

Wienert, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Europäische Stahlpolitik: Wirtschaftliche Zwänge und Beschäftigungshoffnungen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Wienert, Helmut (1988) : Europäische Stahlpolitik: Wirtschaftliche Zwänge und Beschäftigungshoffnungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 3, pp. 136-143

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136377>

**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.*

Helmut Wienert

## Europäische Stahlpolitik: wirtschaftliche Zwänge und Beschäftigungshoffnungen

*Der deutschen Stahlindustrie steht ein neuer Schub von Kapazitäts- und Belegschaftsverringerungen bevor. Für einzelne Standorte zeichnen sich gravierende Beschäftigungskonsequenzen oder gar die vollständige Aufgabe der Produktion ab. Erscheinen angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der EG-Stahlpolitik beschäftigungssichernde Interventionen sinnvoll?*

Die Krise der Stahlindustrie hat wegen der starken Konzentration der Erzeugung auf wenige Standorte auch eine regionale Dimension: Während im Ruhrgebiet 1985 rund 17 % und an der Saar rund 15 % der Industriebeschäftigten in der eisenschaffenden Industrie tätig waren, lag der Anteil im übrigen Bundesgebiet nur bei knapp 2 %. Nimmt man den mit der Stahlindustrie verbundenen Kohlenbergbau hinzu, so liegt der Beschäftigungsanteil der Montanindustrie an der Ruhr bei 40 %, an der Saar bei 33 %, im übrigen Bundesgebiet aber nur bei knapp 3 %.

Die Probleme an der Ruhr sind durch die Auseinandersetzungen um die geplante Stilllegung des Stahlwerks in Rheinhausen sowie die Ruhrgebietskonferenzen in Düsseldorf und Bonn stark in den Vordergrund gerückt. Der Beschäftigungsverlust in den Montanindustrien dieser Region ist in der Tat dramatisch: Von 1960 bis 1986 hat der Bergbau die Zahl der Beschäftigten von 360 000 auf 120 000 reduziert, und die Belegschaften der Stahlwerke schrumpften von 175 000 auf nur noch 90 000. Bis in die siebziger Jahre hinein konnte der Arbeitsplatzverlust in diesen Sektoren in erheblichem Umfang durch neue Arbeitsplätze in anderen Branchen ausgeglichen werden, seither ist dies aber nicht mehr der Fall: Von 1980 bis 1986 nahm im Ruhrgebiet die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht nur bei Kohle (–20 000) und Stahl (–31 000) ab, auch im üb-

rigen verarbeitenden Gewerbe (–47 000), bei Handel und Verkehr (–32 000) sowie der Bauwirtschaft (–29 000) wurden Arbeitsplätze abgebaut, und der Zuwachs bei den Dienstleistungen und dem Staat (+41 000) reichte bei weitem nicht aus, um dies zu kompensieren. Die Arbeitslosigkeit ist deshalb stark gestiegen; der Anstieg bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahre 1987 im Bundesgebiet vollzog sich zur Hälfte in Nordrhein-Westfalen, und rund 40 % davon entfielen wiederum auf das Ruhrgebiet.

### Erhalt von Arbeitsplätzen

Das Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme macht Forderungen, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen, naheliegend und verständlich. Sofern der Staat Hauptadressat solcher Forderungen ist, ist allerdings zu fragen, ob er überhaupt dazu in der Lage ist, sie zu erfüllen. Die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen ist im Kern eine unternehmerische Aufgabe, die durch staatliche Aktivität zwar gefördert, aber nicht ersetzt werden kann. Der Staat kennt die künftig rentablen Betätigungsfelder nicht; sie herauszufinden ist Teil eines unternehmerischen Suchprozesses, der selbst bei günstigen Rahmenbedingungen längere Zeit erfordert. Nicht zuletzt deshalb richten sich häufig die Hoffnungen auf den Erhalt bestehender Arbeitsplätze mit Hilfe staatlicher Subventionen.

Sofern Ersatzarbeitsplätze in ausreichender Zahl nicht zur Verfügung stehen, erscheint die staatliche Verlustübernahme auf den ersten Blick sinnvoll, zumindest solange die dazu aufzuwendenden Beträge geringer sind als die, die zur Finanzierung der sonst drohenden Zu-

---

*Helmut Wienert, 38, Dipl.-Volkswirt, ist Referent für Eisen und Stahl am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen.*

nahme der Arbeitslosigkeit erforderlich wären. Eine genauere Analyse insbesondere hinsichtlich der längerfristig dynamischen Wirkungen solcher Maßnahmen zeigt indes, daß in den meisten Fällen die negativen Folgeeffekte als erheblich eingeschätzt werden müssen. Die Stahlpolitik in der Europäischen Gemeinschaft ist in diesem Zusammenhang ein Beispiel dafür, wie sich beschäftigungssichernd konzipierte Interventionen letztlich kontraproduktiv auswirken können. Die wichtigsten Aspekte der europäischen Stahlpolitik sollen im folgenden unter diesem Blickwinkel dargestellt werden.

### Grundzüge der EG-Stahlpolitik

Für die Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft existiert seit Anfang der fünfziger Jahre ein gemeinsamer Markt. Der rechtliche Rahmen dieses Marktes ist im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) festgelegt; die stahlpolitischen Kompetenzen sind von den einzelnen Regierungen auf die Kommission und den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft übertragen worden. Die Kommission hat von diesen Kompetenzen in großem Umfang Gebrauch gemacht. Bis 1975 standen dabei die Förderung von Ausweitung und Modernisierung der Produktionsanlagen sowie Schutzmaßnahmen bei zyklischen Absatzrückgängen im Vordergrund, danach entwickelte sie ein weit ausuferndes Geflecht von Marktinterventionen.

Seit Beginn des Nachfrageeinbruchs im Jahr 1975 bemühte sich die Kommission, durch vierteljährliche Vorausschätzung des Absatzes Hilfestellung für eine Angebotsbegrenzung zu geben. Als sich dies angesichts der Dauer der Nachfrageflaute und der gegensätzlichen Interessen der Stahlunternehmen als nicht ausreichend erwies, wurde mit Förderung durch die Kommission Ende 1976 das Eurofer-Kartell der großen Stahlunternehmen der EG gegründet, das für die Umsetzung der „Vorausschätzungsprogramme“ der Kommission in Liefermengen sorgen sollte. Gleichzeitig wurden die Einfuhren aus Drittländern durch Verträge, Drohung mit Anti-Dumping-Klagen und Referenzpreise zurückgedrängt und für den Binnenabsatz der Werke der Europäischen Gemeinschaft verbindliche Mindestpreise und freiwillige Orientierungspreise festgesetzt. Der Nachfrageeinbruch wurde dabei immer noch als nur vorübergehend angesehen, die Kapazitäten wurden durchgehalten. Da sich die erhoffte langfristige Belebung aber nicht einstellte, sondern dem kurzen zyklischen Auf bald ein Ab folgte, das noch tiefer hinunterreichte als zuvor, erwies sich dieser Versuch, den Angebotsdruck zurückzustauen und Preiskämpfe zu verhindern, bald ebenfalls als unzureichend, denn Umgehungen und heimliche

Rabatte häuften sich, obwohl die Überwachungen und Auflagen immer engmaschiger ausgestaltet wurden.

### Kurzfristige Kompromisse

Unternehmen mit hohen Produktionskosten und geringen Reserven gerieten deshalb zunehmend in Bedrängnis. Sie verlangten und erhielten in der Regel auch staatliche Stützung. Das Durchhalten der Kapazitäten wurde dadurch freilich verlängert, und der Preisdruck hielt an. Die Probleme einzelner Unternehmen wurden damit zu solchen der ganzen Branche. Der Subventionsbedarf der schon gestützten Unternehmen wuchs, und neue Bittsteller kamen hinzu. Der Versuch, die Anpassungslast der schwächsten Unternehmen aufzuheben, führte zu einer fortgesetzten Verschiebung des Drucks auf die wettbewerbsstärkeren. Mit der Einführung des für alle Unternehmen in der Gemeinschaft verbindlichen Systems von Produktionsquoten im Herbst des Jahres 1980 zogen die Regierungen dann die Notbremse.

Zuvor war der Absatz nach der Belebung der Jahre 1978/79 erneut scharf eingebrochen. Einige Unternehmen waren deshalb die Verpflichtung, sich an die Lieferauflagen der Kommission zu halten, nicht mehr eingegangen. Der daraufhin einsetzende Preisverfall hatte den Subventionsbedarf der staatlich gestützten Unternehmen in die Höhe getrieben und die finanziellen Reserven der noch nicht gestützten Werke beträchtlich vermindert. Das Festzurren der Verhältnisse im Quotenkorsett erschien daher allen Beteiligten nun als Vorteil. Die zunächst nur auf „höchstens“ neun Monate befristete Quotenregelung wurde in der Folge fortlaufend verlängert. Mit der Befürchtung, Quotenrechte zu verlieren, entstand zugleich ein neues Hindernis für den Kapazitätsabbau.

Die Stahlpolitik in der Europäischen Gemeinschaft stand von Anfang an in der Zwickmühle, die stark unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Stahlunternehmen und Regierungen, der Beschäftigten, der Stahlhändler, der Stahlverarbeiter, der Außenwirtschaftspolitik und der Regionalpolitik gleichzeitig zu berücksichtigen. Dies führte in der Regel zu kurzfristig vereinbarten Kompromissen, die längerfristige Orientierungen vermissen ließen. Zudem war die Grundanlage widersprüchlich: Der immer weiter um sich greifenden Subventionierung wurde kein Einhalt geboten, die Versuche zur Preisstabilisierung minderten gleichfalls den Kapazitätsanpassungszwang, und die von der Kommission zunächst favorisierte Strategie zur Modernisierung und Kostensenkung konnte im insgesamt zu engen Markt keinen Ausgleich von Angebot und Nachfrage bewirken. Faßt man die Stahlpolitik der Kommission von 1975 bis

1980 bewertend zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

- Sie bevorzugte indirekte Lenkungsmaßnahmen für Produktion, Handelsströme, Preise und Investitionen und setzte dabei auf das gemeinsame Interesse der Stahlanbieter.
- Sie zeigte großes Verständnis für Subventionen zur Abwendung von Firmenzusammenbrüchen und für staatlich „programmierte“ Umstrukturierungen.
- Sie beschäftigte sich in keiner Weise mit wettbewerblichen Lösungsmöglichkeiten, sondern betont stets die Notwendigkeit „geordneter“ Anpassungen.
- Sie sah kein gravierendes dauerhaftes Überkapazitätsproblem, sondern vornehmlich eine unzureichende Rentabilität, die sie durch Modernisierungsinvestitionen und Preiskontrollen zu verbessern gedachte.

### Neue Lage

Seit dem konjunkturellen Einbruch des Jahres 1980, der 1981 nach einem kurzen Zwischenhoch in die Rezession 1982/83 mündete, war für die Stahlpolitik eine neue Lage entstanden: Ein weitgehender Kapazitätsabbau war nunmehr unabweisbar. Die Kommission wählte als Druckmittel ausgerechnet die nach dem Montanunion-Vertrag verbotenen Subventionen und legalisierte mit dem Subventionskodex die bisherige illegale Praxis, verlangte aber ein Genehmigungsrecht, das sie mit Kapazitätsabbauauflagen verband. Diese Phase der Stahlpolitik dauerte bis Ende 1985. Im Gegengeschäft zur Subventionsgenehmigung von rund 85 Mrd. DM wurden die Kapazitäten um 30 Mill. t Rohstahl abgebaut<sup>1</sup>. Der von der Kommission geforderte Kapazitätsabbau wurde – wenngleich mit zuvor ungeahnt hohen Subventionsfreigaben – erreicht, es zeigte sich jedoch, daß das Abbauziel zu niedrig bemessen war.

Die konjunkturelle Belebung der Jahre 1984 und 1985 hatte den Stahlverbrauch weltweit um 60 Mill. t steigen lassen, in der Europäischen Gemeinschaft blieb sie indes so schwach, daß der Stahlverbrauch nur wenig wuchs. Die Stahlindustrie konnte ihre Ausfuhr allerdings erhöhen, so daß die Erzeugung um 10 Mill. t zunahm. Schon 1986 lief der Anstieg aus, und 1987 gab die Produktion erneut nach. Begleitet (und zum Teil auch verursacht) wurde diese Entwicklung von einer kräftigen Abwertung des amerikanischen Dollars, so daß die Preise in Europa für Anbieter aus dem Dollar-Raum<sup>2</sup> attraktiv wurden, die Importquote stieg und ein Preisverfall einsetzte, der die zuvor verbesserte Rentabilität der europäischen Stahlunternehmen erneut untergrub. Die Pläne der Unternehmen – und zwar sowohl die der

staatlich gestützten als auch die der sich ohne Hilfe am Markt behauptenden – waren erneut zu revidieren; weitere Kapazitäts- und Belegschaftsverminderungen waren die Folge.

Nach mehr als zehnjähriger Intervention der Kommission ist die Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft nach wie vor von einem Gleichgewicht weit entfernt. Der Kapazitätsüberschuß wird von der Kommission auf rund 30 Mill. t geschätzt. Das Produktionsquotensystem hat Verzerrungen bei der Produktstruktur der Unternehmen begünstigt, indem sonst möglicherweise schon aufgegebenen Programmteile gehalten, nicht-quotierte Produkte dagegen neu aufgenommen wurden. Die Subventionspraxis hat die Verteilung der Produktion nach Leistungsfähigkeitskriterien untergraben.

### Unveränderter Anpassungsdruck

Gemessen an den üblichen ökonomischen Effizienzkriterien muß das Urteil über die Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft – aber auch die einiger anderer Länder – vernichtend ausfallen. An solchen Kriterien will sie sich indes nicht messen lassen; ihr erklärtes Ziel war vielmehr der „geordnete“, sozialverträgliche, regional ausgewogene Rückzug. Auch hier fällt das Urteil wenig positiv aus. Modernisierungshilfen bei anhaltendem Kapazitätsüberhang haben die Freisetzung von Arbeitskräften stark beschleunigt, und die durch staatliche Hilfen geweckten Erwartungen über den längerfristigen Erhalt von Arbeitsplätzen und Produktionen wurden vielfach enttäuscht. Die Interventionen haben vielfältige Verzerrungen und Planungsunsicherheiten in einen ohnehin schon schwierigen Markt getragen, ohne am grundlegenden Anpassungszwang Wesentliches ändern zu können.

Die Stahlpolitik der Gemeinschaft war letztlich das Ergebnis eines Kompromisses der verschiedenen nationalen stahlpolitischen Interventionen und Konzepte. Die deutsche Stahlpolitik hat die entscheidenden Weichenstellungen mitgetragen oder zumindest akzeptiert. Zwar hat es an Beteuerungen der marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht gefehlt, in der Praxis dominierten indes die davon abweichenden Beschlüsse. Eine klare und eindeutige, eigene Gestaltungsziele verfolgende stahlpolitische Linie ist im Rückblick eigentlich nicht zu erkennen. Die deutsche Stahlpolitik hat vorwiegend im Sinne von „Schlimmeres verhüten“ reagiert.

<sup>1</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.): Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Regeln für Beihilfen an die Stahlindustrie 1984-1985, (Dokumente, Kom (86) 235 endg.) Luxemburg 1986.

<sup>2</sup> Hierzu zählen neben Nordamerika auch viele Schwellen- und Entwicklungsländer.

Dazu hatte zunächst die Verkenning der langfristigen Natur der Stahlkrise beigetragen; die stahlpolitischen Beschlüsse wurden als kurzfristige Notmaßnahmen angesehen und vereinbart. Weiter spielten offenbar Rücksichten auf agrar-, kohle- und handelspolitische Ziele eine Rolle, die ein Eingehen auf die stahlpolitischen Forderungen der Partnerländer nahelegten. Hinzu kamen spätestens seit den Hilfen für die Saar-Hütten eigene Subventionstatbestände, die der Kritik an der Praxis in anderen Ländern weniger Überzeugungskraft verliehen. Schließlich ergab sich aus den Stück voranschreitenden Interventionen eine Eigendynamik, die eine Umkehr als nicht mehr möglich oder zumindest sehr riskant erscheinen ließ.

Eine ausführliche Diskussion möglicher Politikalternativen ist hier nicht erforderlich. Wie auch immer konzipiert – die nationale Stahlpolitik kann zwei zentrale Tatbestände nicht aufheben: Erstens das sinkende Marktvolumen, zweitens die vielfältigen staatlichen Interventionen außerhalb ihres Einfluszbereichs. Aus diesen Gründen ist zu vermuten, daß zwar der Zeitpfad und die Verteilung der Anpassungslasten der stahlpolitischen Gestaltung zugänglich sind, der Anpassungsdruck selbst dagegen kaum vermindert werden kann.

### Verteilung der Anpassungslast

Die allgemeine Charakterisierung der Stahlpolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hat bisher die Frage der Verteilung der Anpassungslast auf die einzelnen Länder ausgespart, obwohl gerade diese Frage in der öffentlichen Diskussion eine große, ja dominierende Rolle spielt. Auf sie soll nun näher eingegangen werden. Ausgangspunkt dazu ist die Identifizierung der Ursache der Produktionsverminderung.

Faßt man die Marktentwicklung von Anfang der siebziger Jahre bis Mitte der achtziger Jahre zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

- Der Stahlverbrauch in der Europäischen Gemeinschaft<sup>3</sup> ging im Trend zurück: im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1974 betrug er 121 Mill. t, im Durchschnitt der Jahre 1982 bis 1986 dagegen nur noch 93 Mill. t, ein Rückgang um 28 Mill. t.
- Die Rohstahlerzeugung fiel im gleichen Zeitraum von 142 Mill. t auf nur noch 115 Mill. t, ein Rückgang um 27 Mill. t.
- Die Exporte (einschließlich Intra-EG-Handel) stiegen von 51 auf 59 Mill. t, die Einfuhren von 34 auf 40

<sup>3</sup> Zehn Länder, Produktabgrenzung einschließlich Röhren, Draht und Kaltwalzzeugnissen.

Mill. t, der Stahlausfuhrüberschuß blieb mit knapp 20 Mill. t nahezu unverändert.

Der Anpassungsdruck ist also ausschließlich Folge des Rückgangs im Stahlverbrauch der Gemeinschaft und nicht etwa Folge von Exportrückgängen oder Importsteigerungen. Zwar hat die Europäische Gemeinschaft Anteile am Weltstahlexport verloren – Anfang der siebziger Jahre betrug ihr Anteil 48 %, Mitte der achtziger Jahre nur noch 39 % –, doch ist dies keine neue Entwicklung, und sie teilt dieses Schicksal mit den japanischen Konkurrenten, deren Exportexpansion mit dem Rückgang des Verbrauchs ebenfalls zum Stillstand kam.

Eine Produktionseinschränkung in Höhe des Rückgangs des inneren Stahlverbrauchs war angesichts der Weltmarktconstellation offenbar unvermeidlich. Fraglich ist allerdings, ob sie sich ohne staatliche Intervention so auf Unternehmen und Länder verteilt hätte, wie es zu beobachten war. Es gibt gute Gründe, dies zu bezweifeln. Empirische Aussagen über hypothetische Entwicklungen bei „ungestörten“ Marktläufen sind indes kaum möglich. Zwar ist unbestritten, daß schon seit ungefähr 1977/78 einige Unternehmen so stark gefährdet waren, daß sie ohne staatliche Hilfe Konkurs hätten anmelden müssen. Zweifelsohne hätte dies die Lage der übrigen Unternehmen erleichtert und zu einer vergleichsweise kostengünstigen Konzentration der Erzeugung auf die produktivsten Anlagen führen können. Simulieren läßt sich eine solche Entwicklung aber kaum, zumal die Subventionsverzerrung mit Quoten- und Außenhandelschutz einherging. Im folgenden kann deshalb nur auf die zu beobachtende Entwicklung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft im Ländervergleich eingegangen werden.

### Ziel der Interventionen

Die Interventionen der Kommission hatten das erklärte Ziel, die relative Marktposition der einzelnen Unternehmen bzw. Stahlindustrien der Länder der Europäischen Gemeinschaft so weit zu sichern, daß bruchartige Verschiebungen verhindert werden. Dies ist zumindest auf Länderebene im großen und ganzen gelungen; die Anteile an der Rohstahlerzeugung der Gemeinschaft haben sich seit Mitte der siebziger Jahre ungefähr so verändert, wie es nach der Entwicklung der Jahre zuvor und der Entwicklung des Anteils der Länder am Stahlverbrauch zu erwarten war. Dabei fällt insbesondere auf, daß sich der Anteil Italiens am Verbrauch und – trotz des Quotensystems – auch an der Produktion bis zuletzt stetig erhöht hat, während der Großbritannien stark rückläufig war, während der letzten Zeit aber nicht weiter fällt.

Beim Anteil der Einfuhren aus Drittländern an der Marktversorgung sind Veränderungen der grundlegenden Tendenz weder für die Gemeinschaft insgesamt noch für einzelne Länder feststellbar. Der Anteil in der Bundesrepublik Deutschland sowie in den Benelux-Staaten liegt traditionell etwas höher, der in Frankreich, Italien und Großbritannien dagegen niedriger als der Gemeinschaftsdurchschnitt. Alles in allem ist der Marktanteil der Drittlandseinfuhren – bei allerdings starken kurzfristigen Schwankungen – wie von der Kommission beabsichtigt auf dem Mitte der siebziger Jahre erreichten Niveau festgeschrieben worden. Da die Ausfuhr in Drittländer im Rahmen der behördlichen Lenkungsmaßnahmen am wenigsten behindert wird, wären hier stärkere Verschiebungen zu erwarten gewesen. Dies ist jedoch nicht der Fall; in den letzten zehn Jahren haben sich die Anteile der Länder am Drittlandsexport der Gemeinschaft nicht gravierend verändert.

Bei den stahlpolitischen Auseinandersetzungen um Marktanteile, Subventionen und Stilllegungen spielt die „Wettbewerbsfähigkeit“ eine große Rolle. Zum Beleg von Wettbewerbsvor- oder -nachteilen wird dabei häufig ein Ländervergleich der Entwicklung einzelner In- oder Outputkoeffizienten vorgenommen. Dies ist jedoch problematisch: Zunächst stehen nicht nationale Stahlindustrien im Wettbewerb, sondern einzelne Unternehmen. Aber selbst wenn man einzelne Unternehmen vergleicht, fehlt es in der Regel an geeigneten Maßstäben. Häufig verwendete Koeffizienten wie Stranggußanteil, Erzeugung je Beschäftigten oder Energieverbrauch je Tonne Rohstahl beschreiben nur mehr oder weniger relevante Teilaspekte und sind wegen der unterschiedlichen Produktstruktur der Unternehmen kaum direkt vergleichbar. Für den Markterfolg mindestens ebenso wichtige Faktoren wie fähiges Management, Qualitäts- und Servicestandard oder optimale Abstimmung aller

### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

#### NEUERSCHEINUNG

Kay-Michael Schanz

## AUSLANDSVERSCHULDUNG UND DIE ROLLE VON IWF, BIZ UND PARISER CLUB

– Inhalt und Grenzen der Verpflichtungen des internationalen Währungsfonds sowie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und der Teilnehmer des Pariser Clubs –

Häufig vernachlässigt oder übergangen werden in der Diskussion über die Auslandsverschuldung die rechtlichen Aspekte der Beteiligung des IWF, des Pariser Clubs und der BIZ an der Bewältigung der Verschuldungsprobleme, insbesondere die Frage, inwieweit diese Institutionen zur Unterstützung von Schuldnern und Gläubigern rechtlich verpflichtet sind. Diesen Problemkreis behandelt die Studie von Kay-Michael Schanz, die als Dissertation am Juridicum der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt, entstanden ist. Eng verbunden, insbesondere mit der Verfahrensweise des Pariser Clubs, ist die Frage nach einem internationalen Umschuldungsrecht. Der Verfasser baut verschiedene Ansätze zu einem internationalen Vergleichsverfahren aus, das die Hoffnung begründet, daß die Umschuldungsprozesse beschleunigt werden könnten.

Großoktav,  
369 Seiten, 1988,  
brosch. DM 65,-  
ISBN 3-87895-344-5

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Teilbereiche der Unternehmen sind kaum zutreffend zu quantifizieren.

Potentiell ist Stahl in Europa an geeigneten Standorten zu gleichen Kosten zu erzeugen, weil es bei den wichtigsten Einsatzfaktoren (Erz und Kohle) kaum Preisdifferenzen gibt und die Unterschiede bei Kapital- und Arbeitskosten (bei effizienter Faktorverwendung) vergleichsweise gering sind. Daß bei einzelnen Unternehmen dennoch hohe Verluste anfielen, war daher – sofern nicht durch dauerhafte Standortnachteile bedingt – vor allem Folge ineffizienter Faktorkombinationen und falscher oder zu spät getroffener marktstrategischer Entscheidungen und damit – wenngleich mit hohen Kosten – korrigierbar. Ein Blick auf die Entwicklung von Energie- und Arbeitseinsatzkoeffizienten für die Stahlindustrie der Länder der Gemeinschaft zeigt, daß sich diese in den letzten Jahren deutlich angenähert haben; vormals vorhandene technische Effizienzunterschiede zwischen den europäischen Stahlwerken sind mit Hilfe der durch Subventionen ermöglichten Investitionen offenbar weitgehend aufgehoben worden, die veralteten Werke wurden auf den Stand der leistungsfähigen gebracht<sup>4</sup>. Weitere Kapazitätsverminderungen werden daher hochmoderne Anlagen treffen müssen.

### Beschleunigte Freisetzung

Die vielfältigen Interventionen wurden zu einem erheblichen Teil mit dem Argument begründet, daß dadurch die Arbeitsplätze der Beschäftigten zu sichern seien. Damit wurden Hoffnungen geweckt, die sich dann nicht erfüllen ließen. Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß sich die Beschäftigtenproduktivität in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft zunehmend angeglichen hat. Die Ursache dafür ist die überdurchschnittliche Belegschaftsverringerung in jenen Ländern, deren Beschäftigtenproduktivität zunächst niedrig war. Schon im Zeitraum Ende 1973 bis Ende 1979 war der Beschäftigtenrückgang in Großbritannien, Frankreich und Belgien erheblich stärker als in der Bundesrepublik Deutschland. Die Subventionswelle seit 1980 hat das Bild wenig verändert: von Ende 1979 bis Oktober 1987 sank die Zahl der Beschäftigten

- in der Bundesrepublik um 34 %
- in Frankreich um 50 %

<sup>4</sup> Für die British Steel Corporation wird dieser Prozeß beschrieben von J. A y l e n : Prospects for Steel, in: Lloyds Bank Review, London 1984, S. 13 ff.

<sup>5</sup> Vgl. H. W i e n e r t : Stahlverbrauch und Wirtschaftswachstum – Eine empirische Überprüfung ihres Zusammenhangs von 1950 bis 1984 für die Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, Jg. 35(1984), S. 293 ff.

- in Belgien um 41 %
- in Italien um 35 %
- in Großbritannien um 65 %.

Offenbar konnten sich weder die staatlich gestützten noch die privatwirtschaftlich betriebenen Stahlindustrien den von den Märkten ausgehenden Anpassungszwängen entziehen. Scharfer Preiswettbewerb und auslastungsbedingt steigende Kosten ließen die Verluste bzw. den Subventionsbedarf offenbar so stark steigen, daß Maßnahmen zur Kostensenkung unabweisbar blieben. Vermutlich haben die Subventionen die Freisetzung in der Summe eher beschleunigt als gebremst, da sie den Preisdruck und das Tempo der Anlagenmodernisierung steigerten. Dafür, daß auch ohne staatliche Interventionen erhebliche Freisetzungen wohl auch in der deutschen Stahlindustrie unvermeidbar gewesen wären, spricht das Beispiel Japans, dessen Stahlunternehmen die Belegschaft von 1973 bis Oktober 1987 um rund 30 % verminderten. Zwar kann auch hier geltend gemacht werden, daß dieses Ergebnis Folge von Marktzugangsbegrenzungen und subventionsbedingt gedrückten Weltmarktpreisen ist. Es erscheint jedoch äußerst fraglich, ob sich bei allgemeiner Überkapazität irgendeiner der Hauptanbieter auf dem Markt ohne nennenswerte Kapazitätsschnitte hätte behaupten können. Dies darf nicht so mißverstanden werden, daß die deutsche Stahlindustrie von den Subventionen etwa nicht beeinträchtigt worden wäre. Subventionen sind nie ohne Folgen im Wettbewerbsprozeß – sowohl zwischen den Unternehmen der verschiedenen Länder als auch zwischen denen innerhalb eines Landes. Sie verstärken den Anpassungsdruck auf die nicht oder nur gering subventionierten Unternehmen, doch daraus sollte nicht geschlossen werden, daß es diesen Anpassungsdruck ohne sie überhaupt nicht gäbe. Diese Meinung ist nicht zuletzt in der Bundesrepublik weit verbreitet. Abschließend soll deshalb auf Entwicklungsdeterminanten der deutschen Stahlindustrie eingegangen werden.

### Deutsche Stahlindustrie

Die Darstellung der Entwicklung von Verbrauch, Außenhandel und Produktion für die Gesamtheit der Europäischen Gemeinschaft hat ergeben, daß der Produktionsrückgang im wesentlichen von der Verbrauchsentwicklung ausgelöst wurde. Dieses Ergebnis steht in Übereinstimmung mit den Beobachtungen in anderen

<sup>6</sup> Enge Produktabgrenzung laut EGKS-Vertrag, also ohne Röhren, Draht, Kaltwalzprodukte.

<sup>7</sup> 1988 wird er wesentlich niedriger sein.

## STAHLKRISE

Regionen der Welt und wird auch durch die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland gestützt.

Die Entwicklung des Stahlverbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950 läßt sich bruchlos durch folgende Beziehung beschreiben<sup>5</sup>:

$$W_{SV} = -4,1 + 1,66 \cdot W_{BIP}$$

mit

$W_{SV}$  = Veränderung des Stahlverbrauchs gegenüber dem Vorjahr in %

$W_{BIP}$  = Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr in %.

Dies bedeutet, daß der Stahlverbrauch bei einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum von 2,5% je Jahr gleichbleibt, bei niedrigeren Raten zurückfällt, bei höheren Raten dagegen steigt. Vergleicht man das Bruttoinlandsprodukt der Jahre 1986/85 mit dem der Jahre 1973/72, so ergibt sich ein jahresdurchschnittlicher Zuwachs von nur knapp 2%. Gemäß der angegebenen Gleichung bedingt dies einen Rückgang des Stahlbedarfs von 0,8% je Jahr. So gering diese Rate erscheint, über den gesamten genannten Zeitraum führte sie zu einem Rückgang von 10% oder rund 4,5 Mill. t Rohstahlgewicht.

Ein Ausgleich über steigende Exporte konnte nicht erreicht werden. Positive Impulse für die Rohstahlerzeugung aus dem Stahlaußenhandel<sup>6</sup> sind schon seit Anfang der sechziger Jahre nicht mehr zu verzeichnen. Der Stahlaußenhandelsaldo unterliegt starken Schwankungen. Vergleicht man deshalb längere Zeitabschnitte, so zeigt sich im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1969 ein Nettoexportüberschuß von 3,4 Mill. t Rohstahlgewicht, im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1979

einer von 3,6 Mill. t und im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1987 einer von 3,9 Mill. t<sup>7</sup>.

### Außenhandelsabhängigkeit

Der in längerfristiger Betrachtung nahezu unveränderte Saldo im Stahlaußenhandel bedeutet nicht, daß dieser Handel eine geringe Rolle für die Stahlerzeugung in der Bundesrepublik spielt – im Gegenteil, die Stahlerzeugung ist sogar extrem außenhandelsabhängig. Um dies zu verdeutlichen, sollen die wichtigsten Elemente der Stahlaußenhandelsbilanz des Jahres 1985 angesprochen werden (vgl. die Tabelle).

Nach der in der Europäischen Gemeinschaft üblichen EGKS-Abgrenzung des Produkts „Stahl“ erreichte die Ausfuhr 18,2 Mill. t Rohstahlgewicht; die Einfuhr betrug 13,8 Mill. t. Der sich daraus errechnende Ausfuhrüberschuß wurde ausschließlich im Drittlandsgeschäft erzielt – im Handel mit den übrigen EG-Ländern ergab sich sogar ein geringer Einfuhrüberschuß. Diese Relationen sind von Bedeutung, wenn etwa Einfuhrbegrenzungsmaßnahmen für die Europäische Gemeinschaft diskutiert werden; die Stahlindustrie in der Bundesrepublik muß am offenen Drittlandshandel noch stärker interessiert sein als am offenen EG-Handel.

International werden Stahlröhren, gezogener Draht und Kaltbänder bzw. -profile als Produkte der Stahlindustrie klassifiziert. Die Ausfuhr der Bundesrepublik Deutschland bei dieser Erzeugnisgruppe erreichte 1985 rund 8 Mill. t Rohstahlgewicht, die Einfuhr nur 2,6 Mill. t, d. h. der Ausfuhrüberschuß war hier ungefähr genauso hoch wie bei den EGKS-Erzeugnissen und wurde gleichfalls zum überwiegenden Teil im Drittlandshandel erzielt. Faßt man beide Gruppen zusammen, so wurden

### Stahlaußenhandel der Bundesrepublik Deutschland 1979 und 1985

(Mill. t. Rohstahlgewicht)

	Direkter Handel				Indirekter Handel	Insgesamt	1979	1985
	EGKS-Stahl		Übriger Stahl					
	1979	1985	1979	1985				
<b>Ausfuhr</b>								
EG-Länder	7,3	7,1	2,0	2,6	6,2	6,6	15,5	16,3
Drittländer	11,1	11,1	4,7	5,4	6,6	6,4	22,4	22,9
Insgesamt	18,4	18,2	6,7	8,0	12,8	13,0	37,9	39,2
<b>Einfuhr</b>								
EG-Länder	8,8	8,1	1,5	1,6	3,9	3,6	14,2	13,3
Drittländer	5,0	4,4	0,8	1,0	1,9	2,5	7,7	7,9
Insgesamt	13,8	12,5	2,3	2,6	5,8	6,1	21,9	21,2
<b>Saldo</b>								
EG-Länder	-1,5	-1,0	0,5	1,0	2,3	3,0	1,3	3,0
Drittländer	6,1	6,7	3,9	4,4	4,7	3,9	14,7	15,0
Insgesamt	4,6	5,7	4,4	5,4	7,0	6,9	16,0	18,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft.



26,4 Mill. t Rohstahlgewicht exportiert; dies entspricht rund 60 % der Erzeugung<sup>8</sup>.

Die tatsächliche Außenhandelsabhängigkeit ist damit aber noch nicht zutreffend erfaßt. Der in der Bundesrepublik (aus deutscher Produktion und aus Einfuhren) verarbeitete Stahl wird zu einem erheblichen Teil in Form von Maschinen, Fahrzeugen usw. ausgeführt. Dieser sogenannte indirekte Stahlaußenhandel erbrachte 1985 bei rund 13 Mill. t Ausfuhren und 6 Mill. t Einfuhren einen Ausfuhrüberschuß von 7 Mill. t. Faßt man alles zusammen, so wurden 39 Mill. t Rohstahlgewicht ausgeführt – dies entspricht nahezu der gesamten Erzeugung – und 21 Mill. t eingeführt; der Außenhandelsüberschuß erreichte also 18 Mill. t.

Vor diesem Hintergrund ist einsichtig, daß eine stahlpolitische Strategie, die auf Handelsbeschränkung oder gegenüber dem Weltmarkt überhöhte Preise setzt, schwerwiegende Nachteile für die deutsche Stahlerzeugung nach sich ziehen muß: Einfuhrbegrenzungen treffen über Retorsionsmaßnahmen früher oder später die Exporte; überhöhte Preise schwächen die Wettbewerbskraft der Stahlverarbeitung und führen zu sinkendem Stahlverbrauch. Das erhebliche Ausmaß der Stahlhandelsströme verdeutlicht weiter, daß der beobachtete Zusammenhang von Stahlverbrauch und Stahlerzeugung nicht sozusagen naturgesetzlich gilt – der Erhalt einer Stahlerzeugung in Höhe des inländischen Stahlbedarfs setzt voraus, daß sich die Stahlindustrie im Wettbewerb behauptet; die Chancen dafür sind allerdings gegeben.

### Beschäftigtenentwicklung

Abschließend soll auf die Produktions- und Beschäftigtenentwicklung eingegangen werden. Im Vordergrund des öffentlichen Interesses steht in der Regel die Rohstahlerzeugung. Sie erreichte 1974 mit 53 Mill. t ihren Höhepunkt und lag 1987 bei nur noch 36 Mill. t. Ein unmittelbarer Vergleich dieser beiden Zahlen ist indes irreführend. 1974 war ein Jahr, in dem der Stahlaußenhandelsüberschuß durch eine außergewöhnliche Weltmarktconstellation 12 Mill. t erreichte – dies sind rund 8 Mill. t mehr als im mehrjährigen Durchschnitt zu beobachten sind. Außerdem lag der Strangußanteil damals erst bei 20 %, 1987 erreichte er dagegen fast 90 %. Durch das Vergießen des Rohstahls im Strang (statt in Kokillen) wird bei gleicher Menge Stahlfertigerzeugnissen weniger Rohstahl benötigt; die dadurch (gegenüber 1974) eingesparte Menge kann auf rund 3 1/2 Mill. t beziffert werden. Ein um die außergewöhnliche Außenhandelsentwicklung und den Strangußeffekt bereinigter Vergleich der Jahre 1974 und 1987 ergibt demnach nur eine Verminderung der Rohstahlerzeugung um rund

5 Mill. t. Immerhin zeigt aber auch diese Zahl, daß die Stahlproduktion in der längerfristigen Tendenz rückläufig ist – mit weitgehenden Konsequenzen für die Zahl der Beschäftigten.

Der Höhepunkt der Beschäftigung in der deutschen Stahlindustrie war indes nicht etwa 1974 erreicht worden, sondern vielmehr schon 1961. Damals betrug die Zahl der Beschäftigten<sup>9</sup> 420 000. Selbst bei steigender Produktion waren es 1970 nur noch 375 000, 1980 dann noch 290 000 und Ende 1987 nur noch rund 190 000. Selbst wenn es gelänge, die Produktion künftig zu stabilisieren, so wäre dies mit weiterer Belegschaftsverringering verbunden, denn die Arbeitsproduktivität wird vermutlich weiter steigen. Von 1950 bis 1985 nahm die Produktivität je Beschäftigten um 3,2 % je Jahr zu; je Beschäftigtenstunde lag der Anstieg gar bei 4,5 %.

### Ausblick

Bei den gegebenen stahlwirtschaftlichen Rahmenbedingungen muß davon ausgegangen werden, daß der Angebots- und Preisdruck mittelfristig anhalten wird<sup>10</sup>. Versuche, ihn durch staatliche Interventionen aufzustauen, haben nach den vieljährigen Erfahrungen mit der europäischen Stahlpolitik wenig Aussicht auf Erfolg. Für das Arbeitsplatzangebot in den Stahlregionen bedeutet dies, daß die Anstrengungen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Stahlsektors zu erschließen, verstärkt werden müssen. Die angekündigten Initiativen und Programme der Ruhrgebietskonferenz weisen in diese Richtung. Das Herausfinden neuer, rentabler Produktions- oder Betätigungsfelder ist im Kern eine unternehmerische Aufgabe, die der Staat nicht ersetzen kann. Die Unternehmen sind also gefordert, die sich abzeichnenden staatlichen und kommunalen Initiativen zu unterstützen und durch eigene Beiträge zum Erfolg zu führen. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, daß die Akzeptanz für betrieblich erforderliche Anpassungen selbst bei umfassenden Sozialplanregelungen rasch sinkt, wenn neue regionale Beschäftigungsmöglichkeiten nicht einmal in Ansätzen erfahrbar sind. Schon aus Gründen der eigenen unternehmerischen Handlungsfähigkeit besteht deshalb auch für die nicht unmittelbar betroffenen Firmen Anlaß, stärker als bisher über gemeinsame regionale Unternehmensinitiativen nachzudenken.

<sup>8</sup> Die Rohstahlerzeugung von 37 Mill. t ist dabei um die Stranguß einsparung (5,5 Mill. t) zu erweitern.

<sup>9</sup> Nationale Statistik, Beschäftigte in der eisenschaffenden Industrie. Gegenüber der engeren EGKS-Abgrenzung sind die Zahlen insbesondere durch die Einbeziehung der Röhrenwerke höher.

<sup>10</sup> Vgl. H. W i e n e r t: Längerfristige Entwicklungstendenzen auf dem Weltstahlmarkt - Bestandsaufnahme, Perspektiven und einige stahlpolitische Folgerungen, in: RWI-Mitteilungen, Berlin, Jg. 37/38 (1986/87), S. 78ff.