

Vergesellschaftung und Investitionslenkung als Alternativen

Die Idee der Investitionslenkung ist hier als Alternative zur Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien zu verstehen. Welcher Vorschlag geeigneter ist, hängt von der Beeinflußbarkeit und Kontrollierbarkeit privatwirtschaftlicher Machtpositionen ab, die den Hauptzielen:

- Sicherung und Erweiterung der Demokratie,
- Durchsetzung einer zentralen Rahmenplanung

widersprechen. Letzteres dient der besseren Befriedigung gesellschaftlicher Ziele wie Stärkung des öffentlichen Anteils an der Gesamtinvestition, bedürfnisgerechte Branchenstruktur; Vermeidung globaler und sektoraler Krisen durch private Überinvestition; regionale Umverteilung, Umweltschutz, Arbeitsicherheit.

Die Forderung nach teilweiser Vergesellschaftung betrifft ca. 5—10 Prozent aller Unternehmen. Das Grundsatzprogramm des DGB und die Satzung von Einzelgewerkschaften fordern auch die Überführung von Großunternehmen in Gemeineigentum. Man erhofft sich davon die Beseitigung schwer kontrollierbarer privater Machtpositionen und Gegengewichte gegen das Profitmotiv durch Orientierung an gemeinwirtschaftlichen Zielen.

*Strasser*¹⁾ betrachtet die Macht vergesellschafteter Großunternehmen als Instrument eines umfassenden zentralen Lenkungsanspruches. Die teilweise Vergesellschaftung soll auch die Machtmittel für eine befriedigende indirekte Lenkung in allen Restbereichen liefern. Relative Autonomie wird zugestanden, wenn die Rahmenplanung nicht durch Einzeloperationen zunichte gemacht wird. „Die Besitztitel können bleiben, die Verfügungsrechte werden eingeschränkt.“

Ziel „Sicherung und Erweiterung der Demokratie“

Privatwirtschaftliche Macht beeinflusst die politischen Entscheidungsprozesse in einer parlamentarischen Demokratie häufig so (finanzielle Wahlhilfen, Androhung von Produktionsverlagerungen bis hin zur Androhung von Investitionsstopps), daß das Vertrauen in dieses System erschüttert wird. Von der Erpressung

1) Vgl. Diskussion zwischen J. Strasser und H. Ehrenberg in: Die Neue Gesellschaft, Nr. 7, 1973.

ist es nicht weit bis zur Bedrohung der bestehenden demokratischen Institutionen. Die Aktivitäten multinationaler Unternehmen bekräftigen die These von der Kontrollunmöglichkeit des Großkapitals. Die Größenentwicklung orientiert sich am Weltmarkt, ohne daß eine parallele Entwicklung der Kontrollinstanzen zu erhoffen wäre.

Die Frage des Machtmißbrauchs durch Manager hängt jedoch nicht nur von der Eigentumsform, sondern vor allem von der Organisations- und Kompetenzstruktur sowie den demokratischen Kontrollmechanismen ab. Der Begriff „Vergesellschaftung“ legt weder (1) die Eigentumsform noch (2) die Organisations- und Kommunikationsstruktur des Planungs- und Lenkungsprozesses noch (3) die demokratischen Legitimations- und Kontrollfunktionen eindeutig fest. Die Befürworter der partiellen Vergesellschaftung bauen auf Macht und Durchsetzung. Dies erfordert eine Überführung in öffentliches Eigentum und eine straffe zentrale Planung mit direkten Produktions-, Investitions- und Preisauflagen. Gleichzeitig soll die Demokratisierung aus dieser Verstaatlichung erst eine Vergesellschaftung machen. Man übersieht potentielle Konflikte zwischen der Durchsetzung zentraler Pläne und einer Demokratisierung im Rahmen der parlamentarischen Demokratie. Wer solche Konflikte erkennt, neigt dazu, die Zweckmäßigkeit autonomer dezentraler Selbstregelungsbereiche (Marktmechanismen) zu unterschätzen.

Die Vergesellschaftung muß die besonderen Probleme der Übergangsphase einbeziehen. Die Reaktionsmöglichkeiten des Großkapitals beschränken sich nicht nur auf Produktionsverlagerung, Investitionsstopp etc., die z. B. bei bloßen Eingriffen in ihre Autonomierechte zu befürchten wären. Im Falle einer in der Reichweite unklaren Enteignungspolitik ist im Rahmen des demokratischen Regelsystems damit zu rechnen, daß eine Solidarisierung mit verunsicherten „Kleinkapitalisten“, Selbständigen, privilegierten Arbeitnehmergruppen und sonstigen mittleren Bevölkerungsschichten gelingt. Wer der Sicherung demokratischer Spielregeln einen hohen Rang einräumt und unkontrollierbare Risiken vermeiden will, kann der These von der totalen Unkontrollierbarkeit des Großkapitals nicht folgen. Zunächst ist die Demokratisierung zu versuchen (Erweiterung demokratischer Spielregeln auf außerparlamentarische Entscheidungsprozesse: inner- und überbetriebliche Mitbestimmung). Die privatkapitalistische Verfügungsgewalt kann kontrolliert werden, ohne daß sie jeweils auch demokratisch legitimiert würde. Letzteres scheint weniger bedeutsam, wenn ersteres funktioniert.

Ziel „Durchsetzung einer zentralen Rahmenplanung“

Das organisatorische Kernproblem ist die Koppelung von zentraler Rahmenplanung und dezentraler Feinsteuerung (im privatkapitalistischen Bereich). Es werden trotz partieller Vergesellschaftung mögliche Störungen der Rahmenplanung durch privatwirtschaftliche Entscheidungen angenommen und prinzipiell deren Beseitigung durch weitere Einschränkung der Verfügungsgewalt gefordert.

Es drängt sich der Verdacht auf, daß man nicht nur den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht verhindern will, sondern unkontrollierte autonome dezentrale Regelungsbereiche (Märkte) zu eliminieren sind. Bei der dezentralen Feinsteuerung soll das private Profitmotiv durch Vorgabe von Kalkulationsregeln, die das Rentabilitätskriterium auf die gesellschaftlichen Ziele zuschneiden, ausgeschaltet werden. Drei Alternativen sind denkbar:

(1) Man ergänzt die rein marktbezogenen betrieblichen Rentabilitätsrechnungen durch Kosten- und Ertragskomponenten, ohne die betriebliche Preisbildung zu binden.

(2) Man schränkt auch die freie Preisbildung ein durch Vorgabe maximaler Preissteigerungsraten, die sich an der erwarteten Kosten- und Produktivitätsentwicklung orientieren oder durch Kopplung an Gewinnobergrenzen etc.

(3) Man schreibt umfassende neue Kalkulationsschemata vor, die dann auch die betriebliche Preisbildung vollends binden.

Die ersten beiden Alternativen setzen institutionelle Kontrollvorkehrungen voraus, die gewährleisten, daß die außermärklichen Kosten- und Ertragselemente auch zu effektiven Zahlungen und Einkünften der Betriebe werden und daß ein individuelles Ausweichen der Betriebe (Preiskontrolle) verhindert wird²). Die unternehmerische Entscheidungsautonomie würde nur im zweiten Fall begrenzt beeinträchtigt, und das Signal bzw. der integrierte Erfolgsindikator „Rentabilität“ bleibt das entscheidende Lenkungskriterium. Sein Informationsgehalt wird geändert.

Jede Ergänzung muß unvollständig und vorläufig sein (neue Erfahrungen; neue politisch-relevante gesellschaftliche Wertvorstellungen) und beläßt damit ein Spannungsverhältnis zwischen zentraler Rahmenplanung und dezentraler Feinsteuerung. Dieses kann man als Interaktionsverhältnis mit wechselseitiger Anpassung (Lernprozeß) auffassen. Wer eine eindeutige Hierarchievorstellung hat, betrachtet die wichtige Autonomievariable „freie oder begrenzt freie Preisbildung“ als Hauptstörelement. Die unmißverständliche Bereitschaft, echte Autonomiebereiche (das Demokratisierungspostulat macht sie nicht überflüssig) außerhalb des zentralen Lenkungsanspruches anzuerkennen fehlt, wenn dezentrale Entscheidungen unspezifiziert als potentielle Störfaktoren gesehen werden.

Die gesellschaftlichen Zielgrößen erweisen sich als zu heterogen, um sie auf einen quantitativen — geschweige denn monetären — Nenner bringen zu können. Man hat sich mit einer Abfolge vorläufiger Schritte zu begnügen. Die Behauptung, die partielle Vergesellschaftung sei eine Voraussetzung dafür, daß Lenkungsinstrumente, die man bisher entwickelte, auch Anwendung finden und darüber hinaus im Rahmen dieser erweiterten Möglichkeiten neue Instrumente zur

2) Eine Präventivmaßnahme, die den Kontrollbedarf senkt, wäre die Auflage, die Kalkulation auf Anforderung vorlegen zu müssen (Publizitätswirkung).

Lenkung des gesamten Wirtschaftsprozesses entwickelt werden, überzeugt nicht; denn es ist nicht zu erkennen, wie die bekannten Instrumente indirekter Lenkung durch die partielle Vergesellschaftung einen höheren Wirkungsgrad erreichen³⁾.

Indirekte Investitionslenkung

Eine Investitionslenkung (an strategisch wichtiger Stelle, gezielt auf Machtpositionen), die im äußersten Falle durch ein nachvollziehbares Verbots- und Genehmigungsverfahren (Investitionskontrolle) durchzuführen wäre⁴⁾, verspricht bei geringeren politischen Reibungsverlusten mehr Erfolg als eine partielle Vergesellschaftung. Die Idee einer partiellen Investitionskontrolle als der eigentlichen Alternative zur partiellen Vergesellschaftung stößt jedoch aus dogmatisch marktwirtschaftlichen Konformitätserwägungen oder wegen der organisatorischen und institutionellen Durchführungsschwierigkeiten auf Widerstände. Viel hängt davon ab, ob glauhaft begründet werden kann, daß die Investitionslenkung nicht nur eine Umwegstrategie zur vollständigen Aushöhlung der privaten Eigentumsrechte ist.

Bestandteile einer indirekten Investitionslenkung sind:

(1) Globale prozeßpolitische Mittel wie Hochzinspolitik und Wechselkurspolitik. Sie zielen u. a. darauf ab, den relativen Anteil der öffentlichen Investitionen an den gesamten Investitionen zu stärken.

(2) Regional-, branchen- und strukturorientierte, prozeßpolitische Mittel wie differenzierte Investitionssteuer und differenzierte Investitionsförderung, Kreditplafondierung und selektive Kreditvergabe, die gezielt im Sinne eines Prioritätenkatalogs einsetzbar sind⁵⁾.

(3) Problemspezifische Mittel, die bestimmte sozial unerwünschte Folge privatwirtschaftlicher Entscheidungen vermeiden bzw., sozialen Kosten- und Ertragselementen in der privatwirtschaftlichen Rentabilitätsrechnung Gewicht verschaffen.

Viele Autoren sehen nur die erste Komponente. Gegen die These, daß z. B. eine gesellschaftspolitisch notwendige Einschränkung der Gewinne durch globale finanz-, außenhandels-, währungs- und kreditpolitische Maßnahmen zu erreichen sei, sprechen die konjunkturpolitischen Sachzwänge der letzten Jahre. Konsequente globale Stabilitätspolitik hat sogar den Nebeneffekt zusätzlicher Vermachtungsförderung, insbesondere bei multinationalen Unternehmen. Die global gesteuerte Konjunkturpolitik stieß (wegen der Ausklammerung der Verteilungs-

3) Die Bedeutung vergesellschafteter Großunternehmen für die indirekte Lenkung kann in Liefer- und Abnahmediskriminierung gesehen werden. Andernfalls bleibt nur die Regulierung als Marktteilnehmer.

4) Wirksam ist u. U. auch schon eine bloße Informationspflicht als Genehmigungsvoraussetzung.

5) In diese Richtung geht die Entwicklung in Schweden. Weitere wichtige Instrumente sind zentrale Fonds (Rentenfonds, Investitionsfonds etc.) und aktive Arbeitsmarktpolitik. Vgl. Kjell-Olof Feldt: Investitionslenkung in Schweden, in: Die Neue Gesellschaft Nr. 9, 1973.

variablen) an die Grenzen unternehmerischer Preis-, Kredit- und Investitionsautonomie; ihre sozialen Kosten steigen⁶⁾.

Die Anhänger der globalen Nachfrageumlenkung fordern dennoch eine Beschränkung der gezielten direkten oder indirekten Investitionslenkung auf die Ausnahmebereiche')

- Energiepolitik (technische und ökonomische Gründe, natürliche Monopole);
- Umweltschutz (Divergenzen von privaten und sozialen Kosten und Erträgen⁸⁾);
- „Restbereich" (gesamtwirtschaftliche Ziele werden trotz funktionsfähigen Wettbewerbs nicht realisiert⁹⁾).

Trotz Novellierung des Kartellgesetzes kann jedoch die Konzentration und Vermachtung unterhalb der Grenzlinie von 500 Mill. DM Gesamtumsatz fortschreiten. Die Entflechtung von marktbeherrschenden Unternehmen ist nicht vorgesehen. Riesenmischkonzerne wachsen ungehindert weiter. Die Forderung nach neuen Gesetzen zur Entflechtung und einer tiefergehenden Fusionskontrolle scheint begründet. Sie wird jedoch eine Nostalgie des Wettbewerbs der kleinen Einheiten bleiben. Das Argument von der technischen und ökonomischen Notwendigkeit zur weltmarktorientierten Größe fasziniert zunehmend mehr die nationalen Regierungen. Konsequenter ist auch die Forderung nach mehr Konsumentensouveränität (Verbot manipulativer Werbung, Aufhebung der steuerlichen Absetzbarkeit von Werbeaufwendungen, staatliche Förderung der Verbraucheraufklärung, Einführung technischer Vorschriften und Qualitätsnormen gegen (Verschleißproduktion). Diese Maßnahmen wären sinnvoll, doch sie reichen nicht.

Ohne genügende Problematisierung werden kollektive und individuelle Bedürfnisse unterschieden und der Konfliktcharakter der Abgrenzung von beiden verkannt. Gesellschaftliche Ziele werden häufig erst infolge des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht deutlich und erreichen dann erst politische Relevanz. Die Wirkungen des Machtmißbrauchs beschränken sich keinesfalls auf eine Verfälschung „souveräner" Konsumentenwünsche, die man als letzte Richtgröße für die wirtschaftspolitische Beurteilung ökonomischer Prozesse heranziehen könnte.

An die Stelle der Souveränitätsillusion sollte die Einsicht treten, daß keine individuelle Entscheidung im sozialen Interaktionskontext (kein Vakuum der Meinungsbildung) unumschränkt ist. Die freie Konsumwahl (für die Lenkung von Investitionsentscheidungen die wichtigste nicht aber die ausschließliche Ein-

6) Vgl. Kartellbericht 1972.

7) Vgl. u. a. D. Tiegel und H. Voigtländer; Möglichkeiten und Grenzen der Investitionslenkung in der kapitalistischen Marktwirtschaft, in: Die Neue Gesellschaft, Nr. 7, 1973.

8) Folgen einer rein marktbezogenen Rentabilitätsrechnung, unabhängig von Machteinflüssen.

9) Z. B. Preisniveaustabilität und Abbau regionaler Wohlstandsunterschiede.

flußvariable) d. h., die Gewährleistung von Autonomiebereichen für bestimmte Entscheidungen stellt ein hohes immaterielles gesellschaftspolitisches Ziel dar und darf nur eingeschränkt werden, wenn es in unerträglicher Weise mit vorrangigen anderen gesellschaftlichen Zielen kollidiert. Die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen auf den Bereich der individuellen Autonomie (dezentrale Selbstregelung) und den der demokratisch geregelten politischen Verantwortlichkeit unterliegt der laufenden gesellschaftspolitischen Meinungsbildung. Neuen Erfahrungen mit der wirtschaftlichen Machtausübung und neuen politischen Bewertungen muß eine Chance gegeben werden. Dem widerspricht die dogmatische Überhöhung der Fiktion „Konsumentensouveränität“.

Gegen eine indirekte gezielte Investitionslenkung wird auch eingewendet, daß die funktionsfähige Wettbewerbsordnung bei der Befriedigung privater Bedürfnisse (Märkte mit reagiblen Preisen, die präzise und schnelle Signale für Veränderungen sind¹⁰) am effizientesten sei. Die wesentliche Ursache einer privaten Investitionsfehllenkung — der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht (obligopolistischer Kampf um Marktanteile) — wird hier ausgeklammert und auf unvermeidliche Informations- und Prognosefehler abgestellt. Die indirekte, aber gezielte Investitionslenkung gestattet einen flexiblen und schrittweisen Lernprozeß und ist im Interesse ganz bestimmter wohldefinierter gesellschaftlicher Ziele anzusetzen. Sie dient vornehmlich diesen Zielen, weniger aber der Machtkontrolle. Ihr Durchsetzungsvermögen ist geringer, als das einer zentralen Investitionskontrolle. Sie ist nur begrenzt im Sinne einer zentralen Rahmenplanung einsetzbar¹¹).

Bei der zentralen Investitionskontrolle (-lenkung) besteht die Gefahr, daß sie nicht auf eine Kontrolle privater Machtpositionen und eine Korrektur der an diese gebundenen Investitionsentscheidungen in Richtung auf bestimmte gesellschaftliche Bedürfnisse beschränkt wird. Eine zentrale Behörde, die Pläne durchsetzen will, neigt dazu, ihre verfügbare Masse auszudehnen. Dieses Verdachtsmoment liegt auch der liberalen Ölflecktheorie zugrunde. Sie konstruiert aber vornehmlich einen sachnotwendigen Automatismus zur völligen Aushöhlung des Marktmechanismus als Folge begrenzter Interventionen im Sinne von Investitionslenkung. Begründet scheint dieser Verdacht nur, wenn die Forderung nach Investitionslenkung als Bestandteil einer marxistischen Umwegstrategie aufzufassen ist. Andernfalls stellt er in Anbetracht der unbestreitbaren Vermachtung unserer Märkte nichts anderes als die Dynamisierung altliberaler Konformitätsdogmen dar. Es ist unmißverständlich festzustellen, daß eine zentrale Investitionskontrolle erst da sinnvoll wird, wo eine indirekte Lenkung nicht mehr zum Erfolg führen kann. In erster Linie richtet sich die Investitionskontrolle gegen privaten

10) Zweifel an dieser vermeintlichen Signalfunktion der Preise auf vermachteten Märkten äußert Krüper. Er spricht sich daher sowohl auf makroökonomischer als auch auf sektoraler Ebene für eine exakte Koordination von Investitionen aus, um die Angebotsentwicklung besser auf die Nachfrageentwicklung abzustimmen.

11) Eine Politik der Datensetzung kann so weit gehen, daß sie der de facto Elimination dezentraler Selbstregelung nahe kommt. Dies geschieht z. B. durch Kalkulationsvorschriften, Mengenaufgaben, Qualitätsvorschriften, Lieferaufträge etc. Wo die Grenzen der parametrischen Beeinflussung liegen, ist noch zu klären.

Machtmißbrauch, dabei kann sie auch als Instrument der Investitionslenkung eingesetzt werden¹²⁾.

Investitionskontrolle als Mittel der Investitionslenkung

Die zentrale Investitionskontrolle stellt die eigentliche Alternative zur partiellen Vergesellschaftung dar. Ein zentralisiertes Verbots- und Genehmigungsverfahren ist jedoch eindeutig von direkten zentralen Investitionsbefehlen zu unterscheiden. Er stellt ein flexibleres und lernfähigeres Instrument als die partielle Vergesellschaftung dar. Man kann nicht ständig zwischen Vergesellschaftung und Privatisierung wechseln, den Umfang der Investitionskontrolle jedoch variieren; unternehmerische Freiheitsgrade bleiben weitgehend erhalten. Sie hätte auch eine Präventivwirkung gegen weitere Vermachtung, da man den Umfang der eigenen Freiheitsräume möglichst nicht gefährdet. Außerdem schafft sie Voraussetzungen für eine verbesserte Transparenz der unternehmerischen Investitionspolitik speziell auch bei den Multinationalen.

Der Haupteinwand gegen alle Versuche direkter Investitionslenkung (über zentrale Ämter oder dezentrale Räte) beruht auf der Annahme, daß speziell die Großindustrie (insbesondere die multinationalen Unternehmen) sofort ins Ausland ausweicht (Produktionsverlagerung, Investitionsstreik, Kapitalflucht etc.) und damit weitere restriktive Eingriffe notwendig würden. Die BRD ist ein Land mit hoher Außenhandelsverflechtung, und derartige Möglichkeiten sind einzukalkulieren.

Die pauschale liberale ölflecktheorie, die gegen direkte Eingriffe selbst bei marktmächtigen Einheiten vorgebracht wird, stellt jedoch nur die Umkehrung des fatalistischen Glaubens an die Omnipotenz der Großunternehmen dar. Man schätzt deren Macht so vollkommen ein, daß sie jeden staatlichen Eingriff aus Furcht vor deren Reaktion ausschließt. Diese Inkonsequenz von Liberalen, die sonst stets auf Machtkontrolle durch Wettbewerb pochen, muß man nicht teilen. Es kommt darauf an, Reizschwellen und Ausweichmöglichkeiten klar abzuschätzen und Kontrollen entsprechend zu dosieren. Dabei spielt eine Rolle, ob wichtige Nachbarländer ähnliche Maßnahmen bereits ergreifen, da dies die Freiheitsgrade der „Ausweicher“ senkt.

Investitionskontrolle bedeutet Erweiterung bürokratischer Kompetenzen. Ihre Verfechter berufen sich auf das allgemeine Demokratisierungsstreben. Es muß jedoch mehr als eine dekorative Beigabe sein, die eine weitere Zentralisierung nur schmackhaft machen soll. Das Demokratisierungspostulat richtet sich zunächst auf bereits bestehende Machtstrukturen. Man erhöht folglich noch die Anforderungen an den Demokratisierungsprozeß. Letztlich handelt es sich hier aber um die Frage der Wahl des geringeren Übels. Die privatwirtschaftliche Machtanhäu-

12) Die Verbindung von Machtkontrolle und Lenkung schafft institutionelle Probleme, Erstere könnte dem Kartellamt zugeordnet werden, letztere nicht.

fung hat Formen angenommen, die eine Stärkung der staatlichen Kontrollkompetenzen zunächst zwingend notwendig erscheinen läßt, auch wenn die Demokratisierung noch nicht das gewünschte Ausmaß erreicht hat, ja noch nicht einmal konzeptionell völlig geklärt ist.

Jeder Vorschlag zur zentralen Investitionskontrolle ist unter folgenden Gesichtspunkten zu prüfen: (1) Bestimmung von Umfang und Prioritäten (inklusive institutionelle Kompetenzen zur Erarbeitung von Zielinhalten und deren Umsetzung in alternative Programme). (2) Institutionell-organisatorische Vorkehrungen zur laufenden Durchführung der Investitionslenkung¹³⁾ (dazu gehören die vom Parlament einer zuständigen Behörde vorzugebenden Lenkungskriterien, deren tägliche Anwendung und die Frage der Nachvollziehbarkeit bzw. Einklagbarkeit durch die Betroffenen). (3) Die demokratischen Legitimations- und Kontrollfunktionen (legitimiert wäre eine Spezialbehörde durch Parlamentsentscheidung; zentrale Kompetenzen zur Investitionslenkung schaffen mehr an schwer kontrollierbarer Macht als sie z. B. die Kartellbehörde besitzt). Ein kürzlich von einigen Wissenschaftlern gemachter Vorschlag¹⁴⁾ stellt eine erste Blaupause aus drei institutionellen Elementen dar¹⁵⁾. Grob beschrieben wird vor allem der Prozeß der Zielfindung, nicht aber die Frage der praktischen Durchführung. "Was die Klärung der Zielinhalte anbetrifft, so beschränkt man sich nicht auf den bekannten Katalog gesellschaftlicher Zielgrößen, sondern beginnt mit einer umfassenden Klassifikation von Bedürfnisarten.

Die Basisaktivierung im Prozeß der Legitimation bzw. der Ziel- und Programmformulierung reicht nicht. Kontrolle ist wichtiger als Legitimation. Entscheidungsträger des Lenkungsamtes sind nicht abwählbar. Die Erfahrungen mit Bürokratien beweisen deren Möglichkeiten sich der parlamentarischen Kontrolle zu entziehen. Dies gilt um so mehr gegenüber der Basis. Die Einschaltung der letzteren in die laufende Kontrolle scheint schwierig. Ein erster Schritt bestünde darin, daß man dem vom DGB geforderten paritätischen Wirtschafts- und Sozialrat neben der Gesetzgebungsinitiative hier auch das Recht auf parlamentarische Anfrage zur Amtsführung einräumt¹⁶⁾. In erster Linie setzt die erfolgreiche Kontrolle möglichst präzise Formulierungen der Ziele und Kriterien auf parlamentarischer Ebene voraus. Im Interesse der Praktikabilität ist der Umfang der direkten Investitionslenkung (Mißbrauch wirtschaftlicher Macht) zu begrenzen. Die Lenkung durch „Verbote“ darf den Unternehmen die Rechtssicherheit nicht nehmen. Entscheidungen des Amtes für Investitionslenkung müssen vorhersehbar und nachvollziehbar sein (kein Willkürmechanismus). In dem zuvor erwähnten Modell sollen alle Investitionen ab einer bestimmten Größenordnung genehmi-

13) Wäre die Investitionskontrolle nur ein Instrument der Wettbewerbspolitik, könnte das Kartellamt sie durchführen. Investitionslenkung sprengt seinen Rahmen.

14) Vgl. u. a. K. G. Zinn: Investitionskontrollen und -planung, in: Wirtschaftsdienst, 6, 1973.

15) Vgl. die Ausführungen von Wieczorek in diesem Heft.

16) Je nach parlamentarischer Konstellation wird die Bürokratie den Einfluß der Basis reduzieren oder gar eliminieren wollen.

gungspflichtig sein¹⁷). Kernidee der Investitionskontrolle ist, dort in unternehmerische Autonomie einzugreifen, wo ein Machtmißbrauch droht. Diesem Anspruch genügt das genannte Abgrenzungskriterium nicht. Nicht die Größenordnung der Investition, sondern die des Investors ist entscheidend. Diesem Grundgedanken trägt z. B. ein Vorschlag des DGB Rechnung. Man beschränkt sich auf wirtschaftliche Machtpositionen. Der Anspruch dehnt sich auf ganze Branchen (Branchenpläne) aus, wenn diese weitgehend vermachtet sind¹⁸).

Unklar ist, ob das Signal bzw. das Erfolgskriterium „Rentabilität“ seine Lenkungsfunktion behält. Es ist nicht damit getan, daß man durch einen zentralen Rahmenplan globale branchen-, regional- und strukturspezifische Ziele mit entsprechender Prioritätenordnung formuliert. Wird der Behörde nicht mehr vorgegeben, besteht die Gefahr willkürlicher und diskriminierender Entscheidungspraxis bei der Umsetzung der Vorgaben in individuelle betriebliche Investitions genehmigungen. Doch selbst wenn diese Kriterien die erwünschten regional-, branchen-, Struktur- und problemspezifischen Lenkungswirkungen, die ja letztlich Restriktionswirkungen sind, tendenziell erfüllen und auch Vorhersehbarkeit, Nachvollziehbarkeit und damit Rechtssicherheit gewährleisten, reicht das vielleicht nicht. Die Unternehmen behandeln diese Kriterien im Laufe der Zeit wie Mindestbedingungen bei ihrer Investitionsplanung. Die im Interesse branchenspezifischer oder globaler Kapazitätsentwicklung angestrebten quantitativen Beschränkungen werden u. U. nicht erreicht. Eine weitere Selektion zur Vermeidung von Überkapazitäten müßte sich an der Wettbewerbsfähigkeit orientieren. Da dieser Steuerungs- und Regelungsmechanismus z. T. nicht institutionell wirken soll, müßte man ihn simulieren¹⁹). Die Lenkungsbehörde würde also von den betrieblichen Anträgen, die mit der höheren Rentabilität (gleiche Verkaufspreise) genehmigen. Die aus den Anträgen ersichtlichen Plandaten könnten manipuliert sein, um die Genehmigung zu erreichen. Eine effektive Kontrolle wäre aufwendig. Verzichtet man auf diesen letzten Auswahl schritt, steigen die Anforderungen an die Prognosesicherheit der sonstigen Genehmigungskriterien erheblich, bzw. man muß sie ständig und sehr kurzfristig variieren, und damit die Planungssicherheit der Unternehmen beeinträchtigen. Möglicherweise ist es nicht sinnvoll, branchenspezifische oder globale Kapazitätsziele mit der zentralen Investitionskontrolle anstreben zu wollen.

An Stelle einer schwer kontrollierbaren und aufwendigen Bürokratie könnten paritätische Branchenräte (dezentrale direkte Investitionslenkung) Verbote und

17) Ein Vorteil der Lenkung durch Verbote ist, daß bei dennoch entstehenden Überkapazitäten das unternehmerische Risiko keinesfalls eliminiert wird. Die Lenkung hat nur noch schlimmeres verhindert.

18) Die Erarbeitung solcher Pläne könnte in speziellen paritätischen Branchenräten vorbereitet werden. Ihre demokratische Legitimation kann dort nicht erfolgen. Die Durchführung hätte zentraler Überwachung zu unterliegen.

19) Die Probleme dieser Art von Simulation wurden bislang nur formal entscheidungslogisch gelöst, nicht aber institutionell und organisatorisch. Vgl. A. Schunk: „Indirekter Zentralismus“ — Effiziente Kommunikation durch Informationsdezentralisierung in Zentralverwaltungswirtschaften —, Bochum 1970.

Genehmigungen aussprechen²⁰). Derartige Branchenräte konzentrieren sich vornehmlich nur auf die branchenspezifische Kapazitätsentwicklung und nicht auf andere übergeordnete gesellschaftliche Interessen (Gefahr des Branchenegoismus²¹). Die Beteiligung von Vertretern der öffentlichen Hand schließt solche Einseitigkeiten vor allem dann nicht aus, wenn keine gesamtwirtschaftlichen Lenkungskonzepte, die deren Entscheidungsverhalten leiten, vorhanden sind. Eine Mißachtung denkbarer Konflikte zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Zielen könnte dazu führen, daß dezentrale Räte Entscheidungen mit gesellschaftlich bedeutsamen Folgen fällen, die sie nicht verantworten²²).

Mit Entrüstung wird eingewandt, die partielle direkte Investitionslenkung ziehe eine Konsumlenkung nach sich. In demokratisch verfaßten Ordnungen werden autonome Entscheidungsbereiche nur eingeschränkt, wenn ihre Folgen in unerträglicher Weise mit gesellschaftlichen Zielen kollidieren. Diese Einschränkung erfolgt zugunsten eines politischen, aber demokratisch geregelten Entscheidungsprozesses. Alternative Konzeptionen werden über mehrere Ebenen den Abstimmungsmechanismen der parlamentarischen Demokratie unterworfen. Jedes Programm läuft den Interessen vieler (Majorisierung als Konfliktregelung²³) entgegen. Da aber ein Konflikt zwischen freier Konsumwahl und gesellschaftlichen Zielen nicht als individueller Machtmißbrauch zu interpretieren ist, bleibt jede Art von direktem Eingriff (Rationierung) ausgeschlossen. Indirekte Beeinflussung (Datensetzung) und Aufklärung über die Wirkungen bestimmter Konsumgewohnheiten müssen reichen. Verbleibende Diskrepanzen sind durch wechselseitiges Lernen und Anpassen zu beseitigen. Sie setzen der Investitionslenkung Grenzen. Die Erfolgchancen der indirekten Konsumbeeinflussung steigen u. U. durch die Demokratisierung. Sie fördert die kritische Reflexion über Konsumgewohnheiten, die politisch und wissenschaftlich auf Grund ihrer Folgen problematisiert wurden. Die Lenkungswirkungen freier Konsumententscheidungen werden modifiziert, ohne daß man, das individualistische Vorurteil durch ein kollektivistisches ersetzt.

Die direkte Investitionslenkung erhöht vielleicht auch die Erfolgchancen der indirekten Lenkung, doch liegt dafür bislang kein überzeugendes Argument vor. Auch in Anbetracht der ungelösten institutionellen und ordnungspolitischen Probleme scheint ein dogmatisches Inkonformitäts-, „a priori“ verfehlt. Die Demokratisierung durch inner- und überbetriebliche Mitbestimmung eröffnet neue Möglichkeiten.

20) De facto werden sie immer für Branchen gefordert, die gerade in außenwirtschaftlich-bedingte Krisen geraten sind. Sinnvoll wäre das nur, wenn die Lenkung technologische Fortschritte und neue Wettbewerbsvorsprünge ermöglicht. Andernfalls drohen sie zu protektionistischen Stoßkeilen zu werden. Auch wenn sie Oligopolstruktur haben, ist ihr Schlüsselcharakter nicht gegeben.

21) Die Umsetzung von Branchenzielen in individuelle Genehmigungen vollzieht sich nach schwer nachvollziehbaren Kriterien. (Gefahr der de facto Kartellisierung).

22) Unbestritten ist ihre Informations- und Beratungsfunktion für die Regierung bei der Maßnahmenwahl.

23) Man ist nicht auf eine stereotype Anwendung der Mehrheitsregel festgelegt. Andere Abstimmungsmechanismen sind denkbar. Wichtig ist aber illusionslos anzuerkennen, daß jeder derartige Mechanismus letztlich eine Konfliktregelung zu leisten hat.