

Tomann, Horst

Article — Digitized Version

Die neue EG-Stahlmarktordnung: Einstieg in die Liberalisierung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tomann, Horst (1985) : Die neue EG-Stahlmarktordnung: Einstieg in die Liberalisierung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 12, pp. 619-625

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136110>

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.

Die neue EG-Stahlmarktordnung: Einstieg in die Liberalisierung?

Horst Tomann, Berlin

Die Maßnahmen der EG-Kommission von 1980 zur Regulierung der Krise in der europäischen Stahlindustrie nach dem Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sollten Ende dieses Jahres auslaufen. Sie wurden jedoch kürzlich um weitere drei Jahre verlängert. Wie sind die neuen Beschlüsse zu beurteilen? Ist aus der Stahlmarktregulierung – in Analogie zum Agrarmarkt – de facto ein dauerhaftes System der Einkommenssicherung der Stahlproduzenten geworden?

Die europäische Stahlindustrie leidet an chronischen Überkapazitäten. Seit dem scharfen Einbruch der Stahlnachfrage im Jahre 1975 liegt die Kapazitätsauslastung der Stahlproduzenten in der EG bei durchschnittlich weniger als 70 %. Der niedrigste Auslastungsgrad (56 %) wurde 1983 erreicht. Bei dieser Kapazitätsauslastung ist ein Stahlunternehmen unter Marktbedingungen auf Dauer nicht überlebensfähig. Große europäische Stahlproduzenten, wie British Steel, Italsider, Usinor wiesen im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1983 Verluste aus, die mehr als ein Fünftel des Umsatzes betrugen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hatte bereits 1980 die Krise für evident erklärt und Maßnahmen der Krisenregulierung nach dem Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, vor allem ein System von Produktionsquoten, eingeführt. Zudem wurde ein Subventionskodex vereinbart, mit dem Ziel, die umfangreichen nationalen Beihilfen an die Stahlindustrie, die bereits in den Jahren davor eingeführt worden waren, zu überwachen und im ganzen zeitlich zu befristen. Unter diesem Regime der Krisenregulierung, das bis Ende 1985 befristet ist, wurden mehr als 30 Mill. Tonnen Stahlkapazität, knapp ein Fünftel der Kapazität von 1980, abgebaut. Damit sind die Probleme der Stahlindustrie aber keineswegs gelöst. Die EG-Kommission schätzt gegenwärtig, daß die Stillegung

weiterer 20 bis 25 Mill. Tonnen Produktionskapazität in der Stahlindustrie erforderlich sein wird, damit ohne staatliche Intervention kostendeckende Preise erzielt werden können.

Der zuständige Ministerrat beschloß daher im Oktober 1985 auf Vorschlag der Kommission, einen Teil der Maßnahmen der Krisenregulierung für eine Übergangsfrist von drei Jahren beizubehalten. Die Vereinbarung sieht im wesentlichen folgende Regelungen vor:

- Der Subventionskodex von 1980 wird zum 1. 1. 1986 beendet. Danach sollen wieder die allgemeinen Grundsätze des EGKS-Vertrages gelten, die spezifische Beihilfen an die Stahlindustrie verbieten. Abweichend hiervon sind jedoch während einer Übergangsfrist bis Ende 1988 folgende Beihilfen weiterhin genehmigungsfähig:
 - (1) Beihilfen zur Finanzierung von Sozialplänen bei Betriebsstilllegungen;
 - (2) Stillegungsbeihilfen, wenn das gesamte Unternehmen aus dem Montanbereich ausscheidet;
 - (3) Beihilfen für Forschung und Entwicklung;
 - (4) Beihilfen für Umweltschutz.
- Das System von Produktionsquoten bleibt für weitere drei Jahre in Kraft. Lediglich Betonstahl und beschichtete Bleche werden zu Beginn des kommenden Jahres aus dem Quotensystem genommen. Für die Aufhebung des Quotensystems bei weiteren Produktgruppen soll die Kommission Ende 1986 Vorschläge unterbreiten.
- Das Quotensystem soll künftig flexibler gehandhabt werden: Die einschränkenden Bedingungen für den Tausch von Referenzmengen einzelner Produkte und

Prof. Dr. Horst Tomann, 45, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin.

die zeitliche Übertragung nicht genutzter Quoten werden erweitert.

□ Schließlich wird die Kommission die Anwendung der Vorschriften über Mindestpreise, die seit 1984 gelten, aussetzen.

Die deutsche Stahlindustrie befürchtet, daß durch die Fortsetzung der Beihilferegelung der europäischen Konkurrenz weiterhin staatliche Hilfen in beträchtlichem Umfang zufließen werden. Da die Bundesregierung im Haushaltsplan 1986 den Ansatz für Stahlbeihilfen auf null zurückgenommen hat, sieht sich die deutsche Stahlindustrie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedroht und erwartet, daß der noch erforderliche Kapazitätsabbau allein von deutschen Stahlproduzenten getragen werden muß. Sie hält jedoch auf der anderen Seite eine Fortschreibung des Quotensystems für unabdingbar.

Die bisherige Stahlpolitik

Die verzögerte Anpassung der Produktionskapazitäten an die zurückweichende Nachfrage und das Auftreten dauerhafter Verluste deuten auf die Existenz von Marktaustrittsschranken hin. Im folgenden wird zunächst untersucht, in welcher Weise die bisherige Stahlpolitik selbst dazu beigetragen hat, Marktaustrittsschranken zu errichten und damit den Prozeß der strukturellen Anpassung zu behindern. Anschließend wird gefragt, wie begründet die Erwartung ist, daß die neue Phase der Stahlpolitik, die 1986 beginnt, die Liberalisierung des europäischen Stahlmarktes einleiten werde.

Was die Ziele der bisherigen Stahlpolitik betrifft, so stand bei Einführung der Krisenmaßnahmen nach dem EGKS-Vertrag das Ziel der Marktstabilisierung im Vordergrund. Bei scharfen Nachfrageeinbrüchen und einem Preisverfall, der nicht mehr die Deckung der laufenden Betriebskosten erlaubt, vollzieht sich die strukturelle Anpassung in einem nicht regulierten Markt nicht mehr allein durch das Unterlassen bzw. Hinausschieben von Reinvestitionen, sondern es kommt zur Desinvestition, d. h. zur Schließung von Betriebsteilen und ganzen Betrieben. Diese rasche Anpassung, die sich für das einzelne Unternehmen als ruinöse Konkurrenz darstellt, kann unter volkswirtschaftlichen Aspekten durchaus positiv bewertet werden. Denn sie vermeidet Ineffizienz, die bei niedriger Kapazitätsauslastung durch einen hohen spezifischen Einsatz von Energie und Rohstoffen verursacht wird. Der Marktprozeß führt zu Umbewertungen für Unternehmen mit der Folge des Marktaustritts durch Fusion, durch Stilllegung oder durch Konkurs und die Veräußerung der Konkursmasse. Gegen dieses Modell der raschen strukturellen Anpassung durch Marktreaktionen spricht – sieht man von strategi-

schem Unternehmerverhalten ab – die Instabilität des Prozesses in einer Welt unvollkommener Voraussicht, insbesondere unvollkommener Kapitalmärkte und daher einer mangelnden Kreditbereitschaft. Diese Instabilität, die kumulative Prozesse zur Folge haben kann, und die damit verbundenen Nebenwirkungen auf andere Ziele begründen im wesentlichen das Ziel der Marktstabilisierung.

Neben der Marktstabilisierung hat das Ziel der nationalen Versorgungssicherheit für die europäische Stahlpolitik einen hohen Rang. Wie der damals zuständige Kommissar Davignon bereits 1980 betonte, ist keines der Mitgliedsländer bereit, seine Stahlindustrie aufzugeben, um nicht das Maß der Abhängigkeit von der Außenwelt zu erhöhen. Darin ist eine dauerhafte Marktaustrittsschranke zu sehen, mit der möglichen Wirkung anhaltender allokativer Ineffizienz, besonders bei ungünstigen Standortbedingungen der betreffenden Industrie.

Drittens wird die europäische Stahlpolitik von regionalpolitischen Zielen bestimmt, die im Sinne von Marktaustrittsschranken wirken. Die Entscheidung des Unternehmens, ein Stahlwerk zu schließen, weil die erwarteten Verluste einer Weiterbeschäftigung größer als die Austrittskosten, z. B. die Abfindungszahlungen für die Beschäftigten sind, kann mit den Zielen der Regionalpolitik in Konflikt geraten. Das Angebot von Arbeitsplätzen hat für die regionale Wirtschaftspolitik Priorität, und neue Arbeitsplätze zu schaffen ist ein zeitraubender Prozeß. Daher neigen regionale Instanzen dazu, Betriebsschließungen hinauszuzögern, um qualifizierte Arbeitskräfte in der Region zu halten und – soweit große Betriebe betroffen sind – um einen kumulativen Prozeß des ökonomischen und sozialen Verfalls der Region zu vermeiden. Solches Verhalten behindert zumindest temporär den Marktaustritt und steht im Gegensatz zum Ziel der ökonomischen Effizienz. Hinzu kommt, daß die regionalen Instanzen bei den Verhandlungen über die substantiellen Interessen ihrer Region in der Regel eine schwache Verhandlungsposition gegenüber den Unternehmen haben.

Risiken des Unternehmens

Schließlich wirken sozialpolitische Ziele, wie Regelungen über die soziale Absicherung von entlassenen Arbeitskräften, als Marktaustrittsschranke. Die Abfindungszahlungen und die Finanzierung von Sozialplänen spielen in der Stahlindustrie wohl die bedeutendste Rolle der unmittelbaren Marktaustrittskosten. Diese Zahlungen sind vor allem verteilungspolitisch begründet. Sie sind indessen im Hinblick auf die Allokationseffizienz keineswegs eindeutig negativ zu beurteilen. Die Arbeitskraft der Beschäftigten eines Stahlwerks kann

weitgehend als ein spezifisches Vermögen (Humankapital) betrachtet werden, das außerhalb des Unternehmens oder außerhalb der Industrie keine alternative Verwendung findet. Folglich muß dieser Vermögenswert im Falle einer Betriebsschließung neu bewertet werden.

Die Frage ist, ob das Unternehmen ebenso wie für die Entwertung des in spezifischen Produktionsanlagen investierten Kapitals auch für die Vermögensverluste beim Humankapital haftbar gemacht werden soll. Grundsätzlich ist die Haftung eines Investors in einer Marktwirtschaft beschränkt. Ein Teil der Risiken des Unternehmens wird den Kreditgebern (Banken) und den Arbeitnehmern auferlegt, die entsprechend die Managemententscheidungen kontrollieren. Die Fähigkeit der Arbeitnehmer, Risiken zu tragen, ist jedoch gering, weil sie nicht in der Lage sind, ihre Einkommensrisiken angemessen zu diversifizieren. Man würde deshalb in einer idealen Marktwirtschaft erwarten, daß es zu Verträgen kommt, die die Arbeitnehmer gegen das Risiko, ihre Arbeitsplätze zu verlieren, versichern. Sozialpläne und Kompensationszahlungen bei Entlassungen mögen deshalb zwar als Marktaustrittsschranke wirken, aber sie sind keineswegs eindeutig als eine Quelle allokativer Ineffizienz zu betrachten.

Wie weit diese Ziele der Stahlpolitik tatsächlich den Marktaustritt und damit den Prozeß der strukturellen Anpassung behindern, hängt von den zu ihrer Realisierung eingesetzten Maßnahmen ab. Die Maßnahmen, die zu Gunsten der Stahlindustrie ergriffen wurden, sind im einzelnen unterschiedlich zu beurteilen. In ihrer Summe haben sie jedoch eine starke Tendenz zur Strukturerhaltung, d. h. zur Behinderung des Anpassungsprozesses über den Marktaustritt verursacht.

Regulierung des EG-Stahlmarktes

Im Hinblick auf das Ziel der Marktstabilisierung hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu durchgreifenden Maßnahmen der Marktregulierung Zuflucht genommen. Bei der Einführung dieser Krisenregulierungsmaßnahmen nach dem EGKS-Vertrag im Jahre 1980 war es das Ziel der Kommission, daß die Stahlproduzenten befähigt werden sollten, einen cash-flow zu verdienen, der alle Kosten einschließlich der erforderlichen Abschreibungen und einer normalen Verzinsung des eingesetzten Kapitals deckt (Artikel 3, c des Vertrags). Dies zeigt klar, daß die Stahlkrise dadurch bewältigt werden sollte, den Unternehmen im Markt ökonomische Renten zukommen zu lassen. Es muß jedoch gesehen werden, daß in den Jahren vor 1980 in beträchtlichem Maße nationale Beihilfen in die Stahlindustrie geflossen waren, die einen Prozeß des Subventionswettbewerbs zwischen den nationalen Regierungen ausge-

löste und den Strukturwandel verzögert hatten. Deshalb schien die Einführung eines supranationalen Krisenmanagements durch die Kommission nicht nur durch den weiteren Rückgang der Nachfrage im Jahre 1980 gerechtfertigt zu sein, sondern sollte auch den unkoordinierten und paradoxen Wettbewerb nationaler Subventionsprogramme beenden. Schließlich entsprach es der Absicht des Vertrages, die Kompetenz für das Management von Nachfragekrisen bei den Organen der Gemeinschaft zu belassen. Das System der Marktregulierung, wie es bis Ende 1985 praktiziert wird, beruht auf drei Säulen:

- Obligatorische Produktionsquoten, entsprechend Artikel 58 EGKS-Vertrag, für Rohstahl und alle Gruppen von Stahlprodukten mit Ausnahme einiger Spezialstähle;
- die Regulierung des Markteintritts in den gemeinsamen Stahlmarkt, vor allem durch bilaterale Vereinbarungen mit dritten Ländern über Importrestriktionen;
- ein System von Orientierungspreisen und – für einen Teil der Produkte – von Mindestpreisen.

Produktionsquoten

Die Kommission führte im Dezember 1980 produkt-spezifische und unternehmensspezifische Quoten für Rohstahl und einige Walzstahlprodukte ein. Obwohl dies eine vorübergehende Maßnahme sein sollte, wurde die Quotenregulierung im Juni 1981 auf die Produktion von Warmbreitband und nahezu das gesamte Programm von Walzstahlprodukten ausgedehnt, und sie wurde in den folgenden Jahren immer wieder verlängert, zuletzt im Oktober 1985.

Die Quotenregulierung wird auf der Basis der fiktiven Referenzproduktion berechnet, die sich aus einem Durchschnitt ausgewählter Produktionsdaten seit 1974 ergibt, korrigiert um diskretionäre Quotenanpassungen, die von der Kommission vorgenommen werden. So ist z. B. die Investition in neue Produktionskapazität, die von der Kommission genehmigt wurde, zu berücksichtigen. Die unternehmensspezifische und produktsspezifische Referenzproduktion wird um einen Kürzungssatz verringert, den die Kommission vierteljährlich veröffentlicht. Die Kürzungssätze werden auf der Grundlage einer vierteljährlichen Nachfragevorausschätzung für jede Produktgruppe getrennt berechnet, aber sie werden für alle Unternehmen gleich angewendet. Auf diese Weise wird mit Ausnahme der Quotenanpassung, die die Kommission für angemessen hält, das Muster der Produktionsmöglichkeiten innerhalb eines Unternehmens ebenso wie die intraindustrielle Produktionsstruktur festgeschrieben. Es gibt eine gewisse eingebaute

Flexibilität, weil der teilweise Transfer nicht genutzter Quoten in das nächste Vierteljahr erlaubt ist. Auch können die Referenzmengen für einzelne Produkte seit 1984 unter bestimmten Voraussetzungen getauscht, gehandelt bzw. abgetreten werden (Entscheidung 234/84/EGKS der Kommission vom 31. 1. 1984; die Bedingungen dafür sind durch den Ratsbeschuß vom Oktober 1985 weiter gefaßt worden). Das Horten von Produktionsquoten ist jedoch ausgeschlossen: Bei Stillegungen erlischt eine Quote nach einer Übergangsfrist von einem Jahr.

Importrestriktionen

Der Import von Stahlprodukten in die Europäische Gemeinschaft – etwa 10 Mill. Tonnen im Jahre 1983 – wird seit 1972 durch ein System von bilateralen Vereinbarungen mit dritten Ländern geregelt. Diese Vereinbarungen beschränken die Lieferungen aus dritten Ländern nach Produktgruppen und nach der geographischen Verteilung und umfassen inzwischen die fünfzehn wichtigsten Anbieterstaaten und damit 75 % der Importe der Gemeinschaft (10. Bericht der EG, 1984). Importrestriktionen verletzen die GATT-Regeln und sind daher nur auf einer freiwilligen Basis durchsetzbar. Deshalb hat die Kommission angesichts beträchtlicher Probleme, die Vereinbarungen durchzuführen, ein ausgedehntes System von Handelskontrollen errichtet. Tatsächlich sind wirksame Eintrittsschranken gegen ausländische Anbieter notwendig, wenn das System der Produktionsquoten den erwünschten Effekt hoher Stahlpreise haben soll.

Aus diesem Grunde mußte die Kommission auch die Produktionsquoten für die europäischen Stahlproduzenten um Lieferquoten innerhalb des gemeinsamen Marktes ergänzen. Ansonsten hätten hohe Stahlpreise im gemeinsamen Markt europäische Produzenten anregen können, ihre Exporte in Nicht-Mitgliedsländer auf den gemeinsamen Markt umzulenken.

Preiskontrollen

Für den Fall einer evidenten Krise sieht Artikel 61 des EGKS-Vertrages die Einführung von Mindestpreisen vor. Diese starke Form von Preiskontrollen war vorübergehend bereits 1978/79 in Kraft und wurde Anfang 1984 wieder eingeführt. Daneben hat die Kommission die Kartellstrategien der europäischen Stahlproduzenten sichtbar unterstützt, insbesondere die Preisabsprachen innerhalb des EUROFER-Kartells. Nachdem die Quotenregulierung wirksam wurde, hat die Kommission wiederholt Preiserhöhungen empfohlen, als Befragungen über die Preis- und Kostentrends sichtbar machten, daß die Preise für die finanzielle Überlebensfähigkeit der Un-

ternehmen nicht ausreichend waren. Dies zeigt deutlich die Einstellung der Kommission, daß auch in einer Phase rückläufiger Nachfrage die Preise kostendekkend sein sollten.

Schließlich überwacht die Kommission die Stahlpreise, insbesondere Importpreise – ein System von Basisspreisen ist seit 1977 in Kraft – und die Stahlhandelspreise im gemeinsamen Markt.

Staatliche Beihilfen

Mit dem Ziel der Marktstabilisierung wurde damit im ganzen ein umfassendes System der Einkommenssicherung zugunsten der europäischen Stahlproduzenten geschaffen. In die gleiche Richtung wirkten die vielfältigen spezifischen Finanzbeihilfen und Steuervergünstigungen, die von den Mitgliedsländern unter nationalen, regionalen und sozialen Zielsetzungen ihren Stahlindustrien gewährt wurden.

Diese Maßnahmen waren zum Teil darauf ausgerichtet, die Fortsetzung der Produktion zu fördern (Typ A), und zwar durch

- Liquiditätshilfen im Falle drohender Zahlungsunfähigkeit,
- direkte Betriebsbeihilfen,
- die Erhöhung des Beteiligungskapitals in öffentlichen Unternehmen,
- Hilfen für Investitionsprogramme, die die Wettbewerbsfähigkeit in den traditionellen Märkten erhöhen.

Zum Teil waren sie aber auch zur Förderung des Marktaustritts konzipiert (Typ B), und zwar durch

- Schließungsbeihilfen zur Finanzierung von Sozialplänen und Abfindungszahlungen, Kosten der Aufhebung langfristiger Lieferkontrakte und Kosten der Restrukturierung und Bereinigung der Infrastruktur der Betriebsstätten,
- Hilfen für Investitionsprogramme zur Restrukturierung der Industrie, d. h. zur Entwicklung neuer Investitionsprogramme,
- Zuschüsse für Forschung und Entwicklung.

Die nationalen Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie verletzten jedoch offensichtlich die Regeln des EG-Vertrages, die einheitliche Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen Markt gewährleisten sollen. Die Regierungen der Mitgliedsländer vereinbarten daher 1980 einen Subventionskodex, der klare Regeln setzte, die Subventionsprogramme zeitlich befristete und die Kommission autorisierte, die Durchführung nationaler Programme zu kontrollieren. Mit diesem Kodex war vor al-

lern beabsichtigt, Beihilfen vom Typ A abzubauen und die Förderung auf Beihilfen zu beschränken, die den Marktaustritt erleichtern (Typ B). (Kommissionsentscheidung 2320/81/EGKS vom 7. 8. 1981). Diese Linie soll in der Übergangsfrist für die kommenden drei Jahre – durch die Beschränkung der Förderung auf Schließungsbeihilfen und Zuschüsse für Forschung und Entwicklung – fortgesetzt werden.

Sollen die Ursachen für die Verzögerung des Anpassungsprozesses und die Ansatzpunkte für die künftige Stahlpolitik aufgezeigt werden, müssen diese Maßnahmen der Einkommenssicherung über den Staatshaushalt und die Marktregulierung im Zusammenhang betrachtet werden.

Ökonomische Wirkungen

Das System der Marktregulierung, das 1980 als eine vorübergehende Maßnahme für zunächst sechs Monate eingeführt, aber immer wieder verlängert wurde und nunmehr bis Ende 1988 in Kraft sein soll, war von zweifelhaftem Erfolg. Einerseits wurde das Ziel, Nicht-Wettbewerbspreise zu sichern, ungenügend erreicht. Andererseits resultieren nachteilige allokativen Wirkungen, die den Strukturwandel vermutlich nachhaltig beeinträchtigt haben.

Die Unfähigkeit des Regulierungssystems, Nicht-Wettbewerbspreise zu sichern, kann einfach die Folge nicht korrekter Voraussagen der Stahlnachfrage sein. Wenn die Kommission bei den vierteljährlichen Voraussagen der Nachfrage nach Stahlprodukten zu optimistisch ist, wird die Quotensregulierung nicht effektiv und die Preise sinken durch den Wettbewerb. Wenn die Kommission zu pessimistische Voraussagen gibt, wird ein Teil der Nachfrage nicht befriedigt und die Kapazitätsauslastung ist geringer als sie bei Marktpreisen sein könnte. Die resultierende Knappheit induziert entweder Produktion außerhalb des Quotensystems (und niedrige Preise) oder sie verschärft unnötigerweise die Krise. Die Kommission muß daher, wenn die Marktregulierung funktionieren soll, an korrekten Nachfragevoraussagen interessiert sein. Sie ist jedoch, wie die Planungszentrale in einer Planwirtschaft, wesentlich auf Informationen angewiesen, die von den Unternehmen geliefert werden. Die Unternehmen haben aber ein Interesse, die Zentrale zu täuschen, um auf diese Weise das Quotensystem zu unterlaufen und ihre relative Einkommensposition zu verbessern. So wird ein Unternehmen die erwartete Nachfrage auf Märkten, auf denen es eine starke Wettbewerbsposition hat, überschätzen und umgekehrt. Die Kommission kann daher den Voraussagen der Firmen nicht trauen, solange keine Anreize für korrekte Voraussagen zur Anwendung kommen.

Was die Wirkungen der Regulierung auf den Prozeß der strukturellen Anpassung betrifft, so sind aus mehreren Gründen schwerwiegende Störungen zu erwarten:

- Durch die Festlegung produktsspezifischer Quoten, vor allem für nahezu den gesamten Bereich von Walzstahlfertigerzeugnissen, fixiert das Regulierungssystem für jedes Unternehmen die Produktionsstruktur der Vergangenheit. Auf diese Weise wird der wichtigste Aktionsparameter, den eine Firma einsetzen würde, um die Krise zu überwinden, nämlich die Veränderung der Produktionsstruktur, blockiert. Besonders Unternehmen, deren Produktionsstruktur in der Vergangenheit ungünstig war, werden dadurch diskriminiert. Der Quotenhandel, der seit 1984 in begrenztem Umfang möglich ist, erlaubt es zwar, Tauschgewinne zu realisieren, die sich aus den Kostenvorteilen einer Bereinigung von Produktionsprogrammen ergeben. Innovatives unternehmerisches Verhalten und damit die Effizienz des Marktes im dynamischen Sinn wird aber weiterhin gehemmt. Denn der Expansionsdrang des Innovators findet in dem Rentenanspruch der alten Unternehmen eine Schranke. Für den Innovator wird gleichsam der freie Markteintritt ausgeschlossen.
- Unter diesen Bedingungen ist es offensichtlich, daß die wesentliche Option, die einem Unternehmen bleibt, Maßnahmen der Rationalisierung sind, um die Wettbewerbsfähigkeit in den traditionellen Märkten zu erhöhen. Diese Anstrengungen führen zu einer Erhöhung der Kapitalintensität des Produktionsprozesses und vermutlich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit.
- Das Regulierungssystem gibt den Anreiz, Betriebsschließungen zu verzögern. Eine zugeteilte Produktionsquote stellt gleichsam einen Vermögenswert dar. Die Unternehmen sind deshalb daran interessiert, Quoten in Reserve zu halten. Einerseits gewährleistet eine nicht genutzte Quote die kurzfristige Flexibilität in der Anpassung der Produktionsstruktur. Andererseits stellt sie bei Fusionsverhandlungen oft den entscheidenden Wert dar. Damit die Quote nicht erlischt, muß aber der Betrieb aufrechterhalten werden.
- Wenn es gelingt, durch das Regulierungssystem Nicht-Wettbewerbspreise zu sichern, verfügen die Unternehmen zwar über genügend finanzielle Mittel, um den Prozeß der strukturellen Anpassung zu finanzieren, aber sie haben keinen Anreiz, diesen Anpassungsprozeß auch durchzuführen. Da die Investoren davor bewahrt werden, Verluste zu realisieren, dürfen in den Managemententscheidungen eher Betrachtungen darüber dominieren, ökonomische Renten zu sichern, die Produktionsstruktur zu konservieren und komplementäre

Investitionen durchzuführen, die eine verschwenderische Ressourcennutzung darstellen.

- Nicht-Wettbewerbspreise auf dem Stahlmarkt haben nachteilige allokativen Wirkungen, weil sie die stahlverbrauchenden Industrien diskriminieren. Dies ist für sich genommen ein Wohlfahrtsverlust, mag aber zusätzlich ungünstige Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung haben, sofern die Wettbewerbsfähigkeit von arbeitsintensiven Industrien, wie der Investitionsgüterindustrie, geschwächt wird.
- Nicht-Wettbewerbspreise induzieren vertikale Integration: Die Fusion eines stahlproduzierenden und stahlverarbeitenden Unternehmens gibt dem letzteren einen Wettbewerbsvorteil, der nicht durch einen Zuwachs an Effizienz begründet ist.
- Hohe Stahlpreise auf dem Binnenmarkt geben einen Anreiz zur internen Subventionierung. Es ist vorteilhaft, in Drittländer zu Grenzkosten zu exportieren (was außerhalb der Quote beschränkt möglich ist), da die Kapitalkosten durch die Preise für den Absatz innerhalb der Quote abgedeckt sind.

Subventionswirkungen

Nach den allgemeinen Regeln des Subventionskodex sollten die Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der Unternehmen ohne Beihilfen unter normalen Marktbedingungen zu erreichen. Damit verbunden war das politische Ziel, in allen Mitgliedstaaten eine überlebensfähige Stahlindustrie zu erhalten. Ein Anpassungsprozeß ohne staatliche Hilfen hätte zweifellos die europäischen Stahlstandorte unterschiedlich getroffen. Diese Option war aber durch den politischen Willen ausgeschlossen, dem Verteilungsziel Vorrang vor dem Ziel der ökonomischen Effizienz einzuräumen.

Die deutsche Stahlindustrie beklagt vor allem, daß ihre Wettbewerbsposition durch die Subventionspolitik geschwächt worden sei, weil sie im Vergleich zum Kapazitätsabbau weniger an staatlichen Beihilfen erhalten hat als die europäische Konkurrenz. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden.

- Kurzfristig kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen auf einem gemeinsamen Markt, wenn die Liquiditätshilfen und Betriebsbeihilfen von den begünstigten Unternehmen dazu benutzt werden, durch Dumping-Preise zusätzliche Marktanteile zu erobern. Dies wurde aber nach 1980 durch das System der Produktionsquoten ausgeschlossen. Die Marktregulierung über Festschreibungen von Quoten leistete damit zweierlei: Sie bewahrte die Schwachen vor ruinöser Konkurrenz und

schützte zugleich die Starken vor einem mit staatlicher Hilfe geführten Dumping-Wettbewerb.

- Auf längere Sicht ist maßgeblich, daß der deutschen Stahlindustrie durch die Modernisierungs- und Umstrukturierungshilfen in den europäischen Partnerländern eine wettbewerbsfähige Konkurrenz erwachsen ist, mit der auf einem liberalisierten Binnenmarkt sowie auf dem Weltmarkt gerechnet werden muß. Darin ist das substantielle Interesse der deutschen Stahlindustrie an einer Fortschreibung der Quotenregulierung begründet.

Daß sich die Wettbewerbsprobleme auf dem europäischen Stahlmarkt künftig stärker stellen, hat auch einen strukturellen Aspekt. Selbst wenn es gelingt, die Stahlkapazität an das langfristige Nachfrageriveau anzupassen, so wird der Markt doch künftig sensibler im Hinblick auf konjunkturelle Nachfrageschwankungen sein. Denn im Zuge der Umstrukturierung wurden durchweg „effiziente“ Anlagen installiert, deren Rentabilität aufgrund vergleichsweise hoher Fixkosten und geringer variabler Kosten empfindlich auf Nachfrage- und Auslastungsschwankungen reagiert. Die Fehlanpassung liegt darin, daß kleine Betriebe mit vergleichsweise hohen variablen Kosten im Zuge der Umstrukturierung wettbewerbsvorteilhaft wurden. Diese Betriebe konnten aber – gerade wegen des hohen Anteils variabler Kosten – flexibel auf Nachfrageschwankungen reagieren. Die Subventionspraxis hat daher das mit Nachfragerückgängen verbundene Risiko von Vermögensverlusten erhöht und die Tendenz zur Marktregulierung (zur Abwendung ruinöser Preiskämpfe) verstärkt.

Die neue Marktordnung

Die im Oktober beschlossenen Regelungen lassen nicht erkennen, daß eine dauerhafte Liberalisierung des Stahlmarktes politisch gewollt ist. Zwar wurden Betonstahl und beschichtete Bleche, das sind 15 % des Marktvolumens, aus der Quotenregulierung herausgenommen, im übrigen wird das System der obligatorischen Produktionsquoten jedoch unvermindert fortgeführt. Die Kommission ist sogar angewiesen, die Quotenreserve von 3 % des Volumens, über die sie verfügt, dafür einzusetzen, daß keinem Land mehr als 1 % seines gegenwärtigen Marktanteils verloren geht. Daran zeigt sich, daß die Marktregulierung, die 1980 mit dem Ziel der Marktstabilisierung – und gegen den Widerstand der damaligen Bundesregierung – eingeführt worden war, nunmehr ganz offensichtlich unter dem Verteilungsziel weiter praktiziert werden soll. Dies ist ein sicheres Zeichen dafür, daß sich die Marktregulierung de facto als dauerhafte Regelung etabliert hat.

Im Zusammenhang mit der Marktregulierung durch Produktionsquoten sind auch die spezifischen Finanz-

hilfen zu sehen, die von 1986 an genehmigungsfähig sein werden. Schließungsbeihilfen fördern zwar den Marktaustritt (und damit den Kapazitätsabbau), dennoch lassen sie sich auf einem nicht regulierten Markt nicht mit Effizienzgesichtspunkten rechtfertigen. Wenn Marktpreise die Anreize zu Betriebsschließungen setzen, haben diese Beihilfen vielmehr die bloße (Verteilungs-)Wirkung, die Kapitaleigner vor der Realisierung von Verlusten zu bewahren. Damit verletzen sie aber ein entscheidendes ordnungspolitisches Element in einer Marktwirtschaft, nämlich daß das Risiko der Kapitalentwertung im Marktprozeß von den Investoren getragen werden muß. Erst dadurch legitimiert sich privates Gewinnstreben und wird verschwenderische Ressourcenutzung vermieden. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat in seinem jüngsten Strukturgutachten, das auch zu den Subventionsforderungen der Stahlindustrie Stellung nimmt, diesen Zusammenhang ausdrücklich betont. Allenfalls in einer beschleunigten Marktstabilisierung könnte daher ein gesamtwirtschaftliches Interesse an solchen Beihilfen liegen.

Anders im regulierten Markt: Hier fehlen die anonymen Anreize des Preismechanismus und es dominiert das Verteilungsinteresse. Individuelles Anpassungsverhalten, das die Produktionskapazität der Branche auf das Niveau der Nachfrage zurückführt, kann daher nur durch den künstlichen Anreiz der Finanzhilfen erreicht werden. Die Schließungsbeihilfen werden vermutlich den bereits erwähnten nachteiligen Effekt auf die Produktionsstruktur haben, sofern die Unternehmen kleine Betriebsanlagen stilllegen, um die Auslastung der technisch „effizienten“ Großanlagen zu sichern.

Was die Finanzhilfen für Forschung und Entwicklung betrifft, die allgemein durch den hohen sozialen Wert neuen technischen Wissens legitimiert sind, so werden ihre möglichen Produktivitätseffekte durch das System der Produktionsquoten konterkariert. Da sich die Quote eines Unternehmens an seinem bisherigen Marktanteil bemäßt, sind dem Streben, durch Produktinnovation neue Märkte zu erobern, von vornherein Schranken gesetzt. Ein Innovator müßte sich nämlich die Expansionsmöglichkeiten für ein neues Produkt erst durch Tausch oder Kauf von Quoten verschaffen. Seinen Konkurrenten steht damit von vornherein der Zugriff auf die Innovationsgewinne offen. Im Rahmen einer gegebenen Quote aber besteht lediglich ein Anreiz zu kostensenkenden Innovationen und damit zur Rationalisierung.

Das Krisenmanagement in der europäischen Stahlindustrie scheint mehr und mehr von einem System der Marktstabilisierung zu einem System der Einkommenssicherung geworden zu sein. Das Vertrauen darauf, daß

die europäische Stahlindustrie nach 1985 unter Marktbedingungen überlebensfähig sein könnte, ist bei allen Beteiligten im Zuge der Krisenregulierung nicht gewachsen, sondern geschwunden. Offensichtlich hat das System eine Tendenz, sich zu perpetuieren, weil es die Anreize zu unternehmerischem Verhalten aufhebt – ja unternehmerische Verhaltensweisen sogar sanktionieren muß, wie der Fall Klöckner gezeigt hat – und durch den Anreiz ersetzt, die Unternehmensentscheidungen auf die Sicherung ökonomischer Renten auszurichten, die durch die Marktregulierung zugänglich werden.

Unter diesen Bedingungen sind Abwehrsubventionen, wie sie das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung für die deutsche Stahlindustrie vorgeschlagen hat, nicht ökonomisch begründet, sondern lediglich Ausdruck des Verteilungsdenkens in einem regulierten Markt. Aus der Studie des Ifo-Instituts¹ geht hervor, daß der Schwerpunkt der deutschen Stahlerzeugung im Bereich der humankapitalintensiven Fertigung liegt und daß ihre Wettbewerbsposition in diesem Sektor vorteilhaft ist. Abwehrsubventionen würden daher vor allem zur Abdekung von Verlusten aus nicht anpassungsfähigen Großanlagen im Massenstahlbereich herangezogen werden und damit die Entwicklung einer flexiblen Angebotsstruktur eher behindern.

Auch die Substitution von Finanzhilfen durch zusätzliche Produktionsquoten, wie sie die Stahlindustrie fordert und wie sie vom Sachverständigenrat im Jahressgutachten 1983/84 vorgeschlagen wurde, ist Ausdruck dieses Verteilungsdenkens, das den regulierten Markt kennzeichnet.

Die beste Voraussetzung für eine Beendigung der Subventionspraxis in Europa wäre es, die Marktregulierung aufzuheben und den europäischen Stahlmarkt nach außen zu öffnen. Ohne Marktregulierung wäre es auch für staatliche Unternehmen nicht durchzuhalten, auf Dauer Überkapazitäten in der Stahlindustrie zu finanzieren. Der entscheidende Schritt, die strukturkonservierenden und innovationshemmenden Wirkungen des gegenwärtigen Systems der Einkommenssicherung zu überwinden, müßte aber die Aufhebung der Importbeschränkungen gegenüber Drittländern, insbesondere den Schwellenländern sein. Erst davon sind – nach fast einem Jahrzehnt der Marktregulierung – wirksame Anreize zur innovativen Produktdifferenzierung und zu einer Erhöhung der Flexibilität des Angebots auf dem Stahlmarkt zu erwarten. Davon war auf der Tagung des Ministerrats allerdings nicht die Rede.

¹ Wolfgang Gerstenberger u. a.: Subventionen in Europa – Konsequenzen einer Laissez-Faire-Politik am Beispiel der deutschen Stahlindustrie, München 1985.