

Tomann, Horst

Article — Digitized Version

## Das Dilemma der Strukturpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tomann, Horst (1983) : Das Dilemma der Strukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 10, pp. 499-504

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135848>

**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 Dilemma der Strukturpolitik

Horst Tomann, Berlin

**Die Monopolkommission hat in ihrem jüngsten Sondergutachten die Wettbewerbswirkungen einer Neuordnung der Stahlindustrie untersucht<sup>1</sup>. Sie äußert sich darüber hinaus zur Marktregulierung durch die Europäische Gemeinschaft sowie zum nationalen Krisenmanagement. Prof. Dr. Horst Tomann analysiert ihre Thesen unter ordnungs- und strukturpolitischen Aspekten.**

Die Versuche zur Krisenbewältigung in der Stahlindustrie geben ein anschauliches Lehrstück darüber ab, in welche Schwierigkeiten eine Strukturpolitik gerät, die bemüht ist, den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu folgen. Das jüngste Sondergutachten der Monopolkommission „Zur Neuordnung der Stahlindustrie“ spiegelt diese Probleme deutlich wider.

Anlaß des Sondergutachtens war der Bericht der sogenannten Stahlmoderatoren vom 23. Januar 1983, der eine Änderung der Unternehmensstruktur in der deutschen Stahlindustrie vorschlägt. Die Kommission entschied sich aus eigener Initiative, die Auswirkungen einer Umstrukturierung der Stahlindustrie entsprechend den Plänen der Stahlmoderatoren auf die Unternehmenskonzentration zu untersuchen. Hierzu gibt sie jedoch nur „einen ersten allgemeinen Überblick“ (Ziffer 5), weil weder die Entstehung marktbeherrschender Stellungen überprüft noch die zu erwartenden Rationalisierungsvorteile genau untersucht wurden. Dafür enthält das Gutachten eine Reihe brisanter Thesen zu den ordnungs- und strukturpolitischen Aspekten der Stahlkrise:

□ Der Stahlmarkt sei gegenwärtig funktionsunfähig, und zwar sowohl aus ökonomischen Gründen als auch wegen der Subventionspraxis der europäischen Konkurrenz (Ziffern 21 ff., 90).

□ Die Kommission plädiert deshalb dafür, das europäische Kartell der Produktionsquoten, das auf der Grundlage des EGKS-Vertrages 1980 errichtet wurde und zur Zeit bis zum 31. 1. 1984 befristet ist, bis Ende 1985 beizubehalten. Das Quotensystem sei „eine hinnehmbare, ja sogar unverzichtbare Übergangsmaßnahme“. Nur so sei es gegenwärtig möglich, in der europäischen Stahlindustrie „einen rapiden Ausleseprozeß nach leistungsfremden Kriterien“ zu verhindern (Ziffer 44).

□ Die Kommission hält es für möglich, nach 1985 wieder zu einem freien Wettbewerb und einem funktionsfähigen Gemeinsamen Stahlmarkt zurückzukehren, wenn der Abbau der Überkapazitäten gelingt und die Beihilferegulungen aufgehoben werden (Ziffern 44, 45, 99).

□ Die Kommission stellt ordnungspolitische Bedenken gegenüber stärkeren strukturpolitischen Eingriffen durch die Bundesregierung zurück: „Nach Auffassung der Monopolkommission wäre die Bundesregierung berufen gewesen, die Umrisse einer Neuordnung der deutschen Stahlindustrie zu entwerfen. Dem stehen insofern keine ordnungspolitischen Bedenken entgegen, als die Rahmenbedingungen der Stahlmärkte bereits zu einer Durchbrechung marktwirtschaftlicher Grundsätze geführt haben und eine Neuordnung als Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses nicht erwartet werden kann“ (Ziffer 149).

Diesen Thesen liegt eine strukturpolitische Konzeption zugrunde, die den Marktprozeß und die Interaktion zwischen Staat und Wirtschaft nicht angemessen interpretiert und die deshalb zu fragwürdigen wirtschaftspolitischen Empfehlungen führt.

Die Krise der Stahlindustrie erklärt sich nicht allein aus dem scharfen Rückgang der Stahlnachfrage seit Mitte der 70er Jahre und der wachsenden Konkurrenz der Schwellenländer. Hinzu kommt auch, daß in den 60er Jahren und Anfang der 70er Jahre im Zuge der Marktexpansion grundlegende Neuerungen der Produktionstechnik eingeführt wurden, die nur bei großen Kapazitäten technisch effizient arbeiten.

Die dabei entstehenden Überkapazitäten – vor allem im Bereich Flachstahl und schwere Profile, wo große Produktionsanlagen eingesetzt werden – waren nicht problematisch, solange der Markt expandierte. Sie waren sogar Teil der Unternehmensstrategie: Im expandierenden Markt profitiert jenes Unternehmen von den Skalenerträgen großer Produktionsanlagen am mei-

---

*Prof. Dr. Horst Tomann, 43, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin.*

<sup>1</sup> Monopolkommission: Zur Neuordnung der Stahlindustrie, Sondergutachten, Baden-Baden 1983.

sten, das hinsichtlich der zukünftigen Nachfrageexpansion optimistisch ist und entsprechend große Kapazitäten aufbaut. Wächst die Nachfrage in die Kapazitäten hinein, produziert dieses Unternehmen kostengünstiger als die Konkurrenz. Mit dieser Strategie eines „Elastizitätsoptimismus“ hinsichtlich der Nachfrageentwicklung hat z. B. die japanische Industrie auf vielen – expandierenden – Märkten hohe Marktanteile erobert.

Die Überkapazitäten wurden jedoch zum – dauerhaften – Problem, als der Markt stagnierte: Als Folge der technischen Unteilbarkeit der Produktionsanlagen können nicht Teile der Kapazität eines integrierten Stahlwerks stillgelegt, sondern müssen weiter vorgehalten werden. Die Folge sind steigende Stückkosten. Erschwerend kommt hinzu, daß die Gesamtkapazität des Marktes zunächst noch weiter wächst, wenn die Nachfrage zu stagnieren beginnt,

- weil einzelne Unternehmen sich auch im stagnierenden Markt aus den Kostenvorteilen großer Produktionsanlagen eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition versprechen und
- weil noch Investitionen ausreifen, die in der Zeit optimistischer Erwartungen hinsichtlich der Nachfrageexpansion geplant worden sind.

Die ökonomischen Bedingungen, die gegenwärtig die Situation am Stahlmarkt kennzeichnen, die stagnierende Nachfrage und die Überkapazitäten bei Unteilbarkeit der Produktionsanlagen in weiten Bereichen des Marktes begründen noch keine Funktionsunfähigkeit des Marktes. Das wirtschaftspolitisch Gebotene, den Abbau von Überkapazitäten, erfüllt der Markt nämlich durch sinkende Preise. Im Wettbewerb um Marktanteile auf dem stagnierenden Markt können kostendeckende Preise nicht mehr erreicht werden. Die gesamtwirtschaftliche Ratio dieses Preisrückgangs ist es, Kapazitäten, die sich als Fehlinvestition erwiesen haben, nicht wieder zu erneuern. Dieses leistet der Markt unzweifelhaft, wenn auch der Prozeß des Kapazitätsabbaus durch Unterlassen von Ersatzinvestitionen lange dauern kann.

### Paradoxes Ergebnis

Die in diesem Anpassungsprozeß auflaufenden Buchverluste in Milliardenhöhe dürfen den Wirtschaftspolitiker nicht beeindrucken. Entgegen der von den Interessenvertretern verbreiteten Meinung ist es nämlich für ein gewinnmaximierendes Unternehmen durchaus rational, eine Investition, die sich als Fehlinvestition erwiesen hat und Verluste produziert, weiter zu nutzen, solange wenigstens noch die laufenden Betriebskosten (variablen Kosten) erwirtschaftet werden. Die Kapazi-

tätskosten (Fixkosten, d. h. Zinsen und Abschreibungen) haben für die *Produktionsentscheidung* keine Bedeutung. Allenfalls ist zu kalkulieren, ob durch eine vorzeitige Stilllegung (Verschrottung) der Anlage ein Ertrag erzielt werden kann, der größer als die Differenz zwischen Einnahmen und Betriebskosten ist.

Im Gegensatz zu diesem ökonomischen Kalkül wird von den Unternehmensvertretern in der wirtschaftspolitischen Debatte immer mit historischen Kosten gerechnet, so als hätten die Produktionsanlagen, die sich als Fehlinvestition erwiesen haben, noch einen (ihren ursprünglichen) Vermögenswert. Durch das Kalkül mit historischen Kosten weisen sogar jene Unternehmen besonders hohe Verluste aus, die neu investiert haben, deren Investitionen sich daher noch am wenigsten „amortisiert“ haben und deren Liquidität durch hohe Zins- und Tilgungsraten gefährdet ist. Die Stagnation der Nachfrage führt somit zu dem scheinbar paradoxen Ergebnis, daß alte – technisch ineffiziente – Produktionsanlagen wieder wettbewerbsfähig werden. Darin sieht die Monopolkommission die Gefahr, daß der Marktprozeß zu einer Selektion nach leistungsfremden Kriterien führt – in ihrer strukturpolitischen Konzeption ein gewichtiges Argument für die Ausschaltung des Preismechanismus und für staatliche Hilfe an die Unternehmen.

Es ist klar, daß die ordnungspolitische Grundlage dieses Arguments äußerst fragwürdig ist. Eine Strukturpolitik, die darauf aufbaut, setzt die Sanktionen des Marktes für Investoren – Vermögensverluste bei Fehlinvestitionen – außer Kraft. Sie ist deshalb nicht vereinbar mit dem ordnungspolitischen Postulat der Kommission, daß die Verantwortung für die Investitionen bei den Unternehmen liege.

Im Grunde beruht die These von der leistungsfremden Selektion des Marktes auf einer Verwechslung der unternehmerischen und technischen Aspekte von Investitionsentscheidungen. Die Sanktionen des Marktes richten sich gegen das Unternehmen als Entscheidungseinheit, für die das Rechtssystem bestimmte Haftungsregeln institutionalisiert hat, aus denen sich Konsequenzen bei Fehlentscheidungen ergeben. Sie richten sich nicht gegen die technische Effizienz der investierten Produktionsanlagen. Führen die Sanktionen des Marktes zum Konkurs eines Unternehmens, so bedeutet dies ja nicht zugleich Demontage oder Zerstörung der Produktionskapazität. Was sich geändert hat, ist zunächst einmal der Vermögenswert dieser Anlage. Über ihre Wiederverwendung entscheidet der Markt dann allerdings nach Kriterien der ökonomischen Effizienz.

Die Funktionsunfähigkeit des Stahlmarktes wird von der Monopolkommission auch mit der Subventionspraxis in den europäischen Partnerländern, vor allem in Italien, Großbritannien, Belgien und Frankreich, begründet. Die Kommission stützt damit die von Vertretern der deutschen Stahlindustrie und den Stahlmoderatoren vorgetragene These, die Subventionierung der nicht mehr leistungsfähigen Stahlproduzenten in den europäischen Nachbarländern habe den Leistungswettbewerb verfälscht und dazu beigetragen, daß das Eigenkapital und damit die Substanz der deutschen Stahlunternehmen weitgehend aufgezehrt worden sei<sup>2</sup>.

Es wäre Aufgabe der Monopolkommission gewesen, diese These von den Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Stahlindustrie zu prüfen und Ausmaß und Struktur der staatlichen Hilfen an die europäische Stahlindustrie genau zu untersuchen. Insbesondere wäre es erforderlich gewesen festzustellen, in welchem Umfang

- Subventionen für die laufende Produktion auf Altanlagen,
- Stilllegungsprämien und
- Modernisierungshilfen, mit dem Ziel, das internationale Produktivitätsniveau zu erreichen,

gezahlt wurden.

Dieser Aufgabe hat sich die Monopolkommission leider nicht gestellt. Statt dessen referiert sie die Ergebnisse einer Untersuchung der Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl, die von der EG-Kommission aus methodischen Gründen kritisiert wird, sowie einer Studie des amerikanischen Handelsministeriums über den Anteil der Subventionen am Produktionswert<sup>3</sup> (Ziffer 24). Mit diesen Zahlen erweckt die Monopolkommission den Anschein, als ginge es um die Subventionierung der laufenden Produktion. Sie kommt daher auch – entgegen den Subventionskodizes der EG – zu dem Schluß, unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten seien Beihilfen vorzuziehen, die *allen* Unternehmen proportional zu ihren Erzeugungsmengen gewährt werden. „Sie wären geeignet, Wettbewerbsverfälschungen gegenüber ausländischen, subventionierten Erzeugern zu kompensieren, ohne die Wettbewerbsverhältnisse der inländischen Unternehmen zu verfälschen“ (Ziffer 151). Damit liefert die Monopolkommission dem Subventionsbegehren der Stahlmoderatoren eine ordnungspolitische Begründung.

<sup>2</sup> Presseinformation der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie v. 23. 2. 1983: Bericht der Moderatoren (M. Bierich, A. Herrhausen, G. Vogelsang), Blatt 2.

<sup>3</sup> Bezogen auf fob-Werte bis zu 21 % in Frankreich, 26 % in Italien und 20 % in Großbritannien.

<sup>4</sup> Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Lage auf dem Stahlmarkt, Konjunkturbericht 33 (1982), Heft 3-4, Teil II.

Tatsächlich weisen die vorliegenden Daten über die Produktivitätsentwicklung und die Entwicklung der Rohstahlkapazität in der europäischen Stahlindustrie darauf hin, daß die staatlichen Beihilfen überwiegend zur Modernisierung und Rationalisierung und zum Kapazitätsabbau eingesetzt worden sind. Wie aus einer Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung hervorgeht, ist die Erzeugung von Walzstahl je Beschäftigten im Zeitraum 1974-1982 vor allem in Frankreich, aber auch in Großbritannien, Belgien und Italien stärker gestiegen als in der Bundesrepublik. Frankreich und Italien haben im gleichen Zeitraum den Energieverbrauch je t Walzstahl überdurchschnittlich vermindert. Und im Jahre 1982 war mit Ausnahme Italiens – und im Gegensatz zur Bundesrepublik – die Rohstahlkapazität der europäischen Konkurrenz niedriger als 1974<sup>4</sup>.

Daraus folgt zweierlei. Die in der Vergangenheit entstandenen Vermögensverluste der deutschen Stahlindustrie sind nicht nur durch die staatlichen Hilfen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Konkurrenz begründet. Auch wenn die europäische Konkurrenz nicht mit Milliardenbeträgen an staatlichen Subventionen modernisiert worden wäre, hätte die deutsche Stahlindustrie nicht mehr kostendeckend produzieren können. Dies ist, wie wir gesehen haben, das paradoxe Ergebnis stagnierender Nachfrage. Insofern ist die Forderung nach staatlichen Beihilfen, die es der deutschen Stahlindustrie ersparen, Vermögensverluste als Folge von Fehlinvestitionen zu realisieren, ordnungspolitisch nicht gerechtfertigt.

Wegen der Modernisierungshilfen stellt sich das Problem des Kapazitätsabbaus auf dem europäischen Stahlmarkt jedoch in Zukunft verschärft.

### Marktregulierung durch die EG

Die Alternative zu einem Abbau von Überkapazitäten durch den Wettbewerbsprozeß ist die monopolistische Produktionseinschränkung. Die Unternehmen schließen sich zum Zwecke der gemeinsamen Gewinnmaximierung zu einem Kartell zusammen und regeln den Kapazitätsabbau innerhalb des Kartells. In diesem Fall geht die Anpassung des Angebots an die zurückweichende Nachfrage mit Preiserhöhungen einher.

Das von der EG-Kommission verordnete „Quotensystem“ ist ein Versuch, den Abbau von Überkapazitäten in der europäischen Stahlindustrie durch ein solches Kartell zu erreichen. Mit dieser politischen Marktregulierung übernimmt die EG allein die Funktion, die Interessen der Stahlproduzenten zu einem Ausgleich zu bringen. Dabei hat sie insbesondere dafür zu sorgen, daß

eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Kartells, nämlich die Abschottung gegenüber dem Weltmarkt, eingehalten wird. Im Innenverhältnis, so hat sich gezeigt, sind ihre Sanktionsmöglichkeiten eher begrenzt.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft interveniert seit 1976 auf dem Stahlmarkt. Ein Produktionsquotenkartell stand von Anfang an zur Debatte, wurde aber zunächst zugunsten weniger durchgreifender Maßnahmen verworfen. In den folgenden Jahren mußte die EG-Kommission jedoch ihre Marktinterventionen mehr und mehr verschärfen. Während sich die Kommission in der ersten Phase noch auf Orientierungsdaten für die Produktion, Referenzpreise und gegenseitige Konsultationen der EG mit Drittländern beschränkte, wurden bereits 1977 Mindestpreise nach Art. 61 EGKS-Vertrag eingeführt. Es folgten ein Anti-Dumping-System gegenüber Drittländern, ein Umstrukturierungsprogramm auf Gemeinschaftsebene mit Beihilferegulungen, eine verschärfte Überwachung der Preisvorschriften (1978) und schließlich im Jahre 1980 – zunächst befristet – die Kontingentierung der Stahlproduktion der Gemeinschaft (Produktionsquoten nach Art. 58)<sup>5</sup>.

#### Nachteile des Kartells

Die Nachteile einer Strategie der gemeinsamen Gewinnmaximierung (bzw. Verlustminimierung) durch Produktionsquoten auf einem stagnierenden Markt sind offensichtlich:

□ Ist das Kartell stabil, so kann der Stahlpreis über dem (Welt-)Marktpreis gehalten werden. Die Kosten der Fehlinvestitionen der Stahlindustrie werden auf diese Weise von jenen getragen, die Stahl (noch) nicht substituieren können. Daß diese Unternehmen für Stahl mehr als die volkswirtschaftlichen Alternativkosten bezahlen müssen und daher weniger Stahl nachgefragt wird, bedeutet gesamtwirtschaftlich einen Wohlfahrtsverlust. Diese Verluste sind nicht – wie beim temporären Schutz eines Monopols (z. B. durch Patente) in der Expansionsphase des Marktes – durch Innovationsgewinne gerechtfertigt.

□ Solange das Kartell existiert, besteht kein Anreiz, Kapazitäten stillzulegen. Denn auf der Grundlage der bestehenden Kapazitäten werden die Produktionsanteile und damit die Anteile am gemeinsamen Gewinn festgelegt. Hinzu kommt, daß es sich bei den brachliegenden Anlagen aufgrund der nationalen Modernisierungsprogramme in den 70er Jahren überwiegend um

technisch effiziente Anlagen handelt. Die fortbestehenden Überkapazitäten sind wiederum ein Grund, das Kartell zu verlängern. Hier liegt ein Hauptproblem für die EG-Kommission. Da das Selektionskriterium des Marktes durch die Marktregulierung ausgeschaltet wurde, kann der Kapazitätsabbau wohl nur durch massive Subventionierung erreicht werden.

□ Auf dem regulierten Stahlmarkt ist der Anreiz zu Innovationen gering. Produktivitätssteigernde Prozeßinnovationen lassen sich nicht in Mehrproduktion umsetzen, wenn die Produktionsquoten festliegen. Ebenso sind die Anreize zu Produktinnovation und Substitutionskonkurrenz unterbunden.

Allerdings sind auch die Möglichkeiten der EG-Kommission begrenzt, die potentielle Instabilität des Kartells auszuschalten. Hält das Kartell, so ist zwar der (gemeinsame) Gewinn für alle Stahlunternehmen am größten. Jedes einzelne Unternehmen kann aber seinen eigenen Gewinn noch erhöhen, wenn es aus dem Kartell ausbricht. Die Bereitschaft, darauf zu verzichten, ist größer, wenn eine lange Dauer des Kartells garantiert wird.

Eine Umgehung des Kartells ist auch durch vertikale Unternehmenskonzentration möglich. Wenn Stahlproduzenten und Stahlverarbeiter fusionieren, verlagert sich der Wettbewerb vom Stahlmarkt auf die Verarbeitungsstufe. Solche Fusionen sind aber ein weiterer Nachteil, da sie nicht durch Effizienzvorteile, sondern durch überhöhte Stahlpreise begründet sind.

Diese Gründe lassen die These, es könne (und müsse) gelingen, bis Ende 1985 wieder zu einem freien Wettbewerb auf dem europäischen Stahlmarkt zurückzukehren, sehr fraglich erscheinen. Einmal ist unsicher, ob die Marktregulierung durch die EG-Kommission tatsächlich zum gewünschten Kapazitätsabbau führt. Aber selbst wenn der Kapazitätsabbau gelingt, ist die Stabilität des dann höher konzentrierten Stahlmarktes keineswegs gewährleistet. Bei den vorherrschenden Produktionsbedingungen – mit zunehmender Produktion der Unternehmen sinkende oder konstante Durchschnittskosten – gibt es keine „optimale“ Unternehmensgröße. Der stagnierende Markt ist daher instabil, d. h. solange die Nachfrage nicht expandiert, lassen sich stabile Marktbedingungen nur durch die Ausschaltung des Wettbewerbs erreichen. Eine Expansion des Stahlmarktes könnte durch Produktinnovationen und Schumpetersche Unternehmen initiiert werden. Diese werden aber durch die gegenwärtige Marktregulierung eher diskriminiert.

Die Monopolkommission erwartet nicht, daß es in absehbarer Zeit zu einer Expansion des Stahlmarktes

<sup>5</sup> Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaft 11/76, 11/77, 12/77, 6/78, 12/78, 10/80, 6/81.

kommt. Solange die Nachfrage stagniert, ist aber ihre Zuversicht hinsichtlich der Rückkehr zu Wettbewerbsmärkten unbegründet.

Die Monopolkommission widmet der staatlichen Verantwortung bei der Umstrukturierung der Stahlindustrie einen eigenen Abschnitt (Ziffern 90-99). Sie betont zwar den marktwirtschaftlichen Grundsatz, daß der Staat an unternehmerischen Entscheidungen unbeteiligt bleiben soll, fordert aber unter den gegebenen Bedingungen – behördliche Marktregulierung und staatliche Finanzhilfen – mehr staatliche Lenkung bei der Neuordnung der Unternehmensstruktur. Insbesondere solle der Staat die Einflußmöglichkeiten nutzen, die durch den Subventionsbedarf der Stahlindustrie gegeben sind.

In Schwierigkeiten gerät die Monopolkommission offensichtlich bei dem Versuch, ihre Forderungen ordnungspolitisch zu rechtfertigen. Sie stellt in Frage, ob ordnungspolitische Grundsätze „auch auf Industriezweige anwendbar sind, in denen ein funktionsfähiger Wettbewerb nicht mehr besteht und auch kurzfristig nicht wiederherstellbar ist“ (Ziffer 96), und vertraut darauf, daß „bis Ende 1985 die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Markt“ geschaffen werden (Ziffer 90). Dieser Legitimationsversuch kann jedoch nicht überzeugen, zumal der Subventionsbedarf der Stahlindustrie für gegeben genommen wird.

In Wahrheit läßt sich die strukturpolitische Aufgabe des Staates nicht ordnungspolitisch begründen, sondern resultiert aus einem konkreten politischen Interesse, im wesentlichen an einem ausreichenden Arbeitsplatzangebot in den betroffenen Regionen und am Ausgleich der regionalen Einkommensdisparitäten. Als Interessenpartei hat es der Staat aber nicht in der Hand, die Erfolgsbedingungen strukturpolitischer Eingriffe zu bestimmen, sondern ist auf die Zustimmung der Beteiligten angewiesen. In viel stärkerem Maße als die Ordnungspolitik, die nur einen allgemeinen Konsens hinsichtlich der Rahmenbedingungen des Systems verlangt, ist die Strukturpolitik von Kompromissen abhängig. Was sich im Bereich der Strukturpolitik als staatliche „Intervention“ darstellt, ist in der Regel das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses, dessen Beteiligte ein gemeinsames Interesse an einer Lösung haben, aber auch jeweils die Macht, das Verhandlungsergebnis zu beeinflussen. Die Rolle des Staates in einem solchen Verhandlungsprozeß – die Politikwissenschaft hat dafür den Begriff Korporatismus geprägt – läßt sich mit dem Marktmodell, der theoretischen Grundlage der Ordnungspolitik, nicht mehr angemessen erfassen.

Die Anstrengungen zur Bewältigung der Krise in der deutschen Stahlindustrie spiegeln deutlich korporatisti-

sche Elemente. So wurden die Stahlmoderatoren im November 1982 auf Initiative der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie vom Bundeswirtschaftsminister beauftragt, „Vorschläge für unternehmensübergreifende Kooperationen und marktstabilisierende Maßnahmen zu erarbeiten“<sup>6</sup>.

### Rollenverteilung bei Umstrukturierungen

Richtet man das Interesse auf die Rollenverteilung bei der Umstrukturierung, so zeigt sich, daß der Bericht Verluste, die im Zuge der Kooperationsvereinbarungen bzw. Unternehmenszusammenschlüsse zu realisieren sind, dem Staat zuweist. Dazu werden sogar die (Buch-)Verluste gerechnet, die aus der Wertberichtigung von Überkapazitäten entstehen, d. h. Verluste, die eindeutig die Folge früherer Investitionsentscheidungen sind. Durch diese Forderung wird unmißverständlich eine Verhandlungsposition genutzt. Die Moderatoren begründen ihr Subventionsbegehren entsprechend: „Bei Fortdauer des bisherigen Zustandes würden die Belastungen der deutschen Volkswirtschaft bedeutend größer werden.“<sup>7</sup>

Die IG Metall – die bei den Stahlgesprächen ausgeschlossen war – reagierte auf das Konzept der Stahlmoderatoren im März 1983 wiederum mit einem korporatistischen Konzept. Sie forderte, „die gesamte Neuordnung der Stahlindustrie . . . zwischen der Bundesregierung, den beteiligten Landesregierungen, den Unternehmen und der IG Metall abzustimmen“<sup>8</sup> und als Koordinierungsgremium einen Stahlausschuß einzusetzen.

„Dieser Ausschuß hat zu beraten über:

- Die Neuordnung der Unternehmen,
- die Beteiligung von Bund, Ländern und privaten Kapitaleignern an den Unternehmen,
- die Sicherung der Mitbestimmung in den Unternehmensorganen,
- Standorte, Produktionsschwerpunkte und Belegschaftsgrößen,
- Investitionsmaßnahmen und deren Finanzierung.“<sup>9</sup>

Erfahrungen mit einem solchen Stahlausschuß hatte die IG Metall schon 1977 im Saarland gemacht, das von der krisenhaften Entwicklung auf dem Stahlmarkt zuerst und vor allem betroffen war.

<sup>6</sup> Bericht der Moderatoren, a.a.O., Blatt 1.

<sup>7</sup> Ebenda, Blatt 42.

<sup>8</sup> IG Metall-Vorstand: Forderungen der IG Metall zur Strukturpolitik in der Stahlindustrie, S. 4.

<sup>9</sup> Ebenda.

Wegen einer zersplitterten Eigentümerstruktur und unzureichender Investitionstätigkeit war der Prozeß der Modernisierung und Produktionsanpassung in der saarländischen Stahlindustrie lange aufgeschoben worden. Als sich im Jahre 1977 die Situation dramatisch zuspitzte, übernahm ein „politisches Regulierungskartell“<sup>10</sup> die Sanierung, dem der Bund, das Land, die betroffenen Unternehmen sowie die IG Metall angehörten. Das Unternehmensinteresse war auf Kapazitätsabbau, Bereinigung des Produktionsprogramms, Übergang zu technisch effizienten Produktionsverfahren durch Betriebszusammenlegung und Unternehmenskonzentration gerichtet; das Interesse der Gewerkschaften auf Sicherung von Arbeitsplätzen für die Stahlarbeiter, die das Rekrutierungsfeld des gewerkschaftlichen Mitgliederstamms ausmachen, sowie auf soziale Absicherung der freigesetzten Arbeitskräfte (z. B. durch Frühverrentung); Gewerkschaften wie Staat waren darüber hinaus an der Erhaltung der Stahlstandorte interessiert.

Als Ergebnis dieses Krisenmanagements übernahm der luxemburgische Stahlkonzern ARBED die saarländischen Stahlhütten Neunkircher Eisenwerke und Röchling-Burbach GmbH. Die IG Metall erreichte, daß Massenentlassungen weitgehend vermieden wurden und der Umstrukturierungsprozeß (Abbau von 10 000 Arbeitsplätzen) bis in die 80er Jahre hinein gestreckt wurde.

Dennoch ist die Qualität dieses Kompromisses aus mehreren Gründen in Frage zu stellen. Einmal wurde das Verhandlungsergebnis zu einem Teil zu Lasten von Randgruppen erzielt, die nicht als „datensetzende Gruppen“ am Verhandlungsprozeß beteiligt waren, insbesondere zu Lasten von Gastarbeitern und arbeitslosen Jugendlichen. Daran wird sichtbar, daß ein zentrales Problem der Arbeitsmarktpolitik, die Segmentation von Arbeitsmärkten, durch eine korporatistische Strukturpolitik nicht gelöst, sondern eher verschärft wird.

Zum anderen zeigt das Beispiel der saarländischen Stahlindustrie, daß die korporatistische Strategie den Unternehmen in der Krise offenbar eine Verhandlungsstärke verschafft und ihnen die Sozialisierung der Kosten von Fehlinvestitionen in einem Maße erlaubt, wie es in einem realen Markt nicht möglich wäre.

Im konkreten Fall hat allein der Bund, der die „privatwirtschaftliche Lösung“ vor allem betrieb, Bürgschaften und Subventionen in Höhe von über 1 Mrd. DM zur Abdeckung des unternehmerischen Risikos geleistet. Im Sommer 1983 mußte der Ministerpräsident des Saar-

landes dem Landtag berichten, daß das Sanierungsunternehmen, ARBED Saarstahl GmbH, seit 1977 etwa 2,5 Mrd. DM an staatlichen Beihilfen in Anspruch genommen hat, ohne die Umstrukturierung abgeschlossen zu haben. Weitere 86 Mill. DM braucht das Unternehmen noch für dieses Jahr. Inzwischen hat die EG-Kommission erneut Beihilfen für Saarstahl in Höhe von 0,8 Mrd. DM – zur Übernahme von Zinszahlungen und Kredittilgungen sowie als Investitionsbeihilfen – genehmigt.

Aus alledem wird ein grundsätzliches Problem sichtbar. Bei Verknüpfung von privater Entscheidungskompetenz und staatlicher Haftung läßt sich nachträglich häufig kaum noch feststellen, ob ein Verlust die Folge besonderer Marktrisiken oder eines opportunistischen Verhaltens war. Solches Verhalten durch vertragliche Regelungen auszuschließen, ist besonders dann schwierig, wenn das Sanierungsunternehmen einen deutlichen Informationsvorsprung vor der staatlichen Aufsicht besitzt.

### Strukturpolitische Schlußfolgerungen

Krisenmanagement im korporatistischen Staat führt zu Kompromißlösungen, die der Zustimmung der beteiligten „datensetzenden“ Gruppen bedürfen. Die Vorstellung, der Staat könne ein strukturpolitisches Konzept durchsetzen, ist daher unrealistisch. Andererseits schwächt der Staat seine Verhandlungspositionen, wenn er aus Rücksicht auf ordnungspolitische Grundsätze bestimmte Optionen ausschließt. Damit wird aber die korporatistische Lösung zu einer gesamtwirtschaftlich teuren Lösung. Die Erfahrungen mit den Maßnahmen zur Neuordnung der saarländischen Stahlindustrie lehren, daß die Strukturpolitik unter diesen Bedingungen leicht zu einer staatlichen Verlustübernahmegarantie wird. Daß damit falsche Anreize für Investoren gesetzt werden, ist ordnungspolitisch gesehen das eigentlich Bedenkliche an dieser Politik.

Eine Alternative kann nur in einer pragmatischen Lösung bestehen. Nicht ein Zurückstecken der strukturpolitischen Ziele des Staates, sondern die Anwendung von Methoden, die die Anreizwirkungen des Marktes nicht aufheben, ist geboten. Konkret heißt dies, daß der Staat den Investoren das Risiko von Vermögensverlusten nicht abnehmen darf und daß zu den Optionen, über die verhandelt wird, auch die staatliche Kapitalbeteiligung zu *Marktbedingungen* gehören muß. Dann würde sich die Sorge der Monopolkommission, daß eine „Anpassung der Unternehmensstrukturen an die veränderten Marktverhältnisse ... als Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses derzeit nicht möglich“ erscheint (Ziffer 53), als unbegründet erweisen.

<sup>10</sup> Otto E s s e r : Gewerkschaften in der Krise, Frankfurt/Main 1982, S. 58.