

Lenel, H. O.

Article — Digitized Version

Das Kohlenanpassungsgesetz - Quelle des Wachstums und der Gesundung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lenel, H. O. (1968) : Das Kohlenanpassungsgesetz - Quelle des Wachstums und der Gesundung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 11, pp. 636-647

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133906>

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.

Das Kohleanpassungsgesetz — Quelle des Wachstums und der Gesundung?

Prof. Dr. H. O. Lenel, Mainz

Das Kohleanpassungsgesetz¹⁾ ist erlassen worden, um mit der Strukturkrise des deutschen Steinkohlenbergbaus fertig zu werden. Die Ursachen dieser Krise können nicht voll verstanden werden, wenn man nicht mehr als sieben Jahrzehnte, bis zur Gründung des Kohlsyndikats, zurückgeht. Für ein Urteil über das Kohleanpassungsgesetz genügt es dagegen, die Vorgänge ab 1958 zu studieren. Man bemerkt dann, daß die derzeitige Bundesregierung eine schwere Hypothek übernommen hat. Freilich ist ihren Vorgängerinnen nicht — wie das in den einschlägigen Bundestagsdebatten und in der Öffentlichkeit, vor allem durch Vertreter des Kohlenbergbaus, immer wieder geschehen ist — vorzuwerfen, sie hätten zu wenig getan. Der Umfang der Hilfsmaßnahmen für den Kohlenbergbau war eher zu groß als zu klein²⁾. Aber man hat Flickwerk betrieben, und man hat sich dabei immer wieder von politischen Pressionen beeinflussen lassen. Karl Schiller hat in der Bundestagsdebatte vom 3. April 1968 diese Art des Vorgehens prägnant dargestellt: „Eine Kohlenkrise, dann gibt es Krach, dann gibt es noch einmal wieder einen politischen Termin, und dann müssen wir alle zur Kasse schreiten. Das ist das Geheimpapier, das jene in der Schublade haben, ... die einfach so weitermachen wollen und auf die nächste Subventionsrunde hoffen³⁾“. Damit soll jetzt — endlich — Schluß gemacht werden. Auf lange Sicht zweckmäßige Anpassungen sind nötig, nicht unter dem Druck des Tagesgeschehens bewilligte Subventionen.

UMSTRITTENE FÖRDERRICHTZAHL

Die Bundestagsdebatten vom 8. November 1967 und 3. April 1968 verschaffen einen guten Überblick über die den Kohlenbergbau betreffenden Vorgänge nach 1957 und über die Ursachen der Fehlschläge der bisherigen Politik. Die Hoffnung auf die Erfüllung der Forderung nach einer Förderrichtzahl, etwa jenen ominösen 140 Millionen Tonnen je Jahr, trug dazu

bei, daß die nötige Anpassung der Förderung an die Nachfrage immer wieder hinausgeschoben wurde. Die Bundesregierung hat zwar nach meiner Kenntnis diese Forderung nie förmlich akzeptiert, aber sie hat ihr zumindest nicht energisch genug widersprochen. Die in den Bundestagsdebatten vernachlässigte Quotenpolitik der Syndikate, durch die alle Zechen gleichmäßig beschäftigt werden sollten, hat den Prozeß des Ausscheidens der schlechtesten Zechen unnötig verzögert und dafür gesorgt, daß mangels zureichender Beschäftigung auch die guten Zechen in Schwierigkeiten kamen. Die Produktionsverfahren sind zwar in dem zu betrachtenden Zeitraum erheblich verbessert worden. Interessanterweise stieg die Schichtleistung unter Tage plötzlich stark, nachdem der Kohlenbergbau nach vielen Jahrzehnten einer monopolistischen Stellung den frischen Wind des Wettbewerbs zu spüren bekam. 1957 betrug die durchschnittliche Leistung je Mann und Schicht unter Tage 1,6 t, 1967 aber fast 3,4 t. Bei der Beurteilung beider Zahlen ist freilich zu bedenken, daß es sich um Durchschnitte handelt, die durch das — wegen der erwähnten Syndikatspolitik allerdings verlangsamte — Ausscheiden ungünstig arbeitender Zechen und durch Mechanisierungsmaßnahmen beeinflusst sind. Da bei einer Mechanisierung die Arbeitskosten nicht ersatzlos wegfallen, kann von der Veränderung der Schichtleistung nicht ohne weiteres auf die Entwicklung der Förderkosten geschlossen werden. Andererseits dürften durch eine weitere Konzentration⁴⁾ der Förderung auf die am besten arbeitenden Zechen wie auch durch

1) Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15. Mai 1968, Bundesgesetzblatt 1968 I, S. 365 ff.

2) Vgl. die Aufzählung der getroffenen Maßnahmen und ihrer Kosten in den Bundestagsdebatten am 8. November 1967 und 3. April 1968, vor allem auf den S. 6660 und 8687 der veröffentlichten Niederschriften (im folgenden zitiert: „Bundestagsdebatte, a. a. O.“).

3) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8738.

4) Vgl. die Äußerungen des Abgeordneten Ollesch in der Bundestagsitzung vom 8. November 1967 (a. a. O., S. 6697) und des Vorstandsmitglieds Kemper anlässlich der Hauptversammlung der Veba am 26. 4. 1968.

weitere Maßnahmen der Mechanisierung zusätzliche Erhöhungen der Schichtleistung möglich sein.

RÜCKGANG DES SPEZIFISCHEN KOHLEVERBRAUCHS

Vielleicht hätte — wie der Abgeordnete Arendt in der Bundestagsdebatte vom 8. November 1967⁵⁾ angedeutet hat — schon bisher eine stärkere Erhöhung der Leistungsfähigkeit erreicht werden können, „wenn in der Vergangenheit größere Anstrengungen unternommen worden wären, um das technische Verfahren zu verbessern“. Dann wäre mit weiteren Kosteneinsparungen zu rechnen gewesen. Auch wenn es nicht gelungen wäre, durch damit ermöglichte Preissenkungen den Absatz zu vergrößern, hätten Verluste gemindert oder gar in Gewinne verwandelt werden können.

Bei hinreichend elastischer Nachfrage wäre durch die Ausdehnung des Absatzes ein günstigerer Beschäftigungsgrad erreicht worden — ein Resultat, das für die gut arbeitenden Zechen allerdings schon durch eine Abkehr von der bisherigen Quotenpolitik zu erzielen war. Wie elastisch die Nachfrage sein mußte, hängt von der Wirkung der Kostensenkung auf das Gesamtangebot der Zechen ab. Die starke Verminderung des spezifischen Verbrauchs wichtiger Kohleabnehmer verleitet auf den ersten Blick zu einem „Elastizitätspessimismus“. Der durchschnittliche Koksverbrauch je Tonne Roheisen ist z. B. von 1009 kg im Jahre 1953 auf 617 kg im Jahre 1966 und der durchschnittliche Kohleverbrauch für eine in Zechenkraftwerken erzeugte Kilowattstunde Strom von 712 g im Jahre 1950 auf 390 g im Jahre 1966⁶⁾ gesunken. Gerechtfertigt ist ein „Elastizitätspessimismus“ aber damit noch nicht. Denn die Veränderungen des spezifischen Verbrauchs sind auch durch die bisherige Preispolitik beeinflußt. Langfristig ist die Substitutionelastizität der Energie größer, als häufig unterstellt wird⁷⁾. Wäre der Kokspreis nicht so stark gestiegen, hätte man sich vermutlich nicht in dem zu beobachtenden Maße entschlossen, Erze mit höherem Eisengehalt einzusetzen, um Koks einzusparen. Auch manche energiesparende Investition wäre unterlassen worden. Sicher ist jedoch, daß die Ermäßigung des spezifischen Kohleverbrauchs ebenso wie die Erhöhung der Schichtleistung bei sonst gleichen Umständen die Stilllegung weiterer Kapazitäten und die Freisetzung zusätzlicher Arbeitskräfte erforderlich machten. Obwohl nach Angaben des Ministerpräsidenten Kühn in der Bundestagsdebatte vom 8. November 1967⁸⁾ seit 1957 66 Schachtanlagen mit einer Förderkapazität

von 43 Mill. t, also mehr als ein Viertel der damaligen Kapazität, stillgelegt und 220 000 Arbeitskräfte freigesetzt wurden, ging die Förderung nicht einmal um ein Fünftel zurück. Der durch den Rückgang des spezifischen Energieverbrauchs und den Übergang zu anderen Energiearten bedingte Nachfrageausfall war stärker als der Rückgang der Förderung.

DIE KONZEPTION DES GESETZES

Die schwierige Frage, welche Fehler die leitenden Herren der Bergbauunternehmen, des Unternehmensverbands Ruhrbergbau und der Syndikate in den letzten Jahren gemacht haben, könnte man in diesem Zusammenhang auf sich beruhen lassen, wenn nicht im Laufe des letzten Jahrzehnts immer wieder von ihnen und anderen der Ruf nach staatlichen Eingriffen und Subventionen erhoben worden und immer wieder soziale Unruhe entstanden wäre. Hieraus hat man geschlossen, der Kohlenbergbau könne seine „Aufgaben aus eigener Kraft“ nicht lösen⁹⁾. Deshalb habe nun der Staat Verpflichtungen, obwohl er die Anpassung an sich den Unternehmen überlassen sollte. Die Frage ist, ob dieser Schluß nicht verfrüht war, und ob man — unterstellt, die erwähnten Verpflichtungen seien wirklich gegeben — mit dem Kohleanpassungsgesetz den richtigen Weg für ihre Erfüllung beschritten hat. Gegen ein weiteres Abwarten schien vor allem die politische Situation Ende 1967 und Anfang 1968 zu sprechen. War sie aber wirklich nur durch Maßnahmen von der Art zu verbessern, wie sie das Gesetz vorsieht? Anlaß zur Eile schien zu bestehen, weil man Zeit verloren hatte, in der zweckmäßige Maßnahmen hätten überlegt werden können. Nichtsdestoweniger durfte man aber nicht dem Drang des Augenblicks das nötige ruhige Abwägen opfern, das bei lang wirkenden strukturpolitischen Überlegungen am Platze ist.

Das Kohleanpassungsgesetz versucht, die nötigen Anpassungen mit Hilfe eines Bundesbeauftragten zu erreichen, von dem auf der Grundlage von Prognosen Empfehlungen über die künftige Produktion und ihre Verteilung auf die Zechen erwartet werden. Er soll dafür sorgen, daß sich Unternehmen optimaler Größe bilden. Dem Schutz der Bergarbeiter dienen besondere Bestimmungen. An die Stelle der ausscheidenden Zechen sollen Betriebe anderer Zweige treten, für die eine Reihe von Begünstigungen vorgesehen ist. Versuchen wir, die Tauglichkeit dieser Mittel zu prüfen.

DIE PROGNOSEN DES BUNDESBEAUFTRAGTEN

Der Zentralfigur des Gesetzes, dem Bundesbeauftragten für den Steinkohlenbergbau, sind weitreichende Kompetenzen zugebilligt. In den Bundestagsdebatten wurde nicht übersehen, daß seine „dirigistischen Ein-

5) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6671.

6) Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft. In: Die Kohlenwirtschaft in der Bundesrepublik im Jahre 1966, Essen 1967, S. 109.

7) Vgl. hierzu Hans Karl Schneider: Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik. In: Ordnungsprobleme und Entwicklungstendenzen in der deutschen Energiewirtschaft. Festgabe für Theodor Wessels, Essen 1967, S. 25. Schneider vertritt eine andere Meinung.

8) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6650 f.

9) Abgeordneter Ravens, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8708.

flußmöglichkeiten“ „eigentlich ein Fremdkörper“ in unserer Wirtschaftsordnung sind¹⁰⁾; aber man hoffte offenbar, dem (ganz oder zum Teil) dadurch abhelfen zu können, daß man ihm Anweisungen seitens des Parlaments und der Regierung gibt: Er soll nicht „die Kohle“ verwalten, sondern lediglich die „notwendigen, aber schwierigen Weichenstellungen“ gewährleisten¹¹⁾. Doch, schränkt man von anderer Seite gleich wieder ein, „wenn der Vernunft nachgeholfen werden muß, dann fordern wir den Kohlebeauftragten... auf, mit aller Härte Sanktionen zu ergreifen“¹²⁾. Der ihm gemäß § 8 zugeordnete Beirat hat nur beratende Funktionen.

Was soll der Bundesbeauftragte also tun? Zunächst soll er „die kurz- und mittelfristigen Absatzaussichten für deutsche Steinkohle“ prüfen und als Ergebnis der Prüfung zu bestimmten Zeitpunkten „eine Vorausschätzung der Absatzentwicklung unter Darstellung der hierfür maßgebenden Tatsachen und Annahmen“ bekanntgeben (§ 2 des Gesetzes). Das Gesetz bestimmt nicht, für welchen Zeitraum die Absatzaussichten geprüft werden sollen. Über die Problematik der Vorausschätzungen ist in den Bundestagsdebatten einiges gesagt worden¹³⁾. Bundeskanzler Kiesinger erinnerte daran¹⁴⁾, daß wir „in der Vergangenheit zu viele falsche Prognosen gewagt haben“. Er rechnete mit Recht auch die Prognose der sog. drei Weisen dazu, fragte, „ob wir wissen, wie diese Welt in fünf oder zehn Jahren aussehen wird“, und verneinte diese Frage. Nicht nur diese Weisen haben sich getäuscht. Getäuscht hat sich auch die Arbeitsgemeinschaft der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, welche die Entwicklung der Schichtleistung unter Tage falsch veranschlagt hat. Sie rechnete 1962 damit, daß sie sich bis 1975 auf 2,8 t erhöhen werde¹⁵⁾. In Wirklichkeit war sie — wie wir hörten — schon bis 1967 auf fast 3,4 t gestiegen.

Aber selbst wenn der Bundesbeauftragte bezüglich der Entwicklung der Arbeitsproduktivität eine klare Voraussicht hätte, wüßte er immer noch nicht, wie sich die Nachfrage nach Kohle verändern wird. Ihre Kenntnis bliebe ihm auch dann noch versagt, wenn ihm bekannt wäre, ob und wie stark das Sozialprodukt in den nächsten Jahren im ganzen steigen wird. Denn — wie die Erfahrung lehrt — verändert sich mit dem Wachstum des Sozialprodukts auch seine Zusammensetzung. Würde z. B. die Bedeutung der eisenschaffenden Industrie zurückgehen, die heute noch den weitaus größten Koksverbrauch aufweist,

so könnte die Nachfrage nach den Produkten des Kohlenbergbaus sinken, obwohl das Sozialprodukt wächst.

Auch wenn die Zusammensetzung des Sozialprodukts unverändert bliebe — was unwahrscheinlich ist —, könnte die Nachfrage nach Kohle sich anders als das Sozialprodukt entwickeln, weil die bisherigen Energiequellen nicht beibehalten werden (wenn beispielsweise das Eisenerz nicht mehr im Kokshochofen, sondern im Elektroofen zu Roheisen reduziert wird). Selbst wenn wider Erwarten der Fall eintreten würde, daß auch die bisherigen Energiequellen weiter verwandt werden, bleibt zweifelhaft, ob nicht im Zuge der Entwicklung des technischen Wissens der spezifische Energieverbrauch weiter zurückgeht. Wer weiß, wieviel Kohle in 10 Jahren für die Herstellung einer Kilowattstunde elektrischen Stroms nötig sein wird?

MANGELNDE VORAUSSICHT

Der Bundesbeauftragte müßte dies alles wissen, um hieb- und stichfeste Prognosen vorlegen zu können. Ein Mangel an Kenntnissen wirkt sich um so ungünstiger aus, je länger der Zeitraum der Prognose ist und je weniger Entscheidungen berichtigt werden können, die aufgrund der Prognose getroffen werden. Wollte der Bundesbeauftragte der Konzeption folgen, die der Abgeordnete Brand in der Bundestagsdebatte vom 8. November 1967¹⁶⁾ entworfen hat, nach der so schnell wie möglich festgestellt werden soll, welche Zechen ausscheiden und welche weiterbestehen, so wäre die Gefahr schwerer Fehler groß. Schnell können die Grundlagen für eine einigermaßen zuverlässige Prognose mit diesem Ziel gar nicht geschaffen werden. Eine Berichtigung daraufhin getroffener Entscheidungen wäre — wenn überhaupt — nur mit hohen Kosten möglich. Schnelligkeit auf Kosten der Richtigkeit dürfte nicht am Platze sein. Sorgfältige Überlegungen sind schon deshalb angebracht, weil die Vorstellungen der Sachverständigen über das Ausmaß der nötigen Einschränkungen der Kapazität des Steinkohlenbergbaus weit auseinandergehen. Sie schwanken zwischen Kapazitätsminderungen auf 75 und 120 Mill. Jahrestonnen. Nicht einmal darüber besteht Einigkeit, ob auf längere Sicht überhaupt geringere Kapazitäten angestrebt werden sollten. So ist z. B. der Hauptgeschäftsführer des Unternehmensverbands Ruhrbergbau, Reintges, der Meinung, nur vorübergehend müßte der Steinkohlenbergbau ein „Tal durchschreiten“¹⁷⁾.

Die Frage, warum man es nicht den einzelnen Unternehmen überlassen kann, eine solche „Durststrecke“ zu überwinden, wurde — soweit ich sehe — auch vor Erlass des Kohleanpassungsgesetzes von den Vertretern der zuletzt erwähnten Auffassung nicht ein-

10) Abgeordneter Luda, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8691.

11) Abgeordneter Luda, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8690 f.

12) Abgeordneter Ravens, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8707.

13) Vgl. z. B. die Äußerungen des Abgeordneten Zoglmann, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6676.

14) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6674.

15) Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Untersuchung über die Entwicklung der gegenwärtigen und zukünftigen Struktur von Angebot und Nachfrage in der Energiewirtschaft in der BRD unter besonderer Berücksichtigung des Steinkohlenbergbaus, Berlin 1962, S. 85.

16) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6638.

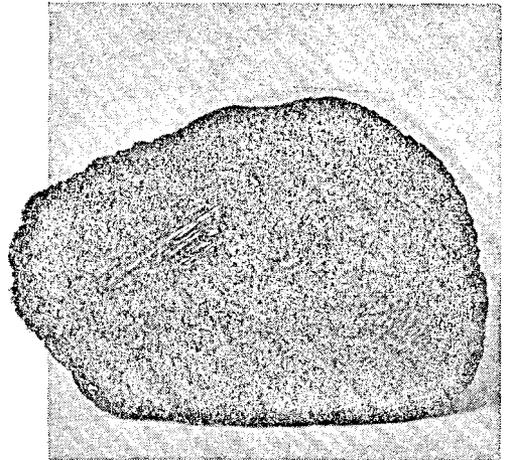
17) Manuskript eines Aufsatzes für die „Politische Welt“, Mai 1967, S. 4. Dieses und die im folgenden genannten Manuskripte verdanke ich Herrn Oberbergrat a. D. Keyser.

mal gestellt. Für sie ist es offenbar ein Axiom, daß der Steinkohlenbergbau ohne die massiven zusätzlichen Interventionen, die Reintges vorgeschlagen hat und zu denen u. a. staatliche Investitionsbeschränkungen für Mineralö raffinerien gehören, die „Durststrecke“ nicht überstehen, sondern „zwar nicht völlig verschwinden, aber jedenfalls auf einen Rest schrumpfen“¹⁸⁾ würde. Andererseits beantworten die wirtschaftspolitischen Instanzen nicht die Frage, warum der Bundesbeauftragte über Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung besser entscheiden kann als die Leiter der einzelnen Unternehmen, denen doch die Chancen und (abgesehen von den noch zu besprechenden staatlichen Bürgschaften) die Risiken zufallen. Kann man wirklich davon ausgehen, daß der Bundesbeauftragte grundsätzlich einen weiteren ökonomischen Horizont hat, obwohl doch die Leiter der einzelnen Unternehmen bei gleicher Intelligenz und gleichem Zugang zu den Informationsquellen ihre Verhältnisse besser übersehen können? Man mag einwenden, daß der Bundesbeauftragte mit Hilfe eines größeren Kreises von Mitarbeitern Informationen sammeln und auswerten kann, welche die einzelnen Unternehmen mangels des erforderlichen Personals nicht beschaffen können. Aber bedarf es dazu wirklich eines besonderen Bundesbeauftragten mit den im Gesetz vorgesehenen Kompetenzen?

DIE EMPFEHLUNGEN DES BUNDESBEAUFTRAGTEN

Der Bundesbeauftragte soll sich jedoch nicht auf Prognosen beschränken. Er kann vielmehr auf der Grundlage seiner Prognosen den Bergbauunternehmen Empfehlungen für Veränderungen ihrer Produktionskapazität und ihrer Produktion erteilen (§ 4, Absatz 2 des Gesetzes). Empfehlen kann er auch die Einstellung von Arbeitern oder den Verzicht auf ihre Entlassung (§ 4, Absatz 3). Liest man im Gesetz nicht weiter, so könnte man auch das als relativ harmlos ansehen. Die Unternehmen, welche die Empfehlungen des Bundesbeauftragten nicht für richtig halten, werden sie eben nicht befolgen, könnte man meinen, zumal man in den Bundestagsdebatten vom Bundeswirtschaftsminister gehört hat, eine Planification sei keineswegs beabsichtigt. Aber wenn der Leser bis zum § 23 gelangt ist, bemerkt er, daß er sich getäuscht hat. Wer den Empfehlungen nicht nachkommt, heißt es dort, der kann von den in § 21 aufgeführten Begünstigungen (Stillegungsprämien, Subventionen für den Einsatz von deutschem Koks in Hochöfen, Steuerbegünstigungen anlässlich der Stillegung) ausgeschlossen werden. Wird eine Empfehlung mehrmals oder werden gleichzeitig mehrere Empfehlungen mißachtet, so muß er ausgeschlossen werden. Überdies werden die Frachthilfen für Kohletransporte und die Subventionen für den Einsatz von Kohle in Kraft-

¹⁸⁾ Aktuelle Probleme des deutschen Steinkohlenbergbaus, Manuskript eines Vortrags vor der Arbeitsgemeinschaft demokratischer Kreise vom 9. 2. 1968, S. 8.



Vor Ihnen
liegt ein
gutes Stück
Sicherheit

Und damit meinen wir nicht nur, daß man Ruhrkohle überall gefahrlos lagern kann. Sondern auch, daß Ruhrkohle immer zu haben ist. Das bedeutet Sicherheit für alle, die auf guten Brennstoff angewiesen sind: die Industrie, die Elektrizitätswirtschaft, der Haushalt und das Gewerbe.

Mit Ruhrkohle braucht die Versorgung mit Wärme und Energie kein Problem zu sein.

Heute nicht und morgen auch nicht.

Wenn Sie aber doch Probleme haben - wir haben Telefon. Und 80 Fachingenieure, von denen jeder bereit ist, Ihr spezielles Energie-Problem kostenlos zu lösen.

Ruhrkohlen-Beratung, 43Essen,
Postfach 2, ☎ 201 09 10



werken nicht für Kohle gewährt, die von einem derart Widerspenstigen stammt. Es wird damit für die Durchsetzung des Willens des Bundesbeauftragten von einem neuen Instrument aus dem Werkzeugkasten der Wirtschaftsplaner Gebrauch gemacht, das nur scheinbar weniger „greift“ als andere, bisher von ihnen vorzugsweise gebrauchte Instrumente¹⁹⁾. Wenn solch erhebliche Vergünstigungen entzogen werden, wie es die in Frage stehenden sind, so ist das nicht nur eine ganz empfindliche Buße, sondern zugleich auch eine sehr erhebliche Wettbewerbsverzerrung zuungunsten des Widerspenstigen.

PROBLEMATISCHE SANKTIONEN

Läßt es sich rechtfertigen, eine solche Buße — abgesehen von ihrer rechtlichen Problematik — aufgrund von Empfehlungen aufzuerlegen, die auf solch schwachen Grundlagen, nämlich den Prognosen des Bundesbeauftragten, beruhen? Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat diese Frage grundsätzlich bejaht²⁰⁾. Zugunsten der Bejahung wird man darauf verweisen, daß es staatliche, ohnehin problematische Vergünstigungen sind, die entzogen werden und von denen überdies bisher nicht der gewünschte Gebrauch gemacht worden ist. Dieser Hinweis würde mich überzeugen, wenn wir des richtigen Weges sicher wären. Aber gerade daran zweifle ich. Gewiß geht es nicht an, daß Subventionen — wenn sie überhaupt gewährt werden sollten — ad infinitum andauern. Wäre es aber nicht besser, sie ganz allgemein von einem bestimmten Termin ab zu kürzen und von einem weiteren Zeitpunkt an ganz zu streichen und es jedem Unternehmen zu überlassen, sich darauf einzurichten, statt sie von unsicheren Entscheidungen des Bundesbeauftragten abhängig zu machen? Sollte man sich nicht zunächst einmal darauf beschränken, die durch ihr Alter nicht geheiligte Verteilung des Absatzes nach festen Quoten zu beseitigen, und abwarten, ob sich nicht damit schon die Lage klärt? Darf man bei der gegebenen, verfahrenen Situation wirklich davon ausgehen, daß rasch getroffene Entscheidungen auch die besseren seien — obwohl es an den nötigen Grundlagen für die Entscheidung fehlt? Die Möglichkeit, daß Bergarbeiter in der Zwischenzeit in Not geraten können, schafft kein Argument dagegen, weil man dieser Not mit kurzfristig wirkenden Sondermaßnahmen begegnen könnte.

DIE OPTIMALE UNTERNEHMENSGRÖSSE

Das Gesetz geht von einer anderen Konzeption aus. Die Präferenz für schnelle Entscheidungen ergibt sich besonders klar aus den Bestimmungen über die opti-

male Unternehmensgröße. Jedermann, der sich mit ihrer Problematik etwas eingehender beschäftigt hat, weiß, wie schwer es ist, sie zu ermitteln. Das hat aber den Gesetzgeber nicht gehindert, entgegen den Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vorzusehen, daß die Maßstäbe für ihre Ermittlung schon auf den 1. Januar 1969 „festgesetzt“ werden. Dabei wird unterstellt, daß diese „Maßstäbe“ es erlauben, die Unternehmensgröße für denselben Zeitpunkt zu bestimmen. Wieder wird, wie bei den Prognosen des Bundesbeauftragten, ein Wissen vorausgesetzt, das zumindest zu diesem Zeitpunkt gar nicht vorhanden sein kann. Nichtsdestoweniger wird derjenige, der die Größe seines Unternehmens nicht nach den Vorstellungen des Bundesbeauftragten bemißt, wie bei der Mißachtung von Empfehlungen, mit dem Entzug von Vergünstigungen bestraft. Das Maß der Strafe geht noch weiter als gegenüber denjenigen, die mehrere Empfehlungen oder eine Empfehlung mehrmals nicht beachten: Gemäß § 21, Absatz 2, muß ein Unternehmen, das die vom Bundesbeauftragten festgesetzte Größe nicht verwirklicht, auch nach Inkrafttreten des Gesetzes bereits erhaltene Subventionen für den Einsatz von deutschem Koks in Hochöfen und Prämien für Stilllegungen nach Inkrafttreten des Gesetzes zurückzahlen, die letzteren, soweit sie nicht für Sozialpläne verwandt worden sind. Der Gesetzgeber scheute sich nicht, vor der nötigen Untersuchung der Einzelheiten, vor allem der Kostenstruktur der verschiedenen in Frage stehenden Betriebs- und Unternehmensgrößen, darüber hinaus zu bestimmen, als optimale Unternehmensgröße sei „insbesondere eine Gesamtgesellschaft anzusehen“. Gesamtgesellschaften seien „Unternehmen, die Steinkohlenbergbau auf eigene Rechnung betreiben und durch Zusammenfassung des weitaus überwiegenden Teiles des Steinkohlenbergbaus eines Steinkohlenbergbaugesbietes in der Lage“ seien, „innerhalb dieses Gebietes die planmäßige Anpassung des deutschen Steinkohlenbergbaus an die energiewirtschaftliche Entwicklung geordnet durchzuführen“. (§ 18, Absatz 2 des Gesetzes).

DAS GEBILDE „EINHEITSGESELLSCHAFT“

Ist wirklich nachgewiesen, daß dieses Gebilde, meist „Einheitsgesellschaft“ genannt, eine notwendige und hinreichende Bedingung für eine solche Anpassung ist? Wenn ich es recht sehe, hat bisher niemand auch nur versucht, diesen Nachweis zu führen. Historisch gesehen, dürfte die „Gesamtgesellschaft“ von der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie — vielleicht unter dem Einfluß alten marxistischen Gedankenguts — erdacht worden sein, in deren Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer deutschen Ruhrkohलगesellschaft vom Dezember 1966 sie erstmals zu finden ist. Nach diesem Entwurf sollte der Beitritt zur Gesamtgesellschaft obligatorisch sein. Hier-

¹⁹⁾ Hierauf hat Klaus Rose in einem Vortrag: Die Grenzen der Marktwirtschaft, in: Die Aussprache, 1968, H. 7, S. 174, mit Recht aufmerksam gemacht.

²⁰⁾ Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium zum Kohlegesetz. In: Bundesanzeiger, 19. Jg., Nr. 201, 24. 10. 1967, S. 3.

gegen wurden rechtliche Bedenken erhoben²¹). Wohl auch deshalb hat sich der Gesetzgeber für den „sanften“ Zwang des Subventionsentzugs entschieden. Der sog. Rheinstahlkreis hat den Gedanken der Gewerkschaft aufgegriffen und entsprechend den Wünschen der durch ihn verbundenen vertikal integrierten Unternehmen der eisenschaffenden Industrie abgewandelt. Der Bundeswirtschaftsminister ist vermutlich durch beide Entwürfe angeregt worden, sich der Gesamtgesellschaft anzunehmen. Er meinte in der Bundestagsdebatte vom 8. November 1967²²), nur eine Gesamtgesellschaft könne, „zumindest für den Ruhrbergbau“, „die notwendigen überbetrieblichen Rationalisierungseffekte bewirken“. Er erläuterte auch, was unter den „überbetrieblichen Rationalisierungseffekten“ zu verstehen ist: Auswahl der besten Zechen und Stilllegung der schlechtesten nach einem „Generalplan“, der etwa ein Vierteljahr nach Gründung der Gesamtgesellschaft aufzustellen ist²³). Später fügte er hinzu²⁴), durch die Gesellschaft würden zwischenbetriebliche Vergleiche möglich, die man allerdings — möchte ich ergänzen — auch ohne sie durchführen könnte. Die Gesellschaft soll eine zentrale, produktivitätsorientierte Verkaufspolitik betreiben. Was die Orientierung an der Produktivität anlangt, will Schiller offenbar dem sog. Walsumplan folgen, der die Auslese durch eine bestimmte Politik des Verkaufssyndikats erreichen und die leistungsfähigen Unternehmen bestehen lassen (also keine Gesamtgesellschaft gründen) will: Der mögliche Absatz wird auf die Zechen nach der Höhe ihrer Kosten verteilt. Die am billigsten Arbeitenden kommen zuerst zum Zuge, die teuersten gehen leer aus, wenn der Absatz nicht ausreicht.

Die Gesamtkonzeption dieses Plans lehnte Schiller ab. Er sei „nicht der Gleitflug für den Kohlenbergbau“, den er wünscht. „Eine solche Sache allein mit der Preispolitik zu machen“, sei „der Sturzflug. Da bekommen Sie keine geordnete Anpassung, sondern möglicherweise in einem Jahr den Zusammenbruch der Förderkapazität weithin²⁵).“ Eine Begründung hierfür hat Schiller nicht gegeben. An anderer Stelle²⁶) meinte der Abgeordnete Brand, man könne die „Selektion unter den Zechenbetrieben“ nicht „unkontrolliert ... einem natürlichen Ausleseprozess überlassen“, der zuviel sozialen und politischen Zündstoff enthalte. Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat sich für „öffentliche Steuerung des Ausleseprozesses“ ausgesprochen, allerdings ohne sich zu den dafür anzuwendenden Mitteln zu äußern²⁷). Der Abgeordnete Lange ergänzte das in der Bundestagsitzung vom 3. April 1968 durch den

Hinweis, die Einheitsgesellschaft könne weitgehend die Belegschaften umsetzen und dadurch soziale Härten vermeiden. Niemand hat in der Debatte gefragt, ob das ein hinreichender Grund für eine dauerhafte Strukturänderung dieser Art ist. Der Bundeswirtschaftsminister hat den Bundestag davon unterrichtet²⁸), daß man bisher „in die einzelnen Firmen nicht hineinsehen“ konnte. Man sollte meinen, daß unter diesen Umständen bei der Wahl der optimalen Unternehmensgröße besonders vorsichtig vorgegangen werden müßte.

Der Abgeordnete Arendt ist offenbar nicht dieser Meinung²⁹): Die Einheitsgesellschaft erspart es dem Bundesbeauftragten, „Fakten und Daten“ zu sammeln, „um optimale Größenordnungen vorschlagen zu können“. Arendt berichtete noch von weiteren Vorteilen der Einheitsgesellschaft³⁰): Maschinenausgleichstellen und die Felderbereinigung würden dadurch möglich — obwohl es dafür gewiß nicht der Einheitsgesellschaft bedarf. Sein Parteifreund Ravens ergänzte später³¹), die Einheitsgesellschaften könnten ihre Investitionen und ihren Absatz besser planen. Zentraler Planung wird offenbar von vornherein der Vorzug gegeben. Man könne auch, fuhr Arendt fort, die Aufträge zentral vergeben. Bei einem jährlichen Auftragsvolumen von 3 Mrd. DM würde eine zentrale Vergabe „zweifelloso dazu führen, daß die Konditionen sich verbessern. Und wenn es nur 5 % wären, dann wären das 150 Mill. DM, die ganz sicherlich für einen anderen Zweck sinnvoller eingesetzt werden könnten“³²).

MONOPOLISTISCHE TENDENZ UND BRANCHENEGOISMUS

Keiner der Bundestagsabgeordneten hat Anlaß gesehen, dazu Stellung zu nehmen, wie hier unverblümt der Branchenegoismus und die monopolistische Tendenz der Einheitsgesellschaft zum Ausdruck kamen. Zwar haben die kritischen Stimmen nicht ganz gefehlt. Vor allem der Abgeordnete Friderichs hat Bedenken geäußert. Aber für die Mehrzahl der Abgeordneten scheint der Ausspruch des Abgeordneten Barzel³³) zu gelten: „Manche nennen dieses Wort ‚Einheitsgesellschaft‘ gläubigen Auges, und manche hören dieses Wort und erwarten Wunder.“ Niemand befaßte sich damit, warum — entgegen den Hoffnungen in der Bundesrepublik — die in England und Frankreich³⁴) bereits bestehenden Einheitsgesellschaften keineswegs zu einer günstigen Lage des Kohlenbergbaus geführt haben. Niemand stellte die Frage, die Helmut Burckhardt in der Hauptversammlung des Eschweiler Bergwerksvereins 1968 mit den Worten formulierte:

²¹) Vgl. hierzu Peter Weides: Unternehmensneuordnung oder Vergesellschaftung? In: Der Betrieb 1967, S. 410 ff.

²²) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6633.

²³) Ebenda.

²⁴) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6688.

²⁵) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6693.

²⁶) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6638. Ähnlich äußerte sich der Abgeordnete Ravens, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8709.

²⁷) Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats, a. a. O., S. 3.

²⁸) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6688.

²⁹) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6670.

³⁰) Ebenda.

³¹) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8707.

³²) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6670.

³³) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6664.

³⁴) Vgl. dazu den Bericht in der Fernausgabe der Neuen Zürcher Zeitung vom 3. August 1968.

„Haben denn etwa die größeren Unternehmen des Ruhrbergbaus auffallend bessere Ergebnisse erzielt als manche kleinere“, so daß — möchte ich ergänzen — von hier aus für den Erfolg des noch größeren Unternehmens Hoffnungen erwachsen? Beide Fragen sind bedeutsam. Denn warum sollte man die Bildung eines regionalen Monopols oder Teilmonopols im Steinkohlenbergbau in Kauf nehmen, wenn das weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für eine wesentliche Erhöhung seiner Leistungsfähigkeit ist? Nichtsdestoweniger fand die Einheitsgesellschaft in den Debatten wenig Interesse. Der Abgeordnete Lange gestand, daß auch in den Ausschußberatungen manche Paragraphen keine besondere Rolle gespielt haben, und nannte in diesem Zusammenhang auch den die Einheitsgesellschaft behandelnden § 18 und außerdem den § 16 über die Bürgschaften³⁵⁾.

FINANZIELLER AUSGLEICH DURCH KONZERTIERTE AKTION

In § 16 des Gesetzes ist unter der nicht recht passenden Überschrift „Bürgschaften zur Erleichterung der Unternehmenskonzentration“ vorgesehen, daß der Bundesfinanzminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister Bürgschaften bis zu einem Gesamtbetrag von 2 Mrd. DM übernehmen kann, um die Finanzierung von Maßnahmen zu erleichtern, die zu einer wesentlichen Verbesserung der Betriebs- und Unternehmensstruktur im Steinkohlenbergbau führen, seine Wettbewerbsfähigkeit steigern oder „seine Anpassung an die Absatzlage“ fördern. Wer das liest, wird — ohne Kenntnis der Vorgeschichte des Gesetzes — den Zusammenhang mit der Einheitsgesellschaft nicht erkennen. Der unbefangene Leser dürfte vielmehr aus dem Inhalt dieses Paragraphen schließen, es sei vorgesehen, die Finanzierung von Verbesserungsinvestitionen bei den Zechen des Ruhrbergbaus durch Bürgschaften zu erleichtern. Die Entwicklung in der Zwischenzeit hat bestätigt, daß dieser Schluß nicht zutreffend ist. Nicht Investitionskredite, sondern — entsprechend der Konzeption des sog. Rheinstahl-Plans — Kaufpreisforderungen sollen verbürgt werden, die anlässlich der Einbringung der Zechen in die Einheitsgesellschaft den bisherigen Eigentümern zufallen. Es war in der Tat „ein großartiges Zeichen unternehmerischer Initiative sozusagen fünf Minuten vor 12“, wie es Schiller ausgedrückt hat³⁶⁾, daß die Mitglieder des Rheinstahlkreises erkannt haben, welche günstige Gelegenheit sich auf diese Weise mit Hilfe der dem Bundeswirtschaftsminister und der Bergarbeitergewerkschaft liebgewordenen Einheitsgesellschaft bot, um die Risiken aus dem nicht mehr interessanten Kohlenbergbau zu vermindern. Nicht zu Unrecht hat man an der Börse daraufhin „Goldadern in den Kohlengruben“ entdeckt³⁷⁾.

³⁵⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8691.

³⁶⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6634.

³⁷⁾ Vgl. den Artikel: Goldadern in den Kohlengruben. In: Der Aktionär, 1968, H. 1, S. 13.

Mit den privatwirtschaftlichen Vorteilen einer solchen unternehmerischen Initiative ist freilich nicht, wie man aus der kursorischen Behandlung der Bürgschaften durch den zuständigen Bundestagsausschuß wie auch in den Bundestagsdebatten schließen könnte, bereits ihr volkswirtschaftlicher Wert bestimmt. Volkswirtschaftlich lassen sich nach meiner Meinung diese Bürgschaften nur vertreten, wenn die Einheitsgesellschaft (und nur sie) jene im Gesetz vorgesehene verbesserte Betriebs- und Unternehmensstruktur herbeiführt und wenn sie ohne diese Bürgschaften nicht zustande kommen kann. Der Öffentlichkeit ist bisher nicht bekannt geworden, daß (und wie) die Erfüllung dieser Voraussetzungen nachgewiesen worden ist.

Was aus dem § 16 gemacht worden ist, entschied sich vielmehr ohne zureichende öffentliche Begründung durch Verhandlungen hinter verschlossenen Türen im Kreise derjenigen, die man für wert hielt, an dieser „konzertierten Aktion“ teilzunehmen. Wer nicht teilnehmen durfte, erfuhr erst nachträglich von dem Ergebnis. Die Problematik des Verfahrens der „konzertierten Aktion“ wurde damit wohl hinreichend deutlich³⁸⁾.

ABWÄLZUNG VON RISIKEN AUF DEN STAAT

Vergleicht man den ersten Rheinstahl-Plan mit dem veröffentlichten Ergebnis der „konzertierten Aktion“, so bemerkt man, daß der Rheinstahlkreis seine Konzeption weitgehend durchgesetzt und der Bundeswirtschaftsminister einen großen Teil seiner bekannt gewordenen Abänderungswünsche fallengelassen hat. Die von ihm abgelehnte volle Bürgschaft für die Pachtzahlungen der ursprünglich geplanten, zunächst die Anlagen lediglich pachtenden Einheitsgesellschaft haben die „Altgesellschaften“ zwar nicht erhalten; andererseits ist aber auch die Beteiligung der in Anspruch genommenen Bürgen an der Einheitsgesellschaft fortgefallen. Entgegen Schillers Wünschen werden die Bergbauunternehmen weder ihre großen Zechenkraftwerke noch ihren Wohnungsbesitz und — abgesehen von einem begrenzten Optionsrecht — ihre nicht betriebsnotwendigen Grundstücke in die Einheitsgesellschaft einbringen. Demgegenüber dürfte die Begrenzung der gewünschten Bürgschaft nicht schwer wiegen. Unternehmen, die unter dem Schutze des Kohlensyndikats früher im Kohlenbergbau gut verdient haben und die — soweit sie sich auch in der eisen-schaffenden Industrie betätigten — noch vor einem Jahrzehnt die sog. Verbundwirtschaft zwischen

³⁸⁾ Zum Grundsätzlichen vgl. Kurt Biedenkopf: Rechtsfragen der konzertierten Aktion. In: Der Betriebsberater 1968, S. 1005 f.

Über den Sonderfall des Kohlenbergbaus vgl. von Wilhelm Throm: Der Ruhrbergbau rechnet und rechnet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. 8. 1968. Ob nun — wie Kurt Biedenkopf in seinem Artikel in derselben Zeitung vom 6. 7. 1968 vermutet — die „Eintrittskarten“ zum „Konzert“ (das keine Zuhörer hatte) nach der Marktmacht verteilt wurden oder nicht: die Marktmächtigen waren jedenfalls dabei.

Das Ergebnis dieser „konzertierten Aktion“ wurde im Bulletin der Bundesregierung vom 25. 6. 1968 (Nr. 79), S. 691 f., veröffentlicht.

Kohle und Eisen als eine wichtige technologische Voraussetzung der Leistungsfähigkeit der deutschen eisen-schaffenden Industrie herausgestellt und deshalb noch größeren Zechenbesitz gefordert haben, können nun mit stark begrenztem Risiko ihre aktive Betätigung im Kohlenbergbau beenden und dennoch für den Fall seiner günstigen Entwicklung als Beteiligte daran partizipieren. Die Wahrscheinlichkeit, daß es zu einer günstigen Entwicklung kommt, ist durch „Unterstellung“ der langfristigen Fortdauer kurzfristig gewährter Subventionen und durch die Entlastung von einem wesentlichen Teil der sog. Erblasten anläßlich der „konzertierten Aktion“ erheblich vergrößert worden. Wenn es dazu kommt, wird die Besteuerung durch einen bisher ungewöhnlichen Gewinn- und Verlustausgleich zumindest erheblich hinausgeschoben.

Welche Folgen wird dieser gelungene Versuch der Abwälzung von Risiken auf den Staat für die künftige Politik gegenüber Unternehmen haben, die sich in einer Strukturkrise befinden? Warum soll das, was dem Steinkohlenbergbau recht ist, nicht auch z. B. der Textilindustrie billig sein? Oder sind Unterschiede in der wirtschaftlichen und politischen Macht der Unternehmer eines Industriezweiges ein hinreichender Grund für abweichende wirtschaftspolitische Maßnahmen? Muß man nur in der Lage sein, eine Verzögerungstaktik durchzusetzen, wie sie zehn Jahre lang dem Steinkohlenbergbau gelungen ist, um ein solches Ergebnis zu erzielen? Die Außenstehenden erfuhren bisher nicht, welche Rolle diese Fragen bei der „konzertierten Aktion“ gespielt haben.

SOZIALPLÄNE UND MITBESTIMMUNGSRECHTE

Die Veröffentlichungen haben — zu Unrecht? — den Eindruck erweckt, daß es dabei eher um den Ausgleich zwischen den Interessen der Unternehmer und ihrer Arbeiter im Kohlenbergbau als um eigentlich volkswirtschaftliche Überlegungen ging. In der Bundestagsdebatte vom 8. November 1967 hat Schiller erklärt, „wenn bei Anpassungsvorgängen das dekapitalisierte Kapital entschädigt“ werde, müsse „in gleichem Maße auch die menschliche Arbeitskraft, die im Bergbau bisher tätig war, unorthodox entschädigt werden“³⁹⁾. Zwar ist es sicher richtig, daß es nicht angeht, den Kapitaleignern durch die öffentliche Hand Hilfe zu gewähren, den Arbeitern und Angestellten sie aber vorzuenthalten. Aber die Hilfe für die Kapitaleigner wird nicht dadurch gerechtfertigt, daß man den Arbeitern entsprechende Unterstützung andeuten läßt. Aus den Bundestagsdebatten und den Nachrichten über die „konzertierte Aktion“ nach Erlaß des Gesetzes konnte man einen anderen Eindruck gewinnen: Wenn z. B. den „Altgesellschaften“ die großen Kraftwerke und der Grundbesitz bleiben oder wenn die gewünschten Bürgschaften gewährt werden sollen, dann müssen dafür erweiterte Mitbestimmungsrechte oder günstigere „Sozialpläne“ gewährt werden.

³⁹⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6631.

Ich will hier nicht die Problematik der Mitbestimmung aufrollen, sondern frage nur, welchen Sinn es hat, daß die Einheitsgesellschaft als Holdinggesellschaft mit Tochtergesellschaften konstruiert worden ist, und daß man sich dann darüber gestritten hat, ob auch in den Tochtergesellschaften „mitbestimmt“ werden solle oder nicht. Ich kann mir nur einen Zweck dieser Konstruktion vorstellen: Bei einer größeren Zahl rechtlich (nicht wirtschaftlich!) unabhängiger Gesellschaften kann man sich eher über den „Proporz“ einigen, auf den der Abgeordnete Friderichs in der Bundestagsdebatte vom 8. November 1967⁴⁰⁾ mit Recht hingewiesen hat und über den wir doch eigentlich durch das österreichische Beispiel inzwischen genügend gelernt haben sollten. Merkwürdigerweise hat außer Friderichs in den Bundestagsdebatten niemand die Frage aufgeworfen, wie denn Leitung und interne Organisation dieser Einheitsgesellschaft funktionieren sollen und befriedigend funktionieren können.

UNZUREICHENDE BEGRÜNDUNG DER BÜRGschaften

Die mit der Strukturkrise des Kohlenbergbaus verbundenen sozialen Fragen haben schon in den Bundestagsdebatten mit Recht eine große Rolle gespielt. Aber die „Sozialpläne“, die man für ihre Lösung vorgesehen hat, rechtfertigen die zugunsten der Unternehmen des Kohlenbergbaus getroffenen Maßnahmen ebensowenig wie der Hinweis auf frühere Leistungen (anläßlich des Wiederaufbaus nach 1945) oder frühere Nachteile (z. B. die Fortdauer der staatlichen Preisfestsetzung) dieser Unternehmen. Leistungen können in einer Marktwirtschaft nicht durch staatliche Vergünstigungen fast zwei Jahrzehnte später entgolten werden, zumal auch andere Wirtschaftszweige Wesentliches zum Wiederaufbau beigetragen haben. Nachteile durch verfehlte wirtschaftspolitische Maßnahmen (zu denen ich die Fortdauer der staatlichen Preisfestsetzung rechne) dürfen in der Marktwirtschaft nicht durch „gezielte“ Vorteile, ebenfalls fast zwei Jahrzehnte später, ausgeglichen werden, zumal sie inzwischen längst durch ein ganzes Bündel von anderen Vergünstigungen, angefangen mit der Fernhaltung der amerikanischen Kohle und der Beschränkung der Expansion des Heizöls, endend mit dem 2. Verstromungsgesetz und den Koks-kohlensubventionen, mehr als behoben sein dürften. Wer sich durch wirtschaftspolitische Maßnahmen unbillig beschwert fühlt, dem steht der Rechtsweg offen, der unverzüglich zu beschreiten ist. Ich erinnere mich nicht, daß sich der Steinkohlenbergbau nach 1948 energisch gegen die Fortdauer der Preisfestsetzung gewehrt hat, obwohl es ihm doch auch damals nicht an Energie gefehlt hat, seine Interessen durchzusetzen. War es nicht ganz angenehm, Preiserhöhungswünsche mit staatlicher Billigung durchzusetzen? Und wo müßte der — meines Erachtens verfehlte — historische Regreß zum Ausgleich von Vor- und Nachteilen enden?

⁴⁰⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6683.

Müßte man nicht mindestens bis zur Gründung des Kohlensyndikats Ende des 19. Jahrhunderts zurückgehen und die hohen Gewinne, die großen Vermögen berücksichtigen, die unter seinem Schutz erzielt worden sind? Solange nicht der Öffentlichkeit eine andere, zureichende Begründung für die Bürgschaften vorgelegt wird, sind sie als eine schwerwiegende Schwäche des Gesetzes und seiner Anwendung anzusehen.

IM GESETZ VORGESEHENE SOZIALE LEISTUNGEN

Ablehnung der Leistungen der öffentlichen Hand „mit der Gießkanne“ zugunsten des „dekapitalisierten Kapitals“ bedeutet nicht Ablehnung der Hilfe im Falle der Bedürftigkeit. Bedürftigkeit dürfte bei der Eigentumsstruktur des Steinkohlenbergbaus nur ausnahmsweise bei den Kapitaleignern, bei der gegebenen Sozialstruktur aber häufig bei den Arbeitern gegeben sein. Man kann deshalb aus politischen und Zweckmäßigkeitsgründen auch weit eher diesen Hilfe „mit der Gießkanne“ gewähren als jenen. Was ist zu ihren Gunsten geschehen? Sie sollen durch die erwähnten Sozialpläne gemäß § 7 des Gesetzes geschützt werden, die im Falle der Stilllegung aufzustellen sind, bestimmte Mindestleistungen der Bergbauunternehmen zugunsten ihrer Belegschaften zu enthalten haben und ihnen Klarheit über die sie betreffenden Maßnahmen geben sollen. Nach den §§ 24 ff. erhalten außerdem die anlässlich von Stilllegungen entlassenen Arbeiter, die bestimmte Voraussetzungen bezüglich der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Bergbau erfüllen, ein Abfindungsgeld von 2000 bis 5000 DM. Der Abgeordnete Ravens hat in der Bundestagsdebatte vom 3. 4. 1968 mitgeteilt, man habe Wert darauf gelegt, „daß die Unternehmen, die staatliche Subventionen und Stilllegungsprämien erhalten, einen Teil dieser staatlichen Mittel den Arbeitnehmern für ihre Sicherheit zugute kommen lassen“⁴¹⁾. Auch den Sozialplan, schließe ich aus den letzten Worten, hat also der Steuerzahler zu finanzieren. Den Unternehmen des Kohlenbergbaus wird lediglich zugemutet, nicht alles für sich zu behalten, was ihnen aus seiner Tasche zufließt. Bemerkenswert ist, daß zwar Schiller⁴²⁾ diese Konzeption nicht als Vorbild für andere Fälle angesehen wissen will, wohl aber sein Parteifreund Ravens⁴³⁾.

Wenn man veranschlagen will, wieviel die öffentliche Hand für die Sicherung der Bergarbeiter ausgegeben hat und noch ausgeben wird, darf man nicht nur an die im Gesetz vorgesehenen Leistungen, sondern man muß auch an die Deckung des Defizits der Ruhrknapp-schaft denken, die freilich auch den Unternehmen zugute gekommen ist. Die Problematik des Umlageverfahrens für die Altersversorgung, vor allem, wenn es auf einen Zweig beschränkt ist, wird hier be-

sonders deutlich. Es erlaubte, die Beitragssätze niedrig zu halten, solange der Bergbau ein wachsender, blühender Zweig war. Über die Kehrseite der Medaille, die sich anlässlich der Schrumpfung des Zweigs offenbart, braucht man sich — wenn man den Kohlenbergbau zum Vorbild nimmt — keine Gedanken zu machen. Den Vertretern des Kohlenbergbaus scheint es fast selbstverständlich zu sein, daß dafür andere Wirtschaftszweige und die öffentliche Hand aufzukommen haben. Auch hier wird ein Beispiel gegeben, das nicht nachgeahmt werden sollte.

SONSTIGE MASSNAHMEN

Neben den bisher behandelten Maßnahmen zur Erleichterung der Anpassung des Kohlenbergbaus enthält das Gesetz wichtige Bestimmungen zur Anregung des Aufbaus neuer, andersartiger Produktionskapazitäten im Ruhrgebiet und in den anderen, hier nicht im einzelnen zu behandelnden Kohlenbergbaugebieten. Durch die Vergünstigung des § 10 des Gesetzes ergibt sich ein erheblicher Anreiz, Erlöse aus der Veräußerung von Bergbauvermögen (also auch aus der Einbringung in die Einheitsgesellschaft) wieder zu investieren. Die Veräußerungsgewinne können bei Erwerb von anderen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens im Jahr der Veräußerung von den Anschaffungs- bzw. Herstellkosten abgesetzt oder einer den steuerlichen Gewinn mindernden Rücklage zugewiesen werden. Die Voraussetzungen dafür sind ähnlich wie bei der Bürgschaftsübernahme. Da anlässlich der „konzertierten Aktion“ vereinbart wurde, daß von der verbürgten Kaufpreisforderung aus der Einbringung in die Einheitsgesellschaft mindestens 2 Mrd. DM wieder in Steinkohlenbergbaugebieten investiert werden müssen, wird dieser Anreiz besonders stark zugunsten von Investitionen in diesen Gebieten, vor allem also im Ruhrgebiet wirken, zumal außerdem nach § 32 des Gesetzes Unternehmen, die strukturverbessernde Investitionen in einem Steinkohlenbergbaugebiet vornehmen, 10% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von ihrer Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld abziehen können. Ferner sind Zinssubventionen vorgesehen. Nach § 33 des Gesetzes kann schließlich der für solche Investitionen nötige Grund und Boden enteignet werden.

Diese Enteignungsbestimmungen sind nur dem verständlich, der weiß, daß leitende Herren des Ruhrbergbaus vor Erlaß des Gesetzes versucht haben, die Ansiedlung neuer Betriebe durch Vorenthaltung der dafür nötigen Grundstücke zu erschweren oder gar unmöglich zu machen⁴⁴⁾. Die hier nicht näher zu behandelnde Frage ist, ob sich damit Bestimmungen der vorliegenden Art zum heutigen Zeitpunkt noch rechtfertigen lassen. Einige Worte scheinen mir aber noch zur Kompatibilität der erwähnten Förderungsmaßnah-

41) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8708.

42) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8740.

43) Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8708.

44) Vgl. die Äußerungen des Abgeordneten Helmut Schmidt, Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 6644.

men mit einer auf längere Frist ausgerichteten Raumpolitik am Platze zu sein. Der Kohlenbergbau hat das Ruhrgebiet zum größten Ballungszentrum Deutschlands werden lassen. Der Rückgang seiner Bedeutung wäre an sich eine günstige Gelegenheit zur Entballung. Dafür wären Binnenwanderungen erforderlich, vor denen man sich aber offenbar scheut, weil man die (kurzfristigen) Schwierigkeiten fürchtet. Vielleicht hat man aber bei der Entscheidung zugunsten einer Kumulierung von Anreizen den langfristigen positiven Aspekten der Entballung nicht das nötige Gewicht gegeben. Gewiß sollten die im Kohlenbergbau keinesfalls frei werdenden Arbeitskräfte keinesfalls durchweg das Ruhrgebiet verlassen; deshalb sind neue Arbeitsplätze ohne Zweifel erforderlich. Ihre Zahl kann aber auf lange Sicht nicht nur zu klein, sondern auch zu groß sein.

WEIT GESPANNTE HOFFNUNGEN

Der Bundeswirtschaftsminister und mehrere Bundestagsabgeordnete haben das Gesetz außerordentlich positiv beurteilt. Schiller will „mit diesem Gesetz den Steinkohlenbergbau in eine Verfassung bringen, in der er sich marktwirtschaftlich behaupten kann“. Das Gesetz, meint er, bereite „den Sprung des Berg-

baus aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit vor“⁴⁵⁾. Ich verstehe nicht, wie mit der Einheitsgesellschaft eine marktwirtschaftliche Ordnung und wie auf die vorgesehene Weise — auch nach dem Abgang des Bundesbeauftragten — Freiheit verwirklicht werden soll und inwiefern es marktwirtschaftlichen Grundsätzen entspricht, daß in der Niederschrift über die Verhandlungen über die Einheitsgesellschaft unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers die Weitergewährung hoher staatlicher Subventionen für zwanzig Jahre im voraus „unterstellt“ wird. Der Abgeordnete Ravens sah in dem Gesetz eine Quelle des Wachstums und der Gesundheit⁴⁶⁾. Der Abgeordnete Luda hielt es für geeignet, „die anstehenden Probleme zu lösen und dem Steinkohlenbergbau eine bedeutende Stellung im Rahmen der europäischen Energieversorgung zu sichern“⁴⁷⁾. Es wäre schön, wenn sich diese weit gespannten Hoffnungen erfüllten. Ich fürchte, daß man es wegen der Mängel des Gesetzes, vor allem wegen der Problematik der Aufgaben des Bundesbeauftragten, wegen der Gesamtgesellschaft und der Bürgschaften bezweifeln muß.

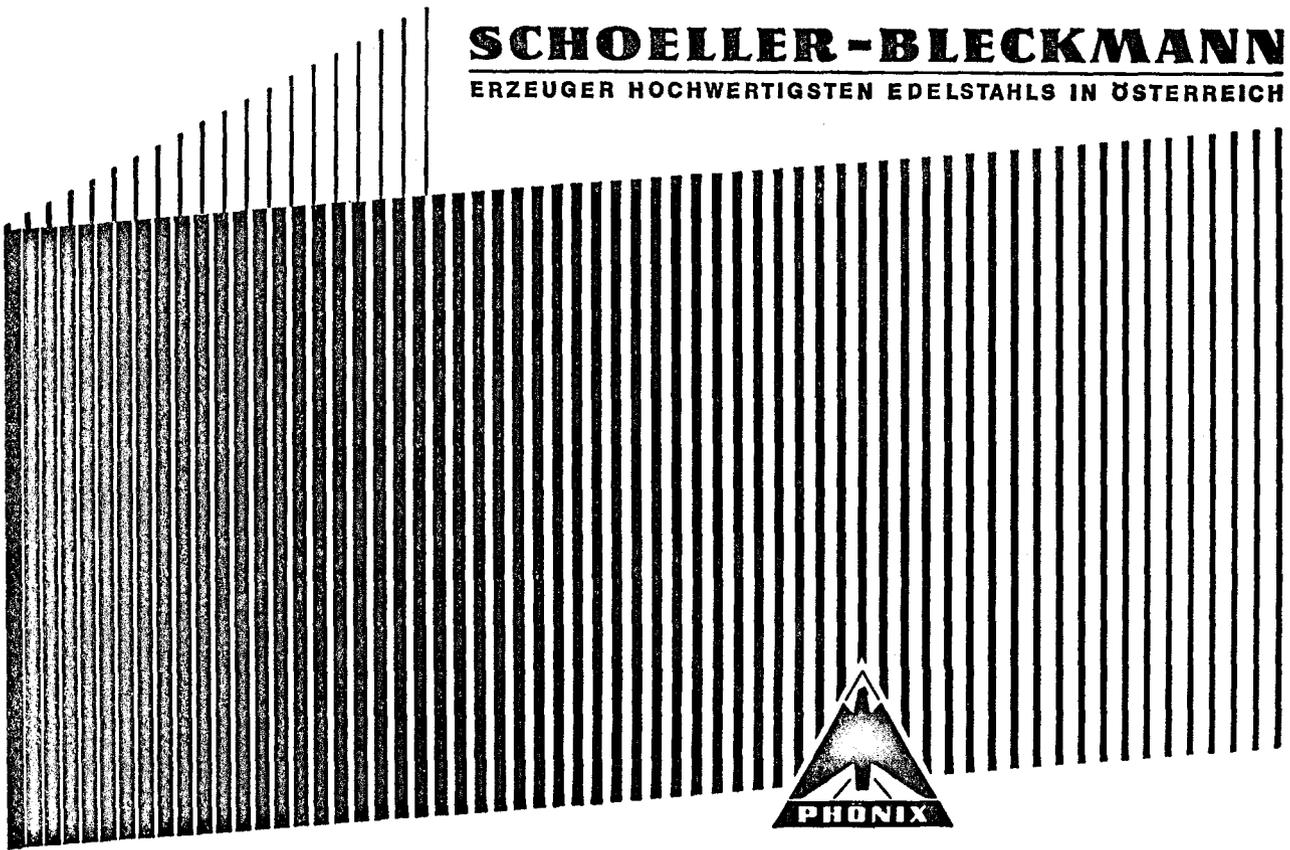
⁴⁵⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8737.

⁴⁶⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8709.

⁴⁷⁾ Bundestagsdebatte, a. a. O., S. 8691.

SCHOELLER - BLECKMANN

ERZEUGER HOCHWERTIGSTEN EDELSTAHLS IN ÖSTERREICH



EDELSTAHLBLECHE - NAHTLOSE EDELSTAHLROHRE
TIEFBOHRTECHNISCHE GERÄTE - WERKZEUGE ALLER ART