

Conrad, Christian A.

Article — Digitized Version

Abbau von Überkapazitäten durch Industriepolitik: Die EU-Stahlpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Conrad, Christian A. (1994) : Abbau von Überkapazitäten durch Industriepolitik: Die EU-Stahlpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 12, pp. 639-645

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137195>

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.

Christian A. Conrad*

Abbau von Überkapazitäten durch Industriepolitik – die EU-Stahlpolitik

Die europäische Stahlindustrie befindet sich erneut in einer Krise, die insbesondere durch dauerhaft bestehende Überkapazitäten gekennzeichnet ist. Die Europäische Kommission entwickelte aufgrund dieser Entwicklung einen Umstrukturierungsplan. Welche Maßnahmen sieht dieser Plan vor? Wie sind die vorgesehenen Interventionen aus ordnungspolitischer Sicht zu beurteilen?

Der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) weist der Europäischen Kommission für den Stahlbereich eine besondere Verantwortung und ein weitgefächertes industriepolitisches Instrumentarium zu¹. Dies und die politische und wirtschaftliche Bedeutung der Stahlindustrie waren bisher der Grund für umfangreiche industriepolitische Interventionen der Mitgliedstaaten und der Kommission. Seit 1990 befindet sich die europäische Stahlindustrie erneut in einer Überproduktionskrise. Neben Maßnahmen wie Importrestriktionen und der Förderung von Produktionskooperationen versuchte die Kommission, durch eine lenkende Industriepolitik den Abbau der Überkapazitäten herbeizuführen. Dies ist ihr nicht gelungen. Ausgehend von der Darstellung der Krisenpolitik der Kommission untersucht der folgende Beitrag zunächst die Gründe für das Fortbestehen der Überkapazitäten, um schließlich aus ordnungspolitischer Sicht die Marktkonformität der eingesetzten Instrumente zu prüfen².

Die Krisenpolitik der Kommission

Die derzeitige Krise der europäischen Stahlindustrie ist die dritte Überproduktionskrise seit Gründung der EGKS im Jahre 1951. Die vorangegangene Krise begann Ende der siebziger Jahre und endete Mitte der achtziger Jahre. Im Rahmen dieser Krise kam es zu umfangreichen strukturellen Verwerfungen und einem starken Beschäftigungsabbau. Von 1978 bis 1988 wurden 327 141 Arbeitsplätze abgebaut³. Bereits 1977 beschloß die EG-Kom-

mission im Rahmen des sogenannten Davignon-Plans, die marktwirtschaftliche Ordnung des Stahlmarkts auszusetzen und direkt in den Stahlmarkt einzugreifen. Dieser Plan beinhaltete im wesentlichen Mindestpreise für Stahl sowie Importrestriktionen. Später wurde dieser industriepolitische Eingriff durch eine nach dem Prinzip des „proportionalen Opfers“ gestaltete Produktionsquotierung ergänzt. Hinzu kamen massive offene und verdeckte Subventionen einzelner Mitgliedstaaten, die in einen europäischen Subventionswettbewerb mündeten⁴.

Im Jahr 1988 stieg die Stahlnachfrage stark an, woraufhin sich der europäische Stahlmarkt erholte. Diese Entwicklung hielt jedoch nicht lange an. Die Stahlpreise gaben von 1989 bis Ende 1992 um circa 20% nach⁵. Ende

* Der Beitrag beruht unter anderem auf Eindrücken und Erfahrungen im Rahmen eines Forschungspraktikums bei der Europäischen Kommission in Brüssel.

¹ Vertragliche Verpflichtungen: Art. 3 und 4 EGKS-Vertrag; Instrumente: Art. 46-57, 65, 66 und 71-74 EGKS-Vertrag; vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie: Die Notwendigkeit einer erneuten Umstrukturierung, Brüssel, 23. 11. 1992, SEK (92) 2160 endg., S. 7.

² Zu den politischen Hintergründen vgl. C. Conrad: Die Industriepolitik der Europäischen Union am Beispiel der aktuellen Krisenpolitik im Stahlbereich, erscheint in Kürze in: List Forum, 4/1994.

³ Ohne Spanien, Portugal und Griechenland; vgl. Amt für Veröffentlichungen der EG: Eisen und Stahl, Statistisches Jahrbuch 1990, S. 24.

⁴ Weiterführende Literatur zur zweiten Stahlkrise: H.-J. Axt: Stahlkrise und westeuropäische Integration, in: Politische Vierteljahresschrift, 1978, Heft 2, S. 182ff.; sowie F. Fendel: Industriepolitik der EG, Frankfurt 1981, S. 375ff.; H. Krägenau: Stahlpolitik und Strukturanpassung in der EG-Stahlindustrie, HWWA-Report, Nr. 72, Hamburg 1986; P. Schaal: Ursachenkomplex der internationalen Stahlkrise und mögliche wirtschaftspolitische Strategien zu ihrer Überwindung, in: F. Schinzingler (Hrsg.): Die Stahlkrise in der EG, Aachen 1985.

⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie, a.a.O., S. 5.

Christian A. Conrad, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Abteilung Wirtschaftspolitik, an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

1992 erzielte kein integriertes europäisches Stahlwerk Gewinne⁶. Ursache hierfür waren die nicht ausgelasteten Produktionskapazitäten. Diese Unterauslastung führte zu nicht gedeckten Fixkosten und veranlaßte die Unternehmen, die Preise unter die Durchschnittskosten zu senken.

Unter Verweis auf die besondere Verantwortung, die der EGKS-Vertrag der Kommission für den europäischen Stahlsektor auferlegt, verlangten die europäischen Stahlproduzenten Mitte 1992 das Eingreifen der Kommission. Zum Abbau der Überkapazitäten trugen die europäischen Stahlproduzenten zwei Vorschläge vor:

- einen freiwilligen Kapazitätsabbau im Rahmen eines Strukturkrisenkartells, das durch die Kommission koordiniert und kontrolliert werden sollte;
- einen internen finanziellen Lastenausgleich zwischen kapazitätsstilllegenden und kapazitätsbeibehaltenden Stahlproduzenten.

Der zweite Lösungsvorschlag ging auf die Initiative des Präsidenten der deutschen Wirtschaftsvereinigung Stahl, Vondran, zurück. Diejenigen Unternehmen, die von den Kapazitätsstillegungen anderer Unternehmen durch den aufgrund der Marktentlastung gestiegenen Marktpreis profitieren, sollten den kapazitätsstilllegenden Unternehmen einen finanziellen Ausgleich zahlen. Damit könnten die kapazitätsstilllegenden Unternehmen einen Teil ihrer industriellen Stilllegungskosten abdecken, was den Unternehmen die Entscheidung für einen Marktaustritt erleichtern sollte⁷.

Freiwilliger Abbau von Überkapazitäten

Auch die Kommission stellte im November 1992 auf dem europäischen Stahlmarkt umfangreiche Überkapazitäten fest und prognostizierte sogar ein weiteres Sinken der Stahlnachfrage⁸. Allerdings lehnte sie das von den Unternehmen vorgeschlagene Strukturkrisenkartell mit dem Hinweis auf die EGKS-Wettbewerbsvorschriften ab⁹. Da sie nicht direkt in den Markt eingreifen wollte, ent-

schied sie sich für eine indirekte Einflußnahme. Mit Hilfe von finanziellen Anreizen sollten die Stahlproduzenten zu einem freiwilligen Abbau der Überkapazitäten bewegt werden. Im Rahmen dieser lenkenden Industriepolitik bot die Kommission den Unternehmen zwei Maßnahmen an:

- Vorfinanzierung der Zahlungen der kapazitätsbeibehaltenden an die kapazitätsstilllegenden Unternehmen durch die Kommission auf der Grundlage von Art. 53 a EGKS-Vertrag. Dies war ein Entgegenkommen gegenüber den Stahlproduzenten, da die kapazitätsbeibehaltenden Unternehmen entgegen dem ursprünglichen Vondran-Vorschlag keine Zahlungen im voraus leisten wollten, ohne mit Sicherheit zu wissen, daß sie entsprechende Vorteile aus den Kapazitätsstillegungen der anderen Unternehmen erhalten würden.
- Zahlungen von 900 Mill. ECU (1,737 Mrd. DM) als Anreiz für die Unternehmen, Kapazitäten abzubauen. Mit diesen Mitteln sollte eine Abdeckung der sozialen Kosten der Kapazitätsstillegungen¹⁰ erfolgen. Die Mittelgewährung war an den Nachweis realisierter Kapazitätsstillegungen gebunden. Ein Vertreter der Kommission sollte hierzu freiwillige Verpflichtungen der Stahlproduzenten zu Kapazitätsstillegungen einholen¹¹ (Braun-Mission¹²).

Darüber hinaus entschied sich die Kommission innerhalb ihres Umstrukturierungskonzeptes für eine Förderung von Fusionen und Produktionskooperationen¹³, für Maßnahmen zur Steigerung der Markttransparenz und für einen temporären Schutz des europäischen Stahlmarktes vor Importen. Ferner sollten Subventionen außerhalb des Beihilfekodexes nur noch im Zusammenhang mit Kapazitätsstillegungen genehmigt werden¹⁴.

Die Stahlunternehmen begrüßten das Angebot der Kommission und boten im Rahmen der Braun-Mission – unter Einbeziehung von „möglichen Schließungen“ – Kapazitätsstillegungen bei Rohstahl von 25,8 Mill. t/Jahr (Überkapazität 31-42 Mill. t) und bei Warmwalzstahl von 18 Mill. t/Jahr (Überkapazität 19-26 Mill. t) an. Sie legten sich hierbei jedoch nicht verbindlich fest¹⁵.

⁶ Nach Angaben des Vorstandsvorsitzenden der Thyssen Stahl AG; vgl. F.A.Z. vom 12. 12. 1992, S. 14.

⁷ Vgl. Agence Internationale d'Information pour la Presse (Hrsg.): EUROPE vom 21. 10. 1992, Nr. 5841, S. 7, und vom 14. 11. 1992, Nr. 5857, S. 13f.

⁸ Im einzelnen stellte sie folgende Überkapazitäten fest: Überkapazitäten bei warmgewalzten Produkten von 19 bis 26 Mill. Jahrestonnen (11-15% der Kapazität), bei kaltgewalzten und beschichteten Erzeugnissen von 3 bis 4 Mill. Jahrestonnen (5-13% der Kapazität) und bei Rohstahl von 31 bis 42 Mill. Jahrestonnen (16-23% der Kapazität); vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie, a.a.O., S. 3ff.

⁹ Vgl. F.A.Z. vom 10. 2. 1993, S. 13.

¹⁰ Vorruhestandsregelungen, Ausbildungs- und Umschulungsprogramme und berufliche Umschulungen.

¹¹ Vgl. EUROPE vom 29. 4. 1993, Nr. 5970, S. 6.

¹² Benannt nach dem Beauftragten der Kommission Fernand Braun.

¹³ In Übereinstimmung mit den Vorschriften des EGKS-Vertrages: „Die Kommission könnte gelten lassen, daß die Industriellen ihre Operationen koordinieren und Unternehmenszusammenschlüsse, Spezialisierungsübereinkünfte und Abkommen von gemeinsamen Unternehmen vorsehen, um ihre Produktion zu senken.“ EUROPE vom 24. 2. 1993, Nr. 5926, S. 5.

¹⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie, a.a.O.

¹⁵ Vgl. EUROPE, vom 11. 2. 1993, Nr. 5917, S. 11f.; sowie F.A.Z. vom 10. 2. 1993, S. 13.

Nationale Krisenpolitik

Unabhängig von den Maßnahmen der Kommission betrieben die Mitgliedstaaten ihre eigene Krisenpolitik: Italien, Spanien, Portugal und Deutschland beantragten für ihre jeweiligen staatseigenen Stahlindustrien bei der Kommission die Genehmigung von Subventionen. Die Kommission forderte jedoch eine weitgehende Privatisierung und/oder Kapazitätsstilllegungen als Vorbedingung für eine positive Stellungnahme bei der Weiterleitung der Subventionsanträge an den Ministerrat¹⁶. Sie erreichte durch diese Politik, daß sich die betroffenen Mitgliedstaaten für die Genehmigung von insgesamt 13,1 Mrd. DM Subventionen verpflichteten, circa 5 Mill. t Warmwalkapazität und circa 2 Mill. t Rohstahlkapazität stillzulegen (vgl. Schaubild 1).

Zusätzlich mußten Spanien, Italien und Deutschland einwilligen, ihre subventionierten staatlichen Stahlunternehmen zu privatisieren¹⁷.

Zu ihrem Angebot, die Kapazitätsstilllegungen vorzufinanzieren, hatte die Kommission Mitte 1994 von den Unternehmen noch immer keine verbindlichen Zusagen über Kapazitätsstilllegungen erhalten. Daraufhin erklärte der Kommissar van Miert, daß der komplette Umstrukturierungsplan gescheitert sei. Die sozialen Begleitmaßnahmen wurden gestoppt und das Konzept der Vorfinanzierung der Kapazitätsstilllegungen fallengelassen¹⁸. Von den im November 1992 festgestellten Überkapazitäten wurden bis zu diesem Zeitpunkt 13 Mill. Jahrestonnen Rohstahl- und 11,4 Mill. Jahrestonnen Warmwalkapazität stillgelegt. Es verblieben folglich Überkapazitäten in Höhe von 18-29 Mill. t/Jahr für Rohstahl und von 7,6-14,6 Mill. t/Jahr für Warmwalkapazität im Markt¹⁹.

Gründe für Überkapazitäten

Grundsätzlich handelt es sich bei der Stilllegung von Überkapazitäten auf einem Markt um ein sogenanntes öf-

¹⁶ Vgl. F.A.Z. vom 29. 4. 1993, S. 13; EUROPE vom 7. 7. 1993, Nr. 6016, S. 5; vom 8. 9. 1993, Nr. 6059, S. 6; vom 16. 9. 1993, Nr. 6065, S. 8; vom 23. 9. 1994, Nr. 6070, S. 6; vom 30. 9. 1994, Nr. 6075, S. 15; vom 11. 11. 1993, Nr. 6105, S. 7.

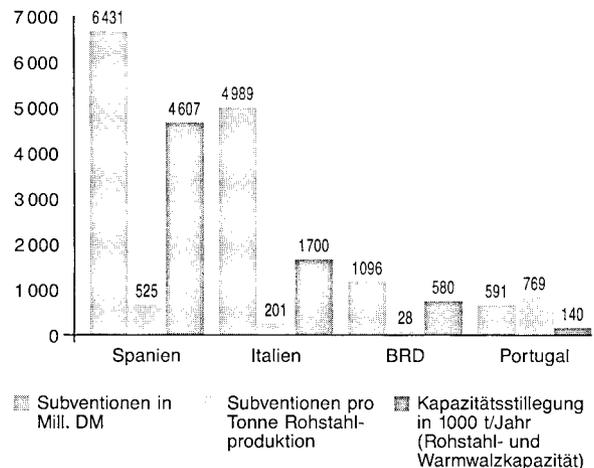
¹⁷ Spanien (Corporation de la Siderurgia Integral, Sidenor teilweise), Italien (Ilva), Deutschland (EKO-Stahl).

¹⁸ Vgl. EUROPE vom 20. 5. 1994, Nr. 6234, S. 5f.

¹⁹ Die Stilllegungsangebote der privaten italienischen Elektrostahlproduzenten, Bresciani, wurden hierbei nicht berücksichtigt. Inwiefern die Kapazitätsstilllegungen unmittelbar auf die Braun-Mission zurückzuführen sind oder von den Unternehmen auch unabhängig davon durchgeführt worden wären, läßt sich im nachhinein nicht feststellen. Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Zwischenbilanz der Umstrukturierung in der Stahlindustrie der Gemeinschaft, KOM (94) 125 endg., Brüssel, 13. 4. 1994, S. 4f.; EUROPE vom 11. 2. 1993, Nr. 5917, S. 11f.; sowie F.A.Z. vom 10. 2. 1993, Nr. 334, S. 13; sowie Amtsblatt der EG, L 6/30 vom 8. 1. 1994; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie, a.a.O., S. 3ff.

Schaubild 1

Genehmigte Subventionen und Kapazitätsstilllegungen innerhalb des Umstrukturierungsplans



Quellen: Agence Internationale d'Information pour la Presse (Hrsg.): EUROPE vom 8. 9. 1993, Nr. 6059, S. 6; vom 16. 9. 1993, Nr. 6065, S. 8; vom 23. 9. 1994, Nr. 6070, S. 6; vom 30. 9. 1994, Nr. 6075, S. 15; vom 18. 11. 1993, Nr. 6109, S. 7f.; vom 11. 12. 1993, Nr. 6126, S. 7; vom 16./17. 5. 1994, Nr. 6231, S. 14; vom 20. 5. 1994, Nr. 6234, S. 6; sowie Amt für Veröffentlichungen der EG, Dokumente: KOM (94) 421 endg., S. 5f.; KOM (94) 423 endg., S. 6f.; KOM (94) 418 endg., S. 7f.; KOM (94) 451 endg., S. 6f.; KOM (94) 453 endg., S. 5f.; KOM (94) 420 endg., S. 5; EUROSTAT: Eisen und Stahl, Jahrgang 1993.

fentliches Gut²⁰, das sich dadurch auszeichnet, daß der Nutzen aus seiner Realisierung jedem Produzenten zufließt, ohne daß jemand davon ausgeschlossen werden kann. Mit anderen Worten: Der Produzent, der sich an der Finanzierung der Kapazitätsstilllegung nicht beteiligt hat, profitiert durch den infolge der Beseitigung des Überangebots gestiegenen Marktpreis in gleichem Maß von den Kapazitätsstilllegungen, wie derjenige, der sich an den Kosten beteiligt hat²¹.

Die Entscheidungssituation auf dem europäischen Stahlmarkt ähnelt der des sogenannten „Gefangenendilemmas“. Diese kann mit Hilfe einer Auszahlungsmatrix verdeutlicht werden (vgl. Schaubild 2). Es wird hierbei angenommen, daß jedem Stahlproduzenten im Falle einer Kapazitätsstilllegung Kosten in Höhe von 2 entstehen und sich durch die Beseitigung des Überangebots auf dem Stahlmarkt eine Erlössteigerung (wozu notwendig ist,

²⁰ Vgl. hierzu R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen 1987, S. 60ff.

²¹ Legt ein Unternehmen Kapazitäten still, so bewirkt dies zunächst einmal nur einen Wegfall der (Fix-)Kosten dieser nicht ausgelasteten Kapazitäten. Eine Verringerung des durch den Erlös nicht gedeckten Fixkostenanteils wird jedoch den Druck auf die Unternehmen mindern, durch eine Steigerung ihres Absatzes („um jeden Preis“) einen positiven Deckungsbeitrag für die Abdeckung ihrer aufgrund der Unterauslastung ungedeckten Fixkosten zu erwirtschaften. Somit wird die Preisunterbietungstendenz der Unternehmen abnehmen, was zu einer Erhöhung des Marktpreises führen wird.

Schaubild 2
Entscheidungssituation:
Abbau von Überkapazitäten

a \ n	Kapazitäts- stilllegung	keine Kapazitäts- stilllegung
Kapazitäts- stilllegung	(2,2)	(-2,0)
keine Kapazitäts- stilllegung	(4,2)	(0,0)

daß annähernd alle Produzenten ihre Überkapazitäten stilllegen) pro Stahlproduzent in Höhe von 4 einstellt. Für den Fall, daß das Überangebot nicht beseitigt werden kann, gibt es keine Auszahlung. Es wird dabei lediglich zwischen dem einzelnen Stahlproduzenten *a* und beliebig vielen anderen Marktteilnehmern *n* sowie den zwei Strategien, die eigenen Überkapazitäten stillzulegen (Kapazitätsstilllegung) oder dies nicht zu tun (keine Kapazitätsstilllegung), unterschieden²².

Ausgehend von dieser Entscheidungssituation ergeben sich vier Kombinationen:

- Entscheidet sich nur *a* für eine Kapazitätsstilllegung, die anderen Stahlproduzenten hingegen nicht, so trägt *a* die Kosten seiner Kapazitätsstilllegung in Höhe von 2, ohne daß sich für ihn ein Vorteil in Form gesteigerter Stahlpreise einstellt.
- Damit *a* die maximale Auszahlung in Höhe von 4 erhält, müssen alle Stahlproduzenten außer *a* ihre Überkapazitäten abbauen. In diesem Fall profitiert *a* von den

gestiegenen Stahlpreisen, ohne daß er selbst etwas dazu beigetragen, also seine Kapazitäten reduziert hätte (Free-Rider-Position).

Entscheiden sich *a* und sämtliche *n* Stahlproduzenten dazu, ihre Überkapazitäten stillzulegen, so ergibt sich für alle Stahlproduzenten, nach Abzug der Stilllegungskosten, durch den (bedingt durch die Auflösung des Überangebots) gestiegenen Stahlpreis eine Auszahlung in Höhe von 2.

Kein Stahlproduzent wird jedoch seine Kapazitäten reduzieren, ohne die Gewißheit zu haben, daß alle anderen Stahlproduzenten dies auch tun werden, weil er ansonsten fürchten muß, daß sich die für ihn schlechteste Kombination (s.o.) einstellt. Alle Stahlproduzenten werden deshalb versuchen, die Free-Rider-Position einzunehmen, was automatisch zur suboptimalen Kombination (dominante Strategie) führt, bei der keine Überkapazitäten abgebaut werden.

Verschiedene Strategien

Einen Ausweg aus diesem Dilemma böte sich folglich, wenn Stahlproduzent *a* die Gewißheit hätte, daß auch alle anderen Stahlproduzenten ihre Überkapazitäten stilllegen. Diese Gewißheit hat der einzelne Stahlproduzent jedoch nur, wenn ihm verbindliche Zusagen in Form von Verträgen mit den anderen Stahlproduzenten oder von einem durchsetzungsfähigen Dritten gemacht werden. Die Durchsetzung durch einen Dritten war das, was die Kommission den europäischen Stahlproduzenten in Form einer Koordination des Kapazitätsabbaus (Braun-

²² Vgl. hierzu M. J. Holler, G. Illing: Einführung in die Spieltheorie, Berlin 1991, S. 8f.

Robert Walz

Der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Kartellrecht

Europäisches Kartellrecht verdrängt zunehmend das nationale Kartellrecht – die Arbeit erörtert den verbleibenden Restbereich nationaler Rechtsanwendung.

1994, 280 S., geb., 76,- DM, 593,- öS, 76,- sFr, ISBN 3-7890-3588-2
(Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 131)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Mission) angeboten hatte. Die Vertragslösung wurde vom Präsidenten der deutschen Wirtschaftsvereinigung Stahl, Vondran, gefordert: „Wer zahlt, muß rechtsgültig in die Marktposition des ausscheidenden Wettbewerbers einrücken können.“²³

Ausgehend von der Situation, in der sich der EU-Stahlmarkt befand, waren beide Vorschläge grundsätzlich richtige Lösungsansätze. Allerdings hätte die Umsetzung der Vondran-Forderung bedeutet, daß das Unternehmen, welches die Kapazitätsstilllegungen eines anderen Unternehmens bezahlt, dessen durch die Kapazitätsstilllegung freigewordenen Marktanteile bekommen hätte. Dies wäre gleichbedeutend mit einem Handel von Marktanteilen und hätte damit einem Absatzkartell entsprochen. Eine solche Wettbewerbsbeschränkung verhinderte die Kommission.

Das Angebot der Kommission, rechtsverbindliche Stilllegungsangebote einzuholen, wurde anfänglich von den Unternehmen sehr positiv aufgenommen. Allerdings führten neben der allgemeinen konjunkturellen Belebung auch die von der Kommission Anfang 1993 beschlossenen Maßnahmen, wie der temporäre Importschutz, die Steigerung der Markttransparenz und die Förderung von

Fusionen und Produktionskooperationen, zu einer Verbesserung der Marktsituation, so daß die Unternehmen offensichtlich das Interesse an einem koordinierten Kapazitätsabbau verloren.

Marktausleseprozeß außer Kraft

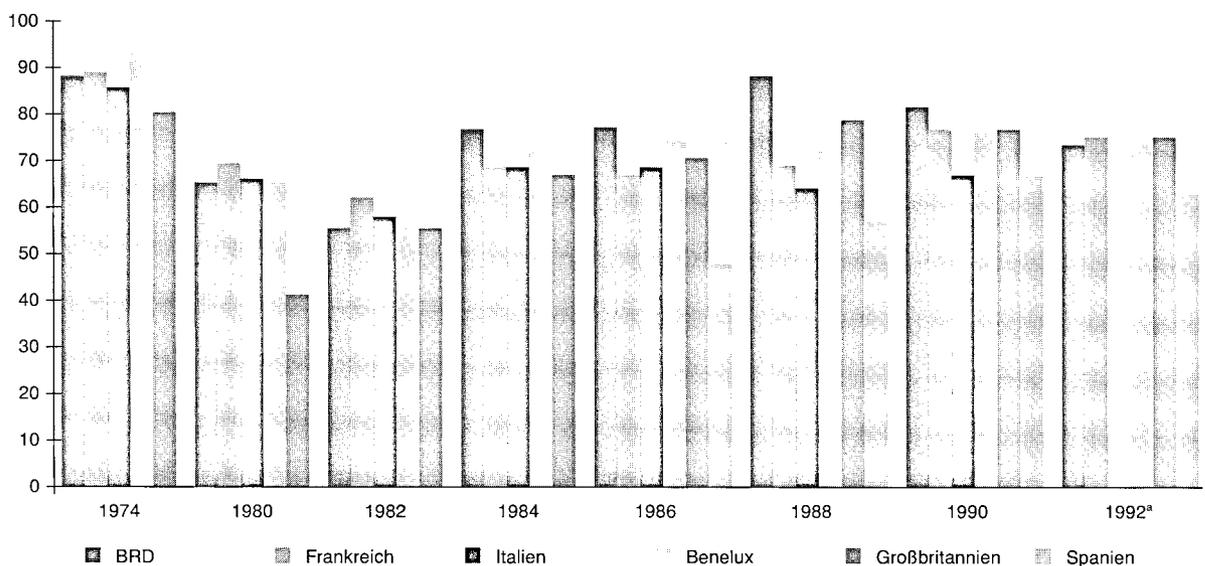
Überkapazitäten sind Ausdruck eines Marktungleichgewichts, genauer eines Überangebots. Die schnelle Beseitigung von Ungleichgewichten ist eine Grundfunktion des Marktes. Besteht ein Überangebot über mehrere Jahre fort, wie dies seit Ende der siebziger Jahre bei der europäischen Stahlindustrie dauerhaft der Fall war (vgl. Schaubild 3), muß folglich diese Marktfunktion gestört sein.

In einem funktionierenden Markt zwingen die Kosten, die durch unausgelastete Kapazitäten entstehen, die Unternehmen zu einer Kapazitätsreduzierung oder sogar zu einem Ausscheiden aus dem Markt. Dies ist die Sanktion des Marktes für nicht marktgerechtes Wirtschaften (Marktauslesemechanismus). Subventionen haben hingegen das Ziel, das Marktausscheiden von nicht mehr wettbewerbsfähigen Unternehmen zu verhindern. Die europäische Stahlindustrie erhielt Subventionen in großem Umfang vor allem Anfang der achtziger Jahre. Hierbei wurden in erster Linie die staatlichen Unternehmen subventioniert, wozu auch die indirekte Form einer Subventionierung durch die Zuführung von Eigenkapital zu zählen ist²⁴. Dies ist ein Grund für das Fortbestehen der Überkapazitäten.

²³ R. Vondran: Europäische Strukturbereinigung, in: trend, III. Quartal 1993, S. 33.

²⁴ Vgl. W. Gerstenberger u.a.: Subventionen in Europa – Konsequenzen einer Laissez-faire-Politik am Beispiel der deutschen Stahlindustrie, ifo Studien zur Industriewirtschaft, Nr. 29, München 1985, S. 42ff.

Schaubild 3
Kapazitätsauslastung der Stahlindustrien nach Mitgliedstaaten (in %)



^a Für 1992 keine Angaben für Italien verfügbar.

Quelle: EUROSTAT: Eisen und Stahl, Jahrgänge 1984, 1990 und 1993.

Ein weiteres Hindernis eines „reibunglosen“ Marktausscheidens oder – bei Fortbestand des Unternehmens – einer Kapazitätsverringerung können hohe Marktaustrittskosten sein. Sie blockieren den Marktaustritt oder verzögern zumindest den Abbau von Überkapazitäten. Hohe Marktaustrittskosten werden bei der europäischen Stahlindustrie durch umfangreiche Sozialpläne und hohe industrielle Stilllegungskosten verursacht – ein Hindernis, das allerdings auch bei anderen Industriesektoren besteht. Berücksichtigt man jedoch die besondere Verantwortungs- und Regulierungszuweisung durch den EGKS-Vertrag, so ist es wenig verwunderlich, daß die Unternehmen von der Kommission verlangten, daß sie ihnen den Marktausstieg finanziere. Im Ergebnis bedeutet dies, daß der Marktausstiegmechanismus auf den Kopf gestellt wurde: Das Ausscheiden aus dem Markt mußte den nicht mehr wettbewerbsfähigen Unternehmen bezahlt werden.

Letztlich ist die Industriepolitik der Kommission zum Abbau der Überkapazitäten oder besser zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts in erster Linie eine Konsequenz aus der politisch begründeten langjährigen Ausschaltung elementarer Marktfunktionen.

Die neue Subventionsrunde

Sicherlich wird auch die Aussicht, die Kosten der un ausgelasteten Kapazitäten zumindest teilweise durch Subventionen abdecken zu können, die Stahlunternehmen davon abgehalten haben, einen umfangreicheren Kapazitätsabbau anzubieten. Hierbei ist auffällig, daß es sich bei den an der neuen Subventionsrunde Beteiligten um staatseigene Unternehmen handelt. Anscheinend sind Regierungen besonders geneigt, das Fortbestehen der sich in ihrem Besitz befindenden Unternehmen zu sichern. Nicht zuletzt wird es den betroffenen Unternehmen und Gewerkschaften leichter fallen, den Regierungen als Eigentümer für diese Unternehmen eine besondere Verantwortung zuzuweisen.

Darüber hinaus stellt ein subventionsfreier Markt auf der internationalen Ebene ein öffentliches Gut dar. Hier ist der Anreiz des Trittbrettfahrens (Free-Rider-Position) besonders groß: Für einen Staat ist es scheinbar vorteilhaft, wenn er seinen Unternehmen Subventionen zahlt, alle anderen Staaten hingegen ihre Unternehmen nicht subventionieren. In dieser Situation könnte der subventionierende Staat mit einer geringen Subventionszahlung

²⁵ Dies gilt prinzipiell nur für Exportsubventionen, jedoch sind die Übergänge fließend. So kann bereits die Aussicht auf Subventionen oder auf eine Verlustübernahme durch den Staat ein Unternehmen dazu veranlassen, auf den Exportmärkten die Preise seiner Konkurrenten zu unterbieten, um dort seine Produkte absetzen zu können, da es davon ausgeht, den dabei erwirtschafteten Verlust nicht selber bezahlen zu müssen. Dies wäre ein klassischer Dumpingfall (Verkauf unter Herstellungskosten).

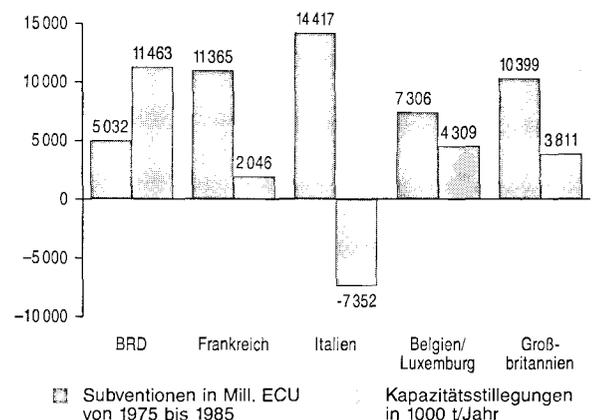
²⁶ F.A.Z. vom 25. 11. 1992, S. 15.

die eigenen Unternehmen in die Lage versetzen, zu niedrigeren Preisen im Ausland anzubieten²⁵. Auf diese Weise könnten die Unternehmen ihren Absatz (auf Kosten der ausländischen Unternehmen) vergrößern, und der Staat hätte die politischen Schwierigkeiten und finanziellen Aufwendungen vermieden, die mit einem umfangreichen Beschäftigungsabbau verbunden gewesen wären. Die Entscheidungssituation ähnelt der zuvor dargestellten Situation (Abbau von Überkapazitäten). Alle Staaten werden versuchen, die Free-Rider-Position einzunehmen, und ihre Stahlindustrie subventionieren, was letztendlich zur suboptimalen Kombination führt. Der Subventionswettbewerb der EU-Mitgliedstaaten Anfang der achtziger Jahre bestätigt diese These ebenso wie die Tatsache, daß, nachdem Spanien 1992 als erstes seine Subventionsanträge eingereicht hatte²⁶, die anderen Staaten folgten.

Ordnungspolitische Bewertung

Die bisherigen Ausführungen erklären das Verhalten der europäischen Stahlproduzenten und Regierungen. Im folgenden sollen die eingesetzten Instrumente aus ordnungspolitischer Sicht auf ihre Marktkonformität untersucht werden. Bei einer ordnungspolitischen Beurteilung der Stahlpolitik ist zwischen der Wirkung der ergriffenen Maßnahmen auf die Allokation des Marktes zu einem bestimmten Zeitpunkt (statisches Marktkonformitätskriterium) und ihrer langfristigen Wirkung auf das Marktsystem und auf das Verhalten der Akteure in die-

Schaubild 4
Subventionen und Kapazitätsstilllegungen der Mitgliedstaaten von 1975 bis 1985 (Rohstahl)



Anmerkung: Bei dem Kapazitätsabbau wurde als Ausgangsjahr 1974 zugrundegelegt.

Quellen: EUROSTAT: Eisen und Stahl, Jahrgänge 1984 und 1990; Wolfgang Gerstenberger u.a.: Subventionen in Europa – Konsequenzen einer Laissez-faire-Politik am Beispiel der deutschen Stahlindustrie, Ifo Studien zur Industriewirtschaft, Nr. 29, München 1985, S. 43.

sem System (dynamisches Marktkonformitätskriterium) zu unterscheiden²⁷.

Beurteilt man die Maßnahmen hinsichtlich der statischen Marktkonformität, bleibt festzuhalten, daß die Subventionen keine ordnungskonformen Interventionen in den Markt darstellen. Als Transfers an nicht wettbewerbsfähige Unternehmen entsprechen sie einer Ressourcenumlenkung in eine suboptimale Verwendung und sind folglich mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Ihr Ziel ist es, die Anpassungslasten des Strukturwandels abzumildern. Ihre tatsächliche Wirkung besteht jedoch darin, die notwendige Anpassung an die geänderten Marktbedingungen aufgrund des gesunkenen Anpassungsdrucks aufzuschieben. Die Überkapazitäten bleiben bestehen. Dieser Zusammenhang wird in Schaubild 4 sichtbar: Die Mitgliedstaaten, die in der ersten Subventionsrunde die höchsten Subventionen erhalten haben (Großbritannien, Italien, Frankreich, Belgien und Luxemburg²⁸), verzeichneten gleichzeitig – relativ gesehen – den geringsten Kapazitätsabbau. In Italien war sogar ein Kapazitätsausbau zu beobachten.

Daß die Stahlindustrien dieser Mitgliedstaaten zum Teil eine hohe Kapazitätsauslastung aufrechterhalten konnten (vgl. Schaubild 3), obwohl sie vorher staatliche Hilfen benötigten, weil sie offensichtlich nicht kostendeckend produzieren konnten, läßt zwei Schlußfolgerungen zu: Entweder nutzten sie die Subventionen dazu, einen Verkauf ihrer Produkte unterhalb der Herstellungskosten zu realisieren, oder sie investierten sie in moderne kostengünstigere Produktionsanlagen. Beides sind insofern Wettbewerbsverzerrungen, als daß die subventionierten Unternehmen hierdurch Wettbewerbsvorteile erlangten, die nicht durch ihre eigene Leistung bedingt waren. So gesehen ist auch das Konzept der Kommission, Subventionen bei anschließender Privatisierung zu genehmigen, nicht wettbewerbskonform, sofern die Subventionen nicht ausschließlich zur Abdeckung der bei einer Kapazitätsreduzierung entstehenden industriellen und sozialen Stilllegungskosten verwendet werden.

Erhaltungs- oder Anpassungssubventionen haben zumindest die zeitweilige Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen zum Ziel. Hierdurch wird jedoch eine Überproduktion finanziert, die nur noch im Ausland abgesetzt werden kann, was zu einer Handelsumlenkung führen muß. Hierdurch und durch den nie ganz auszuräumenden Vorwurf einer Exportsubventionierung drohen zusätzlich Retorsionsmaßnahmen des Auslandes. So waren die in den

achtziger Jahren gezahlten Subventionen ein Argument für die Anfang der neunziger Jahre eingeleiteten Antidumpingverfahren der USA gegen EU-Stahlimporte²⁹.

Dynamische Marktkonformität?

Subventionen erhöhen zudem die Markteintrittsbarrieren. Neueinsteiger müssen bei dem Versuch des Markteintritts mit Gegenmaßnahmen in Form von erneuten Subventionen an die etablierten staatlichen Stahlproduzenten rechnen, da der Staat auch in diesem Falle bemüht sein dürfte, etwaige Verluste durch Subventionen abzudecken. Die Neueinsteiger antizipieren dies und suchen sich für ihre Investitionen und Innovationen andere Märkte. Zurück bleibt ein Markt, in dem der Erfolg eines Unternehmens nicht mehr in erster Linie vom Bestehen im Leistungswettbewerb, sondern von den Kriterien staatlicher Subventionszuteilung bestimmt wird. Als Folge dieses Wettbewerbs- und Anreizmangels wird die unternehmerische Leistung abnehmen und der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren³⁰ verkümmern. Der technische Fortschritt und das „natürliche“ Wachstum in dem betroffenen Sektor nehmen ab.

Für die etablierten Unternehmen entsteht durch die Subventionierung neben dem Markterlös eine zweite Einnahmequelle, deren Zugang über den Einsatz von Interessengruppen (Lobbies) und nicht durch den Leistungswettbewerb auf dem Markt geregelt wird. Diese neue Einnahmequelle wird auch von anderen Wirtschaftsbranchen eingefordert werden – eine Tendenz zur Aushöhlung der marktwirtschaftlichen Ordnung, die langfristig zu Schumpeters „rent-seeking society“³¹ führen muß.

Die erneute Subventionsbedürftigkeit der staatlichen Stahlunternehmen hat deutlich gemacht, daß längerfristig mit staatlichen Hilfen die Wettbewerbsfähigkeit der vom Strukturwandel betroffenen Unternehmen nicht aufrechterhalten oder wiedergewonnen werden kann. Im Gegenteil, es besteht sogar die Gefahr, daß sich aufgrund der Subventionszahlungen die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Wirtschaftssektors verschlechtert. Es bleibt zu hoffen, daß die Einwilligung der Mitgliedstaaten, ihre Stahlindustrien zu privatisieren, nicht nur eine Folge des von der Kommission ausgeübten Drucks war, sondern auch für die Einsicht steht, daß selbst aus nationaler Sicht langfristig die Kosten der Subventionierung den Nutzen um ein vielfaches übersteigen.

²⁷ In Anlehnung an J. Starbatty: Die ordnungspolitische Dimension der EG-Technologiepolitik, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 38, 1987, S. 156 und S. 163f.

²⁸ Vgl. W. Gerstenberger u.a., a.a.O., S. 43.

²⁹ Vgl. EUROPE vom 28. 5. 1993, Nr. 5989, S. 9.

³⁰ Hayek charakterisiert den Wettbewerb als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder zumindest nicht genutzt werden würden; vgl. F. A. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: F. A. Hayek (Hrsg.): Freiburger Studien, Tübingen 1969, S. 249.

³¹ Vgl. J. Starbatty, a.a.O., S. 170ff.