

Grundpositionen zur Investitionslenkung in der wirtschaftspolitischen Diskussion

1. Diskutierte Methoden der Investitionslenkung

Folgende Investitionslenkungsmethoden, die sich in der Reihenfolge durch den Grad der staatlichen Intervention in den Marktprozeß voneinander unterscheiden, werden zur Zeit in der Bundesrepublik diskutiert:

1. „Marktkonforme“ (oder auch indirekte) Investitionslenkung durch Globalsteuerung und strukturpolitische, hauptsächlich mit Anreizen arbeitende Feinsteuerung, ergänzt durch direkte Auflagen in Sonderfällen, vor allem in den Bereichen Umwelt- und Bodenordnungspolitik. Hier bleibt — natürlich mit Ausnahme der staatlichen Infrastrukturinvestitionen — die Dominanz der Marktsteuerung erhalten; der Staat setzt für den Markt nur Signale (Repräsentativ für diese Auffassung: *Ehrenberg, Schlecht*).

2. Gesamtwirtschaftliche Investitionslenkung im Rahmen einer gesellschaftspolitisch orientierten Entwicklungsplanung (Nationalbudget) und auf der Basis neuer Institutionen, die insbesondere eine demokratische Kontrolle der Investitionslenkung gewährleisten sollen. Die Verfechter dieses Modells wollen auch den

Markt nicht aufgeben, dominant ist aber eine mit Eingriffskompetenzen ausgestattete Planung, die dem Markt verbindliche Daten setzt (Repräsentativ: *Zinn, Wieczorek, Meißner*).

3. Wie (2), aber mit weitgehender gleichzeitiger Sozialisierung von Großkonzernen in Schlüsselindustrien sowie der Banken (Repräsentativ: Jungsozialisten; im Ausland: Regierungsprogramm der Volksfront in Frankreich, neue wirtschaftspolitische Beschlüsse der *Labour Party* in Großbritannien).

//. Argumente und Gegenargumente

Die Befürworter *marktkonformer Investitionslenkung* führen gegen die weitergehenden Modelle vor allem folgende Argumente ins Feld:

— Trotz aller Mängel ist der Markt bislang das funktionsfähigste Steuerungsinstrument (Hinweis auf die Einführung von Marktelementen in den sozialistischen Ländern); die vorhandenen Mängel lassen sich durch den konsequenten Ausbau indirekter Lenkungsmethoden weitgehend ausschalten.

— Die Ablösung der Marktsteuerung durch Planungsinstanzen führt zu Bürokratisierung, mangelnder Flexibilität und Fehlinvestitionen. Partielle Planung zieht immer weitere Eingriffe in den Marktprozeß zwangsläufig nach sich, wodurch diese Probleme verschärft werden („Ölflecktheorie“).

— Umfassende Investitionslenkung setzt letztlich die Konsumfreiheit außer Kraft. Bislang werden keine überzeugenden Lösungen angeboten, wie eine Investitionslenkung aussehen soll, die diesen Widerspruch zu freiheitlich-demokratischen Prinzipien aus der Welt schafft.

— Investitionslenkung lähmt die Investitionsbereitschaft der Unternehmer, löst Kapitalflucht aus und gefährdet damit Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung.

Die *Gegenseite* macht demgegenüber geltend:

— Die Fehlentwicklungen der kapitalistischen Marktwirtschaft sind in weiten Bereichen irreparabel. Die Investitionssteuerung primär durch den von Konzentrationsprozessen selbst außer Kraft gesetzten Marktmechanismus führt nicht mehr zu gesellschaftspolitisch tragbaren Ergebnissen. Staatliche Korrekturen erweisen sich jetzt schon häufig als zwangsläufig und werden z. T. von den Unternehmern selbst gefordert. Marktkonforme Investitionslenkung ist eine Illusion. Im übrigen ist auch nicht beabsichtigt, den Markt völlig durch eine zentrale Planung abzulösen, sondern ihn lediglich einer an gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen orientierten Planung unterzuordnen.

— Den Bürokratisierungsgefahren soll durch ein umfassendes Netz demokratischer Kontrollen entgegengewirkt werden. Im übrigen ist Bürokratisierung heute nicht nur ein Merkmal staatlicher Planungsapparate, sondern auch für private Großkonzerne typisch.

— Die Gefahr von Fehlinvestitionen droht heute gerade von einer unkontrollierten Marktlenkung (Hinweis auf zunehmende Überkapazitätsprobleme): Der Markt korrigiert investitionspolitische Fehlentscheidungen immer erst im nachhinein („ex post“). Damit sind in der Regel vor allem Beschäftigungsprobleme verbunden. Eine Investitionslenkung „ex ante“ kann diese Probleme vermeiden.

— Die Konsumfreiheit existiert wegen der Bedürfnismanipulation ohnehin schon heute nur eingeschränkt. Im übrigen beabsichtigt Investitionslenkung nur die — demokratisch geregelte — Plansteuerung von Globalaggregaten, nicht die totale Verplanung des Konsums.

— Abwehrmaßnahmen der Unternehmer sind nicht Ausdruck ökonomischer Rationalität, sondern Ausdruck der herrschenden Machtverhältnisse. Gefährden sie die sozialökonomische Entwicklung, so stellt sich die Frage der Vergesellschaftung der Produktionsmittel mit aller Schärfe.

III. Versuch einer Würdigung der Argumente beider Seiten

1. Die Verfechter *marktkonformer* Lösungen haben natürlich mit dem Hinweis auf augenfällige und gravierende Mängel von Planwirtschaften einen starken Trumpf in der Hand. Sie sind ferner insofern in einer günstigen Position, als sie der Gegenseite stets die Beweislast für das Funktionieren einer gesamtwirtschaftlichen Investitionslenkung zuschieben können; denn der Beweis für das Funktionieren eines noch nicht existierenden Systems kann letztlich nicht angetreten werden, während man andererseits stets darauf hinweisen kann, man wisse, was man am Bestehenden trotz aller Mängel habe. Eine derartige Argumentation hat es vor allem dann leicht, wenn die gegnerische Position nicht nach Maßgabe des tatsächlich angestrebten Modells gewürdigt, sondern — meist stillschweigend — am Extrem einer totalen Zentralverwaltungswirtschaft stalinistischen Typs gemessen wird, das keinem ernst zu nehmenden Befürworter planerischer Investitionslenkung vorschwebt.

Auf der anderen Seite besteht die Schwäche der „Marktkonformisten“ darin, daß auch sie den Beweis für die Richtigkeit ihrer optimistischen Auffassung, mit indirekten Methoden sei alles zu machen, nicht antreten können. Die empirischen Befunde für die Krise der Marktwirtschaft, den Mißerfolg traditioneller Lenkungsmethoden, die gesellschaftspolitische Fragwürdigkeit primär marktgesteuerter Investitionstätigkeit und — daraus resultierend — die wachsende Anfälligkeit kapitalistischer Ordnungen für direkte staatliche Interventionen sind überzeugend und mit den Schlagworten Konzentration, Inflation, Versagen von Globalsteuerung und Wettbewerbspolitik, „soziales Ungleichgewicht“, Lohn- und Preiskontrollen usw. rasch zu umschreiben. Schließlich können die Investitionslenkungs- und Planungsprogramme starker sozialistischer Gruppierungen in westlichen Industrieländern (französische Volksfront, Labour Party, Überlegungen in

Schweden) ja nicht als plötzlich ausbrechende „linke Krankheiten“ abgetan, sondern müssen vor dem Hintergrund überall aufbrechender konkreter Ordnungsprobleme gesehen werden.

2. Stärken und Schwächen der Argumentation der *Gegenseite* sind mit dem oben Gesagten schon beinahe umschrieben. Um es kurz zu sagen: Die Stärke liegt m. E. in einer realistischen Einschätzung der Mängel der bestehenden Ordnung, die Schwäche in dem Bestreben, alternative Totalmodelle zu konstruieren, die wegen ihres — noch — utopischen Charakters und wegen allbekannter Mängel bestehender Planwirtschaften an allen Ecken und Enden angreifbar sind. So können die „Investitionslenker“ die bohrenden Fragen nach dem Inhalt des Begriffs „gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse“, nach der Aufstellung und Durchsetzung der daraus resultierenden Prioritäten ohne Verstoß gegen freiheitliche Ordnungsprinzipien, nach einer möglichen Überforderung demokratischer Lenkungs- und Kontrollinstanzen bislang nicht sehr überzeugend beantworten. Bei der Antwort auf die teils naive, teils hinterhältige Frage: „Wie funktioniert's?“ läuft man in offene Messer.

IV. Ansatzpunkte für realistische Lösungen

Überzeugende Ansatzpunkte für eine Investitionslenkung dürften heute zu finden sein, wenn man von konkreten Einzelproblemen ausgeht, dann aber auch Nägel mit Köpfen macht, d. h. sich nicht auf markt- und eigentumsideologische Lösungen einläßt, sondern vor direkter staatlicher Lenkung und Kontrolle und auch vor Sozialisierung nicht zurückscheut. Dieser Ansatz ist — wenn man so will — *pragmatisch/interventionistischer Art* und sicherlich allen Verfechtern ordnungspolitischer Globallösungen unsympathisch, verbaut aber auch nicht den Weg zu solchen Lösungen, sollten sie sich im Verlauf der weiteren Entwicklung als notwendig erweisen.

Ausgehen sollte man von neuralgischen Punkten, an denen private Investitionsentscheidungen konkrete Probleme aufwerfen. Versucht man unter diesem Aspekt eine Systematisierung, so kann man sagen, es handelt sich um Investitionen, die

1. einen hohen staatlichen Komplementärbedarf erfordern (Automobilindustrie im Hinblick auf Straßen etc., elektrotechnische und elektronische Industrie im Hinblick auf energiepolitischen Komplementärbedarf u. a.);
2. hohe, bislang dem Staat aufgebürdete soziale Kosten verursachen (vor allem alle umweltrelevanten Investitionen);
3. zur Herstellung von Produkten dienen, bei denen überwiegend der Staat als Käufer auftritt und einen großen Teil der Investitions-, Forschungs- und Entwicklungskosten übernimmt (Rüstung, Luftfahrt, Raumfahrt);
4. in Krisenbranchen getätigt werden bzw. Überkapazitätsprobleme verursachen (Chemiefaser- und Aluminiumindustrie);

5. große regionalpolitische Bedeutung haben;
6. in Ballungszonen Boden beanspruchen;
7. Ressourcen für öffentliche Infrastrukturaufgaben bereitstellen und unter diesem Aspekt insbesondere preispolitisch relevant sind (vor allem Baukapazitäten).

Derartige Investitionen werfen unterschiedliche, aber zum großen Teil miteinander verknüpfte bzw. ineinander übergreifende Probleme auf. Generell handelt es sich um Bereiche, in denen eine reine Marktsteuerung entweder zu Fehlentwicklungen führt oder ohnehin nicht funktioniert, weswegen staatliche Interventionen größtenteils indirekter, zum Teil aber auch direkter Art heute schon an der Tagesordnung sind. Die Frage lautet, ob sie ausreichen und ob gegebenenfalls eine Koordination von Maßnahmen im Sinne einer übergreifenden Investitionslenkung notwendig wäre.

Notwendig ist auf jeden Fall die Orientierung des Staates an dem strategischen Generalkonzept, sich nicht den von den problematischen privaten Investitionsentscheidungen gesetzten Daten anzupassen — z. B. die Bereitstellung von Komplementärgütern im Falle 1 an Bedarfsprognosen auszurichten, die ihrerseits aus den privaten Investitions- und damit auch Produktionsentscheidungen resultieren, sondern umgekehrt selbst die Daten zu setzen, denen sich diese Entscheidungen anzupassen haben. Dazu bestehen mehrere Möglichkeiten. Die wichtigsten sind:

— Die „*indikative*“, als marktkonform geltende Methode, die hauptsächlich mit finanziellen Anreizen arbeitet (Steuervergünstigungen, Subventionen und andere Zuschüsse). Probleme: a) Die Unternehmen bleiben frei in ihren Entscheidungen, folgen sie den staatlichen „*incentives*“ nicht, so bleiben die relevanten Probleme ungelöst, b) negative Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung, c) Belastungen der öffentlichen Haushalte („*Opportunitätskosten*“).

— Die Methode der *Verweigerung* staatlicher Leistungen (z. B. bestimmte Komplementärgüter bereitzustellen, soziale Kosten zu übernehmen oder Preise zu zahlen), wenn die Unternehmen nicht bestimmte Auflagen erfüllen bzw. bisher dem Staat angelastete Kosten übernehmen. Probleme: a) Möglichkeit von Strukturkrisen, b) bei Kostenanlastung: Verteuerung von Produkten.

— Die „*imperative*“ Methode direkter Investitionslenkung und -kontrolle, bei der der Staat letztlich selbst die Investitionsentscheidungen trifft, und zwar entweder in quantitativer (die Menge der Investitionen betreffend) oder in qualitativer Hinsicht (die Art der Investitionen betreffend). Probleme wurden oben diskutiert.

— Die Überführung der betreffenden Branchen oder Unternehmen in *Gemeineigentum* (mit dem Sonderfall der Sozialisierung von Grund und Boden). Hauptprobleme: Verfassungsrecht, Entschädigung.

Die Wahl der Methode sollte m. E. nicht aus der Sicht ideologischer Grundentscheidungen pro oder kontra Marktwirtschaft erfolgen, sondern unter pragmatischen Gesichtspunkten, bei denen das gesellschaftspolitische Gewicht (bzw. die gesellschaftspolitische Verschärfung) des jeweiligen Problems, die Nebenwirkungen und Kosten der jeweiligen Maßnahme eine Hauptrolle zu spielen hätten.

In diesem Zusammenhang einige Bemerkungen zu dem vieldiskutierten Problem „Konsumfreiheit“: Zunächst muß vor ideologischen Übertreibungen bei der Verwendung dieses Arguments gewarnt werden. Unter den Verfechtern der Investitionslenkung will niemand eine umfassende staatliche Kontingentierung und Normierung von Konsumgütern. Es geht einzig und allein darum, daß die ungehemmte, von keinerlei staatlichen Auflagen gesteuerte Produktion bestimmter Konsumgüter soziale Kosten verursacht. Im Mittelpunkt steht das „Problem Auto“. Ferner könnten — vor allem elektrotechnische — Produkte, die zu einem außerordentlich stark steigenden Energiebedarf der Haushalte führen, zu Schwierigkeiten im Hinblick auf eine umweltpolitisch tragbare Energieversorgung der Haushalte führen (Problem Atomkraftwerke). Es darf nicht übersehen werden, daß auch sogenannte marktkonforme Lösungen die De-facto-Konsumfreiheit einschränken können: Würde man z. B. dem Auto alle verursachten Sozialkosten im Preis anlasten, so könnte es für Personen bzw. Haushalte im unteren bis mittleren Bereich der Einkommenspyramide in Anschaffung und Haltung unerschwinglich werden. Dies mag marktkonform sein, sozial gerecht wäre es keineswegs.

Gehen wir nun den Katalog problematischer Investitionen (1—7) in Verbindung mit den vier aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten einmal durch:

Zu 1: Bei allen Investitionen, die einen staatlichen Komplementärbedarf erfordern, bietet sich vorerst eine Investitionslenkung an, die schwerpunktmäßig mit den Methoden der zweiten Kategorie arbeitet, d. h., der Staat stellt Komplementärgüter nur noch unter bestimmten Auflagen zur Verfügung. So wäre z. B. der Automobilindustrie klarzumachen, daß sie sich mit ihrer Produktion auf eine Drosselung des Straßen-, vor allem Fernstraßenbaues zugunsten des öffentlichen Verkehrs sowie auf restriktive Maßnahmen gegen den Individualverkehr in den Innenstädten einzustellen hat. Ebenso wären im Bereich der Energiepolitik Untersuchungen einzuleiten, ob beispielsweise eine weitere hemmungslose Elektrifizierung der Haushalte energiepolitisch ohne weiteres tragbar erscheint, auch im Hinblick auf schädliche umweltpolitische Nebenwirkungen der Energiepolitik (nochmals: Stichwort Kernkraftwerke).

Zu 2: Hier, wo es insbesondere um umweltrelevante Investitionen geht, scheint es an der Zeit, neben einer strikten Anwendung der zweiten Investitionslenkungsmethode im Sinne des Verursacherprinzips eine direkte imperative Investitionslenkung und -kontrolle zumindest bei umweltrelevanten Großinvestitionen ins Auge zu fassen. Dies wird bereits in den Leitsätzen des DGB zum Umweltschutz vom 29. 5. 1972 gefordert: „Allgemeine Investitionen und spezielle Umwelt-

Schutzinvestitionen müssen in Gesamtwirtschafts-, Regional- und Branchenstrukturplänen erfaßt und kontrolliert werden."

Zu 3: Unternehmen bzw. Branchen, die fast ausschließlich für den staatlichen Bedarf produzieren und/oder bei denen der Staat den größten Teil der Investitions- und Entwicklungskosten vorfinanziert und dabei ohnehin die Investitionsentscheidungen faktisch steuert, wenn nicht selbst trifft, kommen m. E. am ehesten für die Sozialisierung oder zumindest Teilsozialisierung (staatliche Anteilsmehrheit) in Betracht, da hier das private Produktionsmitteleigentum de facto völlig funktionslos und eine „Privatisierung der Gewinne" besonders anstößig ist.

Zu 4: Es ist auch an der Zeit, die Investitionstätigkeit in Krisenbranchen, die zu Überkapazität und damit Arbeitsplatzproblemen führt, einer imperativen Investitionslenkung und -kontrolle zu unterstellen, und zwar unter Beteiligung der betroffenen Gewerkschaften. Die von der IG Chemie angestrebten Ausschüsse für die Chemiefaser- und Aluminiumindustrie weisen in diese Richtung.

Zu 5: Bei regionalpolitisch relevanten Investitionsentscheidungen scheint es vorerst sinnvoll, die Industrieansiedlung und die Infrastrukturinvestitionen weiterhin indikativ, d. h. mit Anreizen, zu steuern, und zwar im Rahmen einer sehr gezielten Regional- und Raumordnungsplanung mit straffer Erfolgskontrolle. Dieses System müßte allerdings ergänzt werden durch Maßnahmen der zweiten und dritten Methode überall dort, wo in Ballungsräumen eine weitere Industrieansiedlung aus arbeitsmarkt-, raumordnungs- und umweltpolitischen Gründen unerwünscht ist.

Zu 6: Die Beanspruchung von Grund und Boden durch privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen muß insbesondere in Ballungsräumen im Rahmen einer neuen Bodenordnung gesteuert werden, bei der auf längere Sicht die Trennung von Nutzungs- und Verfügungseigentum am Boden in die Tat umgesetzt werden muß. Eine Verknüpfung dieser Maßnahmen mit regional- und raumordnungspolitischen Programmen erscheint möglich und nötig.

Zu 7: Für eine Investitionslenkung zum Zweck der preisgünstigen Bereitstellung von Ressourcen für staatliche Infrastrukturmaßnahmen sollte vor allem ein Konzept der öffentlichen Vergabepolitik entwickelt werden, mit dem die staatliche Nachfragemacht gezielt zur Preisdisziplinierung der Unternehmen eingesetzt werden kann. Ansätze dazu hat der DGB ausgearbeitet. Ihre Verwirklichung wurde schon mehrfach von der Bundesregierung gefordert.