser Zeitschrift vorgetragene Konzeption⁵⁾ der Investitionskontrolle anhand einiger thesenhaft skizzierter Kritikpunkte abzugrenzen. Bei der Investitionskontrolle, wie sie Zinn darstellt, liegt die Planungsinitiative offensichtlich bei den Unternehmen, die Behörde genehmigt nur – ab einer bestimmten Größenordnung – die Investition anhand einer Reihe von Kriterien. Offen bleibt dabei, wie

Investitionen induziert werden, die im Hinblick auf die „Bedarfsrangskala“ notwendig sind, aber nicht von den Unternehmen vorgeschlagen werden,

die Koordinierung der nur die privaten Investitionen umfassenden Kontrolle mit den öffentlichen (Komplementär-)Investitionen erfolgen soll und

wie die Behörde entscheiden soll, wenn der nicht unwahrscheinliche Fall eintritt, daß mehr Investitionsvorhaben angemeldet werden – die alle die von Zinn genannten Kriterien erfüllen –, als Mittel zur Verfügung stehen (also eine Auswahl unter zulässigen Alternativen vorliegt).

Besonders problematisch erscheint der von Zinn entwickelte „Bedarfsrangrahmen“. Abgesehen davon, daß dieser m. E. in den Bereich der Produktionsplanung gehört, weil bestimmte Aggregate der Endnachfrage festgelegt werden, kann kaum ein konsistentes Indikatorsystem entwickelt werden, das diese Endnachfrage mit u. U. vertikal sehr weit untenstehenden Investitionen verbindet (z. B. mit Investitionen in der Stahlerzeugung). Bedarfsrangskala und Investitionskontrolle stellen daher m. E. parallele, d. h. nicht integrierte Lenkungsmechanismen dar⁶⁾. Ferner läßt die Konstruktion der Bedarfsrangskala an keiner Stelle

⁵⁾ K. G. Zinn: Investitionskontrolle und -planung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 6, S. 301-307.

die für Konsistenz wie Realisierbarkeit zwingend notwendige Verbindung von Bedarfs- und Ressourcenplanung erkennen.

Last but not least scheint mir das Abstimmungsproblem von Sparen und Investieren wohl kaum im Rahmen der Investitionskontrolle lösbar, sondern erfordert zumindest für die Sparseite steuer- und einkommenspolitische Maßnahmen, um die Finanzierung der gesamtwirtschaftlichen Investitionen sicherzustellen. Was – auch gerade beim Bedarfsrangskalen-System wie bei jedem anderen Steuerungssystem (einschließlich dem jetzigen, wie die vielfältigen Interventionen und Friktionen zeigen) – dagegen notwendig ist, ist die Existenz von „Rückkopplungsmechanismen“, die laufend dafür sorgen, daß Produktion und Nachfrage sich nicht nur im Niveau, sondern auch in der Struktur entsprechen, m. a. W., daß sich das produzierte Angebot auch durch eine entsprechende Nachfrage als ökonomisch sinnvoll ausweist.

Dies kann – bei allem Einfluß, den die Produktionssphäre auf die Konsumtion ausübt – nicht a priori als gesichert angesehen werden, da Änderungen in den Bedürfnissen, Verzerrungen und Friktionen im Informationssystem, inkonsistentes Verhalten der privaten wie öffentlichen Nachfrager, Innovationen u. a. m. in einem nicht-stationären System ständig auftreten. Dieses viel entscheidendere Abstimmungsproblem hat Zinn offensichtlich igno-

⁶⁾ Auch die an anderer Stelle dazu geforderte Arbeitseinheiten-Rechnung ist mittlerweile offenbar fallengelassen worden. Vgl. W. Meißner, N. Wleczorek, K. G. Zinn: Veränderungen der Machtverhältnisse und Verbesserung der Lebensqualität. In: Die Neue Gesellschaft, 20. Jg. (1973), S. 56 ff., hier S. 58.

⁷⁾ Vielleicht liegt es in diesen Mängeln begründet, daß die Verfechter der Bedarfsrangskalen bisher ihr Konzept in der Diskussion nicht sonderlich überzeugend vertreten konnten. Vgl. K. G. Zinn im Spiegel-Interview (Der Spiegel Nr. 11 vom 12. 3. 1973, S. 30 ff.) und W. Meißner im Interview mit der „Zeit“ (Die Zeit Nr. 16 v. 13. 4. 1973, S. 32 f.).

riert, obwohl es sich gerade bei seinem Bedarfsrangskalen-Konzept besonders intensiv stellt⁷⁾. Ein geeigneterer Ansatzpunkt zur Investitionslenkung scheint mir in einem zentralen Investitionsplan zu liegen, dessen Probleme im folgenden diskutiert werden sollen.

Kriterien für erhöhte Lebensqualität

Die „Konstruktion“ eines Investitionsplanungsmodells kann nicht ohne Zielvorgaben erfolgen, d. h. es muß vorab geklärt werden, welche Ziele eine Investitionslenkung überhaupt beeinflussen kann und welche Zielkonflikte dabei auftreten. Da eine differenzierte Zielanalyse hier nicht geleistet werden kann, sei – plausibel – postuliert, daß die vielzitierte „Erhöhung der Lebensqualität“ – interpretiert im Sinne des Konzeptes der „arbeitsorientierten Interessen“⁸⁾ – im ökonomischen Bereich in folgenden Zielen bestehe:

Abbau des Privilegs der Produktionsmittelverfüger bei der Bestimmung der Wirtschaftstätigkeit (Niveau und Struktur) – mangels hinreichender Konsumentensouveränität – durch einen anderen politischen Allokationsmechanismus⁹⁾, der eine größere Chancengleichheit der am Wirtschaftsprozess Beteiligten gewährleistet,

ausgewogenere Entwicklung des Wachstums der Kollektivgüter- zur Individualgüterproduktion und Sicherung der hierfür notwendigen sektoralen Struktur,

Erweiterung des Kapitalstocks und Erhaltung von natürlichen Ressourcen für die Zukunft,

gleichmäßigere regionale Verteilung des Produktionsapparates

⁸⁾ Vgl. hierzu ausführlicher U. Engelen-Kefer: Arbeitsorientierte Interessen als Grundlegung gewerkschaftlicher Strategien. In: WSI - Mitteilung, 26. Jg. (1973), S. 137 ff., insbes. S. 140 ff.

⁹⁾ In dem Sinne, daß ja auch der Markt „keine naturwüchsige“ – sondern eine soziale Institution ist.

und damit der monetären wie nicht-monetären Einkommensverteilung,

Steuerung der Unternehmensgröße (und damit der Rolle, die der Wettbewerb spielen soll),

Berücksichtigung des Beschäftigungszieles (d. h. daß der Kapitaistock so rasch wachsen muß, daß das vorhandene Arbeitspotential beschäftigt werden kann), Arbeitsbedingungen und Steuerungen der Qualität der angebotenen und nachgefragten Qualität der Arbeit¹⁰⁾,

Berücksichtigung von sozialen Kosten, die bei Dritten (d. h. nicht den unmittelbaren Produzenten) anfallen,

Verstetigung der Konjunktur, soweit die Impulse von den Investitionen ausgehen.

Die Rangfolge dieser Ziele wird sich im Zeitablauf ändern (z. B. nach Beseitigung des Kollektivgüterdefizits werden sich die Wachstumsraten des individuellen Konsumgüterbereichs u. U. wieder erhöhen), ebenso die Entscheidungskriterien im Falle von Zielkonflikten, die im o. a. Katalog ganz offensichtlich sind (z. B. Arbeitsplatzsicherheit und Strukturwandel). Entscheidender als diese Kriterien und Prioritäten erscheint jedoch die politische Struktur und der Prozeß, in dem diese festgelegt werden, also Art und Umfang der Planung und die Entscheidungsprozesse bei der Planerstellung für „öffentliche“ und „private“ Investitionen¹¹⁾.

Beschränkung auf Kernplanung

Wie detailliert die Investitionsplanung aufgebaut werden soll, läßt sich theoretisch kaum exakt im voraus bestimmen. Erfahrungen anderer Länder, die in Rela-

tion zur Komplexität des Wirtschaftsprozesses sehr rudimentären Planungstechniken und der erforderliche Konsensusbedarf in einer Demokratie setzen jedoch hier Grenzen, die von vornherein nur eine Kernplanung der als strategisch angesehenen Größen nahelegen (allerdings impliziert die Planung der Investitionen auch eine Festlegung des Umfangs der anderen Verwendungsbereiche – privater und staatlicher Konsum, Außenbeitrag – und die Möglichkeit der Zentrale, mittels geeigneter Instrumente gegebenenfalls die Ausweitung dieser Verwendungen zu Lasten der Investitionen zu verhindern)¹²⁾. Folgende Aufgliederung könnte praktikabel sein:

Im Bereich der staatlichen Investitionen werden die Summen der Investitionen in den einzelnen Aufgabenbereichen festgelegt, für alle größeren Neu- und Erweiterungsinvestitionen wird ein Investitionsplan aufgestellt, der Umfang, Art und regionale Verteilung der Projekte festlegt, die Durchführung aber dezentralen Trägern überläßt. (Beispiel: Die Mittel für den Fernstraßenbau in Nordhessen werden im zentralen Investitionsplan ausgewiesen, die Bauabschnitte, Trassenführung usw. bestimmen Land und Gemeinden.)

Im nicht-staatlichen Bereich sind zwei alternative Möglichkeiten denkbar, über deren jeweilige Vorteilhaftigkeit z. Z. wenig gesagt werden kann: Einmal könnte die Planung von „volkswirtschaftlich strukturbestimmenden Aufgaben“¹³⁾ zentral erfolgen, der Umfang der Mittel für Ersatz-, Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen wird für jeden

Sektor (nicht für das einzelne Unternehmen) zentral im Hinblick auf die angestrebte Wirtschaftsstruktur festgelegt. Im anderen Falle werden die Investitionen der 500 größten Unternehmen (einschließlich Tochter- und Konzerngesellschaften) zentral geplant, während die Investitionen kleinerer Unternehmen durch Kriterien bei der Kreditvergabe gelenkt werden.

In beiden Fällen ist es erforderlich, den Selbstfinanzierungsspielraum der Unternehmen so durch Steuern und Abgabensätze zu begrenzen, daß das angestrebte Investitionsvolumen zwar realisiert werden kann, die Unternehmen aber zugleich auf das investitionslenkende Kreditssystem des staatlich kontrollierten Bankenapparates angewiesen sind.

Zeitliche Abstufung

Dabei scheint es sinnvoll, diese Planung – in Anlehnung an die ungarische Praxis¹⁴⁾ – etwa wie folgt zeitlich abzustufen und zu verzahnen: Auf der Basis einer Trendprognose für die nächsten 15-20 Jahre, die vor allem der Problemerkennung dient, wird eine Zielplanung vorgenommen, die für die gesamte Wirtschaft Schwerpunkte des Ressourceneinsatzes und Prioritäten der Entwicklung setzt und mit jedem neuen Perspektivplan fortgeschrieben wird. Nur in diesem langfristigen Informationshorizont ist ein Perspektivplan möglich, der die eigentliche Kernplanung umfaßt und etwa den Zeitraum einer Legislaturperiode (Amtszeit einer Regierung) abdeckt.

Der Perspektivplan enthält alle wichtigen Planungsdaten, wie angestrebte Wachstumsrate, Aufteilung der Investitionen auf kollektiven und individuellen Bedarf, die angestrebte Wirtschaftsstruktur

¹⁰⁾ Hier liegt m. E. der einzige – indirekte – Ansatzpunkt zur Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung durch die Investitionslenkung.

¹¹⁾ Von Fragen der Planungstechnik, wie z. B. dem Einsatz von Input-Output-Modellen, muß hier aus Raumgründen abgesehen werden.

¹²⁾ Dies zeigt, daß die Investitionsplanung nicht nur für Unternehmer erhebliche Implikationen hat, sondern auch für die Gewerkschaften, denen z. B. eine Ausweitung der Konsumquote mittels der Lohnpolitik untersagt werden muß.

¹³⁾ Vgl. dazu Autorenkollektiv: Planung der Volkswirtschaft in der DDR, Berlin 1970, S. 110 ff. Kriterien dafür sind u. a. die Einführung neuer technologischer Verfahren, Größe, Beseitigung von Engpässen, außenwirtschaftliche Bedeutung.

¹⁴⁾ Den m. E. besten, weil authentischen Überblick über das z. Z. wohl interessanteste Reformexperiment in Osteuropa bietet I. Frliss (Hrsg.): Reform of the Economic Mechanism in Hungary, Budapest 1969.

tur, die daraus resultierende Investitionsmittelhöhe für die verschiedenen Sektoren, ihre regionale Verteilung, Schwerpunkte neuer Technologien einerseits und das zur Finanzierung dieser Investitionen erforderliche Aufkommen aus Steuern, Gewinnabführungen und verdiente Abschreibungen andererseits sowie die Instrumentvariablen zur Erreichung dieser Ziele (also insbesondere Steuer-, Finanz- und Kreditpolitik).

Der Jahresplan ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung und enthält neben den aufgeschlüsselten Daten des Perspektivplanes eine spezifizierte Entstehungs- und Verwendungsrechnung, insbesondere auch der öffentlichen Haushalte, sowie ad-hoc-Instrumente zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen und erkennbaren Fehlentwicklungen, um so auch die notwendige Flexibilität der Planung — die im Hinblick auf die stets unsichere Zukunft erforderlich ist — sicherzustellen.

Voraussetzungen des Planungsprozesses

Kann man für Fragen des Planungsaufbaues noch aus den Erfahrungen der osteuropäischen Länder lernen, so ist das Problem, wie in einem demokratisch (und damit pluralistisch) organisierten System statt der bisherigen „disjointed incremental-decisions“ längerfristig orientierte Programmentscheidungen institutionalisiert werden können, noch ungelöst und am Anfang der Diskussion.

Die nachfolgende Skizze kann daher bestenfalls vorläufigen Charakter haben. Will man nicht in den Bereich der Utopie abgleiten, so muß man m. E. von drei Voraussetzungen ausgehen:

□ Im Bereich der Kollektivgüterproduktion sind monetäre Umrechnungen nur sehr begrenzt möglich und dann auch kein

alleiniges Entscheidungskriterium¹⁵⁾. Die Allokation muß hier über politische Entscheidungen von gewählten Repräsentanten erfolgen, wobei die alternativen Konzepte für Investitionen (wie z. T. schon heute) Gegenstand der Wahlprogramme sein können. Die Intensität und Transparenz des Entscheidungsprozesses einschließlich der Mitwirkungsmöglichkeiten für die Betroffenen kann dabei sicherlich erheblich verbessert, aber kaum grundsätzlich verändert werden.

□ Auch Großunternehmen sind bürokratisch strukturierte Organisationen¹⁶⁾ mit komplexer Zielstruktur¹⁷⁾, in denen die wesentlichen Entscheidungsprozesse als bargaining-Prozeß ablaufen. A priori können sie keine höhere Rationalität für ihre Entscheidungen beanspruchen, sie verfügen lediglich durch die monetäre Bewertung ihrer Erzeugnisse auf dem Markt über ein eindeutigeres Erfolgskriterium¹⁸⁾, und ihre Interessenstruktur ist — zumindest solange die Dominanz der Kapitaleigner noch besteht — homogener als die der für die „Allgemeinheit“ verantwortlichen Politiker.

□ Entscheidungen werden nicht in Ziel-Mittel-Relationen¹⁹⁾ aufgespalten, sondern es werden komplexe Handlungsalternativen

¹⁵⁾ Dies war — wie zunehmend bewußt wird — der große Irrtum der Nutzen-Kosten-Analyse, vgl. z. B. D. Weiss: Kosten-Nutzen-Analyse, Programmbudget und die Rationalisierung öffentlicher Investitionsentscheidungen. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg. (1973), S. 65 ff., hier S. 76-79. Eine Kritik am konkreten Fall bietet P. Self: Hochtrabender Unsinn: Die Kosten-Nutzen-Analyse und die Roskill-Kommission. Wiederabgedruckt in: F. Naschold, W. Váth, a. a. O., S. 461 ff.

¹⁶⁾ Vgl. H. Bosetzky: Bürokratische Organisationsformen in Behörden und Industrieverwaltungen. In: R. Mayntz: Bürokratische Organisationen, Köln, Berlin, 1968, S. 179 ff.

¹⁷⁾ Vgl. z. B. E. Heinen: Das Ziel-system der Unternehmung, Wiesbaden 1966, insbes. S. 55-88.

¹⁸⁾ Brus hat überzeugend dargestellt, daß die behauptete Unvereinbarkeit der Wirtschaftsrechnungen im Markt- und Plan-System nicht existiert, so daß auch bei der Kombination von Plan und Markt eine konsistente Wirtschaftsrechnung möglich ist. Vgl. W. Brus: Funktionsprobleme der sozialistischen Wirtschaft, Frankfurt 1971, insbes. S. 200 ff.

verglichen. Dabei wird nicht nach Optimalität, sondern nach befriedigenden Strategien im Sinne der Anspruchsanpassungstheorie gesucht.

Auf dieser Basis läuft die zentrale Planung in iterativen Schritten in vier Bereichen ab: Auf der obersten Ebene muß die Aufteilung auf Investition und Konsum sowie die Verteilung auf Investition und Kollektiv- und Individualgüterbereich erfolgen. Ist im letzteren Bereich durchaus eine Reihe von Anhaltspunkten und politischen Willensäußerungen (z. B. Programm der Mehrheitspartei) vorhanden, so ist die Suche nach einer „optimalen“ Investitionsquote bisher nicht sehr viel erfolgreicher verlaufen, „than that for the Holy Grail“ (A. K. Sen).

Ungelöstes Problem der Zeitpräferenz

Abgesehen davon, daß wir auch kaum empirisch gesicherte Aussagen über den Zusammenhang zwischen Wachstum und Investition machen können²⁰⁾ und auch der Planungshorizont der meisten Menschen nicht weit genug zur rationalen Diskussion der Frage ist, so bleibt systemunabhängig der nicht aufhebbare Konflikt (jedenfalls noch solange die Bedürfnisse größer als die Ressourcen sind), daß die Steigerung des Zukunftskonsums einen gegenwärtigen Konsumverzicht erfordert, und zwar unabhängig davon, wie die Ressourcen auf die einzelnen Sektoren verteilt werden. Denn dies hat lediglich Einfluß auf die Dauer und Höhe des Konsumverzichts, d. h. bis also durch die früheren

¹⁹⁾ Myrdal hat schon 1933 gezeigt, wie problematisch das in der Wirtschaftswissenschaft verwandte Zweck-Mittel-Schema ist. Vgl. G. Myrdal: Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie. Wiederabgedruckt in ders.: Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft, Hannover 1965, S. 213-233.

²⁰⁾ Eine umfangreiche Auflistung unseres wachstumstheoretischen Nicht-Wissens bietet E. Dürr: Wachstumspolitisch relevante Ergebnisse der Wachstumstheorie. In: H. K. Schneider: Beiträge zur Wachstumspolitik, Berlin 1970, S. 1 ff.

Investitionen ein erhöhter Konsum möglich wird.

Sofern man nicht die Bescheidenheit der Neoklassik in bezug auf empirischen Gehalt und praktische Relevanz der Modelle teilt, müssen alle Probleme der Zeitpräferenz, des Zeithorizonts u. a. m. als ungelöst betrachtet werden. Dies gilt auch für das gegenwärtige ökonomische Steuerungssystem, in dem diese Frage – sozusagen „hinter dem Rücken der Beteiligten“ – unbewußt durch die Summe der gewinnabhängigen Unternehmensentscheidungen gelöst wird, jedoch keinerlei Optimalitäts-Anspruch stellen kann.

Auf der Basis dieser Grundsatzentscheidungen können erst die Investitionen im Bereich der Kollektivgüter, der zentral und sektoral geplanten Individualgüter festgelegt werden. Wie angeführt, werden die Investitionen im „öffentlichen“ Sektor über einen bargaining-Prozeß festgelegt, wobei die Intensität der Problemwahrnehmung durch die Wähler eine gewisse Rolle spielt und so einen „Rückkopplungsmechanismus“ der Nachfrager zum Angebot an staatlichen Dienstleistungen bildet. Erst nach dieser Entscheidung können programmorientierte Planungsverfahren – wie etwa PPBS, allerdings mit anderen Evaluierungskriterien – einsetzen. Denn die Entscheidung, ob z. B. mehr in Bildung oder Gesundheit investiert werden soll, entzieht sich jeder vergleichbaren Rechnung, da es sich hier um physische Output-Größen handelt, die we-

gen Fehlens des Marktmechanismus eben *nicht* monetär umrechenbar sind.

Anders ist es im Bereich der Individualgüter, wo über die Marktpreise ein System von Indikatoren existiert, das auf Veränderungen im Angebot und in der Nachfrage in gewissem Umfang flexibel reagiert und in der Lage ist, den Veränderungen entsprechende Reaktionen zu induzieren, also als besagter „Rückkopplungsmechanismus“ funktionieren kann. Allerdings muß man sich bewußt bleiben, daß die über den Markt sichtbar gemachte Nachfrage nicht unabhängig von der Produktion und der Einkommensverteilung ist (sich also mit diesen ändert) und die Marktpreise nur teilweise die sozialen Kosten widerspiegeln. Hier liegt der Ansatzpunkt für Modifikationen der durch den Markt angezeigten Nachfrage mittels der Investitionslenkung.

Beträchtlicher Forschungsaufwand nötig

Während bei den zentral geplanten Investitionen langfristig erkennbare Engpässe, die der Markt ebenfalls nicht anzeigt (wie z. B. im Energiesektor), neue Technologien (z. B. zur Schonung langfristig nicht ersetzbarer Ressourcen), die regionale Verteilung und die Internalisierung sozialer Kosten (z. B. Umweltschutz, Arbeitsbedingungen) direkt berücksichtigt werden können, muß dies bei den über die Kreditvergabe gesteuerten Investitionen über eine Reihe von Kriterien geschehen, um diese indirekte Lenkung wirksam wer-

den zu lassen. Zur Entwicklung von „sozialen Indikatoren“ bei Investitionsentscheidungen bedarf es aber noch eines beträchtlichen Forschungsinputs, da dieses Problem auch in den osteuropäischen Planwirtschaften noch nicht berücksichtigt worden ist, dort ebenfalls nur Produktivitätsziffern, Intensitäten usw. angewandt werden²¹⁾. Da die Investitionen im Hinblick auf die langfristige, unter Einbeziehung der Marktentwicklung prognostizierte Wirtschaftsstruktur sektoral limitiert sind, ist es wahrscheinlich nötig, unter zulässigen Investitionsalternativen zu selektieren, was durchaus durch Rentabilitätskennziffern geschehen kann. In Ungarn wurde hier z. B. mit dem „Platzrangverfahren“ eine m. E. durchaus praktikable Kennziffer geschaffen²²⁾.

Ein ebenfalls noch nicht zufriedenstellend gelöstes Problem taucht dort auf, wo im Hinblick auf die Umlenkung zu öffentlich bereitgestellten Gütern die Produktion von Individualgütern via Investitionsmittelverknappung gedrosselt wird (wie z. B. im Nahverkehrsbereich), ohne daß die Konsumenten zunächst ihr Kaufverhalten ändern. Nur im Falle einer egalitären Einkommensverteilung wäre hier eine Auswahl über den Preismechanismus sozial vertretbar, ansonsten müßte das Problem (wie heute umgekehrt oft im Kollektivgütersektor)

21) Vgl. z. B. G. Stahr: Makroökonomische Investitionskriterien im sowjetischen Wirtschaftssystem. In: Osteuropawirtschaft, 16. Jg. (1971), S. 185 ff. Ähnlich Autorenkollektiv: Planung der Volkswirtschaft in der DDR, a. a. O., S. 230 ff.

22) Vgl. hierzu T. Vajna: Die neue Investitionspolitik in Ungarn. In: Osteuropawirtschaft, 15. Jg. (1970), S. 158 f.

Wir machen die weltweite Fracht.



Hapag-Lloyd AG

wohl oder übel über Warteschlangen gelöst werden.

Manch einer mag sich zum Schluß fragen, ob angesichts der noch ungelösten praktischen wie theoretischen Probleme der Investitionslenkung sich einmal der noch notwendige Forschungsinput lohne und zum anderen die Investitionslenkung tatsächlich zu „besseren“ Ergebnissen als das gegenwärtige Lenkungssystem führt. Die Antwort hängt von der Bewertung der gegenwärtigen Situation und der Einschätzung

der sozialen Kosten ab, die ein weiterhin ungesteuertes Wachstum uns und zukünftigen Generationen aufbürdet. Ferner spielt es eine Rolle, ob man den bestehenden Institutionen und politischen Prozessen so viel an Wandel und Innovation zutraut, daß der ungesteuerte in einen gesteuerten Wandel überführt werden kann, was allerdings eine beträchtliche Mobilisierung von Konsensus und Kontrolle einer „aktiven Gesellschaft“ impliziert²³⁾. Und beim Forschungsinput ver-

fügen die Ökonomen ja nach dem Ende der neoklassischen Wachstumstheorie²⁴⁾ über genügend freie Kapazitäten, um sich diesem Problem zu widmen, bei dem man – in Abwandlung von Bouldings Wort über die Wohlfahrtsökonomie – ja immerhin eine Menge über Ökonomie lernen kann.

²³⁾ Vgl. hierzu A. Etzioni: Elemente einer Makrosoziologie. In: W. Zapf (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, Köln, Berlin 1970, S. 147 ff, insbes. S. 168 ff.

²⁴⁾ Vgl. H. Riese: Das Ende einer Wachstumstheorie. In: Kyklos, Vol. XXIII (1970), S. 756 ff.

Methoden und Ziele der Investitionslenkung

Manfred Krüper, Hannover

Es schlägt der staatsbürgerlichen Vernunft geradezu ins Gesicht, daß beispielsweise die gewerbliche Wirtschaft jährlich mehr Geld in die Werbung für ihre manchmal überflüssigen Produkte hineinsteckt, als für wichtige Sozialinvestitionen zur Verfügung steht. Die Verbesserung des Umweltschutzes, die Reform unseres Bildungs- und Ausbildungswesens, die Modernisierung unserer Krankenhäuser ist doch wohl auf die Dauer wichtiger als die planlose Schaffung immer neuer Produktionskapazitäten oder sogar immer neuer Überkapazitäten. Diese hier vom Vorsitzenden der IG Chemie-Papier-Keramik, Karl Hauenschild, vorgetragenen Thesen sind wichtiger Ausgangspunkt des Ob und Wie einer Investitionskontrolle bzw. Investitionslenkung.

Schwächen des Zinnschen Modells

Auch Zinn geht bei seinem Vorschlag einer Investitionslenkung via Genehmigungsverfahren

von diesen und anderen Mängeln kapitalistischer Wirtschaftsordnungen aus. Ziel dieses Vorschlags ist die Ausrichtung der Produktionsstruktur auf die gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisse bzw. auf ein bedarfsgerechtes Gesamtprodukt. Problematisch scheint mir an dem Zinnschen Modell zu sein, daß

die Ziele der Investitionslenkung vorläufig noch nicht operational definiert und wohl auch nicht so leicht zu operationalisieren sind;

die konkurrierenden Alternativen zur Zinnschen Form der Lenkung (d. h. zum *Mittel*-Aspekt) noch nicht genügend überprüft worden sind.

Die Forderung nach Erstellung eines Gesamtprodukts entsprechend den gesellschaftlichen Bedürfnissen ist zunächst eine Leerformel, die der inhaltlichen Auffüllung und Interpretation bedarf. Die erste zentrale Frage lautet also: Wie kann erreicht werden, daß die Investitionen sich nach den Bedürfnissen der

Mitglieder der Gesellschaft richten? Welche Bedürfnisse sollen vorrangig befriedigt werden (Prioritäten), und wie lassen sich durch Manipulation erzeugte Bedürfnisse aussondern?

Aufstellung eines Zielkatalogs

Zinn hat zunächst einmal richtig erkannt, daß die Bedarfsentwicklung der Gesellschaft in „Komplementärgüterkomplexen“ zu sehen ist (Beispiel PKW-Verkehr mit Individual- und Kollektivgüterkomplex und den entstehenden Sozialkosten). Hier hat die gesamtwirtschaftliche Planung bislang gefehlt oder anders ausgedrückt: Hier versagt der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus. In einem ersten Schritt sollen demnach Bedarfsgruppen ermittelt und ein Bedarfsgruppenschema gewonnen werden. In einem zweiten Schritt erfolgt dann die Ermittlung der Prioritäten, d. h. die Aufstellung einer Bedarfsrangskala. Eine solche Skala haben Zinn, Meißner und Wiczorek kürzlich schon vorgelegt. Sie umfaßt erstens den in-

dividuellen Grundbedarf, zweitens den öffentlichen Grundbedarf, drittens den gehobenen Individualbedarf, viertens den öffentlichen Zusatzbedarf und fünftens den privaten Luxus.

Sieht man einmal von dem kritischen Einwand ab, daß dieser Zielkatalog im politikfreien Bereich des Rein-Ökonomischen bleibt und die Frage nach dem Rang des immateriellen Gutes „Entscheidungsbefugnis“ nicht aufgeworfen wird¹⁾, so bleibt u. a. als weiteres wichtiges Problem die Einordnung der Güter bzw. Bedarfsgruppen in diese Prioritätenliste.

Wer bestimmt die Prioritäten? Um der Gefahr der Basismanipulation zu entgehen, sollen „durch einen gesellschaftlichen Diskussionsprozeß vor allem auf der Gewerkschafts- und Parteienbasis die Prioritäten zumindest in ihren groben Aussagen festgelegt und dem Parlament vorgegeben werden“²⁾. Und Zinn hat offenbar die Vorstellung, daß Parteien bzw. Regierungen solche (alternativen) Bedarfsrangskalen zur Wahl stellen – z. B. alle 4 Jahre –, um sie so der Entscheidung des demokratisch-parlamentarischen Mechanismus zu unterwerfen. „Die Bedarfsrangskala selbst ist qualitativ nicht mehr als die bekannte ‚Regierungserklärung in Zahlen‘, als die die mittelfristige Finanzplanung apostrophiert worden ist. Quantitativ erstreckt sie sich jedoch auf die Gesamtwirtschaft und gliedert entsprechend den erwähnten Güterkomplexen die Bedarfsentwicklung stärker auf“³⁾.

Utopie der sozialen Wohlfahrtsfunktion

Eine Antwort auf die Frage, wie nach dem „Willen der Gesellschaft“ die Bedarfsstufen gestaltet werden sollen, ist auf dem Wege über die Aggregation individueller Präferenzen nicht möglich: Die Idee einer sozialen

Wohlfahrtsfunktion scheitert an dem Arrowschen Abstimmungsparadoxon⁴⁾.

Auch wenn man den Mitgliedern der Gesellschaft keinen Kaufhauskatalog, sondern gebündelte Alternativen für Bedarfsdeckungsprozesse zur Abstimmung vorlegt, bleibt das Problem der Aggregation der individuellen Präferenzordnungen bestehen: Eine inkonsistente Präferenzordnung der Gesellschaft ist auf diesem Wege nicht auszuschließen. Hierzu schreibt Frey: „Mehrheitsentscheide können manipuliert werden, denn durch geschickte Anordnung der Reihenfolge kann jeder der ... Alternativen zum Sieg verholfen werden“⁵⁾. Das von Frey vorgebrachte Argument, es würden um so weniger häufig logisch widersprüchliche Ergebnisse auftreten, je ähnlicher die Präferenzen der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft sind⁶⁾, führt nicht aus den Schwierigkeiten heraus. Angesichts der durch ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen, durch ungleiche Bildungschancen etc. bedingten ungleichen Präferenzen dürfte die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Abstimmungsparadoxons nicht gering einzuschätzen sein.

Auch wenn die Parteien zu jeder Bundestagswahl sozusagen in Ergänzung zum Wahlprogramm alternative Zielkataloge zur Abstimmung vorlegen würden, ist die Zielproblematik noch nicht gelöst. In Anlehnung an das Modell der Parteienkonkurrenz läßt sich nämlich bezweifeln, ob die Zielkataloge der Parteien hin-

reichend klar voneinander abgegrenzt würden. Ohne eine solche klare Abgrenzung wäre die Abstimmung reine Makulatur. Genauso wichtig wäre es außerdem, Institutionen zu schaffen, die auf die Realisierung des propagierten Katalogs achten und als Beratungsgremien für auftretende neue Probleme fungieren würden. Der Wirtschafts- und Sozialrat käme hierfür in Betracht.

Manipulation der Konsumenten

Demokratische Abstimmungen über Zielkataloge im Rahmen von Bundestagswahlen sind jedoch problematisch, solange der Wähler, d. h. in diesem Fall der Konsument, durch manipulative Werbung beeinflusst wird und damit durch sein Abstimmungsverhalten eher den Kapitalverwertungsinteressen als seinen eigenen Interessen und Bedürfnissen dienen wird. Und es läßt sich leicht ausmalen, wie eine Partei reagieren wird, wenn die Basis, durch Werbeetats in Milliardenhöhe beeinflusst, trotz gesellschaftlicher Diskussionsprozesse z. B. weiterhin mehr und schnellere Autos wünscht.

Eine stärkere Ausrichtung der Produktion an den gesellschaftlichen Bedürfnissen ist ohne Zweifel notwendig. Erfolgversprechend ist jede demokratische Form der Investitionslenkung jedoch nur dann, wenn durch Kontrolle der Werbung eine Änderung der Präferenzstrukturen der Konsumenten herbeigeführt wird. Dies wäre eine Art Konsum(um)lenkung im Interesse der Mitglieder der Gesellschaft, hat aber nichts damit zu tun, daß „die Bedürfnisse der Bürger durch Dekret oder aber durch entsprechende Bewußtseinsbildung über ein Propagandaministerium legalisiert würden“⁷⁾.

Verschiedentlich wird behauptet, daß man die Wirkung der

¹⁾ Vgl. H. Hinz: Investitionslenkung zwischen Marx und Markt (noch unveröffentlichtes Manuskript).

²⁾ N. Wiczorek in „Konkret“, 26/1973, S. 39.

³⁾ K. G. Zinn: Investitionskontrollen und -planung, a. a. O., S. 307.

⁴⁾ Vgl. M. Krüper: Qualitative und quantitative Investitionssteuerung im Kapitalismus. In: WSI-Mitteilungen, 8/1973, S. 319.

⁵⁾ B. S. Frey: Warum man Ökonomie und Politik nicht trennen kann. In: Kontaktstudium Ökonomie und Gesellschaft, Hrsg. R. Molltor, Frankfurt 1972, S. 40.

⁶⁾ Ebenda, S. 40.

⁷⁾ So in Investitionslenkung ist Konsumkontrolle. In: Handelsblatt vom 26. 7. 1973, S. 2.

Werbung auf den Verbraucher erheblich überschätzt und deshalb von Manipulation keine Rede sein könne⁸⁾. Hierzu Gert Gerken, geschäftsführender Gesellschafter der Werbeagentur OTW: „Die meisten Aussagen der Werbung stimmen nicht, sollten wohl auch kaum stimmen, da sie nicht Interesse haben, tatsächliche Realitäten vorzuführen, sondern vermutlich nur diejenigen Scheinrealitäten, die im Interesse der Werbeagentur oder im Interesse des bezahlenden Unternehmens sind“⁹⁾. Und welche Wirkungen eine risiko-indizierende Sportlichkeitswerbung auf den PKW-Fahrer hat, unterstreicht eine Aufsehen erregende TÜV-Studie: Sie verändert eine sicher-

heitsbewußte Einstellung in hohem Maße in Richtung Risikofreudigkeit.

Erster Schritt auf dem Wege zu einer demokratischen Investitionslenkung ist deshalb

- eine umfassende Werbekontrolle und partielle Werbeverbote,
- die Umstrukturierung der Werbeausgaben zugunsten der gesellschaftlichen Bedürfnisse (z. B. eine Werbung für weiterführende Schulen mit der Zielgruppe „Arbeiter“) und die
- Finanzierung dieser Werbeausgaben durch die Industrie (z. B. durch Reklamesteuer).

Selbstdisziplinäre Maßnahmen des Deutschen Werberats im Zentralauschuß der Werbewirtschaft (ZAW) reichen nicht aus, „jene Formen der Werbung, deren

Zweck es ist, Konsumenten über die Gefährlichkeit eines Produktes zu täuschen, oder Präferenzen zu schaffen, um Marktanteile... zu verschieben“¹⁰⁾, zu verhindern.

Investitionslenkung erforderlich

Es dürfte sich aber herausstellen, daß eine Nachfragenlenkung nicht genügt, um die Vorstellungen eines qualitativen Wachstums im Sinne eines bedarfsge rechten Gesamtprodukts zu erfüllen¹¹⁾. Konsum bzw. Nach-

¹⁰⁾ So Ch. Watrin: Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft. In: 25 Jahre Marktwirtschaft in der BRD, Hrsg. D. Cassel u. a., Stuttgart 1972, S. 23.

¹¹⁾ Meißner formuliert etwas vorsichtiger, doch hält er offenbar auch eine stärkere Einflußnahme auf die privatwirtschaftlichen Investitionen für erforderlich. Vgl. W. Meißner: Investitionslenkung — ein neues Instrument für die Wirtschaftspolitik? In: Die Neue Gesellschaft, 8/1973, S. 622.

⁸⁾ So z. B. W. Müller-Haeseler: Konsumlenkung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 7. 1973.
⁹⁾ Handelsblatt vom 29. 8. 1973, S. 15.



3302 S

Der neue Mercedes 240D.

Unsere Diesel-Idee hat Verstärkung bekommen.

Es gibt einen neuen Diesel-Pkw bei Mercedes-Benz: den 240 D. Mit 2,4-Liter-Motor und 65 PS (48 kW) ist er der stärkste der Diesel-Reihe, die jetzt aus drei Typen besteht. Die größere Stärke des modernen und umweltfreundlichen Motors kommt hauptsächlich der Beschleunigung und Elastizität zugute.

Die Diesel-Reihe 200 D, 220 D und 240 D

hat alles, was der Name Mercedes im Automobilbau an Qualität und Zuverlässigkeit verspricht. Und hält. Mercedes-Diesel sind ihren Benzinbrüdern konstruktiv völlig gleich. Auf dem neuesten Stand der Technik.

Kein anderer Hersteller kann Ihnen ein Automobil dieser Klasse und Ausstattung bieten, das wirtschaftlicher fährt als der Mercedes-Diesel.



Mercedes-Benz. Ihr guter Stern auf allen Straßen.

fragelenkung ersetzen nicht — zumindest nicht völlig — Formen der Investitionslenkung, die direkter in die Autonomie der Unternehmer eingreifen. Gründe hierfür sind u. a. die durch Konzentration und Zentralisation bedingte ökonomische Macht des Kapitals, die politische Macht impliziert, und die durch Machtkämpfe auf oligopolistischen Märkten verursachten Überkapazitäten, unter denen vornehmlich die Beschäftigten zu leiden haben. Diese Machtstellung des Kapitals verhindert z. B. jedes Bemühen um andere Verteilungsstrukturen, und zwar in bezug auf

die Einkommens- und Vermögensumverteilung innerhalb eines Landes wie der BRD,

die Verteilung der Ressourcen auf Individual- und Kollektivgüter zugunsten der letzteren,

die Verteilung zwischen armen und reichen Ländern zuungunsten der letzteren.

Die Notwendigkeit eines gesamtwirtschaftlichen Planungs- und Lenkungssystems erweist sich auch an der Tatsache, daß multinationale Unternehmen nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen unterlaufen können, und daran, daß in Anbetracht der immer gravierender werdenden Energie- und Umweltschutzproblematik eine Politik der mehr oder weniger unkoordinierten Einzelmaßnahmen nicht mehr tragbar ist. In einer offenen, von Tabus befreiten Diskussion müssen deshalb die mit dem Zinnschen Modell konkurrierenden Alternativen diskutiert werden.

Das Zinnsche Modell sieht ein Bundesamt für Investitionskontrolle vor, das Investitionsvorhaben von einer bestimmten Größe an prüft, genehmigt oder verwirft. Entscheidungskriterien werden vom Parlament vorgegeben. Die erste Alternative, die vor allem auf die gerade angedeuteten Koordinationsmängel abzielt,

wäre eine stärkere Koordination der wirtschaftspolitisch relevanten Entscheidungen aller politischen Instanzen. Es ist Zinn jedoch zuzustimmen, wenn er hier die Eingriffsschwäche der vor allem auf indirekte Anreizwirkung abgestellten Planrealisierungsinstrumente hervorhebt¹²⁾.

Steuerung über Kreditvergabe

Eine zweite Alternative wäre die Verstaatlichung der Großbanken. Über die Kreditvergabe ließen sich dann die Investitionen leicht steuern. Um ein Ausweichen der Unternehmen durch Selbstfinanzierung via Preiserhöhungen zu verhindern, könnten in vermachteten Sektoren Preiskontrollen eingeführt werden. Ein Investitionsamt brauchte man in diesem Fall nicht: Die Kreditvergabe erfolgte entsprechend dem Zielkatalog, den die Regierungspartei dem Wähler vorgelegt und durch das Parlament verabschiedet hätte. Kontrollorgan könnte zusätzlich der Wirtschafts- und Sozialrat sein. Allerdings sind bezüglich dieser Alternative die politischen Widerstände sehr stark; möglicherweise ergäben sich auch größere verfassungsrechtliche Probleme.

Eine abgeschwächte Form dieser letzten Alternative wäre eine Investitionslenkung unter Einschaltung der Bundesbank. Die Kreditplafondierung z. B. würde selektiv eingesetzt: Kreditwachsraten von 10 oder mehr Prozent in gesellschaftlich wich-

¹²⁾ K. G. Zinn: Investitionskontrollen und -planung, a. a. O., S. 305.

¹³⁾ Vor allem im Hinblick auf das Problem der Überkapazitäten sind auch sektorale Maßnahmen zur Investitionslenkung erforderlich. Die IG Chemie hat bereits im März d. J. einen paritätisch aus Vertretern der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierung zusammengesetzten Aluminiumausschuß vorgeschlagen. In diesem Ausschuß soll eine branchenumfassende Investitionssteuerung erfolgen, weil der Aluminium-Markt wegen seiner oligopolistischen Struktur entweder zu ruinösen Machtkämpfen oder zur weiteren Kartellierung tendiert. Maßnahmen zur sektoralen Investitionssteuerung müßten in ein gesamtwirtschaftliches Lenkungskonzept integriert werden. Vgl. zu dem Aluminium-Ausschuß M. Krüper: Qualitative und quantitative Investitionssteuerung im Kapitalismus, a. a. O., S. 321 ff.

tigen Bereichen würden Kreditzuwächse von null Prozent in anderen Bereichen gegenüberstehen. Die Entscheidungskriterien würden wie oben ermittelt werden. Die genaue Höhe der einzelnen Zuwachsraten würde in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgelegt. Eine Verstaatlichung wäre nicht notwendig.

Konsumlenkung als erster Schritt

Diese Überlegungen deuten darauf hin, daß über das „Wie“ der gesamtwirtschaftlichen Investitionslenkung noch kein endgültiges Urteil zu fällen ist¹³⁾. Zu einer rationalen Strategie gehört auch das vorurteilslose Überprüfen konkurrierender Alternativen. Dieser Überprüfungsprozeß muß — da sich Einigkeit über die Notwendigkeit einer stärkeren Investitionskontrolle abzeichnet — allerdings schnell vorangetrieben werden.

Um so wichtiger erscheint deshalb, daß durch die o. a. „Konsumlenkung“, d. h. durch Werbekontrollen und Werbeverbote, schon erste Schritte in Richtung einer stärkeren Ausrichtung der Produktionsstruktur auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse getan werden. Dabei handelt es sich nicht darum, „in vacuo konstruierte abstrakte Ideale zu realisieren, sondern konkrete historische Problemsituationen zu bewältigen, die daraus entstehen, daß bestimmte soziale Gruppen oder Schichten in eine Lage geraten sind, die mit ihren Bedürfnissen und Interessen nicht vereinbar erscheint. In solchen Fällen werden traditionelle Regelungen und Vorkehrungen problematisch . . . und die mit ihnen bisher verbundenen Wertungen verlieren ihre soziale Anerkennung¹⁴⁾.“

¹⁴⁾ H. Albert: Politische Ökonomie und rationale Politik. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Hrsg. H. Besters, Berlin 1957, S. 79.

Investitionskontrollen und -planung

Eine Replik

Karl Georg Zinn, Aachen

Aus den kritischen bis erregten Stellungnahmen zur Problematik von „Investitionskontrollen und -planung“ kristallisieren sich drei wesentliche Einwände gegen meine Ausführungen heraus. Erstens wird die unzureichende Behandlung eines demokratischen Zielfindungsprozesses (Stichwort: Bedarfsrangskala) bemängelt. Zweitens weist die Kritik auf das Fehlen einer Würdigung alternativer Konzeptionen zum Planungs- und Kontrollproblem hin und erhebt zumindest implizit den Vorwurf, daß die Einbeziehung ergänzender Instrumente (z. B. Steuerpolitik) für bestimmte Abstimmungsprozesse (Investition/Sparen) übergangen wurde, und drittens wird auf die Ausklammerung bzw. Verkürzung des einkommenspolitischen Problems verwiesen.

Bagatellisierung von Fehlentwicklungen

Ehe auf diese Punkte eingegangen wird, sei noch kurz eine Bemerkung zum Selbstmißverständnis jener Diskussionsteilnehmer eingefügt, die sich nur scheinbar auf eine problemorientierte Diskussion einlassen, im stillen aber die Relevanz des Problems bestreiten möchten.

Der grundsätzliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit oder gar Dringlichkeit einer gesamtwirtschaftlichen Planung und Investitionskontrolle, wie er aus den Bemerkungen von Adebahr und Augstin hervorscheint, dürfte auf einem ungebrochenen Vertrauen auf die „soziale“ Markt-

wirtschaft und ihrer nicht näher angedeuteten Verbesserungen beruhen, Verbesserungen, die nach Auffassung der beiden Autoren wohl kaum in der Richtung gesamtwirtschaftlicher Planung und Investitionskontrolle liegen werden. Diese Position bagatellisiert die gravierenden Fehlentwicklungen und Irrationalitäten, unter denen die nicht-privilegierten Schichten in kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Ordnungen zu leiden haben, und weigert sich, die relativen Erfolge jener Volkswirtschaften anzuerkennen, die einer geplanten Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung den Vorzug gegeben haben.

Daß es bei der aktuellen Diskussion über Planung in marktwirtschaftlichen Ordnungen gerade nicht um die Übernahme vorfindbarer Modelle geht, wird bereits an der laufenden Diskussion evident. Daß das Demokratiedefizit in östlichen Gesellschaftssystemen zentraler Punkt der Kritik bei der Beurteilung der sozialen Zielfunktion jener Systeme darstellt, hebt die hier abrollende Debatte über gesamtwirtschaftliche Planung ebenfalls von allen rigiden Übernahmekonzeptionen ab. Daß jedoch mit der Festschreibung des als „soziale“ Marktwirtschaft apostrophierten und in seinen Kainsmalen hinlänglich bekannten Systems keine Antwort auf die für die ordnungspolitische Diskussion maßgeblichen Ausgangsprobleme gegeben werden kann, wird nur dort bestritten, wo Verteilungsgerechtigkeit bzw. Gleichheit der Lebenschancen, Verminderung unproduktiver und

sozialkostenträchtiger Ressourcenverwendung, übermäßiger Konjunkturzyklen u. ä. nur als marktwirtschaftliche Betriebsunfälle gelten.

Es ist wenig ergiebig, die Diskussion über Abhilfe gegen solch drängende Probleme als Vehikel zu benutzen, um dem Status quo Referenz zu erweisen. Im übrigen bekommen Adebahr/Augstin – wie die anderen Autoren – Schwachstellen in meinem Beitrag in den Focus, die jedoch nicht auf der prinzipiellen Ebene der gesamtwirtschaftlichen Planung und Investitionskontrolle liegen, sondern immanente Detailprobleme betreffen.

Befürwortung hierarchischer Entscheidungsstrukturen

Von den eingangs genannten drei Kritikpunkten wirt die Frage nach den Möglichkeiten eines demokratischen Zielfindungsprozesses, aus dem sich eine Prioritätensetzung im Sinne der Bedarfsrangskala ergeben soll, die weitreichendsten Probleme auf. Geht es hierbei doch nicht in erster Linie um Planungseffizienz und bestmögliche Strukturierung von Planungsinstitutionen und Instrumenten der Planrealisierung, sondern um die grundsätzliche Verbesserung der politischen Lebensbedingungen des einzelnen Menschen. Bei der Diskussion über Erweiterung von Mitwirkungsmöglichkeiten der Gesellschaftsmitglieder bei der Festlegung von gesellschaftlichen Zielfunktionen ist das Effizienzproblem

vorerst nur am Rande mitzudenken.

Wenn Adebahr/Augstin ein „zähes und zeitraubendes Gelandemachen von unterschiedlichen Interessen“ im Zusammenhang mit der Anhörung der von Investitionen unmittelbar Betroffenen befürchten, so versteckt sich hinter diesem Argwohn doch die Befürwortung ungebrochener hierarchischer Entscheidungsstrukturen. Die marktwirtschaftliche Ausrede, daß Investitionsentscheidungen über die Nachfrage von den Konsumenten her provoziert werden, trifft nicht das Problem: Es geht bei der Investitionsplanung und -kontrolle um die Integration von öffentlichen und privaten Investitionen und die dazu notwendige Prioritätenfolge zwischen den beiden Bereichen. Erst wenn sich diese Prioritätenfolge ergeben hat, wird der Spielraum abgesteckt, in dem sich die private Investition entfalten kann und soll.

Organisierung des Zielfindungsprozesses

Die Prioritätenregelung gehört in den gesellschaftlichen Zielfindungsprozeß. Diesen Prozeß demokratisch, d. h. letztlich nach Mehrheitsinteressen ausgerichtet zu organisieren, bildet die Voraussetzung für einen Konsensus über die prioritätenorientierte Ressourcenverwendung. Dieser Konsensus zwingt dann aber auch, die „technokratischen“ Instanzen zu schaffen, welche auf die Einhaltung der gesellschaftlichen Zielvorgaben achten.

Unter dem Aspekt der Organisierung des gesellschaftlichen Zielfindungsprozesses wurden von mir einige institutionelle Vorschläge gemacht bzw. aus der laufenden Diskussion übernommen: Wirtschafts- und Sozialrat als Ergänzung des Parlaments; Verbesserung der Informationsvorgabe parlamentarischer Gremien; Informations- und Anhö-

rungsmöglichkeiten für die unmittelbar von Investitionen betroffenen Gruppen. Diese Repräsentationsgremien verbreitern nicht nur direkt die gesellschaftliche Basis bei der Zielformulierung, sondern nehmen auch laufend Rückkopplungsaufgaben wahr, soweit ihre Mitglieder an gesellschaftliche Gruppen und Organisationen gebunden sind.

Ergänzung durch die Mitbestimmung

Eine wesentliche Ergänzung findet der Zielfindungsmechanismus durch die paritätische Mitbestimmung in den Unternehmen. Hierdurch wird einerseits die Interessenpalette erweitert, die für die Unternehmensentscheidungen relevant ist, andererseits ist zu erwarten, daß gesamtwirtschaftliche Aspekte über die Gewerkschaften – als Vertretung der abhängig Beschäftigten – in der einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidung stärker beachtet werden.

Wenn die Gewerkschaften über die Mitbestimmung im Unternehmen vertreten sind und z. B. über einen Wirtschafts- und Sozialrat auf die gesamtwirtschaftliche Zielfindung mit einwirken können, ergibt sich die Möglichkeit einer Ausbalancierung arbeitsbezogener Partial- und Gesamtinteressen schon im Vorfeld der Repräsentationsgremien. Auch mit dem Blick auf die Einkommenspolitik erscheint diese Verklammerung von Mikro- und Makroebene über die Gewerkschaften attraktiv.

Mißverständnis über die Bedarfsrangskala

Schließlich sollte bei der Erörterung der Demokratisierungsfrage nicht übersehen werden, daß langfristig die Ausweitung des Mitwirkungs- und Mitentscheidungsspielraums der Gesellschaftsmitglieder auf den Gesamtbereich der Wirtschaftsentwicklung als Wohlstandsgewinn per se erfahren werden

dürfte, weil objektive Bedingungen geschaffen werden, um das soziale Oben-Unten-Bewußtsein auflösen zu können.

Diese Bemerkungen, die unter rein technokratischem Aspekt nicht zum Thema gehörig erscheinen mögen, können vielleicht dazu beitragen, jenes Mißverständnis von der aufkotroyierten Bedarfsrangskala auszuräumen. Den Autoren dieses Begriffes und der zur Veranschaulichung herangezogenen Auflistung von Bedarfsgruppen (vgl. auch den Beitrag von Krüper) ging es gerade nicht um eine am Schreibtisch entworfene, schon konkretisierte Konzeption gesellschaftlicher Bedürfnisse und gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsziele, sondern um den Hinweis auf die notwendige Strukturierung dieser Ziele im Zielfindungsprozeß. Allerdings standen und stehen diese Überlegungen auf der von den Autoren (Meißner, Wieczorek, Zinn) an anderer Stelle begründeten Prämisse, daß gesamtwirtschaftliche Planung und die zu ihrer Realisierung notwendigen ordnungspolitischen Änderungen Verbesserungen gegenüber der bestehenden Lage bringen.

Graduelle Abweichungen

Der zweite Fragenkomplex, den die Kritik – soweit sie sich auf die Planungsdiskussion eingelassen hat – heraushebt, betrifft Alternativkonzeptionen und den Flankenschutz gesamtwirtschaftlicher Planung durch herkömmliche interventionistische Politik (Fiskalpolitik, Geld- und Kreditpolitik). Steger bietet mit Rückgriff auf Reformansätze in den Planwirtschaftsländern (DDR, Ungarn) eine Alternative zu dem von mir vorgeschlagenen Konzept; die Investitionsabstimmung von öffentlichem und privatem Bereich soll bereits in der Planungsphase – beschränkt auf einen „konsensusfähigen Kernbereich“ – sichergestellt werden. Gegenüber der „Projektierungsphase“ bei meinem

Konzept handelt es sich bei Steger um eine graduelle Intensivierung der gesamtwirtschaftlichen Kernplanung. Die bei mir zum Teil noch über das Investitionskontrollamt ablaufende Koordination und Selektion von Investitionsvorhaben wird im Vorschlag Stegers bereits in die Gesamtplanung einbezogen. Es bleibt offen, über welchen Instanzenzug die Einhaltung der Planungen kontrolliert und erforderliche Abweichungen sanktioniert werden.

Die Anregungen Krüpers betreffen primär nicht die gesamtwirtschaftliche Planung, d. h. Planungsprozeß und zugehörige Institutionen werden stillschweigend konzediert, sondern verweisen auf instrumentelle Alternativen. Völlige Übereinstimmung besteht mit meinem Konzept u. a. in der Forderung nach „Werbekontrolle und partiellen Werbeverböten“. Krüper hebt dann aber hervor, daß hiermit noch keine hinreichende Bedingung für Umstrukturierungen beim Bedarf geschaffen wird, sondern weitgreifende Politik notwendig ist.

Die in diesem Zusammenhang von mehreren Autoren implizit oder offen befürwortete Ausweitung öffentlicher Leistungen scheiterte bisher an der Ressourcenkonkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Nachfragern. Gesamtwirtschaftliche Planung, wie sie hier diskutiert wird, soll dieses Verteilungsproblem lösen helfen. Krüper verweist nun auf die Möglichkeit, über verstaatlichte (Groß-) Banken oder eine selektive Kreditpolitik der Bundesbank die Investitionssteuerung vorzunehmen.

Keine gegensätzlichen Ansätze

Im Vorschlag Stegers wird das „investitionslenkende Kreditsystem des staatlich kontrollierten Bankenapparates“, ergänzt durch eine die Selbstfinanzierung einengende Steuerpolitik, sogar zur

unabdingbaren Voraussetzung der Planrealisierung. Diese Verlagerung der Investitionskontrolle von der direkten Genehmigung durch ein Amt auf die direkte Lenkung der Finanzierungsströme („Kontrolle durch die DM“) würde auch bei flankierender Steuerpolitik zur Einengung der Selbstfinanzierung noch erhebliche Löcher haben. Außerdem entbindet sie nicht von der Vorgabe von Entscheidungskriterien auch für den „nicht unwahrscheinlichen Fall...“, daß mehr Investitionsvorhaben“ Finanzierung begehren, „als Mittel zur Verfügung stehen“ (Steger). Die rentabilitätsorientierte Lösung, jenen Kreditnehmer zu befriedigen, der den höchsten Zins zahlt, steht auch einem Kontrollamt offen.

Organisatorisch läuft die „Bankenlösung“ jedoch ebenfalls auf eine zentrale Koordinations- und Prüfinstanz für Investitionsvorhaben hinaus. Damit stellt sich auch die Frage nach der institutionellen Zuordnung von verstaatlichtem Bankenapparat und den übrigen an Planung und Planrealisierung beteiligten Organen. Prinzipiell scheinen „Bankenlösung“ und Kontrollamt keine widerstreitenden Ansätze.

Kurz noch einige Bemerkungen zu zwei wichtigen, von Steger erwähnten Punkten zur Induzierung erwünschter Investitionen und zur Konsistenz von Bedarfs- und Ressourcenplanung. Bereiche, die von der privaten Investition nicht oder nicht zufriedenstellend abgedeckt werden, waren schon in der Vergangenheit eine Domäne für das öffentliche Unternehmen. Das öffentliche Unternehmen dürfte in allen Planungskonzeptionen steigende Bedeutung erlangen. Für das planungstechnische Problem der Verbindung von ex ante Bedarfs-, Ressourcen-, Kapazitäts- und Investitionsplanung sind von Steger Lösungsansätze skizziert worden. Wie auch in meinem

Aufsatz angedeutet, wird man mathematische Verfahren (Input-Output-Modelle) heranziehen können.

Neue Ausgangsbedingungen

Der dritte Diskussionspunkt betrifft die Einkommenspolitik. Sieht man von dem speziellen verteilungspolitischen Problem ab, das sich aus der übermäßigen Diskrepanz zwischen gesamtwirtschaftlichem Durchschnittseinkommen und dem Durchschnittseinkommen der von den Gewerkschaften vertretenen Lohnempfänger ergibt — ein Problem, das bisher kaum als solches wahrgenommen wird —, so läßt sich folgendes Verhältnis der Gewerkschaften zur gesamtwirtschaftlichen Planung abstecken.

Ein gesellschaftlicher Zielfindungsprozeß und die anknüpfende gesamtwirtschaftliche Planung gegen die Gewerkschaften sind ausgeschlossen sowohl unter dem Aspekt der Machbarkeit als auch unter Legitimationsgesichtspunkten. Damit muß die Gesamtwirtschaftsplanung von den Gewerkschaften mitgetragen werden, wozu bereits oben einiges gesagt worden ist. Hierdurch wird aber auch die Möglichkeit eröffnet, andere Ausgangsbedingungen für eine langfristige Einkommenspolitik auf dem Wege der Tarifvertragsfreiheit zu setzen. Tarifverträge mit stufenweise erfolgenden Einkommensaufstokungen und Arbeitszeitverkürzungen usw. erlauben die Einbettung der konsumwirksamen Einkommensentwicklung in die gesamtwirtschaftliche Planung.

Die gesamtwirtschaftliche Planung und Investitionslenkung wird zwar zum Teil mit herkömmlichen konjunkturpolitischen Instrumenten ergänzt werden können, stellt diese aber in einen anderen Wirkungsmechanismus. Sie dienen der ergänzenden Steuerung und haben nicht mehr die prozeßpolitische Hauptlast zu tragen.