

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 34

Investitions- lenkung

von Bernhard Külp

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

1976

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln
Satz: Cotygrafo GmbH, Köln
Druck: W. Gottschalk & Söhne GmbH, Köln
Printed in Germany
ISBN 3-7616-0350-9

Sowohl im wissenschaftlichen wie auch im praktisch-politischen Bereich wird seit einiger Zeit die Forderung nach einer öffentlichen Investitionslenkung und Investitionskontrolle diskutiert. Diese Forderung wurde insbesondere von den Vertretern der „Neuen Linken“ erhoben; sie erhielt vor allem dadurch größere Beachtung, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund 1975 auf seinem Kongreß in Hamburg die Anträge der IG Chemie und IG Metall zur Einführung der Investitionslenkung angenommen hatte und daß es zunächst den Anschein hatte, die SPD habe die Absicht, die Forderung nach staatlicher Investitionslenkung in ihr Langzeitprogramm aufzunehmen. Auch dann, wenn in dem von der SPD beschlossenen Orientierungsrahmen für die Jahre 1975–1985 keine eindeutige Entscheidung zugunsten einer Investitionskontrolle gefällt wurde, bleibt das Thema Gegenstand der öffentlichen Diskussion.

In dieser Schrift wollen wir einen Überblick über diese Diskussion geben und dem Leser diejenigen Informationen vermitteln, die er für ein abgewogenes Urteil über die Investitionslenkung benötigt. Wir wollen uns in einem ersten Schritt die Frage stellen, was man unter öffentlicher Investitionslenkung versteht und wie sie sich von den bereits bestehenden Formen der staatlichen Investitionsbeeinflussung unterscheidet. Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, daß unter dem Stichwort der Investitionslenkung recht unterschiedliche Vorstellungen entwickelt wurden und daß die einzelnen Pläne keinesfalls bereits bis ins letzte klar ausgearbeitet sind. In einem zweiten Schritt werden wir uns nach den wichtigsten Gründen fragen, die zur Rechtfertigung einer öffentlichen Investitionslenkung in der Diskussion vorgetragen wurden. In einem dritten Schritt schließlich wollen wir uns mit diesen Argumenten kritisch auseinandersetzen; wir wollen überprüfen, inwieweit die Kritik an der bestehenden Investitionspraxis berechtigt ist und inwieweit eine realistische Chance besteht, daß mit Hilfe der vorgeschlagenen Instrumente der Investitionslenkung die kritisierten Mängel beseitigt oder zumindest vermindert werden können.

In vielfältiger Weise werden heute die Investitionsentscheidungen der Unternehmen vom Staat beeinflusst.

Unter dem Begriff „Investitionen“ faßt man alle Ausgaben für die Erhaltung und Erweiterung der Produktionsanlagen (Maschinen, Produktionsgebäude etc.) zusammen. Die Entscheidungen über Art und Ausmaß der Investitionen werden in einer Marktwirtschaft grundsätzlich von den einzelnen Unternehmungen gefällt. Trotzdem gibt es auch heute schon zahlreiche Fälle, in denen die öffentliche Hand (der Staat oder die Gemeinden) auf direkte oder indirekte Weise auf die Investitionen Einfluß nehmen. Es ist deshalb auch nicht üblich, jede Beeinflussung der Investitionen von seiten der öffentlichen Hand bereits als Investitionslenkung zu bezeichnen.

Wir wollen unsere Ausführungen deshalb damit beginnen, daß wir uns fragen, inwieweit der Staat die Investitionen bereits heute beeinflußt und welche Beeinflussungsarten somit nicht der Investitionslenkung i. e. S. zugeordnet werden.

Der Staat beeinflußt heutzutage das Investitionsvolumen und die Investitionsgestaltung in der Bundesrepublik auf folgende fünf Arten:

a) Als erstes wäre darauf hinzuweisen, daß der Staat einen Teil der Investitionen, die sogenannten Infrastrukturinvestitionen, weitgehend selbst ausführt. Unter Infrastrukturinvestitionen versteht man alle Investitionen, die die Voraussetzungen schaffen, daß die einzelnen Unternehmungen überhaupt ihre Produktion aufnehmen können. Hierzu zählen vor allem die Errichtung des Verkehrsnetzes, der Anlagen der Energie- und Wasserzufuhr, aber auch z. B. die Bildungsinvestitionen. Über diese Infrastrukturinvestitionen wird bereits ein beachtlicher Teil des gesamten Investitionsvolumens von staatlicher Seite geplant; es kommt noch hinzu, daß das Vorhandensein und Nichtvorhandensein einer ausreichenden Infrastruktur auch über Art und Ausmaß der unternehmerischen Investitionen mitentscheidet.

b) Weiterhin beeinflußt der Staat die Investitionen der Unternehmungen in Art und Ausmaß insofern, als er selbst Nachfrage nach Gütern ausübt (z. B. im Bereich der Verteidigung, der Bildung, im Gesundheitswesen). Über Art und Ausmaß der Nachfrage des Staates gehen letzten Endes Anreize auf die Unternehmungen aus, die Produktion und damit auch die Produktionsanlagen der Nachfrage entsprechend auszuweiten oder einzuschränken. Da heutzutage etwa 40 % des Sozialproduktes (der Gesamtproduktion) durch die Hände des Staates (einschließlich der Gemeinden und der Sozialversicherungssysteme) gehen, ist dieser Einfluß von entscheidender Bedeutung.

c) Eine dritte Einflußnahme des Staates auf das Investitionsvolumen erfolgt über die zahlreichen finanziellen Anreize, die der Staat aus konjunkturpolitischen Gründen gegenüber den Unternehmungen als Investoren ausübt. Hierzu zählt z. B. die Möglichkeit der Sonderabschreibung und anderer steuerlicher Vergünstigungen in Zeiten der Rezession und Depression, sowie die Einführung einer Investitionssteuer in Zeiten konjunktureller Überhitzung.

d) Eine vierte Einflußnahme der öffentlichen Hand auf das Investitionsvolumen der Unternehmungen erfolgt dadurch, daß die Errichtung aller festen Bauten, also auch der Produktionsgebäude, durch die öffentlichen Bauämter genehmigt werden muß und daß eine Genehmigung nur erteilt wird, wenn der jeweilige Bauherr ganz bestimmte Auflagen erfüllt. Auf diese Weise kann eine ganze Reihe potentieller schädlicher Auswirkungen der Investitionen von vornherein vermieden werden.

e) Schließlich macht der Staat in jüngster Zeit im Rahmen der Umweltschutzpolitik bei denjenigen Produkten Auflagen, deren ungehinderte

Produktion die Umwelt gefährden würde. So dürfen z.B. bestimmte Abwässer nicht mehr ungefiltert in die öffentlichen Flüsse abgelassen werden, die Unternehmungen werden also zu bestimmten Zusatzinvestitionen zwecks Reinigung der Abwässer gezwungen.

Wenn wir diesen weiten Katalog der heute bereits möglichen und praktizierten Beeinflussungsarten des Investitionsgebarens näher betrachten, so kommen wir zu dem Ergebnis, daß die Reform, die durch öffentliche Investitionslenkung eingeleitet werden soll, nicht einfach darin besteht, daß an die Stelle einer **indirekten** Beeinflussung der Investitionen durch den Staat nun eine **direkte** Einflußnahme treten soll. Es ist zwar richtig, daß in der Vergangenheit dem Prinzip nach und sicherlich auch dem Gewicht nach vorwiegend indirekte Instrumente eingesetzt wurden; die beiden an letzter Stelle aufgeführten Einflußarten machen jedoch darauf aufmerksam, daß bereits heute durchaus in größerem Maße Instrumente der direkten Investitionsbeeinflussung (Auflagen, Verbote) eingesetzt werden. Das Neue, das eine Investitionslenkung bringen soll, ist vielmehr darin zu sehen, daß man bisher von der Vorstellung ausging, die Investitionsentscheidung habe beim Unternehmer zu liegen und staatliche Eingriffe in die freie Unternehmerentscheidung seien nur dort gerechtfertigt, wo die marktwirtschaftliche Lenkung ausnahmsweise nicht funktioniert; während die Vertreter einer öffentlichen Investitionslenkung davon ausgehen, daß eine marktwirtschaftliche Investitionslenkung im allgemeinen zu unerwünschten Ergebnissen führt, so daß Investitionen nicht nur ausnahmsweise, sondern generell einer staatlichen Einflußnahme unterliegen sollten. Wenn in den konkreten Vorschlägen nur eine Kontrolle für Investitionen der Großunternehmungen vorgesehen wird, kann das damit erklärt werden, daß die Vertreter einer öffentlichen Investitionskontrolle entweder der Meinung sind, daß der größte Teil der Investitionen ohnehin von den Großunternehmungen durchgeführt wird, daß also die Investitionen der kleineren Betriebe von keiner größeren Bedeutung sind, oder aber daß Investitionen erst von einem bestimmten Ausmaß an volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen nach sich ziehen.

Mit „Investitionslenkung“ wird ein erweitertes Instrumentarium zur Investitionsbeeinflussung gefordert.

Wie wir bereits erwähnt haben, unterscheiden sich die einzelnen Pläne zur öffentlichen Investitionslenkung. Unterschiede ergeben sich vor allem in folgenden vier Fragen:

a) Ein erster Unterschied bezieht sich auf die Frage, ob man sich auf eine generelle **Meldepflicht für Investitionen** größeren Ausmaßes beschränken soll und ob man deshalb bereits der Information über das geplante Investitionsausmaß positive Auswirkungen zuerkennt oder ob die Meldepflicht

lediglich die Voraussetzung für eine Investitionsplanung von seiten öffentlicher Stellen bilden soll. Von einer Meldepflicht erhoffen sich manche Anhänger einer Reform im Investitionssektor insofern eine positive Wirkung, als auf diese Weise der einzelne Unternehmer darüber informiert wird, ob und in welchem Ausmaße potentielle Konkurrenten eine Kapazitätsausweitung planen; insofern könnten damit Fehlinvestitionen, die in Überkapazitäten bestehen, vermieden werden. Kritisch wäre hinzuzufügen, daß hier im allgemeinen die Möglichkeiten der einzelnen Unternehmungen, sich über die Investitionsvorhaben der Konkurrenten auch ohne Meldepflicht zu informieren, **unterschätzt** und gleichzeitig die positiven Auswirkungen einer Meldepflicht **überschätzt** werden, da Korrekturen am angemeldeten und geplanten Investitionsvolumen nach wie vor möglich sind und einzelne Unternehmungen geradezu die Meldung als taktisches Instrument der Täuschung des Konkurrenten einsetzen könnten. Schwerer als das Risiko über das Angebot der Konkurrenten wiegt das Risiko über die Nachfrageentwicklung, und dieses Risiko kann durch keine Investitionsplanung des Staates vermindert werden, solange man am Prinzip der freien Konsumentenentscheidung festhält. Da die Mehrzahl der Vertreter einer Investitionskontrolle die Meldepflicht nur als Voraussetzung für eine öffentliche Planung ansehen und der These von den positiven Wirkungen einer Meldepflicht ebenfalls skeptisch gegenüberstehen, sollen diese wenigen kritischen Anmerkungen genügen.

b) Ein zweiter Unterschied besteht in der Frage nach der Art und dem **Ausmaß staatlicher Investitionsplanung** und damit auch dem Ausmaß der verbleibenden Unternehmerfreiheit. Es lassen sich insbesondere drei Stufen der Beeinflussung unterscheiden:

aa) Die **indikative Planung**: Die öffentliche Hand beschränkt sich darauf, Pläne darüber auszuarbeiten, wie sich die Investitionen in Zukunft entwickeln sollten, ohne die unternehmerischen Entscheidungen als solche zu beeinflussen. Hier folgt man dem Modell der Planifikation, so wie diese in Frankreich seit langem praktiziert wird. Die Erwartung, daß die Unternehmer von sich aus den Entwicklungsvorstellungen des öffentlichen Planes folgen, ergibt sich daraus, daß die Unternehmerverbände an der Entwicklung der Investitionspläne beteiligt werden und daß bei einem Nichtbefolgen der Pläne stets die Gefahr der Sozialisierung droht. Die Erfahrungen mit der französischen Planifikation lassen jedoch erhebliche Zweifel zu, ob von einer indikativen Planung die erwünschten Wirkungen auf das Unternehmerverhalten ausgehen.

bb) Eine wesentliche weitergehende Beeinflussung erfolgt, wenn die öffentliche Planungsstelle die Möglichkeit erhält, geplante **Investitionen der Unternehmungen abzulehnen**. Die staatliche Planungsbehörde oder auch das Parlament entwickeln hier gewisse Kriterien, welche Investitionen Vorrang genießen sollen und unter welchen Voraussetzungen (z. B. bei Umweltverschmutzung) Investitionen abgelehnt werden sollen. Die

einzelnen Unternehmer planen hier nach wie vor über Ausmaß und Art der Investitionen, der Staat entscheidet jedoch darüber, ob diese Investitionen zugelassen werden. Bei dieser Art der Planung können die Unternehmer zwar daran gehindert werden, ihre Investitionen zu verwirklichen, sie können jedoch nicht zu bestimmten Investitionsausgaben gezwungen werden.

cc) Eine noch weitergehende Form des staatlichen Einflusses wäre gegeben, wenn der Staat zusätzlich das Recht erhielte, die Unternehmungen zu Investitionen zu zwingen. In diesem Falle könnte der Staat dem Grundsatz nach – wenn seine Befehle nicht boykottiert werden – das erwünschte Investitionsvolumen und die erwünschte Investitionsgestaltung realisieren. Es ist jedoch vollkommen unvorstellbar, daß eine solche weitgehende **imperative Investitionslenkung** bei Beibehaltung der sonstigen marktwirtschaftlichen Prinzipien (z. B. Haftung der Unternehmer für Fehlinvestitionen mit dem Eigenkapital) verwirklicht werden könnte. Die dritte Stufe der Investitionslenkung käme also einer Abschaffung der Marktwirtschaft gleich. Gerade aus diesen Gründen wird jedoch von den meisten Anhängern der Investitionslenkung diese Form der imperativen Investitionslenkung abgelehnt. Wir werden uns deshalb im folgenden vor allem mit der Investitionslenkung im Sinne eines Investitionsverbotes beschränken.

c) Unterschiede ergeben sich drittens auch in der Frage, auf welche Weise festgestellt werden soll, **welche Investitionen erwünscht** und welche unerwünscht sind. Da Investitionsbeschlüsse Entscheidungen über die Produktionskapazität sind, wird damit letztlich über die Produktionszusammensetzung entschieden. Wir haben also zu fragen, welche Zusammensetzung der Güterproduktion als erwünscht angesehen wird. Auch in der Beantwortung dieser Frage können wir zwischen drei verschiedenen Varianten unterscheiden:

aa) Man kann sich einmal auf den Standpunkt stellen, daß der **Konsument** letzten Endes selbst darüber entscheiden soll, welche Güter produziert werden sollen; hier wird eine Investitionslenkung außerhalb des Marktes nur deshalb als erwünscht angesehen, weil der Markt nicht in der Lage sei, die Konsumentenwünsche richtig wiederzugeben. Da der Markt versage und den Konsumentenbedarf nicht richtig widerspiegele, sei es Aufgabe der Planungsinstanz, den eigentlichen Konsumentenbedarf über Meinungsbefragung zu ermitteln.

bb) Während bei der ersten Variante der einzelne Konsument darüber entscheidet, welche Gütermengen er für erwünscht ansieht, wird bei einer zweiten Variante davon ausgegangen, daß **im Rahmen des politischen Wahlprozesses** über die erwünschte Zusammensetzung des Güterbündels entschieden werden soll. Die einzelnen Parteien entwickeln hier Programme der angestrebten Zusammensetzung und diejenige Zusammensetzung gilt als erwünscht, die bei den Wahlen die Mehrheit findet.

cc) Schließlich wird in der öffentlichen Diskussion auch bisweilen die Vor-

stellung entwickelt, daß die Konsumenten und Wähler gar nicht in der Lage seien, darüber zu entscheiden, welche Zusammensetzung als erwünscht angesehen werden kann und daß deshalb die Festlegung der erwünschten Zusammensetzung der Güterproduktion durch eine informierte Minderheit erfolgen müsse. (Man spricht hierbei von einer **meritorischen Lösung**.)

d) Unterschiedlich erwachsen schließlich viertens auch in der Frage, **wie das Gremium zusammengesetzt sein soll**, dem die Investitionsplanung übertragen wird. Auch hierin wurden die unterschiedlichsten Varianten entwickelt:

aa) Es kann sich hierbei um eine **staatliche Behörde** handeln, die allein den gewählten Politikern verantwortlich ist (administrative Lösung).

bb) Oder aber das Gremium setzt sich aus Vertretern des Staates, den Arbeitnehmer- und den Unternehmervertretern zusammen, ähnlich den Plänen eines Bundeswirtschaftsrates. Im allgemeinen wird eine solche **kooperative Lösung** von den Anhängern einer öffentlichen Investitionslenkung präferiert.

cc) Schließlich könnte man die Planung der Investitionen auch der Gesamtheit der Unternehmungen einer Branche übertragen; solche Vorstellungen wurden schon sehr früh von Vertretern der Unternehmensverbände im Zusammenhang mit der Forderung von **Investitionskartellen** erhoben. Wir wollen uns im folgenden allein mit der Variante bb) ausführlicher befassen.

Die Gründe für eine Investitionslenkung im Hinblick auf den Wirtschaftsablauf, die Verteilung und die Ordnung der Marktwirtschaft

Wenden wir uns der Frage zu, wie die Anhänger einer öffentlichen Investitionskontrolle ihre Forderungen begründen. Ganz generell haben wir zwischen verschiedenen Begründungsweisen zu unterscheiden: Man kann einmal für eine Investitionskontrolle eintreten, weil man der Auffassung ist, daß eine marktwirtschaftliche Steuerung speziell auf dem Investitionssektor versagt; zum andern aber auch deshalb, weil man einer marktwirtschaftlichen Steuerung generell mißtraut, die Kontrolle jedoch auf den Investitionssektor beschränkt, da man erwartet, daß über die Investitionen die gesamte Produktion gesteuert werden kann. Eine weitere Gruppe sieht in der Investitionskontrolle schließlich lediglich eine Übergangsstufe zu einer sozialistischen Gesellschaft.

Zunächst einige erläuternde Worte zu der ersten Begründungsweise. In diesem Zusammenhang wird oftmals darauf hingewiesen, eine **marktwirtschaftliche Investitionssteuerung** müsse vor allem deshalb versagen, weil Investitionsentscheidungen die **zukünftige** Wirtschaft beeinflussen, die Unternehmungen jedoch sich nur an den Preisen und Daten der Vergan-

genheit ausrichten könnten. Nur eine zentrale Planungsinstanz, die über die Entwicklung des zukünftigen Bedarfes unterrichtet sei, sei auch in der Lage, die Investitionsentscheidungen richtig zu fällen.

Das generelle Mißtrauen gegenüber dem marktwirtschaftlichen Steuerungsprozeß wird im Hinblick auf die Lösung sowohl konjunkturpolitischer, strukturpolitischer, verteilungspolitischer und gesellschaftspolitischer Probleme geäußert.

a) Im Hinblick auf die **Konjunktursituation** bestünde – so wird argumentiert – Einigkeit darüber, daß der Markt – sich selbst überlassen – nicht in der Lage sei, Gesamtangebot und Gesamtnachfrage so zusammenzuführen, daß sowohl Arbeitslosigkeit als auch ein größerer Preisanstieg vermieden werde. Es bedürfe also des korrigierenden Eingriffes des Staates. Die traditionellen Maßnahmen der staatlichen Konjunkturpolitik, die in einer kompensierenden Nachfragebeeinflussung bestehen (Geld- und Fiskalpolitik), hätten jedoch gegenüber den Zielen der Konjunkturpolitik (Erreichung der Vollbeschäftigung und der Preisstabilität) versagt; der Staat sei nicht in der Lage, die Nachfrage in erwünschtem Maße allein auf diese **indirekte** Weise zu beeinflussen. Es sei also zur Sicherstellung der konjunkturpolitischen Ziele eine weitergehende direkte Nachfragebeeinflussung von seiten des Staates notwendig. Da Konjunkturbewegungen insbesondere durch Bewegungen des Investitionsvolumens und weniger durch Bewegungen des Konsums charakterisiert seien, komme es darauf an, im Rahmen der Investitionskontrolle das Investitionsvolumen und damit auch die gesamte Konjunkturlage zu stabilisieren.

b) Im Hinblick auf die **Zusammensetzung des Sozialproduktes** (strukturpolitisches Problem) sei der Markt nicht in der Lage, die Güterproduktion den Wünschen der Konsumenten anzupassen. Die Unternehmungen hätten über eine Monopolisierung der Märkte und über Reklame die Möglichkeit, den Konsumentenwillen zu verfälschen; darüber hinaus sei der Konsument gar nicht in der Lage, seine Wünsche richtig zu formulieren, da nicht alle Kosten der Güterproduktion von den Unternehmungen getragen werden müßten. Schließlich könne der Konsument eben nur die Nachfrage nach den Gütern realisieren, die bereits von Unternehmerseite angeboten würden. Da über die politischen Wahlprozesse der eigentliche Konsumentenwille besser geäußert werden könne, würde bei einer öffentlichen Investitionskontrolle sichergestellt werden, daß der Wählerwille auch stärker als bisher zum Zuge kommt.

c) Das **Mißtrauen** gegenüber marktwirtschaftlichen Lösungen erstreckt sich insbesondere auch **gegenüber den Verteilungsergebnissen des Marktes**. Es wird zwar zugegeben, daß über die Tarifverhandlungen bereits eine politische Korrektur des Marktergebnisses intendiert werde. Die Macht der Gewerkschaften gegenüber den Unternehmungen sei jedoch weitgehend geschwächt, da die Möglichkeiten (Spielräume) der Gewerkschaften letzten Endes durch die Produktionsbedingungen beschränkt

und diese Produktionsbedingungen wiederum durch die unternehmerischen Investitionsentscheidungen bestimmt würden. So hätten es letzten Endes die Unternehmer in der Hand, über die Investitionsentscheidungen zu bestimmen, welche Lohnsteigerungen durchgesetzt werden könnten, ohne daß die Lohnsteigerungen entweder zu Preissteigerungen oder zu Arbeitsentlassungen führen müßten. Es komme deshalb darauf an, im Rahmen einer Investitionsplanung den Arbeitnehmern Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen, um ihnen auf diese Weise auch einen effektiven Einfluß auf die Handlungsspielräume der Tarifverhandlungen zu verschaffen.

d) Schließlich wenden sich die Anhänger einer **Investitionsplanung** gegen eine marktwirtschaftliche Lösung des Investitionsproblem es auch **aus gesellschaftspolitischen Gründen**. Innerhalb des marktwirtschaftlichen Prozesses entscheidet allein der Unternehmer über Art und Ausmaß der Investition; es komme nun darauf an, die Unternehmungen einer politischen Kontrolle zu unterziehen und die Arbeitnehmer an den wichtigsten wirtschaftlichen Entscheidungen zu beteiligen. Demokratie im Sinne von Mitwirkung dürfe nicht auf den politischen Prozeß und dort auf die Beteiligung an Wahlen zum Parlament beschränkt bleiben, sondern müsse auch auf den wirtschaftlichen Bereich ausgeweitet werden. Nur dann, wenn die Arbeitnehmer auch in den wirtschaftlichen Bereichen an der Machtausübung beteiligt würden, könne erwartet werden, daß auch im politischen Bereich Demokratie verwirklicht werden könne. Eine Demokratie, die auf den politischen Bereich beschränkt bleibe, komme auch dort nicht zum Zuge, da die Mächtigen, im wirtschaftlichen Bereich die Unternehmer, die Möglichkeit hätten, aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht auch das politische Geschehen zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Investitionslenkung kann Konjunktur- und Beschäftigungsschwankungen nicht verhindern.

Wir wollen uns im folgenden kritisch mit den einzelnen Argumenten zugunsten einer nichtmarktwirtschaftlichen Investitionslenkung auseinandersetzen.

Beginnen wir mit der **konjunkturpolitischen** Begründung, eine Investitionslenkung sei notwendig, um die Konjunkturlage zu stabilisieren und auf diese Weise Vollbeschäftigung und Preisstabilität zu realisieren. Unbestritten ist, daß in den westlichen Staaten die Ziele der Vollbeschäftigung und Preisstabilität auch nicht annähernd erreicht sind und daß die traditionellen Maßnahmen der Konjunkturpolitik (Geld- und Fiskalpolitik) offensichtlich nicht ausreichen, um die Konjunkturlage zu stabilisieren. Aber bereits bei der Frage nach den Ursachen der konjunkturellen Instabilität ergeben sich Meinungsverschiedenheiten. So wird vor allem von Ver-

tretern der neoklassischen Theorie die Ansicht vertreten, daß die Verschärfung der Konjunkturlage in den letzten Jahrzehnten insbesondere gerade aufgrund des Einsatzes der konjunkturpolitischen Maßnahmen eingetreten sei, so daß also ein Verzicht auf die traditionelle Politik des Gasgebens und des Bremsens bereits eine gewisse Entspannung bringen dürfte. Die Beantwortung der Frage nach den Ursachen konjunktureller Instabilität ist von entscheidender Bedeutung bei der Beurteilung der Investitionskontrolle, da u. U. eine staatliche Investitionskontrolle in ähnlicher Weise wie die traditionelle Konjunkturpolitik sogar zu einer Intensivierung der konjunkturellen Instabilität führen könnte. So haben wir davon auszugehen, daß die Verschärfung der Konjunkturlage in den letzten Jahrzehnten insbesondere damit zusammenhängt, daß die Reagibilität und Flexibilität der Wirtschaftssubjekte aus den verschiedensten Gründen zurückgegangen ist. Reagieren die Nachfrager nicht auf Preissenkungen, so erfolgt der Ausgleich von Angebot und Nachfrage einseitig nur auf der **Angebotsseite**, es müssen also insgesamt die Gütermengen in stärkerem Maße reduziert und damit mehr Arbeitskräfte entlassen werden, als es bei einer wechselseitigen Anpassung von Angebot und Nachfrage der Fall wäre.

Durch Zusammenschluß der Unternehmungen konnten darüber hinaus auch volkswirtschaftlich notwendige Preissenkungen verhindert werden. Durch Zusammenschluß der Arbeitnehmer konnten weiterhin die Gewerkschaften eine Reduzierung der Löhne in Zeiten des Konjunkturabschwunges unterbinden. Bleiben jedoch Preis- und Kostensenkungen bei einem Rückgang der Nachfrage aus, so kann sich das Angebot an die Nachfrage nur noch über **Mengenreaktionen**, d. h. aber gleichzeitig über Arbeitsentlassungen anpassen.

Nun ist zu vermuten, daß eine nichtmarktwirtschaftliche Investitionskontrolle diese Inflexibilität eher verstärkt als reduziert. Ganz allgemein gilt, daß Entscheidungen, die auf **kollektiver** Ebene gefällt werden, längere Zeit benötigen als individuelle Entscheidungen einzelner Unternehmungen. Die Pläne einer nichtmarktwirtschaftlichen Investitionslenkung haben im Hinblick auf die konjunkturpolitischen Ziele noch eine weitere Schwäche. Unter den Zielen der Konjunkturpolitik dürfte vor allem das Ziel der Vollbeschäftigung den Vorrang erhalten. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit läßt sich nun mit einer zu geringen Nachfrage nach Gütern erklären. Annahmegemäß kann jedoch eine Investitionslenkung in der Form, in der sie im allgemeinen diskutiert und gefordert wird, gar nicht zur Ausweitung des Investitionsvolumens und damit der Güternachfrage beitragen. Die Planungsbehörde kann zwar geplante unternehmerische Investitionsvorhaben verbieten, sie hat jedoch – wie gezeigt – nicht die Möglichkeit, Investitionen auf anderem Wege anzuregen, als dies heute bereits möglich ist und auch im Rahmen der Konjunkturpolitik durchgeführt wird. Wenn also die heutige Konjunkturpolitik im Hinblick auf das Ziel der Vollbeschäfti-

gung versagt, ist nicht einzusehen, wie dieses Ziel mit Hilfe der Investitionslenkung besser realisiert werden könnte.

Auch dem Plädoyer für eine schwergewichtige Lenkung des Investitionsstroms zur Stabilisierung der Konjunkturlage ist mit Skepsis zu begegnen. Es ist zwar richtig, daß die konjunkturellen Schwankungen im Investitionsvolumen größer sind als in der Konsumgüternachfrage. Trotzdem muß man davon ausgehen, daß die Investitionsnachfrage nur eine von der Konsumnachfrage **abgeleitete** Nachfrage ist und stets auf die Konsumnachfrage ausgerichtet werden muß. Ist die Gesamtnachfrage nach Gütern zu groß, so gilt es nicht nur die Investitionsnachfrage, sondern auch die Konsumnachfrage zu reduzieren; eine einseitige Beschränkung des Investitionsvolumens würde die Ungleichgewichte zwischen Konsumgüter- und Investitionsgütermarkt nicht beseitigen und damit erneut Ursache für konjunkturelle Instabilität sein.

Investitionslenkung erhöht das Prognoserisiko und vermindert die Vielfalt der Bedarfswünsche; sie bietet keine befriedigende Lösung des Problems der Sozialkosten.

Wenden wir uns nun den **strukturpolitischen** Argumenten einer öffentlichen Investitionskontrolle zu. Die These, daß eine unternehmerische Investitionsentscheidung im Gegensatz zu einer gesamtwirtschaftlichen Investitionsplanung an der Vergangenheit ausgerichtet sei, überzeugt wenig. Weder ein Unternehmer noch eine staatliche Planungsstelle wird – wie bereits vermerkt – an dem Risiko, das in der zukünftigen Nachfrage- und Technologieentwicklung liegt, vorbeigehen können. In dieser Hinsicht stellen sich beide Entscheidungsinstanzen gleich. Auch die Unternehmungen werden sich darum bemühen – und zwar im eigenen Interesse – die Zukunftsentwicklung so realistisch wie möglich zu prognostizieren. Beide Instanzen müssen also von Prognosen ausgehen; es ist nicht einzusehen, weshalb eine zentrale Planungsstelle mit realistischeren Prognosen rechnen kann. Soweit jedoch Prognosefehler zu erwarten sind – und sie sind beim heutigen Wissensstand sicherlich sogar in sehr hohem Maße zu erwarten – hat das marktwirtschaftliche Modell gegenüber dem planwirtschaftlichen einen entscheidenden Vorteil. Die Chance, daß einzelne Unternehmungen von **unterschiedlichen** Prognosen ausgehen und daß sich bei Fehlprognosen gerade deshalb die hieraus abgeleiteten Fehlentscheidungen kompensieren und in Grenzen halten können, ist nur im marktwirtschaftlichen, nicht aber im planwirtschaftlichen System gegeben. Das planwirtschaftliche System wäre nur dann im Vorteil, wenn die staatlichen Prognosen stets richtig wären. Eine solche Annahme wäre jedoch unrealistisch.

Auch die These, daß eine marktwirtschaftlich gesteuerte Güterproduktion am „echten“ Bedarf vorbeiproduziere, da die Unternehmungen aufgrund ihrer Monopolmacht die Güterproduktion verknappen und über Werbung die Nachfrage manipulieren könnten, überzeugt nicht als Argument zugunsten einer öffentlichen Investitionskontrolle. Niemand wird zwar bestreiten wollen, daß die Unternehmungen in weiten Bereichen über Monopolmacht verfügen und daß die Werbung nicht nur informative Funktionen erfüllt. Es fragt sich jedoch, inwieweit gerade in diesen Tatbeständen eine nichtmarktwirtschaftliche Investitionslenkung Abhilfe bringt. Die im Rahmen der Investitionsentscheidungen vorgesehene Kooperation vergrößert eher die Möglichkeiten monopolistischer Politik. Weiterhin betreiben auch die Politiker Werbung (Propaganda) und es ist nicht einzusehen, warum eine politische Werbung den Wählerwillen in deutlich geringerem Maße manipulieren sollte als die Werbung von Unternehmungen. Hinzukommt, daß bei Feststellung des Konsumentenwillens über den politischen Wahlprozeß weitere Abweichungen vom individuellen Konsumentenwillen eintreten können. Kann der Konsument seine Wünsche über den Markt artikulieren, so spielt es für die Durchsetzbarkeit seiner Wünsche im allgemeinen nur eine geringe Rolle, ob seine Bedarfvorstellungen mit denen seiner Nachbarn harmonieren. Durch politische Wahlen festgestellte Bedarfsskalen hingegen haben den Nachteil, daß nur ganz wenige Kompromißlösungen zur Auswahl gestellt werden können, daß lediglich **ein** Programm realisiert werden kann und daß sich die Minderheit den Bedarfwünschen der Mehrheit anpassen muß.

Zugunsten einer nichtmarktwirtschaftlichen Investitionslenkung wurde weiterhin darauf aufmerksam gemacht, daß bei einer marktwirtschaftlichen Steuerung nicht alle der Volkswirtschaft entstehenden Kosten bei denjenigen Unternehmungen anfallen, die diese Kosten verursachen. Auch hier richtet sich die Kritik weniger daran, daß die Existenz solcher Sozialkosten geleugnet wird, sondern daran, daß bezweifelt wird, ob eine zentrale Planungsbehörde tatsächlich in dieser Hinsicht besser abschneidet als eine Unternehmung. Entscheidend ist nämlich, daß für die Sozialkosten gerade deshalb, weil es keinen Markt gibt, der eigentliche Wert gar nicht ermittelt werden kann. Darin liegt jedoch das eigentliche Problem der Sozialkosten. Könnte man nämlich die Kosten z.B. der Umweltverschmutzung realistisch schätzen, wäre es auch im Rahmen der Marktwirtschaft durchaus möglich, z.B. durch eine Zusatzsteuer diese Kosten den einzelnen verursachenden Unternehmungen anzulasten.

Ein zweites gilt es zu bedenken. Jedes System hat seine eigenen Sozialkosten. Selbst dann, wenn es gelingen sollte, im Rahmen der öffentlichen Investitionskontrolle eine Reihe von Sozialkostenfaktoren zu berücksichtigen, ist immer noch damit zu rechnen, daß andere Faktoren, die bei einer marktwirtschaftlichen Steuerung sehr wohl berücksichtigt werden, hier keine Beachtung finden. Im Grunde genommen gilt, daß ein Politiker nur

diejenigen Kosten in seinem Kalkül berücksichtigen muß, die sich in einem Rückgang der Wählerstimmen ausdrücken.

Verteilungspolitisch bietet die Investitionslenkung gegenüber einer Politik der Vermögensbildung keine Vorteile.

Ein drittes Argument zugunsten einer nichtmarktwirtschaftlichen Investitionslenkung bezog sich auf die **verteilungspolitischen** Auswirkungen der Investitionsentscheidungen. Der Argumentation, daß die Unternehmungen einseitig mit ihren Investitionsentscheidungen den Handlungsspielraum der Tarifverhandlungen festsetzen, kann nur zum Teil zugestimmt werden. Richtig ist, daß das Ausmaß der möglichen Reallohnsteigerungen u. a. durch die Differenz zwischen Investitionsausmaß und freiwilliger Ersparnis bestimmt wird. Je mehr die Unternehmer investieren, ohne daß die Haushalte in gleichem Maße freiwillig zu sparen bereit sind, um so größer ist die Gewinnspanne der Unternehmer. Hieraus sollte man jedoch nicht den Schluß ziehen, daß deshalb über eine öffentliche Investitionskontrolle der Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt verbessert werden könnte. Er könnte nur dadurch erhöht werden, daß bei gleichbleibendem Sparverhalten das Investitionsvolumen gedrosselt würde. Das ist jedoch im allgemeinen aus wachstumspolitischen, bisweilen (nämlich in Zeiten der Rezession) auch aus konjunkturpolitischen Gründen unerwünscht. De facto könnte auch bei Investitionslenkung das Investitionsvolumen zumeist nicht im verteilungspolitisch erwünschtem Maße reduziert werden. Eine wesentliche Erhöhung der Lohnquote kann in diesem Falle nur erreicht werden, wenn das Sparvolumen dem gestiegenen Investitionsvolumen angepaßt wird. Genau dies wird im Rahmen der Vermögensbildungspläne angestrebt. Die Realisierungschance dieser Pläne ist jedoch unabhängig von der Frage, ob eine öffentliche Investitionskontrolle besteht oder nicht.

Eine rätedemokratische Konzeption der Investitionslenkung schwächt die Selbstbestimmung der Wirtschaftssubjekte.

Wir wollen uns schließlich mit dem vierten Argument zugunsten einer nichtmarktwirtschaftlichen Investitionslenkung befassen. Wie wir gesehen haben, wird die Investitionskontrolle von den Vertretern der „Neuen Linken“ insbesondere auch aus **gesellschaftspolitischen** Gründen gefordert, um auf diese Weise den Demokratisierungsprozeß voranzutreiben. Eine kritische Analyse dieser Argumente hat davon auszugehen, daß hier recht unterschiedliche Vorstellungen einer Demokratie entwickelt werden. Unserem Grundgesetz entsprechend haben wir auf staatlicher Ebene das Leitbild einer **repräsentativen** Demokratie verwirklicht. Danach wird

die Politik auch in einer Demokratie von Führungskräften durchgeführt; Demokratie in diesem Sinne entsteht nicht dadurch, daß das Volk die Entscheidungen selbst fällt, sondern dadurch, daß die Politiker einer Kontrolle durch das Volk ausgesetzt sind und daß diese Kontrolle über einen Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition stattfindet.

Die Vertreter der „Neuen Linken“ entwickelten eine ganz andere Leitvorstellung von Demokratie. Nach diesem Leitbild geht es im Rahmen der Demokratie darum, möglichst alle Bürger an möglichst vielen kollektiven Entscheidungen zu beteiligen. Die Gegner einer solchen Interpretation der Demokratie wenden ein, daß eine Mitwirkung aller an allen Fragen gar nicht möglich und auch gar nicht erwünscht ist. Eine Mitwirkung auch bei den Fragen, deren sachgerechte Lösung nur bei einem Sachwissen erreicht wird, über das der einzelne ohne Fachbildung gar nicht verfügen kann, überfordert den einzelnen. Vor allem wird eingewandt, daß von den Vertretern der „Neuen Linken“ auch dort eine Kollektivierung und Mitwirkung gefordert wird, wo eigentlich eine Selbstbestimmung möglich wäre. Der Markt gestattet im Prinzip eine Selbstbestimmung; der einzelne entscheidet – unabhängig vom Willen seiner Nachbarn – wie er sein Einkommen ausgibt; auch dann, wenn diese individuelle Entscheidung über Werbung etc. indirekt begrenzt wird, ist es immer noch seine eigene Entscheidung. Wird an die Stelle des Marktes die politische Entscheidung gesetzt, so entfällt diese Selbstbestimmung; auch dann, wenn eine Mitbestimmung vorgesehen wird, ist der Entscheidungsspielraum des einzelnen im allgemeinen bei Mitbestimmung geringer als bei Selbstbestimmung.

Investitionslenkung ist eine Entscheidung gegen die freiheitliche Wirtschaftsordnung.

Wenn wir diese allgemeinen Überlegungen auf das Problem der Investitionskontrolle übertragen, so haben wir davon auszugehen, daß in einer Marktwirtschaft der einzelne Konsument mit seiner Entscheidung darüber bestimmt, wie sein Einkommen verwendet wird und welche Güter somit produziert werden. Die Investitionsentscheidung ist zwar hier alleinige Sache des Unternehmers; auf einem Wettbewerbsmarkt wird jedoch der Unternehmer im eigenen Interesse diejenigen Investitionen durchführen, die ihm einen Güterabsatz ermöglichen. Zugegebenermaßen wird aufgrund der Marktmängel diese Koordination oftmals behindert. Wie wir gesehen haben, kennt jedoch auch der politische Wahlprozeß (wenn auch andere) Behinderungen, so daß auch hier keine reibungslose Anpassung des Angebots an die Nachfrage zu erwarten ist. Das Ausmaß der direkten Mitwirkung bei einer politischen Lösung ist selbst wiederum notwendigerweise aus technischen Gründen minimal, da nicht der einzelne Arbeitnehmer an den Investitionsentscheidungen beteiligt werden kann, sondern immer

nur wenige Repräsentanten. Also auch bei einer nichtmarktwirtschaftlichen Investitionssteuerung ist keine direkte Mitwirkung der Arbeitnehmer möglich. Deshalb könnte man nur dann den **politischen** Weg dem marktwirtschaftlichen vorziehen, wenn berechtigte Aussicht bestünde, daß die Koordination hier besser als im marktwirtschaftlichen Prozeß vollzogen würde. Wie gezeigt, ist dies jedoch nicht zu erwarten. Wir kommen somit zu dem Ergebnis, daß die Argumente zugunsten einer öffentlichen Investitionslenkung nicht überzeugen. Die Kritik an der bestehenden Regelung ist zwar – wie gesehen – weitgehend berechtigt; es kann jedoch nicht erwartet werden, daß eine nichtmarktwirtschaftliche Investitionslenkung insgesamt zu einer besseren Lösung führt als das gegenwärtige System. Das bedeutet, daß man im Hinblick auf die Investitionen nach Reformen Ausschau halten sollte, die den Marktprozeß verbessern und nicht, die den Markt ersetzen.

Literaturhinweise

Die Pläne einer Investitionslenkung wurden vor allem in folgenden Arbeiten entwickelt:

Meißner, W., Wieczorek, N., Zinn, K. G., Veränderungen der Machtverhältnisse und Verbesserung der Lebensqualität, Die Neue Gesellschaft, 1/1973, S. 56–60.

Meißner, W., Investitionslenkung, Frankfurt am Main 1974.

Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Plänen bringt:

Issing, O., Investitionslenkung in der Marktwirtschaft? Göttingen 1975

Folgende Schriften enthalten eine Diskussion zwischen Anhängern und Gegnern der Investitionslenkung:

Besters, H. u. a., Investitionslenkung – Bedrohung der Marktwirtschaft? Köln 1975.

Fleischle, G., Krüper, M., Investitionslenkung – Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Frankfurt a. Main / Köln 1975.

Roth, W., Investitionslenkung – Ergebnisse einer Diskussion zwischen jungen Unternehmern und Sozialdemokraten zum Problem von Markt und Lenkung, Reinbek bei Hamburg 1976.

Zinn, K. G., Investitionskontrollen und -planung, in: Wirtschaftsdienst 1973, Heft VI, S. 301 ff.

Staatliche Investitionslenkung, Eine Diskussion zwischen H. Adebahr, U. Steger, M. Krüper, K. G. Zinn, in: Wirtschaftsdienst 1973, Heft X, S. 504 ff.

„Wer soll wo wieviel investieren?“ Diskussion zwischen H. Meinhold, K. G. Zinn, H. Adebahr, S. Augstin, M. Krüper, in: Wirtschaftswoche Nr. 49, 1973, S. 70 ff.

Zur Person des Verfassers

Dr. Bernhard Külp, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg