

Wienert, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Stahlpolitik: Ein Lehrstück für die Risiken der industriepolitischen Intervention?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Wienert, Helmut (1990) : Stahlpolitik: Ein Lehrstück für die Risiken der industriepolitischen Intervention?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 4, pp. 207-211

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136628>

**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

## Stahlpolitik: Ein Lehrstück für die Risiken der industriepolitischen Intervention?

*Noch vor zwei Jahren schien die EG-Stahlpolitik hoffnungslos in einer Sackgasse zu stecken. Inzwischen ist die Stahlkrise überwunden, die Kapazitäten sind meist gut ausgelastet und die Unternehmen erzielen wieder Gewinne. Muß angesichts dieser Wende das Urteil über die oft gescholtene industriepolitische Strategie der EG-Kommission revidiert werden?*

Die wichtigste Wurzel der Stahlkrise ist die unerwartete Schwäche des Stahlverbrauchs in den Industrieländern gewesen. Hauptursache dafür war die starke Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, die sich insbesondere in der drastischen Verminderung des Zuwachses der Industrieproduktion niederschlug: Von 1960 bis 1970 wuchs sie in der Europäischen Gemeinschaft jahresdurchschnittlich um 5 %, von 1970 bis 1980 dagegen nur noch um 2,4 % und von 1980 bis 1987 gar nur um 1,4 % je Jahr. Erst seit der Jahreswende 1987/88 entwickelte sich dann der noch anhaltende, unerwartet kräftige Aufschwung, der die gegenwärtig starke Nachfrage nach Produkten der Stahlindustrie zur Folge hatte.

Angesichts des bis Anfang der siebziger Jahre kontinuierlichen Anstiegs des Stahlverbrauchs kam der danach beobachtete Rückgang überraschend; allgemein wurde nur eine Abschwächung der Zuwachsrates erwartet. Die Verbrauchsprognosen legten daher einen Kapazitätsausbau nahe. Hinzu kam die aus den sechziger Jahren nachwirkende Erfahrung, daß die japanische Stahlindustrie die europäischen Werke auf den Exportmärkten an die zweite Stelle verdrängt hatte. Zur Rückgewinnung dieser Märkte und zur Nutzung der von den japanischen Unternehmen demonstrierten Vorteile neuer, auf Großaggregaten basierender Produktionsverfahren schienen vielen Unternehmen ebenfalls verstärkte Investitionen angezeigt. Dabei wurde allerdings meist die sich erst langsam, dann immer deutlicher abzeichnende Differenzierung der Produktionsaufgaben unterschiedlicher Stahlwerkstypen übersehen, denn die integrierten Hüttenwerke Europas erfuhren in den

siebziger Jahren nicht nur die Konkurrenz der die Stückkostendegression nutzenden japanischen Großstahlwerke, sondern zunehmend auch die der Mini-Stahlwerke. Ihr Aufstieg hatte für die großen europäischen Hüttenwerke nicht nur den Verlust von Anteilen am ohnehin schrumpfenden Inlandsmarkt zur Folge; die Klein- und Stahlwerke gingen nach und nach auch zum Stahlexport über. Hinzu kamen indirekte Exporteinbußen der integrierten Großwerke, denn mit den Elektroöfen und Stranggußanlagen der Mini-Werke sank die Grenze rentabler Erzeugung beträchtlich. Die Zahl der Länder, die nun zu eigener Erzeugung übergehen konnten und auch übergingen, wuchs deshalb in den siebziger Jahren schnell an.

### Grundzüge der EG-Stahlpolitik

Zusammenfassend waren die siebziger Jahre für die europäische Stahlindustrie in mehrfacher Hinsicht Jahre des Umbruchs: Verbrauch, Handelsströme, Technologie und Marktform waren betroffen. Die damit verbundene Intensivierung des Wettbewerbs erforderte energische Schritte zur Kostensenkung und Kapazitätsverminderung, die aber nicht, oder doch nur widerstrebend, in Angriff genommen wurden. Im Kern ist die Stahlkrise auf eine fehlerhafte Einschätzung der künftigen Absatzmöglichkeiten und eine sich darauf stützende riskante Investitionsstrategie der Unternehmen zurückzuführen. Die Pläne zum Kapazitätsausbau wurden noch bis 1978 verfolgt, und erst 1982 setzten ernsthafte Planungen zur Verminderung der unhaltbar großen Produktionsmöglichkeiten ein.

Die insbesondere seit der Rezession von 1975 drückende Überkapazität war nicht auf die Länder der Europäischen Gemeinschaft beschränkt, vielmehr zeigten sich in allen hochentwickelten Industrieländern ähnliche Tendenzen. Die notwendige Folge davon waren einer-

---

*Helmut Wienert, 40, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Forschungsgruppe „Eisen und Stahl“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen.*

seits heftig Absatzkämpfe sowie andererseits vielfältige Bemühungen um staatliche Hilfen und Kartellschutz. Das zunehmende staatliche Engagement in der Stahlindustrie verstärkte die ohnehin hohen Marktaustrittsbarrieren und behinderte so eine Kapazitätsbereinigung durch Wettbewerb. Die gleichzeitig stark wachsende Zahl der Marktteilnehmer machte einen „geordneten“ Rückzug durch Kartellabsprachen ebenfalls illusorisch. In diesem stahlpolitischen Umfeld mußte die Kommission der Europäischen Gemeinschaft eine gemeinschaftliche Strategie zur Umstrukturierung und Kapazitätsanpassung entwickeln. Vor die Frage nach eher liberaler oder interventionistischer Politik gestellt, entschied sie sich für letztere.

Seit Beginn der Krise bemühte sich die Kommission mit Unterstützung des Ministerrats darum, den Stahlunternehmen Hilfe bei deren Bemühungen um Angebotsbegrenzung und Preisstabilisierung zu geben. Die Maßnahmen erwiesen sich bald als unzureichend, da Produktions- und Preiszusagen von vielen Unternehmen nicht eingehalten wurden. Unternehmen mit hohen Produktionskosten und geringen Reserven gerieten deshalb zunehmend in Bedrängnis und erhielten staatliche Unterstützung. Das Durchhalten der Kapazitäten wurde dadurch freilich verlängert, und der Preisdruck verschärfte sich. Die Probleme einzelner Unternehmen wurden so zu solchen der ganzen Branche.

Der Versuch, die Anpassungslast der schwächsten Unternehmen aufzuheben, führte zu einer fortgesetzten Verschiebung des Drucks auf die wettbewerbsstärkeren. Die mehr oder weniger unkoordinierten Hilfs- und Rettungsaktionen der einzelnen Regierungen entwickelten sich so zu einer immer weitere Kreise ziehenden Subventions- und Interventionsspirale. Hinzu kam, daß sich einige Unternehmen, die relativ spät mit erweiterten Kapazitäten an den Markt gegangen waren, bei den zugestandenen Produktionsmengen benachteiligt fühlten. Zur Jahresmitte 1980 wurden die Forderungen dieser Unternehmen nach einer Erhöhung der ihnen zugewiesenen Anteile an der Erzeugung nachdrücklicher. Nachdem ihnen dies von den anderen Stahlerzeugern verwehrt wurde, weigerten sie sich, die „freiwillige“ Verpflichtung zur Einhaltung der von der Kommission aufgestellten „Vorausschätzungs- und Lieferprogramme“ einzugehen. Die Kommission veranlaßte daraufhin im Oktober 1980 die Einführung eines Quotensystems.

Ein weitgehender Kapazitätsabbau war inzwischen unabweisbar. Die Kommission wählte als Druckmittel dafür ausgerechnet die nach dem Montan-Union-Vertrag verbotenen Subventionen und legalisierte mit dem zeitgleich mit dem Quotensystem eingeführten Subven-

tionskodex die bisherige illegale Praxis, verlangte aber ein Genehmigungsrecht, das sie mit Kapazitätsabbauauflagen verband. Diese Phase der Stahlpolitik dauerte bis Ende 1985. Im Gegenzug zur Subventionsgenehmigung wurden Kapazitäten von rund 40 Mill. t Rohstahl abgebaut. Ursprünglich erschien diese Reduktion den meisten Akteuren und Beobachtern als unzureichend, und schon 1986 setzte eine intensive Diskussion darüber ein, wie man nach dem Verlust des bisherigen Druckmittels zum Abbau der Kapazität – also der Subventionsgenehmigung – weitere Schließungsanreize ausgestalten könne. Die unerwartet kräftige Nachfragebelegung der Jahre 1988 und 1989 ließ diese Frage dann allerdings zunehmend in den Hintergrund treten.

Die Subventionsspirale ist der in der Öffentlichkeit wohl am kritischsten diskutierte Teil der EG-Politik im Stahlbereich. In der Tat sind die Summen, die den Stahlunternehmen zugeflossen sind, beträchtlich: Von 1975 bis zum Inkrafttreten des Beihilfekodex im Jahre 1980 sind in der Europäischen Gemeinschaft rund 24 Mrd. DM Subventionen gezahlt worden. Für 1980 bis 1985 – also in der Zeit, in der die Zahlung von Subventionen gegen Kapazitätsabbau offiziell erlaubt war – hat die EG-Kommission Freigabegenehmigungen für 85 Mrd. DM erteilt. Diese Summen haben in erheblichem Ausmaß zu Wettbewerbsverzerrungen geführt. Allerdings ist ein Teil dieser Zahlungen vermutlich nur Ausgleich für zuvor staatlich verordnete „Extrakosten“ für regional-, arbeitsmarkt- oder preispolitische Auflagen.

### Ergebnisse der Restrukturierung

In einer Phase hartnäckiger Kapazitätsüberhänge sind a priori Marktaustritte und Konzentrationsbewegungen zu erwarten. Allerdings war die Stahlerzeugung in den meisten Ländern der Europäischen Gemeinschaft schon Anfang der siebziger Jahre auf wenige Unternehmen konzentriert. Der Konzentrationsgrad hat sich bis 1988 nochmals erhöht, insbesondere in Frankreich wurden fast alle Unternehmen in der staatlichen USINOR-SACILOR zusammengefaßt. Sieht man von der Bundesrepublik Deutschland ab, so wird die „nationale“ Stahlindustrie meist durch jeweils ein dominierendes Unternehmen repräsentiert. In den kleineren Ländern ist dies zum Teil produktionstechnisch bedingt, in den größeren – also insbesondere in Frankreich, Großbritannien und Italien – ist dafür indes das staatliche Eingreifen verantwortlich. Auffällig ist, daß kein Marktaustritt durch Konkurs erfolgte – sobald sich eine solche Entwicklung abzeichnete, intervenierte der Staat mit Subventionen oder wirkte auf Zusammenschlüsse hin. Eine Standortgarantie war damit freilich nicht immer verbunden; eine Reihe von Stahlwerken wurde stillgelegt.

Auch unterhalb der Ebene des Unternehmenszusammenschlusses gab es Konzentrationen durch wechselseitigen Produktaustausch und die Aufgabe von Produktionsstandorten. Insgesamt wurden diese Möglichkeiten aber eher zögernd und zudem ausschließlich auf nationaler Ebene genutzt, grenzüberschreitende Zusammenarbeiten, wie sie sich noch Anfang der siebziger Jahre abzeichneten, wurden nicht weiterverfolgt. Ausschlaggebend für diese im Gemeinsamen Markt überraschende „nationale“ Orientierung ist zweifellos die in den meisten Ländern aus regional- und arbeitsmarktpolitischen Gründen betriebene nationale Stahlpolitik gewesen; hinzu kamen die zermürbenden Auseinandersetzungen der Unternehmen um Marktanteile und Quoten, die tiefes Mißtrauen hinterließen.

Die durch Wettbewerbsdruck oder staatliche Auflagen angeregten Konzentrationsbemühungen hatten einerseits Kapazitätsverminderungen, andererseits Kostensenkungen zum Ziel. Die Rohstahlkapazität der Europäischen Gemeinschaft (neun Länder) ist von 1973 bis 1980 um 20 Mill. t auf rund 200 Mill. t gestiegen und bis 1988 dann auf rund 160 Mill. t zurückgeführt worden. Statistische Angaben zur Kostensenkung der Erzeugung liegen nicht vor; allerdings lassen Produktivitätskennziffern diesbezügliche Rückschlüsse zu. Die Steigerung der Kapazitätsauslastung durch Kapazitätsabbau und Nachfragebelebung bedingt für sich genommen schon eine höhere Produktivität; hinzu kamen erheblich effizientere Faktornutzungen. Beschränkt man sich – mangels Daten für die neuen Mitglieder – auf die Neunergemeinschaft, so zeigt sich, daß die Beschäftigtenproduktivität insbesondere seit 1980 deutlich zugenommen hat, und zwar um 5,6 % je Jahr. Noch stärker – um 7,1 % je Jahr – sank die Zahl der geleisteten Arbeiterstunden je Tonne Rohstahlerzeugung: 1980 wurden noch 6,2 Stunden benötigt, 1987 nur noch 3,7 Stunden. Hierin wirken sich die in der Regel mit Hilfe von Sozialplänen durchgeführten starken Belegschaftsvermindierungen ebenso aus wie die mit Subventionen ermöglichten Modernisierungsinvestitionen. Die Erfolge bei der Energieeinsparung sind gleichfalls beachtlich. Auf eine Tonne Rohstahl bezogen sank der zusammengefaßte Koks- und Ölverbrauch von 460 kg im Jahre 1980 auf nur noch 404 kg im Jahre 1987, was einer durchschnittlichen Einsparung von 2 % je Jahr entspricht. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich auch beim spezifischen Gasverbrauch; allein der spezifische Stromverbrauch ist gestiegen, aber nur deshalb, weil der Anteil des Elektrostaahlverfahrens kräftig zugenommen hat.

Mit Blick auf die Disparitäten zwischen den einzelnen Ländern deuten die entsprechenden Arbeits-, Energie-

und Ausbringungskoeffizienten darauf hin, daß sich die Produktionseffizienz seit 1980 stark angenähert hat. Offenbar sind die naturgemäß größeren Produktivitätsreserven der zuvor schwächeren Werke inzwischen genutzt worden. Dies ist allerdings zum Teil mit Einseitigkeiten „bezahlt“ worden, die sich künftig als nachteilig erweisen könnten. Jedenfalls ist auffällig, daß die privatwirtschaftlich operierenden Unternehmen sehr stark außerhalb des Stahlbereichs in Diversifizierungsmaßnahmen investierten, während die großen Staatsbetriebe nach wie vor „klassische“ Stahlwerke sind. Die erheblichen Investitionsmittel wurden dort vornehmlich für den Aufbau herkömmlicher Großtechnologie verwendet. Auch dies könnte sich als Belastung erweisen, denn der Anteil der Mini-Stahlwerke ist in Europa gegenwärtig noch geringer als etwa in den Vereinigten Staaten.

Inzwischen zeichnet sich sogar ab, daß Kleinstahlwerke auch im Flachstahlbereich vordringen können. Sollten sich die damit verbundenen Hoffnungen realisieren lassen – und erste Berichte sprechen dafür –, so könnten künftig auch Bleche auf Anlagen mit einer Jahresleistung von nur noch 0,5 Mill. t wirtschaftlich produziert werden. Dies würde die Anbieterstruktur auf den Märkten revolutionieren. Zwar dürfte eine derartige Entwicklung angesichts der Vielzahl der noch zu lösenden Probleme erst nach dem Jahr 2000 auf den Märkten in vollem Umfang spürbar werden, die Tendenz zu kleineren und flexibleren Einheiten mit geringerem Investitionsaufwand ist indes schon heute unverkennbar.

### Versuch einer Bilanz

Das Hauptproblem des Restrukturierungsprozesses waren die „inneren“ Auseinandersetzungen um die Verteilung der Anpassungslast. Die in Phasen des Angebotsüberhangs üblichen heftigen Preiskämpfe wurden einerseits durch Subventionen verschärft und andererseits durch Kartellabsprachen und Quotenregelungen zurückgestaut. Letztlich stellte sich im Ergebnis das Festschreiben des Status quo ein: Größere Unternehmenszusammenbrüche, Stilllegungen der unproduktivsten Werke und eine Kapazitätsverminderung nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit unterblieben. Die beachtlichen Effizienzsteigerungen wurden mit hohem Aufwand erreicht, der nur zum geringeren Teil am Markt verdient worden ist. Die in den Jahren seit 1975 investierten Mittel in der Europäischen Stahlindustrie belaufen sich insgesamt auf rund 45 Mrd. ECU oder 100 Mrd. DM, was fast der Summe der öffentlichen Unterstützungszahlungen entspricht.

Hier wären bei marktwirtschaftlichem Ablauf erhebliche Einsparungen möglich gewesen, wenngleich dies

wohl eine andere regionale Struktur der verbliebenen Unternehmen zur Folge gehabt hätte. Die Lasten wurden vor allem vom Steuerzahler getragen. Die Stahlverarbeiter haben in den Phasen, in denen die Kartellabsprachen eingehalten wurden, zwar durch höhere Preise ebenfalls Beiträge geleistet, in den Phasen, in denen dies nicht der Fall war, haben sie indes dadurch, daß die Stahlsubventionen zum Teil im Preis weitergegeben wurden, einen Ausgleich erhalten. In der Summe dürfte sich wohl eher eine Ent- als eine Belastung eingestellt haben, wobei allerdings die größere Unstetigkeit der Preisentwicklung schwer zu bewerten ist.

Die europäische Stahlpolitik hat zusammen mit den nationalen Maßnahmen vielfältigen Einfluß auf den Restrukturierungsprozeß genommen. Sie hat ihn zugleich an einigen Stellen behindert und an anderen gefördert und damit verzerrt. Die Gründe für die Markteingriffe waren in aller Regel regional- und arbeitsmarktpolitischer Natur, jedenfalls sind klare industriepolitische Konzeptionen, die beispielsweise beim Aufbau der Überkapazität in den siebziger Jahren noch eine verhängnisvolle Rolle spielten, in den achtziger Jahren nicht mehr verfolgt worden. Im Kern ging es in allen Ländern zunächst um Standorterhaltung, später um geordnete, sozialverträgliche und regional ausgewogene Rückführung der Kapazitäten. Die zunächst punktuellen Interventionen wuchsen sich wegen der nicht beachteten Rückwirkun-

gen solcher Teileingriffe dann zu einem immer dichteren Netz von sich zum Teil konterkarierenden Maßnahmen aus.

**Widersprüchliche Politik**

Der Grund dafür liegt nicht nur in der auch schon auf anderen Märkten beobachteten Eigendynamik von Markteingriffen, die – einem Ölfleck gleich – die Tendenz zur Selbstausbreitung haben. Hinzu kam, daß die Stahlpolitik in der Europäischen Gemeinschaft von Anfang an in der Zwickmühle stand, die stark unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Stahlunternehmen und Regierungen, der Beschäftigten, der Stahlhändler, der Stahlverarbeiter, der Außenwirtschaftspolitik und der Regionalpolitik gleichzeitig berücksichtigen zu müssen. Dies führte in der Regel zu kurzfristig vereinbarten Kompromissen, die längerfristige Orientierungen bzw. Widerspruchsfreiheit vermissen ließen. Der immer weiter um sich greifenden Subventionierung wurde z.B. kein Einhalt geboten, die Versuche zur Preisstabilisierung minderten gleichfalls den Kapazitätsanpassungszwang, so daß die gleichzeitig gegebenen Anreize zur Stilllegung wenig Wirkung zeigen konnten. Das Dilemma von Stützungsforderung und Stilllegungszwang sollte durch die von der Kommission mit Unterstützung des Ministerrats favorisierte Strategie zur Modernisierung und Kostensenkung in allen Werken überdeckt werden. Dieser Weg konnte jedoch wegen der sehr gerin-

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

**NEUERSCHEINUNG**

Christine Borrmann  
Jochen Michaelis

**LEBENSMITTEL IM EUROPÄISCHEN  
BINNENMARKT**

**Zwischen Verbraucherschutz und Wettbewerb**

Die Zulassung von ausländischen Lebensmitteln, die nicht der strengen deutschen Gesetzgebung entsprechen, führt im europäischen Binnenmarkt für Lebensmittel nicht zu der befürchteten Nivellierung des Qualitätsstandards auf unterstem Niveau. Vielmehr werden im Gegenteil bei wachsender Produktvielfalt mehr und mehr hohe Qualitäten nachgefragt. Hauptnutznießer dieser Entwicklung wird also der Verbraucher sein. Dies ist eines der überraschenden Ergebnisse, zu denen die Verfasser der vorliegenden Studie gelangen, die das HWWA-Institut im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWI) erstellt hat.

Großoktav,  
310 Seiten, 1990,  
brosch. DM 65,-  
ISBN 3-87895-386-0

**VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG**

gen Preiselastizität der Stahlnachfrage im insgesamt zu engen Markt keinen Ausgleich von Angebot und Nachfrage bewirken.

Versucht man die Grundtendenz der bisherigen Stahlpolitik in der Europäischen Gemeinschaft knapp zusammenzufassen, so ist zunächst eine Präferenz für interventionistische, „marktregulierende“ Maßnahmen unverkennbar. Wettbewerbliche Lösungen wurden zu keiner Zeit ernsthaft diskutiert. Die Kommission als wichtigster Akteur zeigte großes Verständnis für Subventionen zur Abwendung von Unternehmenszusammenbrüchen und setzte – von der prinzipiellen Planbarkeit des Anpassungsprozesses überzeugt – auf staatlich „programmierte“ Umstrukturierung, wobei ein möglichst weitgehender Konsens mit der Stahlindustrie gesucht wurde. Im Kern folgte daraus die Strategie des „proportionalen Opfers“; statt die kostengünstigsten Werke zu schließen, galt das Prinzip, zunächst möglichst alle durch Subventionen auf einen hohen Leistungsstand zu bringen und deren Kapazität dann „antellig“ zu reduzieren.

Natürlich lassen sich für die gewählte Stahlpolitik gute Gründe anführen. Gegen auf Wettbewerb setzende Lösungen sprachen vor allen Befürchtungen eines regional- und arbeitsmarktpolitischen „Kahlschlags“. Industriepolitische Bedenken, bei ungehemmtem Wettbewerb würden nicht unbedingt die effizientesten, sondern die kapitalkräftigsten Unternehmen überleben, wurden zwar häufig geäußert, waren aber meist doch mit einer stark auf regionale Erhaltung zielenden Argumentation verbunden. Die Motive zur stahlpolitischen Intervention bewegten sich also im allgemein akzeptierten Rahmen einer sozialorientierten Marktwirtschaft.

Absichten und Ergebnisse sind indes häufig nicht identisch. Im Fall der Stahlpolitik ist deutlich geworden, daß sich die arbeitsmarktpolitischen Ziele letztlich nicht realisieren ließen; der Beschäftigtenabbau konnte nur aufgestaut, gestreckt und regional „gleicher verteilt“ gestaltet werden. Soweit man dies positiv bewerten will, ist zu beachten, daß selbst dieses Ergebnis nicht nur erhebliche Mittel erforderte, die von anderen Unternehmen bzw. Beschäftigten aufzubringen waren, sondern daß hier auch Grundsätze der Gleichbehandlung verletzt worden sind, denn Bau- oder Textilarbeiter, die durch die Krise ihrer Branchen arbeitslos wurden, hatten in aller Regel weniger Zuwendung und Aufmerksamkeit erhalten.

Auch in bezug auf regionale „Ausgewogenheit“ sind Zweifel an der Sinnhaftigkeit der verfolgten Stahlpolitik angebracht. Zwar sind die wesentlichen Stahlstandorte erhalten worden, wenngleich zum Teil bei stark reduzier-

ter Beschäftigung. Es bleibt aber zu fragen, ob die aufgewendeten Summen den Regionen bei anderer Verwendung nicht günstigere Perspektiven hätten erschließen können, zumal angesichts der zu erwartenden Wettbewerbsintensivierung bezweifelt werden muß, daß die durch staatliche Hilfen ermöglichte Standortfestbeschreibung auch nach dem Übergang zum Binnenmarkt Bestand haben wird.

### Grundlegendes Dilemma

Als Beleg für die Zweckmäßigkeit der verfolgten Stahlpolitik könnte auch angeführt werden, daß inzwischen mit ihrer Hilfe ein weitgehender Ausgleich von Angebot und Nachfrage erreicht worden ist, ja daß vielleicht ohne stützende Intervention die gegenwärtig starke Stahlnachfrage gar nicht hätte befriedigt werden können. Eine solche Argumentation würde indes ein Ergebnis für die Stahlpolitik reklamieren, das völlig unabhängig davon zustande gekommen ist. Die Belebung der Stahlnachfrage ist – wie eingangs erwähnt – Folge einer unerwartet kräftigen gesamtwirtschaftlichen Belebung; die Stahlpolitik ging noch 1988 von einem beträchtlichen Kapazitätsüberhang, den es abzubauen gelte, aus. Damit wird zugleich das grundlegende Dilemma der Stahlpolitik deutlich: Sie benötigt als Basis hinreichend genaue Kenntnis der künftigen Nachfrageentwicklung, und genau der Mangel an solcher Kenntnis löste stahlpolitischen Handlungsbedarf erst aus.

Die Bilanz der europäischen Stahlpolitik kann insgesamt nicht befriedigen. Die zweifelhaften Erfolge sind mit hohen finanziellen Belastungen und vielfältigen Verzerrungen im Wettbewerb der Unternehmen und Regionen verbunden gewesen. Zwar ist die technologische Modernisierung der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft weitgehend abgeschlossen, das selbständige Operieren der Unternehmen im Markt ist damit aber noch nicht gewährleistet. Die ökonomische Effizienz erfordert mehr als neue Anlagen, hier sind insbesondere die Unternehmensleitungen gefordert, auf Marktentwicklungen flexibel zu reagieren. Dabei wird eine weitgehende Diversifizierung, wie sie die privatwirtschaftlich operierenden Unternehmen inzwischen erreicht haben, hilfreich sein. Eine in die Kapazitätsplanung eingreifende Stahlpolitik – und mit Einschränkungen gilt dies generell für die Industriepolitik – stellt hohe Anforderungen an die Vorhersehbarkeit künftiger Entwicklungen; Umstrukturierungspläne benötigen Absatzschätzungen, die sich rasch als fehlerhaft erweisen können. Vor diesem Problem stehen zwar auch die Unternehmen, doch kann hier der Wettbewerb Fehler eher ausgleichen, und der Sanktionsmechanismus des Marktes erzwingt eine raschere Korrektur als der der Politik.