

Hans G. Nutzinger

## Kontrolle durch den Staat ?

Investitionslenkung als Mittel der Wirtschaftspolitik

---

In diesem Beitrag soll gezeigt werden, daß das Konzept der Investitionslenkung, so wie es bisher entwickelt wurde, nicht in der Lage ist, die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen zu verwirklichen, die mit diesem Konzept von seinen Befürwortern verbunden werden. Die zentrale These ist, daß Investitionskontrollen entweder zu kartellähnlichen Absprachen zwischen den Unternehmen zu Lasten der Verbraucher degenerieren oder aber daß sie sich zu einem umfassenden bürokratischen Planungssystem ausweiten, das über die Köpfe der Arbeiter hinweg die Wirtschaft administrieren wird – ein System, das auch die Befürworter von Investitionslenkung strikt ablehnen.

Über die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen gibt es an sich kaum Meinungsverschiedenheiten. Die Unterschiede beziehen sich vielmehr darauf, mit welchen Mitteln und in welchem Umfange der Staat in die Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte einzugreifen habe. Läßt man die von der traditionellen ökonomischen Theorie gebilligten staatlichen Eingriffe beiseite, so bleiben drei Varianten von Investitionslenkung, die über den von der herrschenden Lehre gezogenen Rahmen hinausgehen. Zunächst ist die »akademische Variante«, wie sie etwa von Meißner und Zinn vertreten wird, zu nennen. Sie sieht die Investitionskontrolle in einem abgestuften Verfahren vor, das von der bloßen Investitionsmeldung über indirekte Formen der Beeinflussung sektoraler Investitionsentscheidungen bis hin zum befehlsmäßigen Eingriff reicht.

Weiter gehen die Jungsozialisten in ihren Beschlüssen zur demokratischen gesamtwirtschaftlichen Planung und Len-

kung: Für sie ist »eine indirekte Investitionslenkung im Interesse der arbeitenden Bevölkerung ... unter kapitalistischen Bedingungen nicht möglich«. Da die indirekte Investitionslenkung die Autonomie der privaten Investitionsentscheidungen nicht grundsätzlich aufhebt, sondern diese lediglich durch ein System steuerlicher und geldpolitischer Anreize beziehungsweise Hemmnisse beeinflusst, kommen die Jungsozialisten zu dem Ergebnis, daß die indirekte Investitionslenkung den Zwang zur Orientierung der staatlichen Politik an den Gewinnerwartungen der Unternehmer mit sich bringe. Weitere damit verbundene Nachteile seien das Entstehen von Engpässen und Überkapazitäten, eine Zunahme des Konzentrationsprozesses, eine verstärkte Konjunkturabhängigkeit öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, eine zusätzliche Belastung des öffentlichen Haushalts, eine ungerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung, die Nichtberücksichtigung sozialer Kosten und schließlich eine wirkungslose Regional- und Strukturpolitik. Während in der ersten Variante die theoretische Allokationsfunktion des Gewinns nicht geleugnet wird, sondern nur seine praktische Bedeutung unter den Bedingungen des »organisierten Kapitalismus«, geht die zweite Variante von der grundsätzlichen Unbrauchbarkeit des »kapitalistischen Profits« aus. Beide Varianten sind sich jedoch in den positiven Zielen von Investitionslenkung einig. Mit Meißner kann man dabei ein stabilitätspolitisches, ein strukturpolitisches und ein gesellschaftspolitisches Ziel unterscheiden.

Neben diesen Varianten, auf deren Zielsetzungen noch eingegangen wird, verdient noch eine dritte, etwas hetero-

---

gene Spielart von Investitionslenkung Erwähnung, die ich vereinfachend als »technokratische Variante« bezeichne. Kennzeichen dieser Richtung ist die Betonung des stabilitätspolitischen Ziels von Investitionslenkung und die Vernachlässigung oder Ausklammerung strukturpolitischer und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen. Dabei ist die stabilitätspolitische Zielsetzung von dem Gedanken bestimmt, daß die traditionelle Fiskal- und Kreditpolitik – also die Beeinflussung makroökonomischer Aggregate wie Investitionen, Konsum, Geldmenge, Zinssatz – ohne Rücksicht auf die Struktur einzelner Branchen unzureichend bleibt.

In dieser vorwiegend stabilitätspolitisch orientierten »technokratischen Variante« finden sich so unterschiedliche Gruppen wie traditionelle Nationalökonomien, die mit Verfahren der Input-Output-Analyse eine harmonisierte Struktur- und Regionalpolitik verwirklichen wollen. Weiterhin gibt es bestimmte Vertreter der Großindustrie, die in Märkten mit oligopolistischer Massenproduktion Investitionsab-sprachen zur Vermeidung von Überkapazitäten für sinnvoll halten, und nicht zuletzt gibt es einige Einzelgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) (wie die Industriegewerkschaft Chemie und die IG Metall), die im Grunde dasselbe wollen, jedoch unter Einschluß der Gewerkschaften und des Staates. Ein Investitionskartell bleibt aber nach dem *Dictum* des Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft, Otto Schlecht, auch dann ein Kartell mit all seinen wirtschaftlichen und sozialen Nachteilen, wenn sich die Gewerkschaften daran beteiligen, staatliche Vertreter als Anstandswauwau an dieser *Liaison* zur Beschränkung des Wettbewerbs mitwirken und sich das Ganze schamhaft »Rat« oder »Ausschuß« nennt.

Spezifisch für die systemverändernden Varianten von Investitionskontrollen ist dagegen die strukturpolitische Zielsetzung, die Werner Meißner so zusammenfaßt: »Investitionslenkung zielt hier auf die Beeinflussung der binnenwirtschaftlichen Verwendung von Produktionsressourcen. Strukturpolitisch wird nicht mehr nur eine Beschleunigung des produktivitätserhöhenden – und exportfördernden – Wandels angestrebt, sondern die Erstellung einer besseren, nicht ausschließlich am Profitmotiv ausgerichteten Produktionsstruktur. Hier kommt der selektiv-steuernde Charakter der Investitionslenkung ins Spiel . . .«

In dieser weitgefaßten Bestimmung von Strukturpolitik vermengen sich bereits gesellschaftspolitische Zielsetzungen mit strukturpolitischen. Es geht ja wesentlich darum, gewinnorientierte Produktion abzulösen durch eine Produktion nach noch zu definierenden wirklichen Bedürfnissen. Nun ist allerdings das, was die Befürworter von Investitionskontrollen über die anfangs genannten Einschränkungen marktmaßiger, also gewinnorientierter Produktion hinaus zu sagen haben, alles andere als überzeugend.

Zunächst einmal bleibt unklar, wie die wirklichen Bedürfnisse der Gesellschaft bestimmt werden sollen, nach welchen Kriterien Investitionsentscheidungen sektoral beeinflusst werden sollen. Als ersten Ansatz in dieser Richtung haben Meißner, Wiczorek und Zinn eine Bedarfsrangskala aufgestellt, die, nach Prioritäten geordnet, folgendermaßen aussieht: individueller Grundbedarf (Nahrungsmittel,

Kleidung, Wohnung); öffentlicher Grundbedarf (Bildung, Verkehr, Medizin); gehobener Individualbedarf (Farbfern-seher, Geschirrspüler); öffentlicher Zusatzbedarf (internationale Leistungen, wissenschaftliche Experimentalprogramme); privater Luxus (Villen mit Garten).

Diese Bedarfsrangskala als Indikator der wahren Bedürfnisse der Bevölkerung ist, das konnte bei der Naivität ihrer Konstruktion nicht ausbleiben, denn auch zu einem der zentralen Kritikpunkte des Programms geworden. Gerhard Kade nannte es das »Ergebnis einer Introspektion, die sich nur im kleinstädtischen Milieu eines deutschen Uni-

---

**Die Einführung von Investitionskontrollen in einem System der sozialen Marktwirtschaft wird angesichts der schwierigen Wirtschaftslage heute mit größerer Nüchternheit diskutiert als noch vor Jahren. Dr. Hans G. Nutzinger vom Alfred-Weber-Institut der Universität Heidelberg stellt in diesem Beitrag, einer stark gekürzten Fassung seines Habilitationsvortrags, die Hauptargumente für und wider die Investitionslenkung und die Implikationen dieser Problematik dar.**

---

versitätsprofessors abspielen konnte«: Vor allem wurde »hier per Dekret ein Zielsystem vorgegeben, das sich höchstens noch auf die Irrationalität unseres Wirtschaftssystems beruft«.

Neben diesen können weitere Argumente gegen jede Art von Bedarfsrangskala erhoben werden:

Wenn überhaupt, kann man derartige Kataloge nur für Endprodukte ermitteln. In hoch entwickelten Volkswirtschaften, wie derjenigen der Bundesrepublik, wird jedoch der Löwenanteil von Ressourcen in der Erzeugung von Zwischenprodukten eingesetzt. Völlig unklar bleibt, wie man dort verfahren soll; insbesondere können viele Produkte zugleich Endprodukt und Zwischenprodukt sein, und es ist durchaus möglich, daß man zur Herstellung für wichtig gehaltener Endprodukte bestimmte Zwischenprodukte braucht, die man im Bereich der Endnachfrage für weniger wünschenswert hält. Sehr viel wirksamer wäre hier eine direkte Beeinflussung der Endnachfrage über Steuern und Subventionen, wie sie ja auch schon heute bei uns erfolgt.

Jede Ermittlung eines »wahren« Bedarfs kann überhaupt nicht umhin, in irgendeiner Form Preise für die Bedarfsermittlung zugrunde zu legen. Gibt es eine derartige Bewertung von verschiedenen Alternativen nicht, so ist eine Bedarfsermittlung ohnehin sinnlos, weil fast jedermann alles haben möchte, solange es nichts kostet, und weil es ohne Kenntnis der Preise überhaupt keine eindeutig feststellbaren Bedarfshierarchien gibt. Im allgemeinen werden Änderungen der relativen Preise auch zu einer Umorientierung in den manifestierten Bedürfnissen führen. Letztendlich tut also eine Ermittlung des wirklichen Bedarfs mit großem Aufwand nichts anderes als das, was der Markt mit all seinen Unvollkommenheiten schon leistet.

Ein dritter, bereits logischer Einwand geht gegen die angestrebte Kategorisierung von Gütern: Im allgemeinen ist es

ohne Kenntnis der Lebenslage eines Betroffenen überhaupt nicht möglich, aus den Charakteristika eines Gutes darauf zu schließen, in welche Kategorie das fragliche Gut für den betreffenden Konsumenten einzuordnen ist. Es kann Luxus, privater Zusatzbedarf, ja auch privater Grundbedarf sein. Ein Telefon ist für gehbehinderte Leute sicherlich individueller Grundbedarf, während es für andere Leute tatsächlich glatter Luxus sein kann.

### Regulierung durch den Markt

Diese kurzen Überlegungen zeigen, daß die marktmäßige Ermittlung von Nachfragewünschen trotz aller genannten Mängel einem angeblich demokratischen Verfahren der Bedarfsermittlung beim gegenwärtigen Zustand noch deutlich überlegen ist.

Ähnlich schlecht bestellt ist es mit den Einwänden, die sich gegen die Koordinationsfunktion des Marktes als eines angeblich »anarchischen Systems« richten. So legt etwa der Einwand Meißners, daß bei Investitionsentscheidungen die Unteilbarkeit von Kapitalgütern dazu führe, daß der Preismechanismus nicht funktioniere, da dies nur »unter der Voraussetzung sehr kleiner Änderungen« gewährleistet sei, ein Mißverständnis von Infinitesimalrechnung nahe, wie sie in der Wirtschaftstheorie angewandt wird. Selbstverständlich läßt sich die Unteilbarkeit von Gütern als zusätzliche Beschränkung in das Optimierungskalkül der Unternehmung einbauen, und sie wird bei sonst gleichwertigen Aggregaten zum Beispiel dasjenige vorziehen, das höhere Teilbarkeitseigenschaften aufweist. Auch die Unteilbarkeit hat ihren Preis.

Noch schlechter ist es mit dem Argument bestellt, die Investitionskalkulation auf der Basis von Preisen führe schon deswegen nicht zu einer optimalen Verwendung der Ressourcen, da die zugrundeliegenden Preise nicht die wirklichen Knappheitsrelationen für das Investitionsprojekt angeben: »Preise sind ex-post-Indikatoren, die günstigstenfalls die Knappheitsrelationen zum Investitionszeitpunkt angeben. Investitionen – nicht beliebig teilbar – sind zukunftsbezogen, die neugeschaffenen Kapazitäten stehen auf Jahre zur Verfügung« (Meißner). Die hier suggerierte Vorstellung über Investitionsentscheidungen auf der Basis laufender und nicht der zukünftig erwarteten Preise ist denn auch so unglaubwürdig, daß selbst die Jungsozialisten beklagen, daß die indirekte Investitionslenkung die staatliche Politik an den Gewinn- und Absatzerwartungen der Unternehmen orientiere. Man kann also lediglich die Frage stellen, ob die Erwartungen der einzelnen Unternehmen über zukünftige Preise und Absatzmengen präziser sind als diejenigen einer starken Investitionskontrollbehörde.

Für eine dezentrale Lösung der Investitionsentscheidungen spricht jedenfalls die Tatsache, daß es keine Akkumulation von Risiken gibt, wie sie im Falle zentraler Investitionslenkung auftreten können. Selbst unter der Voraussetzung einer besseren Prognosefähigkeit einer zentralen Investitionsstelle bliebe immer noch das Problem bestehen, daß eine Fehlprognose, wenn sie doch einmal vorkommt, ungleich schwerwiegendere Folgen hat als bei dezentralen Investitionsentscheidungen.

Ein völliges Mißverständnis des Marktmechanismus herrscht auch bei dem insbesondere von den Jungsozialisten vertretene Argument vor, eine indirekte Investitionslenkung (über Strafsteuern im Falle negativer externer Effekte) sei schon deswegen unangebracht, weil die Unternehmer ja nur diese zusätzliche Kostenbelastung an die Verbraucher im Preis weitergeben würden. Das aber gerade ist der Sinn dieser Maßnahme, da sie zu einer Einschränkung der schädigenden Aktivität führt.

Ähnlich problematisch ist auch die Vorstellung, man könne mit direkten Investitionsverboten (an Stelle einer indirekten Lenkung) unerwünschte Einkommenseffekte zugunsten der Unternehmer vermeiden. Vieles spricht für die gegenteilige Annahme: Werden nämlich bestimmte Investitionsprojekte untersagt, so kann, unter sonst gleichen Umständen, ein gleichbleibendes Investitionsvolumen nur dadurch gesichert werden, daß man in irgendeiner Form die genehmigten Investitionsprojekte subventioniert. Man hätte gerade dadurch den unerwünschten Einkommenseffekt.

Es hieße den Teufel mit Beelzebub austreiben, wenn man etwa versuchen wollte, den Investitionsausfall aus Verboten durch direkte Investitionsgebote zu kompensieren. In diesem Falle wäre es sehr wahrscheinlich, daß die Unternehmen mit Berufung auf angebliche oder tatsächliche Verluste aus den befohlenen Projekten die Staatskasse um Entschädigung bitten würden. Damit würde die Tendenz zur »Sozialisierung von Verlusten bei gleichzeitig aufrechterhaltener privater Gewinnaneignung« forciert. Im Gegensatz zu den systemverändernden Absichten der Investitionslenkung hätten wir somit eine Pervertierung des marktwirtschaftlichen Systems zugunsten der Unternehmer.

Nun könnte man einwenden, daß eine derartige Deformation der Marktwirtschaft die Forderung nach vollständiger Sozialisierung der Unternehmen und damit das wichtigste gesellschaftspolitische Ziel erleichtern würde. Zweifellos könnte man damit die Skylla des staatlich subventionierten Investitionskartells umschiffen, jedoch nur, um desto sicherer der Charybdis einer bürokratischen Planung der gesamten Wirtschaft anheimzufallen. Gerade weil Fehlprognosen zentraler Investitionsstellen so weitreichende Konsequenzen haben, müßten darauf aufbauende Fehlinvestitionen durch weitere ad-hoc-Eingriffe auf anderen Stufen, bei Konsumgütern etwa, korrigiert werden, um den Folgewirkungen von Fehlentscheidungen im Investitionsbereich zu begegnen. Angesichts des hohen Grades von Interdependenz und des hohen Anteils von Zwischenprodukten in entwickelten Volkswirtschaften ergäbe sich so mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Tendenz zur »kumulativen Staatsintervention«, deren logisches, wenn auch nicht wünschenswertes Ende eine bürokratische Planung sein müßte. Diese hätte gefährliche Auswirkungen. Es gäbe kaum positive Anreize (wie Gewinnerwartungen) für die Suche nach möglichst präzisen Schätzungen über zukünftige Entwicklungen, und es würde auch nicht der negative Sanktionsmechanismus wirken, der Fehlinvestitionen durch die Einbuße des eingesetzten Kapitals oder gar Konkurs bestraft.

Auf diesen Punkt hebt insbesondere die Unternehmenseite ab: »Wirtschafts- und Sozialräte aus den Reihen der Gewerk-

schaften oder Bedienstete der öffentlichen Hand würden ... ganz neue Haftungsprobleme schaffen: Sie wären an »falschen Signalen« ganz wesentlich beteiligt, könnten jedoch für Fehlentwicklungen, die sich daraus ergeben, nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Die Haftung bliebe primär bei den Unternehmensleitungen und den Kapitaleignern.« (Vogel/Kittel). Das hier gezeichnete Bild einer einseitigen Risikoverteilung für das haftende Kapital ist allerdings falsch. Unternehmerische Fehlentscheidungen bei den Investitionen können auch die Beschäftigten des Betriebes ihre Arbeitsplätze kosten. Die Arbeiter, die in der traditionellen Unternehmensverfassung an den Investitionsentscheidungen nicht beteiligt sind, tragen also einen Teil des Risikos mit. Das spricht aber nicht dafür, überbetriebliche Investitionslenkung einzuführen, sondern dafür, die Arbeiter des Betriebes an den unternehmenspolitischen Entscheidungen zu beteiligen. Auch der Hinweis auf die »faktische Garantie« des Staates für den Fortbestand großer Unternehmen kann schwerlich zur Begründung umfassender staatlicher Investitionskontrolle dienen, sondern eher dafür, daß der Staat, wo notwendig, die Rahmengesetzgebung verschärft, wie er es unlängst im Bankwesen getan hat, zumal es keinen Grund dafür gibt, daß der Staat zugunsten des Unternehmers einspringt. Der Fortbestand des Unternehmens impliziert nicht notwendig den Fortbestand des Kapitaleigentums für den gescheiterten Unternehmer.

Fazit: Die bisher vorgetragenen Modelle der Investitionslenkung bringen wenig Neues gegenüber bekannten Überlegungen der ökonomischen Theorie, insbesondere im Hinblick auf Unvollkommenheiten gewinnorientierter Produktion. Offen bleibt jedoch, wie diese Regelgröße durch andere operationale Kriterien ersetzt werden könnte. Außerdem fehlt der Nachweis, daß diese Unvollkommenheiten die Steuerungsfunktion des Gewinns vollkommen außer Kraft setzen. Es läßt sich vielmehr zeigen, daß diese Funktion in vielen Fällen wenigstens eingeschränkt erhalten bleibt und durch staatliche Maßnahmen noch verbessert werden kann.

### Eingriffe ohne Tendenz zur Totalplanung

Eine erhöhte Einflußnahme des Staates kann durchaus sinnvoll und notwendig sein. Erfolgt sie jedoch in der Form direkter interventionistischer Eingriffe in die Entscheidungen der einzelnen Einheiten, so ist weder gesichert, daß damit eine bessere Bedürfnisbefriedigung erreicht werden kann, noch läßt sich die Befürchtung widerlegen, daß diesen Primäreingriffen weitere korrigierende Eingriffe folgen müssen und damit eine Tendenz zur umfassenden Planung entsteht.

Diese Tendenz würde noch dadurch verstärkt, wenn nach einer vollständigen Sozialisierung des Unternehmenssektors ein Eigentums- und Machtmonopol des Staates entsteht, dessen Kontrolle durch den politischen Prozeß äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich wäre. Die Vision eines übermächtigen zentralen Investitionskontrollamts mit den Betrieben als untergeordneten Abteilungen ist dann keineswegs mehr unwahrscheinlich. Am Lohnarbeitsverhältnis für die Arbeiter würde mit großer Wahrscheinlichkeit nichts geändert, und ihre im Marktsystem bestehenden Freiheiten

der bilateralen Lohnvereinbarung und des freien Arbeitsplatzwechsels gerieten in Gefahr.

Auf der anderen Seite kann nicht die Gefahr gelehnet werden, daß auch unter Beteiligung der Gewerkschaften und des Staates eine branchenspezifische Investitionssteuerung zu einem traditionellen Investitionskartell zu Lasten der Verbraucher, also auch insbesondere der arbeitenden Bevölkerung degeneriert. Dieses Kartell wäre gefährlicher als traditionelle Investitionskartelle, weil es aus der Beteiligung von Staat und Gewerkschaften zusätzliche Legitimation bezieht und schwer wieder abzuschaffen wäre.

### Haftung für die Folgen

In allen bisher bestehenden Verfahren ist nicht sichergestellt, daß diejenigen, welche die Investitionsentscheidungen treffen oder zumindest bürokratisch beeinflussen, auch für die Folgen haften. Der Hinweis auf Investitionsrisiken, die nicht nur von den Unternehmern, sondern auch von der Belegschaft und eventuell von der Gesellschaft insgesamt getragen werden müssen, kann kaum zur Begründung zentraler Investitionslenkung dienen, eher dazu, schärfere staatliche Rahmengesetzgebung und Kontrolle und eine Beteiligung der Arbeiter an den Entscheidungen des Unternehmens zu fordern.

Ist erst einmal innerbetriebliche Demokratie in dem Sinne verwirklicht, daß die Arbeiter adäquat an den Investitionsentscheidungen des Unternehmens beteiligt sind, so verliert eine zentrale Investitionskontrolle auch noch den letzten Schein von Berechtigung. Sie würde nämlich dann den Entscheidungsspielraum der Arbeiter zugunsten formaldemokratischer Behörden und Prozeduren einschränken. Das alte sozialistische Ziel der Aufhebung des Lohnarbeitsverhältnisses würde gerade dadurch wieder gefährdet, da es die Arbeiter nunmehr mit einer Klasse unternehmensexterner Bürokraten zu tun bekommen würden.

Als positives Ergebnis der Investitionslenkungsdebatte läßt sich aber festhalten, daß sie die Aufmerksamkeit auf Ungleichheiten in unserer Gesellschaftsordnung gelenkt hat. Nur würde eine demokratische Lösung dieser Probleme gerade in der umgekehrten Richtung zu suchen sein: in einer Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt, wo immer möglich, und in einer Rückkopplung der dezentralen Entscheidungen über Marktmechanismen, wo anwendbar.

Will man also auch dem von Befürwortern der Investitionslenkung angestrebten Ziel einer Abschaffung des kapitalistischen Lohnarbeitsverhältnisses wirklich näherkommen, so wird man sich zu einem Bündel von Maßnahmen entschließen müssen, das in den Augen orthodoxer Marxisten zweifellos als »kleinbürgerlich« einzustufen wäre: eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen, eine konsequente Wettbewerbspolitik, bewußte Verbraucheraufklärung, verbesserte Bildungschancen, mehr Partizipation im politischen Prozeß und eine Änderung der Unternehmensverfassung, die die Belegschaft des Betriebes an den Entscheidungen über ihre Produktionsbedingungen beteiligt und gleichzeitig diese Entscheidungen über den Marktmechanismus mit den gesellschaftlichen Bewertungen rückkoppelt.