

Bodenhöfer, Hans-Joachim

Article — Digitized Version

## Strukturpolitik und Investitionslenkung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Bodenhöfer, Hans-Joachim (1974) : Strukturpolitik und Investitionslenkung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 11, pp. 601-608

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134755>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

## Strukturpolitik und Investitionslenkung

Hans-Joachim Bodenhöfer, Berlin

In der Juni- und Oktoberausgabe des letzten und in der Märzangabe dieses Jahres brachte der WIRTSCHAFTSDIENST Beiträge von Prof. Karl Georg Zinn, Prof. Hubertus Adebahr und Sonning Augstin, Ulrich Steger, Dr. Manfred Krüper und Prof. Werner Meißner zur Frage der Investitionskontrollen und Investitionsplanung. Mit dem folgenden Artikel setzen wir die Diskussion über die Investitionslenkung fort.

Das Konzept der konjunktur- und wachstumspolitisch orientierten Globalsteuerung des Wirtschaftsablaufs als Doktrin einer marktwirtschaftlichen Prozeßpolitik stößt in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion zunehmend auf Kritik. Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Kritikpunkte:

### Kritik an der Globalsteuerung

□ Die hinreichende Funktionsweise preisgesteuerter marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse im privaten Sektor, die eine komplementäre Voraussetzung des Konzeptes der konjunktur- und wachstumspolitisch orientierten Globalsteuerung des Wirtschaftsablaufs ist, wird zumindest für weite Teilbereiche der Wirtschaft in Zweifel gezogen (administrierte Preise und „Produzentenouveränität“ in oligopolistisch vermarkteten Märkten, Wettbewerbsverfall, erweiterter Aktionsraum internationaler Unternehmen etc.);

□ eine gesamtwirtschaftlich orientierte Geld- und Fiskalpolitik beeinflußt nolens volens die strukturelle Entwicklung im Wachstum (nach Regionen, Sektoren bzw. Industrien und Unternehmensgrößen), und zwar vielfach in unerwünschter Weise, während umgekehrt die Zielsetzungen und Wirkungen strukturpolitischer Maßnahmen der staatlichen Politik für einzelne Teilbereiche konterkariert werden können;

□ die zunehmende Bedeutung der staatlichen Aktivität für die Entwicklung der Grundlagen privatwirtschaftlicher Produktion (Ausbau der Infrastruktur, Bildungswesen, Forschung und Entwicklung) läßt eine primär auf Globalsteuerung orientierte Politik unzureichend erscheinen;

□ der verringerte Wachstumsspielraum und die verschärften Anpassungsnotwendigkeiten des strukturellen Wandels erhöhen die sozialen Kosten einer an gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen orientierten Politik bzw. lassen die Globalsteuerung etwa im Hinblick auf das Ziel der Preisstabilisierung scheitern;

□ soziale Kosten der privatwirtschaftlichen Produktion und des privaten Konsums (z. B. in Form der Umweltbelastung) haben im wirtschaftlichen Wachstum zunehmend Fühlbarkeits- und Toleranzgrenzen überschritten, nehmen möglicherweise überproportional zu und machen eine an gesamtwirtschaftlich-quantitativen Zielen orientierte Wirtschaftspolitik obsolet;

*Dr. Hans-Joachim Bodenhöfer, 33, ist Assistenz-Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen der Bildungs- und Arbeitsökonomik sowie mit Strukturproblemen des wirtschaftlichen Wachstums.*

□ unabhängig vom Einfluß mangelnden Wettbewerbs und wirtschaftlicher Macht kann die notwendige Selbststeuerungsfähigkeit des nicht-staatlichen Bereichs durch nur langsam sich verändernde sozio-kulturell geprägte Verhaltensweisen und langfristige Lernprozesse beeinträchtigt sein.

### Grundlegende Neuorientierung

Solche und ähnliche Überlegungen begründen einerseits die Forderung einer Fortentwicklung der wirtschaftspolitischen Konzeption der Globalsteuerung durch die Abstimmung mit Zielen und Maßnahmen einer umfassenden Strukturpolitik bzw. durch eine regionale und sektorale Konjunkturpolitik. Abgesehen von den Möglichkeiten eines regionalisierten und sektorspezifischen Einsatzes der konjunkturpolitischen Steuerungsinstrumente ist weder diese Forderung noch die Problematik ihrer Realisierung in der praktischen Wirtschaftspolitik neu: Werden gesamtwirtschaftliche und strukturpolitische Zielsetzungen, wie umfassend letztere auch bestimmt sein mögen, gleichzeitig angestrebt, so ergibt sich das Abstimmungsproblem für Ziele und Maßnahmen eines jeden in sich konsistenten Programms zwingend aus der Interdependenz der Wirkungen von konjunkturbeeinflussenden und strukturbeeinflussenden Steuerungsinstrumenten.

Die Frage ist allenfalls, ob die bislang unbefriedigenden Ergebnisse einer antizyklischen Globalsteuerung einerseits, die eminenten praktischen Probleme einer Abstimmung von Globalsteuerung und Strukturpolitik (zwischen den verschiedenen Ressorts auf einer Ebene der wirtschaftspolitischen Entscheidung und zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen wie Bund, Länder und Gemeinden) andererseits, hier nicht eine grundlegende Neuorientierung der Zielrichtung und des Instrumentariums der Globalsteuerung nahelegen. Die Frage wäre, ob nicht eine mittelfristige, trendorientierte gegenüber einer kurzfristigen, zyklusorientierten Globalsteuerung, die sich dann vor allem auf die Regulierung der Geldmengenexpansion und die Stabilisierung der Konjunktüreinflüsse aus dem staatlichen Bereich konzentriert, größere Stabilisierungserfolge erwarten läßt, als sie bislang mit dem Konzept des konjunkturpolitischen „Gegensteuerns“ erreicht wurden.

Mit der Trendorientierung der Globalsteuerung und einer Reduzierung ihrer Interventionsmenge würde sich jedenfalls erstens für die Strukturpolitik das Abstimmungsproblem generell vermindern und zweitens sich das für die Beeinflussung konkreter Zielbereiche tatsächlich einsetzbare Instrumentarium erweitern und dessen Wirksamkeit erhöhen. Der Bereich der Strukturpolitik erhielte so zusätzliche Freiheitsgrade, die eine effizientere wirtschaftspolitische Steuerung im Hinblick auf die Vermeidung oder Korrektur von Mängeln marktgesteuerter Anpassungs- und Strukturwandlungsprozesse möglich machten.

### Forderung nach Investitionslenkung

Die Kritik an der wirtschaftspolitischen Konzeption der Globalsteuerung begründet in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion aber auch die Forderung nach einer Investitionslenkung im privatwirtschaftlichen Bereich durch spezielle öffentliche Instanzen. Eine globale Steuerung der Investitionen des privaten Sektors erscheint insbesondere deshalb ungenügend, weil ein mangelhaft funktionierender marktwirtschaftlicher Koordinationsmechanismus der unternehmerischen Einzelpläne die privaten Investitionsentscheidungen bestimmt und damit – gemessen an den Marginalbedingungen des sozialökonomischen Optimums der neoklassischen Theorie – die Entwicklung der Produktionsstruktur der Gesamtwirtschaft verzerrt.

Gefordert wird daher eine ex-ante-Koordination der Investitionen, die „dafür Sorge tragen (müßte), daß sowohl auf makroökonomischer als auch auf sektoraler Ebene Kapazitäts- bzw. Angebotsentwicklung in Einklang steht mit der Nachfrageentwicklung. Chemiefaser- und Aluminiumindustrie sind Beispiele dafür, wie leicht sektorale Überkapazitäten entstehen können“<sup>1)</sup>. Neben der Vermeidung von Überkapazitäten und Engpässen als quantitativer Dimension der Investitionslenkung müsse in qualitativer Hinsicht „eine Branchenstruktur bestimmt werden, die stärker auf die Bedürfnisse der Mehrheit der Mitglieder unserer Gesellschaft als auf die Kapitalverwertungsbedingungen einiger Großkonzerne ausgerichtet ist“, wie auch ferner „eine Abstimmung zwischen privaten und öffentlichen Investitionen, d. h. zu-

<sup>1)</sup> M. Krüper: Qualitative und quantitative investitionssteuerung im Kapitalismus, in: WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), H. 8, S. 318.



**VEREINSBANK IN HAMBURG**

Zentrale: 2 Hamburg 11 · Alter Wall 20-32 · Telefon 36 92-1

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN, HANNOVER UND KIEL

nächst einmal eine Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt“ erforderlich sei<sup>2)</sup>.

Insgesamt läuft die Forderung damit darauf hinaus, daß das gesamtwirtschaftliche Investitionsvolumen, der staatliche bzw. private Investitionsanteil und die Struktur der staatlichen und privaten Investitionen ex ante zu koordinieren seien, wobei allein die Beeinflussung der Struktur der Investitionen im privatwirtschaftlichen Bereich als eigentlich problematisch erscheint. Für die Realisierung eines geplanten bzw. prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Investitionsvolumens, für eine Änderung des staatlichen Anteils und für eine rationale Planung der Struktur staatlicher Investitionen kann ein umfassendes System der Investitionslenkung nützlich sein, doch betreffen diese Aspekte weder den wirtschaftspolitischen Kern der Forderung, noch ist das traditionelle Instrumentarium prinzipiell ungeeignet, entsprechende wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen.

### Problem der Zielformulierung

Für ein System der Investitionslenkung, das für die Investitionsstruktur von einer stärkeren Orientierung an „gesellschaftlichen Bedürfnissen“ bzw. von einem „bedarfsgerechten Gesamtprodukt“ ausgehen soll, stellt sich zunächst das Problem einer operationalen Zielformulierung. Objektiv erscheint dieses Problem unlösbar; gleichzeitig jedoch stellt es für die Beurteilung der wirtschaftspolitischen Forderung nach Investitionslenkung im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit lediglich ein Scheinproblem dar.

Die lange Diskussion um die Anwendbarkeit wohlfandsökonomischer Kriterien für die Bewertung wirtschaftspolitischer Ziele bzw. alternativer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Situationen sowie die Analyse demokratischer Abstimmungsprozesse als Instrument zur Bestimmung gesellschaftlicher Präferenzordnungen haben die theoretische Unlösbarkeit des Problems deutlich gemacht, von der Operabilität der Verfahren für die praktische Wirtschaftspolitik ganz abgesehen<sup>3)</sup>.

Der Vorschlag, die Entwicklung der Produktionsstruktur an einer Prioritätenliste der Bedürfnisse

zu orientieren, die von individuellem und öffentlichem Grundbedarf über gehobenen Individual- bzw. öffentlichen Zusatzbedarf bis zu privatem Luxuskonsum verschiedene Bedarfskategorien umfaßt<sup>4)</sup>, bringt in diesem Sinne die Lösung der Aufgabe einer rationalen Begründung von Entscheidungsalternativen nicht näher. Die Abgrenzung der Kategorien und die Umsetzung einer solchen Bedürfnisskala in operable Bewertungskriterien (ist die Deckung der letzten 10% des gehobenen Individualbedarfs höher zu veranschlagen als die der ersten 20% des privaten Luxuskonsums?) bleiben notwendig offene Fragen.

Auf der anderen Seite wird jedoch durch die notwendige Offenheit der Zielorientierung für ein System der Investitionslenkung dieser Bereich wirtschaftspolitischer Entscheidungen keineswegs gegenüber anderen Bereichen ausgezeichnet: Die Bewertung wirtschaftspolitischer Alternativen und die rationale Begründung von Entscheidungen kann immer nur das Ergebnis kontroverser Diskussion in der politischen Öffentlichkeit und in den legitimierten Entscheidungsorganen sein. Im Prozeß der Entscheidungsbildung werden dabei grundlegende, allgemein bestimmte, d. h. interpretationsfähige Zielvorstellungen und Kriterien garantieren müssen, andererseits in zunehmender Konkretisierung die Definition jeweils angestrebter Soll-Zustände und die Auswahl von Maßnahmen ermöglichen. Dementsprechend sind wirtschaftspolitische Hauptziele, wie der Katalog des Stabilitätsgesetzes<sup>5)</sup>, die Zielvorstellung des Bundesraumordnungsgesetzes<sup>6)</sup>, des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>7)</sup> etc., interpretationsfähig formuliert. Dies gilt auch für die sozial- und wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen der politischen Parteien, der Gewerkschaften und Verbände, von denen im konkreten wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß Zielformulierung, Maßnahmenbewertung und mögliche Konfliktlösung abgeleitet sind. In Analogie dazu muß ein System der Investitionslenkung auf interpretationsfähigen allgemeinen Zielvorstellungen basie-

<sup>4)</sup> Vgl. zu diesem Vorschlag von W. Meißner, N. Wieczorek und K. G. Zinn M. Krüper: Qualitative und quantitative Investitionssteuerung . . . , a. a. O., S. 318 ff.

<sup>5)</sup> Nach § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 sind wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen so zu treffen, „daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“. (BGBl. I, S. 582).

<sup>6)</sup> Nach § 1 des Gesetzes vom 8. 4. 1965 wird das allgemeine Ziel der Raumordnung bestimmt als: „Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.“ (BGBl. I, S. 306).

<sup>7)</sup> Die Zielsetzung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 27. 7. 1957 erschließt sich indirekt aus dem generellen Verbot einer „Beschränkung des Wettbewerbs“ (§ 1). (BGBl. I, S. 1081).

<sup>2)</sup> Ebenda. Vgl. ferner W. Meißner: Das Profitmotiv muß ersetzt werden, in: Wirtschaftswoche, Nr. 7 vom 9. 2. 1973, S. 54 ff.; K. G. Zinn: Investitionskontrollen und -planung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 6, S. 301 ff.; M. Krüper: Methoden und Ziele der Investitionslenkung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 10, S. 515 ff.; ders. (Hrsg.): Investitionskontrolle gegen die Konzerne, Reinbek bei Hamburg 1974; W. Meißner: Gesellschaftliche Rationalität und Profitmotiv — Das Ziel der Investitionslenkung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 51. Jg. (1974), H. 3, S. 167 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. u. a. J. K. Arrow: Social Choice and Individual Values, New York 1951; E. J. Mishan: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik, 1939-1959, in: G. Gäßgen (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln/Berlin 1966, S. 110-176; J. Pahlke: Welfare Economics. Grundlage allgemeingültiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen?, Berlin 1960.

ren, die neben im engeren Sinne ökonomischen Kriterien (Rentabilität, Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen, räumliche Integration etc.) weiterreichende Ziele umfassen werden („Gesellschaftliche Bedürfnisse“, Humanisierung der Arbeit, Umweltbelastung etc.).

### Entwicklung von Entscheidungskriterien

Als allgemeine Zielsetzung der Investitionslenkung läßt sich somit postulieren, gesellschaftliche Kriterien der Bedarfsdeckung und Wohlstandsmehrung nicht nur für den Bereich der öffentlichen Investitionen voll anzuwenden, „sondern ihnen auch mit indirekten oder direkten Mitteln zunehmendes Gewicht bei der Ausrichtung privater Investitionsentscheidungen zu verschaffen“, und zwar gegenüber rentabilitätsorientierten einzelwirtschaftlichen Kalkülen<sup>8)</sup>. Im Sinne einer offenen und konkretisierungsfähigen Zielvorstellung könnte darüber hinaus auch einer Bedürfnisskala à la Meißner, Wiczorek, Zinn für die Bewertung

<sup>8)</sup> Vgl. W. Meißner: Gesellschaftliche Rationalität..., a. a. O., S. 136.

von Alternativen der Produktionsstruktur in konkreten Entscheidungsprozessen argumentative Relevanz zukommen<sup>9)</sup>.

Die Entwicklung von Kriterien für gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entscheidungen und die Aufgabe einer zunehmenden Präzisierung und Operationalisierung von Zielorientierungen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verliert, wenn man dieser Argumentation folgt, weder als theoretisches Problem der Konstituierung einer rationalen Politik an Gewicht, noch wird sie für die praktische Politik irrelevant, indem Entscheidungen schlicht auf die relative Machtposition gesellschaftlicher Interessen reduziert würden. Gegenüber einem technokratischen Verständnis rationaler Politik, das Entscheidungsalternativen aus vermeintlichen Sachzwängen einer „naturwüchsigen“ Entwicklung negiert, muß vielmehr – in einem pragmatistischen Verhältnis von Wis-

<sup>9)</sup> W. Meißner geht demgegenüber jedoch von einer Investitionslenkung aus, „die sich an einer im demokratisch-parlamentarischen Verfahren aufgestellten Bedarfsrangskala ausrichtet“, ohne daß diese Vorstellung einer an operationalisierten Zielsetzungen orientierten gesamtwirtschaftlichen Planung und Lenkung weiter präzisiert wird. (Gesellschaftliche Rationalität..., a. a. O., S. 135; ebenso K. G. Zinn: Investitionskontrollen..., a. a. O., S. 305 ff.).

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Klaus Bolz und Peter Plötz

### ERFAHRUNGEN AUS DER OST-WEST-KOOPERATION

Die vorliegende Studie liefert erstmalig eine detaillierte Analyse der Kooperationserfahrungen von Firmen der Bundesrepublik mit Betrieben der RGW-Länder (Bulgarien, DDR, CSSR, Polen, Rumänien, UdSSR, Ungarn). Auf der Grundlage von reichhaltigem, empirischem Material, das zum großen Teil durch die direkte Befragung beteiligter Unternehmen gewonnen wurde, werden dabei Art und Umfang der Kooperation, Größe der Firmen und deren Motive, das Zustandekommen der ersten Kontakte, der Ablauf von Verhandlungen, der rechtliche Rahmen sowie die spezielle Ausgestaltung der Kooperationsabkommen untersucht.

Großoktav, 252 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 34,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

senschaft und Politik bzw. von Theorie und Praxis – die rationale Diskussion von Entscheidungsalternativen im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung die Konstituierung rationaler Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik anleiten. Dies gilt auch gegenüber der dezisionistischen Position, die von politisch zu setzenden, letztlich wissenschaftlich nicht diskutierbaren Zielorientierungen und Entscheidungskriterien der Politik ausgeht<sup>10)</sup>. Für die Zielorientierung eines Systems der Investitionslenkung bedeutet dies konkret, daß Bewertungskriterien nicht als vorgegebene gedacht werden können oder sich in einem ökonomischen Rentabilitätskalkül erschöpfen können, sondern in rationaler Diskussion im Verlauf der Entscheidungsfindung selbst permanent entwickelt, überprüft, revidiert und gegeneinander abgewogen werden müssen.

### Investitionslenkung durch Branchenausschüsse

Gegenüber den grundlegenden Fragen möglicher Zielorientierungen eines Systems der Investitionslenkung stehen in den aktuellen wirtschaftspolitischen Forderungen neben der Konstatierung erheblicher Funktionsmängel des Marktsystems die institutionell-organisatorischen Aspekte eines solchen Systems im Vordergrund, d. h. die Frage, in welcher Form, mit welcher Kompetenz wie zusammengesetzte Gremien eine ex-ante-Koordination von Investitionsplänen erreichen sollen. Vorgeschlagen wird insbesondere eine Abstimmung der Investitionspläne im Rahmen sektoraler Wirtschaftsrate (Branchenausschüsse), die Vertreter der Arbeitnehmer, der Unternehmen und des Staates umfassen<sup>11)</sup>. Die Koordination der Investitionsplanung der Unternehmen im Rahmen der Branchenausschüsse würde weitgehend informell erfolgen, d. h. durch Verbesserung des Informationsstandes und der Markttransparenz, durch die Erstellung von Marktprognosen und die Abgabe von Empfehlungen. Zudem wären strukturpolitische Eingriffe des Staates (Investitionsbeihilfen, Bürgschaften, Stilllegungsprämien etc.) zu koordinieren bzw. anzuregen.

Charakteristisch ist jedoch, daß sich entsprechende Forderungen zur Investitionslenkung durch Branchenausschüsse auf aktuelle Strukturkrisen in einzelnen Wirtschaftszweigen beziehen, d. h. zunächst ad-hoc-Vorschläge zur Bewältigung aufgetretener Fehlentwicklungen darstellen (z. B. Überkapazitäten in der Aluminium- und Chemiefaserindustrie). Hierbei handelt es sich um Industriezweige mit relativ homogener Massenproduktion und oligopolistischer Angebotsstruktur. Zur

Lösung von Strukturkrisen z. B. in der Textil-, Bekleidungs- oder Lederindustrie oder im Einzelhandel und in der Landwirtschaft wurden entsprechende Forderungen nicht erhoben und erscheinen von vornherein wenig praktikabel. Sonderfälle sind schließlich solche Industrien, deren Entwicklung bereits wesentlich durch strukturpolitische Maßnahmen des Staates oder durch den Staat als Hauptnachfrager bestimmt wird und die in ihren Investitionsentscheidungen damit zumindest indirekt und informell von politischen Entscheidungen abhängig sind (z. B. Steinkohlenbergbau und andere Bereiche der privaten Energiewirtschaft, Luft- und Raumfahrtindustrie, Bereiche mit starker Abhängigkeit von staatlicher Förderung von Forschung und Entwicklung).

### Offene Fragen

Während nun die mögliche Leistungsfähigkeit von Branchenausschüssen zur Verminderung der privaten und sozialen Anpassungskosten im Fall aufgetretener Fehlentwicklungen nicht in Zweifel gezogen zu werden braucht, bleiben gegenüber derartigen ad-hoc-bestimmten wirtschaftspolitischen Forderungen eine Reihe von Problemen offen. So ist zu fragen, welche Indikatoren mangelnder Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus die Notwendigkeit einer ex-ante-Koordination von Investitionsplänen anzeigen können und welche strukturellen Bedingungen gegeben sein müssen, damit Branchenausschüsse eine effiziente Lenkung der Investitionen leisten können (insbesondere Unternehmens- und Güterstruktur des Angebots, Art und Höhe des technischen Fortschritts sowie außenwirtschaftliche Verflechtung<sup>12)</sup> einer Industrie). Von einem effizienten System der Investitionslenkung könnte dabei nur gesprochen werden, wenn es dazu dient, langfristig das Ausmaß des Auftretens von Fehlinvestitionen gegenüber einem marktgesteuerten Anpassungssystem zu reduzieren, ohne daß gleichzeitig andere gravierende Effizienzeinbußen durch das System induziert werden (verminderter Wettbewerb durch Investitions- oder Quotenkartelle, abgestimmte Verhaltensweisen u. a. m.).

Weiter ist zu fragen, welche Konsequenzen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sich aus einem Nebeneinander ex-ante-kordinierter Investitionsentscheidungen in einzelnen Industrien und der marktkoordinierten Entwicklung des üb-

<sup>11)</sup> Vgl. u. a. M. Krüper: Aluminiumkrise planvoll beseitigen, in: Pressedienst der IG Chemie-Papier-Keramik vom 29. 3. 1973; ders.: Qualitative und quantitative Investitionssteuerung . . . , a. a. O., S. 320 ff.

<sup>12)</sup> Zu diesem Punkt wird zwar auf „Möglichkeiten der branchen umfassenden investitionssteuerung auf EWG- und OECD-Ebene“ als Desiderat zum Beispiel für einen zu konstituierenden Aluminiumausschuß hingewiesen, doch bleiben die damit verbundenen Fragen unerörtert. Vgl. M. Krüper: Qualitative und quantitative investitionssteuerung . . . , a. a. O., S. 322. Vgl. ferner: Pressenachrichten der IG Metall XXI/95 vom 17. Mai 1973.

<sup>10)</sup> Vgl. zur Entwicklung dieser Modelle des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik und zu den Implikationen eines „pragmatischen“ Modells J. Habermas: Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, in: H. Krauch u. a. (Hrsg.): Forschungsplanung, München/Wien 1966, S. 130 ff.

rigen privatwirtschaftlichen Bereichs ergeben bzw. umgekehrt, ob die Planung einzelner Branchen in speziellen Ausschüssen ohne Bezug zur gesamtwirtschaftlichen Produktionsstruktur erfolgen kann. Dies führt schließlich zu der Frage, in welchem Umfang ein System der Investitionslenkung durch Branchenausschüsse den Ausgangsüberlegungen zur Kritik einer lediglich globalsteuernden Wirtschaftspolitik Rechnung tragen, d. h. zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lenkungsmechanismen beitragen kann und nicht nur zu einer partiellen Korrektur von Ergebnissen der Marktsteuerung führt.

### Ähnlichkeit mit der Planification

Aufgabe und Funktionsweise eines Systems der Investitionslenkung durch Branchenausschüsse entsprechen im wesentlichen dem Modell der französischen Planification, in deren Rahmen „Modernisierungskommissionen“ für die einzelnen Wirtschaftszweige eine Abstimmung der sektoralen Entwicklung mit den gesamtwirtschaftlichen Planzielen leisten sollen<sup>13)</sup>. Die Strukturentwicklung im wirtschaftlichen Wachstum ist damit auf ein mehrjähriges gesamtwirtschaftliches Entwicklungsprogramm bezogen. Die Planung erfolgt „indikativ“, d. h. eine ex-ante-Koordination von Investitions-, Produktionsplänen etc. im privatwirtschaftlichen Bereich soll durch die Orientierung der Unternehmensentscheidungen an den Plangrößen strukturell gleichgewichtigen Wachstums erfolgen (verstärkt durch staatliche Steuerungseingriffe zur Realisierung einer plankonformen Entwicklung).

Dieses französische Modell einer indikativen Planung unter Beteiligung des Staates und relevanter gesellschaftlicher Gruppen scheint damit im Hinblick auf die Aufgabe einer primär globalsteuernden staatlichen Wirtschaftspolitik zugunsten einer umfassenden Strukturpolitik bzw. letztlich im Hinblick auf die gesellschaftliche Rationalität der wirtschaftlichen Entwicklung den verschiedenen Konzepten einer partiellen Investitionslenkung überlegen, wie sie aus aktuell krisenhaften Entwicklungen begründet werden. Auf der anderen Seite hat jedoch eine lange Diskussion des französischen Modells der Planification, wie sie gerade auch in der Bundesrepublik geführt wurde<sup>14)</sup>, hinreichend deutlich gemacht, daß gewichtige ökonomische Einwände gegen die Leistungsfähigkeit dieses Systems vorgebracht werden können. So ist vor allem auf die Inflexibilität einer Mehrjahres-Planung der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. auf Fehlentwicklungen durch

planorientierte statt anpassungsflexibler unternehmerischer Entscheidungen, auf das wettbewerbsbeschränkende Potential der Zusammenarbeit in den Modernisierungskommissionen, auf die Quasi-Garantie der Rentabilität plankonformer Investitionen durch den Staat und auf die Tendenz zunehmender interventionistischer Lenkungseingriffe und Dirigismen des Staates zur Realisierung der Planentwicklung hinzuweisen.

### Fragwürdige Leistungsfähigkeit

Gegenüber einer indikativen Planung und indirekter Investitionslenkung auf der Ebene einzelner Branchen oder für die Gesamtwirtschaft werden in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion auch sehr viel weiterreichende Forderungen einer normativen zentralen Planung und einer entsprechenden Investitionskontrolle erhoben, wenn nicht die Forderung einer Verstaatlichung zumindest der Großunternehmen und des Bankensystems zum Zweck der Investitionskoordination. So wird von Zinn ein System von Investitionskontrollen vorgeschlagen, das über eine Anzeigepflicht für Investitionen und ein Genehmigungsverfahren die Entwicklung der Produktionsstruktur direkt steuern und an einer demokratisch-parlamentarisch legitimierten „Bedarfsrangskala“ als Ausdruck gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisse und Zielvorstellungen ausrichten soll<sup>15)</sup>.

Ein solches Konzept scheint jedoch die Steuerungskapazität einer zentralen Kontrollinstanz (Informationsbeschaffung, Informationsverarbeitung, Rückkoppelungsprozesse) weit zu überschätzen, wenn nicht in der Praxis das System durch hoch angesetzte Bagatellgrenzen, Ausnahmeregelungen etc. nur für einige wenige Wirtschaftszweige und große Unternehmen wirksam werden soll. Die Leistungsfähigkeit einer zentralen Investitionskontrolle wird damit fragwürdig, zumindest jedoch ihre Eignung, weiterreichende Zielsetzungen einer Investitionssteuerung (gegenüber etwa einer Kontrolle wirtschaftlicher Macht von Großunternehmen) zu erreichen. Neben allgemeineren ordnungspolitischen Einwänden und offenen planungstheoretischen und -technischen Fragen ist schließlich auch auf das zentrale Problem der Festlegung und operationalen Bestimmung von gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen und Zielsetzungen hinzuweisen, die so konkret erfolgen müßte, daß daraus Entscheidungskriterien für alternative Investitionsvorhaben abgeleitet werden können<sup>16)</sup>.

<sup>14)</sup> Vgl. u. a. V. C. Lutz, a. a. O.: Günter Hedtkamp: Planification in Frankreich, Köln 1968; Karlheinz Kleps: Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, Freiburg i. Br. 1968.

<sup>15)</sup> Vgl. K. G. Zinn: Investitionskontrollen . . . , a. a. O.

<sup>16)</sup> Vgl. im übrigen zu dem von Zinn vorgeschlagenen Konzept die Diskussionsbeiträge von H. Adebahr und S. Augustin, U. Steger und M. Krüper sowie die Replik von K. G. Zinn, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 10, S. 504-521.

<sup>13)</sup> Zum Modell der französischen Planification vgl. u. a. P. Massé: Les principes de la planification française, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 92, I (1964); V. C. Lutz: Zentrale Planung für die Marktwirtschaft — Eine Untersuchung der französischen Theorie und Erfahrung, Tübingen 1973.

Einwendungen, die sich gegen eine gesamtwirtschaftliche Planung nach französischem Modell und gegen die aktuellen Forderungen einer Investitionslenkung vorbringen lassen, bedeuten nicht unbedingt das Fehlen einer wirtschaftspolitischen Alternative zum Primat der konjunkturpolitischen Globalsteuerung, die durch partielle Ansätze einer unzureichend koordinierten sektoralen und regionalen Strukturpolitik ergänzt wird.

Eine Alternative könnte insbesondere darin bestehen, daß die Entscheidungsgrundlagen und Rahmenbedingungen der staatlichen wie der Unternehmenspolitik durch die Vorlage detaillierter Strukturuntersuchungen, detaillierter Strukturprognosen und alternativer Strukturprojektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verbessert und qualitativ verändert werden. Analog zur Funktion des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der konjunkturpolitischen Globalsteuerung wäre hierzu ein Sachverständigenrat (zur Begutachtung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels) vorstellbar, der

periodisch Untersuchungen des Strukturwandels im wirtschaftlichen Wachstum vorlegt,

eine periodische Bestandsaufnahme der staatlichen Maßnahmen und eine Wirkungsanalyse der Strukturpolitik unternimmt,

Status-quo-Prognosen der sozio-ökonomischen Entwicklung erstellt und

Alternativprojektionen möglicher Zukunftsentwicklungen zur Diskussion stellt<sup>17)</sup>.

Die laufende Überprüfung der staatlichen Strukturpolitik im Hinblick auf Zielerreichung und Zielkonflikte, Effizienz der Maßnahmen, Maßnahmenkoordination etc. ist notwendig, um durch die Kontrolle aller Einzelprogramme deren Abstimmung im Zeitverlauf zu sichern und eventuelle Planrevisionen mit der tatsächlichen Entwicklung rückzukoppeln. Status-quo-Prognosen als Verlängerung gegebener Entwicklungstrends und ihrer Einflußfaktoren in die Zukunft haben die Funktion, mögliche Fehlentwicklungen – gemessen

<sup>17)</sup> Die 1971 von der Bundesregierung berufene „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ hat gegenüber dem hier vorgeschlagenen Modell einmalig die allgemeine Aufgabe, die mit dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel zusammenhängenden Auswirkungen und Aufgaben im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Gesellschaftspolitik zu untersuchen und wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Gegenüber einer Vielzahl einzelner Forschungsaufträge im Auftrag der Kommission liegt das vorgesehene Schlußgutachten der Kommission noch nicht vor.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**NEUERSCHEINUNGEN**

Rolf Steffens

**INTEGRATIONSPROBLEME IM RAT FÜR GEGENSEITIGE WIRTSCHAFTSHILFE (RGW)**

Die internationale Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsländern des 1949 von Stalin als Reaktion auf den Marshallplan gegründeten „Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe“ ist bis heute im Vergleich zum wirtschaftlichen Potential dieser Gemeinschaft stark unterentwickelt. In der vorliegenden Studie werden die bisherigen Integrationsansätze und die relevanten Integrationsprobleme im RGW kritisch analysiert. Ausführlich wird u. a. auf die Maßnahmen im Bereich der monetären Integration eingegangen, speziell auf die Notwendigkeit, die Preis- und Währungssysteme der RGW-Länder zu integrieren und bei der Gestaltung der außenwirtschaftlichen Beziehungen monetäre Größen wie Preis- und Kostenrelationen zu berücksichtigen.

Großoktav, 295 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 34,-

ISBN 3-87895-118-3

**V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G**

an allgemeinen strukturpolitischen Zielsetzungen – frühzeitig erkennbar zu machen und alternative Vermeidungsstrategien offenzulegen. Alternativprojektionen würden darüber hinaus realisierbare künftige Strukturen und deren ökonomische und gesellschaftliche Auswirkungen und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung aufzeigen müssen (z. B. Umfang der Ausländerbeschäftigung, alternative Anpassungsprozesse des sektoralen Strukturwandels, Struktur der Energieversorgung, des Verkehrssektors etc.).

### Vorzüge des Modells

Im Wege verbesserter Information und erhöhter Transparenz der künftigen Entwicklung und im Wege öffentlicher Diskussion von alternativen sozio-ökonomischen Entwicklungszielen wäre hiermit ein wirksames Instrument indirekter, informeller ex-ante-Koordination von Unternehmensentscheidungen gegeben, das eine an gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen und Zielsetzungen orientierte Entwicklung sicherstellen könnte. Darüber hinaus wäre jedoch dieses Modell geeignet, im Verhältnis des privatwirtschaftlichen zum staatlichen Sektor und für den staatlichen Sektor und seine Einzelbereiche selbst eine eher kurzfristige konjunkturpolitische Orientierung sowie den Folgecharakter öffentlicher gegenüber privaten Investitionen aufzuheben, und zwar zugunsten längerfristiger, aus dem Zusammenhang der sozio-ökonomischen Entwicklung begründeter Zielsetzungen und Strategien. Für die bislang bereits praktizierten Ansätze einer sektoralen und regionalen Strukturpolitik auf den verschiedenen Entscheidungsebenen, für spezielle direkte Eingriffsmöglichkeiten des Staates (etwa Gebote und Verbote der Umweltpolitik) und für die Entwicklung der verschiedenen Bereiche der Staatsaktivität (materielle und soziale Infrastruktur, Bildungswesen, Arbeitsmarktpolitik etc.) wäre hiermit eine konsistente Zielorientierung und ein koordinierter

Maßnahmeneinsatz sehr viel eher sicherzustellen als unter den gegebenen Bedingungen eines unzureichenden gesamtwirtschaftlichen und längerfristigen Bezugs der einzelnen Entscheidungen<sup>18)</sup>.

Beim Aufbau einer entsprechenden Informations-, Prognose- und Planungskapazität lassen sich durch eine institutionelle Ausformung analog zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die ordnungspolitischen und Effizienz-Einwendungen ausräumen, wie sie gegen das „kollektive Prognostizieren“ (P. Massé) im französischen Modell vorzubringen sind. Auch unter dem gesellschaftspolitischen Aspekt scheint eine Diskussion alternativer realisierbarer Entwicklungen im wirtschaftlichen Wachstum – d. h. einer ausgewogenen und an gesellschaftlichen Bedürfnissen orientierten Produktionsstruktur, einer Zunahme der staatlichen Investitionen und Dienstleistungen in bestimmten Bereichen sowie der konkreten Zielsetzungen und Maßnahmen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik und anderer Aspekte des sozio-ökonomischen Strukturwandels – in einer breiteren politischen Öffentlichkeit dem Prozeß der Abstimmung in gruppengeprägten Gremien unter Beteiligung des Staates, jedoch mit eher formaler Mitwirkung des Parlaments und unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit, vorzuziehen zu sein. In Verbindung mit einer konsequent betriebenen Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik scheint dieses Instrument vorrangig dazu geeignet, die verfolgte wirtschaftspolitische Konzeption über die kurzfristig orientierte Globalsteuerung hinaus den weiterreichenden Anforderungen und Ansprüchen anzupassen, wie sie veränderte Bedingungen des Wachstums an die Wirtschaftspolitik stellen.

<sup>18)</sup> Zum Konzept einer Strukturpolitik der „selektiven Angebotssteuerung“ mit ähnlicher Zielsetzung vgl. auch C. Noë: Die Marktwirtschaft wird besser, in: Wirtschaftswoche, Nr. 22 v. 24. 5. 1974, S. 62 ff., und kritisch hierzu M. Krüper: Demokratische Kontrolle muß sein, in: Wirtschaftswoche, Nr. 27 v. 28. 6. 1974, S. 64 ff.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Dr. Dietrich Keschull, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

**REDAKTION:**

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höpfling (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Albrecht Iwersen, Helga Lange, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

**HERSTELLUNG UND VERTRIEB:**  
Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

**Anzeigen:** Generalvertretung Dr. Hans Kiemen

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 12 vom 1. 1. 1971

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 6,50, Jahresabonnement: DM 72,- (Studenten: DM 30,-)

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Otto Schwitzke, Hamburg

**Anschrift des Verlages:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.