

Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Stahlkrisenmanagement: Lehren der Vergangenheit für die Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (1993) : Stahlkrisenmanagement: Lehren der Vergangenheit für die Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 73, Iss. 3, pp. 147-150

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1553>

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.

Jürgen Stehn

Stahlkrisenmanagement: Lehren der Vergangenheit für die Wirtschaftspolitik

Der EG-Ministerrat sieht die Lösung der gegenwärtigen Stahlkrise in freiwilligen, länderübergreifenden Absprachen der betroffenen Unternehmen über einen Abbau der Kapazitäten und in einem Importschutz vor Billigstahl aus Osteuropa. Zunehmend wird aber auch der Ruf nach zusätzlichen Subventionen für die Stahlindustrie und einem Krisenmanagement auf EG-Ebene laut. Welches Instrumentarium steht der EG im Krisenfall zur Verfügung, und wie hat es sich in der Stahlkrise der siebziger und achtziger Jahre bewährt?

Die konzeptionelle Grundlage der EG-Stahlpolitik bildet der EGKS-Vertrag vom 23.9.1952 („Montanunion“). Ziel des Vertrags ist der Aufbau eines gemeinsamen Marktes für Kohle, Eisenerz und Schrott sowie Stahl und Edelstahl. Die Wettbewerbsordnung der EGKS untersagt daher grundsätzlich jegliche tarifäre und nichttarifäre Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handels mit Montanerzeugnissen (Art. 4a EGKSV). Unzulässig sind darüber hinaus staatliche Maßnahmen, die, vor allem im Hinblick auf die Preis- und Lieferbedingungen sowie die Beförderungstarife, zu Diskriminierungen zwischen Erzeugern, Käufern und Konsumenten führen oder die freie Lieferantenwahl der Käufer einschränken (Art. 4b EGKSV). Auch Subventionen durch die Mitgliedsländer der Gemeinschaft sowie staatlich auferlegte Sonderlasten für die Montanindustrie sind nicht mit dem EGKS-Vertrag vereinbar (Art. 4c). Diese grundsätzlich liberale Ausrichtung der EG-Stahlpolitik wird durch ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Praktiken, die auf eine Aufteilung und „Ausbeutung“ der Märkte abzielen (Art. 4d EGKSV), sowie durch ein weitgehendes Kartellverbot¹ (Art. 65 § 1 EGKSV) und eine Fusionskontrolle (Art. 66 EGKSV) abgerundet.

Neben der Überwachung und Sicherung des liberalen Ordnungsrahmens im Sinne des Art. 4 weist der EGKS-Vertrag den Gemeinschaftsorganen jedoch auch vielfältige Kompetenzen für interventionistische Eingriffe in den europäischen Stahlmarkt zu. Die Interventionsbefug-

nisse der EG-Kommission umfassen praktisch das gesamte Spektrum unternehmerischer Entscheidungsprozesse und reichen von der Subventionierung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten bis hin zur administrativen Festlegung der Absatzmengen und -preise einzelner Stahlunternehmen². Das Ausmaß der Markteingriffe variiert daher wesentlich zwischen den einzelnen Interventionsinstrumenten.

Interventionistisches Instrumentarium

Zunächst ist die Kommission zur Einholung von Auskünften über die Unternehmenspolitik berechtigt³. Dieses Informationsrecht sieht die Kommission als Voraussetzung zur Erfüllung ihrer ordnungspolitischen Aufgaben an. Es bildet jedoch auch die Grundlage für weitergehende interventionistische Eingriffe wie die Gemeinschaftssubventionierung, die auf eine Förderung der angewandten Forschung in der Montanindustrie der EG abzielt, aber letztlich vor allem der Finanzierung von Umstrukturierungsmaßnahmen dient. Wesentlich weitreichendere Kompetenzen hat die EG-Kommission im Rahmen der Preisregulierung, die ihr das Recht zur Festle-

¹ Unter eng begrenzten Bedingungen sind jedoch Ausnahmen vom grundsätzlichen Kartellverbot möglich (Art. 65 § 2 EGKSV).

² Vgl. zu den Instrumenten der EG-Stahlpolitik auch H. Dicke et al.: EG-Politik auf dem Prüfstand, Kieler Studien 209, Tübingen 1987; S. Kerz: Bewältigung der Stahlkrisen in den USA, Japan und der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1991; H. Krägenau: Stahlpolitik und Strukturanpassung in der EG-Stahlindustrie, HWWA-Report, Nr. 27, Hamburg 1986; sowie H. Klodt, J. Stehn et al.: Die Strukturpolitik der EG, Kieler Studien 249, Tübingen 1992.

³ Vgl. Art. 60 § 2 EGKSV. Die Preisveröffentlichungspflicht dient jedoch auch der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots.

Dr. Jürgen Stehn, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft, Kiel, zuständig für Handels- und Strukturpolitik.

gung von Höchst- und Mindestpreisen gibt (Art. 61 EGKS), und im Rahmen der Importkontrolle für Montanerzeugnisse aus Drittländern. Noch stärker interventionistisch geprägt sind die Regelungen zum Aufbau eines Rationierungssystems für Stahlerzeugnisse in einer ersten Mangellage (Art. 59 EGKS) und insbesondere die Maßnahmen zur Einführung von Produktionsquoten für einzelne Stahlproduzenten in einer durch Nachfrage-rückgänge bedingten Überproduktionskrise (Art. 58 EGKS).

Das interventionistische Instrumentarium, das der EGKS-Vertrag der EG-Kommission an die Hand gibt, steht im krassen Widerspruch zur Intention des Art. 4 EGKS, der auf die Einführung und Sicherung eines Gemeinsamen Marktes für Montanerzeugnisse abzielt. Offensichtlich bezweifelt die EG-Kommission im Fall einer Absatzkrise das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Die Gründe, die zur Rechtfertigung interventionistischer Maßnahmen im Krisenfall angeführt werden, reichen von beschäftigungs-, regional- und industriepolitischen Zielen bis hin zu sozial-, integrations- und versorgungspolitischen Aspekten⁴. Ob das interventionistische Instrumentarium die EG-Kommission im Krisenfall in der Tat in die Lage versetzt, die angestrebten Ziele zu erreichen, und welche Auswirkungen eine solche Politik der Marktregulierung hat, läßt sich aus den Erfahrungen mit der Stahlkrise der siebziger und achtziger Jahre ableiten.

Im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren, in denen sich die EG-Stahlpolitik angesichts einer steigenden Weltnachfrage und Kapazitätsauslastungen von annähernd 90% weitgehend an dem liberalen Ordnungsrahmen des Art. 4 EGKS orientierte⁵, machte die EG-Kommission mit dem Beginn der Ölkrise im Jahr 1974 zunehmend von ihrem interventionistischen Instrumentarium Gebrauch. In Anbetracht des Preisverfalls von Stahlerzeugnissen um durchschnittlich 40% im Jahr 1975, des Rückgangs der Kapazitätsauslastung von 87% im Jahr 1974 auf 66% im darauffolgenden Jahr sowie stark steigender Inputpreise in der Montanindustrie verabschiedete die EG-Kommission im Dezember 1976 den ersten Stahlkrisenplan. Er sah auf der Basis eines Marktanalyse- und Überwachungssystems freiwillige Produktionsquoten für die Stahlproduzenten der Gemeinschaft vor. Der erste Stahlkrisenplan hatte mit Unterbrechungen bis zur Einführung eines Zwangsquotensystems im Jahr 1978 Gültigkeit.

⁴ Vgl. H. Krägenau, a. a. O., S. 39.

⁵ Aufgrund kleinerer Absatzprobleme strebte die EG-Kommission jedoch bereits im Jahre 1963 an, den europäischen Markt durch verstärkte Protektionsmaßnahmen (u. a. eine Erhöhung der harmonisierten Einfuhrzölle) zu entlasten. Auch erste Kartellierungsbestrebungen deuteten sich Ende der sechziger Jahre an.

Zur Durchsetzung der „freiwilligen“ Selbstbeschränkungen bediente sich die EG-Kommission des europäischen Stahlverbands EUROFER, der Ende 1976 gegründet wurde. EUROFER strebte eine, dem EGKS-Vertrag widersprechende Kartellierung der europäischen Stahlproduktion an, die Anfang 1978 mit dem EUROFER-Kartell in die Tat umgesetzt wurde. EUROFER kontrollierte mit Hilfe von Lieferquoten für einzelne nationale Märkte in den folgenden Jahren fast die gesamte europäische Stahlproduktion. Die EG-Kommission unterstützte die Kartellbildung, da sie hierin ein Instrument zur Durchsetzung ihres Stahlkrisenmanagements sah, und sicherte das Kartell durch einen drastisch verschärften Einfuhrschutz gegenüber Produzenten in Drittländern. Im Rahmen von „freiwilligen“ Exportselbstbeschränkungsabkommen, die bis heute mit 15 Ländern fortbestehen, wurden Einfuhrquoten und Mindestpreise für Importe aus Drittländern durchgesetzt. Letztendlich entwickelte sich ein Regulierungssystem, das weitgehend den Kartellen der Zwischenkriegszeit ähnelte.

Der infolge der zweiten Ölkrise einsetzende weitere Nachfragerückgang für Montanerzeugnisse führte Anfang 1980 zum Zusammenbruch des EUROFER-Kartells. Der Versuch einer Neufestsetzung der Produktionsquoten scheiterte insbesondere an dem Widerstand von Klöckner (Bundesrepublik Deutschland) und Italsider (Italien). Daraufhin rief die EG-Kommission im Oktober 1980 die „offensichtliche Krise“ aus und ließ das im EGKS-Vertrag für diesen Fall vorgesehene System verbindlicher Erzeugerquoten nach Art. 58 in Kraft treten. Es wurden für jedes Unternehmen Produktionsquoten und Exportquoten für Lieferungen in den Gemeinsamen Markt festgelegt. Mit Hilfe dieser Regelungen wurde gleichzeitig auch der Export von Stahlprodukten in Drittländer begrenzt⁶. Obwohl die Zwangsquotenregelung ursprünglich Mitte 1981 auslaufen sollte, wurde sie mehrfach verlängert und hatte letztendlich bis Juni 1988 Bestand. Neben der Einführung verbindlicher Erzeugerquoten wurden mit dem Ausrufen der „offensichtlichen Krise“ auch die Subventionszahlungen aus EG-Haushaltsmitteln aufgestockt. Gleichzeitig wurde im Jahr 1980 ein EG-Aufsichtssystem für nationale Beihilfen an Stahlunternehmen errichtet.

Wirkungen des EG-Krisenmanagements

Die Stahlpolitik der EG im Rahmen der EGKS verdeutlicht, daß die Kommission in Abhängigkeit von der konjunkturellen und strukturellen Lage der Stahlindustrie zwei unterschiedliche Ziele verfolgte. Im „Nicht-Krisenfall“ der fünfziger und sechziger Jahre stand eindeutig die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl nach Art. 4 EGKS im Vordergrund. In Zeiten

einer konjunkturellen und strukturellen Krise strebten die EG-Organe hingegen einen „geregelten“ Kapazitätsabbau an und verließen den liberalen Ordnungsrahmen. Weder die freiwillige Quotenregelung, die von Mai 1975 bis Oktober 1980 Bestand hatte, noch das sich anschließende Zwangsquotenkartell konnten jedoch den strukturellen Anpassungsstau in der europäischen Stahlindustrie auflösen. Die freiwillige Quotenregelung blieb gänzlich ohne Erfolg, denn sie konnte eine weitere Erhöhung der Produktionskapazität in der EG von 190,8 Mill. t im Jahre 1975 auf 206,9 Mill. t im Jahre 1980 nicht verhindern. Offensichtlich waren die nationalen Stahlherzeuger und die nationalen Regierungen nicht bereit, die Stahlproduktion zugunsten anderer Länder einzuschränken. Ein gemeinschaftlicher Kapazitätsabbau ist unter diesen Bedingungen nur durch die Leistung von Kompensationszahlungen sicherzustellen.

Schließungsprämien der verbleibenden Stahlproduzenten bzw. der jeweiligen nationalen Regierungen an die aus dem Markt ausscheidenden Unternehmen sind jedoch in einer Krisensituation, die von der Mehrzahl der Unternehmen als konjunkturell und vorübergehend eingestuft wird, recht problematisch. Denn die Höhe der Kompensationszahlungen müßte sich am Gegenwartswert der zukünftigen zusätzlichen Erträge der im Markt verbleibenden Unternehmen orientieren. Abgesehen vom Informationsproblem dürfte eine Einigung zwischen den betroffenen Unternehmen und Ländern auch daran scheitern, daß nach der Beendigung der vermeintlichen konjunkturellen Krise die überlebenden Unternehmen ihre Marktanteile ausweiten und unter Umständen sogar in eine marktbeherrschende Stellung hineinwachsen würden und dadurch die Anreize, aus dem Markt auszuscheiden, noch geringer ausfallen würden.

Das Zwangsquotenkartell der Jahre 1980 bis 1988 war dagegen auf den ersten Blick relativ erfolgreich, denn es führte zu einer EG-weiten Kapazitätsverringerung von annähernd 20%. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit der Kapazitätsabbau auf die marktregulierenden Eingriffe der EG-Kommission zurückzuführen ist. Vor allem in Großbritannien und in Frankreich war die Umstrukturierung zu einem erheblichen Teil auf die hohen finanziellen Verluste der Stahlproduzenten in den Jahren nach 1980 und die Weigerung der Regierungen, die Verluste vollständig durch Subventionen zu decken, zurückzuführen.

ren. Zwar dienten die Maßnahmen der Kommission den nationalen Regierungen als Rechtfertigung für den Kapazitätsabbau, die Umstrukturierungspläne wurden jedoch grundsätzlich auf nationaler Ebene entworfen und durchgeführt.

Darüber hinaus war die erzielte Kapazitätsverringerung bei weitem nicht ausreichend, um ein Gleichgewicht auf den europäischen Stahlmärkten zu gewährleisten. Schätzungen zufolge belief sich der Angebotsüberhang nach dem Auslaufen des Strukturkrisenkartells weiterhin auf mindestens 15%. Auch das Ziel einer möglichst gleichmäßigen Verteilung des Kapazitätsabbaus auf die führenden Stahlherzeugerländer der EG wurde nicht erreicht. Die Hauptanpassungslast hatten die zu Beginn der Krise relativ wettbewerbsfähigen deutschen Stahlproduzenten zu tragen, deren Marktanteil von 33% im Jahr 1980 auf 28,5% im Jahr 1988 sank, während Italien, Frankreich und Großbritannien ihre Marktposition leicht verbessern konnten. Insgesamt gesehen war der Versuch der EG-Kommission, einen Kapazitätsabbau durch supranationale Regeln zu sichern, weniger erfolgreich, als es eine oberflächliche Betrachtungsweise suggeriert. Hierfür dürften vor allem zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein.

Mängel von Zwangsquotensystemen

Erstens basiert die Funktionsfähigkeit eines Zwangsquotensystems wesentlich auf einer korrekten Vorhersage der künftigen Stahlnachfrage. Die EG-Kommission ist dabei insbesondere auf Informationen der europäischen Stahlproduzenten angewiesen. Die Unternehmen haben jedoch ein Interesse, die EG-Organe zu täuschen, um so das Quotensystem zu unterlaufen und ihre Marktanteile zu erhöhen. Der Kapazitätsabbau fällt unter diesen Bedingungen geringer aus, als es die Kommission anstrebt.

Zweitens wurden durch das Zwangsquotensystem selbst und die begleitenden strukturellen Maßnahmen erhebliche Marktaustrittsbarrieren aufgebaut. Durch die Festsetzung produktspezifischer Quoten, wie es vor allem im Bereich der Walzstahlerzeugnisse der Fall war, fixierte das Regulierungssystem die Produktionsstruktur der Vergangenheit. Für eine Anpassung an die strukturelle Krise standen den Stahlproduzenten daher lediglich Rationalisierungsmaßnahmen offen. Der mit diesen Maßnahmen verbundene Anstieg der Kapitalintensität hatte zur Folge, daß sich der Fixkostenanteil in der europäischen Stahlproduktion weiter erhöhte. Dies war gleichbedeutend mit einer Ausweitung der Marktaustrittsbarrieren, da eine Aufrechterhaltung der Produktion so lange ökonomisch sinnvoll ist, wie der Preis zumindest die variablen Stückkosten deckt.

⁶ Die Begrenzung des Stahlexports in Drittländer war im Sinne des Krisenmanagements rational, da andernfalls damit zu rechnen gewesen wäre, daß die Stahlimportländer (insbesondere die Vereinigten Staaten) Gegenmaßnahmen ergreifen würden. Darüber hinaus wären angesichts der niedrigen Weltmarktpreise für Stahlerzeugnisse Exporte nur mit Verlusten möglich gewesen, die unter den geltenden Bedingungen des Krisensystems zusätzliche Subventionen von seiten der EG erfordert hätten.

⁷ Vgl. S. Kerz, a. a. O.

Darüber hinaus stellt eine zugeteilte Quote einen Vermögenswert dar. Unternehmen haben daher ein Interesse, Quoten in Reserve zu halten, um die kurzfristige Anpassungsflexibilität der Produktionsstruktur zu erhöhen oder bei Fusionsverhandlungen eine ausreichende Verhandlungsmacht auszuüben⁸. Damit die Quote nicht erlischt, muß der Betrieb aufrechterhalten werden. Auch die das Zwangsquotensystem begleitenden Maßnahmen wie die Umstrukturierungsbeihilfen der EG verzögern den Marktaustritt. Subventionen für Strukturanpassungen sind jedoch in einem Zwangsquotensystem, das die Produktionsstruktur der Vergangenheit eher zementiert, eine notwendige Bedingung für eine Lösung der Strukturkrise, da andernfalls ökonomische Anreize zu Produktionsverlagerungen fehlen.

Die Erfahrungen mit der Stahlkrise der achtziger Jahre zeigen, daß weder freiwillige Vereinbarungen über eine EG-weit abgestimmte Produktionsreduzierung, wie sie die EG in der gegenwärtigen Krise befürwortet, noch das im EGKS-Vertrag vorgesehene Zwangsquotensystem unter der Führung der EG-Kommission geeignet sind, den in einer strukturellen Krise notwendigen Kapazitätsabbau zu gewährleisten. Denn in beiden Fällen fehlen die Anreize, die der Preismechanismus den Unternehmen gibt, und dominieren nationale Verteilungsinteressen.

Auch eine Ausweitung der Subventionen an die Stahlindustrie und eine Abschottung vor ausländischer Konkurrenz bieten keinen Ausweg aus der Krise. Denn der internationale Subventionswettbewerb und die bestehenden Handelsbarrieren für kostengünstig produzierende Anbieter aus Drittländern bilden gerade die Ursache für die zu beobachtenden strukturellen Anpassungsprobleme. Ohne eine staatliche Alimentierung der Stahlproduktion in der EG hätte der marktwirtschaftliche Wettbewerb schon längst zu einer Auslese der wettbewerbsfähigsten Produzenten geführt und auf diese Weise das Entstehen von Überschußkapazitäten verhindert.

Die vorrangige Aufgabe der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik ist es daher, einen EG-weiten Stufenplan zum Abbau der Subventionen und Handelsbarrieren im Stahlsektor aufzustellen. Nur unter diesen Bedingungen ist gewährleistet, daß die Grenzanbieter aus dem Markt ausscheiden und die Kapazitäten der Welt nachfrage angepaßt werden. Die vom EG-Ministerrat beschlossenen Importquoten und Strafzölle gegenüber osteuropäischen Anbietern führen nur tiefer in den Anpassungsstau und verlagern die gegenwärtigen Strukturprobleme in die Zukunft.

⁸ Vgl. H. Tomann: Die neue Stahlmarktordnung: Einstieg in die Liberalisierung?, WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985) H. 12, S. 619 ff.

Reinhard H. Cuny, Jochen Stauder

Lokale und regionale Netzwerke

Die Infrastruktur- und Subventionspolitik als klassische Instrumentarien der regionalen Strukturpolitik verlieren zunehmend an Bedeutung. Demgegenüber setzt die regionale Wirtschaftspolitik stärker auf indirekte Fördermaßnahmen, insbesondere auf regionale Netzwerke. Welche Ziele werden mit diesen Netzwerken verfolgt? Wie kann ihre Entstehung durch die Wirtschaftspolitik unterstützt werden?

Die traditionellen Ansätze der regionalen Strukturpolitik zielen darauf ab, die Nachteile bestimmter Wirtschaftsstandorte auszugleichen. Der zumindest teilweise Ausgleich der Unterschiede wird dabei sowohl durch Ver-

besserung der infrastrukturellen Standortbedingungen als auch durch die finanzielle Kompensation von standortbedingten Mehrkosten versucht. Sowohl die Infrastruktur- als auch die Subventionspolitik verlieren aber zunehmend ihre Rolle als zentrale Instrumente der regionalen Strukturpolitik. An ihrer Stelle gewinnen indirekte Ansätze zur Aktivierung latent vorhandener regionaler Entwicklungspotentiale an Bedeutung. Diese Ansätze der indirekten Wirtschaftsförderung fokussieren auf den in einer Region vorhandenen Unternehmensbestand und die Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit. Besondere Beachtung verdienen Aktivitäten, die den Aufbau lokaler oder regionaler Netzwerke betreiben.

Dr. Reinhard H. Cuny, 41, leitet im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie das Referat Programmentwicklung. Dr. Jochen Stauder, 44, ist Geschäftsführer des Regionalen Entwicklungsfonds Marburg-Biedenkopf. Die Autoren vertreten in dem Beitrag ihre persönliche Meinung.