

# Koordinations- und Willensbildungsprobleme bei einer direkten Investitionslenkung\*

Von Helmut Leipold

Anlaß der Untersuchung ist die Frage, welche Informationen bei einer zentralen Lenkung und Koordination der Investitionen benötigt werden und welche politischen und bürokratischen Restriktionen im Zuge der lenkungspolitischen Willensbildung zu erwarten sind. Veranschaulicht wird diese Problemstellung an einigen theoretischen Entwürfen zur direkten Investitionslenkung und am konkreten Fall der Investitionspolitik im ungarischen Wirtschaftssystem.

## I. Einführung

Die Investitionslenkungsdiskussion hat sich im Kern an der Auseinandersetzung entzündet, wie die Planungs- und Lenkungsordnung zu gestalten ist. Speziell geht es dabei um die Frage, wie die Planungs- und Koordinationskompetenzen auf zentrale und dezentrale Entscheidungsträger zu verteilen sind. Es ist wohl kein Zufall, daß die Forderung nach einer weitgehend direkten Investitionslenkung vor dem Hintergrund einer weltweiten Diskussion über Rohstoffknappheit einerseits und einer weltweiten wirtschaftlichen Rezession andererseits aufkam und an Beachtung gewann. Diese äußeren Bedingungen waren jedoch nur die Auslöser der Diskussion. Die eigentliche Ursache und die gemeinsame Basis der Forderung einer Investitionslenkung werden, wie Zinn meint, aus der „Kritik an den Mängeln spätkapitalistischer Marktwirtschaftsordnungen“<sup>1</sup> hergeleitet. Die antimarktwirtschaftliche Stroßrichtung der Befürworter einer direkten Investitionslenkung kommt in den Argumenten zum Ausdruck, mit denen die Notwendigkeit einer Lenkung begründet wird.

Als Folge der systemspezifischen, auf die Ordnungsbedingungen der privatwirtschaftlichen Marktwirtschaften westlicher Prägung fixierten Perspektive bleiben bereits praktizierte Lenkungskonzeptionen sozialistischer Prägung und die dort gemachten Erfahrungen in den Beiträgen

\* Überarbeitete Fassung eines Vortrages vor dem Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen des Vereins für Socialpolitik am 2. und 3. Oktober 1975 in Hamburg. Herrn Professor A. Schüller verdanke ich wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Zinn (1973), S. 302.

sowohl der Befürworter als auch der Gegner der Investitionslenkung außer beiläufigen Hinweisen ausnahmslos unberücksichtigt. Gerade im letzten Jahrzehnt sind im Zuge von Wirtschaftsreformen in einigen sozialistischen Ländern Osteuropas Planungssysteme konzipiert und praktiziert worden, die ihrer lenkungstechnischen Ausgestaltung nach sehr viele Gemeinsamkeiten mit den im Westen vorgeschlagenen Konzeptionen einer direkten Investitionslenkung aufweisen. Auch wenn einige Befürworter betonen, daß es in der aktuellen Lenkungsdiskussion im Westen nicht um die Übernahme vorfindbarer Modelle und Erfahrungen, z. B. sozialistischer Prägung, sondern um die Entwicklung neuer Planungsformen gehe, kann durch Aufarbeitung und Auswertung der in sozialistischen Ländern vorliegenden Erfahrungen eine Reihe lenkungstheoretischer Einsichten gewonnen werden. Dies soll am Beispiel der ungarischen Investitionslenkung geschehen. Die Ergebnisse, die bei dieser überwiegend direkten Lenkung bisher erzielt wurden, zeigen, daß das Vorhaben, die Investitionsentscheidungen zentral zu koordinieren, offensichtlich auf eine Reihe von Schwierigkeiten stößt, die es zu analysieren gilt. Ferner sollen Probleme der lenkungspolitischen Willensbildung untersucht werden. Wie kommen die Entscheidungsprozesse über Lenkungsziele und -mittel zustande, welche Motivationen der Lenkungsinstanzen sind anzunehmen, welche Interessen werden sich durchsetzen? Zur Beantwortung dieser Fragen wird auf einige Erklärungsansätze der politischen Theorie und der Bürokratietheorie zurückgegriffen.

## II. Zielkomplexe

Die Ziele, die durch direkte Investitionslenkung erreicht werden sollen, sind bei den einzelnen Befürwortern unterschiedlich und darüber hinaus vielfältig. Sie ergeben sich explizit oder implizit meist aus der Umkehrung der Mängel, die unter dem Stichwort vom „Marktversagen“ aufgelistet und der marktwirtschaftlichen Ordnung zugeschrieben werden<sup>2</sup>. Hierbei können drei Zielkomplexe unterschieden werden:

### 1. Der allokationspolitische Zielkomplex

Den Zielen, die diesem Komplex zugeordnet werden, liegen verschiedene Thesen vom Marktversagen zugrunde. Die Marktkoordination versage bei der Verteilung der knappen Ressourcen auf verschiedene Verwendungs- oder Bedürfnisrichtungen in mehrfacher Hinsicht. Die Profitorientierung der privaten Produzenten ermögliche keine zufriedenstellende oder wünschenswerte Bedürfnisbefriedigung. Das Profitstreben

<sup>2</sup> Einen Überblick über Ziele vermitteln Finking (1975), S. 26 ff., Issing (1975), S. 28 ff., Hamm (1976), S. 137 ff.

stimuliere einseitig die Produktion von privaten Gütern mit einem zweifelhaften Gebrauchswert, weil Bedarfe mittels subtiler Werbungsmethoden und der ständigen Kreation neuer Produkte künstlich geschaffen und befriedigt würden. Hand in Hand damit gehe eine Unterversorgung der Bedürfnisse an öffentlichen Gütern einher, ein Zusammenhang, der mit der These von der öffentlichen Armut bei privatem Reichtum umschrieben wird. Für eine Besserversorgung mit öffentlichen Gütern sei daher das Profitprinzip zugunsten des Bedarfsdeckungsprinzips zurückzudrängen, wodurch gleichzeitig die diagnostizierte Abhängigkeit staatlicher Leistungen von den Imperativen der privaten Verfügungs- und Investitionsautonomie gemindert oder beseitigt werde.

Daneben sei das Marktsystem in zunehmendem Maße für eine gesellschaftlich wünschenswerte Allokation der Ressourcen in der kurzen, mehr aber noch in der langen Sicht ungeeignet. Marktpreisen komme eine begrenzte Aussagekraft zu, da sie externe Effekte nicht oder nur unvollständig berücksichtigen würden. Außerdem seien sie ex-post-Indikatoren, die lediglich über abgelaufene oder bestehende Angebots- und Nachfragekonstellationen informierten und deshalb zur Allokation der Investitionsvorhaben ausfielen<sup>3</sup>. Aufgrund dieser „prinzipiellen Begrenzungen“ des Marktsystems wird die staatliche Investitionsplanung und -lenkung als Koordinationssubstitut gefordert, um eine planvolle Organisation der Wirtschaftsprozesse zu ermöglichen.

## 2. Der stabilitätspolitische Zielkomplex

Der marktwirtschaftliche Steuerungsprozeß lasse keine inflationsfreie und kontinuierliche, d. h. zyklenfreie Entwicklung zu. Die Ursache wird primär in der Investitionsautonomie der privaten Produzenten gesehen, welche die Möglichkeiten einer effektiveren Stabilitätspolitik begrenzt<sup>4</sup>. Zur Sicherung der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität sei daher eine an langfristigen Zielen orientierte staatliche Planung und Lenkung der Investitionstätigkeit notwendig, was eine entsprechende Begrenzung der privaten Investitionsentscheidungen voraussetze.

## 3. Der machtpolitische Zielkomplex

Neben den beiden genannten Zielkomplexen soll mit der Investitionslenkung eine grundlegende Veränderung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse erreicht werden. Privatwirtschaftliche Marktwirtschaften seien nach wie vor durch eine ungleiche Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit geprägt. Die Verfügungsrechte über den Einsatz der

<sup>3</sup> So vor allem *Meißner* (1974b), S. 127 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Zinn* (1973), S. 302, *Meißner* (1974a), S. 132.

Produktionsmittel und der menschlichen Arbeit befänden sich dominierend auf der Kapital- oder Eigentümerseite, wo sie innerhalb hierarchischer Entscheidungsstrukturen ausgeübt und wahrgenommen würden<sup>5</sup>.

Dieses Privileg sei zugunsten einer demokratischen Entscheidungsfindung und Kontrolle abzubauen, wozu wiederum die Investitionsplanung und -lenkung institutionelle Möglichkeiten zur Partizipation breiter Gesellschaftskreise eröffne. Hierzu werden verschiedene, parlamentarisch und rätedemokratisch verfaßte Beteiligungskonzepte vorgeschlagen, deren organisatorische Ausgestaltung und Probleme jedoch nur andeutungsweise aufgezeigt werden.

Der in knapper Form dargestellte Zielkatalog vermittelt einen Eindruck, welche weitgehenden ökonomischen Ansprüche an die Einführung einer Investitionslenkung geknüpft werden und welche gesellschaftspolitischen Veränderungen damit herbeigeführt werden sollen. Das Anspruchsniveau im Sinne einer möglichst vollständigen Zielrealisierung steigt bei den einzelnen Befürwortern, je umfassender, zwingender und direkter die Investitionslenkung konzipiert ist.

Im folgenden werden zunächst einige in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagene und diskutierte Konzeptionen, anschließend die Grundzüge der ungarischen Investitionslenkung dargestellt. Die Konzeption der indirekten Investitionslenkung wird aus Gründen der Abgrenzung vorangestellt, ohne sie an späterer Stelle zu problematisieren.

### **III. Alternative Lenkungskonzeptionen**

#### **1. Entwürfe**

Es ist in der Literatur üblich, die Konzepte in die beiden Grundformen der indirekten und der direkten Investitionslenkung zu unterteilen, wobei jedoch stets darauf hingewiesen wird, daß die Grenzen fließend seien<sup>6</sup>. Das Kriterium der Unterscheidung bildet die Eingriffsintensität der Lenkungsinstanzen in die dezentrale Plan- und Koordinationsautonomie.

Gemäß den Konzeptionen einer indirekten Investitionslenkung sollen die privaten oder dezentralen Investoren durch ein finanzielles Anreiz- und Belastungssystem zu einem Verhalten veranlaßt werden, das zentral gesetzten numerischen Zielen entspricht. Als Mittel kommen z. B. Investitionszulagen, Zinssubventionen, Steuernachlässe oder Strafsteuern in Frage. Gegenüber den bisher in Marktwirtschaften vielfältig

---

<sup>5</sup> Vgl. Zinn (1973), S. 302.

<sup>6</sup> Vgl. Steger (1975), S. 80 ff., Meißner (1974a), S. 73 ff.

praktizierten Formen einer indirekten staatlichen Lenkung werden in neueren Vorschlägen ein verstärkter Einsatz und eine bessere Abstimmung der vorhandenen Instrumente, insbesondere zwischen den konjunktur- und strukturpolitischen Mitteln, gefordert. Ergänzend sollen ein Bundesentwicklungsplan aufgestellt und Optimierungsmodelle herangezogen werden, um die Interdependenzen zwischen den Zielen und Mitteln durchschaubarer zu gestalten<sup>7</sup>. Zusätzlich will man die staatlichen Ressorts zu einem besser abgestimmten Vorgehen verpflichten. Weil jedoch nach dieser Konzeption die Entscheidungsautonomie der privaten Investoren und die Marktallokation prinzipiell erhalten bleiben, werden Zweifel geäußert, ob die allokativen- und stabilitätspolitischen Ziele der Investitionslenkung erreicht werden können. Statt indirekter, marktkonformer Lenkung wird deshalb die direkte marktkorrigierende oder marktersetzende Lenkung gefordert.

Einen ersten Schritt in dieser Richtung bedeutet der Vorschlag einer sektoralen Investitionslenkung<sup>8</sup>. Hierbei ist an die Einrichtung sektoraler Branchenausschüsse gedacht, die drittelparitätisch von Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Hand besetzt und denen alle geplanten Investitionen eines Sektors oder einer Branche gemeldet werden sollen. Die Ausschüsse haben Prognosen über die zu erwartende Nachfrageentwicklung zu erarbeiten. Zeichnen sich hierzu aufgrund der angemeldeten Investitionsvorhaben Überkapazitäten und Angebotsüberhänge ab, wird dies den potentiellen Investoren „warnend“ mitgeteilt. Zeigen die Warnungen keine Wirkungen, können die Ausschüsse in einem zweiten Schritt bremsend einwirken, indem sie z. B. die Streichung staatlicher Investitionshilfen vorschlagen und realisieren. Schließlich ist daran gedacht, den Ausschüssen das Recht zuzugestehen, Investitionsverbote auszusprechen oder die Inbetriebnahme von Kapazitäten aufzuschieben, womit die Schwelle zur direkten Lenkung beschritten wird.

Der direkten Investitionslenkung ist eine Reihe von Vorschlägen eindeutig zuzurechnen, von denen das Modell von *Zinn* im Mittelpunkt der Diskussion stand<sup>9</sup>. Nach diesem Vorschlag sollten Planung und Lenkung der Investitionen in verschiedenen Etappen ablaufen: Die Planung beginnt mit der Formulierung einer langfristigen Projektion, in der die zukünftigen Produktionsmöglichkeiten erfaßt und die Bedarfsentwicklung in Form von Komplementärgüterkomplexen geschätzt werden. Aufgrund dieser Projektion ergeben sich nach Bedarfsgruppen disaggregierte Komponenten der makroökonomischen Nachfragegrößen, bei denen besonders die komplementären Beziehungen zwischen privaten und öf-

<sup>7</sup> Vgl. Thoss (1975), S. 125 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Krüper (1975), S. 16 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Zinn (1973), S. 301 ff., vgl. auch Meißner (1974a), S. 119 ff.

fentlichen Gütern berücksichtigt werden. Im nächsten Schritt werden die Bedarfe über einen demokratischen Abstimmungsprozeß rangmäßig geordnet, wobei gemäß einem früheren Vorschlag an eine Bedarfsordnung in individueller und öffentlicher Grundbedarf, gehobener Individualbedarf, öffentlicher Zusatzbedarf, privater Luxus und Leistungsbilanzüberschüsse gedacht war<sup>10</sup>. An dieser Bedarfsrangskala sollen die Ressourcenverwendungen, speziell die Investitionsentscheidungen, orientiert werden. Weiter wird die Aufstellung eines Nationalbudgets und die Verwendung von Input-Output-Modellen gefordert, die eine bedarfsgerechte Allokation der knappen Mittel ermöglichen sollen. Um die Ausrichtung an der Bedarfsrangskala sicherzustellen, sind die geplanten Investitionen einem Investitionskontrollamt zu melden. Kriterien für die Melde- und Genehmigungspflicht können z. B. der Kapitalaufwand, die Inanspruchnahme personeller und materieller Infrastruktur, die Belastung der Umwelt durch Schadstoffe oder der Bedarf an knappen Rohstoffen sein.

Die genehmigungspflichtigen Vorhaben werden gemäß diesen Kriterien und gemäß der Übereinstimmung mit der Bedarfsrangskala bewertet. Das Amt kann also einzelne Investitionsanträge je nach Konformität mit den Lenkungszielen (Bedarfen) und den Lenkungskriterien genehmigen oder ablehnen, also die Durchführung auch verbieten. Nach Zinn verspricht dieses Lenkungskonzept nicht nur eine bedarfs- und umweltgerechte Allokation, sondern aufgrund der mit der Investitions erfassung verbundenen Übersicht über die Kapazitätenentwicklung in einzelnen Sektoren auch einen ausreichenden Informationsstand über Angebots- und Nachfrageentwicklungen, um eine krisenfreie gleichgewichtige Entwicklung der ökonomischen Prozesse sicherstellen zu können.

Gegen den Vorschlag von Zinn können verschiedene Einwände erhoben werden<sup>11</sup>, von denen nur einer herausgegriffen wird. Dieser Einwand wird hier deshalb hervorgehoben, weil er an späterer Stelle als wesentliche Schwachstelle aller direkten Investitionslenkungskonzepte detaillierter behandelt werden soll und weil dessen Erkenntnis Steger, ebenfalls ein Befürworter der Investitionslenkung, offensichtlich dazu angeregt hat, eine eigene Konzeption zu entwickeln. Der Einwand bezieht sich auf die mangelhafte Verbindung von Bedarfs-, Produktions- und Investitionsplanung, die Ausdruck der Unterschätzung der Interdependenz der ökonomischen Prozesse ist. Die Bedarfsrangskala greift zu kurz, um die Konformität einzelner Investitionsvorhaben auf kon-

<sup>10</sup> Vgl. Meißner, Wieczorek, Zinn (1973), S. 58.

<sup>11</sup> Vgl. zur Kritik Gutmann (1975), S. 71 ff., Issing (1975), S. 40 ff., Voigt ländler (1975), S. 41 ff.

sumfernen Produktionsstufen bewerten zu können. Bei einzelnen Vorhaben auf Güterstufen höherer Ordnung ist nicht vorhersehbar, in welche Konsumgüterkomplexe die nach Fertigstellung der Investition produzierten Leistungen schließlich eingehen. Ein Beispiel soll diesen Zusammenhang verdeutlichen. Mit Holzverarbeitungsmaschinen, deren Kauf beim Investitionsbundesamt beantragt wird, kann z. B. sowohl ein Schreibtisch, der später in einem öffentlichen Amt benutzt wird und daher nach Maßgabe der Bedarfsrangskala als öffentlicher Grundbedarf einzuordnen wäre, als auch eine breite und luxuriöse Bettliege hergestellt werden, die später in einem Eros-Center landet und die nach der mutmaßlichen Einordnung durch die Lenkungsbeamten als privater Luxus zu deklarieren wäre. Bedarfsrangskala und Investitionskontrolle sind deshalb „nicht integrierte Lenkungsmechanismen“<sup>12</sup>.

Um eine bedarfsgerechte Investitionskontrolle erreichen zu können, schlägt daher Steger vor, die Investitionsplanung in eine alle Bereiche der Volkswirtschaft umfassende und mittelfristig orientierte volkswirtschaftliche Perspektivplanung einzubetten<sup>13</sup>. Die Investitionslenkung will er auf eine Kernplanung reduzieren, die entweder eine zentrale Planung der Mittel für Ersatz-, Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen für jeden Sektor, nicht also für jedes Unternehmen, oder aber eine zentrale Lenkung für die 500 größten Unternehmen der Volks- wirtschaft sein könnte, wobei im letzteren Fall die Investitionen der kleineren und mittleren Betriebe mittels einer selektiven staatlichen Kreditpolitik zu lenken wären. Mit dieser Konzeption soll nach Steger der angeführte Mangel des Zinnschen Modells aufgehoben werden. Wir werden sogleich am Beispiel der ungarischen Investitionslenkung zeigen, welche Folgen bei dieser Konzeption zu erwarten sind.

Einen Schritt über die zuletzt dargestellte Konzeption hinaus geht der Vorschlag der Jungsozialisten, wie er in den Beschlüssen für eine demokratische Planung und Lenkung vorgesehen ist<sup>14</sup>. Als Mindestbedingung einer direkten Lenkung wird die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien und des Kreditwesens gefordert. Ferner soll ein verbindlicher gesamtwirtschaftlicher Investitionsplan erstellt werden, der alle öffentlichen und privaten Investitionsvorhaben in sektoraler Aufgliederung zu umfassen hat. Mit Ausnahme der Großprojekte wird eine dezentrale Durchführung der Investitionen konzediert, deren Lenkung über eine selektive staatliche Kreditpolitik erfolgen soll. Die Investitionsplanung und -lenkung wird hierbei als Bestandteil einer gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung gedacht, die von Selbstverwaltungs-Planungs-Kom-

<sup>12</sup> Steger (1973), S. 509.

<sup>13</sup> Steger (1973), S. 510 ff.

<sup>14</sup> Beschlüsse der Jungsozialisten (1974), S. 226 ff.

missionen zu erstellen sei. Mit einer derartig demokratisierten Planung werde das „kapitalistische Verwertungsprinzip“ überwunden.

Die bisher dargestellten Konzeptionen sind offensichtlich mehr oder weniger unvollständige Entwürfe und Absichtserklärungen, in denen vor allem die Organisationsform der Lenkung unklar bleibt. Dies erschwert eine Beurteilung, weil gegen jede kritische Analyse der Vorwurf erhoben werden kann, sie berücksichtige nicht die wesentlichen von den Befürwortern gewollten Ziele und Formen, und sie analysiere und urteile deshalb einseitig. Um solche potentiellen Vorwürfe zu entkräften, liegt es nahe, sich an Tatsachen zu halten. Deshalb soll im folgenden am ungarischen Beispiel eine bereits seit einigen Jahren praktizierte Investitionslenkungskonzeption dargestellt und analysiert werden. Das ungarische Modell bietet sich an, weil es von allen praktizierten Modellen in Ost und West diejenige Lösung repräsentiert, die dem in der bundesrepublikanischen Lenkungsdiskussion vorgeschlagenen direkten Lenkungsverfahren bezüglich des Aufbaus und des Ablaufs der Planung am nächsten kommt. Ferner wird es von einigen Befürwortern als mögliches Alternativmodell ausdrücklich empfohlen und vorgestellt<sup>15</sup>.

Auch wenn die anders gearteten Ausgangsverhältnisse und ordnungs-politischen Rahmenbedingungen in Ungarn zu berücksichtigen sind, die einen Vergleich mit den soeben dargestellten, von den Bedingungen privatwirtschaftlicher Marktwirtschaften ausgehenden Investitionslenkungsmodellen nur in engen Grenzen zulassen, liegt es dennoch nahe, die hier gemachten Erfahrungen auszuwerten und mit den Zielkomplexen zu konfrontieren, die in den Lenkungskonzeptionen zugrunde gelegt werden.

## 2. Investitionslenkung in Ungarn

In Ungarn wurde 1968 nach langjähriger Vorbereitung der „Neue Wirtschaftsmechanismus“ eingeführt, der eine Transformation der bis dahin praktizierten zentralen Wirtschaftsplanung in ein dezentralisier tes Planungs- und Lenkungssystem bedeutete. Im Zuge dieser einschneidenden Wirtschaftsreform, die in ihren Grundzügen heute noch besteht, wurde auch die Investitionslenkung reformiert. Wie Jávorka betont, war die ökonomisch effiziente Allokation der Investitionsmittel eines der Hauptziele der Wirtschaftsreform: „Im Interesse dieses Ziels mußte man die planmäßige Lenkung der Investitionen elastischer machen, sie von bürokratischen Zügen befreien und dem Gewinn und Marktmpulsen eine größere Rolle sichern<sup>16</sup>.“

<sup>15</sup> So bei Steger (1973), S. 510 und (1975), S. 97 f., Krüper (1975), S. 14 f.

<sup>16</sup> Jávorka (1972), S. 138.

Die Forderung nach einer engeren Verknüpfung der Investitionsentscheidungen mit dem Markt und dem Gewinn implizierte folgerichtig eine Dezentralisierung der Entscheidungen, bedeutete jedoch keinen Verzicht auf staatliche oder zentrale Lenkung. Die Regierung oder in ihrem Auftrag das staatliche Plankomitee entscheiden unmittelbar über Neugründungen und über bedeutende Erweiterungen bestehender Betriebe (sog. Einzelgroßinvestitionen). Ferner entscheidet die Regierung im Falle der „Zielgruppeninvestitionen“ über die Realisierung einer homogenen Gruppe von Investitionen und überlässt innerhalb dieses Rahmens die Detailentscheidungen den Fachministerien. Schließlich gehören zum Bereich der zentralen Investitionsentscheidungen der Ausbau der Infrastruktur und die Gruppe „sonstige staatliche Investitionen“. Der Anteil der zentral entschiedenen Investitionen betrug im Zeitraum des IV. Fünfjahresplanes (1971 - 75), auf den wir uns im folgenden beziehen, ca. 46 %, während die anderen 54 % von den Betrieben geplant und realisiert wurden<sup>17</sup>. Diese dezentralen Investitionsentscheidungen wurden und werden jedoch zentral gelenkt, wobei die selektive Kreditpolitik das Hauptlenkungsinstrument darstellt.

Investitionsplanung und -lenkung sind in die staatliche gesamtwirtschaftliche Planung integriert. Die Planung gliedert sich in den Langfrist- oder Perspektivplan, den mittelfristigen Fünfjahresplan und den kurzfristigen Einjahresplan. Der Fünfjahresplan gilt dabei als Hauptsteuerungsinstrument. In ihm werden Hauptaufgaben und Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung, gegliedert nach Regionen, Sektoren und Zweigen und die Proportionen von Konsum und Akkumulation sowie von privatem und kollektivem Konsum mittelfristig festgelegt<sup>18</sup>. Die Investitionsplanung ist in den Fünfjahresplan integriert, indem die Verteilung der geplanten Akkumulationsquote auf die einzelnen Regionen, Sektoren und Zweige nach Maßgabe der geplanten Entwicklungsziele vorgenommen wird. So sollten im IV. Fünfjahresplan die Industrieproduktion um 32 - 34 %, die landwirtschaftliche Produktion dagegen nur um 15 - 16 % wachsen. Die Einbindung der Investitionslenkung erfolgte in Abhängigkeit von diesen Zuwachsraten. Demgemäß entfielen laut Plan 41,4 % der Investitionssumme auf die Industrie und 13,8 % auf die Land- und Forstwirtschaft, während der Rest auf die sogenannten produktiven und nichtproduktiven Dienstleistungen verteilt wurde<sup>19</sup>.

Wie und nach welchen Kriterien sind innerhalb der geplanten sektoralen Quoten einzelne Investitionsvorhaben auf verschiedene Verwendungsrichtungen zu lenken? Werden die Investitionsentscheidungen ge-

<sup>17</sup> Vgl. Gadó (1975), S. 15.

<sup>18</sup> Vgl. Wang (1975), S. 106 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Gadó (1975), S. 16.

mäß den sektoralen und branchenbezogenen Entwicklungszielen der Fünfjahresplanung ausgerichtet und getroffen, so bedeutet dies noch keine Gewähr dafür, Fehlentwicklungen zu vermeiden. Es ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklungsziele nur als grobes Entscheidungskriterium fungieren können, zumal keine zentrale Detailbilanzierung durchgeführt wird. Ferner sind divergierende Entwicklungen zwischen den politisch gesetzten und den Entwicklungszielen zugrunde gelegten Bedarfsstrukturen einerseits und den zukünftig sich ergebenden, realen Bedarfsstrukturen andererseits wahrscheinlich. Wenn aber die „Anerkennungsfunktion“ der Märkte wirken soll, die investierten Aufwendungen also über Markterlöse zu erwirtschaften sind, wie es in Ungarn mit Ausnahme der Infrastrukturinvestitionen konzeptionell angestrebt wird, dann werden im Falle einer Fehleinschätzung der realen Bedarfe Fehlentwicklungen und somit Verluste programmiert. Nimmt man dagegen an, daß sich die zentralen Lenkungsinstanzen an den zu erwartenden Bedarfen ausrichten, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer zentralen Lenkung. In diesem Falle wären die zentrale Planung und Lenkung im Ergebnis identisch mit einer Marktorientierung und Marktsteuerung; der bürokratische Lenkungsaufwand würde sich erübrigen.

In Ungarn versucht man, dieses „Lenkungsdilemma“ durch eine Mischung aus Plan- und Marktorientierung zu lösen. Die zentralen und dezentralen Investitionsentscheidungen sollen sowohl an den Zielen des Entwicklungsplans als auch an Marktsignalen orientiert werden. Die Relevanz dieses Vorhabens kann implizit aus den geltenden Regelungen und Verordnungen abgeleitet werden. Im Bereich der von zentralen Instanzen direkt entschiedenen Investitionen dominiert die Ausrichtung an den Entwicklungszielen, bei deren Festlegung vermutlich primär politische Kriterien zum Zuge kommen dürften. Daneben werden von den zentralen Instanzen aber auch Rentabilitäts- und somit Markterfordernisse berücksichtigt. Dies kann aus der Tatsache geschlossen werden, daß die Betriebsleiter nach Inbetriebnahme der zentral geplanten, realisierten und aus dem Staatshaushalt finanzierten Großinvestitionen in der Regel verpflichtet sind, die investierten Geldbeträge zu erwirtschaften und nach Ablauf von 10 Jahren zurückzuzahlen, was nur gelingen kann, wenn im Zeitpunkt der Planung der Investitionen die Bedarfsentwicklung berücksichtigt, richtig antizipiert und somit die Investitionsentscheidungen nachträglich vom Markt anerkannt werden. Gelingt dies nicht und erweist sich die Großinvestition als Fehlentscheidung, gehen die entstehenden Verluste zu Lasten des Staatshaushaltes. Die Markt- und Rentabilitätsorientierung wird ferner aus der Indexformel ersichtlich, nach der zentrale Investitionsobjekte und deren Varianten zu prüfen und auszuwählen sind. Gemäß dieser Formel wird der erwartete Nettoertrag einer Variante dem einmaligen Aufwand gegenübergestellt.

Der Index zeigt an, wie oft dieser Aufwand innerhalb einer Periode von 15 Jahren bei einem Zinssatz von 12 % erwirtschaftet wird. Die Häufigkeit des Aufwandsumschlags wird demnach als Kriterium der volkswirtschaftlichen Effektivität der Investitionen berücksichtigt<sup>20</sup>.

Im Bereich der dezentral getätigten Investitionen sind die Entscheidungen überwiegend marktorientiert. Die Betriebe initiieren und planen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs die Erhaltungs-, Rationalisierungs- und kleineren Erweiterungsinvestitionen. Die Finanzierung erfolgt aus Eigenmitteln, Bankkrediten und staatlichen Dotationen. Zur Eigenfinanzierung ist ein Investitionsfonds einzurichten, in den 60 % der Abschreibungsbeträge und Teile des Gewinns abgeführt werden können. Bei den „finanziellen Außenquellen“ bilden die Bankkredite den größten Posten. Die Summe der bereitzustellenden Investitionskredite wird im Fünfjahres- und im Jahresplan festgelegt. Die Vergabe von Bankkrediten ist an bestimmte Bedingungen gebunden. Danach muß ein Teil der Investitionskosten — in der Regel 30 % — aus Eigenmitteln finanziert werden, und die geplante Investition soll eine für einzelne Sektoren jeweils durch kreditpolitische Richtlinien festgelegte Mindestrentabilität garantieren. Die Kreditgesuche werden von den Banken nach einem Index gestaffelt, der die erwartete Kapitalrentabilität und die Kreditlaufzeit berücksichtigt. Diese Selektion der Kredite ist notwendig, weil die Kreditsumme nach Maßgabe der Entwicklungsziele im Fünfjahresplan kontingentiert wird. Neben der Kapitalrentabilität wird außerdem die Konformität der Investition mit den Entwicklungszielen als wesentliches Vergabekriterium berücksichtigt. Dieses Kriterium spielt eine noch wesentlichere Rolle bei der Gewährung von Mitteln aus dem Staatshaushalt, wobei ein bedeutender Teil dieser Unterstützungen zur „Überwindung von Allokationsspannungen“ verwendet wird, die im Zuge der Realisierung des Fünfjahresplanes entstehen<sup>21</sup>.

Zusammengefaßt ergibt sich bezogen auf den Zeitraum des IV. Fünfjahresplanes folgendes Bild der Investitionsplanung und -lenkung:

Nahezu die Hälfte der Investitionen (ca. 46 %) wurde von zentralen Instanzen geplant, realisiert und finanziert. Die anderen 54 % wurden dezentral, im Zuständigkeitsbereich der Betriebe entschieden. Da ca. 45 % dieser dezentralen Investitionen aus sogenannten Außenquellen finanziert wurden, standen den zentralen Lenkungsinstanzen mittels der selektiven Kreditpolitik und der Zuwendungspolitik von Mitteln des Staatshaushalts wirksame Lenkungsmittel zur Verfügung. Unterstützt wurde die Investitionspolitik noch durch eine Reihe anderer direkter

<sup>20</sup> Diese Formel scheint allerdings in der Praxis nur eine geringe Bedeutung zu spielen. Vgl. Gadó (1975), S. 19.

<sup>21</sup> Deák (1975), S. 97 ff.

oder indirekter Regulatoren, wie z. B. der Preis- und Zinspolitik, der Forschungs-, Materialkontingentierungs- und der Außenhandelspolitik. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß in der Praxis wegen der engen personellen und finanziellen Verflechtung zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungsbereichen, die vor allem Folge des Staatseigentums an den Produktionsmitteln war und ist, auch die Trennung zwischen zentraler und dezentraler betrieblicher Planungs- und Investitionsautonomie vielfach aufgehoben wurde. Wie Soós hervorhebt, spielten in der praktischen Investitionspolitik sogenannte „gemischte Entscheidungen“ eine überragende Rolle, denn auch im Neuen Wirtschaftsmechanismus sei die hierarchische Subordination der Betriebe unter die Entscheidungs- und Lenkungsbefugnis der zentralen Instanzen, speziell der Zweigministerien, erhalten geblieben<sup>22</sup>.

Solange die Betriebsdirektoren von den übergeordneten Fachministrien ernannt und abberufen werden, ist auch nicht mit einer Änderung der Subordinationshierarchie zu rechnen. Aufgrund der Vermengung der zentralen und dezentralen Entscheidungskompetenzen kann das ungarische System auch nicht eindeutig einer bestimmten Lenkungskonzeption zugeordnet werden. Es repräsentiert eine, die institutionell vorgegebenen Kompetenzbereiche vielfach durchkreuzende, Mischung von direkter und indirekter Lenkung.

Wie sieht nun die Bilanz der ungarischen Investitionspolitik aus? Betrachtet man die Entwicklung des gesamten Investitionsvolumens innerhalb des sozialistischen Sektors während der Periode des IV. Fünfjahresplanes, so fallen besonders die Differenzen zwischen Plangrößen und Istergebnissen einerseits und die Schwankungen der jährlichen Wachstumsraten der Istantwicklung andererseits auf. Das gesamte Istvolumen überstieg den Planansatz von 1971 - 75 um 15 - 20 %. Im einzelnen stieg das Volumen 1971 ungeplant hoch um 11,2 Mrd. Forint auf 100,7 Mrd., 1972 dann nur um 2,4 auf 103,1 Mrd., 1973 um 5,1 auf 108,2 Mrd., 1974 um 11,8 auf 120 Mrd. und 1975 schließlich ungeplant hoch um 22 auf 142 Mrd. Forint<sup>23</sup>. Die Planabweichung wurde speziell 1975 deutlich, wo der geplanten Steigerung des realen Investitionsvolumens von 6 % gegenüber 1974 ein realer Anstieg von 14 %, nominell sogar von 17,5 % gegenüberstand. Diese in Ungarn als „Überinvestierung“ beklagte Entwicklung führte auch zu stabilitätspolitisch unerwünschten Ergebnissen. So stiegen 1975 die Preise trotz einer umfassenden staatlichen Preisregulierung bei den Investitionsgütern um 3 - 4 %, bei den Industriegütern dagegen um 11 %<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Soós (1975), S. 109 f.

<sup>23</sup> Vgl. Deák (1975), S. 99; ferner Budapest Rundschau (1976), S. 8.

<sup>24</sup> Vgl. Budapest Rundschau (1976), S. 8.

Im Verein mit der Überinvestierung wurden und werden die langen Durchführungszeiten und die hohe Zahl der unvollendeten Investitionen bemängelt. Bei der Durchführung der Investitionen traten häufig unvorhergesehene Engpässe auf, wodurch die Fertigstellung der Vorhaben verzögert wurde. Die durchschnittliche Durchführungszeit für Großinvestitionen soll in Ungarn ca. 6 Jahre betragen, während man in den westlichen Marktwirtschaften für vergleichbare Großprojekte durchschnittlich 2 - 3 Jahre veranschlagt<sup>25</sup>. Die unrationelle Kapitalbindung zeigte sich ferner am Bestand an unvollendeten Investitionen, der Ende 1975 ca. 118 Mrd. Forint betrug, was nahezu dem gesamten geplanten Investitionsvolumen dieses Jahres entsprach.

Wenngleich die Investitionspolitik im Rahmen des Neuen Wirtschaftsmechanismus erfolgreicher war als in der vorangegangenen Praxis der umfassenden zentralen Wirtschaftsplanung<sup>26</sup>, blieben auch hier deutliche Abweichungen der Istentwicklung vom Leitbild der planmäßigen Proportionierung der Wirtschafts- und Investitionsprozesse, das in etwa die eingangs genannten allokativen- und stabilitätspolitischen Zielkomplexe umgreift, immanenter Bestandteil der Wirtschaftslenkung. Diese auch von ungarischen Ökonomen als unbefriedigend empfundene Bilanz ist Ausdruck dafür, daß Allokation und Koordination der Investitionsvorhaben nur unzureichend gelangen.

Im folgenden sollen die wesentlichen Schwierigkeiten einer zentralen Lenkung und Koordination der Investitionen erörtert werden. Hierbei wird von den institutionellen Rahmenbedingungen ausgegangen, wie sie in den oben dargestellten Vorschlägen zur direkten Investitionslenkung vorgesehen sind. Abgesehen von der Form der lenkungspolitischen Willensbildung entsprechen diese Bedingungen in groben Zügen der ungarischen Lenkungsform, so daß die Schlußfolgerungen auch zur Erklärung der ungarischen Allokationsprobleme herangezogen werden können.

#### IV. Koordinierungsprobleme

Das wesentliche Kennzeichen einer direkten Investitionslenkung besteht im Gegensatz zur indirekten marktkonformen Investitionslenkung darin, daß die unmittelbare Abstimmung der Investitionsentscheidungen zwischen den dezentral agierenden Einheiten, also zwischen Anbietern und Nachfragern, durchbrochen wird. An die Stelle der spontan ablaufenden Marktkoordination tritt die zentrale Koordination der Entschei-

<sup>25</sup> Vgl. Wessely (1975), S. 136.

<sup>26</sup> Die zyklischen Schwankungen des Investitionsvolumens waren im Neuen Wirtschaftsmechanismus geringer als im zentral-administrativen Plansystem. Die Gründe hierfür untersucht Soós (1975).

dungen, d. h. die Plankoordination. Wie wir oben am Beispiel einiger Vorschläge gesehen haben, soll mit Hilfe der direkten Lenkungskonzeption eine marktersetzende ex-ante-Planung und Koordination der Investitionsprozesse erreicht werden; die direkte Investitionslenkung intendiert also eine vorwegnehmende Koordination von Wirtschaftsprozessen, speziell von Investitionsentscheidungen, hinsichtlich eines erwünschten Sollzustandes. Dieses Vorhaben verlangt einen Überblick über die vorgesehenen Einzelinvestitionen und, was noch wichtiger ist, über die Verflechtungsbeziehungen, die zwischen diesen Einzelinvestitionen bestehen. Die Lösung des Koordinationsproblems erfährt die eigentliche Schwierigkeit dadurch, daß Investitionsentscheidungen, gerade wenn es sich um die volkswirtschaftlich wichtigen Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen handelt, neues Wissen verkörpern, das teilweise erst während der Durchführung, also im Prozeß der laufenden Anpassung und im Zuge von Versuch und Irrtum, verfügbar wird.

Der Vereinfachung halber wollen wir zunächst unterstellen, daß die zentralen Lenkungsinstanzen bei der Koordination der Investitionsvorhaben lediglich vorhandenes Wissen zu berücksichtigen haben und dieses Wissen auch unverfälscht übermittelt bekommen. Zur Veranschaulichung des Koordinationsproblems ist es sinnvoll, sich die volkswirtschaftlichen Produktionsprozesse in Form eines Güterstroms vorzustellen, der sich in Richtung auf Konsumgutreife bewegt. Investitionen bedeuten Rückversetzungen von Produktionsfaktoren in Verwendungen, die zeitlich und örtlich weiter vom Konsum entfernt sind. Als Folge derartiger Rückversetzungen verlängert sich die Ausreifungszeit der Produktionsprozesse<sup>27</sup>. Welche Interdependenzen sind im Prozeß der Koordination der Investitionsvorhaben von den zentralen Lenkungsinstanzen zu beachten?

Die geplanten Investitionsvorhaben sind auf der horizontalen und der vertikalen Ebene abzustimmen. Im Zuge der horizontalen, die sachlichen Beziehungen berücksichtigenden Koordination geht es darum, die komplementären Beziehungen zwischen einzelnen Investitionsvorhaben zu erkennen und zu planen. Werden einzelne Investitionen von zentralen Instanzen genehmigt und in Angriff genommen, während gleichzeitig Komplementärinvestitionen übersehen oder abgelehnt werden, ist der ökonomische Effekt der durchgeföhrten Investitionen minimal. Für die zentralen Instanzen ist es eine außerordentlich schwierige Aufgabe, die komplementären Beziehungen, die sich über verschiedene Stufen, Branchen, Sektoren und entsprechend unterschiedliche Zuständigkeitsbe-

<sup>27</sup> Vgl. Eucken (1954), S. 223 ff. und S. 263 ff. Zum folgenden auch Müller (1958), S. 90 ff.

reiche erstrecken, vollständig zu erkennen. Sie können sich dabei auch nur beschränkt auf bisherige und bekannte Verflechtungswerte stützen, da neue Investitionen jeweils neue Verflechtungen implizieren<sup>28</sup>.

Neben den komplementären Beziehungen ist das zeitliche Ineinander greifen der Investitionen zu berücksichtigen. Zur Durchführung von Investitionen werden Ressourcen benötigt, deren Zulieferung sicherzustellen ist. Deshalb sind zunächst die Investitionsbedarfe von Zulieferungsbetrieben zu erfassen. Reichen die vorhandenen Kapazitäten dieser Betriebe nicht aus, um die Bedarfe bei den Primärinvestitionen zu befriedigen, sind hier zunächst Neuinvestitionen einzuplanen. Die Fertigstellung neuer Kapazitäten und damit die Sicherung von Zulieferungen beanspruchen eine bestimmte Ausreifungszeit, die wiederum entsprechende zeitliche Verschiebungen bei der Investitionsplanung der empfangenden Produktionsstufen bedingen. Aber selbst wenn es gelingen sollte, die für geplante Investitionsvorhaben benötigten Bedarfe an Ressourcen exakt zu ermitteln und deren Produktion sicherzustellen, wäre dies noch keine Gewähr für die Beseitigung von Engpässen, denn in der Regel konkurrieren auch laufende, nicht als Investitionen eingestufte oder angemeldete Produktionszwecke um die knappen Ressourcen.

Da in den Vorschlägen einer direkten Investitionslenkung keine vollständige zentrale Planung und Bilanzierung der gesamten Wirtschaftsprozesse angestrebt wird, kann das zentrale Planungs- oder Lenkungsamt auch keine vollständigen und lückenlosen Informationen über solche konkurrierenden Nachfragen haben. Sein Informationsstand ist also selbst bei einer Erfassung sämtlicher geplanter Investitionsvorhaben unvollständig und unsicher, weil die Konkurrenz der laufenden, nicht als Investition eingestuften Produktionszwecke unbeachtet bleibt. Aufgrund dieses Sachverhaltes wird man die mit der Investitionslenkung verbundene Erwartung über einen besseren Informationsstand zu relativieren haben. So erwartet Zinn, daß die mit der „Investitionserfassung verbundene Übersicht über die Investitions- und Kapazitätsentwicklung der Wirtschaft auch eine raschere Information über (drohende) Überkapazitäten und Engpässe als der Markt (ermöglicht), dessen Daten erst nach Ausreifung der Investitionen Fehlentwicklungen indizieren“<sup>29</sup>.

Diese Hoffnung könnte nur dann erfüllt werden, wenn die Lenkungsinstanzen einen vollständigen Überblick über sämtliche Investitionsvorhaben und deren Verflechtungen, über sämtliche vorhandenen Kapazi-

<sup>28</sup> Der hohe Aggregationsgrad der Informationen in den Verflechtungsmodellen schränkt hierbei deren Anwendung ein. Zu Planungsproblemen und -methoden in Ungarn vgl. Ganczer (1973), S. 43 ff.

<sup>29</sup> Zinn (1973), S. 305.

täten und über alle geplanten Produktionsziele aller nicht-investierenden Betriebe der gesamten Volkswirtschaft hätten. Es ist offensichtlich, daß diese Transparenz in lenkungstheoretischer Hinsicht nur dann bestehen kann, wenn die gesamten Wirtschaftsprozesse zentral durchgeplant und bilanziert würden. Zu der gleichen Folgerung kommt Welter aufgrund seiner Analysen der Fehlentwicklungen in der deutschen Kriegswirtschaft: „Aber ohne Vorliegen einer Übersicht über alle Programme ist eine fundierte Investitionsplanung überhaupt nicht möglich. Ohne Kenntnis sämtlicher Endprodukte, die erzeugt werden sollen, und ohne Kenntnis aller konkurrierenden Programme für Endprodukte und sämtlicher Produktionsmittel aller Stufen bleibt insbesondere jede Investitionsplanung, die viele für eine selbständige Spezialaufgabe halten, leichtfertiges Pfuschwerk<sup>30</sup>.“

Durch die jahrzehntelangen Erfahrungen in den sozialistischen Ländern ist hinreichend belegt, daß es für die Lenkungsinstanzen selbst bei zentraler Planung der Wirtschaftsprozesse unmöglich ist, eine derartige Übersicht zu bekommen, weshalb Fehlentwicklungen und unvorhergesehene Engpässe in Produktionsprozessen an der Tagesordnung sind<sup>31</sup>. Solche Fehlentscheidungen sind deshalb auch bei einer direkten Investitionslenkung zu erwarten, die auf einem vergleichsweise unvollständigeren Informationsstand basiert.

In den bisherigen Ausführungen wurde unterstellt, daß es sich bei der Erfassung der geplanten Investitionsvorhaben um bekanntes und zugängliches Wissen handele, das zudem tatsachengerecht an die zentralen Lenkungsinstanzen weitergegeben werde. Mit dieser Prämisse wurde das Koordinationsproblem in mehrfacher Hinsicht vereinfacht: Denn einmal müssen die Interessen der dezentralen Entscheidungsträger berücksichtigt werden. Es ist anzunehmen, daß die Informationen bei der zentralen Erfassung und Aggregation gemäß den Interessen der jeweiligen Investoren manipuliert und verfälscht werden, worauf wir an späterer Stelle noch zurückkommen werden.

Andererseits repräsentieren Investitionsvorhaben vielfach neues innovatives Wissen, das zum Zeitpunkt der Investitionsplanung nur unvollständig oder noch nicht verfügbar ist. Das zur Durchführung der Investitionen und zur Abstimmung mit Zulieferern und Abnehmern notwendige Wissen ergibt sich teilweise erst in der Realisierungsphase, also im Zuge von Fehlschlägen und Lernprozessen, von laufenden Umstellungen und neuen Verfahrensweisen, die als Reaktion auf nicht vorhersehbare Probleme erarbeitet werden<sup>32</sup>. Solche Anpassungen bei einzelnen Investitio-

---

<sup>30</sup> Welter (1954), S. 60.

<sup>31</sup> Vgl. Soós (1975), Hahn (1967), S. 201 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Röpke (1976), S. 232 f.

nen an neue Probleme erfordern jedoch auch Umstellungen bei den Zulieferern, die wiederum auf andere Wirtschaftseinheiten und Stufen weiterwirken, bedingen also laufende Enttäuschungen früherer Pläne und laufende Veränderungen geplanter Verflechtungen. Die spontanen Störungen sind in der Phase der Planung oder der vorwegzunehmenden Koordination nicht absehbar, weil das Wissen sowohl über die sich stellenden Probleme als auch über die Problemlösungen noch nicht vorhanden ist. Die zentrale Koordination muß deshalb Stückwerk bleiben, und es ist wahrscheinlich, daß sie von spontanen dezentralen Anpassungen unterlaufen und ständig überholt wird. Wollte man diese spontanen Abstimmungen und Anpassungen verhindern und die dezentral erarbeiteten Problemlösungen zentral erfassen, verwerten und planmäßig abstimmen, würde das eine laufende Korrektur der zentralen Pläne mit entsprechenden Anpassungsveränderungen erfordern. Die spontanen Anpassungen würden also dann lediglich eine Stufe höher auf die Ebene der zentralen Instanzen verlagert. Der Anspruch der Planmäßigkeit bestünde nur noch in verbaler Form. Für eine direkte Investitionslenkung gilt deshalb im selben Maße jene Beschränkung, die auch das Vorhaben einer zentralkoordinierten Einführung von Neuerungen charakterisiert: „Die zentrale Koordination der Produktion neuen Wissens und der Einführung und Durchsetzung dieses Wissens im Wirtschaftssystem in Form von Produkt- und Verfahrensneuerungen scheint bereits an der Lösung des Informationsproblems zu scheitern. Im Umfang der Zentralisierung ökonomischer Aktivitäten sinken die Möglichkeiten, wirtschaftliche Entwicklung durch Produktion und Ausbreitung neuer Ideen zu erreichen“<sup>33</sup>.

## V. Probleme der lenkungspolitischen Willensbildung

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf planungs- und lenkungstechnische Probleme und gehörten insofern in den Bereich einer Theorie der rationalen Lenkung von Wirtschafts-, speziell von Investitionsprozessen. Neben einer primär entscheidungslogisch orientierten Theorie der rationalen Lenkung, in deren Aufgabenbereich z. B. die Entwicklung von Optimierungsmodellen gehört, ist jedoch eine Theorie der praktischen Lenkung notwendig. Hierbei geht es nicht um den Nachweis, was lenkungstechnisch rational oder wünschenswert wäre, sondern was praktisch möglich ist. Es ist also danach zu fragen, wie Entscheidungen über Lenkungsziele und den Einsatz von Mitteln zustande kommen, welche Interessen in den Entscheidungsprozessen wirksam und welche durchgesetzt werden, wie Informationen gesammelt, verarbeitet und weitergeleitet werden. Lenkungsinstanzen treffen ihre Entscheidungen

<sup>33</sup> Röpke (1976), S. 234.

nicht in einem interessenfreien Raum, sondern immer innerhalb eines politischen Kräftefeldes und innerhalb eines Netzes institutioneller Bedingungen und sozialer Beziehungen, die wiederum die Möglichkeiten rationalen Handelns beschränken. Diese Erkenntnis findet aber in der Mehrzahl der planungs- und lenkungstheoretischen Ansätze und Konzeptionen aufgrund der entscheidungslogischen Perspektive nicht die notwendige Beachtung, woraus sich der technokratische Optimismus erklärt, dem auch die Befürworter der Investitionslenkung aufsitzen. Deren Optimismus wird zusätzlich von der in den Vorschlägen immer wieder durchschimmernden Hoffnung getragen, daß mit der Eindämmung der privaten Kapitalinteressen und der beklagten Profitorientierung sowie mit der stärkeren Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an den Entscheidungsprozessen auch die Orientierung an „gesellschaftlichen“ Interessen oder Bedürfnissen sukzessive die Oberhand gewinnen würde. Der geringe Realitätsbezug solcher Vorstellungen wird offensichtlich, wenn erkannt und berücksichtigt wird, daß der im Rahmen einer Investitionsplanung und -lenkung ablaufende Willensbildungs- und Kontrollprozeß politischen Charakter hat.

Diese Prozesse unterliegen deshalb den Eigenarten politischer Entscheidungsprozesse, weil mit dem Übergang von der Marktallokation zu einer „demokratischen Planung und Lenkung“, wie er in den Konzeptionen vorgesehen ist, die Willensbildung über die Ressourcenallokation vom wirtschaftlichen in das politische Teilsystem verlagert wird. Sobald die Entscheidungskompetenzen über die Lenkung der Ressourcen von den dezentralen Entscheidungsträgern, also den jeweiligen Anbietern und Nachfragern, losgelöst und an zentrale Lenkungsinstanzen — seien es parlamentarisch legitimierte Gremien, Wirtschafts- und Sozialräte oder Planungsfunktionäre — delegiert werden, folgen die so zustande kommenden Entscheidungen den spezifischen Merkmalen und Eigenarten politischer Entscheidungsprozesse, die von jenen der Marktprozesse abweichen. Die Analyse der Investitionslenkung wird deshalb auch auf Erklärungsansätze der politischen Theorie zurückgreifen müssen.

Im folgenden wird das Modell eines politischen Systems zugrunde gelegt, wie es von *Easton* entwickelt worden ist. Nach *Easton* besteht das besondere Merkmal politischen Handelns in der autoritativen Allokation von Werten für die Gesellschaft<sup>34</sup>. Die Verteilung von Werten ist autoritativ, weil sie durch den Rückgriff auf legitime physische Gewalt durchgesetzt werden kann. Die den politischen Entscheidungsinstanzen zustehende Kompetenz, bindende und gebietssouveräne Entscheidungen zu treffen, wodurch die Outputseite des politischen Systems charakterisiert wird, garantiert eine reibungslose Durchführung der Entscheidungen.

---

<sup>34</sup> Vgl. *Easton* (1965), S. 21.

Damit ist das politische System noch nicht vollständig beschrieben, denn die Output-Entscheidungen repräsentieren in aller Regel einen Kompromiß zwischen verschiedenen Interessen. Die Prozesse der Konflikthandhabung und der Konsensbildung sind deshalb charakteristische Merkmale der Phase der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. An die politischen Entscheidungsträger werden miteinander rivalisierende Forderungen in Verbindung mit verschiedenen Formen der Unterstützung gerichtet, womit Easton die beiden Variablen der Inputseite des politischen Systems beschreibt. Forderungen sind Ausdruck von Interessentenwünschen bezüglich der Outputleistungen. Sie werden zusammen mit Unterstützungen, wie z. B. Wahlstimmen, Geldzahlungen oder sonstigen Vergünstigungen, an politische Instanzen herangebracht und im Zuge politischer Auseinandersetzungen zu einem Output, zur autoritativen Allokation von Werten, verarbeitet.

Dieses Funktionsmodell des politischen Systems soll im folgenden der Analyse der Willensbildungsprozesse über Lenkungsziele und -mittel zugrunde gelegt werden. Der autoritativen Verteilung von Werten entspricht in den direkten Lenkungskonzeptionen die Allokation der Investitionsmittel auf verschiedene Verwendungsrichtungen. Da die Vorschläge zur Organisationsform in den einzelnen Lenkungskonzeptionen unterschiedlich ausfallen und zudem jeweils unklar bleiben, sei unterstellt, daß sowohl die Auswahl der Lenkungsinstanzen als auch die Form der Willensbildung über Ziele und Mittel der Lenkung demokratisch-pluralistischen Spielregeln und Verfahren folgen sollen. Es wird also davon ausgegangen, daß die Interessen über gewählte, ohne bindenden Auftrag handelnde Repräsentanten wahrgenommen werden und daß prinzipiell alle Individuen oder Gruppen der Gesellschaft Zugang zum politischen Willensbildungsprozeß haben, hier ihre Interessen und Bedürfnisse artikulieren, vertreten und in Konkurrenz miteinander realisieren können.

Die generelle Annahme, daß verschiedene Interessen um die Lenkung der Investitionen konkurrieren, bedarf keiner detaillierten Begründung. Investitionsentscheidungen präformieren die zukünftige Struktur und Effektivität der Wirtschaftsprozesse, sie bestimmen also zukünftige Einkommens-, Arbeits- und Lebenschancen von Individuen oder Gruppen. Es ist deshalb davon auszugehen, daß Teilinteressen, seien sie regionaler, sektoraler, branchen-, berufs- oder schichtenspezifischer Art, in den Willensbildungsprozeß einfließen.

Vielfalt, Divergenz und Dringlichkeit der Teilinteressen sind nicht an eine bestimmte Ordnung der ökonomischen Verhältnisse gebunden. Auch in sozialistischen Systemen mit überwiegend staatlichem oder gesellschaftlichem Eigentum an Produktionsmitteln muß mit der Existenz

vielfältiger und divergierender Interessen gerechnet werden. Nach *Skilling*, der die Ergebnisse der vergleichenden Gruppentheorie resümiert, gibt es keinen Zweifel, „daß die kommunistische Gesellschaft, trotz der monolithischen und homogenen Fassade, in Wirklichkeit ebenso komplex und stratifiziert ist wie jede andere und in Klassen und andere Kategorien zerfällt... Jede Gruppe hat ihre eigenen Werte und Interessen, jede ihre scharfen Unterschiede, und alle sind unvermeidlich in Konflikte mit anderen Gruppen verwickelt“<sup>35</sup>. Es ist offensichtlich, daß die Gruppentätigkeit in straff zentralisierten Gesellschaftssystemen, in denen freie Wahlen und autonome Gruppen- und Verbandsbildungen untersagt sind, besondere Formen annimmt. Interessen werden hier in Form lokärer und informeller Gruppierungen organisiert und über verschiedene nichtinstitutionalisierte Methoden der Einflußnahme durchzusetzen versucht. Diese Besonderheiten liegen in der zentralisierten Organisation der politischen Systeme in sozialistischen Ländern begründet, in denen die Mindestbedingungen des Pluralismus nicht erfüllt sind.

Würden diese Bedingungen zugelassen, z. B. in den Formen, die bei den Konzepten der Investitionslenkung vorgesehen sind, so wäre auch bei sozialistischen Eigentumsverhältnissen mit analogen Verlaufseigenschaften und Besonderheiten pluralistischer Entscheidungsprozesse zu rechnen, wie sie bisher im Rahmen westlich-marktwirtschaftlicher Gesellschaften bekannt sind.

Das prägende Merkmal pluralistisch verfaßter politischer Systeme besteht in der freien Organisation, Artikulation und Durchsetzung von Teilinteressen. Die Chancen einer erfolgreichen Wahrnehmung werden größer, wenn Interessen verbandsmäßig organisiert werden. Auch wenn die bloße Existenz von Verbänden und die Verbandsarbeit noch keine Garantie dafür sind, politische Entscheidungsprozesse gemäß den Teilinteressen beeinflussen zu können, deuten doch eine Vielzahl theoretischer und empirischer Untersuchungen darauf hin, daß pluralistisch verfaßte politische Systeme die Inputs organisierter gegenüber jenen der nichtorganisierten Interessen bevorzugt aufnehmen und intern verarbeiten<sup>36</sup>. Organisierbar sind vor allem die materiellen Interessen deutlich abgrenzbarer, homogener Gruppen, deren Mitglieder aufgrund ihrer vergleichbaren sozialen Position an der Vertretung ihrer speziellen Bedürfnisse interessiert sind<sup>37</sup>. Dagegen sind allgemeine Bedürfnisse, die bestimmte Statusgruppen nicht unmittelbar betreffen und nicht direkt zuzuordnen sind, nur schwer oder überhaupt nicht organisierbar. Hierzu sind vor allem jene Bedürfnisse zu rechnen, die im Bedarfsgruppensche-

<sup>35</sup> *Skilling* (1974), S. 20 f.

<sup>36</sup> Dies belegt *Scharpf* (1970), S. 29 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Offe* (1972), S. 135 ff.

ma von *Meißner*, *Wieczorek* und *Zinn* in den Rubriken „öffentlicher Grundbedarf“ und „öffentlicher Zusatzbedarf“ einzuordnen wären. Organisierte Interessen können in parlamentarischen Demokratien vergleichsweise besser vertreten werden, weil Verbände Wählerstimmen, Geldzuwendungen und andere Unterstützungen mobilisieren, weil sie über eigene Kommunikationsmedien die öffentliche Meinung beeinflussen und weil sie über eigene Vertreter in den Parteien und legislativen sowie exekutiven Zentren direkt repräsentiert werden können.

Die spezifische Selektivität des politischen Systems zugunsten der organisierten Interessen ist eindeutiger, je längerfristiger die politische Planung orientiert ist. Dieser Zusammenhang, der von *Scharpf* als „demokratisches Dilemma“<sup>38</sup> der politischen Planung bezeichnet wird, ergibt sich aus folgenden Gründen: Bei einer mehrjährig ausgerichteten Planung verlieren die wichtigsten politischen Einflußnahmen der nicht-organisierten Interessen, z. B. das Wahlverhalten und spontane Proteste, an Bedeutung und Durchsetzungskraft. Gleichzeitig verbessern sich die Chancen einer erfolgreichen Wahrnehmung der organisierten Interessen, weil anzunehmen ist, daß sie aufgrund des Verbandsapparates Informationsvorteile und eine längerfristige Zukunftssicherung besitzen, zumal sie sich auf spezialisierte Funktionärskader und planungstechnische Methoden stützen können.

Die bei der längerfristig orientierten Investitionsplanung zu erwartende überlegene Durchsetzungspotenz der organisierten Interessen schließt nicht aus, daß bei einer Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen auch die Interessen nichtorganisierter Wähler in Einzelfällen gleichgewichtig oder sogar vorrangig beachtet werden. Auch dann aber werden Entscheidungen über Lenkungsziele und -mittel das Ergebnis von Konfliktlösungs- und Konsensbildungsprozessen sein. Diese, die politischen Willensbildungsprozesse prägenden Merkmale gilt es im Zusammenhang mit den angestrebten Zielkomplexen zu beachten. Es ist anzunehmen, daß die im Zuge einer „demokratischen Planung und Lenkung“ zustande kommenden Entscheidungen über die Verwendung von Ressourcen keine irgendwie als optimal erachteten, den Entscheidungsrechnungen einer Planungselite entsprechenden Lösungen, sondern vielmehr den Querschnitt von Teilinteressen repräsentieren, die im einzelnen über unterschiedliche Machtpotentiale verfügen.

Deshalb ist es auch fraglich, ob das von den Befürwortern einer direkten Lenkung in Aussicht gestellte jeweilige Anspruchsniveau bezüglich der allokativen-, stabilitäts- und machtpolitischen Zielkomplexe tatsächlich erreicht werden kann. Realistischer erscheint uns die Annah-

<sup>38</sup> *Scharpf* (1970), S. 85, derselbe (1973), S. 46 ff.

me, sowohl beim allokativen politischen Ziel der vorrangigen Berücksichtigung gesellschaftlicher Bedürfnisse als auch beim stabilitätspolitischen Ziel einer gleichgewichtigen Entwicklung und schließlich beim machtpolitischen Ziel der Partizipation breiter Bevölkerungskreise an den Planungs- und Lenkungsprozessen Abstriche zu machen und jeweils ein Anspruchsniveau vorauszusetzen, das Ausdruck einer „begrenzten politischen Rationalität“ ist.

## VI. Bürokratische Restriktionen

Innerhalb des politisch gesetzten Rahmens einer Investitionslenkung, der neben der Festlegung von Lenkungszielen und -kriterien der Investitionen auch —wie oben gezeigt wurde — die Festlegung von Produktionszielen der nichtinvestierenden Betriebe, somit eine umfassende volkswirtschaftliche Rahmenplanung erfordern würde, sind detaillierende Lenkungsentscheidungen notwendig, die in den Kompetenzbereich der einzurichtenden Planungs- oder Investitionskontrollämter gehören. Diese Ämter haben die vorgesehenen Investitionen zu erfassen, die Konformität mit den politisch vorgegebenen Lenkungskriterien zu überprüfen, zu entscheiden und die genehmigten Vorhaben zu koordinieren. Es ist zu fragen, welchen informationellen und bürokratischen Restriktionen deren Handeln unterliegt.

Da bereits auf planungstechnische Anforderungen der Investitionslenkung hingewiesen wurde, soll hier das Informationsproblem in allgemeiner Weise erörtert werden. Gemäß dem „Gesetz der erforderlichen Varietät“ hat die Varietät der Planungsinstanzen der Varietät der realen ökonomischen Prozesse zu entsprechen, d. h. die realen Größen und Interdependenzen sind von den Lenkungsbehörden in Form kognitiver Verknüpfungsmuster zu reproduzieren<sup>39</sup>.

Bei dezentraler und marktkoordinierter Planung ist die Einlösung dieser Forderung vergleichsweise problemlos. Die Betriebe können sich auf die Verhältnisse einzelner Märkte und damit volkswirtschaftlicher Teilbereiche konzentrieren. Der Informationsstand beruht auf eigenen Marktforschungen. Je weiter jedoch die Entscheidungen in die Zukunft gerichtet sind, desto größer wird der Unsicherheitsgrad der Informationen, so daß das Risikomoment selbst bei einem abgrenzbaren und überschaubaren Entscheidungsfeld relativ groß ist. Die Interdependenzen auf dem volkswirtschaftlichen Feld interessieren hierbei einzelne Betriebe nicht, da die Koordination über den Marktmechanismus abläuft. Auch die staatlichen Instanzen brauchen sich über die Interdependenzen nicht

---

<sup>39</sup> Vgl. Ashby (1956), S. 202 ff., Scharpf (1973), S. 73 ff.

den Kopf zu zerbrechen, sofern ihre Eingriffe indirekter oder markt-konformer Art sind.

Dies ändert sich bei der direkten Investitionslenkung, die — soll sie nicht ein unverbindliches Rahmenwerk bleiben — in eine gesamtwirtschaftliche Produktionsplanung zu integrieren ist und gesamtwirtschaftliche Interdependenzen zu beachten hat. Bei der Informationserfassung über geplante Investitionsvorhaben sind die zentralen Instanzen auf die Mitarbeit der Betriebe angewiesen. In den Modellen zur Investitionslenkung wird die Erfassung in der Regel in Form eines Antragswesens vorgestellt. In den Investitionsanträgen sind Angaben erforderlich über Zweck, Umfang, Art, Zeitpunkt der Durchführung, Nachweis der Notwendigkeit, der Wirtschaftlichkeit der geplanten Vorhaben, ferner, soll die Informationserfassung einigermaßen ausreichend sein, Angaben über den benötigten Faktoreinsatz und über Finanzierungsmittel. Diese Angaben sind Mindestbedingungen sowohl für die Beurteilung der Konformität mit den Lenkungskriterien als auch für die Abstimmung zwischen den Investitionsvorhaben. Die Voraussetzungen für eine möglichst vollständige und sichere Wissensbasis der Lenkungsinstanzen sind nicht günstig.

Es ist damit zu rechnen, daß die Betriebe die Informationen im Sinne ihrer Eigeninteressen manipulieren. Dieses Streben dürfte aufgrund der vielen Detailinformationen und der geringen bürokratischen Kontrollmöglichkeit auch problemlos gelingen. Die Planungspraxis in den sozialistischen Wirtschaftssystemen, speziell die systemimmanente Praxis der „weichen Pläne“, liefert reiches Anschauungsmaterial für eine selektive Informationspolitik.

Daneben ist die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie zu beachten. Die einzurichtenden Investitionskontrollämter werden mit großer Sicherheit ein bürokratisches Eigenleben entwickeln. Das prägende Interesse von bürokratischen Amtsinhabern besteht in der Sicherung und der Verbesserung der eigenen Position in Verbindung mit einer Ausweitung der verwalteten Budgets. Mangels output-orientierter Leistungsbewertungskriterien steigen Ansehen und Aufstiegschancen, je größer Budget, Kompetenzbereich und unterstellter Mitarbeiterstab sind. Aufgrund der in der Bürokratietheorie allgemein vorausgesetzten und vielfach empirisch bestätigten input-orientierten Motivation der Amtsinhaber neigen Bürokratien zur Selbstvermehrung, zur unrationalen Arbeitsweise und zur mangelhaften bürokratieinternen Abstimmung der einzelnen Aktivitäten<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Vgl. Downs (1967), Niskanen (1971), ferner die Beiträge im Sammelband Mayntz (1971), hier vor allem S. 265 ff.

Das Bestreben, zusätzliche Kompetenzbereiche zu schaffen, erhöht die Aufgabenverteilung, damit aber auch die Unübersehbarkeit bürokratischer Prozesse. Die Konsequenzen einzelner Entscheidungen auf andere Abteilungen oder Ressorts können selbst innerhalb des Apparates nur unvollständig übersehen und abgestimmt werden, oder eine Koordination scheitert an egoistischen Ressortinteressen. Das Handeln innerhalb enger Ressortinteressen ist aus der Sicht einzelner bürokratischer Entscheidungsträger nur verständlich und vernünftig. Da in keiner der vorgeschlagenen Investitionslenkungskonzeptionen vorgesehen ist, daß die Konsequenzen oder negativen Folgen der zentralen Lenkungsentscheidungen direkt den jeweiligen bürokratischen Entscheidungsträgern zugerechnet werden, was auch eine finanzielle Haftung oder Verantwortung für Fehlentwicklungen implizieren würde, kann auch kein ausgeprägtes ökonomisches Verantwortungsbewußtsein seitens der Lenkungsbürokratie unterstellt werden. Deren verantwortliches Verhalten wird sich vielmehr auf die korrekte Befolgung der jeweiligen Dienstordnung konzentrieren. Bei der Überprüfung der Konformität der Investitionsvorhaben mit den vorgegebenen Lenkungskriterien ist ein schematisches und bürokratisch-korrektes Abhaken wahrscheinlich, ohne die Qualität der betrieblichen Informationen anzuzweifeln und die gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen zu beachten. Wie sollte ein Amtsinhaber auch die betrieblichen Verhältnisse und die Entwicklung auf einer Vielzahl von Märkten übersehen können? Seine Aufmerksamkeit konzentriert sich vielmehr notwendigerweise auf den eigenen, engen Zuständigkeitsbereich. Die realen Prozesse nehmen jedoch auf die per Dienstordnung gezogenen Grenzen keine Rücksicht.

Wegen der wahrscheinlichen, mangelhaften Entsprechung der bürokratischen Verknüpfungsmuster mit den realen interdependenten Verknüpfungen wird bei einer direkten Investitionslenkung das Auftreten unbeabsichtigter Folgewirkungen und Fehlentwicklungen geradezu vorprogrammiert. Die negativen Folgen der Lenkungsentscheidungen zeigen sich in der Realisationsphase, also nach Inbetriebnahme der Investitionsobjekte. Hierbei soll — wie es die Lenkungskonzeptionen vorsehen — die Anerkennungsfunktion des Marktes erhalten bleiben. Die Chancen, daß die durch zentrale Lenkung induzierten Produktions- und Investitionsstrukturen den Bedarfssstrukturen entsprechen werden, sind wegen der aufgezeigten Besonderheiten der politischen Willensbildungsprozesse und aufgrund des unsicheren und unvollständigen Informationsstandes der bürokratischen Lenkungsinstanzen nur gering, woraus folgt, daß die Gefahren der Fehlentwicklungen in Form von Investruinen, Engpässen, Ladenhütern, überlangen Ausführungszeiten und somit auch von betrieblichen Verlusten sehr groß sind.

Unabhängig von den betrieblichen Eigentumsverhältnissen wäre es daher bei einer direkten Investitionslenkung nur konsequent, wenn die politischen und bürokratischen Lenkungsinstanzen für die Konsequenzen ihrer Entscheidungen eintreten müßten, was eine „Vergesellschaftung“ der Gewinne und Verluste zur Folge hätte. Damit würden die staatlichen Budgets zu den eigentlichen Risikoträgern. Ein Bild über die dann zu erwartende mögliche Struktur der öffentlichen Budgets liefert die Ausgabenseite des ungarischen Staatsbudgets, das ein konsolidiertes Budget aller öffentlichen Haushalte darstellt. Für die Jahre 1972 und 1973, also annähernd in der Mitte des IV. Fünfjahresplans, ergab sich folgende prozentual erfaßte Ausgabenstruktur bezüglich der einzelnen Positionen<sup>41</sup>:

Ausgabenpositionen,	Anteile in %	1972	1973
1. Anlage- und Vorratsinvestitionen budgetärer Organe und LPG (einschl. Förderung des privaten Wohnungsbaus) ..	22,0	21,1	
2. Betriebssubventionen, Preisausgleich und Konsumpreisstützung .....	25,9	27,3	
3. Tilgung von Auslandsschulden, Staatsschuldverzinsung, Mietbeihilfe .....	12,3	10,0	
4. Finanzierung von öffentlichen Einrichtungen und Diensten	39,8	41,6	
davon: Sozialversicherung .....	12,1	13,6	
Gesundheitswesen .....	4,0	4,0	
Soziale Einrichtungen .....	0,6	0,6	
Unterrichtswesen .....	5,0	5,4	
Forschung und Wissenschaft .....	2,2	2,2	
Landesverteidigung .....	4,6	4,3	
Politik, Justiz .....	2,7	2,7	
Verwaltung .....	1,6	1,6	
Wirtschaftliche Ausgaben budgetärer Organe ....	5,5	5,4	
Sonstige Ausgaben .....	1,6	1,8	
5. Ausgaben insgesamt .....	100,0	100,0	

Die hier aufgeführte Ausgabenstruktur hat sich bis heute im wesentlichen nicht geändert. Vor allem die in den beiden erstgenannten Positionen zum Ausdruck kommenden relativen Größenordnungen der finanziellen Belastungen für Investitionen budgetärer Organe und für Betriebssubventionen, Preisausgleich und Konsumgüterpreisstützungen verdienen besondere Beachtung. Die stark aggregierten Größen erlauben zwar keine Aussagen über Ausgabenursache und genaue Verwendung der finanziellen Mittel; die enormen Belastungen dürften jedoch, insbesondere was die erstgenannte Ausgabenposition betrifft, das direkte Ergebnis der in Ungarn betriebenen Investitionspolitik sein. Wenngleich diese Fakten nur im Kontext der ungarischen Ordnungsbedingungen, speziell in Verbindung mit dem Staatseigentum an Produktionsmitteln,

<sup>41</sup> Zahlen für 1972 bei Wessely (1972), S. 129 und für 1973 bei Németh (1973), S. 48.

interpretiert werden können, sind sie geeignet, die Vorstellung über die wahrscheinlichen, bei einer direkten Investitionslenkung zu erwartenden budgetären Belastungen öffentlicher Haushalte weniger spekulativ erscheinen zu lassen.

### Zusammenfassung

Bei den Vorschlägen zur direkten Investitionslenkung können verschiedene Zielkomplexe unterschieden werden: das stabilitätspolitische Ziel der Sicherung einer stabilen und gleichgewichtigen Entwicklung der Wirtschaftsprozesse, das allokationspolitische Ziel einer besseren Abstimmung der Produktion privater und öffentlicher Güter in Verbindung mit einer BesserverSORGUNG mit öffentlichen Gütern und das machtpolitische Ziel einer Veränderung der Entscheidungsbefugnisse. Können diese Ziele durch direkte Investitionslenkung erreicht werden? — Dem stabilitätspolitischen Ziel steht der unvollständige und unsichere Informationsstand der zentralen Lenkungsinstanzen entgegen, wie am Beispiel der ungarischen Investitionspolitik gezeigt wird. Dem allokations- und dem machtpolitischen Ziel steht die Tatsache entgegen, daß im Zuge der lenkungspolitischen Willensbildung die organisierten Interessengruppen einen dominierenden Einfluß auf die Lenkung der Ressourcen ausüben. Werden zusätzlich die Motivationen und Interessen der Lenkungsbürokratie berücksichtigt, so sind Fehlentwicklungen größeren Ausmaßes wahrscheinlich.

### Summary

There are various objectives regarding proposals for direct investment control: with regard to stability, there is the aim of securing a stable and balanced development of the economic process; with regard to the allocation of resources, there is the aim of improving the balance of the production of private and public goods in connection with a better supply of public goods: and with regard to power politics, there is the aim of changing the basis of decision-making. Is it possible to achieve these aims by means of direct investment control? — Investment policies aiming at stability are impeded by the incomplete and uncertain level of information of the central control bodies, as is illustrated by the example of the Hungarian investment policy. Investment policies aiming either at the allocation of resources or at power politics are hindered by the fact that in the course of opinion forming relevant to controlling policies, organized interest groups exert a dominating influence on resource control. If, in addition, the motivations and interests of the control bureaucracy are taken into account, considerable failures regarding the allocation of resources are probable.

### Literaturverzeichnis

*Ashby, W. R. (1956), An Introduction to Cybernetics, London 1956.*

Beschlüsse der Jungsozialisten zur demokratischen gesamtwirtschaftlichen Planung und Lenkung auf dem Ordentlichen Bundeskongreß der Jungsozialisten in der SPD in München, abgedruckt in: H. Besters u. a., Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft? Köln 1975, S. 219 - 228.

- Budapester Rundschau 16. Februar 1976 (Bericht des Zentralamtes für Statistik), S. 8.
- Deák, A. (1975), A vállatok beraházási döntési lehetőségeiről (Entscheidungsmöglichkeiten der Unternehmen auf dem Gebiet der Investitionen), Közgazdasági Szemle, Januar (1975), S. 97 - 103.
- Downs, A. (1967), Inside Bureaucracy, Boston 1967.
- Easton, D. (1965), A System Analysis of Political Life, New York 1965.
- Eucken, W. (1954), Kapitaltheoretische Untersuchungen, 2. Auflage, Tübingen, Zürich 1954.
- Finking, G. (1975), Investitionslenkung: Anpassungsplanung oder Gestaltungsplanung?, WSI-Mitteilungen 1 (1975), S. 26 - 43.
- Gadó, O. (1975), Aktuelle Fragen der Investitionsplanung und -regelung in der Ungarischen Volksrepublik, Marketing in Ungarn, 1 (1975), S. 13 - 20.
- Ganczer, S. (1973), The Main Features of Applying Mathematical Methods in Planning in Hungary, Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, 4 (1973), S. 43 - 67.
- Gutmann, G. (1975), Ordnungspolitische Aspekte überbetrieblicher Investitionsplanung — Vereinbarkeit mit der Marktwirtschaft, in: H. Besters u. a., Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft?, Köln 1975, S. 71 - 101.
- Hahn, G. (1967), Investitionslenkung im sowjetischen Wirtschaftssystem, Stuttgart 1967.
- Hamm, W. (1976), Kollektive Investitionslenkung, Ordo, 27 (1976), S. 134 - 182.
- Issing, O. (1975), Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?, Göttingen 1975.
- Jávorka, E. (1972), Investitionspolitik in Ungarn, Österreichische Osthefte, 2 (1972), S. 137 - 148.
- Krüper, M. (1975), Investitionslenkung — ein neues Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Investitionskontrolle gegen die Konzerne?, hrsg. v. M. Krüper, Reinbek 1974, S. 7 - 18.
- Mayntz, R. (Hrsg.) (1971), Bürokratische Organisation, 2. Auflage, Köln, Berlin 1971.
- Meißner, W., N. Wieczorek und K. G. Zinn (1973), Veränderungen der Machtverhältnisse und Verbesserung der Lebensqualität, Die Neue Gesellschaft, Januar (1973), S. 56 - 60.
- Meißner, W. (1974a), Investitionslenkung, Frankfurt 1974.
- (1974b), Gesellschaftliche Rationalität und Profitmotiv. Das Ziel der Investitionslenkung, Wirtschaftsdienst, III (1974), S. 127 - 136.
- Müller, M. (1958), Staatliche Investitionslenkung in der Marktwirtschaft, Diss. Freiburg i. Br. 1958.
- Németh, N. (1973), Die Wirtschaft Ungarns 1945 - 1972 (Forschungsbericht des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche), Wien 1973.
- Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York 1971.
- Offe, C. (1972), Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft, hrsg. v. G. Kress, D. Senghaas, Frankfurt a. M. 1972, S. 135 - 164.
- Röpke, J. (1976), Der importierte Fortschritt. Neuerungsimporte als Überlebensstrategie zentralkoordinierter Systeme, Ordo, 27 (1976), S. 223 - 241.

- Scharpf, F. W. (1970), Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970.
- (1973), Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M. 1973.
- Skilling, H. G. (1974), Interessengruppen und Politik im Kommunismus: Einführung, in: Skilling, H. G., Griffiths, F., Pressure Groups in der Sowjetunion, Wien 1974, S. 13 - 25.
- Soós, K. A. (1975), A beruházások ingadozásának okai a magyar gazdaságban (Ursachen der Schwankungen der Investitionstätigkeit in der ungarischen Wirtschaft), Közgazdasági Szemle, Januar (1975), S. 104 - 111.
- Steger, U. (1973), Ökonomische Probleme der Investitionslenkung in der Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, II (1973), S. 508 - 515.
- (1975), Alternative Konzepte der Investitionsplanung — Ansatzpunkte, Probleme und Effizienzvergleich, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1 (1975), S. 71 - 102.
- Thoss, R. (1975), Ansatzpunkte einer systemkonformen Investitionslenkung, in: H. Besters u. a., Investitionslenkung — Bedrohung der Marktwirtschaft? Köln 1975, S. 125 - 147.
- Voigtländer, H. (1976), Imperative Angebotssteuerung — eine Alternative zur nachfrageorientierten Marktsteuerung?, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1 (1976), S. 20 - 54.
- Wang, P. S. (1975), Plan und Markt im ungarischen Reformmodell, in: Sozialistische Marktwirtschaften, hrsg. v. H. Leipold, München 1975, S. 104 - 128.
- Welter, E. (1954), Falsch und richtig planen. Eine historische Studie über die deutsche Wirtschaftslenkung im zweiten Weltkrieg. Heidelberg 1954.
- Wessely, K. (1975), Investitionslenkung in Ungarn, in: Sozialistische Marktwirtschaften, hrsg. von H. Leipold, München 1975, S. 129 - 148.
- Zinn, K. G. (1973), Investitionskontrollen und -planung, Wirtschaftsdienst, VI (1973), S. 301 - 307.