

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 179

Wettbewerb und Anpassung in der Stahlindustrie

**Herausgegeben von
Burkhardt Röper**



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 179

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 179

**Wettbewerb und Anpassung
in der Stahlindustrie**



Duncker & Humblot · Berlin

Wettbewerb und Anpassung in der Stahlindustrie

**Herausgegeben von
Burkhardt Röper**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Wettbewerb und Anpassung in der Stahlindustrie / hrsg. von
Burkhardt Röper. — Berlin : Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 179)

ISBN 3-428-06535-2

NE: Röper, Burkhardt [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06535-2

Vorwort des Herausgebers

I.

Die Arbeitsgruppe Wettbewerb im Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik versteht sich als ein neutrales wissenschaftliches Forum zur Diskussion wettbewerbspolitischer Probleme im Kreise daran besonders interessierter Hochschullehrer, Ministerial- und Kartellbeamter, Unternehmer, Mitglieder von wirtschaftswissenschaftlichen Institutionen sowie von Verbänden.

Den Anlaß zur Auswahl des Themas „Wettbewerbs- und Anpassungsprobleme der Stahlindustrie“ gaben die seit Jahren andauernden tiefgreifenden strukturellen Anpassungsprobleme der Weltstahlindustrie. Die Arbeitsgruppe Wettbewerb hatte sich für diese Tagung das Ziel gesetzt, aus verschiedenen Blickwinkeln die Ursachen für diese Entwicklung zu analysieren und — insbesondere in der europäischen Stahlindustrie — Ansätze zur Lösung der bestehenden Probleme zu erörtern. Deshalb ergingen hierzu Einladungen an Vertreter der zuständigen nationalen und europäischen Behörden, der Verbände, an Unternehmer und an Mitarbeiter wissenschaftlicher Institute.

Das Einleitungsreferat übernahm Herr Dr. Ruprecht Vondran, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie. Er erläuterte Entwicklungen und Probleme der Weltstahlindustrie. Über die Situation und die Anpassungsmaßnahmen der französischen Stahlindustrie referierte Herr Jean-Pierre Ulrich, Generalsekretär der Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française. Als Vergleich dazu beleuchtete Herr Heinz Kriwet, Vorstandsvorsitzender der Thyssen Stahl AG, die Lage der deutschen Stahlunternehmen. Da die Ursachen für die Krisen ebenso wie die Anpassungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft nicht losgelöst von der Politik der Organe der EG gesehen werden können, legt Herr Hans Kutscher, Hauptberater der Abteilung Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Stahlpolitik auf europäischer Ebene dar. Demgegenüber geht Herr Ministerialdirektor Dr. Elmar Becker, Bundesministerium für Wirtschaft, auf das ordnungspolitische Konzept der Bundesregierung für die deutsche Stahlindustrie ein.

II.

Teilnehmer der Sitzung der „Arbeitsgruppe Wettbewerb“ waren deren Mitglieder, die Herren

Dr. Hans-Heinrich Barnikel, Direktor beim Bundeskartellamt
Prof. Dr. Hartmut Berg, Universität Dortmund
Prof. Dr. Helmut Gröner, Universität Bayreuth
Prof. Dr. Walter Hamm, Universität Marburg
Prof. Dr. Ernst Heuß, Universität Erlangen-Nürnberg
Prof. Dr. Erich Hoppmann, Universität Freiburg
Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Universität Hamburg
Prof. Dr. Hans Otto Lenel, Universität Mainz
Prof. Dr. Helmuth Seidenfus, Universität Münster
Prof. Dr. Artur Woll, Universität-Gesamthochschule Siegen
Prof. Dr. Werner Zohnhöfer, Universität Mainz
Prof. Dr. Burkhardt Röper, RWTH Aachen, Vorsitzender.

Gäste der Arbeitsgruppe waren

Dr. Elmar Becker, Ministerialdirektor, Bundesministerium für Wirtschaft
Dr. Heinz-Lothar Bünnagel, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf
Dr. Heinz Kriwet, Vorsitzender des Vorstandes der Thyssen Stahl AG, Duisburg
Dr. Hans Kutscher, Hauptberater der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft, Brüssel
Jean-Pierre Ulrich, Generalsekretär der Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française, Paris
Dr. Ruprecht Vondran, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf.

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	5
<i>Ruprecht Vondran</i> : Probleme der Weltstahlindustrie	9
Schwerpunkte der Diskussion	25
<i>Jean-Pierre Ulrich</i> : Probleme der französischen Stahlindustrie	33
Schwerpunkte der Diskussion	39
<i>Heinz Kriwet</i> : Die deutsche Stahlindustrie zwischen Krise und Anpassung	45
Schwerpunkte der Diskussion	56
<i>Hans Kutscher</i> : Zur Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft	75
Schwerpunkte der Diskussion	86
<i>Elmar Becker</i> : Zum ordnungspolitischen Konzept der Bundesregierung für die Stahlindustrie	105
Schwerpunkte der Diskussion	113

Probleme der Weltstahlindustrie

Von *Ruprecht Vondran*, Düsseldorf

1. Es ist jetzt zehn Jahre her, da lebte die Stahlindustrie in übersichtlichen Verhältnissen. Ihr Markt unterlag einigermaßen klaren Gesetzmäßigkeiten. Ich möchte drei nennen:

- Der Stahlverbrauch entwickelte sich erstens in enger Anlehnung an das allgemeine Wirtschaftswachstum. Zwischen dem realen Bruttosozialprodukt und dem Stahlkonsum bestand ein relativ gut faßbarer statistischer Zusammenhang. Dabei gab es zwar schon damals strukturelle und auch konjunkturelle Abweichungen:
 - Strukturell war die Stahlintensität in Entwicklungsländern, die am Beginn der Industrialisierung standen, sehr hoch, und der Verbrauch an Stahl legte dort schneller zu, als die Wirtschaft insgesamt expandierte. In hochindustrialisierten Ländern, die bereits über gute Infrastruktur verfügten, hielt die Nachfrage nach Stahl mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung dagegen nicht mehr voll Schritt.
 - Die vorwiegend vom Investitionsgüterbereich getragenen Konjunkturzyklen ließen die Stahlnachfrage stärker als die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung schwanken. Die allgemeine Regel bis in die siebziger Jahre aber lautete, daß im Weltmaßstab ein Prozent Wirtschaftswachstum ein Stahlverbrauchswachstum um 1 vH brachte (Anlage 1); die Prognosen rechneten mit einer Elastizität von 0,8 bis 0,9.
- Als Faustregel galt zweitens, daß sich der Weltstahlverbrauch etwa alle 12 bis 13 Jahre verdoppelt. Betrug er 1950 190 Mio. t, so belief er sich 1962 auf 360 Mio. t und 1974 war er bei 710 Mio. t angelangt (Anlage 2). Vieles schien dafür zu sprechen, daß sich das kräftige Wachstum, wenn auch bereits abgeschwächt, noch über einen längeren Zeitraum fortsetzen würde.
- Diese Aufwärtsbewegung verlief schon wegen der Investitionszyklen nicht in gerader Linie: Die konjunkturellen Schwankungen waren auch die Folge des spekulativen Verhaltens von Händlern und Verbrauchern. Wie bei anderen Grundstoffen auch, bauten sie in Zeiten guter Konjunktur in Erwartung weiter steigender Stahlpreise zusätzliche Lagervorräte auf. Ließen die Expansivkräfte nach, spekulierten sie auf Baisse auch bei den Stahlpreisen und reduzierten dementsprechend ihre Lager im Verhältnis zur abgeschwächten wirtschaftlichen Aktivität überproportional.

Nach dem Krieg bis zum Beginn der Stahlkrise Mitte der siebziger Jahre hatten wir in der Welt wie in der Bundesrepublik insgesamt sechs solcher Stahlzyklen (Anlagen 3 und 4). Es bestand beruhigende Gewißheit, daß jeder Abschwächung eine ausgeprägte Erholung folgte, die über den höchsten Punkt der zurückliegenden Produktions- und Absatzentwicklung hinausführte. Diese ‚schönen‘ Zeiten sind — zumindest auf absehbare Zeit — vorbei.

Die Stahlverbrauchsfiguren haben sich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt. Überschlüssig gilt jetzt, daß der Stahlverbrauch in den hochentwickelten Industrieländern erst bei einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum von zwei bis drei Prozent zu steigen beginnt. In den eineinhalb Jahrzehnten seit 1970 ist der Weltstahlverbrauch daher nicht mehr um die ursprünglich erwarteten 90 Prozent, sondern nur noch um 20 Prozent angestiegen. Die Fahrt in die Baisse kann man auch nicht mehr mit der Sicherheit antreten, daß die nächste Hausse spätestens in vier bis fünf Jahren über den erreichten Ausgangspunkt hinausträgt.

2. Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre war die Stahlindustrie in ihrem Verhalten noch ganz von der eingangs geschilderten ‚heilen Welt‘ geprägt. Im Bewußtsein dieser, allem Anschein nach verlässlichen Gesetzmäßigkeiten, bestärkt durch die Prognosen aller wirtschaftswissenschaftlichen Institute, angetrieben durch eine positive wirtschaftliche Grundströmung und unter dem Zwang, nicht hinter die Konkurrenz zurückzufallen, erarbeiteten fast alle Unternehmen der Weltstahlindustrie ehrgeizige Ausbaupläne. Das Internationale Eisen- und Stahlinstitut in Brüssel legte 1972, als weltweit 630 Mio. t Rohstahl erschmolzen wurden, eine Langzeitstudie vor, deren Wirklichkeitsgehalt allgemein sehr hoch eingeschätzt wurde. Danach sollte sich der Stahlverbrauch 1980 auf 940 Mio. t und 1985 auf 1,14 Mrd. t belaufen. Tatsächlich erreichte die Produktion, um das gleich hier einzufügen, 1980 720 Mio. t, und 1985 werden es etwa 730 Mio. t sein. Wir sind also um nicht weniger als 400 Mio. t hinter dem damals prognostizierten Ziel zurückgeblieben.

3. Als die Weltwirtschaft 1973 und 1974, ausgelöst durch die von den OPEC-Ländern verfügte drastische Ölpreiserhöhung, erheblich an Schwung verlor, wurde dies nur in wenigen Stahlunternehmen als ein Warnzeichen erkannt und zum Anlaß genommen, die Ausbaupläne, die ja sehr groß geraten waren, zu revidieren. Von einer sich anbahnenden Strukturkrise des Stahlmarktes war zunächst nur wenig zu verspüren. Das Jahr 1973 hatte mit 700 Mio. t Rohstahl einen Produktionsrekord gebracht. Während 1974 überall in der Wirtschaft tiefe Einbrüche verzeichnet wurden, lief die Stahlerzeugung weiterhin auf hohen Touren und erreichte 710 Mio. t.

Es bot sich dafür auch eine Erklärung an: Der Ölpreisschock hatte einen hohen Bedarf an stahlintensiven Investitionen zur Gewinnung, Wiedergewinnung oder Einsparung an Energie ausgelöst, der nun durch die Stahlindustrie zu befriedigen war. Vielen erschien es so, als sollten die Probleme, von denen andere Branchen erfaßt worden waren, der Stahlindustrie erspart bleiben.

Die kurze Schonzeit kam teuer zu stehen. Wertvolle Zeit verging, bevor die Unternehmen begannen, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen einzuleiten.

4. Der Schock kam nach dieser ‚*période de grâce*‘ um so nachhaltiger. Als sich im Oktober 1974 die Weltstahlindustrie in München zur Jahrestagung des Internationalen Eisen- und Stahlinstituts versammelte, standen die Zeichen für den, der sie zu lesen vermochte, bereits an der Wand. Die Stahlnachfrage riß im vierten Quartal 1974 ab. 1975 schrumpfte die Rohstahlerzeugung in der Welt um fast 10 Prozent; in den USA jedoch um 20 Prozent, in Japan um 13 Prozent und in der EG auch um 20 Prozent. Die Stahlproduktion der deutschen Stahlindustrie ging von 1974 auf 1975 um ein Viertel zurück. Zugleich brachen die Preise zusammen. Gleichzeitig entstanden hohe Belastungen auf der Aufwandsseite, weil mit der verminderten Auslastung der Kapazitäten erhebliche Leerkosten entstanden. Aber auch die Fertigstellung der in Angriff genommenen Investitionsprojekte, die als ein Gebot wirtschaftlicher Vernunft angesehen wurde, bürdete vielen Unternehmen schwere Lasten auf.

5. In der Zeit von 1975 bis 1977 wurde immer deutlicher: Der Ölschock des Jahres 1973 und der Konjunktureenbruch nach dem ausgeprägten Boom von 1973/74 waren nicht so elastisch und schnell zu verarbeiten, wie man es den Volkswirtschaften zumutete. Die konjunkturelle Lage wichtiger Länder der westlichen Welt hatte in ihrer zyklischen Bewegung einen hohen Gleichlauf erreicht. Die Liberalisierung des Handels und die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung hatten die Abhängigkeit vom Außenhandel vergrößert. Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems war noch nicht verkraftet; die internationale Liquidität und damit die Inflationierung hatten stark zugenommen. Aber es war auch ein klimatischer Wechsel eingetreten: Die Grenzen des Wachstums wurden diskutiert und die Belastung der Umwelt trat mehr und mehr ins Bewußtsein.

Der Bruch des langfristigen Wachstumstrends beim Stahlverbrauch läßt sich im wesentlichen auf folgende Einflüsse zurückführen:

- Wie bei Energie und anderen Rohstoffen wurden auch bei den Stahlverbrauchern die Bemühungen um einen rationellen und sparsamen Einsatz des Werkstoffes Stahl verstärkt.
- Damit gingen nicht nur Substitutionsprozesse zugunsten anderer Werkstoffe einher, sondern auch die Suche nach Symbiosen mit ihnen.
- Vor allem aber gab es innerhalb der Produktpalette des Stahls selbst Verschiebungen zu leichteren und qualitativ leistungsfähigeren Erzeugnissen.
- Die stahlverbrauchenden Branchen, die ja sehr stark auf den Investitionsgüterbereich ausgerichtet sind, verloren als Wachstumsträger, insbesondere in den hochindustrialisierten Ländern, an Gewicht.

6. Nun wäre es falsch, die Zukunft grau in grau zu malen. Nicht der Werkstoff Stahl ist in der Krise, sondern die Industrie, die dieses Produkt fertigt, und vor allem die Politik, die das unternehmerische Umfeld bestimmt.

Auch in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren ist ein steigender Stahlverbrauch zu erwarten. Allerdings ist dabei nach Ländergruppen zu differenzieren (Anlage 5):

- Für Europa, USA und Japan ist eine Stagnation anzunehmen.
- Die Entwicklungsländer dürften es auf ein durchschnittliches Jahreswachstum von 3-3,5 Prozent bringen. Sie verbrauchen heute 100 Mio. t. In zehn Jahren werden es 140 bis 150 Mio. t sein.
- In China und Korea wird die Steigerung noch deutlicher ausfallen.
- Für die Sowjetunion und den Ostblock ist dagegen, auf Rohstahl umgerechnet, keine Ausweitung zu erwarten. In Produktion und Verarbeitung stecken dort noch hohe technische Reserven zur Stahlersparnis. Vermutlich werden sich alle Anstrengungen darauf konzentrieren, zunächst einmal diese Reserven zu aktivieren.

Insgesamt rechnen wir mit einem bescheidenen Wachstum im jährlichen Durchschnitt von 1 Prozent. Das würde uns, ausgehend vom heutigen Niveau, 1995 auf rund 800 Mio. t. Rohstahl bringen.

8. Die Kapazität wird — wenn überhaupt — dann nur noch geringfügig über das heutige Niveau ausgeweitet werden. Aber auch hier gibt es regional unterschiedliche Bewegungen (Anlage 6):

- Europa, Japan und USA, die heute über 450 Mio. t Rohstahlkapazität verfügen, werden noch weiter abbauen. Nach meiner Einschätzung stehen hier noch mindestens 50 Mio. t zur Disposition.
- Die Entwicklungsländer, einschließlich China und Korea, die heute Anlagen in der Größenordnung von 160 Mio. t besitzen, werden noch weiter ausbauen. Aber auch sie sind vorsichtiger in der Einschätzung ihrer Chancen geworden. Ich rechne deshalb nicht damit, daß sie mehr aufbauen werden als die ‚alten‘ Stahlländer aus dem Betrieb nehmen.
- Für den Ostblock erwarte ich aus den genannten Gründen geringe Kapazitätssteigerungen.

Das bedeutet, daß wir noch einige Jahre mit einem nicht unbeträchtlichen Kapazitätsüberhang leben werden. Den von manchen Instituten vorausgesagten Engpaß in der Versorgung kann ich nicht erkennen. Erst mit der Zeit kann der zu groß geschneiderte ‚Kapazitäts-Anzug‘ vom ‚Absatz-Körper‘ besser gefüllt werden. Die erste große Aufgabe der Stahlindustrie besteht somit darin, das Angebotspotential auf die zur Bedienung der Nachfrage benötigte Größenordnung zurückzuführen.

9. Der Weg zu ausgeglicheneren Marktverhältnissen wird nicht frei von Friktionen sein. Leider ist die Bereitschaft, an der Rückführung des Produktionspotentials mitzuwirken, sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es überwiegt die Tendenz, die sich daraus ergebenden Probleme aus den eigenen nationalen Grenzen zu verbannen und damit den Nachbarn zuzuschieben. Die Regierungen bedienen sich dabei verschiedener Mittel, die aber vom gleichen Geist — oder besser: Ungeist — geprägt sind.

- Im Vordergrund stand lange Zeit der offene Protektionismus. Es gibt ihn auch heute noch. Ein wenig leuchtendes Beispiel bieten hier leider die USA:
 - Sie versuchen ausländische Anbieter aus dem Markt zu drängen, indem sie sie mit Dumping-Klagen überziehen. In aller Regel gehen diese Vorwürfe, schon angesichts des gegenwärtigen Dollar-Kurses, ins Leere. Deutsche Unternehmen können beispielsweise für ihre Produkte in den USA 20 bis 50 Prozent mehr Erlösen als auf ihrem Heimatmarkt. Ähnlich stellen sich die Verhältnisse auch für einige andere Länder dar, die in die Vereinigten Staaten liefern.
 - Die USA werfen ausländischen Anbietern vor, Subventionszahlungen entgegenzunehmen und machen Ausgleichszölle in entsprechender Höhe geltend. Soweit tatsächlich öffentliches Geld zur Verbesserung von Wettbewerbspositionen eingesetzt wird, hat die deutsche Industrie Verständnis für die amerikanischen Abwehrmaßnahmen. Leider benutzt die amerikanische Stahlindustrie diese handelspolitische Waffe aber auch, wenn die Voraussetzungen für solche ‚countervailing-duty-Verfahren‘ gar nicht gegeben sind. Einmal in einem solchen Prozeß verwickelt, ist es für die Angeklagten schwierig, zeitraubend und kostspielig, sich durch Gegenbeweis zu befreien.
 - Die USA zwingen ihre Handelspartner unter Androhung von protektionistischen Maßnahmen in ‚freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen‘. Die Europäische Gemeinschaft hat zuletzt 1982 eine solche Vereinbarung abgeschlossen. Sie erfaßt etwa 80 Prozent unserer Exporte in die USA. Ende 1985 wird das Abkommen auslaufen. Washington möchte das Abkommen verlängern und es noch restriktiver handhaben, ja sogar zusätzliche Erzeugnisse einbeziehen.
 - Wo keine Handhabe nach dem GATT besteht und eine ‚freiwillige Selbstbeschränkung‘ nicht durchzusetzen ist, verhängen die USA schließlich einseitig Importquoten mit der Begründung, ein Anschwellen der Einfuhren sei für ihre Industrie schädlich. So ist es zuletzt bei Stahlrohren geschehen. Mit dem GATT sind diese Maßnahmen nach unserer Meinung nicht vereinbar.

Insgesamt werden die USA auf diese Weise ab 1985 die Einfuhr von ungefähr 6 Mio. t Stahl verdrängen. Das Budget-Büro des Kongresses und amerikanische Verbraucherverbände haben den Nachteil, den die inländischen Konsumenten

in Form höherer Preise zu zahlen haben, mit etwa 60 Mrd. DM in fünf Jahren beziffert.

- In den letzten Jahren wird der Stahlhandel zunehmend durch Subventionen verzerrt. Vor allem einige europäische Regionen bedienen sich dieses Instruments. Sie tragen damit der Tatsache Rechnung, daß eine Abschottung von Binnengrenzen innerhalb der Montanunion ganz offensichtlich nicht mit den Regeln eines Gemeinsamen Marktes zu vereinbaren ist. Subventionen sind nach dem Gemeinschaftsrecht zwar ebenfalls verboten, die EG-Kommission betrachtet sie aber offenbar eher als eine läßliche Sünde. Jedenfalls hat sie dieses sublimere Mittel, in den Markt einzugreifen, oft genug ungestraft durchgehen lassen. In der Wirkung sind Subventionen verdeckte protektionistische Eingriffe. Sie beschränken sich jedoch nicht auf die Verteidigung der eigenen Haustür, sondern treffen den Wettbewerber auch noch im fremden Haus. Wie wir im Stahl zur Genüge erfahren haben, sind sie damit sogar noch gefährlicher als offener Protektionismus.

Auf Subventionen hat die EG entgegen anderslautenden Behauptungen kein Monopol. In Europa macht beispielsweise Spanien davon in hohem Maße Gebrauch. Wir schätzen, daß die spanische Regierung ihrer Stahlindustrie in den letzten sechs Jahren rund 10 Mrd. DM zur Verfügung gestellt hat. Als Beispiel für Übersee-Länder sei Brasilien genannt. Die Regierung hilft der Industrie mit der Bereitstellung von Investitionskapital, Exportsubventionen und Importschutz. Die Subventionen haben beispielsweise die Form von Vorzugskapital, Zuschüssen zur Verringerung von Fremdkapitalbelastungen, zur Finanzierung von Exporten. In den USA wird der Anteil der Subventionen an den Exportpreisen Brasiliens zwischen 11 und 28 Prozent geschätzt.

Die zweite große Aufgabe besteht demnach darin, den Weltstahlmarkt wieder von diesen beiden schweren Beeinträchtigungen, Protektionismus und Subventionismus, zu befreien.

10. Die dritte Aufgabe besteht darin, mit der Stahlindustrie in den Entwicklungsländern zu einer angemessenen Arbeitsteilung zu kommen. Mit den beiden bereits diskutierten Problemen besteht ein enger Zusammenhang. Gelingt es, den globalen Kapazitätsüberhang zu beseitigen und Protektionismus sowie Subventionismus einzudämmen, so erleichtert dies den Entwicklungsländern, den ihnen zukommenden Platz einzunehmen.

Von Außenstehenden wird die heutige Bedeutung der Entwicklungsländer in der Weltstahlindustrie allerdings häufig überschätzt. Die Betrachtungen stellen oft auf die hohen Zuwachsraten ab, die diese Länder in den letzten Jahren erzielen konnten. Sie haben ihre Produktion in der Tat von 1974 bis heute verdoppeln können, während Japan im gleichen Zehnjahreszeitraum 10 Prozent, die EG 25 Prozent und die USA sogar 35 Prozent der Ausgangsproduktion einbüßten (Anlage 7).

Es wird dabei oft übersehen, daß der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltproduktion noch immer verhältnismäßig klein ist. 1984 waren es 120 Mio. t von insgesamt 710 Mio. t, also etwa 17 Prozent (einschließlich China und Nord-Korea).

Es wird auch wenig beachtet, daß die Entwicklungsländer noch immer Nettoimporteure sind, da mit der Produktionsausweitung eine Erhöhung ihres heimischen Stahlverbrauchs einherging. 1974 (ohne China und Nord-Korea gerechnet) produzierten sie 4,5 Prozent des auf der Welt erzeugten Stahls, 1984 waren es 5,5 Prozent-Punkte mehr. Am Weltstahlverbrauch waren sie dagegen 1974 mit 10 Prozent beteiligt, 1984 waren es 4 Prozent-Punkte mehr. Der globale Selbstversorgungsgrad hat sich seit 1974 von 45 Prozent auf jetzt gut 70 Prozent erhöht. Damit haben sich die Exportchancen der alten Stahlländer zwar verringert, sind aber vor allem im Bereich der Flacherzeugnisse, der Qualitäts- und Edelstähle durchaus noch aussichtsreich. Demgegenüber sind die Entwicklungsländer hauptsächlich im Bereich einfacher Profilstähle eine sehr ernstzunehmende Konkurrenz.

Da sich diese Länder oftmals aus Devisengründen den Marktzugang um jeden Preis, auch unter Einsatz nicht GATT-konformer Mittel verschaffen, sah sich die deutsche Stahlindustrie mehrfach genötigt, Dumpingklagen zu erheben. Angesichts einer erdrückenden Beweislage wurden beispielsweise Verfahren gegen Walzdrahtlieferungen aus südamerikanischen Ländern auch gegen eine zögernde EG-Kommission durchgesetzt. Wenn man Maßstäbe eines fairen Wettbewerbs anlegt, kann also nicht die Rede davon sein, daß die Entwicklungsländer das Potential hätten, um die Welt mit ihren Produkten zu überschwemmen.

11. In diesem Zusammenhang ist eine kurze Analyse des Weltstahlhandels von Interesse. Es muß überraschen, daß er sich trotz zunehmenden Protektionismus als verhältnismäßig robust erweist (Anlage 8). Der Welthandel mit Stahl hat in den sechziger und siebziger Jahren schneller zugenommen als der Weltstahlverbrauch. Im jährlichen Durchschnitt von 1960 bis 1974 waren es 8,5 Prozent im Vergleich zu 5 Prozent beim Verbrauch. Von 1974 bis 1979 waren es 1,5 bzw. 1,1 Prozent. Von 1979 bis 1983 errechnet sich beim Stahlverbrauch ein Minus von durchschnittlich jährlich 3 Prozent, der Weltstahlhandel stagnierte.

Am Weltstahlexport waren 1960 die EG (einschließlich intraregionalem Austausch), das übrige Westeuropa und Japan mit drei Vierteln beteiligt; am Weltimport die USA, die EG und das übrige Westeuropa mit gut 50 Prozent. Die Entwicklungsländer waren 1960 am Weltexport mit etwa 2 Prozent beteiligt, am Weltimport mit einem Viertel. 1983 waren es beim Export 13 Prozent, bei den Einfuhren einschließlich China etwa 36 Prozent. In Mengen ausgedrückt: 1970 exportierten Entwicklungsländer schätzungsweise 2,5 Mio. t Walzstahlgewicht, 1983 waren es 18 Mio. t, also die siebenfache Menge. Diese Entwicklung ist noch keineswegs zu Ende. Doch werden auch in den 'jüngeren' Stahlländern die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Es stellt sich sogar die Frage, ob ein

Kapazitätsaufbau, der nicht auf den Binnenbedarf ausgerichtet ist, sondern zu einem großen Teil auf den Welthandel angewiesen ist, den Entwicklungsländern empfohlen werden kann. Die Weltbank und andere internationale Finanzierungsinstitute mahnen, wie ich meine zu Recht, zur Vorsicht.

Die Stahlindustrie ist sehr kapitalintensiv. Wenn wir uns in den Entwicklungsländern umsehen: gerade Kapital fehlt dort. Es gibt inzwischen auch mehrere Beispiele für sehr teure Fehlplanungen. Ich nenne hier das integrierte Hüttenwerk Ajaokuta in Nigeria, das nach einem Kostenaufwand von mehr als 8 Mrd. DM immer noch eine Bauruine ist und angeblich noch einmal 5,5 Mrd. DM erfordert, damit dieses Werk mit einer Jahreskapazität von lediglich 1,3 Mio. t tatsächlich funktionieren kann.

Mit zunehmendem technischen Fortschritt nimmt die ohnehin vergleichsweise geringe Arbeitsintensität in unserem Industriezweig weiter ab. Wir rechnen heute, daß in einem gut geführten modernen Unternehmen etwa 20 bis 25 Prozent der Gesamtkosten je Tonne Stahl auf den Faktor Arbeit entfallen. Das dringende Problem der Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern wird also durch den Aufbau einer Stahlindustrie trotz hohen Kapitalaufwandes nur in relativ geringem Maße gelöst.

Eine leistungsfähige Stahlindustrie setzt eine möglichst hohe Aufnahmefähigkeit des Binnenmarktes voraus. Mini-Stahlwerke, die zwischen 100 000 und 500 000 t leichten Profilstahls produzieren, entsprechen noch am ehesten dem Bedürfnis junger, aufstrebender Volkswirtschaften. Der Einstieg in das Flachstahlgeschäft ist dagegen hoch problematisch. Das Kernstück einer Produktion ist hier eine Warmbreitbandstraße, die bei wirtschaftlicher Auslegung 3 bis 4 Mio. t Jahreskapazität aufweisen muß. Der Aufbau einer solchen Anlage bringt aber große Absatzprobleme mit sich. Wer nicht auf die Launen und Risiken des Weltstahlmarktes angewiesen sein will, muß über einen möglichst großen und auch technisch entwickelten Binnenmarkt verfügen.

Die Stahltechnik ist keineswegs so herkömmlich und so bieder, wie das oft laienhaft behauptet wird. Wenn Sie heute ein modernes Stahlwerk betreten, werden Sie feststellen, daß es weitgehend menschenleer ist. Der Anschein trügt nicht: Die Elektronik ersetzt menschliche Arbeitskraft gerade auch in unserer Branche.

Ich beziehe mich hier auf eine Untersuchung, die ein Japaner vorgelegt hat. Er hat errechnet, daß der Anteil des Aufwands für moderne Elektronik am Gesamtumsatz in der Stahlindustrie weit größer ist als bei der Herstellung von elektrotechnischen Produkten, weit größer als in der Automobilindustrie, weit größer als in der Petrochemie. Ich erwähne das, um deutlich zu machen, daß gerade in der Produktionstechnik des Stahls heute ein hoher Stand erreicht worden ist, der es Neulingen nicht ganz leicht macht, den Anschluß zu finden.

In der Stahlindustrie konzentriert sich deshalb der Bedarf an Arbeitskräften immer mehr auf qualifizierte Mitarbeiter. Ich möchte das am deutschen Beispiel

erläutern: Im Jahre 1964 waren rund 400 000 Arbeitnehmer in der Stahlindustrie der Bundesrepublik beschäftigt. Gegenwärtig haben wir noch 215 000 Beschäftigte. In der gleichen Zeit ist die Zahl der Ingenieure nicht verringert worden. Mit anderen Worten: Der Anteil der qualifizierten Ingenieurarbeit am Produkt ist fast auf das Doppelte gewachsen. Die Entwicklung wird sich fortsetzen, und wir rechnen damit, daß auch künftig die Zahlen der benötigten Ingenieure bei weiter zurückgehender Beschäftigtenzahl unverändert bleiben wird.

12. Diese Zusammenhänge deutlich zu machen, möchte ich als unsere vierte große Aufgabe bezeichnen. Die Stahlindustrie hat sich argumentativ viel zu sehr in die Defensive drängen lassen. In der Öffentlichkeit wird oftmals ein Rauch- und Rußbild gezeichnet, das der Wirklichkeit nicht oder doch nicht mehr gerecht wird. Stahl hat das Image des homogenen Massenprodukts, das beliebig austauschbar ist. Richtig ist, daß der Wettbewerb nach wie vor in erster Linie über den Preis geführt wird. Von Ausnahmen abgesehen, ist es bisher nicht gelungen, Stahl zum Markenartikel zu machen oder den Wettbewerb auf die Qualität zu konzentrieren.

Schon der Sammelbegriff ‚Stahl‘, den auch ich hier verwendet habe, führt in die falsche Richtung. Ich war selbst überrascht, als ich kürzlich einen Blick in die Werkstoffkartei meiner technischen Kollegen vom Verein Deutscher Eisenhüttenleute getan habe. Als Stahlwerkstoffe sind dort 2500 Stahlsorten verzeichnet, davon mehr als 500 Sorten in Grund- und Qualitätsstählen und etwa 1900 Edelstähle. Es ist ganz deutlich, daß der Weg von den einfachen unlegierten Stählen für normale Beanspruchung immer mehr zu den hochentwickelten, mehrfach legierten, oberflächenveredelten Stählen führt, den Stählen für höchste mechanische, chemische und thermische Beanspruchung. Der weitaus größte Teil der heute in der Bundesrepublik eingesetzten Stahlqualitäten ist nicht älter als fünf Jahre. In anderen leistungsfähigen Stahlindustrien zeichnen sich ähnliche Entwicklungen ab. Es ist nicht von ungefähr, daß keine große moderne Volkswirtschaft auf eine eigene Stahlindustrie verzichtet. Je differenzierter und anspruchsvoller die Verarbeitung ist, je mehr sie selbst im Qualitätswettbewerb steht, um so mehr ist sie auf eine enge Verbindung mit dem Werkstofflieferanten angewiesen.

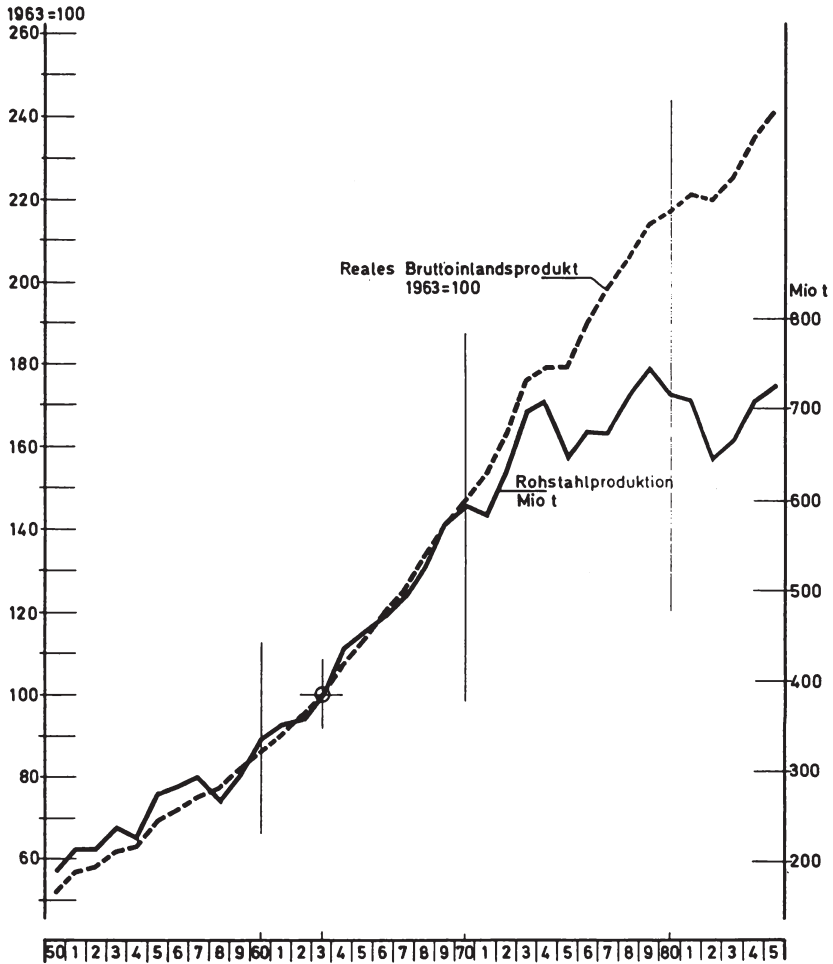
*Anlage 1***Zusammenhang zwischen Stahlverbrauch und Bruttosozialprodukt
in der Welt**

	Marktversorgung mit Stahl	Reales Sozialprodukt	Elastizität
0	1	2	$3 = 1 : 2$
	Durchschnittliche jährliche Veränderungen in vH Projektion '85 (März 1972)		
1955 bis 1960	5,0	4,1	1,22
1960 bis 1965	5,8	4,9	1,18
1965 bis 1970	5,4	4,8	1,13
1970 bis 1975	4,8	5,1	0,94
1975 bis 1980	4,6	4,9	0,94
1980 bis 1985	4,0	4,8	0,83
	Tatsächlicher Verlauf		
1970 bis 1975	1,6	4,0	0,40
1975 bis 1980	2,4	3,9	0,62
1980 bis 1985	- 0,1	2,1	- 0,05

Quelle: International Iron and Steel Institute (IISI), Brüssel, März 1972; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Anlage 2

Zusammenhang zwischen Bruttoinlandsprodukt und Rohstahlproduktion der Welt



Quelle: UNO/IIISI

Anlage 3

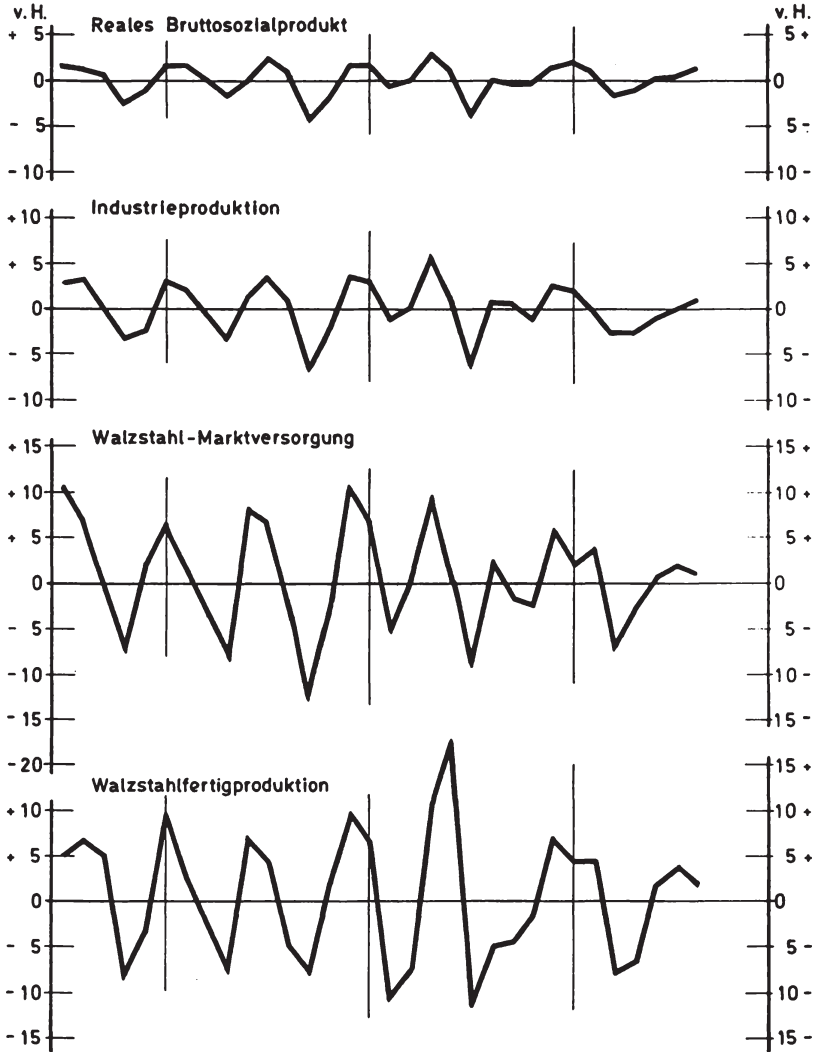
Stahlverbrauch
(Millionen Tonnen Rohstahl)

	1977-1983 Durchschnitt	1983 (Spitzenwert)*	1985 Trend	1985 (Spitzenwert)	1990 Trend	1990 (Spitzenwert)	1995 Trend	1995 (Spitzenwert)	Wachstumsrate in % je Jahr 1980-85	1985-90	1990-95
EG-Mitgliedstaaten (10)	102	(114)	93	(105)	91	(100)	90	(100)	-1.9	-0.4	-0.2
Andere westeurop. Länder	31	(34)	32	(34)	33	(35)	34	(36)	+0.6	+0.6	+0.6
USA	123	(145)	100	(110)	100	(110)	100	(110)	-3.4	-	-
Kanada	13	(15)	13	(15)	14	(16)	15	(17)	-	+1.5	+1.4
Japan	71	(79)	73	(80)	73	(80)	73	(80)	+0.6	-	-
Südafrika	6	(7)	6	(7)	6	(7)	7	(8)	-	-	+3.1
Ozeanien	7	(7)	7	(8)	8	(9)	8	(9)	-	+2.7	-
Industrialisierte Länder insges.	353	(395)	324	(359)	325	(357)	327	(360)	-1.7	+0.1	+0.1
Lateinamerika	31	(37)	29	(32)	34	(34)	41	(45)	-1.3	+3.2	+3.8
Asien (ohne Japan)	39	(43)	46	(50)	56	(60)	63	(66)	+3.3	+4.0	+2.4
Afrika (ohne Südafrika)	10	(12)	12	(13)	13	(14)	13	(14)	+3.8	+1.6	-
Mittlerer Osten	16	(17)	17	(19)	19	(23)	23	(26)	+3.1	+2.2	+3.9
Entwicklungsländer insg.	96	(105)	104	(114)	122	(133)	140	(151)	+1.6	+3.2	+2.8
Westliche Welt insges.	449	(490)	428	(473)	447	(490)	467	(511)	-0.8	+0.9	+0.9
USSR und Osteuropa	208	(213)	210	(220)	200	(210)	190	(200)	+0.2	-1.0	-1.0
China und Nordkorea	43	(49)	62	(70)	75	(82)	88	(95)	+5.3	+3.9	+3.2
Kommunistische Länder insg.	256	(260)	272	(290)	275	(292)	278	(295)	+1.2	+0.2	+0.2
Gesamtwelt	705	(750)	700	(763)	722	(730)	745	(800)	-0.1	+0.6	+0.6

* Wenn regionale Spitzenwerte in verschiedenen Jahren auftraten, zählen die gezeigten regionalen Spitzenwerte nicht zu den gezeigten Gesamtspitzenwerten.
Oktober 1984.

Anlage 4

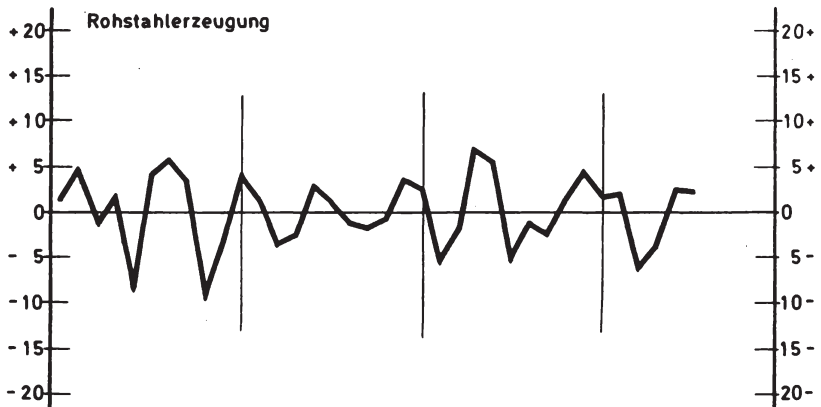
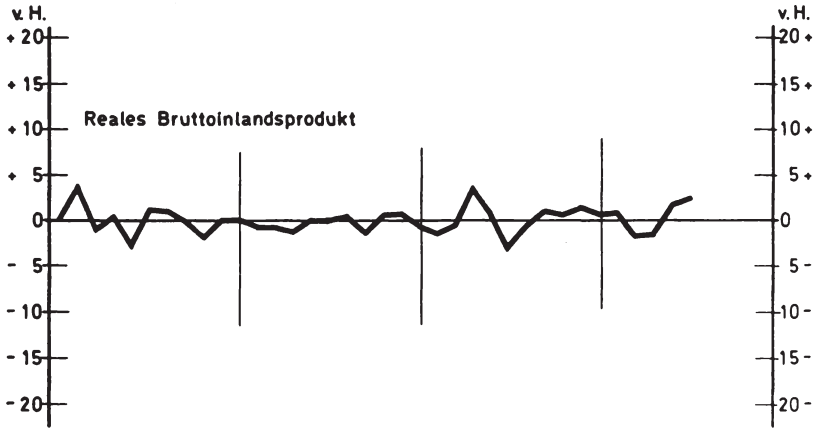
Abweichungen der Jahreswerte vom Trend¹⁾
BR Deutschland



1) = gleitender 5-Jahres-Ø

Anlage 5

**Reales Bruttoinlandsprodukt und Rohstahlproduktion
der Welt
Abweichungen der Jahreswerte vom Trend¹⁾**



50 1 2 3 4 5 6 7 8 9 60 1 2 3 4 5 6 7 8 9 70 1 2 3 4 5 6 7 8 9 80 1 2 3 4 5 6 7 8 9

1) = gleitender 5-Jahres-Ø

Quelle: UNO/IISI

Anlage 6

Entwicklung Welt-Rohstahlkapazitäten

	Welt	Westl. Industrie- länder	darunter EG	USA	Japan	Entwick- lungs- länder ¹	Ost- block ²
	Mio t						
1970	697	469	160	152	103	52	176
1975	866	568	190	156	151	80	218
1980	971	598	205	153	154	121	252
1984	968	539	178	122	152	158	271
1988	993	504	167	110	132	203	286
	Anteile in vH						
1970	100	67	23	22	15	8	25
1975	100	66	22	18	17	9	25
1980	100	62	21	16	16	12	26
1984	100	56	18	13	16	16	28
1988	100	51	17	11	13	20	29

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen.

¹ Einschließlich China/Nord-Korea. - ² Ohne China/Nord-Korea.

Anlage 7

Zur Entwicklung der Rohstahlproduktion Welt und ausgewählte Regionen

	Welt	Westl. Industrie- länder	darunter EG	USA	Japan	Entwick- lungs- länder ^{a)}	Ost- block ^{b)}
	Mio t						
1960	346	233	98	90	22	27	86
1970	596	398	138	119	93	42	156
1974	709	464	157	132	117	60	185
1975	646	391	126	106	102	62	193
1980	718	407	129	101	111	101	210
1984	711	375	120	83	106	121	215
	Anteile in vH						
1960	100	67	28	26	6	8	25
1970	100	67	23	20	16	7	26
1974	100	65	22	19	17	9	26
1975	100	60	20	16	16	10	30
1980	100	57	18	14	15	14	29
1984	100	53	17	12	15	17	30

Quelle: Angaben der UNO/IISI; eigene Berechnungen.

^{a)} Einschließlich China/Nord-Korea.

^{b)} Ohne China/Nord-Korea.

Anlage 8

Welthandel mit Stahl

	Welthandel		Weltstahlverbrauch	
	Mio t Fertiggewicht	Durchschnittliche jährliche Veränderung in vH	Mio t Rohstahlgewicht	Durchschnittliche jährliche Veränderung in vH
1960	41	+ 8,3	345	+ 5,6
1970	90	+ 9,7	595	+ 4,3
1974	131	+ 1,5	710	+ 1,1
1979	141	+ 0,2	750	− 3,0
1983	142,5		665	

	Anteil ausgewählter Regionen in vH				
	1960	1970	1974	1979	1983
	am Weltexport				
EG	65	46	48	44	38
Übriges Westeuropa	6	5	5	9	11
Japan	5	19	25	22	22
Entwicklungsländer (einschl. China/Nord-Korea)	2	3	2	7	13
	am Weltimport				
USA	7	13	11	11	11
EG	33	35	29	29	27
Übriges Westeuropa	12	12	10	7	8
Entwicklungsländer (einschl. China/Nord-Korea)	27	24	29	35	36

Quelle: Angaben der UNO/IISI; eigene Berechnungen.

Schwerpunkte der Diskussion

Berg:

Sie haben gesagt, der Wettbewerb werde im Stahlmarkt immer noch überwiegend über den Preis ausgetragen. Auf der anderen Seite haben Sie aber auch gesagt, daß Stahl kein homogenes Massenprodukt ist, sondern daß es eine Vielzahl von Stahlsorten gibt. Deshalb drängt sich die Frage auf: Wenn dies zutrifft, dann müßte es auch Pionierunternehmen geben, es müßte Markenschutz geben, es müßten sich Präferenzen bilden, es müßte die Möglichkeit bestehen, den Preisdruck für die überlegene Qualität zumindest vorübergehend abzuschirmen. Läßt sich dies alles belegen und wie läßt es sich erklären?

Vondran:

Die Stahl-Technologie macht ständig Fortschritte. Wie in anderen traditionellen Branchen auch, sind revolutionäre Entwicklungen jedoch nicht zu erwarten. Die Entwicklung vollzieht sich vielmehr in kleinen Schritten. Bessere Stahlqualitäten sichern dem Verarbeiter Fertigungsvorteile. Die Anforderungen an unsere Produkte wachsen dabei vor allem mit der Automatisierung in der verarbeitenden Industrie. Die Verbraucher sind auch bereit, für eine gleichmäßig hohe Qualität einen etwas höheren Preis anzulegen.

Aber einem solchen Differenzierungsbemühen sind Grenzen gesetzt. Für Erzeugnisse mit hohem Qualitätsanspruch lassen sich etwas höhere Preise erzielen. Wenn der Preiszuschlag jedoch zu groß wird, wächst die Neigung, auf den Import oder auf inländische Billiganbieter mit qualitativ anspruchslosem Material überzugehen. Das ist eine für uns unbefriedigende Entwicklung. Selbst die Stahlunternehmen mit der leistungsfähigsten Technologie können es nicht riskieren, sich in ihrer Preispolitik zu weit von den Preisen für Durchschnittsprodukte zu entfernen.

Kriwet:

Das Verhalten der Amerikaner schätze ich etwas anders ein als Herr Vondran. Ich weigere mich, davon auszugehen, daß ein Dollar von 3,37 DM der Maßstab aller Beurteilungen sein kann. Wenn man aber den Dollar von 2,85 DM nimmt — das ist der auch schon beachtliche Durchschnittssatz des vergangenen Jahres, von dem wir im Jahre 1982 nicht einmal geträumt haben — dann muß man unterstellen, daß im Jahre 1984 ein großer Teil der amerikanischen Importe, nämlich von rund 15,5 Mio. t, etwa 20 Prozent entweder gedumpt oder subventioniert oder beides waren. Die amerikanische Stahlindustrie verteidigt

sich also in weiten Bereichen tatsächlich gegen unfairen Wettbewerb. Beklagten müssen wir allerdings, daß sie gegenüber der europäischen Stahlindustrie ganz undifferenziert vorgeht und die deutschen Unternehmen ebenso angreift wie diejenigen, die subventionieren oder dumpen.

Gröner:

Ich möchte hier nur zwei Punkte anführen, die gegen ein Selbstbeschränkungsabkommen als sinnvolles Instrument der Handelspolitik sprechen: Der erste ist, daß ein solches Abkommen immer einhergeht mit einer Diskriminierung, da solche Mengenregulierungen mit ihren Länderquoten implizit stets unterschiedlichen Zollsätzen entsprechen.

Nun zum zweiten Punkt: Die Funktionsfähigkeit der Selbstbeschränkungsabkommen setzt notwendigerweise eine Kartellisierung bei den Exporteuren voraus. Wenn man zum Instrument des Selbstbeschränkungsabkommens greift, bedeutet das also notwendig eine Marktregulierung auf privatwirtschaftlicher Grundlage.

Zu Ihren Ausführungen zum Stichwort „fairer Wettbewerb“ kurz folgendes: Ich muß gestehen, daß ich damit nichts anfangen kann. Welche Sachverhalte meinen Sie damit? Nach welchen Kriterien stufen Sie konkrete Vorgänge am Markt als fair oder unfair ein?

Ferner interessiert es mich, wie Sie Kapazitätsüberhänge feststellen. Welche Kriterien ziehen Sie dazu heran? Denn Kapazitätsüberhänge sind doch nie losgelöst von der Höhe des Preises zu sehen.

Vondran:

Ich bin nicht der Meinung, daß über Selbstbeschränkungsabkommen die Probleme der Stahlindustrie langfristig gelöst werden können. Mit Ihnen bin ich vielmehr der Meinung, daß Selbstbeschränkungsabkommen leicht in die Gefahr geraten, als protektionistische Instrumente mißbraucht zu werden. Kurzfristig wird man dennoch auf solche Handelsvereinbarungen kaum verzichten können. Das gilt vor allem dann, wenn die Regierungen unter Einsatz dirigistischer Mittel versuchen, die Anpassungsprobleme in ihren heimischen Stahlindustrien zu bewältigen. Selbstbeschränkungsabkommen gegenüber Drittländern sind das Gegenstück zu dirigistischen Maßnahmen im Inland. Dirigismus ist zumindest in Europa das traurige Ergebnis der Subventionspolitik.

Die Kausalitätskette besteht in der Regel aus folgenden Gliedern: Überkapazitäten, Preisverfall, Subventionen zur Konservierung der vorhandenen Strukturen, Dirigismus, nicht zuletzt zum Schutz der nicht mit öffentlichem Geld geförderten Unternehmen, Absicherung dieses Systems durch handelspolitische Maßnahmen. Es mag noch angehen, wenn dieses Instrumentarium nur für einen begrenzten Zeitraum genutzt wird. Kritisch wird es aber, wenn es langfristig angewandt und immer mehr verfestigt wird.

Heuß:

Sie hatten gesagt, Herr Vondran, daß höhere Qualitäten angestrebt werden. Auf diese Weise will oder soll die Stahlindustrie Markenartikel herstellen und die Produktion von Massenhäuten den Entwicklungsländern überlassen. Halten Sie es angesichts der dynamischen Entwicklung von Marktprozessen überhaupt für aussichtsreich, solche Markenartikel auf Dauer zu entwickeln und darauf den Markterfolg zu setzen?

Meine zweite Frage knüpft an das an, was Herr Gröner über die Überkapazität gesagt hat. Er hat ja gesagt, Überkapazität ist ein Begriff, mit dem man nichts anfangen könne, ohne den Preis zu berücksichtigen. Sie haben dann eingewandt, der Preis spiele keine Rolle. Theoretisch gesprochen unterstellen Sie in ihrem Argument eine Preiselastizität von Null: Die Weltstahlnachfrage reagiert auf den Preis nicht; das heißt, die Verbrauchsentwicklung ist also exogen determiniert, nicht ökonomisch. Sie haben davon gesprochen, daß der Stahlverbrauch rationaler wird, die Subventionsprozesse seien weiter gelaufen. Dann haben Sie gesagt, der Stahl als Wachstumsträger verliert an Gewicht. Die Ökonomen würden das so interpretieren: Sicherlich hat der Preis eine Rolle gespielt, und zwar nicht nur der von Stahl, sondern auch der der Substitutionsprodukte. Ich will das jetzt nicht im einzelnen aufzeigen, sondern nur darauf hinweisen, daß Ihr Argument im Grunde darauf abstellt, der Stahlverbrauch sei technisch und nicht ökonomisch bedingt.

In Ihren Ausführungen haben Sie sich für Wettbewerb und freie Märkte ausgesprochen. Hier liegt aber meines Erachtens ein Widerspruch in Ihren Argumentationen: Einerseits treten Sie für Wettbewerb ein und andererseits unterstellen Sie, der Markt versagt, weil wir eine Preiselastizität von Null haben. Sie diagnostizieren also ein Marktversagen und treten gleichzeitig für Wettbewerb ein.

Eine Erklärung für diesen Widerspruch liegt, glaube ich darin, daß der Elastizitätsbegriff nicht hinreichend klar ist. Man kann ihn nämlich nicht ohne Rücksicht auf die Fristigkeit verwenden. Wir müssen bei verschiedenen Fristigkeiten mit anderen Elastizitäten rechnen. Mit welcher Fristigkeit meinen Sie denn, die Preiselastizität sei Null? Sie haben natürlich gemeint, kurzfristig. Und dann war für Sie der Preis nur ein Parameter, um Marktanteile zu verschieben. Aber bei langfristigen weltweiten Entwicklungen geht es nicht um die Verschiebung der Marktanteile, sondern um den Stahlverbrauch gegenüber Substitutionsprodukten.

Nun zum zweiten Punkt: Sie haben im Grunde genommen nur die direkte Preiselastizität gemeint, nicht aber die Substitutionspreiselastizität. Die Substitutionspreiselastizität spielt jedoch eine große Rolle, wenn der Stahlpreis nicht sinkt. Wenn konkurrierende Substitutionsprodukte langfristig günstiger werden, kommt es zu Substitutionsprozessen. Diese Prozesse sind, so meine ich, nicht exogen determiniert, sondern werden vom Markt gesteuert. Deshalb akzeptiere ich ihre These vom Marktversagen nicht.

Vondran:

Ich habe mich in der Tat zum Wettbewerbsprinzip bekannt. Dann finde ich es allerdings nicht befriedigend, wenn unter Wettbewerb nur der Preiswettbewerb verstanden wird. Die Erfahrung bei homogenen Massengütern zeigt, daß schon unter freien Marktverhältnissen der Preiswettbewerb dazu führt, daß einzelne Anbieter sich nur kurzfristig eine höhere Beschäftigung sichern können. Die anderen Produzenten werden auf die Gefahr, Marktanteile zu verlieren, in der Regel schnell reagieren. Sie werden eine Preispolitik verfolgen, die es ihnen erlaubt, den verlorengegangenen Anteil wiederzuerlangen. Zusätzliche Nachfrage wird dadurch kaum herausgelockt.

Für die deutsche Stahlindustrie kommt es in der gegenwärtigen Situation vor allem darauf an, einen Kostenwettbewerb zu führen. Auch ein harter Qualitätswettbewerb sichert ihnen Vorteile. Allerdings habe ich schon dargetan, daß die Möglichkeiten gerade auf diesem Gebiet begrenzt sind.

Bünnagel:

Wir haben im Preisverhältnis zwischen Stahl und den wesentlichen Substitutionsgütern, also zum Beispiel Kunststoffen und Aluminium, etwa bis in den Zeitraum 1974-1976 in der Tendenz eine Entwicklung gehabt, die gegen den Stahl lief. Seither haben wir aber in der Tendenz eine Entwicklung, die für den Stahl positiv verläuft. Mittel- und langfristig ist die Substitution zwischen den Werkstoffen natürlich auch von den Preisen her beeinflusst; die Preiselastizität der Stahlnachfrage ist also nicht gleich Null. Aber im Rückgang des spezifischen Stahlverbrauchs im letzten Jahrzehnt ist mehr eine Folge der Produkt-Substitution im Stahlbereich selbst, durch geringeres Gewicht und höhere Qualität. Bei einem aggressiven Preiswettbewerb büßen in der Tat alle Anbieter sofort schnell hundert Mark ein, aber eben bei kaum veränderten Mengen.

Berg:

Meine Frage bezieht sich auf den Begriff Kostenwettbewerb: Was ist das für eine Art von Wettbewerb? Ist es eine Art von Wettbewerb, die sich unabhängig vom Preiswettbewerb denken läßt? Oder ist es Voraussetzung sozusagen für die Möglichkeit im Preiswettbewerb zu bestehen?

Vondran:

Leider bewegen wir uns derzeit nicht unter freien Marktbedingungen. Die Beschäftigung wird durch ein Quotensystem zementiert. Der Preiswettbewerb ist dadurch besonders problematisch geworden. Das Quotensystem soll ja gerade verhindern, daß sich Marktanteile gegeneinander verschieben. Außerdem hat die EG-Kommission für viele Produkte Mindestpreise verordnet. Diese Mindestpreise stellen in weiten Bereichen zugleich Höchstpreise dar, denn die Verbraucher sind nicht ohne weiteres bereit, mehr als den behördlich verordne-

ten Mindestpreis zu zahlen. Wir leben also unter Bedingungen, in denen die natürlichen Marktkräfte weitgehend außer Funktion gesetzt worden sind. In einem solchen Umfeld kommt dem Kostenwettbewerb eine erhöhte Bedeutung zu. Wenn Preise und Mengen weitgehend zementiert sind, kann ein Unternehmen seine Ertragssituation nur durch eine Reduktion der Kosten verbessern.

Röper:

In einem nicht-marktgesteuerten System kann man diesen Begriff verwenden, bei einer marktwirtschaftlichen Preissteuerung hat das jedoch keinen Aussagewert.

Heuß:

Sie sagten, von den 2500 Stahlsorten entfallen 1900 auf Edelstahl. Wie groß ist der Anteil des Edelstahls an der gesamten Produktion? Ich hatte den Eindruck, als ob die qualitativen Elemente sich vielleicht nur auf einen ganz beschränkten Sektor beziehen.

Die zweite Frage: Im neunzehnten Jahrhundert war es so, daß die Rohstoffabhängigkeit und die Rohstoffverfügbarkeit die Standorte bestimmten. Deswegen der Vorsprung von Großbritannien, Belgien und Frankreich. Jetzt habe ich den Eindruck, daß man durch die Verkehrstechnik die Rohstoffe auf dem Seewege sehr billig einbeziehen kann, so daß es zu einer Verlagerung ‚günstiger‘ Standorte gekommen ist. Wenn das der Fall ist, muß man sich dann auch in der Zukunft auf eine gänzlich andere Konkurrenzsituation einstellen? Hierbei denke ich etwa an Korea.

Vondran:

Der Edelstahl hat im Rahmen der Gesamtproduktion ständig an Gewicht gewonnen. 1974 entfielen lediglich 15 Prozent unserer Produktion auf Stahl in Edelstahlgütern. Gegenwärtig sind es 22 Prozent. Solche Tonnenrechnungen geben noch ein sehr unvollkommenes Bild. In Erlösgrößen gerechnet ist die Entwicklung noch eindrucksvoller. Mehrere große deutsche Stahlunternehmen weisen in ihren Geschäftsberichten immer wieder darauf hin, daß mehr als die Hälfte ihres Umsatzes auf Edelstähle entfällt. Auch ein Unternehmen wie die Arbed-Saarstahl nimmt es für sich in Anspruch, daß es mittlerweile 50 Prozent seines Umsatzes in Qualitätsgütern erzielt.

Eine Anmerkung zur Frage der Standorte: Es ist richtig, daß die Verfügbarkeit von Erz und Kohle einmal die traditionellen Standorte der Stahlindustrie bestimmt haben. In den letzten Jahrzehnten hat es hier wegen der schnell fortschreitenden Verkehrstechnologie jedoch einschneidende Veränderungen gegeben. Heute bestimmt vielfach die Entfernung zum ‚tiefen Wasser‘, wie die Stahlleute sagen, die Standortqualität moderner Hüttenanlagen. Die deutschen Hüttenstandorte können in ihrer Mehrzahl als günstig angesehen werden. Das

gilt vor allem für die Werke, die an der Rheinschiene produzieren. Gemessen an Küstenwerken haben sie Zulauffrachten, die je Tonne Stahl zwar einige Mark höher liegen. Das wird durch günstigere Ablauffrachten aber teilweise mehr als ausgeglichen. Für mehrere Unternehmen gilt, daß sie 50 Prozent ihres Inlandsabsatzes in einem Umkreis von 150 km um die Produktionsstandorte herum finden. Zu der bloßen Frachtkostenrechnung kommen Fühlungsvorteile mit der Verarbeitungsindustrie hinzu, die in Mark und Pfennig schwer zu bewerten sind.

Heuß:

Wie ist die Veränderung in der Eisen- und Stahlindustrie seit 1945 zu erklären, die, im Gegensatz zu der Zeit davor, zu deutlichem Wettbewerb geführt hat?

Zweite Bemerkung: Sie haben, wenn ich es recht verstanden habe, gesagt, man müsse sich auf höherwertige Produkte einstellen. Wie wirkt das auf die Rohstahlkapazität? Gibt es bei den Rohstahlkapazitäten auch einen Vorsprung der technisch fortgeschritteneren Länder oder ist die Rohstahlherstellung relativ einfach, so daß die Entwicklungsländer relativ konkurrenzfähig sind?

Vondran:

Die Meinung, daß der Wettbewerb in der Stahlindustrie tendenziell ziemlich klein geschrieben wird, kann ich nicht teilen. Das ist auch deshalb nicht recht plausibel, da doch die Kapazitäten deutlich höher sind als die Nachfrage. Auch die ständig vergrößerte gegenseitige Durchdringung der Märkte spricht gegen diese Annahme. Wie ich schon eingangs gesagt habe, hat sich der Welthandel mit Stahl, gemessen an der Produktion, überproportional entwickelt. Die Bundesrepublik Deutschland führt heute weit mehr Stahl aus dritten Ländern ein als noch vor 10 Jahren. Auch die Penetrationsrate in der EG ist gestiegen. In den letzten Jahren kamen rund 40 Prozent der deutschen Marktversorgung aus Importen, davon 25 Prozent aus anderen EG-Ländern und 15 Prozent aus dritten Ländern. Bei einer solchen Situation entwickelt sich Wettbewerb sogar gegen alle Quotensysteme, die ja eigentlich darauf angelegt sind, die vorhandenen Marktanteile zu stabilisieren.

Noch eine kurze Antwort zu der technischen Frage: Qualitätsverbesserungen sind nicht nur beim Walzen und Verformen des Stahls zu erzielen. Auch in der Schmelze sind solche Qualitätsfortschritte möglich. Die deutsche Metallurgie hat international ein sehr hohes Ansehen. Der Qualitätswettbewerb findet also auf allen Stufen der Produktion statt.

Röper:

Ich habe über geplanten Verschleiß geschrieben. Professor Schenk hat mir daraufhin gesagt, wenn es keinen Rost gäbe, wäre es mit der Stahlindustrie schlecht bestellt. Nun machen Sie ja immer bessere Stähle, die doch wahrscheinlich immer länger halten. Graben Sie sich nicht selber ein Grab damit?

Vondran:

Ich halte es für kein Unglück, daß höhere Qualität zunehmend an die Stelle höherer Quantität tritt. Dagegen trifft man hin und wieder auf die Behauptung, in der Stahlindustrie gäbe es so etwas wie einen geplanten Verschleiß. So etwas können wir uns nicht leisten. Wir setzen vielmehr alles daran, der verarbeitenden Industrie die bestmöglichen Werkstoffe anzubieten.

Probleme der französischen Stahlindustrie

Von Jean-Pierre Ulrich, Paris

Versucht man, die Probleme der französischen Stahlindustrie auf eine Kurzformel zu bringen, so muß man folgendes festhalten:

- Es sind grundsätzlich dieselben *Anpassungsprobleme*, die seit der Ölkrise allen Stahlindustrien Europas und den meisten Industrieländern aufgezungen wurden: Eine Anpassung, um unter veränderten Zuständen Ertragsfähigkeit zu erreichen und zu gewährleisten.
- Aber für Frankreich umschließen diese Probleme auch einige *spezifische Besonderheiten*, die durch das sozial- und wirtschaftspolitische Umfeld bedingt sind, in der die Stahlindustrie handelt.

Diese Besonderheiten stammen nicht aus der jüngeren Vergangenheit, sie machten sich schon über Jahrzehnte hinweg bemerkbar:

- *Interventionistische Einstellung* der öffentlichen Hand, besonders auf den Gebieten der Stahlpreise, der Struktur der Unternehmen und der Beschäftigungspolitik.
- Ein mit Ausnahme kurzer Perioden ständiges *Inflationsgefälle* gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, das unsere Kosten schneller ansteigen ließ und nur mit Verspätung durch Wechselkursänderungen korrigiert wurde.

Diese Faktoren führen mich dazu, die ‚aktuellen Probleme‘ in einer gewissen *zeitlichen Perspektive* zu erörtern.

I. Die Lage der französischen Stahlindustrie beim Ausbruch der Krise Ende 1974

Die Lage war damals durch folgende Hauptmerkmale charakterisiert, deren Ausläufer noch heute nachwirken:

- Eine Koexistenz von
 - einerseits sehr modernen oder weitgehend modernisierten Anlagen, besonders auf dem Gebiet der Flachprodukte in Massen- und Edelstahl sowie bei überzogenen Blechen;
 - andererseits ungenügend modernisierten Anlagen, die der durch die Krise herbeigeführten neuen Situation nicht mehr gewachsen waren.

Dies war mit einigen Ausnahmen besonders der Fall bei den Stabstahlanlagen.

- Eine schwere Verschuldung aller Unternehmer, deren Hauptursache die über Jahrzehnte sich erstreckende Blockierung der Stahlpreise war; sie führte nämlich dazu, daß die Preise um 5 bis 20 Prozent unter dem normalen Marktniveau lagen. Dazu kam noch eine nachhaltende und nachdrückliche Ablehnung jeglicher Belegschaftsanpassung oder Schließung von Anlagen, die durch den Modernisierungsprozeß gerechtfertigt gewesen wären, durch die Regierung.

Um eine Zahl zu zitieren: Nach einer Studie eines Wirtschaftsinstituts der Pariser Universität DAUPHINE wurde die finanzielle Last dieser beiden Faktoren folgendermaßen eingeschätzt:

— Einnahmeverlust durch Preisblockierung bis 1977	12,9 Mrd. FFRs
— Kosten der Einschränkung der sozialen Handlungsfreiheit	<u>2,3 Mrd. FFRs</u>
	15,2 Mrd. FFRs

Demgegenüber betrugen die gesamten Staatshilfen in demselben Zeitraum

5,0 Mrd. FFRs

Also kaum ein Drittel des Gesamtverlustes.

In derselben Periode 1950-1970 hätte weitgehend investiert werden müssen, um Verspätungen nachzuholen und den Erfordernissen der damaligen Expansion sowie den neuen Techniken und Produkten gerecht zu werden. Die finanziellen Konsequenzen einer derartigen Stahlpolitik kann man zeitweise in der Expansion oder Hochkonjunktur in Kauf nehmen; sie werden aber zum Verhängnis in Krisensituationen. So kam es, daß sich ab 1975 die Verschuldung der Unternehmen erhöhte und die Zinsbelastung 15 Prozent des Umsatzes erreichte.

II. Nach dem Ausbruch der Krise: Von einer verzögerten Anpassung zu einer durchgreifenden Umstrukturierung

Obwohl man damals in der Stahlindustrie selbst das dramatische Ausmaß der eingetretenen Krise nicht von Anfang an völlig erkannte, war man sich doch darüber bewußt, daß gehandelt werden mußte; aber jede, wenn auch begrenzte Initiative zur Stillegung von Anlagen und zum Abbau von Belegschaften lehnte die Regierung zunächst mit Nachdruck ab. Danach wurde die dringend benötigte Anpassung drei Jahre lang verzögert.

Erst ab 1977 gewann allmählich bei der Regierung das Bewußtsein die Oberhand, daß Entscheidungen nicht mehr zu umgehen waren und daß es nicht der Homöopathie, sondern der Chirurgie bedarf. Es dauerte aber bis Ende 1978, bis die Regierung *tiefgreifende Entscheidungen traf*, die die Umstrukturierung

energisch in Gang setzten und den Unternehmen freie Hand gaben, gemäß der wirtschaftlichen Rationalität vorzugehen. Obwohl der massive Belegschaftsabbau von einem mit den Gewerkschaften ausgearbeiteten Kompensations- und Frühpensionierungssystem begleitet war, kam es zu schweren örtlichen Krisen im Norden wie in Lothringen. Um die dramatische finanzielle Lage der Unternehmen zu stabilisieren, wurde auch eine tiefgreifende finanzielle Umgestaltung von SACILOR und USINOR vorgenommen, die von manchen als ‚getarnte Nationalisierung‘ angesehen wurde. Nach der im Jahr 1981 vorgenommenen ‚offiziellen Nationalisierung‘ wurden neue Umstrukturierungspläne ausgearbeitet, die zuerst eine Stahlproduktion von 24 Mio. t anpeilten, danach aber wieder auf realistischere Ziele zurückgeführt wurden. Der festgelegte Plan wurde im März 1984 formuliert; aus sozialpolitischen Erwägungen heraus verzögerte sich jedoch seine Durchführung.

III. Zwischenbilanz

In den Jahren von 1975 bis 1985 wurden in der französischen Stahlindustrie beträchtliche Anpassungen vorgenommen. Einzelheiten hierzu ergeben sich aus den nachfolgenden Zusammenstellungen:

Kapazitätskürzungen

	Rohstahlkapazität Mio t	Warmwalzkapazität Mio t		
		Stabstahl	Flachstahl	Gesamt
1975	33,3			
1980	32,5	10	16,8	26,8
1. 1. 1985	27	8,9	13,2	22,1
1980/85 (– 17 %)		(– 12 %)	(– 22 %)	(– 17 %)
1986/87	24,5			21,5
1980/87 (– 24 %)				(– 19 %)

Damit wurden Kapazitäten im Umfang von 4,7 Mio. t abgebaut, die von der EG verlangte Kapazitätsstillegung von 5,3 Mio. t wurde zwar noch nicht ganz erreicht, wird aber in aller nächster Zeit verwirklicht. Die für 1986 vorgesehene Kapazitätsauslastung wird 73-80% betragen.

Belegschaft der Stahlindustrie

1974	157 000 Beschäftigte
Anfang 1985	85 000 Beschäftigte
1986/87	60 000 Beschäftigte

Soweit die negative Seite der Umstrukturierung in Form von Abbau und Schließungen.

Die Umstrukturierung hat aber auch positive Aspekte:

- Aufbau von Gruppen, die den optimalen stahlwirtschaftlichen Maßstäben (etwa 10 Mio. t) besser entsprechen und deren Produktionsstruktur auf Edelstähle ausgeweitet wurde.
- 1984 betrug der Anteil von Flachprodukten in der Gesamtproduktion der französischen Stahlindustrie 63 Prozent, der von Spezial- und Edelstahl 14 Prozent, der von Strangguß 67 Prozent.
- Die Produktivität hat sich deutlich verbessert. Im Mittelwert war sie 1981/82 der deutschen fast gleich, seither ist sie aber im Vergleich wieder etwas gesunken.

Allerdings muß man darauf hinweisen, daß die Lage der einzelnen Werke und einzelner Produkte nach wie vor sehr unterschiedlich ist:

Für Flachstahl ist die Umstrukturierung praktisch vollendet, einige Werke schreiben schon ‚schwarze‘ Zahlen. Ungelöste Probleme gibt es hauptsächlich in einigen Teilen des Profilstahlsektors. Sowohl bei Massenstahl als auch bei Edelstahl soll noch ein Abbau von 530 000 t Stahlkapazität und von 20 000 bis 25 000 Arbeitsplätzen vorgenommen werden.

Um die Umstrukturierung und Modernisierung optimal verwirklichen zu können, haben die beiden Gruppen zwei gemeinsame Tochtergesellschaften gegründet, die die gesamten Anlagen für Stabstähle umfassen: UNIMETALL für Massenstahl und ASCOMETALL für Baustähle. Die beiden neugegründeten Unternehmen haben ihre jeweiligen Pläne ausgearbeitet und festgelegt. Aber diese haben in der Ausführung Verzögerungen erlitten, die nicht auf das Fehlen eines Konzepts oder auf die Willensschwächen der Unternehmer, sondern auf sozial- und regionalpolitische Erwägungen zurückzuführen sind. Dabei geht es hauptsächlich um Lothringen, das immer noch weitgehend ein Monoindustriengebiet ist, in dem die Schaffung neuer Arbeitsplätze nur langsam anläuft. Es sind also politisch verständliche Gründe, die bewirken, daß die aus wirtschaftlicher Rationalität erforderlichen Entscheidungen nicht innerhalb kürzester Zeit durchgeführt werden können.

IV. Staatshilfen

Vieles wurde über dieses Thema gesagt und geschrieben, was nicht immer zur Klärung der Sachfragen beigetragen hat. Ich möchte versuchen, in dieser Hinsicht die französische Lage, und nur diese allein, zu erläutern.

Es besteht unserer Ansicht nach ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Subventionen, die ein zum normalen Betrieb und Wettbewerb unfähiges Unternehmen künstlich am Leben halten sollen, und öffentlichen Geldern, die

dazu bestimmt sind, gewisse, von der öffentlichen Behörde einem Unternehmen auferlegte Lasten zu kompensieren.

Blockierung der Verkaufspreise und Untersagung oder Verzögerung der Schließung bedeuten für ein Unternehmen hohe Kosten und verzerren die wirtschaftlichen Chancen dieses Unternehmens. Wenn solche Entscheidungen auferlegt werden, der ist berechtigt, Kompensation zu erwarten, ohne daß diese, wenn sie überhaupt gewährt wird, einen Vorteil darstellt. Daraus ziehen die französischen Werke keinen „unnatürlichen“ wettbewerblichen Vorteil.

Zum Beweis:

- Der Anteil der französischen Werke an der gesamten Walzstahlproduktion der EG ist zwischen 1980 und 1984 um etwa 8 Prozent gesunken, während der Anteil der deutschen Stahlindustrie unverändert blieb.
- Die Import-Exportbilanz des französischen Stahlmarktes gegenüber der EG und besonders gegenüber der Bundesrepublik bleibt stark im Defizit. Dies gilt sowohl für den direkten als auch für den indirekten Stahlaustausch. Zwar haben sich die französischen Stahlexporte in die Bundesrepublik Deutschland in 1984 etwas erhöht, aber da die Konjunktur in Deutschland stärker angestiegen ist als in Frankreich, ist der Marktanteil der französischen Stahllieferungen in der Bundesrepublik Deutschland unverändert geblieben.
- Die Staatshilfen sind kapazitätsneutral. Denn die Kapazitäten werden, wenn auch mit etwas Verspätung, gemäß den EG-Forderungen abgebaut.
- Die Investitionen, die seit 1976 sehr schwach waren, haben sich zwar 1984 etwas erhöht, aber die für die nächsten Jahre zur Verfügung stehenden Finanzmittel sind stark eingeschränkt worden. Dies wird zu bedauernden Kürzungen von technisch wichtigen Investitionen führen.
- Die Verschuldung der Industrie ist wieder angewachsen und muß dringend gesenkt werden.

Abschließend ist zum Thema öffentliche Hilfen anzumerken, daß es sich — soweit es Frankreich betrifft — um ein dem Abschluß sich annäherndes Kapitel handelt, dies nicht nur wegen des Druckes der EG oder irgendeiner Regierung, sondern weil die Ursachen allmählich beseitigt werden:

- Die noch geplanten Schließungen werden durchgeführt, obgleich mit Verspätung.
- Die öffentliche Hand hat heute ein besseres und klareres Verständnis des Verkaufspreisproblems.
- Das Inflationsdifferential, das bewirkte, daß unsere Kosten schneller stiegen als die anderer Länder, während die Verkaufspreise ungenügend anstiegen, schwächt sich ab zwischen Frankreich und Deutschland.
- Der Staatshaushalt verfügt nur noch über beschränkte Finanzmittel für den öffentlichen Sektor der Industrie im allgemeinen.

- Dazu kommt noch eine psychologische und politische Entwicklung: Die öffentliche Meinung steht der Stahlindustrie sehr kritisch gegenüber. Unsere Industrie wird, wenn auch zu Unrecht, als ‚Danaidenfaß‘ oder ‚substanzerzehrender Sektor‘ beschrieben.
- Auch kann heute nicht mehr daran gezweifelt werden, daß jeder, der in der französischen Stahlindustrie eine Verantwortung trägt, den festen Willen hat, seinem Unternehmen wieder das Image eines vollwertigen, Geld und öffentliches Ansehen gewinnenden, zukunftsreichen Unternehmens geben zu können.

Diesem Ziel der Wirtschaftlichkeit streben wir also auch in Frankreich wie in den anderen europäischen Ländern zu. Da aber Europa, wenn auch geeinigt, doch noch nicht vereinheitlicht ist auf den Gebieten der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik, können seine Stahlindustrien nicht im gleichen Schritt zum Ziel marschieren. Es bedarf noch etwas Zeit — da gewisse Realitäten sich eben nicht vergewaltigen lassen. In keinem unserer Länder ist man bereit, ein Stahlunternehmen in den Konkurs gehen zu lassen. Dies ist auch in der Bundesrepublik festzustellen, wie es die Beispiele Klöckner und Saarstahl bezeugen. Ein rein dogmatisches Anfassen der noch zu lösenden Probleme würde den sich in Gang befindlichen Fortschritt in die Gefahrenzone der Überforderung bringen, nicht nur bei Stahl, sondern auch für den ganzen Gemeinsamen Markt, mit dessen Zukunft die Zukunft unserer noch nationalen Wirtschaft und Industrien auf Gedeih und Verderb eng verbunden sind.

Schwerpunkte der Diskussion

Röper:

Ich glaube, es war gut, daß wir eingeführt wurden in die französischen Probleme, die ja ähnlich wie in Belgien und Luxemburg gelagert sind: Überall engagiert sich der Staat, um eine leistungsfähige Stahlindustrie zu erhalten oder zu schaffen. In Deutschland behauptet man nun, daß die deutschen Werke wesentlich leistungsfähiger sind.

Kriwet:

Herr Ulrich hat, wie ich glaube, ein vortreffliches Beispiel gegeben, wie unheilvoll der Staatseinfluß auf die Industrie sein kann. Er hat geschildert, daß die französische Regierung die Preispolitik für Stahl negativ beeinflußt hat. Er hat angedeutet, welchen Einfluß die französische Regierung auf die Investitionen genommen hat. Ich darf wohl an das Beispiel SOLMER erinnern: La Tribune l'Economie schrieb am 8. 3. 1985 dazu, dieser Gigantismus in der Investitionspolitik habe dazu geführt, daß in Frankreich heute „un véritable cimetière de capacités inutilisées“ bestehe. — Die zweite Bemerkung betrifft den Stand der Anpassungsmaßnahmen. Man darf nicht nur Kapazitätsszahlen nennen, sondern muß auch die Produktionszahlen bedenken. Trotz des erheblichen Abbaus in den letzten Jahren haben wir nämlich in Europa nur eine Auslastung von 66 Prozent. Es ist instruktiv, dem die Zahl eines einzelnen deutschen Unternehmens gegenüberzustellen. Wir haben unsere Kapazität von einer Ausgangsbasis von 21 Mio. t auf 11 Mio. t zurückgeschraubt. Produziert haben wir 10,5 Mio. t. Von daher wird deutlich, warum es in Deutschland möglich war, im vergangenen Jahr Geld im Stahl zu verdienen. Frankreich hat dagegen viele Hoffnungen auf 1986 oder 1987 verschieben müssen. Sie sagen, die Stahlsubventionen haben innerhalb der EG nicht zu einer Verlagerung der Marktanteile geführt. Das ist statistisch gesehen richtig und hat einen ganz einfachen Grund. Es handelt sich hier um eines der wenigen Gebiete, bei dem die Beschränkung des Wettbewerbs innerhalb Europas funktioniert hat. Wir müssen ganz nüchtern sehen, daß seit 1980 innerhalb Europas die traditionellen Lieferströme insgesamt festgeschrieben wurden. Deshalb konnten die Subventionen hier bislang insgesamt gesehen keine Marktanteile verschieben. Daß dies aber in einzelnen Marktsegmenten stattfindet, bestreitet sicher niemand. Es ist ganz verwunderlich, daß beispielsweise der Lieferanteil von USINOR bei einem Unternehmen wie Daimler-Benz deutlich höher ist als derjenige unseres Unternehmens. Dafür maßgeblich sind ausschließlich Preisgründe, die aber nicht aus einer größeren Wettbewerbsfähigkeit resultieren, sondern aus höheren Subventionen.

Die eigentlich große Gefahr, die die deutsche Stahlindustrie sieht, liegt in der Langzeitwirkung der in anderen EG-Ländern gewährten Subventionen. Das möchte ich an folgenden Zahlen verdeutlichen: Obwohl die französische Stahlindustrie im Jahre 1984 in einem Meer von Verlusten zu ertrinken drohte, investierten USINOR und SACILOR insgesamt 5,8 Mrd. Franc, das sind mit 3 Franc je DM umgerechnet etwa 1,9 Mrd. DM oder ungefähr 100 DM je t Rohstahl. Die deutsche Stahlindustrie hat im selben Jahr 1,7 Mrd. DM investiert oder 43 DM je t Rohstahl. Dies bedeutet, daß mit Hilfe der hohen Subventionen eine Modernität für die Zukunft geschaffen wird. Das Szenario, das wir demnach in der deutschen Stahlindustrie für das Jahr 1988 befürchten, sieht wie folgt aus: Im Jahr 1988 werden die italienische und die französische Stahlindustrie fordern, daß keinerlei Subventionen mehr gezahlt werden dürfen, weil die deutsche Stahlindustrie dann aufgrund der gewaltigen Subventionszahlungen, die derzeit bei ihren Konkurrenten fließen, in einen technischen Rückstand geraten und nicht mehr wettbewerbsfähig sein wird. Lassen Sie mich das noch einmal an meinem eigenen Unternehmen verdeutlichen: Würden wir je t wie in Frankreich subventioniert, hätte die Thyssen Stahl AG im Jahre 1984 2,3 Mrd. DM an Subventionen erhalten. Hier liegt das Problem.

Ulrich:

Was die Investitionen betrifft, so haben Sie einen interessanten Artikel aus der französischen Presse zitiert. Über die Investitionen vor 1974 und zu dem Vorwurf des Gigantismus sollte man noch etwas sagen: Das Problem, das wir 1975 hatten, lag nicht darin, daß man zuviel investiert hatte und Überkapazitäten geschaffen wurden, sondern es war auf die unterlassenen Schließungen zurückzuführen. Deshalb halte ich den Vorwurf des Gigantismus für einen journalistischen Aufmacher, den wir schon häufig auch im Zusammenhang mit dem Bau der Stahlwerke in Dunkirchen und Fos gehört haben. Gerade diese Werke, so glaube ich, sind heute rentabel.

Es stimmt, daß in den Jahren 1984/85 5 Mrd. Franc investiert wurden. Lassen Sie mich dazu folgendes sagen:

- Erstens, seit 1976/77 lagen die Investitionen mit 1 bis 2 Mrd. Franc außergewöhnlich niedrig.
- Zweitens, die Investitionszahlen für 1984/85 sind weder für die Vergangenheit, noch für die Zukunft repräsentativ.

Ich darf nun noch einmal auf die Subventionen zu sprechen kommen. Ich habe versucht, einen anderen Begriff, nämlich den der Kompensation, in die Diskussion einzubringen. Es ging mir dabei um folgende Frage: Wenn Unternehmen außergewöhnliche Belastungen vom Staat auferlegt bekommen und diese dann kompensiert werden, kann man das als Subvention bezeichnen? Ist das ein Vorteil für die Unternehmen oder ist es kein Vorteil, besonders dann, wenn die Kompensation gewöhnlich unter der Belastung liegt und mit großer Verspätung ausgezahlt wird?

Nun zu den Kapazitätsschließungen: Bis Ende 1986 müssen noch 500 000 t abgebaut werden. Diese Zahlen stammen von der EG und nach ihnen richten wir uns. Zu dem Einbruch der französischen Produkte in den deutschen Markt ist zu sagen, daß man Daimler-Benz selbst fragen müßte, weshalb es seine Einkäufe bei französischen Stahlwerken gesteigert hat, ob es wegen der Preise war oder ob es darum ging, verschiedene Bezugsquellen zu haben. Die deutschen Werke liefern ja auch auf den französischen Markt, und ich glaube, nicht allein der Preise wegen.

Heuß:

Zwei Fragen: Die eine betrifft die Kostenunterschiede. Können Sie sagen, wie sich die niedrigsten zu den teuersten Produktionskosten verhalten? Die zweite Frage bezieht sich auf Ihre Stopp-Preise. Liegen die Stopp-Preise unter den Marktpreisen oder über den Marktpreisen?

Ulrich:

Die Frage der Produktionskosten ist nicht in erster Linie ein Problem der Lohnkosten, sondern der Sozialpolitik: Denn was soll geschehen, mit zehntausenden von Beschäftigten, die man nicht entlassen kann, und mit Anlagen, die man nicht schließen kann?

Außerdem kann ich nicht sagen, daß wir zur Zeit einen durch die französische Regierung angeordneten Preisstopp haben. Wir haben einen ‚normalen‘ Preis in der EG, der für einige Produkte als Mindestpreis festgelegt ist. Der ‚leitende‘ Preis auf dem Stahlmarkt in der Europäischen Gemeinschaft ist der Preis der deutschen Stahlindustrie. Die Preise sind weitgehend vereinheitlicht. Ein Problem ergibt sich, wenn eine hohe Inflationsrate besteht: Dann steigen die Kosten und wir können für einige Zeit die Preise nicht anheben. Der ‚Leitpreis‘ ist in DM ausgedrückt, und wenn sich die Währungsparitäten ändern, können wir nicht von einem auf den anderen Tag den Preis ändern. Was die Kostenunterschiede in der französischen Stahlindustrie angeht, kann ich Ihnen leider keine genauen Informationen geben, da die Lage der einzelnen Unternehmen und für verschiedene Produkte sehr unterschiedlich ist. Was ich sagen will ist, daß sich beispielsweise die Situation für Flachprodukte und gezogene Bleche gebessert hat und daß wieder Geld verdient wird.

Lenel:

In Frankreich wurden ja zwei neue Werke gebaut, eins in Fos und eins in Dunkirchen. Ist es denn so, daß diese Werke Gewinn machen? Ist es richtig, daß man daran denkt, eines dieser Werke wieder zu schließen? Und meine zweite Frage ist: Wie steht es eigentlich mit dem innerfranzösischen Wettbewerb? Soweit ich es verstanden habe, sind die großen Hersteller verstaatlicht. Sie haben einen Aktionär. Sie denken jetzt daran, sich formell zusammenzuschließen. Was wird dann noch vom Wettbewerb bleiben? Und dann noch die Fragen. Inwiefern kann man von diesen Zusammenschlüssen Rationalisierungsvorteile erwarten?

Ein zweiter Punkt: Wir haben etwas gelernt. Es gibt also nicht nur Subventionen, sondern auch Staatshilfen. Meine Frage ist, wie rechnet man so was aus? Hier ist ein interessanter Vergleich zur Deutschen Bundesbahn. Die Bundesbahn nimmt natürlich auch keine Subventionen, sondern sie bekommt auch nur Staatshilfen, um ihre Verluste auszugleichen. Wenn Herr Kriwet recht hätte, dann könnten Sie nicht recht haben. Verzeihen Sie, denn dann würde Ihnen für Investitionen ja gar nichts bleiben.

Ulrich:

Zum ersten Punkt, die Frage der modernen Werke in Fos und Dunkirchen und auch zur modernen Warmbreitbandstraße der Sollac. Ich glaube, diese Werke werfen nun Gewinn ab. Das Problem liegt in der ungewöhnlich hohen Verschuldung. Ob eines dieser Werke geschlossen werden soll, ich glaube nicht. Denn wir haben bereits ein vollintegriertes Werk mit einer Warmbreitbandstraße geschlossen. Vor einigen Jahren hatten wir vier Breitbandstraßen, zur Zeit sind noch drei davon in Betrieb.

Nun zur Frage des innerfranzösischen Wettbewerbs: Die ganze Diskussion über die Frage Fusion oder nicht wurde gestartet, weil man sich in der Regierung und zum Teil auch in den Werken darüber beschwert hat, daß der Wettbewerb zwischen den französischen Werken zu stark sei, und zwar zum Teil sogar stärker als mit den ausländischen Produzenten.

Zweiter Punkt: Inwiefern soll eine Fusion die Rationalisierung erleichtern? Diejenigen Befürworter der Fusion geben an, daß durch sie Doppelinvestitionen vermieden werden können. Ferner müssen Entscheidungen dann nur noch in einem Unternehmen getroffen werden, das ist die ‚Rationalität‘ der Fusion. Die Präsidenten der beiden Gesellschaften haben stets Wert darauf gelegt, daß zwischen den beiden Unternehmen Wettbewerb stattfindet.

Zum letzten Punkt: Staatshilfen. Ja, wenn Herr Kriwet recht hat, dann kann ich nicht recht haben. Aber man kann das wohl nicht immer so schwarz und weiß sehen. Zur Frage der Berechnung: Sie können die Kosten ermitteln, die entstehen, wenn Sie über zwei Jahre 20000 bis 25000 Leute beschäftigen, die schon nicht mehr da sein sollten, oder wenn Sie Anlagen haben, die schon geschlossen sein müßten, oder zum Beispiel wenn Sie, wie in Longwy, einen Ofen haben, den Sie weiter arbeiten lassen, während er durch ein Elektrostahlwerk ersetzt werden sollte. Ferner können Sie ausrechnen, wieviel Zinsen es bedeutet, wenn sie das über einige Jahre tun und sich dabei verschulden müssen. Wir haben dies ausgerechnet und es liegt höher als das, was die französische Stahlindustrie als eigentliche Operationshilfe vom Staat bekommt. Wenn Sie ein nationalisiertes Unternehmen haben, muß der Staat als Aktionär ab und zu Geld bringen. Das haben Sie auch in anderen Gebieten. Ich möchte noch einmal betonen: Die Investitionen des Jahres 1984 sind nicht repräsentativ. In den letzten Jahren waren sie viel niedriger und ich kann auch sagen, in den nächsten Jahren werden sie sehr viel niedriger liegen, wenn von seiten des Staates nicht mehr zugeschossen wird als zur Zeit bekanntgegeben ist.

Röper:

Ich habe gehört, es sind zwei nationalisierte Unternehmen und es ist ein Staat. Wie kommt es, daß dann ein harter Wettbewerb zwischen diesen beiden Unternehmen herrscht, wenn sie eine gemeinsame Mutter haben, die sie gelegentlich wohl großzügig nährt?

Zweite Frage: Es gibt eine Oligopoltheorie, die besagt, daß, je weniger Unternehmen am Markt sind, desto weniger Wettbewerb herrscht. Wie kommt es, daß bei Ihnen diese Oligopolunternehmen in einem so harten Wettbewerb miteinander stehen? Ferner möchte ich noch wissen, was macht das Werk Fos? Ich habe gehört, von Fos aus sollen die Mittelmeerländer beliefert werden. Liegen dort hohe Zuwachsraten vor oder schrumpft das Werk?

Ulrich:

Der Staat ist vom Begriff her eine Einheit, aber er besteht aus Behörden, Stellen und Leuten, und so konnte nicht verhindert werden, daß als destruktiv bezeichnete Wettbewerbsformen zustande kamen. Das war der Preiswettbewerb, aber hinzu kommt der Wettbewerb der Investitionen und ich glaube, auf diesem Gebiet will man vor allem durch die Fusion etwas zum Besseren bewirken.

Fos wurde nicht ganz zu Ende geführt. Dann kam die Krise 1973/74. Sinnvoll wäre gewesen, man führt Fos weiter, schließt dann aber die Kapazitäten in Lothringen. Das war politisch unmöglich und undenkbar.

Kriwet:

Was sagt der Steuerzahler Ulrich dazu, daß ein Teil seiner Steuern in einem sinnlosen hochsubventionierten Preiswettbewerb zwischen USINOR und SA-CILOR verwendet wird?

Ulrich:

Ich darf nochmals wiederholen: Wir sind uns offensichtlich nicht einig darüber, was unter den Begriff Subvention fällt und was nicht.

Die deutsche Stahlindustrie zwischen Krise und Anpassung

Von *Heinz Kriwet*, Duisburg

I. Vorbemerkungen

Die krisenhafte Entwicklung in großen Teilen der Weltstahlindustrie, insbesondere aber die seit zehn Jahren andauernde Krise in der europäischen Stahlindustrie beschäftigt intensiv die Unternehmen, ganz zwangsläufig die Politik, nicht zuletzt auch die Medien.

Auf diesem Hintergrund begrüße ich es sehr, daß die Arbeitsgruppe Wettbewerb im Verein für Socialpolitik sich hier und heute mit Wettbewerbs- und Anpassungsproblemen dieser Industrie befaßt. Ich wünsche mir, daß Referate und Aussprache über die Entwicklung dieses Industriezweiges dazu beitragen, die wissenschaftliche Diskussion über Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft zu beleben und zugleich zu versachlichen. Impulse für eine Erneuerung der europäischen Marktwirtschaft bei Stahl sind vor allem auch deshalb gefragt, weil eine nachhaltige Fehlentwicklung im Stahlbereich infizierende Wirkungen auf andere Industriezweige haben könnte. Ich verweise dazu auf die warnenden Worte, die der Chef eines deutschen Automobilunternehmens vor einigen Wochen gesprochen hat.

In meinem Beitrag will ich mich im wesentlichen zu zwei Aspekten äußern: Zum ersten möchte ich versuchen, die absatzbedingten, unternehmensbedingten und die politischen Gründe der Stahlkrise zu beschreiben.

Im zweiten Teil werde ich mich mit den Problemen der Anpassung der deutschen Stahlindustrie an die zukünftige Nachfrage, das heißt mit der Bewältigung der Krise in diesem Lande befassen. Hier soll deutlich werden, welche Anstrengungen die deutsche Stahlindustrie unternommen hat und noch unternimmt, um im Wettbewerb zu bestehen. Aber ich muß auch von den wirtschaftspolitischen Problemen sprechen, die die Anpassung behindern und verzögern, und ich werde deutlich machen, daß eine erfolgreiche Anpassung der deutschen Stahlindustrie ohne Mitwirken der Politik nicht möglich ist. Ich will an dieser Stelle auch nicht verhehlen, daß das begleitende Wort der Wissenschaft zu den unternehmensseitig allein nicht zu bewältigenden Stahlproblemen mir ein wenig zu leise erklingt.

II. Charakteristische Merkmale der Stahlindustrie

Zur Analyse der Krise in der europäischen und in der deutschen Stahlindustrie ist es notwendig, zunächst einige besondere Kennzeichen dieses Produktes und dieses Industriezweiges aufzuzeigen.

1. Der Werkstoff Stahl ist ein wichtiger Grundstoff moderner Industrieproduktion und er gilt als Prototyp des homogenen Massenprodukts. Vorwiegend wird Stahl in integrierten Hüttenwerken hergestellt. Integriert sind der metallurgische Bereich mit Hochofenwerk und Stahlwerk und der Verformungsbereich mit Walzwerken, Veredelungs- und Adjustagebetrieben. Im metallurgischen Bereich wird ‚in einer Hitze‘ Roheisen und flüssiger Rohstahl hergestellt. Energiewirtschaftliche Notwendigkeiten erzwingen einen kontinuierlichen Prozeß rund um die Uhr. Rohstahl nach unterschiedlichen Qualitäten differenziert, ist Ausgangsmaterial für die Herstellung einer Vielzahl von Walzprodukten auf jeweils spezialisierten Walzstraßen, so etwa schwere und leichte Profile, Draht, Grobbleche, Warmbreitband, Feinblech und Feinstblech. Die Hauptbetriebe werden unterstützt durch zahlreiche Hilfs- und Nebenbetriebe, wie Kokerei und Kraftwerk, Instandhaltungsbetriebe und Verkehrsbetriebe.

2. Die skizzierten Anlagen sind ganz überwiegend Großaggregate, die entsprechend dem investitionspolitischen Konzept in ihren jeweiligen Betriebsgrößen aufeinander abgestimmt und auf ein langfristig durchhaltbares Erzeugungsvolumen ausgerichtet werden. Die Anlagenkapazitäten eines integrierten Hüttenwerkes binden hohe Kapitalvolumina. Die Investitionskosten für ein integriertes Hüttenwerk auf ‚grüner Wiese‘ liegen heute je nach Größe, Erzeugungsprogramm und Verarbeitungstiefe in der Größenordnung von 3000 bis 6000 DM/jato; für ein Werk mittlerer Größe von etwa 3 Mio. t Rohstahl-Jahreserzeugung müssen also immerhin rund 10-15 Mrd. DM aufgewendet werden.

3. Bei durchschnittlichen Kosten pro Tonne Walzstahl von etwa 1000 DM entfallen etwa 450 DM auf Rohstoffe und Energie. Die restlichen 550 DM — Kapitaldienst, Personalkosten, I + R-Kosten, Verwaltungsdienst — haben ganz überwiegend fixen Charakter oder werden zumindestens als fix angesehen. Daraus resultiert der ökonomische Zwang, die Anlagenkapazitäten möglichst voll auszulasten, um die Kostendegression auszuschöpfen oder wenigstens die Kostenprogression zu vermeiden.

4. Der Stahlmarkt ist durch eine oligopolistische Angebotsstruktur gekennzeichnet. Auf den relevanten Märkten herrscht weltweit hohe Transparenz. Die Erzeugnisse sind international vergleichbar und weitgehend austauschbar. Preis und Lieferkonditionen sind die wesentlichen Wettbewerbsfaktoren. Begleitende Wettbewerbsfaktoren — Lieferkontinuität, gemeinsame Produktentwicklung mit dem Endverbraucher — spielen nur in Teilbereichen eine Rolle.

5. Die Stahlindustrie in der Bundesrepublik ist politisch-institutionell durch den EGKS-Vertrag in der Europäischen Gemeinschaft verankert. Der EGKS-

Vertrag fordert in Art. 2, die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die rationellste Verteilung der Erzeugung auf dem höchsten Leistungsgrad gesichert wird. Sie wissen, daß dies während der letzten Jahre nicht der Fall war, das Gegenteil trat ein.

6. Mehr als zwei Drittel der europäischen Stahlkapazitäten befinden sich jetzt im Staatsbesitz. Dagegen sind die deutschen Stahlunternehmen überwiegend privatwirtschaftlich geführt und finanziert. Dies allein führt schon — auch ohne Subventionen — zu Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt.

Soweit zu wichtigen Merkmalen der Branche.

III. Zur Krise der deutschen Stahlindustrie: Gründe, Ausmaß und Dauer

Die Gründe für die Krise der deutschen Stahlindustrie sind nur im Zusammenhang mit den Entwicklungen auf dem Weltstahlmarkt zu sehen. Zunächst ist noch einmal zu unterstreichen, daß die Krise der Stahlindustrie zu einem wesentlichen Teil dadurch entstanden ist, daß Stahlabsatzerwartungen und die daran orientierte Investitionspolitik weltweit überholt worden sind von einer nicht vorhergesehenen, anders als prognostiziert verlaufenden Entwicklung der Stahlnachfrage. Das ist der absatzbedingte Faktor. In Deutschland sah das wie folgt aus: Im Jahre 1955, also mitten in der Wiederaufbauphase, hatte die deutsche Stahlindustrie ein Rohstahlerzeugungspotential von rund 25 Mio. t. Die Jahresproduktion betrug in diesem Jahr ebenfalls 25 Mio. t, ein Auslastungsgrad von praktisch 100 Prozent. Bis zum Jahre 1970 hatte sich die Rohstahlkapazität um 110 Prozent auf etwa 53 Mio. t erhöht, die Auslastung erreichte in diesem Jahr mit 45 Mio. t 85 Prozent. Auch für die folgenden Jahre wurde ein weiterhin steigender Stahlnachfragetrend prognostiziert, und er bewahrheitete sich auch bis 1974. In diesem Jahr erzeugt die deutsche Stahlindustrie mit einer Rohstahlkapazität von 60,4 Mio. t eine Spitzenproduktion von 53,2 Mio. t. Der Auslastungsgrad lag bei 88 Prozent der angegebenen Kapazität.

Als 1973 die Weltwirtschaft vom ersten Ölpreisschock überrascht wurde und es vor allem ab 1975 in westlichen Industrieländern zu einem besonders ausgeprägten Nachfrageeinbruch kam, wurde diese Entwicklung zunächst noch als eine zyklische Bewegung betrachtet. Die Bedarfserwartungen wurden nicht grundsätzlich revidiert. Dabei spielte auch die Hoffnung, die Erdölverteuerung werde stahlintensive Investitionen für die Erzeugung von Alternativ-Energien auslösen, eine große Rolle. Im Nachlauf der Erwartungen von Anfang der siebziger Jahre wurden die Kapazitäten bis 1979 noch weiter aufgestockt. Für die Erzeugung von 46 Mio. t Rohstahl im Jahre 1979 standen daher in Deutschland fast 70 Mio. t Kapazität zur Verfügung. Das entsprach einer theoretischen Auslastung von nur noch 66 Prozent, also einer weiter geöffneten Lücke zwischen Nachfrage und Angebot.

Dabei muß man sehen, daß die Ausweitung des Angebots unter anderem auch zwangsläufige Folge der Umsetzung technischen Fortschritts war. Dazu wieder einige Zahlen: In den Hochöfen stieg die Tagesleistung von etwa 3500 t in 1960 auf mehr als 10000 t in 1980. Die Leistung eines Oxygenstahlkonverters stieg von 22000 jato im Jahre 1960 über 750000 jato im Jahre 1970 auf 1,2 Mio jato im Jahre 1980.

1979 kam der zweite Ölschock. Und was 1975 zunächst wie eine vorübergehende Konjunkturschwäche ausgesehen hatte, erwies sich nun endgültig als Trendbruch. Die Unternehmen standen damit vor einer grundlegend veränderten strategischen Lage: dauerhafte Überkapazität bei technisch kaum teilbaren Großanlagen. Hochöfen, Stahlwerke und Gießbetriebe arbeiten kontinuierlich und können nur mit hohen Kosten mit nennenswert reduzierter Kapazität gefahren werden. Daher entstehen bei Unterbeschäftigung kurzfristig zunächst nicht abbaufähige Unterbeschäftigungskosten. Abschreibungen, Zinsen, wesentliche Teile der Personalkosten, ein Teil der Energiekosten und Kosten des überbetrieblichen Bereichs verursachen steigende Stückkosten. Die bei der Investition geplante Größendegression wird aufgehoben und ins Gegenteil verkehrt.

Das sind die unternehmensbedingten Gründe.

Politische Gründe, politische Entscheidungen kamen bei den Ursachen der Krise hinzu. Nur die privaten Unternehmen waren in dieser krisenhaften Entwicklung wirklich gezwungen, auf kostendeckende Preise hinzuarbeiten. Die verstaatlichten oder unter Staatsführung stehenden Unternehmen taten dies nicht und übertrugen statt dessen mehr und mehr ihr Verlustrisiko dem Steuerzahler, und die Politik akzeptierte das. Die staatlichen Eingriffe konservierten daher nicht nur die überflüssigen Kapazitäten, sondern schädigten die Wettbewerber zusätzlich über ein deroutiertes Preisniveau.

Dies führte auch zu verstärkten Einfuhren in den deutschen Markt. Während 1974 der Anteil der Importe an der deutschen Marktversorgung bei Fertigzeugnissen noch bei 24,0 Prozent lag, mit einem Anteil der Länder außerhalb der EG von 3,7 Prozent, stieg er in der Spitze im Jahr 1983 auf über 45 Prozent, davon aus dritten Ländern allein 17,5 Prozent Punkte. Die liberale deutsche Außenhandelspraxis hatte zur Folge, daß nahezu die Hälfte der Drittlandsimporte der EG auf dem deutschen Markt ihren Absatz fand. Den deutschen Werken gingen nicht nur erhebliche Mengen verloren, die Importe zogen das Preisniveau zusätzlich nach unten. Auch dies ein politischer Grund.

Ergebnis: Eine wirtschaftliche Auszehrung der deutschen Stahlunternehmen. Ihre Eigenkapitalquote sank von mehr als 30 Prozent im Jahre 1970 auf nur noch 18 Prozent im Jahre 1983. Die Verzinsung des investierten Kapitals der Eigentümer wurde zur Ausnahme. Belegschaften mußten drastisch abgebaut werden.

Soweit der Versuch einer kurzen Schilderung der Krise der deutschen Stahlindustrie und ihrer Gründe.

IV. Probleme der Anpassung an die künftige Nachfrage

1. Stahlverbrauchserwartungen — Kapazitätsentwicklungen

Die Absatzexpectungen, der erste Gesichtspunkt, an dem sich Anpassungsentscheidungen in der deutschen Stahlindustrie auszurichten haben, müssen aus den Prognosen über die Entwicklung des Stahlverbrauchs auf dem Weltmarkt abgeleitet werden. Dabei geht es nicht um kurzfristige Einschätzungen, sondern um eine Perspektive von 10 bis 15 Jahren. Denn — wie schon verdeutlicht — für derartig lange Zeiträume wirken normalerweise Entscheidungen über Veränderungen von Kapazitätsstrukturen.

Nach Einschätzung des International Iron and Steel Institute wird in den USA mit einer nachhaltigen Verminderung des Stahlverbrauchs gerechnet. Für Europa wie auch für Japan wird allenfalls eine Stagnation vorausgesagt. Lediglich in den Schwellenländern wird eine etwas stärkere Belebung des Stahlverbrauchs zwischen 3 und 4 Prozent pro Jahr erwartet. Insgesamt wird für die westliche Welt im Durchschnitt der nächsten 10 Jahre ein Stahlbedarfszuwachs von nur 1 Prozent prognostiziert.

Die Entwicklung der Stahlkapazitäten wird diesen groben Entwicklungslinien folgen. Herr Dr. Vondran ist darauf bereits eingegangen. In den so skizzierten Entwicklungsrahmen sind alle Überlegungen und Maßnahmen zur Anpassung der Unternehmensstrukturen einzuordnen.

2. Unternehmenspolitische Ziele der Restrukturierung

Ziel der unternehmensindividuellen Anpassung an diese Angebots- und Nachfragerexpectungen ist die Wiederherstellung oder die dauerhafte Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Diese Restrukturierung von Hüttenwerken, die auf Wachstum ausgelegt waren, ist ein komplizierter, zeit- und mittelaufwendiger Prozeß. Er umfaßt eine grundlegende Überprüfung aller bisher geltenden Gesichtspunkte der Unternehmenspolitik. Dazu gehören sowohl Desinvestitions- wie Investitionsüberlegungen, nämlich unter anderen:

- Selektion qualitativ hochwertiger Produkte in einem Umfang, der die kostengünstige Produktion auf leistungsfähigen Anlagen erlaubt;
- Überprüfung des Anlagenpotentials im Hinblick auf Modernisierungsgrad, auf regionale und innerbetriebliche Standorte und auf erwartete Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Definition der stillzulegenden oder nur noch reduziert einsetzbaren Kapazitäten;
- Konzentration auf weniger, aber leistungsstärkere und kostengünstigere Aggregate.

Weiterhin stehen Maßnahmen zur Anpassung der Personalkapazität im Produktions- und Verwaltungsbereich an. Unternehmensübergreifende Maßnahmen müssen erwogen werden, wenn das eigene Potential die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit allein nicht zu gewährleisten vermag. Programmverlagerungen oder Ausgliederung und Zusammenfassung von Produktgruppen in Beteiligungsunternehmen sind in Betracht zu ziehen, um nur einige weitere Gesichtspunkte zu erwähnen.

3. Erreichter Anpassungsgrad in der deutschen Stahlindustrie

Dies alles ist natürlich nicht nur Zukunftstheorie. Die deutschen Werke haben seit Mitte der siebziger Jahre bereits beachtliche Schritte getan. Hierzu einige Zahlen:

- Im Bereich Roheisenerzeugung wurde die Zahl der Hochöfen von 76 auf 30 reduziert.
- Im Bereich Stahlerzeugung verschwand eine technologische Generation vollständig. Sämtliche 83 Siemens-Martin-Konverter und die letzten 9 Thomas-Konverter wurden stillgelegt. Anstelle von ursprünglich 47 Oxygen-Konvertern sind heute noch 33 Aggregate im Einsatz. Auf der anderen Seite erhöhte sich die Zahl der Elektroöfen im Zuge des Trends einerseits zu höherwertigen Qualitäten, andererseits zu Ministahlwerken von 52 auf 66 Einheiten.
- Erhebliche Rationalisierungseffekte wurden durch Einsatz von Stranggieß-Anlagen erzielt. In der Bundesrepublik werden inzwischen rund 80 Prozent des Rohstahls über Stranggieß-Anlagen vergossen. Der entsprechende Anteil im Durchschnitt der Welt liegt bei nur rund 40 Prozent. Die Zahl der Stranggieß-Anlagen für Knüppel und Blöcke erhöhte sich von 14 auf 25, für Brammen von 10 auf 20.
- Entsprechend wurden im Walzwerksbereich 14 von 29 schweren Block-Brammenstraßen stillgelegt. Darüber hinaus wurden insbesondere Anlagen für die Erzeugung von Profilstahl in starkem Umfang abgebaut: nämlich 16 Trägerstraßen von 35, 5 Drahtstraßen von 12.
- Im Bereich Flacherzeugnisse wurde die Zahl der Grobblechstraßen von 10 auf 6 vermindert.

Im Zuge all dieser Maßnahmen ist die Warmwalzkapazität um 16 Mio. Tonnen auf 42 Mio. Tonnen vermindert worden. Gleichzeitig ist das Produktionsprogramm gestrafft und auf zukunftssträchtige Bereiche und höhere Qualitäten ausgerichtet worden. Auch hierzu einige Zahlen:

- An dem Rückgang der gesamten Walzstahlkapazität seit 1974 um fast 30 Prozent war der weniger chancenreiche Profilstahl mehr als doppelt so stark beteiligt wie der Flachstahl.

- Im Bereich der Flachstahlerzeugung hat der Anteil der Feinbleche um 8 Prozent zugenommen, der von Warmbreitband und Breitflachstahl ist kaum gestiegen, der von Grobblech und Mittelblech ist gesunken.

In diesen Produktgruppenverlagerungen kommt der Trend zu sogenannten ‚intelligenteren‘ Produkten zum Ausdruck.

Die deutschen Stahlunternehmen mußten schließlich auch ihren Personalstand und ihre innere Struktur anpassen:

- Während es 1974 im Montanbereich noch 230 000 Beschäftigte in deutschen Hüttenwerken gab, waren es 1984 nur noch 152 000. Das sind 34 Prozent weniger. Der Abbau wird noch weitergehen.
- Hinzu kamen Standortverlagerungen, Anlagenkonzentrationen sowie Kooperationen verschiedener Art zum Zwecke von Leistungssteigerungen und Kosteneinsparungen. Auch hier ist das Resultat eindrucksvoll: 1974 erzeugten noch 20 selbständige Gesellschaften 80 Prozent der gesamten Rohstahlproduktion von rund 53 Mio. t in der Bundesrepublik. Heute wird dieser Anteil von sieben Unternehmensgruppen erbracht.

Ende 1983 hat das Konzept der Stahlmoderatoren einen Weg gewiesen mit dem Ziel, das Rationalisierungspotential der deutschen Stahlindustrie zu maximieren, die zukünftigen Investitionen zu optimieren, die Erhaltung möglichst sicherer Arbeitsplätze zu gewährleisten und die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu minimieren. Allerdings konnten bisher weder dieses Konzept noch andere in Erwägung gezogene Zusammenschlüsse realisiert werden. Finanzwirtschaftliche, aber auch regional- und sozialpolitische Gründe waren maßgebliche Hemmnisse. Auch in der Bundesrepublik mußten die Unternehmen die Erfahrung machen, daß eine umfassende Umstrukturierung nach wirtschaftlichen Prioritäten auf erhebliche Widerstände stoßen kann; nicht nur in der Politik und bei den Gewerkschaften, sondern auch in der Wissenschaft; dabei meine ich einige höchst problematische Erwägungen der Monopolkommission. So waren schließlich die Unternehmen der deutschen Stahlindustrie im wesentlichen gezwungen, jeweils für sich Konzepte zur Umstrukturierung zu erstellen und durchzuführen.

4. Subventionen schränken Anpassungserfolge ein

Die skizzierten schmerzhaften Einschnitte in ihre personelle, finanzielle und technische Substanz haben die deutschen Unternehmen — mit der Ausnahme Arbed Saarstahl — viele Jahre hinweg ohne nennenswerte öffentliche Hilfen verkraften müssen. Voraussetzung für die Ernte der Anpassungsoffer wäre jedoch gewesen, daß sich auch die Konkurrenten in den anderen EG-Ländern in gleicher Weise verhalten hätten oder aus dem Wettbewerb wegen Wettbewerbsunfähigkeit ausgeschieden wären. Das jedoch war nicht der Fall. Vielmehr nahm der retardierende und konservierende Einfluß der Regierungen in der zweiten

Hälfte der siebziger Jahre überhand. Unternehmensführung wurde dort vorrangig in den Dienst staatlicher Beschäftigungspolitik gestellt, dies mit den scheinbar unerschöpflichen Quellen der öffentlichen Haushalte.

Die Beihilfen flossen in vielfältiger Form, sie wurden jedoch nur teilweise für die notwendigen Restrukturierungsmaßnahmen verwendet. Statt die Verlustquellen aus chronischer Unterbeschäftigung in den Unternehmen zu beseitigen, das heißt Kapazitäten stillzusetzen, wurden Unterbeschäftigungskosten mit Geldern der Steuerzahler ausgeglichen.

Die Vorschriften des EG-Vertrages und später die marktregulierenden Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements der EG-Kommission in Verbindung mit dem Subventionskodex haben nicht verhindert, daß in der Zeit von 1975 bis 1979 rund 25 Mrd. DM an öffentlichen Beihilfen an die mit den deutschen Unternehmen konkurrierenden Werke gezahlt wurden und daß für den Zeitraum von 1980 bis 1985 weitere rund 68 Mrd. DM von der EG-Kommission genehmigt wurden. Hiervon sind bis Herbst 1984 45,3 Mrd. geflossen. Diese in den letzten 10 Jahren gewährten öffentlichen Mittel sind nachweisbar zu einem großen Teil zum Ausgleich von Verlusten verwendet worden und haben eine Angebotspolitik zu nicht kostendeckenden Preisen gestützt. Nicht ohne Grund liegt das Preisniveau in Europa so deutlich unter dem in Japan und in den USA.

Da Ende 1984 von Frankreich, Italien, Belgien und Luxemburg zusätzliche Mittel in Höhe von 9,7 Mrd. beantragt worden sind, würden im Falle ihrer Genehmigung zusammen mit dem Rest von noch freizugebenden 22,4 Mrd. bis zum Ende 1985 noch rund 32 Mrd. DM an die Konkurrenzunternehmen der deutschen Stahlindustrie gezahlt werden.

Für die deutschen Unternehmen enthält der Beihilferahmen im betrachteten Zeitraum von 1980 bis 1985 lediglich 9,89 Mrd. DM, von denen erst 6,79 Mrd. DM freigegeben worden sind. Davon entfällt nahezu die Hälfte auf ein einziges Unternehmen, Arbed Saarstahl. Ein beachtlicher Teil des von der EG-Kommission Mitte 1983 genehmigten Beihilfevolumens wird nach dem bisherigen Strukturprogramm der Bundesregierung nicht voll gezahlt werden.

Bezieht man die von 1980 bis 1985 gewährten Beihilfen auf die Tonne Walzstahlproduktion (Produktionsniveau der Jahre 1980 bis 1982), so beträgt der Beihilfesatz im Durchschnitt für Finsider 330 DM/t, für Cockerill-Sambre 305 DM/t und für Usinor-Sacilor 190 DM/t. Dagegen fallen die rund 30 DM/t in der Bundesrepublik Deutschland (ohne Arbed Saarstahl, dort 185 DM/t) kaum ins Gewicht. Sie sind im übrigen auch noch sehr unterschiedlich verteilt worden und erreichen beispielsweise bei Thyssen nur etwas mehr als 10 DM/t. Allein die von den oben genannten 4 Ländern für 1985 zusätzlich beantragten Mittel in Höhe von 9,73 Mrd. würden, bezogen auf die erwartete Produktion dieses Jahres, einen Beihilfesatz von 575 DM/t Walzstahl ergeben. Der gegenwärtig im Markt erzielbare Durchschnittserlös liegt bei etwa 900 DM/t Walzstahl. Hier liegt ein zentrales Problem unserer Anpassungsproblematik.

5. Ungleiche Auflagen bei der Anpassung durch Kapazitätsabbau

Die Bundesregierung hat seinerzeit mit der Unterzeichnung des Subventionskodex zugestimmt, daß nationale Beihilfen trotz des Subventionsverbots gemäß Art. 4 EGKS-Vertrag zur Bewältigung der Umstrukturierung der Stahlindustrie gezahlt werden dürfen. Diese Ausnahmeregelung war zeitlich befristet und verlangte eine Degression der Beihilfen. Sie enthält zudem strenge Bedingungen für einen Kapazitätsabbau und für Umstrukturierungen insgesamt. Die unterschiedliche Subventionsintensität in den EG-Ländern sollte nach den Entscheidungen im Ministerrat bei den Kapazitätsauflagen berücksichtigt werden.

Tatsächlich ist dieser Gesichtspunkt nur höchst unzureichend berücksichtigt worden. Das zeigen die Beihilfeentscheidungen vom 29. 6. 1983, in denen die Europäische Kommission die den einzelnen Ländern für den Zeitraum 1980 bis 1985 bewilligten Beihilfen mit Auflagen zur Kapazitätsstillegung verknüpft. Danach soll das gesamte Subventionsvolumen aller EG-Länder von rund 79 Mrd. DM zu einem Nettoabbau von etwa 27 Mio. t Warmwalzkapazität führen, das sind ungefähr 338 000 t je 1 Mrd. DM.

Die von der Bundesrepublik geforderte Netto-Stillegung von rund 6 Mio. t beträgt, bezogen auf die notifizierten, also nicht auf die tatsächlich vorgesehenen Beihilfen, 592 000 t je 1 Mrd. DM, also 75 Prozent mehr als der Durchschnitt in der EG. Hätte die EG-Kommission die für Deutschland berechnete Relation zwischen Beihilfevolumen und Stillegungsforderung auf Belgien, Frankreich, Großbritannien und Italien übertragen, so hätten sie diesen Ländern mindestens doppelt so hohe Stillegungsauflagen machen müssen. Noch größer wird die Diskrepanz, wenn man berücksichtigt, daß — wie erwähnt und anders als in den anderen EG-Ländern — den deutschen Unternehmen nur ein Teil der notifizierten Beihilfen tatsächlich zur Verfügung steht. Legt man die daraus resultierende Relation für die Bundesrepublik auch für die anderen Länder zugrunde, so müßten diese drei- bis viermal so viel an Produktionspotential stillegen, wie ihnen die EG-Kommission auferlegt hat.

Mit regionalen und sozialen Gesichtspunkten begründet die EG-Kommission ihre Weigerung, die Auflagen zum Kapazitätsabbau nach der Höhe der Subventionen und den Erfordernissen der Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Rentabilität zu bemessen. Hierdurch werden gegen die Grundsätze des Art. 2 des EGKS-Vertrages Standortgarantien gewährt. Die Leistungskraft der deutschen und der gesamten europäischen Stahlindustrie wird hierdurch geschwächt.

6. Ausgleich für subventionsbedingte Nachteile

Die Bundesregierung hat seit Mitte 1984 auch auf europäischer Ebene sehr klar zum Ausdruck gebracht, daß der Kurs der europäischen Stahlpolitik wichtiger Korrekturen bedarf, um die Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten

der deutschen Stahlindustrie zu beenden und um unsere Anpassungsmaßnahmen nicht ad absurdum zu führen. Die deutsche Stahlindustrie erwartet deshalb, daß sich die Bundesregierung den Anträgen von Belgien, Frankreich und Italien auf zusätzliche öffentliche Mittel in Höhe von über 9 Mrd. DM entgegenstellt. Sollten die zusätzlichen Beihilfen trotzdem unvermeidbar sein, so wird die Bundesregierung einen vollen Ausgleich des der deutschen Stahlindustrie hierdurch zusätzlich entstehenden Wettbewerbsnachteils fordern. Hierüber besteht zwischen Regierung und Industrie Einvernehmen.

Für den Ausgleich kommen zwei Alternativen in Betracht:

- Die Subventionsempfänger legen zusätzliche Kapazitäten still. Gemessen an der Stilllegungsleistung der deutschen Stahlindustrie wären danach je Milliarde zusätzlicher Beihilfen mindestens 600 000 t Warmwalzkapazität abzubauen. Damit würde die europäische Stahlindustrie ihrem Ziel, die Überkapazität völlig abzubauen, wesentlich näherkommen.
- Die deutschen und andere nicht zusätzlich subventionierte Unternehmen erhalten je Milliarde DM zusätzlicher Subventionen zusätzliche Produktions- und Lieferquoten in Höhe von 0,475 Mio. t Walzstahl für die Zeit von drei Jahren. Der Subventionsnachteil würde durch höhere Beschäftigung und zusätzliche Deckungsbeiträge — auf dieser Basis ist die Zahl errechnet — ausgeglichen werden.

7. Ausblick auf 1990

Ein Wort zum Ausblick auf 1990. Die von den deutschen Unternehmen in den vergangenen 10 Jahren realisierte Anpassungsstrategie war und ist darauf ausgerichtet, auch zukünftig in Deutschland eine international wettbewerbsfähige Stahlindustrie aufrechtzuerhalten. Nur eine eigene Stahlbasis gewährleistet der deutschen stahlverarbeitenden Industrie eine bedarfsgerechte Versorgung und sichert ihr die starke Position im Weltmarkt. Jahrzehntelange enge Beziehungen zu den Abnehmern gewährleisten gleichmäßige Werkstoffqualität, termingerechte Lieferungen und — bei unverzerrten Wettbewerbsbedingungen — dank leistungsfähiger Technik auch angemessene Beschaffungspreise.

Alle gegenwärtigen und zukünftigen Bemühungen, unsere Leistungsfähigkeit zu erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, können jedoch vor allem nach den substanzverzehrenden Jahren der Anpassung nur zum Ziele führen, wenn die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen stimmen.

Die deutsche Stahlindustrie hat hier eine eindeutige Position bezogen und gegenüber der Bundesregierung und in der Öffentlichkeit unmißverständlich vertreten. Der Montanvertrag muß wieder die Grundregel für den Stahlmarkt in Europa sein. Der Subventionskodex darf nach 1985 nicht verlängert werden.

Die europäischen Stahlmarktprobleme können nur dann dauerhaft überwunden werden, wenn die Politik darauf verzichtet, durch Subventionen und

Quotenregelungen in das Marktgeschehen einzugreifen. Diese können notwendige Umstrukturierungen zwar verzögern, aber nicht aufhalten. Die Politik muß sich darauf beschränken, marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu setzen.

Der Weg dorthin scheint noch weit. Die deutsche Stahlindustrie ist willens und bereit, ihn zu gehen. Sie sieht nach Abschluß des noch laufenden Anpassungsprozesses eine gute Chance, im fairen Wettbewerb in der europäischen Stahlindustrie erfolgreich bestehen zu können.

Schwerpunkte der Diskussion

Lenel:

Mich interessiert die von Ihnen wieder genannte Rationalisierung durch die gescheiterte Fusion Krupp-Thyssen. Ich würde gerne wissen, welche sicheren Rationalisierungsvorteile Sie sehen, und wollte fragen, ob nicht auch die Gefahr bestand, daß man sich dabei vorkalkulatorisch Rationalisierungsvorteile ausrechnete, die gar nicht immer zu verwirklichen sind.

Kriwet:

Im Fall der Fusion Krupp-Thyssen haben wir zunächst bei der Addition der Ausgangsmengen angenommen, daß wir im Fusionsfalle auf der Qualitäts- und Massenstahlseite nur 1,9 behalten würden statt der Ausgangsmenge 1 und 1 = 2. Auf der Edelstahlseite haben wir nur 1,8 erwartet, weil ein fusioniertes Edelstahlunternehmen einen relativ hohen Marktanteil gehabt hätte. Wir waren von der sicher richtigen Annahme ausgegangen, daß ein hoher Marktanteil nicht voll zu verteidigen wäre, weil der Kunde eine natürliche Neigung hat, zumindest eine zweite Lieferquelle heranzuziehen. Dies war die erste Annahme. Die zweite Annahme, und daraus resultierte im wesentlichen der Rationalisierungsgewinn von 35,— DM/t: Beide Unternehmen verfügten über Aggregate, deren Vollauslastung wegen des Quotensystems nicht möglich war, die aber wegen ihrer technischen Unteilbarkeit auch nicht teilweise geschlossen werden konnten. Man hätte bei einer Fusion von zwei Anlagen — ich vereinfache das jetzt —, die beide zur Hälfte ausgelastet waren, eine Anlage stilllegen und die andere zu 100 Prozent auslasten können. Gleichzeitig hätten wir den gesamten Verwaltungsbereich, Verkauf, Buchhaltung, Rechtsabteilung, also den gesamten überbetrieblichen Bereich auf ein Unternehmen konzentrieren und damit praktisch halbieren können. Damit wäre ein beachtlicher Rationalisierungseffekt im überbetrieblichen Bereich auf der Personalseite entstanden. Und drittens hätten wir im gesamten Forschungs- und Entwicklungsbereich und natürlich auch auf der Investitionsseite Kosten gespart. Dies waren die drei Elemente, die zu den erwähnten 35,— DM/t geführt haben.

Lenel:

Mit Ausnahme des erstgenannten Vorteils sind dies also alles „wastes of competition“?

Kriwet:

Wenn Sie das so definieren wollen, kann ich damit leben. Was ich darüber denke, habe ich ja in meinem Vortrag gesagt, zu welchen Dingen wir in

Deutschland gezwungen waren, uns der Subventionen zu erwehren. Das ist der Hintergrund.

Lenel:

Also ohne Subventionen hätten Sie das nicht für gut gehalten?

Kriwet:

Ich wäre nicht auf die Idee gekommen, in einer normalen Wettbewerbssituation — ich spreche jetzt für Thyssen, nicht für Krupp — mit Krupp zu fusionieren. Es sollte ja kein Quotenkauf sein.

Hoppmann:

Den Rationalisierungseffekt führen Sie wohl darauf zurück, daß Sie wegen der Quote sozusagen auf *eine* Anlage gehen konnten. Ohne die Quotierung wäre das Problem mit der Fusionierung für Sie gar nicht entstanden?

Kriwet:

Ja, ich hätte im Wettbewerb meine eigene Anlage auslasten können. Wegen des bestehenden Quotensystems war dies aber unter den obwaltenden Umständen nicht möglich.

Hoppmann:

Dazu eine ergänzende Frage. Sie haben am Schluß gesagt: „Wenn alles so weiterläuft, dann verlangen wir zumindest, daß die Quotierung weiter bestehen bleibt.“ Aber Sie haben dazu bemerkt, daß dann die Quoten gekauft werden können. Können sie bis jetzt nicht gekauft werden? Müssen Sie jetzt fusionieren, um Quoten zu bekommen?

Kriwet:

Das einzig wirklich marktwirtschaftliche Element beim Stahl ist noch der Quotenhandel. Dieser ist weit gefächert. Um das an einem Beispiel zu verdeutlichen: Das Quotenvolumen unseres Hauses beträgt zur Zeit etwa 1,5 Mio. t im Quartal. Wir haben im 4. Quartal 1985 120 000 t, also immerhin fast 10 Prozent unserer Quotenmenge, gekauft, getauscht, verkauft, im Saldo jedenfalls gekauft.

Hoppmann:

Es sind also Fusionsprozesse wegen der Quotierung nicht notwendig? Aber offenbar in diesem Beispiel bei Krupp doch. Das ist wohl ein anderer Fall gewesen?

Kriwet:

Sie müssen natürlich jemanden finden, der bereit ist, passende Quoten zu verkaufen. Das ist vielfach nicht der Fall.

Woll:

Woher stammen die Quoten? Sind die auf Wunsch der Industrie eingeführt worden?

Kriwet:

Das führt in die Geschichte zurück. Auch in das Jahr 1972, als Sie in diesem Kreis über eine ähnliche Problematik diskutiert haben: Auch die Rationalisierungsgruppe oder die Walzstahlkontore sahen eine Begrenzung der Lieferströme vor, was eine etwas feinere Umschreibung des Wortes Quote ist. Quoten- oder quotenähnliche Regelungen haben in der Stahlindustrie eine lange Geschichte, vielleicht mit Ausnahme des Zeitraums zwischen 1945 und 1965. Bei einem austauschbaren Produkt wie Stahl ist das nicht verwunderlich.

Gröner:

Häufig hört man das Argument, die öffentliche Hand müsse die deutsche Stahlindustrie finanziell unterstützen, weil die ausländischen Stahlunternehmen Subventionen erhielten. Der internationale Subventionswettbewerb erzwingt gleichsam nationale staatliche Hilfen. Aus ökonomischer Sicht läßt sich hierfür allerdings kaum eine Begründung finden. Folgendes muß man nämlich bedenken:

Erstens verbessern ausländische Subventionen die Terms of Trade des Inlandes. Das Inland erfährt durch die vollständige oder teilweise Überwälzung der ausländischen Subventionen, was einem Einkommenstransfer gleichkommt, eine Verbesserung seiner realen Position. Rennt das Inland im Subventionswettbewerb mit, findet diese Einkommensübertragung nicht statt. Warum sollte man auf diese ausländischen ‚Geschenke‘ verzichten? Man müßte diese Geschenke nur dann ausschlagen, also Ausgleichszahlungen leisten, wenn die Gefahr drohen sollte, daß die Subventionen die ausländischen Anbieter in eine marktbeherrschende Stellung brächten und dann die Entwicklung der Terms of Trade umschlagen könnte. Auf dem Weltstahlmarkt gibt es jedoch keine Anzeichen dafür, daß eine derart marktmächtige Stellung entstehen könnte.

Zweitens muß man für den inneregemeinschaftlichen Stahlmarkt die Subventionen immer im Zusammenhang mit den festen, aber meist mehr oder weniger verzerrten Wechselkursen des EWS sehen. Bei einer überbewerteten Währung können Subventionen die Wechselkursverzerrungen ausgleichen und man könnte sie als eine vorweggenommene sektorbezogene Abwertung auffassen. Dann müßten diese staatlichen Hilfen bei der Wechselkursanpassung freilich tatsächlich wieder entfallen.

Lenel:

Kursänderungen würden den Franzosen aber keinerlei Vorteile bringen; denn sie könnten ja den Dollar nicht billiger einkaufen und ihre Dollars würden auch nicht billiger werden. Eine Veränderung gibt es allein im Verhältnis zwischen D-Mark und französischem Franc.

Kriwet:

Ja, aber gerade, wenn sich nur die Parität DM / Franc verändert, gibt es einen Kostenvorteil beim Import für die deutschen Hütten. Gerade in dem Fall.

Im übrigen ist dies kein stahlspezifisches Thema, sondern ein volkswirtschaftliches Thema. Es wird ja nicht nur der Stahlfranc abgewertet, sondern es wird der französische Franc abgewertet. Dann muß die ganze deutsche Industrie mit dem Problem fertig werden.

Kantzenbach:

Es ist nicht einsichtig, wieso ein Wettbewerbsnachteil der deutschen Stahlindustrie gegenüber der französischen nur dann ein Wettbewerbsnachteil sein soll, wenn er auf die Stahlindustrie beschränkt ist und kein Wettbewerbsnachteil mehr sein soll, wenn er die gesamte Volkswirtschaft betrifft. Das ist rechtlich etwas anderes, das ist von der Intention etwas anderes, aber von der Wirkung genau das gleiche.

Kriwet:

In der theoretischen Beschreibung mögen Sie recht haben. Trotzdem bleibt meine praktische Antwort darauf ein Nein. Wir trauen uns zu — dies ist ein Thema unserer Wettbewerbsfähigkeit —, in einer solchen Situation mit dem Abwertungsproblem fertig zu werden, genauso gut wie die Automobilindustrie damit fertig wird. Was wir nicht können, ist anzutreten gegen stahlspezifische Probleme, die nichts mit volkswirtschaftlichen Gesamtdaten zu tun haben. Dies ist aber das Problem, dem wir im Augenblick gegenüberstehen. Als Beispiel für unsere Haltung nenne ich die Abwertung der schwedischen Krone vor zwei Jahren. Sie werden niemanden in der deutschen Stahlindustrie gehört haben, der dagegen protestiert hat, obwohl der Effekt natürlich der gleiche war.

Woll:

Meine Frage betrifft denselben Komplex. Ich gewinne den Eindruck, daß Sie auf folgendes abheben: In einem Fall haben wir es mit einem Eingriff der Wirtschaftspolitik zu tun; da werden Subventionen gezahlt. Im anderen Fall haben wir es mit einer wirtschaftlichen Entwicklung zu tun, die alle trifft. In diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, daß Abweichungen des realen Wechselkurses vom nominalen, die sich bei einem übernationalen Preisdifferential und bei konstanten Wechselkursen in der EG ergeben, auch

Ausfluß politischer Entscheidungen sind. Wir sollten die Wechselkursentwicklung also nicht bloß als eine wirtschaftliche Entwicklung betrachten, auf die man sich dann einfach einzustellen hat.

Kriwet:

Ich will noch mal versuchen, meine Position deutlich zu machen. Eine Veränderung des Wechselkurses wirkt auf die Volkswirtschaft und nicht auf eine einzelne Branche. Das ist der erste wesentliche Unterschied. Der zweite: Nach Ihrer These ist die Veränderung oder die Nichtveränderung des Wechselkurses ebenfalls eine politische Maßnahme und damit den Subventionen gleichzustellen. Nach dieser Theorie müßte ich dann beispielsweise auch einen Lohnstopp den Subventionen gleichstellen. Denn auch ein Lohnstopp ist eine politisch induzierte Veränderung der Kostenstrukturen. Das würde ich jedoch nicht tun. Ich würde mich immer nur wehren, wenn ein auf eine Branche gerichteter Eingriff der öffentlichen Hand zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Wenn Wettbewerbsverzerrungen zwischen Volkswirtschaften geschaffen werden, dann leiden einzelne Branchen unter diesen Wettbewerbsverzerrungen zwar unterschiedlich stark. Eine spezielle Forderung für die Stahlindustrie würde ich daraus jedoch nicht ableiten. Ich sehe in der Tat einen qualitativen Unterschied darin, ob Entscheidungen für die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit getroffen werden oder für einzelne Branchen.

Bünnagel:

Ich möchte das Problem der Auf- und Abwertungen noch einmal aufgreifen. Man muß bedenken, daß in Frankreich heute ein Binnenpreisniveau auf dem Stahlmarkt besteht, das ein Verlustpreisniveau ist. Das heißt, zunächst einmal müßten die Binnenpreise in Frankreich deutlich erhöht werden, damit die französische Stahlindustrie zu kostendeckenden Preisen kommt und Gewinne machen kann. Die Subventionen sind ja deswegen notwendig, weil in Frankreich keine kostendeckenden Preise erzielt werden. Der gedankliche Ansatz muß meiner Meinung nach also bei der Binnensituation in Frankreich anfangen. Bei einem kostendeckenden Preisniveau dort bestände natürlich für das eben vorgetragene Abwertungs-/Aufwertungsbeispiel und für die Relationen, die sich dann ergeben, ein ganz anderes Ausgangsniveau. Dann würde sich auch für die deutsche Stahlindustrie und für den Wettbewerb die Problematik der Aufwertungen und Abwertungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und damit des EWS relativieren. Die Währungsparitäten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft haben aber auch gewichtige politische Implikationen. Die Abwertungskandidaten verwenden sehr große Anstrengungen darauf, daß die Bundesrepublik möglichst viel von diesem Abwertungsbedarf über eine Aufwertung der D-Mark auffängt. Denn — so wird in den Abwertungsländern politisch argumentiert — wir haben ja in Frankreich oder in Italien gar keinen Abwertungsbedarf, sondern die Bundesrepublik hat eine so gute Politik gemacht, daß sie einen Aufwertungsbedarf hat. Das ist seit 1982 praktisch

zweimal so geschehen. Die Abwertungsländer versuchen also, Anpassungen der Binnenpreisrelationen zur Kostendeckung möglichst niedrig zu halten und die Bundesrepublik zu Erlöseinbußen zu zwingen.

Schließlich noch eine Bemerkung zu der ‚Geschenkthese‘ subventionierter Produkte des Auslands: Diese Geschenkthese unterstellt, wenn man sie für die gegebene ökonomische Situation in der Europäischen Gemeinschaft zu Ende denkt, daß man darauf verzichtet, die wettbewerbsfähigsten Anbieter, die mit den günstigsten Kosten und mit der besten Produktivität im Markt sind und diesen Wettbewerb ohne Subventionen auch durchstehen können, zu verteidigen; sie haben also zu verschwinden. Das ist die wissenschaftliche Ausgangskonstellation, die wir in Europa haben.

Dies hat ökonomische Konsequenzen, keineswegs nur zugunsten der deutschen Stahlverbraucher. Der deutsche Stahlverbraucher bekommt zwar den subventionierten Stahl billiger; in der übrigen Europäischen Gemeinschaft wird Stahl relativ unproduktiver, also relativ teurer produziert. In diesen Ländern wird durch Subventionen die gesamtwirtschaftliche Produktivität vermindert, also auch die Kaufkraft des internen Kreislaufes benachteiligt. Dann kommen die deutschen Anbieter und bieten ihre Produkte, die den relativ billigen ‚geschenkten‘ Stahl enthalten, in Frankreich auf einem intern geschwächten Markt an. Was ist die Konsequenz in der zweiten Runde? Die Automobilindustrie beispielsweise muß in Frankreich massiv subventioniert werden und es wird nicht lange dauern, daß aus Frankreich ein massiver Gegendruck gegen den Import von den so guten und billigen deutschen Autos kommen wird. Das heißt also, bei der Geschenkthese bitte ich dringend daran zu denken, daß die ökonomischen Prozesse in mehreren Runden ablaufen.

Gröner:

Ich habe doch nicht behauptet, daß die Subventionen keine Ressourcenverschwendung bedeuten, daß das also aufs Gesamte gesehen keine schlechtere wirtschaftliche Situation darstellt. Ich habe nur gesagt, für Deutschland ist die wirtschaftliche Situation bei Verzicht auf Subventionen insgesamt günstiger.

Kriwet:

Theoretisch ist das nicht zu bestreiten.

Hamm:

Herr Ulrich hat eine ganze Reihe von Gründen genannt, die für Kompensationszahlungen des Staates an die Stahlindustrie verantwortlich waren. Er hat unter anderem auf die Erschwerung von Personalentlassungen verwiesen, auf die unterschiedliche Finanzierung und die Zinsbelastung. Der Wechselkurs war ein weiterer Punkt. Wenn man die Wechselkursverzerrungen als Argument für staatliche Ausgleichszahlungen anerkennen würde, dann würde die Beseitigung der Wechselkursverzerrung auf der einen Seite und die Kürzung der Subventio-

nen auf der anderen Seite das Phänomen der Kompensationszahlung nicht vollständig beseitigen. Infolgedessen bliebe die Situation zwischen der französischen und der deutschen Industrie genauso wie vorher. Das, was Herr Kriwet dazu gesagt hat, ist von sehr großer Bedeutung. Eigentlich müßte man den Posten Wechselkursverzerrungen aus der Liste der Tatbestände, die zu staatlichen Kompensationszahlungen führen, ausklammern. Denn die Konsequenz wäre, daß auf allen export- oder importorientierten Märkten in Frankreich diese Ausgleichszahlungen zu bezahlen wären. Das ist aber nicht der Fall. Infolgedessen bleibt nur der Schluß, eine Industrie wird diese Verzerrung des Wechselkurses, beispielsweise als Folge von Kapitalverkehrskontrollen des französischen Staates, hinnehmen müssen. Das ist in der Tat ein politisch bedingter Nachteil, der aber kein Grund ist für Kompensationszahlungen. Es bleibt also dann aus der Liste von Herrn Ulrich zwar noch einiges übrig für Kompensationszahlungen. Aber das Stichwort Wechselkursverzerrungen wäre aus der Liste der zu kompensierenden Tatbestände zu streichen.

Ulrich:

Was ich meinte, als ich die Wechselkurse in diesem Zusammenhang erwähnte, entsprach folgender Analyse:

1. Ich gehe davon aus, daß das ‚führende‘ Marktpreisniveau für Stahl in der EG das Niveau der deutschen Produzenten ist. Normalerweise, um der Logik des heutigen EG-Systems gerecht zu werden, sollten die Preise der anderen EG-Produzenten zu jeder Zeit auf dem deutschen Niveau liegen, sowohl in offiziellen als in realen Werten. In dieser Hypothese bestünden keine Verzerrungen.

2. In der Praxis ist dies aber nicht der Fall. Infolge der andauernden Inflationsdifferenz befinden sich die französischen Werke in einer Lage, in der ihre Kosten schneller steigen als die der deutschen Anbieter, während ihre aufgrund eines offiziell stabilisierten Wechselkurses festgelegten Verkaufspreise real niedriger bleiben als die der Deutschen.

3. Wenn nach einer mehr oder weniger langen Zeitspanne eine Wechselkursveränderung FrF/DM eintritt, werden die französischen Stahlpreise aus nationalwirtschaftlichen Gründen nicht sofort um den entsprechenden Prozentsatz erhöht; diese Erhöhung wird schrittweise in größeren Zeitabständen vorgenommen. Diese Verzögerung führt auch wieder zu einem Ertragsverlust für die französischen Werke.

Aus diesen Gründen bestehe ich auf der Behauptung, daß das Inflationsgefälle faktisch einen bedeutsamen Faktor finanzieller Verzerrung darstellt, dessen Kompensation nicht einer Subvention gleichgestellt werden kann.

Vondran:

Zu diesem Thema gibt es eine rechtliche Betrachtung, die Sie kennen sollten. Es gibt einen aktuellen Fall von Kompensationszahlung als Ausgleich für eine

Wechselkursverzerrung. Er ist im Augenblick vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig. Das Beispiel verdanken wir den Italienern. Die Italiener sagen, die Lira sei künstlich schwach gegenüber dem Dollar. Deshalb hätten sie zuviel für die Einfuhr von Schrott zu zahlen. Den betroffenen Stahlwerken müsse deshalb eine Subvention gewährt werden. Ein makroökonomisches Phänomen, schwache Lira — starker Dollar, mikroökonomisch durch eine Ausgleichszahlung zu lösen, ist jedoch rechtswidrig. Das hat die EG-Kommission wissen lassen. Allerdings hat sie dann nichts gegen die Subventionen unternommen. Weil sie nicht gehandelt hat, haben wir ihr jetzt eine Klage zugestellt. Bald haben Sie das Vergnügen, das, was Sie jetzt hier miteinander ökonomisch betrachten, auch rechtlich gewürdigt zu sehen.

Kantzenbach:

Ich habe eine Frage zu den Verlustpreisen in Frankreich. Ich habe die Vorstellung, daß das Preisniveau in Frankreich im Verhältnis zum Wechselkurs höher ist als in der Bundesrepublik. Darüber ist ja eben diskutiert worden. Wenn das der Fall ist, und wir haben gleichzeitig ein einheitliches Preisniveau mit den offiziellen Umrechnungskursen für Stahlerzeugnisse wegen des Gemeinsamen Marktes der Stahlindustrie, dann ergibt sich mehr oder weniger zwangsläufig, daß die Gewinnmarge in Frankreich geringer sein muß als in Deutschland. Ist das falsch?

Ulrich:

Wenn mit dem Begriff ‚Preisniveau in Frankreich‘ das allgemeine Preisniveau gemeint ist, stimme ich der Schlußfolgerung völlig zu. Die Gewinnmarge der französischen Stahlindustrie ist in den meisten Fällen niedriger als die der deutschen.

Kriwet:

Ich habe den Eindruck, daß Herr Ulrich nicht ganz präzise verstanden worden ist und darf das Thema noch einmal aufnehmen. Die Europäische Kommission setzt von Zeit zu Zeit veränderte Mindestpreise fest, die, über den ECU gerechnet, in allen Ländern der Gemeinschaft identisch sind. Dann tritt der Abwertungsfall ein. Am selben Tag müßte, wie über den ECU gerechnet, der französische Stahlpreis um beispielsweise 100 FrF erhöht werden. Die französische Stahlindustrie, mit oder ohne Druck der Regierung, das kann ich als Außenstehender nicht beurteilen, hat es bisher nicht einmal fertiggebracht, diesen Schritt auch tatsächlich zu vollziehen. Sie hat drei Monate, sechs Monate dazu gebraucht. Ich glaube, das ist das, was Herr Ulrich meinte: Hier sind der französischen Stahlindustrie durch Abwertungen Verluste entstanden, die nicht auf ihr Konto genommen werden dürften. Im Normalfall existieren gleiche Stahlpreise in Deutschland und Frankreich, jedenfalls in der Theorie.

Kantzenbach:

Besteht sie im Augenblick *de facto*? Ist der Nachholbedarf gedeckt?

Kriwet:

Im Augenblick haben wir in der Theorie gleiche Stahlpreise, aber Mindestpreis und Erzielung des Mindestpreises sind zwei ganz unterschiedliche Tatbestände. Und in der Tat hat die französische Stahlindustrie einen Nachholbedarf in der tatsächlichen Erzielung der Mindestpreise. Dies ist ein Thema, Herr Ulrich, an dem ich einfach festhalten muß. Auch aus meiner eigenen Erfahrung als Verkäufer muß ich feststellen, daß die Bereitschaft zur Durchsetzung von Preiserhöhungen in Frankreich oder in Italien deutlich geringer entwickelt ist als in Deutschland. Wir haben, soweit ich mich erinnern kann — und ich bin in diesem Geschäft seit 1966 —, noch niemals den Tatbestand gehabt, daß der tatsächliche Marktpreis in Frankreich höher lag als in Deutschland.

Zohlnhöfer:

Ich kann der Auffassung nicht zustimmen, daß die Auswirkungen einer Abwertung für einen Industriesektor mit den Effekten vergleichbar sind, die mit einer Subvention verbunden sind; denn die Subvention beeinflusst die relativen Preise, während die Abwertung oder Aufwertung die *terms of trade* verändert und daher praktisch ganz andere Wirkungen hat.

Heuß:

Ich betone nochmals: Ich spreche nicht von volkswirtschaftlichen Effekten, sondern von der Konkurrenzlage der deutschen gegenüber der französischen Stahlindustrie. Im Falle der Subventionen, Herr Kriwet, können die französischen Stahlproduzenten ihren Preis tiefer halten als ohne Subventionen. Im Falle der Abwertung des französischen Franken gegenüber der D-Mark steigen auf Grund des Wegfalls der Subventionen die französischen Stahlpreise in französischen Franken, wenn auch nicht in D-Mark. Für die deutsche Stahlindustrie bleibt daher der Konkurrenzdruck von seiten der französischen Stahlindustrie im großen und ganzen der gleiche. Im Falle der Subventionen dringen Sie aber auf den Quotenschutz, während Sie im anderen Falle darauf verzichten wollen. Wenn Sie trotzdem meinen, daß Ihre Konkurrenzlage bei einer Abwertung gegenüber dem Fall von Subventionen deutlich besser sei, dann müssen Sie zusätzliche Gründe dafür angeben.

Kriwet:

Lassen Sie mich mit einem ganz unwissenschaftlichen, mit einem empirischen Argument antworten, warum wir in der Tat Subventionen anders sehen als den Effekt von Abwertungen. Der Franc ist heute noch etwa 0,30 DM wert. Vor etwa 15 Jahren waren Franc und D-Mark noch gleichwertig. In diesen 15 Jahren haben Sie nicht ein einziges Mal — und das ist mein empirisches Argument —

die deutsche Stahlindustrie mit einer Forderung gehört, sie fordere Kompensationen wegen der Abwertungsschritte Frankreichs. An dieser Haltung gedenken wir festzuhalten.

Zohnhöfer:

Aber mir scheint das wichtig. Genau daran habe ich gedacht: Da sich das Umfeld des Unternehmens etwa durch eine Aufwertung ändert, kann es zum Beispiel Lohnforderungen gegenüber vermutlich ganz anders handeln, weil andere außenhandelsorientierte Branchen auch unter Erlösschwund leiden. Deshalb gibt es wesentliche Unterschiede in den Auswirkungen, die Subventionen einerseits und Wechselkursänderungen andererseits auf Unternehmen haben. Dies scheint mir nun klar geworden zu sein.

Deshalb möchte ich jetzt drei andere Probleme ansprechen: Sie haben, Herr Kriwet, deutlich gemacht, daß es eine Tendenz zu immer größeren Betriebseinheiten gibt, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Stückkostenminimierung, wenn ich das richtig sehe. Auf der anderen Seite haben Sie auch betont, daß diese Tendenz zum Großbetrieb einen intensiven Druck für das einzelne Unternehmen mit sich bringt, die Anlage auch möglichst voll auszulasten, denn sonst ist die angestrebte Minimalkostenkombination ja nicht zu realisieren. Deshalb lautet meine erste Frage: Ist die Vorteilhaftigkeit dieser Alternative eindeutig quantifizierbar? Wäre es zumindest im Einzelfall nicht vielleicht sinnvoller, auf kleinere Einheiten abzustellen, die man voll auslasten kann, als große Stahlwerke zu errichten, die bei Vollauslastung zwar absolut minimale Durchschnittskosten versprechen, aber eben meist nur zu sechzig Prozent gefahren werden (können)?

Meine zweite Frage betrifft die Prognose der Stahlindustrie: Wir haben gehört, daß die Stahlanbieter und ihre Verbände sich in ihrer Prognose des zu erwartenden Stahlverbrauchs verschätzt und entsprechend Überkapazitäten aufgebaut haben. Ursächlich für diese Fehlentwicklung ist meines Erachtens die Tatsache, daß die Prognose eine weitgehend abgestimmte war. Sie erhielt damit einen quasi-offiziellen Charakter und konnte wohl gar nicht umhin, zu einer wesentlichen Richtschnur für die Investitionsentscheidungen der Stahlhersteller zu werden — und das weltweit. Ohne eine solche gemeinsame Prognose wäre der Stahlindustrie diese Fehlentwicklung vermutlich erspart geblieben; denn je größer die Zahl der unabhängig voneinander erstellten Prognosen, um so höher dürfte die Wahrscheinlichkeit sein, daß sich Fehlprognosen wechselseitig ausgleichen. Mit dem Bemühen um gemeinsame Bedarfsprognosen wird somit der Markt als Mechanismus zur Bewältigung von Unsicherheit gleichsam denaturiert. Dabei geht es mir hier weniger um die wettbewerbsrechtlichen Aspekte als vielmehr um die massive Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Marktes als Instrument einer bedarfsgerechten Investitionssteuerung. Mich würde nun interessieren, wie Sie, Herr Kriwet, aufgrund Ihrer praktischen Erfahrungen dieses Problem sehen, das ja auch im Rahmen der sogenannten Investitionslenkungsdebatte der siebziger Jahre eine zentrale Rolle spielte.

Schließlich möchte ich noch kurz auf Ihre sogenannte Essener Formel zurückkommen. Sie besagt, wenn ich mich richtig erinnere, daß es angesichts der hohen Subventionierung ausländischer Stahlanbieter für die deutsche Politik drei Alternativen gibt: Entweder die deutschen Stahlproduzenten müssen ebenfalls subventioniert oder außenhandelspolitisch protegirt werden, oder sie müßten aus dem Markt ausscheiden. Mein Interesse gilt der zuletzt genannten Alternative. Ich kann mir nämlich schlecht vorstellen, daß das Management wirklich so kampflos die Bühne räumt, wie Ihre Formel dies impliziert — von den Arbeitnehmern und deren Vertretern gar nicht zu reden. Die Politische Ökonomie des sektoralen Strukturwandels läßt vermuten, was die empirische Beobachtung regelmäßig zeigt: Wenn ein Industriezweig unter Überkapazitäten leidet, fordert die ‚große Koalition‘ aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern Staatshilfe, um die ‚bedrohten Arbeitsplätze‘ zu erhalten. Sorgt nicht allein schon die Mitbestimmung, die Sie bemerkenswerterweise noch gar nicht erwähnt haben, dafür, daß die Alternative des Marktaustritts oder auch nur eines Kapazitätsabbaus zunächst einmal gar nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wird? Sollten Sie aus Ihrer sogenannten Essener Formel die dritte Alternative nicht ersatzlos streichen?

Kriwet:

Ich fange mit der letzten Frage an. Die erste, die schwierigste Frage, bewahre ich mir bis zum Schluß auf. Bei der ersten Frage handle ich nach dem Motto, daß ein existierender Vorgang häufig besser ist als zusätzliches eigenes Nachdenken. Die Mitbestimmungsfrage, Herr Zohlhörer, ist bereits in Essen auf dem RWI-Podium gestellt worden, und ich habe damals dazu Stellung genommen. Das, was ich damals gesagt habe, halte ich unverändert für richtig: „Zunächst möchte ich auf die von Herrn Lampert (RWI) aufgeworfene Frage der Montanmitbestimmung eingehen. Auf dem Podium wurde häufig von Sozialplänen oder Kapazitätsabbauplänen, die erforderlich seien, gesprochen. Eine Reihe von deutschen Unternehmen hat bis 1980, als noch kein Stahlindustrieller an der Ruhr auf die Idee kam, nach Subventionen zu rufen, entsprechend den Markterfordernissen Kapazitäten abgebaut und in ganz erheblichem Umfang Sozialpläne durchgeführt. Alledem hat die Montanmitbestimmung nicht entgegengestanden. Nach meiner Meinung gibt es für die Politik keinen Grund, die Montanmitbestimmung in der Stahlindustrie zu ändern. Die Montanmitbestimmung ist weder ursächlich für die Stahlkrise in Deutschland noch ist sie hinderlich gewesen, um Erscheinungen dieser Stahlkrise zu begrenzen.“ Dies ist nach meinem Verständnis eine klare Aussage. Es ist kein Plädoyer für oder gegen die Montanmitbestimmung. Ich will damit aber zum Ausdruck bringen, daß die existierende Montanmitbestimmung in den Unternehmen der Stahlindustrie an der Ruhr kein Hindernis war, die notwendigen Anpassungs- und Strukturveränderungsmaßnahmen auch durchzuführen.

Natürlich sind die Entscheidungsprozesse im Rahmen der Montanmitbestimmung nicht einfach, aber man muß zwischen Entscheidungsprozeß und

Durchführungsprozeß unterscheiden. Der Entscheidungsprozeß ist sicher langwieriger. Dafür ist der Durchführungsprozeß, wenn eine Entscheidung im Rahmen der Montanmitbestimmung gefunden worden ist, unproblematischer. Wir hätten schneller ohne die Montanmitbestimmung entscheiden können. Ob wir die Maßnahmen auch hätten schneller durchführen können, und darauf kommt es wegen des Kosteneffektes an, wage ich zu bezweifeln. Ich spreche mit hohem Respekt von unseren Betriebsräten, die die Umstrukturierungsprozesse in den letzten Jahren mitgemacht haben. In unserem Unternehmen haben wir von 50 000 Mitarbeitern rund 10 000 Leute verloren, nachdem wir schon in den siebziger Jahren im ersten Schritt 6 oder 7 Tsd. Mitarbeiter entlassen haben. Wir haben dazu immer wieder das Argument gebraucht, daß jeder Arbeitsplatz, den wir subventionieren, jede Mark, die wir für diese Subvention ausgeben, nicht ausgeben können bei den Produkten, bei denen wir Geld verdienen und wo wir eigentlich investieren möchten. Und letztlich haben unsere Betriebsräte dieses Argument, wenn auch knurrend und murrend und manchmal verzögernd, akzeptiert, und wenn sie Ja gesagt haben, war Ruhe im Unternehmen und der notwendige Prozeß ist problemlos abgelaufen.

Zweite Frage: Tun Sie sich eigentlich so leicht mit der Alternative „Hütten zu“? Auch Vorstände sind eher daran interessiert, ein Unternehmen zu führen als Unternehmen zu schließen. Was sagen dazu eigentlich ihre Kapitaleigner? Es ist zwingende Erkenntnis, daß wir gegen Subventionen nicht bestehen können. Dies hat nichts mit unseren Wünschen und unserem Wollen zu tun. Wir haben uns in den letzten Jahren im Wettbewerb gegen Subventionen ausgezogen, bilanziell ausgezogen. Ich empfehle, einmal nachzulesen, was die Klöckner-Werke getan haben oder tun mußten unter Bilanzgesichtspunkten. Das Handelsblatt nennt das „abenteuerlich“. Und dies ist so. Wir haben keine Reserven mehr, weil wir das, was andere Länder vom Steuerzahler in Höhe von 250,— oder 300,— DM je Tonne erhalten haben, aus unseren Reserven genommen haben. Und wir waren wahrlich gut gepolstert. Aber wir mußten erkennen, daß dies nur für einen begrenzten Zeitraum ausreichte. Dieser Zeitpunkt war 1983 gekommen. Wenn Sie nichts mehr zuzusetzen haben, dann stehen Sie vor dieser Situation, ob die Kapitaleigner das lieben oder die Vorstände das gerne mögen, spielt überhaupt keine Rolle. Sie haben keine Alternative. In dieser Situation, wenn ich zu meinen Leuten gehe und ihnen sagen muß, daß wir morgen die Hütte zumachen, bestehe ich allerdings darauf, daß die Politik zunächst sagt, wir sind nicht bereit oder in der Lage, die Stahlindustrie gegen unfaire Subventionen zu schützen. Denn ich habe unsere Betriebsräte und unsere Belegschaft lieber in Bonn vor dem Bundeswirtschaftsministerium oder auch vor dem Bundeskanzleramt als in Duisburg vor unserer Verwaltung. Denn dort — nach Bonn — gehört der Protest in einer solchen Situation hin und nicht in mein Büro.

Zöhlhörer:

Dann dürfte es eigentlich nur Abwehrsubventionen geben, wenn alle Unternehmensleitungen so argumentieren.

Kriwet:

Eindeutig. Das ist auch eindeutig unser Plädoyer. Und wir wollen nicht einmal den gleichen Betrag. Wir werden mit Subventionen — ich sage das allerdings nicht als Ermunterung — von 20,— DM je Tonne in anderen Ländern fertig. Aber wir werden nicht mit 200,— DM je Tonne fertig. Darf ich dazu noch einmal die Zahlen in Ihre Erinnerung rufen. Von 1000,— DM Kosten je Tonne entfallen rund 450,— DM je Tonne auf Rohstoffe, Erze, Legierungen und Kohle. Diese sogenannten commodities kaufen auch unsere Konkurrenten in Italien oder Frankreich zu gleichen Bedingungen, nämlich zu Weltmarktpreisen. Das bedeutet, daß das eigentliche Beeinflussungsvolumen bei 550,— DM je Tonne liegt, und in Relation zu diesen 550,— DM je Tonne erhalten unsere Wettbewerber 200,— bis 300,— DM je Tonne Subventionen. Das ist die Hälfte der beeinflussbaren Kosten, und das ist für uns ein unlösbares Problem. Im übrigen hat die Bundesregierung unser Positionspapier unterstützt. Sie hat gesagt, durch Erklärung des Bundeskanzlers und des Wirtschaftsministers quergeschrieben, daß gegen zusätzliche Subventionen eine zusätzliche Abwehr notwendig ist.

Ich komme damit zur dritten Frage: Liegt nicht in der gemeinsamen Einschätzung der Stahlverbrauchsentwicklung eine große Gefahr, weil sich alle Unternehmen darauf eingestellt haben? Wie kommen solche Vorausschätzungen zustande? Wenn in den einzelnen Unternehmen Leute an die Arbeit gegangen wären, unsere Marktforscher, unsere Volkswirtschaftler, was hätten sie anders gemacht als das International Iron & Steel Institute? Sie hätten auch die Entwicklung des Bruttosozialproduktes sich angesehen, hätten eine Korrelation zum Stahlverbrauch in der Vergangenheit gezogen und hätten gesagt: Gibt es eigentlich Annahmen beim heutigen Stand, die darauf hindeuten, daß das abweicht. Die wären in der Tendenz zum gleichen Ergebnis gekommen. Aber es gibt einen gravierenden Unterschied. Die euphorischen Prognosen der Jahre 1972 und 1973 haben zu ganz unterschiedlichen Investitionsentscheidungen geführt. Für unser Unternehmen kann ich sagen, daß wir im Jahre 1974 eine vom Aufsichtsrat genehmigte Trägerstraße mit einem Investitionsvolumen von 180 Mio. DM hatten. Wir brauchten nur noch auf den Knopf zu drücken. Trotzdem haben wir diese Entscheidung zurückgestellt, weil wir uns schon im Jahre 1974 nicht sicher waren, ob die optimistischen Prognosen auch wirklich eintreffen würden. Es sind eigentlich zwei Typen von Stahlunternehmen gewesen, die nach der Euphorie der Voraussagen der frühen siebziger Jahre noch in großem Stil investiert haben. Es waren zunächst die Entwicklungsländer, in denen es ganz häufig auch an der Marktkennntnis gefehlt hat. Hier sind die Unternehmen für Hüttenwerksanlagen, die deutschen Unternehmen an der Spitze, hingerannt und haben die Prognosen der Stahlindustrie wedelnd durchs Land getragen und gesagt: Hier steht's, von euren Kollegen in den Industrieländern selbst vorhergesagt, und deshalb baut neue Hüttenwerke. Es waren aber auch staatliche Unternehmen, beispielsweise in Brasilien, einem Land, das vom Status des Entwicklungslandes schon entfernt ist. Dort ist in diesen Tagen das

Werk Ascominas eingeweiht worden: Kapazität 2 Mio. Tonnen, Investitionskosten 6 Mrd. Dollar. Rechne man einmal die 6 Mrd. Dollar mit 20 Mrd. DM und einem zehnpromzentigen Zinssatz, so fallen 2 Mrd. Zinsen je Jahr an. Dies macht bei einer Kapazität von 2 Mio. Tonnen 1000,— DM Zinsen je Tonne. Der Weltmarktpreis ist ebenfalls gerade 1000,— DM je Tonne. Dies bedeutet, daß die Brasilianer für das Werk Ascominas mit dem Erlös nicht einmal die Zinsen bezahlen können. Von Abschreibungen, Lohnkosten, Rohstoff- und Energiekosten keine Rede.

Nun noch zur ersten Frage, die die schwierigste ist, zumal ich sie quantifiziert beantworten soll: Ich habe vorhin das Beispiel Dillingen erwähnt. Die Dillinger Hütte hat eine Quatroblechkapazität von rund 150 000 t/Monat, kommt also bei voller Auslastung auf eine Jahresrohstahlerzeugung von etwas mehr als 2 Mio. Tonnen. Die Vormateriallieferungen an Sollac lasse ich hier einmal außen vor. Dieses Werk ist mit einer solchen Rohstahlerzeugung und entsprechender Walzwerkskapazität kostenoptimal. Wenn die Dillinger jedoch statt Quatroblech Warmbreitband herstellen würden, und hier ebenfalls 150 000 Tonnen im Monat, wären sie hoffnungslos wettbewerbsunfähig, weil die optimale Größe für eine Breitbandstraße etwa bei 350 bis 400 000 t/Monat liegt. Deshalb kann man nicht sagen, daß ein Hüttenwerk einer bestimmten Größenordnung wettbewerbsfähig und ein anderes es nicht ist. Man muß dies immer in Verbindung mit der jeweiligen Produktpalette sehen, diese Frage muß für jedes Produkt anders beantwortet werden. Für die Walzdrahterzeugung, und dies ist ein drittes Beispiel, ist die Auslegung der Neuen Hamburger Stahlwerke mit einer Walzdrahtstraße, die etwa 35 bis 40 000 t/Monat macht, eine optimale Größenordnung. Für eine Warmbreitbandstraße wäre dies eine völlig undenkbar Kapazität. Deshalb kann man diese Frage nicht generell beantworten, sondern nur anhand solcher Beispiele.

Becker:

Ich möchte noch einmal auf die Diskussion um Wechselkursveränderungen und Subventionen und deren Verhältnis zueinander zurückkommen. Sicher ist richtig, was gesagt worden ist, daß im wirtschaftlichen Effekt Ähnlichkeiten festzustellen sind. Sicher ist auch richtig, daß beide auf politischen Entscheidungen beruhen. Trotzdem — und das ist der Unterschied, den ich betonen will — muß man Wechselkursveränderungen den Rahmenbedingungen zuordnen, während Subventionen nach unserem allgemeinen wirtschaftspolitischen Verständnis etwas anderes sind. Insofern hat Herr Kriwet recht, wenn er sagt, daß beides für die Industrie unterschiedlich zu betrachten ist, auch wenn volkswirtschaftlich ähnliche Effekte festzustellen sind. Das gilt aber für die Wirtschaftspolitik in gleichem Maße. Der Hauptunterschied, den ich sehe, ist, daß ein Unternehmen im Ausland mit Wechselkursveränderungen zu seinem Vorteil nicht rechnen kann, daß es Wechselkursveränderungen in seine Planungen nicht mit einbeziehen kann. Das ist bei Subventionen etwas anderes. Staatsunternehmen können weitgehend damit rechnen, daß die Verluste, die sie erwirtschaften,

von Staats wegen abgedeckt werden, und das beeinflusst zwangsläufig das Verhalten dieser Unternehmen. Das gilt nicht nur für den europäischen Markt, sondern es gilt auch für dritte Märkte, auf denen die beiden europäischen Unternehmen konkurrieren — das Unternehmen aus dem Land, in dem Subventionen fließen, und das andere aus dem Land ohne Subventionen. Auch an diese Märkte gehen die Unternehmen unterschiedlich heran.

Wir müssen uns deshalb gegen Subventionen in anderen Ländern wenden, weil sie zu diesen unterschiedlichen Ausgangspositionen für die Industrien führen. In Ausnahmefällen, in extremen Ausnahmefällen kann es auch dazu kommen, daß wir selbst Subventionen zahlen müssen. Diese sind dann unter die Kategorie Abwehrsubventionen zu subsumieren, die eben schon erwähnt worden ist.

Bünnagel:

Noch eine Bemerkung zum Thema Prognose: Ich bin an diesen Arbeiten auch zum großen Teil beteiligt gewesen. Sie müssen bedenken, die Stahlnachfrage ist eine abgeleitete Nachfrage. Die entscheidenden Indikatoren für globale Schätzungen sind die Entwicklung der Investitionstätigkeit, also die volkswirtschaftliche Investitionsquote, dazu der Außenhandel und das Sozialprodukt als übergreifende Größe. Die Arbeiten beim International Iron and Steel Institute Anfang der siebziger Jahre haben damit begonnen, daß wir versucht haben, uns rund um die Welt die Prognosen der Ökonomen zu beschaffen, also der führenden Institute, die es vor allem in Amerika, Japan und in Europa gibt. Bei dieser Durchsicht sind wir zu dem Ergebnis gekommen, daß wir für den Stahlverbrauch mit plus 4,0 Prozent bei 4,8 Prozent durchschnittlichem jährlichem Wachstum für das Sozialprodukt relativ vorsichtig gewesen sind. Wir lagen unter dem Durchschnitt der damaligen Wachstumserwartungen. Damals bestand unter den großen Ökonomen in der Welt ein weitgehender Konsens, daß ein starkes quantitatives Wachstum vorerst anhalten wird. Wir haben uns also im Rahmen dieses Konsenses bewegt und nicht eine Meinung in der Stahlindustrie monopolisiert.

Woll:

Weil das Prognose-Thema nochmals aufgekommen ist, möchte ich dazu eine Bemerkung machen. Der zentrale Punkt ist, ob nicht durch Prognosen, die man gemeinsam macht, mehr Schaden angerichtet wird als durch Einzelprognosen. Zu Beginn des Jahres lasse ich von Studenten des ersten Semesters eine Prognose für das kommende Jahr machen. Die Studenten wissen aus der Presse, aus Rundfunk und Fernsehen, was da so läuft: Der SVR, die Institute und jeder, der etwas auf sich hält, geben ihre Prognosen ab. Ich sammle die Ergebnisse der studentischen Einschätzungen und bilde den Durchschnitt. In jedem Jahr lagen die Studenten besser als der Sachverständigenrat. Das ist statistisch gesehen auch nicht unwahrscheinlich bei fünfzig Studenten im Vergleich zu fünf

Sachverständigen. Ich versuche mit diesem Beispiel zu verdeutlichen: Es gibt viele Unternehmungen, die die Marktentwicklung beurteilen. Da gibt es Fehleinschätzungen mit der Tendenz, daß sich die Fehler eher ausgleichen, als wenn sie es zentral machen, etwa durch den Wirtschaftsverband. Gemeinsame Fehlprognosen der Stahlindustrie hat es schon vorher gegeben; denken Sie einmal an den Ausbau der Breitbandstraßen in den sechziger Jahren, da gab es einige Zeit erhebliche Überkapazitäten. Nur, in diesen zu weiten Mantel ist die Industrie immer wieder hineingewachsen. Das Problem hat vorher auch bestanden, es ist aber nach meiner Einschätzung nicht erkannt worden. Ab 1974 stimmt das nicht mehr. Dies sollte Anlaß sein zu bedenken, ob man nicht von dieser Art von Prognose abgehen soll.

Vondran:

Vielleicht interessiert es Sie zu erfahren, wie der Stahlverband als Gemeinschaftsinstitution auf die Prognose-Erfahrung reagiert? Wir sind nämlich lernfähig, wir verhalten uns so ähnlich, wie Sie es empfehlen. Wir haben unsere Fünfjahresprognose eingestellt, allerdings mit einer etwas anderen Begründung, als Sie es jetzt vorgetragen haben. Die Stahlindustrie unterliegt so stark den Einflüssen der Politik, daß wir es für unsolid erachten, für fünf Jahre Aussagen zu machen. Dabei müssen wir so viele politische Annahmen machen, daß es nicht mehr zu vertreten ist. Wohl aber geben wir als Stahlverband jedes Jahr eine Prognose ab, die nicht etwa Ergebnis eines Abstimmungsprozesses mit unseren Werken ist. Es ist im Grunde die Kopfgeburt unseres Chefsvolkswirts und seiner Abteilung. Und ich weiß, daß unser Vorsitz in diesem Jahr gar nicht einverstanden damit war. In seinem Haus wird das Jahr 1985 etwas anders eingeschätzt als von uns, von der Verbandsseite her. Ähnliches gilt für unseren internationalen Verband. Das internationale Stahlinstitut gibt seine Prognose ebenfalls unabhängig von seinen Mitgliedern.

Hamm:

Eine Frage zur Spezialisierung. In meinen Augen gibt es einen gewissen Widerspruch in den Aussagen von Ihnen, Herr Kriwet. Sie haben einige Anmerkungen zu Rationalisierungskartellen oder zur unternehmensübergreifenden Spezialisierung und dann später eine Bemerkung speziell über die Dillinger Hütte gemacht. Zur Dillinger Hütte wurde gesagt, es sei durchaus möglich, daß sich ein Unternehmen ohne Kooperation mit anderen so spezialisiert, daß es am Markt wettbewerbsfähig ist. Braucht die Stahlindustrie unternehmensübergreifende Abstimmung der Produktion oder nicht?

Kriwet:

Sie beziehen sich, wenn ich das richtig verstanden habe, auf meine Eingangsbemerkung. Das ist inzwischen fast 20 Jahre her. Die Walzstahlkontore sind 1966 gegründet worden, die Rationalisierungsgruppen 1971. Ich versuche, Ihre

Frage — wenn auch überzeichnet — einmal so zu beantworten: Am Beginn dieser unternehmensübergreifenden Operationen stand das Rationalisierungspotential keineswegs fest. Vielmehr sollte die Möglichkeit geschaffen werden, durch Transparenz, dadurch, daß man in die Bücher, die Produktions- und Absatzstrukturen der Unternehmen im gleichen Kontor hineinschauen konnte, die Wege für denkbare Rationalisierungspotentiale zu zeigen. Dies führte selbstverständlich auch zu einer Wettbewerbsbeschränkung. Es hat in dem einen oder anderen Fall selbstverständlich auch zur Ausschöpfung der Rationalisierungsmöglichkeit geführt, nicht aber zu einer systematischen, alle Unternehmen des Rationalisierungskartells umfassenden Lösung. Dennoch bin ich nach wie vor der Meinung, daß durch Rationalisierung und Spezialisierung erhebliche Kostenpotentiale realisiert werden können. Dies ist in einer Industrie, in der die Kostendegression, die Stückkostendegression, eine so große Rolle spielt, ein entscheidender Punkt.

Hamm:

Nochmals: Sie sagten, daß sich ein Unternehmen für sich allein durch Bereinigung der Produktionsstruktur so spezialisieren kann, daß es auf dem Markt ohne unternehmensübergreifende Abstimmung wettbewerbsfähig sein kann. Auf der einen Seite heißt es, wir brauchen Rationalisierungs- oder Spezialisierungskartelle oder Abreden, damit wir die Vorteile der Kostendegression erschließen können. Auf der anderen Seite gibt es aber zumindest diesen einen Fall, den Sie erwähnt haben, bei dem diese Vorteile auch unternehmensindividuell zu realisieren sind.

Kriwet:

Im Ausgangspunkt gehe ich von Unternehmen aus, die beide 2 Mio. t Stahl herstellen. Und das Unternehmen A, in diesem Falle Dillingen, konzentriert sich auf Grobblech, das Unternehmen B auf Feinblech, Stabstahl und Betonstahl. Das Unternehmen A, Dillingen, nutzt zunächst einmal durch die Konzentration des gesamten Rohstahls auf ein Produkt den vollen Effekt der Stückkostendegression aus. Zweitens: Es konzentriert das gesamte Potential an Forschung, Entwicklung, Investitionen auf ein Produkt. Das Unternehmen B, das die gleiche Basis hat, nämlich 2 Mio. t Stahl, muß sich auf drei Produktgebiete konzentrieren, auch den Cash-Flow auf diese drei Gebiete verteilen. Dieses Unternehmen kann nicht auf allen drei Produktgebieten in gleicher Weise erfolgreich forschen, entwickeln und investieren, auch fehlt es an der ausreichenden Stückkostendegression. Dazu muß man für diese drei Produkte 5 bis 6 Mio. Tonnen Stahlerzeugung haben, und das geht dann nur durch Fusion. Es kann auch bei 2 Mio. Tonnen bleiben, dann muß man sich aber von 2 der 3 Produkte trennen. Hoesch ist einen solchen Weg gegangen. Von einem Anbieter für die Gesamtpalette ist Hoesch ein Produzent für wenige Produkte geworden, und das Unternehmen ist dabei sehr erfolgreich gefahren. Demgegenüber bestreitet unser Unternehmen, allerdings mit der fast dreifachen Rohstahlerzeugung im

Vergleich zu Hoesch, weiterhin fast die gesamte Palette. Dies macht für eine solche Unternehmensgröße aber auch Sinn. Insofern gibt es keine für alle Unternehmen optimale Unternehmensgröße, sondern immer nur eine auf die Zahl der Produkte bezogene.

Röper:

Darf ich nochmals ansprechen, was gestern diskutiert worden ist? Eine Firma hat für einen bestimmten Stahl den Preis einmal von DM 400,— auf DM 300,— je Tonne gesenkt. Wie waren solche Preissprünge möglich, wo doch die Preise so an den Kosten orientiert waren?

Kriwet:

Das ist im Jahre 1967 oder 1968 passiert und war eine klassische unternehmerische Fehlentscheidung. Man muß aber den Hintergrund etwas mehr ausleuchten. Es war die Zeit, in der Korff sein Betonstahlimperium aufbaute. Er gebrauchte eine relativ einfache Formel, um erfolgreich Betonstahl zu verkaufen. Er schloß mit seinen Kunden Verträge nach folgendem Grundsatz ab: Was immer der Preis des Hauses Thyssen ist, Thyssen war damals Marktführer bei Betonstahl, ich offeriere einen um 10,— DM je Tonne niedrigeren Preis. Mit einer solchen Formel kann man sehr erfolgreich Betonstahl verkaufen. Ich will nicht versäumen hinzuzufügen: Wenn ich zu diesem Zeitpunkt Verkaufschef bei Thyssen gewesen wäre — damals war ich das noch im Hause Krupp —, hätte ich entsprechend geantwortet: Was immer der Preis des Unternehmens Korff ist, meine Preisstellung ist um 5,— DM je Tonne niedriger. Dann hätte ich in Ruhe die weitere Entwicklung abgewartet. Das Haus Thyssen hat sich damals in einer, wie ich meine, Fehlentscheidung, vertrauend auf die eigene Stärke, dazu entschlossen, den Betonstahlpreis von 420,— DM je Tonne auf 305,— DM je Tonne abzusenken. Dies waren damals exakt die betrieblichen Teilkosten. Es war das Ziel, Korff zumindestens aus den Segmenten des Marktes, aus denen Korff zuvor das Haus Thyssen verdrängt hatte, wieder herauszudrücken. Zwei Faktoren haben diese Überlegungen zunichte gemacht. Zunächst haben die Europäische Kommission und die Bundesregierung massiv Stellung gegen das Haus Thyssen genommen. Hinzu kam die positive Betonstahlkonjunktur. Korff blieb bei seinem Preis je Tonne und verkaufte sehr viel Betonstahl zu diesem Preis, weil Thyssen zu 305,— DM die Nachfrage nicht befriedigen konnte.

Zur Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Von *Hans Kutscher*, Brüssel

Ich spreche über die Konzepte der Europäischen Gemeinschaft zur Überwindung der Stahlkrise in der Europäischen Gemeinschaft. Ich schicke voraus, es gibt keine Vielzahl von Konzepten, sondern nur zwei: ein Konzept, das sich auf freiwillige Maßnahmen und eines, das sich auf obligatorische Maßnahmen bezieht. Ich werde über beide Konzepte berichten, wobei ich mit dem freiwilligen System beginne. Das freiwillige System ist 1977 eingeführt worden. Damals befand sich der Stahlmarkt bereits in einer deutlichen Abschwächung. Die Rekordproduktion des Jahres 1974 mit rund 156 Mio. t hatte sich schon 1975, also ein Jahr später, um 30 Mio. t verringert, begleitet von einem empfindlichen Zusammenbruch der Preise.

In den seither vergangenen sieben Jahren haben die betroffenen Krisenmaßnahmen einen mehrmaligen tiefgreifenden Wandel erfahren. Bevor ich auf diese Systemänderungen und die dahinterliegenden Gründe eingehe, gestatten Sie mir, ein paar Worte zur Krisenfeststellung, das heißt zur Diagnose der Krise und zu ihrer Anerkennung durch die politischen Institutionen. Wenn man nämlich Krisenmaßnahmen durchsetzen will, dann muß man überzeugend darlegen können, daß sich die Industrie tatsächlich in einer Krise befindet. In diesem Zusammenhang tauchen zwei Probleme auf:

- Es muß der Nachweis geführt werden, daß es sich tatsächlich um eine Krise handelt und nicht um eine bloß vorübergehende, konjunkturelle Abschwächung.
- Es müssen die zuständigen politischen Institutionen dazu veranlaßt werden, die Existenz der Krise oder ihr drohendes Bestehen anzuerkennen.

Was zunächst den Nachweis der Krise betrifft, so setzt dieser geeignete Unterscheidungsmerkmale voraus, die es ermöglichen, einen Unterschied zwischen der konjunkturellen Abschwächung einerseits und der Krise andererseits zu machen. Wir sind bei diesem Problem zu der Auffassung gelangt, daß, wenn die vorhandenen Kapazitäten oder die zu erwartenden Kapazitäten den langfristigen Stahlbedarf um mehr als das Doppelte der Konjunkturmarge übertreffen, davon ausgegangen werden kann, daß es sich um mehr als ein konjunkturelles Auseinanderklaffen zwischen Angebot und Nachfrage handelt. Allerdings setzt die Verwendung dieses Kriteriums voraus, daß man über eine realistische, langfristige Vorausschätzung des Stahlbedarfs verfügt. Ich muß

gestehen, daß es nicht nur uns, sondern auch den beteiligten wirtschaftswissenschaftlichen Instituten schwergefallen ist, realistische Schätzungen auszuarbeiten. Lassen Sie mich das kurz erklären.

Im Jahre 1975, also im ersten Krisenjahr, haben wir mit verschiedenen renommierten Instituten, zu denen auf deutscher Seite das Ifo-Institut gehörte, für die Gemeinschaft eine Stahlproduktion für das Jahr 1985 von sage und schreibe 188 Mio. t Rohstahl geschätzt. Dahinter steckt eine Vorausschätzung für den Anstieg des Stahlverbrauchs sowie ein Anstieg unserer Netto-Exporte. Ich füge gleich hinzu, wir werden im Jahre 1985 auf vielleicht 120 Mio. t kommen, wie im vorausgegangenen Jahr. Wir haben deshalb vor 10 Jahren die Stahlproduktion um 68 Mio. t überschätzt. Diese Schätzung von 188 Mio. t ist damals vom Beratenden Ausschuß gutgeheißen worden. Das ist also nicht eine Schätzung, die nur von der Kommission getragen wurde, sondern die ausdrücklich auch von den Produzenten, Verbrauchern, Händlern und Gewerkschaften ihre Zustimmung erhalten hatte.

Wenig später wurde dann klar, daß diese Schätzung viel zu optimistisch war. Im Jahre 1978 haben wir deshalb eine neue Schätzung vorgelegt, die sich auf 154 Mio. t belief. Als wir jedoch diese Schätzung im Beratenden Ausschuß diskutierten, sagte uns dieser beinahe geschlossen, daß die Kommission mit dieser Schätzung viel zu pessimistisch sei. Das hat die Kommission so beeindruckt, daß sie darauf verzichtet hat, diese allgemeinen Ziele im Amtsblatt zu veröffentlichen. Erst 1982 haben wir abermals eine neue Schätzung vorgelegt, die sich auf 120 Mio. t belief. Diese Schätzung ist dann auch vom Beratenden Ausschuß akzeptiert worden; das heißt also, daß erst seit 1982 Übereinstimmung zwischen Kommission und Beratendem Ausschuß, oder sagen wir zwischen Kommission und den verschiedenen Berufsverbänden über die langfristigen Perspektiven beim Stahl herrscht. So lange hat es Meinungsverschiedenheiten gegeben.

Vergleicht man mit den 120 Mio. t Produktion die Kapazitäten, dann stellt man einen Überschuß von fast 50 Mio. t Rohstahl oder 48 Mio. t Warmwalzkapazität fest. Diese wenigen Fakten zeigen, wie schwierig es ist, sich mit den politisch verantwortlichen Institutionen darüber zu verständigen, daß tatsächlich eine fundamentale Krise in der Industrie entstanden ist. Das ist natürlich ein Hindernis auf dem Wege der Durchsetzung von Krisenmaßnahmen. Hinzu kommen politische Gründe, welche die Kommission den Beratenden Ausschuß und den Ministerrat lange haben zögern lassen, die offizielle Feststellung der Krise zu treffen. Man sagte sich nämlich, wenn wir das tun, dann stellen wir doch eigentlich fest, daß 25 Jahre Stahlpolitik vergeblich gewesen sind.

Ich komme jetzt zu den Maßnahmen, welche die Gemeinschaft zur Überwindung der Stahlkrise getroffen hat, wobei ich nach kurzfristigen Krisenmaßnahmen einerseits und langfristigen Strukturmaßnahmen andererseits unterscheiden möchte. Wie ich schon gesagt habe, hat die Krise ihren Ursprung in einem fundamentalen Mißverständnis zwischen den vorhandenen oder zu erwarten-

den Kapazitäten und dem langfristigen Stahlbedarf. Die Überwindung der Krise setzt deshalb die Beseitigung dieses Ungleichgewichtes voraus. Im Mittelpunkt der europäischen Stahlpolitik müssen deshalb Maßnahmen stehen, die diesem Zweck dienen. Mit anderen Worten, Hauptaufgabe der Stahlpolitik muß der Abbau des Kapazitätsüberschusses sein. Allerdings darf dieser Abbau nicht zu unerträglichen sozialen und ökonomischen Konsequenzen führen. Aus diesem Grunde muß der Kapazitätsabbau sowohl durch soziale Maßnahmen als auch durch stabilisierende Maßnahmen abgesichert werden. Wir haben es also mit drei Bereichen zu tun:

- den strukturellen Maßnahmen zur Reduzierung des Kapazitätsüberschusses,
- den Sozialmaßnahmen im weitesten Sinne, worunter ich die Schaffung neuer Arbeitsplätze und das Umschulen der entlassenen Arbeitskräfte verstehe und
- die stabilisierenden Marktmechanismen, die sowohl Mengen als auch Preise betreffen.

Die schon erwähnten Probleme einer Feststellung der Krise erklären, weshalb am Beginn der europäischen Stahlpolitik die marktstabilisierenden Maßnahmen gestanden haben. Lassen Sie mich deshalb mit diesem Kapitel beginnen. Ich sagte schon, daß die ersten Krisenmaßnahmen von der Kommission Anfang 1977 getroffen worden sind. Die ersten damals ergriffenen Maßnahmen beruhten auf der freiwilligen Mitarbeit der Unternehmen. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um das freiwillige Lieferabkommen für 6 verschiedene Produktgruppen und um die sogenannten Orientierungspreise. Ich erkläre, was wir unter dem freiwilligen Lieferabkommen verstehen: Die Kommission hat seinerzeit mit den Unternehmen die Nachfrage innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft vorausgeschätzt und dann die zu erwartende Produktion auf die beteiligten Unternehmen nach einem Schlüssel aufgeteilt, den wir damals aus den Referenzen des Jahres 1974 abgeleitet haben. Dann hat die Kommission jedem Unternehmen die so aufgestellten individuellen Vorausschätzungen zugeschickt und die Unternehmen aufgefordert, sich ihr gegenüber freiwillig zur Einhaltung dieser Vorausschätzungen zu verpflichten. Die Orientierungspreise hatten ebenfalls nur einen orientierenden Charakter. Sie beruhten deshalb nur auf Art. 46 des EGKS-Vertrages. Die Unternehmen waren nicht verpflichtet, diese Orientierungspreise anzuwenden, was in der Praxis dazu geführt hat, daß die Orientierungspreise mehr oder weniger unterschritten wurden.

Zu welchem Erfolg hat diese auf die freiwillige Mitarbeit der Unternehmen gestützte Politik damals geführt? Zurückschauend können wir heute folgendes sagen: Es ist lange Zeit das Schlimmste vermieden worden, aber ein echter, dauerhafter Erfolg ist nicht eingetreten, denn die Ziele dieser Politik wurden nur teilweise erreicht. Weder konnte eine ausreichende Anhebung der Stahlpreise durchgesetzt noch die Restrukturierung der europäischen Stahlindustrie genügend stimuliert werden. Die Verschärfung der Krise und der Fortbestand der

hohen Überkapazitäten haben dazu geführt, daß die Bereitschaft zur freiwilligen Disziplin immer mehr nachgelassen hat. Mehrere Versuche sind unternommen worden, um dieses System zu verbessern, und zwar durch die Fixierung von genauen Spielregeln sowie durch ständige Konsultationen der Unternehmen. Die unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Disziplin haben jedoch stets nur für kurze Zeit die Lage verbessert.

In diesem Zusammenhang ist immer wieder die Frage gestellt worden: Weshalb hat die Kommission nicht schon früher obligatorische Produktionsquoten nach Art. 58 des EGKS-Vertrages eingeführt? Die Antwort auf diese Frage läßt sich auf folgende Art und Weise beantworten: Der EGKS-Vertrag auferlegt der Kommission in Art. 57, zunächst mit indirekten Methoden die Lösung der Probleme zu versuchen. Diese indirekten Maßnahmen betreffen die Bereiche der Preis- und der Handelspolitik. Auf beiden Gebieten mußte daher die Kommission vor Einführung der obligatorischen Produktionsquoten tätig werden, anderenfalls hätte sie den Art. 58 nicht anwenden können. Abgesehen von dieser durch den Montanunionsvertrag vorgezeichneten Reihenfolge der Maßnahmen ist darauf hinzuweisen, daß angesichts der liberalen Grundverfassung des EGKS-Vertrages der Vorzug unbedingt denjenigen Maßnahmen gegeben werden mußte, die das liberale System am wenigsten verletzten.

Krisenmaßnahmen, die auf der freiwilligen Zusammenarbeit aufbauen, haben den Vorteil, daß sie das Verantwortungsbewußtsein der Unternehmer engagieren. Im obligatorischen System besteht die Gefahr, daß sich die Industrie als ‚outsider‘ verhält. Die Klagen verschiedener Firmen vor dem Europäischen Gerichtshof sind ein Beweis dafür, daß ein Teil der Unternehmen in Opposition zu diesem System steht und es teilweise oder ganz zu zerstören trachtet. Obligatorische Produktionsquoten dürfen in einer freien Marktwirtschaft nur die ‚ultima ratio‘ darstellen.

Diese Überlegungen zeigen, daß es Grund genug gab, zunächst am freiwilligen System festzuhalten; noch dazu, wo dieses System eine Zeitlang ausgereicht hatte, einen stärkeren Preiseinbruch zu vermeiden. Als dann aber in der Mitte des Jahres 1980 eine plötzlich drastische Verschlechterung auf dem Stahlmarkt einsetzte, die sich rasch zu einer schweren Krise ausweitete, hat die Kommission nach vorangegangenen Verhandlungen im Ministerrat obligatorische Produktionsquoten nach Art. 58 EGKS-Vertrag eingeführt. Damit war die europäische Stahlpolitik in ihre zweite Phase eingetreten.

Mit der Einführung der obligatorischen Produktionsquoten hat die Kommission den entscheidenden Schritt weg von der freien Marktwirtschaft hin zur behördlich gelenkten Wirtschaft getan. Um die hieraus resultierende Gefahr eines Verfalls der freien Marktwirtschaft so weit wie möglich einzuschränken, bemüht sich die Kommission, die Marktpartner sowohl an der Vorbereitung als auch an der Durchführung der Entscheidungen zu beteiligen. Zu diesem Zweck hat sie vielfältige Konsultationen mit Produzenten, Verbrauchern, Händlern und Arbeitnehmern geführt und versucht, die Stellungnahme dieser Gruppen

nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Auf diese Weise ist es gelungen, das System der obligatorischen Produktionsquoten schließlich so zu gestalten, daß das gegenwärtige System nicht mehr auf die anfängliche Opposition der Unternehmen stößt. Die weit überwiegende Mehrheit der Unternehmen verhält sich seither nicht mehr als ‚outsider‘, sondern unterstützt durch ihre Mitarbeit das System.

Mit der Festlegung der Produktionsquoten ist natürlich der erste Schritt getan. Im nächsten Schritt muß die Einhaltung der Quoten sichergestellt werden. Dazu sind Kontrollen und notfalls Strafen erforderlich. Die Kommission hat zu diesem Zweck ein doppeltes Kontrollsystem aufgebaut. Sie überwacht nicht nur mit Hilfe der von den Unternehmen regelmäßig zu meldenden Statistiken die Respektierung der Quoten, sondern führt darüber hinaus an Ort und Stelle mit Hilfe von über 100 hierzu eigens eingestellten Ingenieuren und Treuhändern Kontrollen über die Richtigkeit der von den Unternehmen gemachten Angaben durch. Beide Systeme ergänzen und kontrollieren sich gegenseitig.

Zur Ergänzung des Produktionsquotensystems hat die Kommission außerdem Mindestpreise obligatorischer Art nach Art. 61 des EGKS-Vertrages eingeführt. Diese Mindestpreise haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Marktpreise nicht unter ein bestimmtes Niveau sinken. Gleichzeitig dienen sie aber auch der Erleichterung der Preiskontrollen. Die Kommission hat diese Maßnahmen zur Stabilisierung des Marktes durch zwei weitere Maßnahmen ergänzt, auf die ich nur ganz kurz eingehen möchte. Sie hat sie sowohl durch die Einbeziehung des Stahlhandels in die Preisregeln als auch durch Maßnahmen bezüglich des Importes aus dritten Ländern ergänzt.

Was zunächst die Einbeziehung des Handels in die Preisregeln betrifft, so geht es um die Verpflichtung des Handels zur Preisveröffentlichung und um die Befolgung des Diskriminierungsverbotes laut Art. 60 des EGKS-Vertrages. Der Stahlhandel unterliegt seither ähnlichen Preisregeln wie die eisenschaffenden Unternehmen selbst. Die Kommission hat damit die Konsequenz aus der Tatsache gezogen, daß der Stahlmarkt eine Einheit ist, das heißt, daß es nicht einen Markt gibt, der den Händlern vorbehalten ist, und einen anderen Markt, der den Unternehmen vorbehalten ist. Wegen dieser Einheit des Marktes ist eine Erzeuger und Händler umfassende Stahlpreispolitik nötig, zumindest für die Dauer der Krise. Ich will hier nicht auf die Details dieser Regelung eingehen, das würde zu weit führen.

Bezüglich des Importes hat die Gemeinschaft zwei verschiedene Maßnahmen getroffen: Die erste Maßnahme betrifft den Abschluß von Arrangements mit 15 Drittländern. In diesen Arrangements werden mit den Drittländern Mengen für den Import festgelegt, die den traditionellen Importen aus diesen Ländern entsprechen. Außerdem enthalten diese Arrangements eine Preisklausel, die den Importländern die Möglichkeit gibt, die Preislisten der Gemeinschaft um 3-6 Prozent zu unterschreiten. Diese Arrangements geben den Drittländern die

Möglichkeit, ihre Waren in dem üblichen, traditionellen Umfang weiter in die Gemeinschaft zu liefern, während sie andererseits der Gemeinschaft die Garantie bieten, daß die internen Maßnahmen zur Stabilisierung des Marktes nicht durch die Überschwemmung mit Importen in Frage gestellt werden. Die von der Gemeinschaft ausgehandelten Arrangements ordnen sich deshalb ein in den von der OECD schon Ende 1977 aufgestellten Verhaltenskodex, in dem es heißt: „No nation can be expected to absorb for substantial periods large quantities of imports at unjustifiable low prices to the detriment of domestic production and employment. But any measure designed to deal with such imports should take into account customary patterns of trade.“

Die zweite Maßnahme bezüglich der Importe betrifft die Veröffentlichung der sogenannten Import-Basis-Preise. Diese Import-Basis-Preise sind in Übereinstimmung mit dem Dumping-Kodex auf der Grundlage der Produktionskosten der kostengünstigsten Produzenten in Drittländern aufgestellt. Sie schließen außerdem die Transportkosten ein. Es sei darauf hingewiesen, daß diese Import-Basis-Preise lediglich eine Überwachungsfunktion haben. Ihr Unterschreiten löst keine automatische Verhängung von Anti-Dumpingzöllen aus. Vielmehr bedarf es zunächst eines Dumpingantrages der Industrie. Erst wenn dieser ausreichend begründet ist, kann die Kommission nach Abstimmung mit den Regierungen zur Erhebung eines Anti-Dumping-Zolles schreiten.

Die dargestellten Krisenmaßnahmen haben nach anfänglichen Schwierigkeiten zu einer gewissen Stabilisierung des Marktes geführt. Die Stahlpreise liegen deshalb heute wieder auf einem Niveau, bei dem moderne Werke einen — wenn auch bescheidenen — Gewinn erzielen.

Nachdem ich bisher über die Marktmechanismen gesprochen habe, wende ich mich nunmehr den Strukturmaßnahmen zu, wobei ich zunächst den Abbau der Überkapazitäten betrachten werde. Bevor ich mich jedoch mit den Maßnahmen selbst beschäftige, möchte ich darauf hinweisen, daß der Montanvertrag der Kommission beim Kapazitätsabbau nur sehr bescheidene Möglichkeiten bietet. Im Gegensatz zu den kurzfristigen Krisenmaßnahmen, für die der Montanvertrag der Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung stellt, bietet der Montanvertrag zur Strukturpolitik nur wenig Möglichkeiten. Diese betreffen in erster Linie die Stellungnahme zu Investitionsplänen. Solche Stellungnahmen können negativ sein, verbieten dann aber nicht dem Unternehmen, mit eigenen Mitteln die Investition durchzuführen. Die Kommission stellt außerdem langfristige Vorausschätzungen nach Art. 46 des EGKS-Vertrages auf. Schließlich kann sie auch nach Art. 54 und 55 Kredite für Investitionen und für Forschung gewähren. Diese Mittel reichen jedoch nicht aus, um den nötigen Abbau der Kapazitäten und die erforderliche Modernisierung in der Praxis tatsächlich durchzusetzen. Das Fehlen eines effizienten Instrumentes der Strukturpolitik im Montanvertrag erklärt sich in erster Linie daraus, daß seinerzeit, als der Montanvertrag geschaffen wurde, Knappheit beim Stahl bestand und man sich damals in den frühen fünfziger Jahren gar nicht vorstellen

konnte, daß es eines Tages hohe Überkapazitäten beim Stahl geben würde. In den ersten Jahren der Krisenpolitik, in denen sich die Kommission nur dieser Instrumente bedienen konnte, weil sie keine anderen Instrumente hatte, ist es deshalb auch nur zu einem minimalen Kapazitätsabbau gekommen, der nichts Wesentliches an dem fundamentalen Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geändert hat.

Es ist einleuchtend, daß, nachdem die Krisenmaßnahmen getroffen worden waren und die Marktkräfte damit weitgehend ausgeschaltet waren, der Kapazitätsabbau nur noch durch administrative Maßnahmen herbeigeführt werden konnte. Wie aber sollte diese Lücke im Arsenal der wirtschaftspolitischen Instrumente geschlossen werden? Gelegenheit hierzu bot sich, als es darum ging, gemeinschaftliche Regeln für die notwendig gewordenen Beihilfen aufzustellen. Wie Sie wissen, hat die Kommission mit dem Rat zusammen den sogenannten Beihilfekodex auf der Basis von Art. 95 geschaffen. Dieser Kodex gibt der Kommission die Möglichkeit, die Genehmigung von Beihilfen an die Reduzierung von überschüssigen und unrentablen Kapazitäten zu binden. Dabei ist man von der Vorstellung ausgegangen, daß diejenigen Unternehmen, welche die höchsten Beihilfen erhalten, offenbar besonders unrentabel sind und deshalb den höchsten Kapazitätsabbau durchführen sollten. Man darf jedoch nicht von der Kommission erwarten, daß sie Regeln von mathematischer Präzision zwischen den Subventionen einerseits und dem Kapazitätsabbau andererseits aufstellt. Über dieses Problem haben wir kürzlich vor dem Europäischen Gerichtshof gestritten. Der Europäische Gerichtshof wird sein Urteil in dieser Angelegenheit entweder kurz vor oder kurz nach der Sommerpause fällen. Die Probleme lassen sich eben nicht auf eine derart einfache, schematische Weise lösen. Selbstverständlich gebe ich zu, daß bei der Prüfung der Beihilfen an erster Stelle die Frage beantwortet werden muß, ob für die beantragten Beihilfen ein genügend hoher Kapazitätsabbau im Restrukturierungsprogramm des betreffenden Unternehmens enthalten ist. Andererseits kann sich die Kommission aber nicht über die regionalen und sozialen Probleme hinwegsetzen. Ohne auf die vielen Details des Kodex einzugehen, möchte ich nur einige kurze Bemerkungen hierzu anfügen.

Da inzwischen praktisch alle Unternehmen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, Beihilfen erhalten, ist die Kommission imstande, diesen Subventionskodex so anzuwenden, daß die Forderungen zum Kapazitätsabbau im Einklang zu den allgemeinen Zielen für die Gemeinschaft insgesamt stehen. In einer ganzen Reihe von Fällen hat die Kommission in der Tat gesagt, daß sie mit dem Restrukturierungsplan nicht einverstanden ist, und hat weitere Schließungen von Kapazitäten verlangt. Aber, damit es nicht zu einem Mißverständnis kommt, und an dieser Stelle schleicht sich sehr leicht ein Mißverständnis ein: Die Kommission legt nicht den Unternehmen bestimmte Restrukturierungspläne auf, mit anderen Worten, die Kommission stellt keinen ‚Musterplan‘ für die Restrukturierung der europäischen Stahlindustrie auf. Sie überläßt den Unternehmen die Aufstellung ihrer Restrukturierungspläne, aber sie sagt — und nach

dem Subventionskodex hat sie das Recht hierzu —: Dieser Restrukturierungsplan reicht noch nicht aus, um den Unternehmen die Lebensfähigkeit wieder zu geben, oder dieser Restrukturierungsplan reicht noch nicht zur Bezahlung der beantragten Beihilfen aus. Erst dann, wenn diese Bedingungen erfüllt sind, gibt die Kommission ‚grünes Licht‘ zur Auszahlung der Beihilfen.

Zu welchem Ergebnis hat die Restrukturierungspolitik geführt? Lassen Sie mich das Ergebnis kurz zusammenfassen. Die vergleichende Gegenüberstellung zwischen der langfristigen Entwicklung der Stahlnachfrage einerseits und den vorhandenen oder zu erwartenden Kapazitäten andererseits hatte — wie gesagt — einen Kapazitätsüberschuß von 50 Mio. t bei Rohstahl und von 48 Mio. t bei den Warmwalzerzeugnissen ergeben. Als die Kommission und die Wirtschaftsminister der 10 Länder im Jahre 1981 dieses Ergebnis diskutierten, hatten sie als politisches Ziel einen Abbau von 30-35 Mio. t für den Zeitraum bis 1985 fixiert. Die Minister vertraten die Auffassung, daß ein größerer Abbau politisch nicht zu verkraften sei, insbesondere nicht wegen der sozialen Folgen. Um zu diesem von den Ministern gesteckten Ziel zu gelangen, hat die Kommission im Rahmen des Beihilfekodex einen Abbau von 27 Mio. t gefordert, wovon sie die Hauptlast den Unternehmen mit den höchsten Beihilfen auferlegte. Der restliche Kapazitätsabbau, also die Differenz zwischen den 27 Mio. t einerseits und den 30 oder 35 Mio. t andererseits soll nach unserer Meinung unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse zustande kommen. Ende 1984 waren bereits 22 Mio. t stillgelegt worden. Wir rechnen damit, daß wir bis Ende 1985 auf einen Abbau von etwas mehr als 30 Mio. t kommen werden. Damit hätten wir dann einen guten Teil des Weges zurückgelegt.

Lassen Sie mich an dieser Stelle die Frage aufwerfen, ob man nicht besser den nötigen Kapazitätsabbau dadurch hätte erreichen können, daß man von Anfang an den Kräften des Marktes freien Lauf gelassen hätte. So ist das ja verschiedentlich vorgeschlagen worden, insbesondere von deutscher Seite. Ich könnte mir vorstellen, daß eine solche Methode akzeptiert worden wäre, wenn sich die unrentablen Kapazitäten einigermaßen gleichmäßig über die Gemeinschaft verteilt hätten. Tatsächlich ist das jedoch nicht der Fall. Mehrere Länder hätten deshalb bei einem solchen Vorgehen den größten Teil ihrer Stahlindustrie verloren. Das aber erschien aus sozialen und regionalen Gründen für diese Länder inakzeptabel. Hinzu kommt, daß unter den Kapazitäten, die vom freien Markt ausgeschaltet worden wären, auch solche enthalten gewesen wären, die vom technischen Standpunkt aus durchaus modern sind, die lediglich wegen des zu hohen Personalbestandes unrentabel arbeiten. Diese Kapazitäten haben deshalb eine Daseinsberechtigung, sobald es gelingt, den notwendigen Personalabbau herbeizuführen. Der zu hohe Personalbestand, der zu Beginn der Krise vorhanden war, und die Schwierigkeiten, Personal in ausreichendem Umfang schnell zu reduzieren, haben in entscheidendem Maße die Restrukturierungs- und Subventionspolitik bestimmt.

Ich komme damit zum letzten Kapitel meines Vortrages, nämlich zur Sozialpolitik. Aus dem, was ich schon gesagt habe, ist deutlich geworden, wie

wichtig es ist zu vermeiden, daß es im Rahmen der Strukturpolitik zu sozialen Unruhen kommt. Sie wissen, daß die Stahlindustrie auf bestimmte Regionen konzentriert ist und daß eine Reihe von diesen alten Regionen monostrukturiert ist und deshalb große Schwierigkeiten bestehen, Massenentlassungen zu absorbieren.

Lassen Sie mich zunächst darauf hinweisen, daß im Laufe der letzten 9 Jahre, also zwischen 1975 und 1984, 320000 Arbeitsplätze in der europäischen Stahlindustrie abgebaut worden sind, was einem Rückgang von immerhin 41 Prozent entspricht. Aufgabe der Sozialpolitik ist es, den Restrukturierungsprozeß für die davon betroffenen Arbeitnehmer erträglich zu machen und regionale Wirtschaftskrisen zu vermeiden. In diesem Sinne sind im Rahmen der europäischen Sozialpolitik zwei Aktivitäten entfaltet worden:

- die Schaffung neuer, dauerhafter Arbeitsplätze für die entlassenen Stahlarbeiter und
- Anpassungsmaßnahmen für die betroffenen Arbeitnehmer, wie etwa die Umschulung der Arbeitnehmer.

Das wichtigste Instrument zum Erreichen der Ziele der Sozialpolitik stellt der Art. 56 des EGKS-Vertrages dar. Er gibt, was zunächst die Schaffung neuer Arbeitsplätze für entlassene Stahlarbeiter betrifft, der Kommission die Möglichkeit, zinsverbilligte Kredite für Investitionen in der Stahlindustrie oder auch in anderen Industriezweigen zu geben. Auf dieser Grundlage hat die Kommission in den Jahren 1975 bis 1984 Kredite von insgesamt 2 Mrd. ECU mit einer Zinsbonifikation von 265 Mio. ECU vergeben. Diese Kredite haben zur Schaffung von etwa 115000 neuen Arbeitsplätzen für entlassene Stahlarbeiter beigetragen, was etwa 36 Prozent der verlorengegangenen Arbeitsplätze entspricht. In der Praxis machen wir das folgendermaßen: Wenn wir die Kreditverträge schließen, verpflichten wir den Kreditnehmer, je nach Höhe des Kredites eine bestimmte Anzahl von entlassenen Stahlarbeitern einzustellen. Erst wenn sich diese nicht finden lassen, ist der Kreditnehmer frei, stattdessen andere Arbeiter einzustellen. Ich darf ergänzend hinzufügen, daß die Zinsbonifikation bei den wichtigen Globaldarlehen 5 Prozentpunkte beträgt. Das bedeutet eine fühlbare Verringerung der Kapitalkosten.

Neben den auf Art. 56 EGKS-Vertrag gestützten Krediten hat auch der europäische Regionalfond und die europäische Investitionsbank zur Schaffung neuer industrieller Aktivitäten in den von Stilllegungen betroffenen Stahlrevieren beigetragen. Sie können sich sicherlich vorstellen, daß in einer Zeit, in der sich viele Wirtschaftszweige und insbesondere diejenigen, die Stahlarbeiter einstellen können, in einer Stagnation oder sogar in einem Schrumpfungsprozeß befinden, es schwierig ist, mit dem alleinigen Instrument der Kredite in ausreichendem Maße neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wie Sie aus den Zahlen gesehen haben, ist es dennoch gelungen, 36 Prozent der verlorenen Arbeitsplätze durch neue zu ersetzen. Was die Anpassungsmaßnahmen für die entlassenen Stahlarbeiter betrifft, so hat der Ministerrat, schon 1981 einem Vorschlag der

Kommission folgend, das System der nicht rückzahlungspflichtigen Beihilfen des Art. 56 EGKS-Vertrag auf Beihilfen bei vorzeitiger Pensionierung und auf Beihilfen bei Kurzarbeit, soweit diese in direktem Zusammenhang mit Restrukturierungsmaßnahmen stehen, ausgeweitet. Betrachtet man wieder den Zeitraum von 1975-1984, so kann man feststellen, daß insgesamt 533 Mio. ECU für nicht rückzahlungspflichtige Sozialleistungen von der Kommission gezahlt worden sind, von denen über 200 000 Arbeiter profitiert haben. Die Regierungen sind nach Art. 56 EGKS-Vertrag verpflichtet, wenigstens einen gleich hohen Betrag wie die Kommission aufzuwenden; das heißt, daß insgesamt weit über 1 Mrd. ECU für diese Zwecke in den genannten Jahren ausgeglichen worden sind.

Schließlich weise ich noch auf den europäischen Sozialfond hin, durch den Hilfen vor allem für junge Arbeitnehmer und für Langzeitarbeitslose gewährt werden. Die Wichtigkeit der Sozialmaßnahmen darf nicht unterschätzt werden. Wie groß die Sensibilität der von Restrukturierungsmaßnahmen Betroffenen ist, zeigen die letzten Unruhen in Frankreich und Belgien, die als Marsch der ‚métallos‘ auf Paris oder als Marsch der wallonischen ‚métallos‘ nach Brüssel, wo bei der Kommission demonstriert wurde, bekannt geworden sind. Auch erinnere ich an die Protestmärsche in der Bundesrepublik. Das alles zeigt, wie wichtig Maßnahmen im sozialen Bereich sind. Ich darf hinzufügen, daß auf allen Tagungen des Europäischen Industrieministerrates immer wieder die Frage nach der sozialen Zumutbarkeit der stahlpolitischen Maßnahmen eine wichtige und, ich möchte sagen, dominierende Rolle gespielt hat. Der Abbau der Kapazitäten ließe sich sicherlich schneller durchführen, wenn es nur darum ginge, das Kapital zu verschulden. Die relativ langen Fristen, die wir in der Praxis brauchen, erklären sich im wesentlichen aus den sozialen Schwierigkeiten.

Lassen Sie mich zum Abschluß noch kurz auf die weitere Entwicklung eingehen, wobei ich allerdings einschränkend gleich hinzufügen muß, daß ich heute nur wenige Andeutungen machen kann. Wir werden am 26. März im Europäischen Ministerrat wieder über Stahlpolitik sprechen, und zwar über das Problem der Beihilfen und über das Problem der Restrukturierung. Ich bitte um Verständnis, wenn ich hier nichts über die Verhandlungsposition der Kommission sagen kann. Ich muß mich daher auf einige allgemeine Bemerkungen beschränken. Die Kommission hofft, daß wir das gegenwärtige System, also das Quotensystem und den Beihilfekodex wie vorgesehen Ende dieses Jahres auslaufen lassen können. Bislang hat in der Tat keine Regierung eine Verlängerung des gegenwärtigen Beihilfensystems beantragt. Noch auf der Konferenz in Rom am 15. Februar haben alle Regierungen den genannten Endtermin bestätigt. Unser Ziel ist es deshalb, den freien Markt so weit wie möglich wieder zu etablieren und die noch nötigen Eingriffe auf ein Minimum zu beschränken. Sicherlich wird man jedoch 1986 nicht ohne weitere umfangreiche Sozialhilfen auskommen, mit denen die noch ausstehenden Restrukturierungsmaßnahmen abgefangen werden müssen. Auch wird man den Markt während einer Übergangszeit, deren Länge ich hier nicht präzisieren möchte, stützen müssen,

wobei nicht unbedingt an den Art. 58 gedacht zu werden braucht, sondern vielmehr an freiwillige Engagements. Aus heutiger Sicht wird man auf solche Übergangsmaßnahmen kaum verzichten können, denn anderenfalls würde die Gefahr bestehen, daß wieder eine neue Krise ausbricht. Ich erinnere daran, daß, selbst wenn es uns gelingt, bis Ende 1985 30 Mio. t Kapazitäten stillzulegen, es immer noch 18 oder 20 Mio. t überflüssige Kapazitäten gibt, die ohne Zweifel weiter Druck auf den Markt ausüben werden. Solange dieses Problem nicht gelöst ist, so lange werden voraussichtlich auf dem Markt keine normalen Verhältnisse bestehen. Wir meinen aber, daß es ein Fehler wäre, die Krisenmaßnahmen in vollem Umfang fortzusetzen.

Schwerpunkte der Diskussion

Lenel:

Ich möchte mit der Strukturpolitik beginnen. Es hat einen wichtigen anderen Zweig gegeben, der auch in einer Strukturkrise war, nämlich die Textilindustrie, und auch sie ist nach meiner Kenntnis sehr stark regional konzentriert. Niemand hat für die Textilindustrie entsprechende Regelungen getroffen. Der Abbauprozess war, soweit ich sehe, zwar schmerzhaft, hat aber letztlich doch ganz gut funktioniert. Die Frage ist: Warum war das beim Stahl nicht möglich? Zweite Frage: Sie haben gesagt, 22 Mio. t sind stillgelegt worden, 30 Mio. t sollen noch stillgelegt werden. Sind denn die schlechtesten Tonnen stillgelegt worden? Das wäre doch wohl bei einem Marktprozeß das Ergebnis gewesen. Wir wissen, daß die deutsche Textilindustrie inzwischen wieder konkurrenzfähig ist und auf einem recht guten Niveau arbeitet.

Die Methoden, die Sie angewandt haben, sind im Grunde Methoden, die wir in der Stahlindustrie seit Ende des vorigen Jahrhunderts kennen. Syndikate haben Sie nicht geschaffen. Ich versuche, zu interpretieren: Zunächst war es ein freiwilliges Quoten- und Preiskartell, wenn ich Sie recht verstanden habe, allerdings ohne Rechtsschutz der Vereinbarungen. Wer also seine Vereinbarungen nicht eingehalten hat, dem geschah nichts. Und nachher haben Sie dann ein typisches Quoten- und Preis-Zwangskartell eingeführt. Ich frage mich, ob das ein zweckmäßiger Weg war.

Kutscher:

Was zunächst den Vergleich mit der Textilindustrie betrifft, so möchte ich darauf hinweisen, daß die Stahlindustrie auf eine Reihe von Regionen konzentriert ist, in denen sie entweder die einzige nennenswerte Industrie darstellt oder in denen es auch noch andere notleidende Wirtschaftszweige gibt, wie den Bergbau, denken Sie an die Saar und an Lothringen. Hier kommen also zwei Grundstoffindustrien zusammen, und hinzu kommt weiter, was ich in meinem Vortrag schon anklingen ließ, daß die unmodernen Kapazitäten nicht gleichmäßig über die Regionen verteilt sind. Wenn wir das Aussortieren der unrentablen Kapazitäten dem Markt überlassen hätten, dann wären ganze Regionen zusammengebrochen, und das wäre sehr schnell gegangen. Bei der außerordentlich hohen Kapitalbelastung dieser Industrie gibt es keine Elastizität. Der Zusammenbruch wäre über Nacht gekommen. Dann wären ganze Regionen wie Wallonien oder Lothringen wirtschaftlich ruiniert worden. Ich erinnere daran, daß es in Belgien eine Regierungskrise wegen der Probleme in der Stahlbranche

gegeben hat. Es hat in keinem der Mitgliedsländer eine Regierungskrise wegen der Textilprobleme gegeben.

Was dann die zweite Frage betrifft, ob in den 30 Mio. t, die wir bis Ende 1985 hoffentlich stillgelegt haben, die schlechtesten Kapazitäten enthalten sind, so möchte ich sagen: ja! Wenn man sich die Liste der geschlossenen Anlagen anschaut, dann sind das offenbar die schlechtesten.

Wir haben den hochsubventionierten Unternehmen, also Cockerill-Sambre, Usinor, Sacilor usw. einen Abbau von über 25 Prozent auferlegt. Dieser Abbau hat sich auf die Regionen Wallonien und Lothringen konzentriert. Nur, wenn wir den freien Kräften des Marktes das Aussortieren der Kapazitäten überlassen hätten, dann wäre die Kapazitätsreduzierung in diesen Regionen wesentlich höher gewesen. Sie wäre dann nicht bei 25 Prozent stehengeblieben, sondern sie wäre auf 80 oder 100 Prozent gestiegen. Diese Regionen wären dann wirtschaftlich zusammengebrochen.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß es außerordentlich schwierig ist, Leute, die in der Stahlindustrie Schwerarbeit geleistet haben, in den Industriezweigen, die sich auch heute noch in einer gewisse Expansion befinden — so wie die Elektroindustrie — wieder zu beschäftigen. Die Zahl der Stahlarbeiter, die in die Elektroindustrie übergegangen sind, kann man an zehn Fingern abzählen. Außerdem darf ich ein zusätzliches Argument hinzufügen: Es gibt einen europäischen Montanvertrag, aber keinen europäischen Textilvertrag.

Zohlhörer:

Außerdem ist auch der Organisationsgrad der Stahlarbeiter unvergleichlich höher als der der Textilarbeiter; dieser Unterschied aber dürfte für die Art der Bewältigung des Strukturwandels nicht unerheblich sein.

Lenel:

Verzeihen Sie meine Frage zu den Kartellen. Es ist noch nicht beantwortet, freiwillige Kartelle und dann Zwangskartelle. Ich darf meine Frage zu den Kartellen noch ergänzen. So weit ich die Dinge übersehen kann, waren die historischen Erfahrungen mit der Eignung von Kartellen zum Kapazitätsabbau ausgesprochen schlecht. Mir ist kein Fall bekannt, wo in zweckmäßiger Weise Kapazitäten abgebaut wurden.

Kutscher:

Man muß natürlich zwischen den privaten Kartellen und staatlich verordneten Kartellen unterscheiden. Die Kommission hat im Subventionskodex die Möglichkeit, den Kapazitätsabbau zu erzwingen. Im privaten Kartell kann man höchstens mit Strafen oder Quotenreduzierung drohen; aber das Funktionieren eines privaten Kartells hängt doch weitgehend von der Bereitschaft der Teilnehmer ab, mitzumachen. Wir können das Mitmachen durchsetzen. Der

Abbau der 22 Mio. t bzw. der 30 Mio. t bis Ende 1985 zeigt, daß das staatlich verordnete Kartell im Gegensatz zu dem privaten funktioniert.

Zohlhörer:

Allerdings sagten Sie am Anfang, daß auch die Kommission letztlich auf die Zusammenarbeit und auf die Bereitschaft zur Mitarbeit der Betroffenen angewiesen sei; auch sie kann nur kontrollieren und Sanktionen verhängen, sie kann aber nicht hingehen und Kapazitäten selbst abbauen. Insofern sehe ich den von Ihnen hervorgehobenen Unterschied eigentlich nicht; denn auch das private Kartell kann umgekehrt, wenn es gut organisiert ist, enorme Strafen verhängen und sich so durchsetzen.

Kutscher:

Vergessen Sie aber bitte eines nicht: Wir haben es mit einem Problem zu tun, das 10 Länder betrifft. In einem Verbund von 10 Ländern wäre ein privates Kartell sicherlich ein Kartell, das keinen oder nur einen sehr begrenzten Erfolg haben könnte. Deshalb gab es hier nur die Möglichkeit eines staatlich verordneten Kartells. Aber Sie haben völlig recht, wenn Sie sagen, wie sieht es aus, wenn ein Unternehmen nicht will. Wir haben ja zwei Fälle gehabt in der Bundesrepublik, Klöckner und Badische Stahlwerke, die zwar nicht beim Kapazitätenabbau, aber beim Quotensystem versagt haben. Und die dann jahrelang ihre Quoten überzogen haben, gegen die wir jahrelange Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof geführt haben mit dem Ergebnis, daß der Europäische Gerichtshof uns Recht gegeben hat in der Angelegenheit Klöckner. Aber ob wir damit Klöckner wirklich zur Rückkehr in das Quotensystem hätten bewegen können, das ist eine Frage, auf die ich nicht mit Ja zu antworten wage, denn wahrscheinlich wäre Klöckner den Rechtsweg weiter gegangen bis zum Bundesverfassungsgericht. Das heißt, daß auch einem staatlichen Kartell der Erfolg nicht unbedingt garantiert ist.

Ruppelt:

Aus ordnungspolitischer Sicht würde ich mich schwertun, zwischen staatlichen und privaten Kartellen einen so großen Unterschied zu machen. Der Wettbewerb ist in gleicher Weise ausgeschaltet. Deswegen verwundert es mich, daß Sie nach dem Auslaufen der derzeitigen obligatorischen Marktregelung freiwillige marktstabilisierende Regelungen ins Auge fassen. Sie sagten am Eingang, daß Voraussetzung für solches Krisenmanagement das Vorhandensein einer Krise ist, und definierten Krise als Bestehen von Überkapazitäten über ein der Konjunkturabschwächung entsprechendes Maß hinaus. Wenn ich jetzt aber nachdenke, dann haben wir in der Tat, wenn 30 Mio. t tatsächlich abgebaut worden sind, eine Überkapazität von vielleicht 10 Prozent oder ein bißchen mehr. Wenn ich dann noch daran denke, was Herr Kriwet gestern sagte über die Angaben von Kapazitäten, die unter Berücksichtigung von Betriebsunterbre-

chungen und Reparaturen in der Regel um 10 Prozent überhöht angegeben werden, dann kommen wir hier also schon zu einer Kapazitätsauslastung von nahe 100 Prozent. Ich muß sagen, daß ich dann die Voraussetzung für ein Krisenmanagement und auch für private, freiwillige marktregulierende Maßnahmen nicht mehr sehe. Ich frage mich, ob hier nicht ganz einfach die typischen Schwierigkeiten eines Marktes für ein homogenes Massengut mit oligopolistischem Wettbewerb Grund für die bestehende Unruhe sind. Es herrscht eben heftiger Wettbewerb, weil es nicht gelingt, vielleicht wegen der internationalen Struktur des Angebotes, vielleicht auch durch politische Vorgaben bedingt, ein friedliches Miteinander herbeizuführen. Ich frage mich, ob hier nicht tatsächlich ein Wettbewerb vermieden werden soll, der eigentlich auf diesem Markt ganz gut stattfinden könnte. Aus ordnungspolitischer Sicht bin ich der Auffassung, daß nach erfolgtem Abbau von Kapazitäten bis auf ein Niveau von normalen, in allen Wirtschaftszweigen vorzufindenden Überkapazitäten der Stahlmarkt sich selbst überlassen werden könnte und nicht durch private, marktstabilisierende Maßnahmen begleitet werden muß.

Ich möchte noch einen Punkt anfügen, der vielleicht damit zusammenhängt. Maßnahmen der Restrukturierung der Stahlindustrie sind im wesentlichen Investitionen, durch die alte Anlagen durch neue, leistungsfähigere ersetzt werden. Es könnte also sein, daß die staatlich geförderten Restrukturierungsmaßnahmen, mit denen die Voraussetzungen für die Rückkehr zum Wettbewerb geschaffen werden sollen, aufgrund ihres Kapazitätseffektes die Krise nicht beheben, sonder perpetuieren. Dadurch geraten die Stahlproduzenten trotz Kostensenkung unter den Druck von Überkapazitäten und ruinöser Konkurrenz. Dieser Zusammenhang könnte auch erklären, warum trotz der registrierten (Schein-)Erfolge beim Kapazitätsabbau eine Rückkehr zur marktwirtschaftlichen Ordnung zur Zeit noch nicht möglich erscheint.

Kutscher:

Ich gebe zu, daß es schwierig ist, Kapazitäten eindeutig zu berechnen. Aber ich möchte hinzufügen: Wir tun das schon seit 1956, haben also eine gewisse Erfahrung damit, und auch die Industrie hat ihre Erfahrungen. Ich darf weiter hinzufügen, daß wir, um zu einer realistischen Einschätzung der Kapazitäten zu kommen, uns neben dem Begriff der ‚technischen Kapazität‘ einen anderen Begriff geschaffen haben, den der ‚höchstmöglichen Produktion‘. Das ist die Produktion, die eine Anlage in Anbetracht der Engpässe bei den vor- und nachgeschalteten Anlagen leisten kann. Wenn man solche Schätzungen mit der Industrie über einen so langen Zeitraum durchführt, dann kommt man zu einer recht realistischen Einschätzung der Kapazitäten. Nun könnten Sie mir entgegenhalten, daß im Prozeß mit Klöckner das Unternehmen die höchstmögliche Produktion seiner Warmbreitbandstraße auf 5,8 Mio. t geschätzt hat und die Kommission nur auf 4,2 Mio. t und daß zwischen beiden Zahlen eine große Lücke besteht. Aber dieses Auseinanderklaffen der beiden Zahlen hatte seinen Grund nicht in unterschiedlichen Methoden, sondern im Ansatz selbst.

Klößner war von einem Rechenmodell ausgegangen, das sich nicht an unsere Definition hielt. Wenn man natürlich eine andere Kapazitätsdefinition zugrundelegt, dann muß man zu anderen Zahlen kommen.

Sie haben recht, wenn Sie sagen, Investitionen können einen neuen Kapazitätseffekt auslösen. Beispielsweise gibt es einen Kapazitätseffekt, wenn ein Unternehmen eine Strangguß-Anlage baut. Aber, um diesen Kapazitätseffekt auszuschalten, verlangt die Kommission von dem betreffenden Unternehmen, daß es seine Block-Brammen-Straße stilllegt. Dadurch wird der Kapazitätseffekt bei der Strangguß-Anlage wieder kompensiert.

Lenel:

Die Block-Brammen-Straße braucht man dann nicht mehr?

Kutscher:

Nein, die braucht man dann nicht mehr. Das moderne Verfahren ist das Verfahren des Stranggusses, und das klassische, alte Verfahren ist das der Block-Brammen-Straße.

Dann zum dritten Punkt: Könnte man nicht Anfang 1986 sagen, wir geben alle Maßnahmen auf und überlassen dem freien Wettbewerb die Lösung der noch ausstehenden Probleme? Sehen Sie, das könnte man vielleicht tun. Man muß sich dann aber der Tatsache bewußt sein, daß man damit ein großes Risiko eingeht. Ich sagte in meinem Vortrag, daß die Kommission nicht nur interne Maßnahmen getroffen hat, sondern auch periphere Maßnahmen. Wir haben mit 15 Ländern Arrangements über die Begrenzung des Importes ausgehandelt. Wenn wir am 1. 1. 86 sagen, wir geben alle unsere internen Marktmechanismen auf, dann verlieren wir damit das entscheidende Argument, mit dem wir die Drittländer überzeugt haben, Arrangements mit uns abzuschließen. Dann wird das Problem des europäischen Stahlmarktes schlagartig ein Problem, das über die Restrukturierung der europäischen Stahlindustrie hinausgeht. Dann werden wir nämlich im europäischen Markt das strukturelle Überangebot der Drittländer spüren. Denn es gibt auch auf dem Weltmarkt einen erheblichen Kapazitätsüberschuß. Diese Überschüßkapazitäten werden in die Gemeinschaft drängen. Die Gemeinschaft ist von allen Seiten sehr leicht zugänglich. Es gibt kaum ein wichtiges Stahlkonsumzentrum in der Gemeinschaft, das mehr als 250 oder 300 km von einer Grenze entfernt ist, im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, wo es einen großen internen Markt gibt, der für Importe schwer oder gar nicht zu erreichen ist. Das bedeutet, daß, wenn wir schlagartig alle Maßnahmen abbauen, wir ein großes Risiko eingehen und dann sehr schnell wieder eine neue Krise entstehen kann. Es fragt sich, welches die bessere Alternative ist. Sollte man nicht lieber einen begrenzten Zeitraum, und ich denke da vielleicht an 12 Monate, aber nicht an Jahre, mit einem freiwilligen System fortfahren, um so die Probleme im Griff zu behalten?

Berg:

Meine erste Bemerkung bezieht sich auf die Terminologie, von der die Kommission Gebrauch zu machen pflegt und die für mich immer wieder Anlaß zu erheblichem Ärger und massiver Anstoßnahme ist. Hier wird nämlich, wie mir scheint, mit marktwirtschaftlichen Begriffen kraß Schindluder getrieben. So bezeichnet der Referent beispielsweise den EGKS-Vertrag als ein grundsätzlich liberales System, um unmittelbar daran anschließend eine erhebliche ‚overkill-capacity‘ an interventionistischem Instrumentarium zu präsentieren. Man spricht von der „Pflege traditioneller Handelsbeziehungen“, meint damit aber tatsächlich, daß aus Drittländern in die Gemeinschaft keiner mehr liefern darf, als er in den vergangenen Jahren durchschnittlich abgesetzt hat. Man spricht von „Stabilisierung des Marktmechanismus“, meint damit aber in der Tat das, was Herr Kollege Lenel sehr viel präziser als staatlich verordnetes Zwangskartell bezeichnet hat. Ich glaube also, daß diese Terminologie in hohem Maße unseriös ist, weil sie immer wieder die Marktwirtschaft beschwört, diese Marktwirtschaft aber zugleich mit Pech und Schwefel ausgetrieben wird.

Meine zweite Bemerkung bezieht sich auf die, wie mir scheint, doch recht naive Vorstellung, man könne Wettbewerb für eine längere Periode, eben für den Zeitraum, für den eine ‚Krise‘ konstatiert worden ist, weitgehend außer Kraft setzen, um ihn dann am Ende dieser Krise gleichsam durch Knopfdruck wieder funktionsfähig in Betrieb zu nehmen. Hier wird doch wohl verkannt, daß die staatlichen Interventionen des Krisen-Managements Struktur und Verhaltensweisen der Branche und ihrer Unternehmen nachhaltig und dauerhaft beeinflussen — und zwar in einer Weise beeinflussen, die der künftigen Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs vermutlich eher abträglich sein wird.

Schließlich eine Frage zu den neuen Arbeitsplätzen, die nach Aussage des Referenten durch die Hohe Behörde und ihre Beihilfen außerhalb der Stahlindustrie geschaffen wurden. Was sind das für Arbeitsplätze — solche, die vermutlich Bestand haben werden, weil sie mit hoher Produktivität ein marktgerechtes Angebot bereitstellen und befriedigende Renditen ermöglichen, oder solche, die nach einiger Zeit doch wieder verloren gehen, weil sie auf dem trügerischen Boden von Subventionen gebaut wurden?

Kutscher:

Was Ihre erste Bemerkung betrifft, so möchte ich darauf hinweisen, daß ich ganz deutlich gesagt habe, daß die Kommission mit der Einführung der obligatorischen Maßnahmen den entscheidenden Schritt weg von der freien Marktwirtschaft getan hat. Wenn der Eindruck entstanden sein sollte, ich hätte den Versuch unternommen, die Dinge umzudeuten, dann haben wir uns mißverstanden. Wir sind uns der Tatsache völlig bewußt, daß das, was wir zur Zeit in Brüssel praktizieren, mit Marktwirtschaft nichts mehr zu tun hat. Wir legen heute in Brüssel alles fest, die Produktionsmengen, die Preise, den Kapazitätsabbau und die Importe. Da bleibt kaum noch ein Parameter für den freien Unternehmer übrig.

Was die Bemerkung betrifft, daß man nach einer so langen Phase dirigistischer Maßnahmen, und seither sind ja nun schon fast 5 Jahre verstrichen, nicht einfach durch Knopfdruck den freien Markt wieder in Gang setzen kann, so stimme ich Ihnen völlig zu. Wir sehen auch die Gefahren, die in der Verlängerung dieser Maßnahmen liegen. Ich möchte sagen, es wäre in diesem Sinne ein Fehler, wenn wir mit dem System von Artikel 58 EGKS-Vertrag im Jahre 1986 fortfahren würden.

Zu Ihrer dritten Frage, sind die Arbeitsplätze sicher, muß ich folgendes sagen: Wir haben Investitionen in einer Vielzahl von Sektoren finanziert. Sie reichen von Wurstfabriken bis zur Automobilindustrie. Deshalb ist es außerordentlich schwierig zu sagen, wie sicher die Arbeitsplätze sind. Wenn Sie vermuten, daß durch diese Investitionen in dem einen oder anderen Sektor eine neue Krise vorbereitet wird, dann ist das sicherlich nicht zutreffend. Das ergibt sich schon aus der Tatsache, daß derartige Investitionen über sehr viele andere Sektoren streuen. Ich darf noch hinzufügen, daß diese Kredite unter Einschaltung der Banken gegeben werden. Die Banken, die selbst auch noch Kredite zu den normalen Zinssätzen geben, prüfen die Lebensfähigkeit der Projekte. Wir selbst sehen uns auch die Projekte an, so daß wir sagen können, hier wird der Versuch gemacht sicherzustellen, daß tatsächlich lebensfähige Arbeitsplätze geschaffen werden. Aber niemand kann dafür garantieren, daß die Arbeitsplätze wirklich sicher sind. Wenn man zurückschaut in die Vergangenheit und sich ansieht, welche Investitionen wir finanziert haben, und wenn man sich einmal die Projekte daraufhin durchschaut, ob diese Arbeitsplätze heute noch bestehen oder ob die neu geschaffenen Unternehmen oder Arbeitsstätten inzwischen wieder verloren gegangen sind, dann muß ich gestehen, daß es eine Reihe von Fällen gibt, wo die von uns geschaffenen Arbeitsplätze wieder vernichtet worden sind. Es fällt mir allerdings schwer, jetzt dafür eine Zahl zu nennen, aber ich glaube, ich könnte sagen, daß etwa $\frac{1}{4}$ der neu geschaffenen Arbeitsplätze im Laufe der Zeit wieder verlorengegangen ist, während sich $\frac{3}{4}$ als stabil erwiesen haben.

Hamm:

Zunächst eine Frage zu dem Problem des Kapazitätsabbaus. Einer Bemerkung glaube ich entnommen zu haben, daß die Stilllegungslasten nicht einseitig auf die verschiedenen Mitgliedsstaaten verteilt werden sollten. Meine Befürchtung ist, daß wie in vielen anderen Fällen bei der Kommission und beim Ministerrat so etwas wie ein Proporzdenken eine Rolle gespielt haben könnte. Trifft diese Befürchtung zu? Sollten bei der Stilllegung die Lasten auf alle Schultern etwa gleichmäßig verteilt werden?

Zweiter Punkt: Ich hätte gern noch einmal nach den Beihilfen gefragt. Ist es nicht historisch so gewesen, daß die Kommission von den Beihilfezahlungen der verschiedenen Regierungen überrollt worden ist, daß also eine Fülle von Beihilfen gezahlt worden ist, ohne daß man sich um die Beihilfeverbote der

Kommission gekümmert hat? Daran schließt sich die Frage an, ob die Ende 1985 ungelösten Strukturbereinigungsfragen trotz Versicherung der Regierung, wir werden Beihilfen abbauen, nicht zur Weiterzahlung der Beihilfen führen werden. Die Lösung der regionalen Schwierigkeiten, die nach 1985 weiter bestehen werden, ist kurzfristig kaum anders möglich. Muß nicht realistischerweise damit gerechnet werden, daß es eine Fülle von Verstößen gegen den Beihilfekodex geben wird?

Seidenfuß:

Ich möchte folgende Fragen anschließen: Ist es nicht so, daß nicht alle Subventionen in der europäischen Gemeinschaft durch Beihilferegulierung erfaßt werden, wenn Sie etwa an steuerliche Entlastungen und dergleichen denken? Zweitens: Ist es nicht so, daß nicht alle nationalkonditionierten Schutzmaßnahmen für die nationale Stahlindustrie sich in Subventionen erschöpfen müssen? Gibt es nicht einen administrativen Protektionismus, die öffentliche Nachfrage im Militärsektor, bei Bauleistungen usw., die sich nur an die nationale Industrie wendet, oder Diskriminierungen bei der Zollabfertigung?

Kantzenbach:

Ist es nicht so, daß eigentlich nach dem EGKS-Vertrag die Beihilfen überhaupt verboten sind, die dann auf dem Wege des Subventionskodex erst, vorsichtig ausgedrückt, etwas außerhalb der Legalität, eingeführt worden sind, um daraus ein Instrument der Steuerung zu machen?

Kutscher:

Auf die erste Frage nach dem Proporzdenken im Ministerrat antworte ich mit einem klaren Nein. Im Subventionskodex gibt es keinen Artikel, aus dem man einen Proporz herauskonstruieren könnte. Der Subventionskodex enthält allgemeine Regeln, für deren Anwendung allein die Kommission verantwortlich ist. Nun könnten Sie aber fragen: Gibt es nicht dahinter eine geheime Absprache zwischen der Kommission und dem Ministerrat, die lauten würde: „Und Du, Kommission, sorgst bitte dafür, daß in Deutschland der Anteil der Kapazitäten nicht unter 32 Prozent und in Frankreich nicht unter 18 Prozent sinkt.“ Eine solche Geheimabsprache gibt es nicht.

Woll:

Es war doch Ihr Argument gegenüber der Anregung von deutscher Seite, das durch den Markt bereinigen zu lassen. Sie haben gesagt, dagegen spreche, daß sich das nicht gleichmäßig nach Ländern vollzogen hätte.

Zohlhöfer:

Sie betonten, daß die Anpassungslasten zu einseitig verteilt gewesen wären.

Kutscher:

Ich habe den Eindruck, daß wir uns mißverstehen. Es ist richtig, daß ich gesagt habe, die unrentablen Kapazitäten seien nicht gleichmäßig über die Gemeinschaft verteilt. Wenn wir dem freien Markt das Aussortieren der unrentablen Kapazitäten überlassen hätten, dann hätte das zum Verschwinden der Stahlindustrie in einigen Ländern der Gemeinschaft geführt, wenn auch vielleicht nicht zu 100 Prozent, aber zu 80 Prozent. Was wäre in Belgien übrig geblieben? Soll sich die Politik der Kommission wirklich am Extrem orientieren? Wir hätten statt dessen vielleicht sagen können, daß wir überall die Kapazitäten um 20 Prozent abbauen. Aber auch das hat die Kommission nicht gesagt. Sie hat vielmehr den Abbau nach der Höhe der Beihilfen gestaffelt. In der Bundesrepublik beläuft sich der über den Subventionskodex verordnete Abbau der Kapazitäten auf 13 Prozent, bezogen auf die Warmwalzkapazitäten des Jahres 1980. In Frankreich liegt dieser Prozentsatz, wenn ich mich recht erinnere, bei 19 Prozent. Da gibt es also eine Staffelung. Diese Unterschiede habe ich versucht darzustellen.

Nun zur zweiten Frage. Ist nicht die Kommission durch illegale Beihilfen überrollt worden? Das ist insofern richtig, als es im EGKS-Vertrag Art. 4c ein absolutes Beihilfeverbot gibt. In der Tat hat es eine ganze Reihe von illegalen Beihilfen gegeben, bevor die Kommission den ersten Subventionskodex geschaffen hat. Auch in der Bundesrepublik. Die Kommission war aus diesem Grund gezwungen, einen Beihilfekodex zu schaffen. Sie konnte schließlich nicht alle verklagen. Wir haben vorhin am Beispiel Klöckner die Frage diskutiert, wie weit eigentlich die Macht einer Administration reicht, auch wenn sie Gesetze hat. Eine andere Frage ist immer noch, wie weit die Gesetze durchsetzbar sind, nicht nur gegenüber privaten Unternehmen, sondern auch gegenüber den Staaten.

Dritte Frage: Es ist richtig, daß es am 1. 1. 86 noch ungelöste Strukturprobleme geben wird. Besteht deshalb nicht die Gefahr, daß nach dem 1. 1. 86 Beihilfen weiter gezahlt werden? Ich möchte sagen ja, es sollen noch Beihilfen gezahlt werden, aber das sollten meines Erachtens nach dann nur noch Sozialbeihilfen sein, die den entlassenen Arbeitnehmern und den Investoren zugute kommen, die in den betroffenen Regionen bereit sind, zu investieren und dort entlassene Stahlarbeiter einzustellen. Sollten derartige Beihilfen gegeben werden, so habe ich nichts dagegen. Ich meine sogar, das wäre etwas Gutes. Oder wir riskieren, daß wir in den betroffenen Regionen wieder große soziale Unruhen haben werden. Eines ist völlig klar, daß bei den weiteren Kapazitätsreduzierungen nach dem 1. 1. 86, bei denen es sich ja um 15-20 Mio. t handelt, Stahlstandorte infrage gestellt werden. Da kommen wir dann an den Punkt, wo man nicht mehr nur eine Walzstraße stilllegt, sondern wo die weitere Stilllegung von Walzstraßen zur Folge hat, daß auch die Hochöfen und die Stahlwerke stillgelegt werden müssen. Das trifft die wirtschaftliche Substanz dieser Regionen. Was für ein Drama selbst bei der Stilllegung eines relativ kleinen Werkes wie der Georgs-Marienhütte gemacht wird, das liest man ja beinahe täglich. Solche Fälle und

noch größere gibt es auch in den anderen Ländern der Gemeinschaft. Ich möchte nicht wissen, zu welchen sozialen Reaktionen es dann kommen wird. Die Gewerkschaften in den anderen Ländern der Gemeinschaft sind noch unruhi-ger, undisziplinierter und radikaler als die deutschen Gewerkschaften. Deshalb meine ich, sollte man mit sozialen Beihilfen fortfahren, aber nicht mit Betriebsbeihilfen, nicht mit Beihilfen zur Defizitdeckung.

Herr Seidenfuß hat von den administrativen Hilfen gesprochen, die die Verwaltungen hier und dort ihrer Stahlindustrie über Rüstungsaufträge zukom-men lassen oder von den Fällen, in denen die Stahlindustrie nationalisiert ist und über Kapitalaufstockungen und ich weiß nicht über welche Maßnahmen, Beihilfen erhält. Alle diese Maßnahmen, soweit sie Beihilfen enthalten, fallen unter das Verbot nach Art. 4c des EGKS-Vertrages. In der Krise war jedoch die Durchsetzung des absoluten Subventionsverbotes aus sozialen und politischen Gründen nicht zu verantworten. Der Subventionskodex stellt deshalb eine Abweichung von der Grundregel des EGKS-Vertrages dar. Es hat seinerzeit eine lange Diskussion gegeben, ob man überhaupt einen Subventionskodex schaffen darf und das auf der Basis von Art. 95 EGKS-Vertrag. Im Grunde ist nämlich der Art. 95 nur für solche Fälle vorgesehen, in denen der Montanvertrag keine Regelung vorsieht. Weshalb haben wir dennoch den Art. 95 herangezogen? Weil wir gesagt haben, was der Montanvertrag nicht vorgesehen hat, das ist der Eintritt einer durch Überkapazität bedingten langen Krise. Als der Montanver-trag Anfang der fünfziger Jahre geschaffen wurde, gab es eine Knappheit an Stahl, so daß man sich einen solchen Fall nicht vorstellen konnte. Deshalb gilt hier doch Art. 95, und das ist dann auch von allen Regierungen akzeptiert worden.

Heuß:

Ich möchte auf zwei Größen hinweisen:

Die eine betrifft die von amtlicher Seite herausgegebenen Prognosen. In einer Welt, in der die Zukunft ungewiß ist, hat sich jede einzelne Unternehmung ihre eigene Vorstellung über die zukünftige Entwicklung zu machen und dementspre-chend werden auch die Investitionen hinsichtlich der Kapazitäten voneinander abweichen. Anders verhält es sich, wenn Prognosen gemacht werden, denen aufgrund ihres amtlichen Charakters ein gewisses Gewicht zukommt, wodurch die Erwartungen der einzelnen in eine bestimmte Richtung gelenkt und homogenisiert werden. Dies kann zu Ausschlägen führen, bei denen die Kapazitäten allgemein zu groß oder zu klein sein können, und zwar deswegen, weil praktisch alle Unternehmungen aufgrund der gleich gerichteten Erwartun-gen sich in dieselbe Richtung bewegen.

Die zweite Größe, die bis zu einem gewissen Grade mit der ersten zusammen-hängt, sind die Eingriffe in den Marktprozeß, die von politischen Instanzen ausgehen und daher auch von ihnen verantwortet werden müssen. Werden dann aufgrund von deren Irrtümer schmerzhaft Anpassungsprozesse erforderlich, so

gibt es damit auch eine Instanz, auf die sich der Protest und der Zorn der davon Betroffenen konzentrieren können. Man kann daher auch sagen, daß dadurch ökonomische Vorgänge politisiert werden. Den krassen Fall hierfür gibt der Agrarsektor ab, bei welchem jede Preisänderung eine politische Aktion darstellt, die wiederum entsprechende Handlungen (Protestmärsche, Straßenblockaden etc.) hervorruft. Anders hat sich der Prozeß der Schrumpfung in der Textilindustrie vollzogen, worauf Herr Lenel bereits hingewiesen hat. Hier waren es die Marktgegebenheiten, denen sich die Unternehmungen zu unterwerfen hatten, und es gab keine Instanz, gegen die Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer politische Aktionen in Szene setzen konnten. Bestenfalls konnte der einzelne Arbeitnehmer und auch die Gewerkschaft mit der Unternehmung hadern, die in Konkurs gehen mußte. Dies alles stellte jedoch primär eine private und keine öffentliche Angelegenheit dar.

Kutscher:

Sie haben zunächst auf die Schätzungen und auf die Strukturprobleme Bezug genommen. Ich gebe zu, daß durch Vorausschätzungen, wie sie von der Kommission, der OECD, der UNO oder von anderen Institutionen gemacht werden, eine gewisse Homogenisierung der Erwartungen entsteht. Aber alle drei internationalen Institutionen, von deren Schätzungen ich gesprochen habe, sind zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen. Deshalb hebt sich die Homogenisierung schon wieder bis zu einem gewissen Grade auf. Außerdem darf man nicht davon ausgehen, daß die Unternehmungen keine eigenen Vorausschätzungen mehr aufstellen. Die Unternehmen stellen Vorausschätzungen auf, und zwar sehr detaillierte. Wir machen ja nur Vorausschätzungen für die Gemeinschaft insgesamt. Was wir nicht machen, ist die Unterteilung der 120 Mio. t oder seinerzeit 188 Mio. t nach einzelnen Ländern der Gemeinschaft oder gar nach einzelnen Unternehmen. Hier liegt also weiter eine gewisse Verantwortung und Aktivität bei den Unternehmen. Deshalb ist die Gefahr der Homogenisierung vielleicht doch nicht so groß.

Andererseits, wenn man Politik machen will, dann muß man auch wissen, wohin man will. Sie kennen den Satz von Christian Morgenstern: „Wer vom Ziel nicht weiß, der kann den Weg nicht finden.“ Das gilt auch für die europäische Stahlpolitik.

Zohlhöfer:

Herr Kutscher, Sie haben in Ihrem Vortrag besonders darauf hingewiesen, wie wichtig es war, daß die Kommission sich mit dem Beratenden Ausschuß auf eine gemeinsame Prognose einigen konnte. Wenn nun von einer solchen gemeinsamen Prognose aber eine nicht unerhebliche Suggestivwirkung ausgeht, können mögliche Fehlorientierungen doch nur dadurch verhindert werden, daß die Kommission in Zukunft solche quasi-amtlichen Prognosen überhaupt nicht mehr abgibt.

Kutscher:

Ich muß Ihnen darauf eine enttäuschende Antwort geben: Der Montanvertrag verpflichtet die Kommission, derartige Vorausschätzungen aufzustellen und im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Kriwet:

Das kann man ja nach Art. 95 ändern.

Kutscher:

Nein, Herr Kriwet. Aber wir haben schon einmal eine Vorausschätzung nicht veröffentlicht, weil im Beratenden Ausschuß fast ausschließlich negative Stellungnahmen abgegeben wurden. Leider, muß ich sagen. Hätten wir 1978 diese Schätzung veröffentlicht, mit der wir die vorausgegangene Schätzung von 188 Mio. t auf 158 Mio. t korrigieren wollten, dann hätten wir schon früher mit den Strukturmaßnahmen anfangen können. Recht haben Sie, wenn Sie sagen „Vorsicht“, und wir sind uns dieser Gefahr auch bewußt. Nur, wenn wir auf Vorausschätzungen verzichten, dann verzichten wir auch auf Politik. Dann sind wir wieder im Modell ‚Freie Marktwirtschaft‘.

Einwurf:

Die wollen wir ja haben.

Kutscher:

Ja, aber ich habe versucht, auf diesen Punkt eine Antwort zu geben. Ich gebe zu, daß meine Antwort für Sie nicht befriedigend ist. Nur für uns stellen sich diese Dinge in einem anderen Licht dar als für Sie. Wir sind Politiker, wir müssen uns auf der politischen Bühne mit 10 Ländern einigen. Und da sitzen Wirtschaftsminister, die verantwortlich für die Geschieke ihres Landes sind. Wenn diese Wirtschaftsminister uns sagen: wir können nicht Wales, Schottland und Nordostengland absterben lassen. Oder wenn ein französischer Minister uns sagt: Ich kann nicht Nord- und Ostfrankreich absterben lassen. Oder wenn eine belgische Regierung uns sagt: Ich kann Wallonien nicht absterben lassen, dann müssen wir das in unser Kalkül einbeziehen. Auch die deutsche Bundesregierung läßt ja Arbed Saarstahl nicht sterben. Das ist die Situation, mit der wir im Ministerrat konfrontiert sind. Wir müssen realistische Politik machen. Auch hier darf ich wieder zitieren: „Politik ist die Kunst des Möglichen.“ Wenn wir nicht diesen Weg gegangen wären, dann gäbe es keine europäische Stahlpolitik. Dann gäbe es aber auch keinen freien europäischen Stahlmarkt mehr. Dann hätten wir nationale Politiken. Das war die große Drohung im Jahre 1980 und in den folgenden Jahren. Hätte die Kommission nicht so gehandelt, wie ich es erläutert habe, wäre die Einheit des europäischen Marktes zerbrochen.

Es stellt sich die naheliegende Frage, wie die USA diese Probleme lösen. Die amerikanische Verwaltung tut relativ wenig und was ist der Effekt? Heute ist die amerikanische Stahlindustrie eine der rückständigsten auf der ganzen Welt. Das sagen nicht nur wir Europäer. Das sagen auch die Amerikaner selbst. Erst kürzlich ist wieder eine Studie in Amerika erschienen von Prof. Hans Müller. Er ist auch zu dem Schluß gekommen, daß die amerikanische Stahlindustrie rückständig ist. Ich möchte schon sagen, daß diese Rückständigkeit der amerikanischen Stahlindustrie in einem gewissen Zusammenhang mit dem steht, was die amerikanische Verwaltung tut. Die amerikanische Verwaltung hat für die Stahlindustrie seit Jahren kaum etwas anderes als protektionistische Maßnahmen unternommen. Mit protektionistischen Maßnahmen in dem Ausmaß, wie sie heute getroffen werden, wird diese Industrie künstlich erhalten und kann in ihren alten Strukturen weiterleben. Die amerikanische Verwaltung, und das wissen Sie sicherlich alle, hat nicht erst seit dem Jahre 1982 massive Importbeschränkungen eingeführt. Zuerst beim Massenstein, dann beim Edeldahl und schließlich auch noch bei den Röhren. Darüber hinaus diskutiert die amerikanische Regierung jetzt auch noch über die Einbeziehung weiterer Erzeugnisse in das Massenstein-Arrangement, beispielsweise über das Halbzeug. Das ist der Hauptansatz der amerikanischen Stahlpolitik.

Wir meinen, daß das nicht die ideale Lösung ist. Ich gebe andererseits zu, daß der Anteil der Importe in Amerika mit zeitweilig 25 Prozent einen außerordentlich hohen Wert erreicht hatte, wodurch ohne Zweifel für die amerikanische Stahlindustrie Probleme entstanden sind. Was wir aber immer wieder der amerikanischen Verwaltung vorwerfen, ist, daß sie das Roß vom falschen Ende her aufzäumt. Bei allem Verständnis für gewisse Maßnahmen sollte doch die amerikanische Verwaltung auf die eine oder andere Weise, direkt oder indirekt, dafür sorgen, daß die amerikanische Stahlindustrie sich mehr restrukturiert.

Barnikel:

Herr Kutscher, Sie haben ein Instrument, das nach meiner Meinung Ihrer Behörde für dirigistische Maßnahmen zur Verfügung steht, im Zusammenhang mit der Schilderung Ihrer Tätigkeit und Pläne gar nicht erwähnt, nämlich Eurofer. Sie benutzen doch Eurofer zur Umsetzung Ihrer wirtschaftspolitischen Absichten. Mit Eurofer hat die Behörde beträchtliche Möglichkeiten, ihre strukturpolitischen Vorstellungen durchzusetzen. Wenn das aber so ist, muß man wohl die Beurteilung der Wettbewerbssituation mit einigen Fragezeichen versehen.

Über das hinaus ist mir nicht ganz deutlich geworden, wie das wirtschaftspolitische Ziel aussieht, das die Kommission mittelfristig anvisiert. Ist es das Funktionieren der staatlich verordneten Kartelle oder ist es die Wiederherstellung funktionierender Mächte? Daß ihre Politik so schnell nicht von dem dirigistischen Pferd herunterkommt, ist uns klar. Aber sollte sie nicht doch mittelfristig wenigstens versuchen, etwas mehr den marktwirtschaftlichen

Kräften wieder zum Leben zu verhelfen? Dann allerdings wären auch von diesem Ziel her die einzelnen Maßnahmen der nächsten Jahre anders festzulegen.

Kriwet:

Zunächst zum Thema Prognosen. Das, was die Europäische Kommission, wie in der Tat in Art. 46 EGKS-Vertrag vorgeschrieben, regelmäßig über Erzeugung, Verbrauch, Ausfuhr und Einfuhr von Stahl prognostiziert, ist in den Unternehmen in aller Regel in den volkswirtschaftlichen Abteilungen gelandet und dort auch geblieben. Kein Unternehmen hat seine Investitionsentscheidungen oder seine Personalplanung von den „Allgemeinen Zielen Stahl“ abhängig gemacht, offenbar aus zwei ganz einfachen Gründen: Erstens waren wir der Meinung und sind es auch heute noch, daß wir die Markt- und Produktionsentwicklung besser einschätzen können als die Europäische Kommission in Brüssel. Zweitens: Die Irrtumsbandbreite bei den Prognosen der Europäischen Kommission war mindestens genauso hoch wie bei vergleichbaren Prognosen ähnlicher Art. Wir haben uns gesagt, da verlassen wir uns lieber auf unseren eigenen Irrtum als auf den Irrtum der anderen.

Eine kurze Bemerkung zur Feststellung von Herrn Kutscher, die Kläger gegen Entscheidungen der Europäischen Kommission versuchten damit, das System zu zerstören. Gegen eine solche Aussage muß ich mich ganz entschieden wehren. Es muß erlaubt sein, die Allheiligkeit der Europäischen Kommission anzuzweifeln, oder die Alleinweisheit. Wir haben das getan, und — wie Sie wissen — wir haben bereits zwei Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Europäische Kommission gewonnen. Ich hoffe, in den noch laufenden Klagen werden wir auch erfolgreich sein.

Nun zum Hauptpunkt: Herr Kutscher hat ausgeführt, und das ist eigentlich kritiklos aufgenommen worden in der Diskussion, daß die Hauptursache für die Stahlkrise in der Überkapazität liegt und daß durch Eingriffe des Staates oder der Kommission diese Überkapazität abgebaut werden muß. Überkapazitäten sind nicht das Hauptproblem. Das Hauptproblem liegt darin, daß Überkapazitäten beim Stahl durch Subventionen aufrecht erhalten worden sind. Die Regierungen, nicht die Europäische Kommission, der darf man keinen Vorwurf machen, sie hat erst auf das falsche Handeln der Regierung reagiert, haben sich entschlossen, Überkapazitäten mit Subventionen aufrecht zu erhalten. Dies ist der entscheidende Unterschied und das Kernübel in der europäischen Stahlindustrie. Überkapazitäten gibt es in jeder Branche und wird es auch in Zukunft in jeder Branche geben. Sie sind unvermeidbar, weil Investitionsentscheidungen von Unternehmern unabhängig voneinander getroffen werden, und die Addition dieser Entscheidungen kann nur rein zufällig identisch sein mit der Nachfrage in einem gegebenen Zeitpunkt. Aus Überkapazitäten wird erst dann ein Strukturproblem, wenn der notwendige Abbau von Überkapazitäten im Marktprozeß durch den Staat verhindert wird.

Es heißt im Zusammenhang mit dem staatlich gesteuerten Abbau von Stahlkapazitäten in Europa, daß die schlechtesten Kapazitäten abgebaut worden seien. Das ist natürlich ein Märchen! Die Kommission, ich mache ihr gar keinen Vorwurf, war objektiv überhaupt nicht in der Lage festzustellen, was die schlechtesten Kapazitäten in Europa waren. Sie hat ja in Wirklichkeit auch eine völlig andere Methode gewählt. Sie hat aufgrund eines Konsensus im Ministerrat gesagt, in der Bundesrepublik Deutschland müssen 6 Mio. t Walzwerkskapazitäten abgebaut werden. Dann hat die Bundesregierung von den Unternehmen gefordert, entsprechend dem jeweiligen Prozentanteil an der Ausgangskapazität entsprechende Kapazitäten abzubauen. Das heißt zwar, daß in jedem einzelnen Unternehmen vermutlich die jeweils schlechteste Kapazität abgebaut worden ist. Aber dies gilt weder im Vergleich der deutschen noch erst recht im Vergleich der europäischen Stahlunternehmen. Es ist ganz evident, daß Kapazitäten im Rahmen dieser Prozentrechnung in einzelnen Unternehmen abgebaut worden sind, die besser waren, als Kapazitäten, die nach der gleichen Prozentrechnung in einem anderen Unternehmen oder in einem anderen Land erhalten geblieben sind.

Ich muß noch etwas zu den USA sagen: Das Verhalten der USA im Jahre 1982 war kein Protektionismus. Die amerikanische Administration hat festgestellt, daß außer deutschen europäische Stahlunternehmen mit Dumping-Raten und mit countervailing duties bestraft worden wären, die bis zu 30 Prozent und mehr des Warenwertes erreicht hätten. Die Europäische Kommission hat die deutschen Unternehmen aufgefordert, aus Solidarität einem sogenannten Selbstbeschränkungsabkommen zuzustimmen, weil sonst die Lieferungen beispielsweise aus Frankreich oder Großbritannien in die USA völlig zum Erliegen gekommen wären. Dies kann man nicht als Protektionismus diskreditieren. Die Amerikaner haben sich zunächst, wie ich meine, zu Recht mit den im GATT vorgesehenen Mitteln zur Wehr gesetzt, und sie wären erfolgreich geblieben gegenüber Lieferungen beispielsweise aus Frankreich oder Großbritannien. Deshalb hat die Kommission an die europäische Solidarität appelliert und ein Selbstbeschränkungsabkommen gefordert, und die deutsche Stahlindustrie und die Bundesregierung haben sich nolens volens, wenn auch knurrend, dieser europäischen Solidarität gebeugt. Diese Klarstellung halte ich auch deshalb für notwendig, weil wir uns gegenüber Drittländern in gleicher Weise verhalten, und damit bin ich bei meiner letzten Bemerkung. Die Einfuhr aus Drittländern wäre für mich kein Hinderungsgrund, ab 1986 auf jegliche Marktregelung zu verzichten. Wenn die Europäische Kommission bereit wäre, die Instrumente des GATT voll zu nutzen, hätte ich keine Sorgen. Die Einfuhren aus Drittländern, die zur Zeit in die EG fließen, erfüllen fast alle den Tatbestand hoher Subventionierung. Wir hätten — unsubventioniert — kaum eine Tonne aus Spanien auf dem EG-Markt. Jeder weiß, in welchem Umfang spanischer Stahl subventioniert wird. Wir hätten keinen Import aus Brasilien. Jeder weiß, in welchem hohem Maße brasilianischer Stahl sowohl den Tatbestand der Subventionierung als auch des Dumpings erfüllt. Aber: Die GATT-Regeln müßten in

Zukunft in der EG konsequent angewendet werden, konsequenter jedenfalls als heute.

Vondran:

Herr Kantzenbach hat gefragt, ob der Montanvertrag kein striktes Subventionsverbot enthalte. Die Antwort von Herrn Kutscher war ganz richtig. Der Vertrag enthält ein Subventionsverbot. Es ist sogar besonders hart und eindeutig formuliert. Aber zur Zeit wird der Vertrag nicht angewandt. Der Ministerrat hat einen Subventionskodex erlassen, der die Vertragsregeln weitgehend modifiziert. Ob diese Entscheidung des Ministerrates rechtsbeständig ist, ist eine noch offene Frage. Sie liegt dem Europäischen Gerichtshof zur Klärung vor.

Bei der Entscheidung über diesen Kodex hat es einen politischen Kompromiß gegeben:

- auf der einen Seite hat die Bundesregierung erklärt, daß sie entgegen dem Wortlaut des Vertrages bestimmte Subventionen tolerieren wird;
- auf der anderen Seite wollten die subventionierenden Länder und die Beihilfeempfänger bestimmte Kriterien beachten.

Die Subventionen sollten degressiv gestaltet und der Höhe nach begrenzt sein. Diese politische Vereinbarung ist nicht gehalten worden, wie die folgenden Zahlen leicht erkennen lassen: Vor Erlass des Subventionskodex, nämlich vor 1980, sind jährlich etwa 5 Mrd. DM in die EG-Stahlindustrie außerhalb Deutschlands als Beihilfen gezahlt worden. In den Jahren von 1980 bis 1984 einschließlich, also im Durchschnitt der letzten 4 oder 5 Jahre, waren es dann 10 Mrd. DM. Von degressiver Gestaltung oder einer Begrenzung der Höhe nach konnte also schon in der Vergangenheit gar keine Rede sein.

Gestern wurde nun die Zahl für 1985 genannt. In jedem Fall sollen im laufenden Jahr 22 Mrd. DM in der EG gegen uns mobilisiert werden. Im Augenblick geht es darum, ob die Europäische Kommission diesen bereits genehmigten Betrag noch weiter erhöhen darf. Wenn sie den Anträgen stattgibt, die im Ministerrat vorliegen, werden 1985 insgesamt 32 Mrd. DM in anderen EG-Ländern gegen uns fließen.

Auch eine zeitliche Begrenzung der Subventionen kann ich nicht feststellen. Ende 1985 sollen die Zahlungen auslaufen. Ich bin sehr hellhörig geworden, nachdem uns hier gerade erklärt worden ist, für soziale Zwecke könne eine Verlängerung dieser Zahlungsfrist ins Auge gefaßt werden. Das klingt zunächst harmlos, dahinter steht aber die bittere Wahrheit, daß private nicht-subventionierte Unternehmen die sozialen Aufwendungen, die ihnen bei einer Umstrukturierung entstehen, ganz oder mindestens teilweise selbst finanzieren müßten. Die Gelder, die sie hierfür zahlen, stehen ihnen für andere Zwecke, beispielsweise Investitionen, nicht mehr zur Verfügung. Auch in diesem Punkt zeichnet sich also ab, daß der Kodex nicht eingehalten wird.

Die Toleranz gegenüber Subventionen war aber auch noch von einer dritten Bedingung abhängig. Nur Beihilfen, die von einem Abbau von Kapazitäten begleitet waren, sollten rechtmäßig fließen dürfen. Dies war sogar der Kerngedanke der Ministerratsentscheidung. Die Europäische Kommission hat jedoch vorgeschlagen, 10 Mrd. DM zusätzlich zu genehmigen, ohne den Empfängern aufzugeben, gleichzeitig ihre Kapazitäten zu beschneiden.

In dieser Frage ist bisher noch nicht entschieden worden. Verfährt der Ministerrat jedoch nach diesem Vorschlag, so ist auch das dritte Kriterium verletzt. Ich möchte die Frage an Herrn Kutscher richten, auf welche Rechtsgrundlage die Kommission ihre Empfehlung stützt, zusätzliche Subventionsgelder verfügbar zu machen, ohne von dem Empfänger einen Solidaritätsbeitrag zur Wiederherstellung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage durch Stilllegung von Anlagen zu machen.

Kutscher:

Zunächst zu der Frage Eurofer: Gewiß, wir bedienen uns dieser Institution. Wenn man es mit einer Vielzahl von Stahlunternehmen in 10 Ländern zu tun hat, ist man froh, wenn man sich an eine Stelle wenden kann, um Nachrichten zu übermitteln.

Zweitens hatte ich in meinem Vortrag gesagt, daß wir die Industrie so weit wie möglich heranziehen. Die Produktionsquoten bauen ja auf Marktvorausschätzungen auf, und diese Marktvorausschätzungen stellen wir mit Hilfe von Eurofer auf. Das ist ein konkretes Beispiel für eine nützliche Zusammenarbeit. Wir wären als Administration völlig überfordert, wenn wir ganz allein die Vorausschätzungen für 10 Länder und für verschiedene Erzeugnisse vornehmen sollten. Diese Detailkenntnisse haben wir nicht; auch spiegelt sich der Markt in den Statistiken viel zu wenig wider, oder die Statistiken sind viel zu alt.

Was ist mittelfristig unser Ziel: Marktwirtschaftspolitik oder weitere Verwaltungsmaßnahmen? Unser Ziel ist ganz eindeutig, den Marktmechanismus so rasch und so umfangreich wie möglich wieder einzusetzen. Darüber werden wir im Laufe dieses Jahres mit dem Ministerrat, der Industrie und dem Beratenden Ausschuß sprechen. Wohin diese Diskussionen führen, kann ich heute noch nicht sagen. Ich kann nur sagen, daß wir es begrüßen würden, wenn wir den freien Markt so rasch wie möglich wieder herstellen könnten.

Als ich von den Prozessen sprach, habe ich nur an diejenige Prozesse gedacht, bei denen es um die grundlegenden Elemente des Quotensystems gegangen ist.

Ich habe mich vielleicht etwas zu kurz gefaßt, als ich einfach von Überkapazitäten sprach. Ich hätte richtiger sagen sollen: Subventionierte Überkapazitäten. In dem Punkt gebe ich Ihnen recht. Die Subventionen sind das Übel, und ich hätte es begrüßt, wenn wir ohne Subventionen oder mit geringen Subventionen ausgekommen wären. Aber die Verhältnisse in den einzelnen Ländern waren so, daß, wenn wir dem freien Markt die Vernichtung der Kapazitäten überlassen

hätten, es in einigen Ländern zu politisch untragbaren Zuständen gekommen wäre.

Was sodann die Betriebsbeihilfen angeht, so haben diese in der Tat nicht den vom Gesetz vorgesehenen degressiven Charakter gehabt. Herr Vondran hätte sogar noch einen weiteren Punkt hinzufügen können. Der Kodex hatte nämlich ursprünglich zwei Jahre für die Betriebssubventionen vorgesehen, doch ist dann einstimmig gesagt worden — auch die Bundesregierung hat zugestimmt — daß man über die zwei Jahre hinausgehen kann. Diese Beihilfen können also bis Ende 1984 laufen, und zwar auch dort, wo man damit schon vor 1982 angefangen hatte.

Sie haben dann auf die sozialen Lasten hingewiesen, die die privaten Unternehmen im Gegensatz zu denjenigen Unternehmen tragen müssen, denen die sozialen Lasten vom Staat abgenommen werden. Ich möchte dazu nur sagen, daß die Möglichkeit besteht, daß wir auf diesem Gebiet eine gemeinsame Politik führen. Alle Regierungen können sich an der Übernahme gewisser sozialer Lasten beteiligen. Vielleicht schaffen wir einen neuen Subventionskodex für die sozialen Lasten, der sicherstellt, daß es nicht zu einer Diskriminierung zwischen privaten Unternehmen einerseits und staatlichen Unternehmen andererseits kommt.

Sie haben weiter die Frage gestellt: Weshalb hat die Kommission in ihrem Dokument von November 1984 nicht an der Regel festgehalten, daß für Subventionen Kapazitäten abgebaut werden müssen. Dazu folgende Bemerkung: Die Kommission hat nicht gesagt: Es brauchen keine Kapazitäten für zusätzliche Beihilfen abgebaut zu werden. Die Kommission hat gesagt: Dort, wo die Lebensfähigkeit der Unternehmen durch einen solchen Kapazitätsabbau nicht in Frage gestellt wird, müssen Kapazitäten im Zusammenhang mit zusätzlichen Beihilfen abgebaut werden. Wie ist es zu diesem Vorschlag gekommen? Ich darf es hier ganz offen aussprechen, ich bin persönlich nicht glücklich über diesen Vorschlag. Ich hatte mich dafür eingesetzt, daß ein anderer Vorschlag gemacht wird, aber in einer großen Verwaltung, in der es viele Stimmen gibt, bin ich überstimmt worden. Ich kann also persönlich nur bedauern, daß es diesen Vorschlag der Kommission gibt. Aber als Kommissionsbeamter bin ich gehalten, ihn zu verteidigen. Mehr kann ich zu diesem Punkt nicht sagen.

Schließlich noch zu einer anderen Frage des strittigen Kapazitätsabbaus: Es sind in der Tat nicht nur die schlechtesten Kapazitäten abgebaut worden. Wenn man einen Katalog der Kapazitäten aufstellen würde und die Kapazitäten nach der Reihenfolge ihrer Wettbewerbsfähigkeit klassifizieren würde, dann würde man schon ein gewisses Auseinanderklaffen zwischen den tatsächlichen Schließungen einerseits und den schlechtesten Kapazitäten andererseits feststellen. Aber ich habe dabei nicht nur daran gedacht, was wir bis heute erreicht haben, sondern ich habe in meine Bemerkungen auch die Kapazitäten mit einschließen wollen, die wir noch schließen müssen. Ich sagte, daß wir noch über 30 Mio. t

hinausgehen müssen. Damit werden wir dann noch weitere schlechte Kapazitäten erfassen.

Für die USA ist es richtig, daß es 1982 mit den ‚countervailing-Klagen‘ anfang. Ich habe bei meiner globalen Feststellung des Protektionismus in Amerika nicht an spezifische Maßnahmen gedacht, noch nicht einmal nur an die Maßnahmen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, sondern habe die amerikanische Stahlhandelspolitik insgesamt betrachten wollen, und die trägt deutliche Züge des Protektionismus.

Zum ordnungspolitischen Konzept der Bundesregierung für die Stahlindustrie

Von *Elmar Becker*, Bonn

I.

Über die Ursachen der Strukturkrise der europäischen und deutschen Stahlindustrie ist bereits ausführlich berichtet worden. Herr Kutscher hat soeben die Konzeption der EG-Kommission zur Überwindung der Stahlkrise erläutert und dargelegt, in welchem Spannungsfeld sich die europäische Stahlpolitik im letzten Jahrzehnt bewegt hat.

Die europäische Stahlpolitik hat zu einem relativ komplexen System von Verhaltensregeln und Handlungsvorschriften, von Auflagen, Verpflichtungen und administrativen Eingriffen geführt. Niemand wird behaupten, daß damit der ‚Stein der Weisen‘ gefunden sei. Kritiker behaupten im Gegenteil, das System sei allenfalls noch von Insidern in seiner vollen Breite und Interdependenz zu überschauen. Die Frage ist aber, ob es dazu eine realistische Alternative gibt.

Bei unserem Bemühen, die Stahlprobleme zu lösen, dürfen wir die Grundsätze unserer Wirtschaftspolitik nicht aus den Augen verlieren. Soziale Marktwirtschaft verbindet die Freiheit des Marktes mit der Forderung nach sozialem Ausgleich. Auch für die Stahlindustrie gilt deshalb wie für andere Industriezweige, daß die Unternehmen innerhalb eines ordnungspolitisch vorgegebenen Rahmens eigenverantwortlich planen, entscheiden und handeln sollen. Die Stahlunternehmen selbst müssen ihre Wettbewerbsfähigkeit durch vorausschauende Anpassung an sich ständig verändernde Marktverhältnisse und Verbrauchervünsche sichern. Märkte, die dem Strukturwandel unterliegen, zwingen zu Rationalisierung, zu Innovation, zu Flexibilität und Mobilität.

Trotz dieser Grundhaltung trägt die Bundesregierung die europäische Stahlpolitik mit. Allerdings ist sie dabei immer bemüht, extreme Forderungen anderer Regierungen und auch der Industrie zurückzudrängen. Die Begründung hierfür liegt darin, daß es trotz eines generellen Subventionsverbots im Montanvertrag nicht gelungen ist, in der EG frühzeitig das Subventionsunwesen zu unterbinden. Zum Schutz der heimischen, an sich wettbewerbsfähigen Industrie vor größerem Schaden aus subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen ist ein befristetes Gegenhalten mit eigenen Hilfen und marktstützenden Maßnahmen gerechtfertigt. Dies hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundes-

ministerium für Wirtschaft, dessen marktwirtschaftliche Ausrichtung unbestritten ist, bereits Anfang 1981 erklärt und in seinem jüngsten Gutachten bestätigt.

II.

Wenn wir über Strukturpolitik im Stahlbereich sprechen, müssen wir zunächst das rechtliche, wirtschaftliche und politische Umfeld betrachten:

- Wir sind in die Europäische Gemeinschaft integriert. Im EGKS-Vertrag haben wir in hohem Maße auf Souveränitätsrechte verzichtet und ordnungspolitische Zugeständnisse in einer Zeit gemacht, in der die Aufnahme in das westeuropäische Bündnis von vitalem staatlichen Interesse war.
- Wir sind in Europa nur ein — wenn auch nicht unbedeutender — Mitgliedstaat von Zehn, mit zum Teil unterschiedlichen stahlpolitischen Vorstellungen, Wünschen und Ideen. Entscheidungen werden häufig in zähem Ringen um einen politischen Interessenausgleich getroffen.
- Das Verhältnis der einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten zu ihrer Stahlindustrie ist sehr verschieden. Wesentlich dafür sind die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse — privat oder staatlich —, aber auch die unterschiedliche wirtschaftliche und politische Bedeutung dieser Schwerindustrien.
- Auch die regionale Konzentration von Stahlunternehmen, ihre enge Bindung an Kohlereviere, ist eine Besonderheit, an der die Politik nicht vorübergehen kann. Zwar sind einige Mitgliedstaaten seit Jahren bemüht, die Monostruktur bestimmter Regionen durch Anreize zur Ansiedlung anderer Industriezweige aufzubrechen; aber dies ist ein langwieriger Prozeß. Durch die hohen Beschäftigtenzahlen an den einzelnen Stahlstandorten ist die soziale Verantwortung des Staates besonders gefordert. Die Stahlindustrie unterscheidet sich hierin von anderen Industrien, wie zum Beispiel die Mineralölindustrie, die in ihren Betrieben wesentlich weniger Arbeitnehmer beschäftigt, oder der mittelständisch strukturierten und dadurch regional breiter gestreuten Textil- und Bekleidungsindustrie, die außerdem durch das Welttextilabkommen einen besonderen handelspolitischen Schutz genießt.
- Wir müssen auch die unterschiedliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen berücksichtigen. Dies nicht nur im EG-Vergleich, in dem die deutsche Stahlindustrie insgesamt eine gute Position hat. Auch innerhalb der deutschen Stahlindustrie gibt es erhebliche Unterschiede.
- Schließlich wird auch unsere Stahlpolitik durch die Situation der öffentlichen Haushalte mit beeinflußt. Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau sind hier die einschlägigen Stichworte.

III.

Wie hat die Bundesregierung auf die Stahlstrukturkrise reagiert? Wir haben uns von einem doppelten Ziel leiten lassen:

Erstens geht es um die Beseitigung der durch Subventionen entstandenen Wettbewerbsverzerrungen und Überkapazitäten in einer festgelegten Frist. Alle Stahlbeihilfen sollen erfaßt, eingegrenzt und schließlich eingestellt werden. Gleichzeitig soll das Produktionspotential der europäischen Stahlindustrie an den stark zurückgegangenen Stahlabsatz und -verbrauch angepaßt werden.

Zweitens müssen während des Anpassungsprozesses die wenig oder nicht subventionierten Unternehmen vor Einbußen durch noch bestehende Wettbewerbsverzerrungen und Kapazitätsüberhänge geschützt werden.

Um das erste Ziel zu erreichen, erwies sich das generelle Subventionsverbot des Art. 4c des EGKS-Vertrages als unwirksam. Einzelne Regierungen ‚halfen‘ ihrer staatlichen Stahlindustrie durch großzügig bemessene Kapitalbeteiligungen oder -aufstockungen. Andere ließen den Unternehmen umfangreiche Beträge im Rahmen von allgemeinen Subventionsprogrammen, etwa als Regionalhilfen, zufließen.

Deshalb mußte eine sichere Rechtsgrundlage zur Erfassung, Eingrenzung und Beseitigung von Stahlbeihilfen geschaffen werden. Dies ist durch den Subventionskodex der EG vom 7. August 1981 geschehen, der folgende Grundsätze festlegt:

Erstens: Alle Beihilfen an die Stahlindustrie sind der EG-Kommission zu melden und von ihr — unter Beteiligung der Mitgliedstaaten — auf die Vereinbarkeit mit den Kodexprinzipien zu prüfen (Transparenz); die Hilfen dürfen erst nach Genehmigung durch die Kommission von den Regierungen ausbezahlt werden (Genehmigungsvorbehalt).

Zweitens: Die Hilfen müssen auf das Notwendigste beschränkt (Subsidiarität), zeitlich befristet und degressiv gestaltet sein.

Drittens: Genehmigt werden können nur solche Hilfen, die im Zusammenhang mit einem Anpassungs- und Umstrukturierungsprogramm stehen, das einen angemessenen Abbau von Kapazitäten enthält und die Wiedergewinnung der Lebensfähigkeit ohne Beihilfen zu Beginn des Jahres 1986 sichert (enge Verknüpfung von Subventionen mit Kapazitätsabbau).

IV.

Der einschneidende, anhaltende Rückgang der Stahlnachfrage, die zeitweise starken Erlöseinbrüche und die jahrelang ungezügelter Subventionspolitik in den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft blieb nicht ohne Folgen für die deutsche Stahlindustrie. Im Gegensatz zu vielen Konkurrenzunternehmen in den Partnerländern hatte sie zwar schon frühzeitig Strukturverbesserungsmaß-

nahmen eingeleitet, dafür aber keine öffentlichen Hilfen erhalten. Doch auch an sich wettbewerbsfähige Unternehmen gerieten aufgrund der andauernden Krise zunehmend in Bedrängnis. Sie waren gezwungen, ihre Restrukturierung zu forcieren und tiefgreifende Anpassungen rasch vorzunehmen. Allerdings konnten die meisten Unternehmen die dafür notwendigen finanziellen Mittel nun nicht mehr allein aufbringen. Daher verstärkten sich Forderungen der deutschen Stahlindustrie, der Gewerkschaften, der Kapitaleigner und zahlreicher Parlamentarier nach Ausgleichsmaßnahmen. Hierfür bot sich die Alternative: Entweder Abschottung des deutschen Stahlmarktes gegen subventionierte Stahllieferungen und -importe, zum Beispiel durch Grenzausgleichsabgaben, was nichts anderes bedeutet hätte, als einen — wenn auch nur befristeten — Ausstieg aus dem Gemeinsamen Markt. Oder voller Ausgleich der durch Beihilfen in den anderen EG-Ländern entstandenen Wettbewerbsverzerrungen, also Einstieg in den Subventionswettbewerb. Beides entsprach nicht unseren politischen und wirtschaftspolitischen Grundsätzen.

Wir mußten deshalb einen dritten Weg suchen: Eine pragmatische Mischung aus marktstützenden Maßnahmen in der Gemeinschaft und zeitlich wie der Höhe nach begrenzten öffentlichen Hilfen an die deutsche Stahlindustrie zur Beschleunigung der erforderlichen Anpassungen. Diesen Weg haben wir eingeschlagen.

Gemeinschaftliche Marktsicherungsmaßnahmen unterschiedlicher Natur hatte es bereits in den ersten Jahren der Stahlkrise gegeben. Insbesondere hatten die europäischen Unternehmen Absprachen über Produktion und Lieferung von Stahlerzeugnissen getroffen, hatte die Kommission Orientierungs- und Mindestpreise festgelegt sowie Stahllieferabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Seither haben wir der Verlängerung und Weiterentwicklung des Produktionsquotensystems nach Art. 58 EGKS-Vertrag, der Kontrolle zur Einhaltung der traditionellen Handelsströme zwischen den einzelnen EG-Ländern, den erlös- und preisstützenden Maßnahmen nach Art. 60f. des EGKS-Vertrages und der Fortführung der externen Maßnahmen zum Schutz gegen Billigeinfuhren aus Drittländern zugestimmt. Mit diesem immer komplexer gewordenen System von marktstützenden Maßnahmen soll verhindert werden, daß hochsubventionierte Unternehmen durch Preisunterbietungen in Märkte von nicht oder wenig subventionierten Stahlunternehmen eindringen und deren Existenz und Arbeitsplätze gefährden.

Da auch die deutschen Stahlunternehmen ihre Restrukturierung intensivieren und aufwendige Anpassungen vornehmen müssen, wozu sie Anfang der achtziger Jahre mit eigenen Mitteln nicht mehr in der Lage waren, unterstützt die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern diesen Umstrukturierungsprozeß mit öffentlichen Hilfen in Höhe von rund 3 Mrd. DM. Voraussetzung für diese Hilfen sind — wie im Kodex vorgesehen — tragfähige Unternehmenskonzepte, das heißt Konzepte, die vor allem einen Abbau von überschüssigen Kapazitäten vorsehen und die Lebensfähigkeit der Unternehmen ab 1986 ohne

Hilfen erwarten lassen. Für diese Konzepte sind die Unternehmen und ihre mitbestimmten Organe verantwortlich. Zu ihrer Durchführung müssen die Unternehmen alle verfügbaren eigenen Ressourcen einsetzen; Eigentümer, Banken und Arbeitnehmer müssen alle ihnen zumutbaren Anstrengungen unternehmen. Die öffentliche Hand gibt ihre Hilfen nur ergänzend zu den Eigenanstrengungen, also subsidiär.

Der Grundsatz, daß Umstrukturierungskonzepte von den Unternehmen selbst entwickelt werden müssen, gilt auch für Kooperationen und Fusionen. Die Entscheidung darüber, ob eine Kooperation oder Fusion angestrebt und verwirklicht werden soll, kann und soll den verantwortlichen Unternehmensorganen nicht abgenommen werden.

Aus all dem wird deutlich, daß die Bundesregierung zu keiner Zeit einen eigenen, zentralen, gesamtwirtschaftlichen Stahlplan entwickelt und verfolgt hat. Trotzdem werden immer wieder Forderungen nach zentraler Planung, nach Verstaatlichung, nach Produktions-, Standort- und Arbeitsplatzgarantien erhoben. Solche Forderungen lehnen wir ab. Sie würden zu Fehlallokationen und zu unkalkulierbaren finanziellen Risiken für den Staat führen. Die Erfahrungen in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bieten abschreckende Beispiele.

V.

Wie sind die Erfolgchancen unseres strukturpolitischen Konzepts?

Die deutschen Stahlunternehmen haben ihre überwiegend einschneidenden Anpassungsprogramme zügig in Gang gesetzt, wenn auch noch nicht abgeschlossen; sie haben auch den größten Teil der in Aussicht gestellten und von der Kommission genehmigten Investitions- und Strukturverbesserungshilfen erhalten. Dadurch hat die deutsche Stahlindustrie insgesamt ihre Wettbewerbsfähigkeit ausgebaut und erhöht: So stieg — um nur einige Kennziffern zu nennen — zwischen 1980 und 1984 die Produktivität eines deutschen Stahlarbeiters um rund 20 Prozent, der Anteil des im Stranggußverfahren erzeugten Rohstahls von 47 Prozent auf 78 Prozent und der Anteil höherwertiger Edelmehlstähle an der Gesamtstahlproduktion von 19 Prozent auf 22 Prozent. Von den Ausgangskapazitäten im Jahre 1980 in Höhe von etwa 53 Mio. t wurde bis heute 8,4 Mio. t (rund 16 Prozent) abgebaut. Das ist bereits mehr als die von der Kommission verlangten ‚Gegenleistungen‘. In großem Umfang mußten seit 1980 auch Arbeitnehmer aus den deutschen Stahlunternehmen ausscheiden. Insgesamt ist die Zahl der Beschäftigten seit Ende 1979 von 204 000 Arbeitnehmern auf 152 000 Arbeitnehmer, also um 52 000 Arbeitnehmer (rund 25 Prozent) zurückgegangen. Auch dieser Freisetzungsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

Die mit den öffentlichen Hilfen vorangetriebenen Umstrukturierungsmaßnahmen haben zwar die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Stahlindustrie insgesamt angehoben, aber nicht jedes einzelne Unternehmen hat bereits die Schwelle zur Lebensfähigkeit ohne Beihilfen überschritten. Einige Unterneh-

men, die eine vorausschauende Anpassungs- und Diversifizierungspolitik verfolgt haben, sind schon im abgelaufenen Jahr von öffentlichen Hilfen wieder unabhängig geworden. Andere deutsche Stahlwerke haben gute Chancen — sei es im Alleingang oder zusammen —, daß sie im nächsten Jahr öffentliche Hilfen zur Durchführung von Anpassungsmaßnahmen und zur Sicherung ihrer Lebensfähigkeit nicht mehr nötig haben werden.

Wir sind damit im nationalen Rahmen unserem strukturpolitischen Ziel ein gutes Stück nähergekommen. Wir gehen davon aus, daß bis zum Jahreswechsel alle deutschen Unternehmen künftig notwendige Anpassungen dank wiedergewonnener internationaler Wettbewerbsfähigkeit wieder aus eigener Kraft, also ohne staatliche Hilfe, durchführen können. Natürlich ist dies auch davon abhängig, daß das europäische Gesamtziel erreicht wird. Denn in allen Mitgliedstaaten der EG sollen die Stahlbeihilfen zur Jahreswende auslaufen, und insgesamt soll bis dahin das Produktionspotential an die erwarteten Absatzmöglichkeiten herangeführt werden.

Auch in den anderen Mitgliedstaaten ist die Umstrukturierung vorangekommen. Im Zeitraum 1980 bis Ende 1984 hat die europäische Stahlindustrie, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, insgesamt etwa 22 Mio. t an Produktionskapazität (= 13 Prozent) abgebaut und rund 230 000 (= 34 Prozent) Stahlarbeitnehmer freigesetzt. Diese Zahlen lassen einerseits die Anpassungsopfer, andererseits die Produktivitätsverbesserung erkennen. Allerdings müssen wir auch sehen, daß die Kommission in der Fortschreibung ihrer „Allgemeinen Ziele Stahl 1985“ den Kapazitätsüberhang mit ungefähr 50 Mio. t angegeben hat. Von diesem Ziel sind wir, wie die erreichten 22 Mio. t zeigen, noch weit entfernt. Bis Ende 1985 sollen zwar noch weitere Anlagen stillgelegt werden. Insgesamt rechnet die Kommission aber nur mit einem realisierbaren Abbau von 30, allenfalls 35 Mio. t.

Dem steht andererseits ein großer Betrag an öffentlichen Hilfen gegenüber. Im Zeitraum 1980-1985 werden der europäischen Stahlindustrie mit Genehmigung der Kommission nach derzeitiger Rechtslage insgesamt rund 33 Mrd. ECU, das sind rund 80 Mrd. DM, zufließen. Art und Höhe der Hilfen sind von Land zu Land verschieden. Was die Beihilfeshöhe angeht, so hat die Kommission der deutschen Stahlindustrie seit 1980 durchschnittlich rund 190 DM je t Ausgangskapazität genehmigt, wovon ein großer Teil auf ein einziges Unternehmen entfällt; demgegenüber erhalten zum Beispiel die Stahlwerke in

- Großbritannien rund 593 DM/t,
- Frankreich und Italien rund 670 DM/t.

Trotz dieser schon reichlich bemessenen Beihilfen wollen die Regierungen in Italien, Frankreich, Belgien und Luxemburg neue öffentliche Hilfen an ihre Stahlunternehmen zahlen. Hiermit befaßt sich seit dem Spätherbst des letzten Jahres der Ministerrat, ohne bis heute eine Lösung gefunden zu haben.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im November 1984 zur Vorbereitung der Ratsdiskussion einen Vorschlag unterbreitet, der keinen

zusätzlichen Kapazitätsabbau für die Subventionsaufstockung verlangt. Das überrascht, weil die Kommission selbst die verbleibenden Überkapazitäten in der EG auf 15-20 Mio. t schätzt. Es fragt sich, wer denn diese Überkapazitäten abbauen soll, wenn die hoch subventionierten Unternehmen davon verschont bleiben. Die Kommission setzt sich mit ihrem Vorschlag in Widerspruch zu ihrer eigenen Argumentation in der Klageerwiderung vom 30.11.1983 vor dem EuGH. Dort hat sie nämlich darauf verwiesen, daß die Beantwortung der Frage, ob eine Beihilfe mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbar sei, „insbesondere von der Reduzierung der Walzstahlkapazitäten um bestimmte Tonnagen“ abhängt.

Die Ratstagungen im November und Dezember 1984 sind noch zu keiner Lösung gekommen. Immerhin konnte der Ratspräsident aber am 17. Dezember in mehreren Punkten eine einheitliche Haltung aller EG-Mitglieder feststellen. Er hob dabei hervor, daß kein Antrag auf Verlängerung der Geltungsdauer des Subventionskodex über den von der Kommission als unveränderlich angesehenen Termin vom 31. Dezember 1985 hinaus gestellt worden sei.

Die Bundesregierung lehnt grundsätzlich jede Aufstockung der Hilfen ab. Da aber eine Gemeinschaft von zehn Mitgliedstaaten nicht ohne Kompromisse leben kann, ist sie zu einem Entgegenkommen bereit: Sie würde einer Aufstockung der Hilfen in begrenzten Einzelfällen zustimmen, wenn die subventionierten Unternehmen ihrerseits einen angemessenen Beitrag zur Wiedergewinnung des Marktgleichgewichtes leisten. Dieser müßte in erster Linie in einem zusätzlichen Kapazitätsabbau bestehen. Außerdem sollte den nicht zusätzlich subventionierten Unternehmen ein Ausgleich gewährt werden, etwa durch eine Erhöhung der zugeteilten Produktionsquoten. Dem kann entgegengehalten werden, daß auch die Produktionsquoten Ende 1985 auslaufen sollen. Doch ist insoweit Realismus angebracht: Selbst wenn die letzten Subventionszahlungen Ende 1985 geleistet werden, werden bei der zu erwartenden Höhe dieser Zahlungen die Marktregelungen sicher noch eine begrenzte Zeit fortgelten müssen, um die Wirkung der Beihilfezahlungen zu neutralisieren.

In unserer Haltung werden wir von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EG unterstützt. Wir sind uns auch mit der deutschen Stahlindustrie einig. Das ist wichtig, denn je geschlossener die deutsche Seite in Brüssel auftritt, desto größere Chancen hat sie, ihre Linie durchzusetzen. Zur Zeit nutzen wir jedes Gespräch mit der Kommission sowie der französischen und italienischen Regierung, um einer Lösung näher zu kommen. Interessant ist dabei die Begründung der französischen Regierung für den Aufstockungsbedarf. Sie gesteht offen zu, daß die Umstrukturierung in Frankreich zwei Jahre lang zu langsam erfolgte. Dadurch sind die Kosten davongelaufen.

Das weitgehende Einvernehmen mit der Mehrzahl der EG-Mitgliedstaaten wie auch mit unserer Stahlindustrie läßt erwarten, daß im Ministerrat letztlich ein für alle akzeptabler Kompromiß gefunden wird. Oberstes Ziel bleibt dabei, Ende dieses Jahres Schluß zu machen mit dem Subventionieren eines vorüberge-

hend anfällig gewordenen Sektors, der wieder in die Freiheit des unverzerrten Wettbewerbs entlassen werden soll. Schluß gemacht werden muß vor allem mit den exorbitant hohen Hilfen der letzten 10 Jahre. Sonst ist der gemeinsame Stahlmarkt in Gefahr: Die Grenzen können auf Dauer nur offengehalten werden, wenn in etwa gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen. Wenn die eine Voraussetzung fehlt, wird die andere bald entfallen. Das müssen wir vermeiden.

Ich bin sicher, daß die deutsche Stahlindustrie die Kraft wiederfindet, sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen und die damit verbundenen Turbulenzen zu überstehen. Sie ist auf dem richtigen Weg. Die Bundesregierung will nach besten Kräften helfen, diesen Weg zu ebnen.

Schwerpunkte der Diskussion

Woll:

Beim Thema Subventionen wird der Eindruck erweckt, als würde mit öffentlicher Hilfe abgegolten, was die Stahlindustrie nicht zu verantworten hat. Dieser Auffassung ist zu widersprechen. Unternehmerische Fehlentscheidungen haben auch in der deutschen Stahlindustrie zu Kapazitäten geführt, die jetzt mit Subventionen abgebaut werden. In der Marktwirtschaft müssen Unternehmen für ihre Fehlentscheidungen selbst eintreten. Wenn man sich diesen Standpunkt, der ordnungspolitisch der einzig konforme ist, zu eigen macht, dann müßte auch bei der Bundesregierung die Frage auftauchen, ob man Verluste sozialisieren und Gewinne privatisieren will. Warum wird nicht, wenn sie schon Beihilfen an die deutsche Stahlindustrie zahlen, damit die Auflage verbunden, unbeschränkt zurückzuzahlen?

Kantzenbach:

Mir scheint, Herr Woll, Sie gehen in Ihrem Rigorismus einen Schritt zu weit. Ich glaube, man kann von den einzelnen Unternehmen erwarten, für ihre Fehlentscheidungen einzustehen im Rahmen einer Ordnung, die eine Konstanz der Wirtschaftspolitik anstrebt. Ich glaube aber, daß es unternehmerische Kalkulationsmöglichkeiten überschreitet, Veränderungen im Ordnungsrahmen zu prognostizieren. Das wird nach meiner Einschätzung durch ein Konzept der Marktwirtschaft nicht mehr abgedeckt.

Gröner:

Hinzu kommt noch ein theoretisches Problem, nämlich das der Anpassungsinterventionen. Steckt dahinter nicht ein Als-ob-Konzept? Sie müssen doch simulieren, wie die Situation aussieht, an die Sie sich anpassen wollen; das ist aber, wie wir etwa von der Mißbrauchskontrolle her wissen, äußerst schwierig.

Becker:

Zunächst einmal zur letzten Frage von Herrn Woll. Die Rückzahlung der Zuschüsse ist vorgesehen, und zwar gewinnabhängig. Wenn die Unternehmen wieder in die Gewinnphase kommen, müssen sie die Zuschüsse zurückzahlen. Das ist allerdings nur in der Bundesrepublik so. Die Stahlindustrie sagt deshalb, das sei ungerecht im Vergleich zu anderen Ländern. Aber bei uns ist fast in allen Fällen, in denen wir Subventionen vergeben, die Rückzahlung vorgesehen.

Für uns ist die Subvention das kritischste Instrument. Es gibt sicher andere, ebenfalls nicht marktwirtschaftliche Instrumente, die anzuwenden wir wirt-

schaftspolitisch eher bereit wären, als daß wir in den Säckel greifen. Ich bin überzeugt, daß wir die Probleme der deutschen Stahlindustrie anders gelöst hätten, wenn wir nicht in die Europäische Gemeinschaft eingebunden wären. Die Amerikaner etwa haben den Vorteil, daß sie das machen können, was sie zur Zeit verhemmt tun. Sie machen die Grenzen zu — zweites Prinzip von Herrn Kriwet; dann brauchen sie die Kasse nicht aufzumachen. Wir haben das sehr intensiv auch für uns geprüft. Es ist daraus aber kein ‚Grenze zu‘ geworden, sondern die sogenannte Kontrolle der traditionellen Handelsströme und einige Maßnahmen gegenüber Drittländern, aber es besteht keine volle Abschottung an der Grenze. Dazu sind wir in der EG nicht in der Lage, ohne die Regeln des Gemeinsamen Marktes zu zerstören. Aus diesem Grunde sind wir schließlich zum dritten Prinzip ‚Kasse auf‘ gedrängt worden.

Zur Fehleinschätzung hat Herr Kantzenbach schon gesagt, daß es sehr schwer ist, die Entwicklung von Rahmenbedingungen vorzuschätzen und mit in die Kalkulation einzubeziehen. Trotzdem meine ich, daß es Sache der Unternehmen ist, sich an die Veränderung dauerhaft wirkender Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit anzupassen. Kritisch wird es nur, wenn sich diese Rahmenbedingungen in sehr kurzen Abständen ändern. Ich finde aber, daß Subventionen, die einem Wettbewerber national oder im Ausland gezahlt werden, gerade nicht mit diesen Rahmenbedingungen verglichen werden können. Subventionen wirken viel direkter auf den betreffenden Markt ein, als das allgemeine Rahmenbedingungen tun, die eine Vielfalt von Auswirkungen und Impulsen mit sich bringen.

Woll:

Die Frage ist nicht ganz beantwortet: Wenn ich recht verstehe, werden die Subventionen zurückgezahlt. Dann frage ich mich, warum zahlen Sie Subventionen, wenn es sich um ein Finanzierungsproblem handelt? Wir haben ein hoch entwickeltes Bankensystem. Warum geben Sie den Unternehmen Kredite? Doch offenbar, weil sie zinslos sind. Oder werden die Zinsen auch zurückgezahlt?

Köhler:

Der Subventionseffekt liegt in den Zinsen. Aber man muß natürlich sehen, daß keine Bank bereit gewesen wäre, zum Zeitpunkt 1983 mindestens einen Teil der deutschen Unternehmen noch irgendeinen Kredit zu geben. Wenn jemand das getan hätte, wäre das nicht zu normalen Zinskonditionen möglich gewesen.

Lenel:

Eine Bemerkung zu dieser These: Es gibt keine ‚schlechtesten‘ Anlagen. Theoretisch gibt es sie ganz sicher. Man kann sie auch bestimmen. Man arbeitet mit den Opportunitätskosten und hat damit auch das Problem erfaßt, daß alle Anlagen schon vorhanden sind. Wenn Subventionen gegeben oder Quoten verteilt oder irgendwelche anderen staatlichen Eingriffe gemacht werden sollen, muß sich die wirtschaftspolitische Instanz zuvor überlegen, welche Anlagen

stillgelegt werden müßten. Man kann nicht dem Problem entgehen, indem man sagt, das solle jedes Unternehmen für sich entscheiden.

Becker:

Für uns liegt die Wahrheit in der Mitte. Das was Sie sagen, ist nicht Auswahl Gesichtspunkt, wird aber als Prüfungsgegenstand natürlich betrachtet. Ich habe ja erwähnt, daß Zahlungen an die Stahlindustrie nur gewährt werden, wenn tragfähige Konzepte vorliegen. Tragfähigkeit der Konzepte bedeutet die Fähigkeit, 1986 ohne Hilfen weiter zu existieren. Die Unternehmen müssen also ihre Konzepte und ihre Strukturveränderungen so gestalten, daß sie danach wieder aus eigener Kraft tätig sein können.

Das wird immer geprüft und ist Gegenstand der Genehmigung. Es gibt keine Beihilfen, wenn nicht die Tragfähigkeit nachgewiesen werden kann. Das prüfen nicht wir, sondern das prüft insbesondere auch die Kommission, weil Tragfähigkeit oder Lebensfähigkeit sowohl im Subventionskodex der EG als auch in unseren nationalen Regeln vorgeschrieben ist.

Kantzenbach:

Eine Erläuterung zu dem, was Herr Lenel sagte: Die Bundesregierung hat die Einsetzung von Stahlmoderatoren wohlwollend begleitet. Der damalige Bundeswirtschaftsminister hat wiederholt in öffentlichen Erklärungen die Stahlindustrie bekümmert, um es vorsichtig auszudrücken, dieses oder ein ähnliches Konzept vorzulegen. Ein wesentlicher Inhalt des Moderatorenkonzeptes ist es — obwohl es nie explizit gesagt wird, wird es doch sehr deutlich angedeutet —, daß von sechs Warmbreitbandstraßen zwei stillgelegt werden müßten. Das würde die Preisgabe von Standorten in der Bundesrepublik impliziert haben. Nichts dergleichen ist geschehen. Und nun sagen Sie, die Stilllegung von Kapazitäten in der Bundesrepublik sei durchaus befriedigend erfolgt. Ich finde, darin liegt doch ein Widerspruch. Denn das Ergebnis kann doch nur sein, daß die sechs nach wie vor existierenden Warmbreitbandstraßen nicht ausgelastet sind. Also entweder haben die Moderatoren ziemlich Unsinn geredet oder aber die jetzigen Ergebnisse können nicht befriedigen.

Zohlnhöfer:

Gestern haben wir gehört, daß der Stahlsektor produktionstechnisch durch große Unteilbarkeiten gekennzeichnet sei. Heute haben wir gehört, daß sich die Bewältigung des Strukturwandels am besten durch Aufteilung der Anpassungslast auf möglichst viele Schultern bewältigen läßt. Ich frage mich daher, wie man sich das konkret vorzustellen hat: „Wenn Unteilbarkeiten vorliegen, kann ein Kapazitätsabbau doch wohl nur darauf hinauslaufen, einen Teil der Arbeitskräfte zu entlassen, die Kapazitäten in Form des Sachkapitals aber (weitgehend) aufrechtzuerhalten. Oder wie anders wird die Anpassungslast verteilt?“

Kriwet:

Eine Anmerkung zu dem angeführten Moderatorengutachten. Ich darf daraus im Wortlaut zitieren: „Falls die Marktentwicklung in Zukunft Kapazitätsanpassungen im Warmbreitbandbereich notwendig macht, würde die Stilllegung eines Betriebes bei drei Gruppen mit je zwei Warmbreitbandstraßen für jede der betroffenen Gruppen in einem Schritt einen Kapazitätsabbau von rund 50 Prozent zur Folge haben. Um dies zu vermeiden, sollte einer Zweiergruppierung mit je drei Warmbreitbandstraßen der Vorzug gegeben werden.“ Entscheidend ist also offenbar die Entwicklung des Marktes für Warmbreitband. Dieser ist zur Zeit deutlich besser als zum Zeitpunkt der Erstellung des Moderatorengutachtens.

Becker:

Zu der Frage, ob das Moderatorengutachten und die Vorschläge der Moderatoren ein denkbarer Weg waren, möchte ich folgendes sagen: Sie wissen, daß in der Zeit, in der das Gutachten vorgelegt wurde, immer wieder gefordert wurde, die Bundesregierung solle selbst die Umstrukturierung der deutschen Stahlindustrie planen. In einer solchen Situation ist eine marktwirtschaftlich orientierte Regierung glücklich, wenn aus der Wirtschaft oder der Industrie heraus eigene Vorschläge präsentiert werden. Deshalb haben wir damals gesagt, das Konzept klinge plausibel. Die Entwicklung hat aber gezeigt, daß es nicht zu verwirklichen war. Wir betonen jedenfalls immer wieder, daß wir nicht über die Ausgestaltung der Anpassungsmaßnahmen entscheiden. Wir prüfen, was uns vorgelegt wird, ob es tragbar ist oder nicht, ob es ein Konzept ist, das es dem Unternehmen ermöglicht, weiter unabhängig tätig zu sein. So haben wir zum Beispiel auch das Projekt einer Fusion von Krupp und Klöckner begrüßt. Das bedeutet aber noch lange nicht, daß wir nun alles tun, damit die Fusion zustande kommt. Vielmehr müssen zunächst die Unternehmen ihre Entscheidungen treffen, müssen das Konzept entwickeln und vorlegen. Wenn es zu einer Verbesserung der Situation für beide Unternehmen führt, werden wir es akzeptieren.

Hamm:

Gibt es irgendwelche Vorstellungen über Übergangsregelungen nach dem 1. Januar 1986? Aus den Darlegungen von Herrn Kutscher ergibt sich der Eindruck, daß alle Subventionsprobleme ab Januar 1986 gelöst sind und daß nur noch aus sozialen Gründen befristete Hilfen gegeben werden dürfen. Das würde bedeuten, daß die Kräfte des Marktes ab Jahresbeginn 1986 Stilllegungen erzwingen, wo sie bisher behindert worden sind, nämlich in bestimmten Problemregionen. Kann wirklich damit gerechnet werden, daß dann mit Hilfen für die Stahlindustrie Schluß gemacht wird? Gibt es irgendwelche wirtschaftspolitische Auffangpositionen für den Fall, daß in anderen Ländern Hilfen nach dem viel genannten Stichtag weitergezahlt werden?

Becker:

Auf die Frage kann man noch keine Antwort geben. Herr Kutscher ist schon sehr weit gegangen, als er von weiteren Hilfen nach 1986 alleine für Sozialmaßnahmen gesprochen hat. Darüber, wie das Stahlregime ab 1986 aussehen wird, kann ich nur spekulieren. Wird das Quotensystem fortgesetzt, würde dies wohl auch mit einer Fortdauer der Kontrolle der traditionellen Handelsströme verbunden sein. Herr Kutscher hat die Argumente dafür geliefert. Notwendig wären dann auch weitere Regulierungen gegenüber den Drittlandsimporten. Wenn es gelänge, die Verantwortung wieder auf die Industrie zu verlagern, wäre das in unserem Sinne. Wettbewerbspolitisch würde sich zwar nicht viel ändern. Aber das staatliche Engagement würde ein Stück zurückgenommen. Ob wir einen Weg dafür finden, weiß ich noch nicht. Das hängt auch sehr davon ab, wie sich die Industrie dazu stellen wird. Die Gefahr besteht, daß — wenn sich die Kommission und nationale Regierungen zu schnell zurückziehen — das Eurofer-Kartell wieder auseinanderbricht, wie es in der Vergangenheit schon einmal geschehen ist; gerade das war ja der Anlaß für die jetzige Gemeinschaftsquotenregelung. Nach unserer Ansicht ist eine — wie immer gestaltete — Fortsetzung des Stahlregimes der Gewährung weiterer Hilfen vorzuziehen. Das bedeutet aber, daß wir auf dem Stahlmarkt ab 1986 nicht schon wieder echten Wettbewerb und marktwirtschaftliche Verhältnisse haben werden.

Heuß:

Ich komme nochmals auf die Anpassungsinterventionen der EG zurück. Derartige Maßnahmen rechtfertigen sich nur dann, wenn von den sonst eingetretenen Anpassungsprozessen des Marktes keine volkswirtschaftlich befriedigenden Ergebnisse zu erwarten sind, wie es der Fall bei der sogenannten ruinösen Konkurrenz sein kann. Dies ist jedoch von der EG nicht nachgewiesen worden. Man gewinnt eher den Eindruck, daß sie gar nicht weiß, welche Kriterien für einen sinnvollen Selektionsprozeß über den Markt erfüllt sein müssen. Bestehen nämlich in der europäischen Stahlindustrie innerhalb der Regierung wie auch zwischen den Regionen Kostendivergenzen bei den einzelnen Stahlwerken, so ist ein sinnvoller Ausleseprozeß über den Markt anzunehmen. Da diese Frage von Brüssel überhaupt nicht aufgeworfen wird, fehlt die eigentliche volkswirtschaftliche Begründung für die vorgenommene Anpassungsintervention. Man sollte daher diese eher als ‚politische Befriedigungsmaßnahme‘ bezeichnen. Das wäre ehrlicher und entspräche dem eigentlichen Sachverhalt.

Becker:

Ich habe nicht behauptet, Anpassungsprozesse über den Markt funktionierten nicht. Es gibt eine Fülle von Anpassungsprozessen, die sich über den Markt vollziehen und bei denen die Bundesregierung nicht eingreift. Das Problem, mit dem wir es hier zu tun haben, ergibt sich daraus, daß wir nicht allein auf der Welt

sind. Wären wir allein auf der Welt, hätte die Bundesregierung der Stahlindustrie mit großer Wahrscheinlichkeit keine Geldsubventionen gegeben. Aber wir können doch nicht die Augen davor verschließen, daß wir möglicherweise Spielregeln aufstellen, die von anderen Mitspielern nicht eingehalten werden. Und darin liegt das eigentliche Problem. Das Wort ‚Ordnungspolitik‘ läßt sich nicht in andere Sprachen übersetzen. In einer Gemeinschaft von zehn Ländern, die alle von anderen Voraussetzungen ausgehen, ist es sehr schwierig, unsere ordnungspolitische Denkweise verständlich zu machen.

Wenn man nun die Schlußfolgerung zöge, daß dies alles nicht der Anpassung, sondern nur der politischen Befriedigung diene, würde man es sich politisch zu einfach machen. Sicherlich enthält jede staatliche Maßnahme Elemente politischer Befriedigung. Aber auch wenn eine Regierung politische Befriedigung anstrebt, muß sie darauf achten, daß sie sich in die volkswirtschaftlich richtige Richtung bewegt. Volkswirtschaftlich richtig ist bei Überkapazitäten immer das Schrumpfen der Kapazitäten. Wenn sich die Regierung entschließt, hierzu mit Hilfen anzuregen, verbindet sie politische Befriedigung mit dem ökonomisch Richtigen.

Kriwet:

Im EG-Ministerrat wird derzeit der Vorschlag diskutiert, hochverschuldete Konkurrenzunternehmen der deutschen Stahlindustrie auf neue finanzielle Grundlagen zu stellen, also zu entschulden. Meine Frage ist nun: Wie stellt sich die Bundesregierung zu diesem Konzept der sogenannten ‚finanziellen Restrukturierung‘? Dahinter steckt auch die Frage, in welchem Zustand sollen wir, verglichen mit unseren Konkurrenten, in die Freiheit des Marktes entlassen werden?

Becker:

Das Etikett ist nicht entscheidend. Wir sehen darauf, was dahinter steht. Deswegen kann ich auch Herrn Ulrich nicht zustimmen, der gestern darzulegen versuchte, daß Kapitalerhöhungen bei Staatsunternehmen keine Beihilfe darstellten. Die Kommission und wir sind indessen einig, daß auch Kapitalaufstockungen in dem Umfang als Beihilfe anzusehen sind, in dem ein privater Eigentümer in einer bestimmten Situation solche Kapitalzuführungen nicht vornehmen würde. Das gleiche gilt für die finanzielle Restrukturierung — ein schönes Wort für Verlustabdeckung. Nach unserer Auffassung handelt es sich auch hierbei um Beihilfen.

Nun zum Thema ‚Weg in die Freiheit‘: Das ist ja gerade das Problem, mit dem wir ringen. Ich habe vorhin schon gesagt, daß ich kein Patentrezept liefern kann. Die Bundesregierung kann vor allem darauf achten, daß nicht wieder Situationen entstehen, in denen die Stahlindustrien einiger Länder ‚im Trockenen‘ stehen, während die deutsche ‚im Regen‘ gelassen wird. Unsere Forderung habe ich beschrieben, sie deckt sich mit dem, was Herr Kriwet gestern für die

Stahlindustrie genannt hat. Die Bundesregierung hat ihre Haltung in Brüssel wiederholt mündlich und schriftlich verdeutlicht. Wenn der Kodex noch für 1985 geändert werden soll, können wir uns zusätzliche Hilfen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen vorstellen und nur mit Kompensationen von seiten derjenigen, die die zusätzlichen Mittel erhalten wollen.

Röper:

Die Bundesrepublik ist mit Abstand das größte Stahlproduktionsland und hier spielt sich auch im wesentlichen der Wettbewerb ab. Daneben gibt es Länder wie England, in denen die Staatsunternehmen durch Subventionen wieder leistungsfähig gemacht wurden. Meine Frage ist, wie wird man in den politischen Verhandlungen im Rahmen der EG mit dieser ungleichen Struktur fertig?

Meine zweite Frage geht dahin, ob es nicht zu Ungleichheiten kommen kann, wenn die Bundesrepublik die Subventionsregeln anwendet, andere Länder sich dagegen nicht daran halten?

Becker:

Unsere Subventionsregeln sind eine Umsetzung dessen, was in der Gemeinschaft in Form des Subventionskodex beschlossen worden ist. Der Subventionskodex gilt für alle Mitgliedsländer, und die Kommission achtet darauf, daß dieser Kodex eingehalten wird. Verstöße müssen geahndet werden. Ob es bisher Verstöße gegeben hat, dazu kann Herr Kutscher eher etwas sagen. Wir gehen bis zum Beweis des Gegenteils davon aus, daß die Regeln eingehalten werden.

Hauptpetenten für zusätzliche Maßnahmen sind in Brüssel Frankreich und Italien; beide wollen erhebliche neue Hilfen gewähren. Die anderen Delegationen sind wie wir der Meinung, daß nun endlich Schluß mit den Subventionen sein muß.

Kutscher:

Die Bundesrepublik ist der größte Stahlproduzent und es gibt daneben eine Reihe von Ländern, die nur über eine unbedeutende Stahlproduktion verfügen. Wie findet das nun im Ministerrat seinen Ausdruck? Die Antwort auf diese Frage richtet sich nach den jeweiligen Bestimmungen des EGKS-Vertrages. Im Artikel 58 sieht das nämlich ganz anders aus als im Artikel 95. Eine Entscheidung nach Artikel 95, um damit zu beginnen — und der Subventionskodex ist unter Artikel 95 gefällt worden — sieht die Zustimmung aller Regierungen vor. In diesem Fall hat also das kleinste Land die Möglichkeit, durch sein Nein das Zustandekommen der Entscheidung zu verhindern. Die Regelung im Artikel 58 ist anders. Sie fordert nicht die Einstimmigkeit des Rates, sondern nur die qualifizierte Mehrheit. Ein Land wie die Bundesrepublik verfügt über einen Stimmenanteil von zehn Prozent und kleine Länder über einen Anteil von zwei bis drei Prozent.

Nun zur Frage, ob Italien einen Kapazitätsaufbau vorgenommen hat. Dazu möchte ich darauf hinweisen: Es ist richtig, daß Italien gewisse Kapazitäten aufgebaut hat, auch in dem so sensiblen Flachstahlsektor, nämlich in Bagnoli. Es gibt aber auch Stilllegungen in Cornigliano und auch an anderen Standorten. Diese Stilllegungen übertreffen die Schaffung neuer Kapazitäten. Deshalb tritt auch in Italien im Flachstahlsektor ein gewisser Kapazitätsabbau ein.

Drittens: Im Zusammenhang mit Subventionsverstößen hat es mehrere Verfahren gegeben, nämlich gegen Belgien, Frankreich und Italien wegen der Auszahlung von Beihilfen, die nicht von der Kommission genehmigt worden waren. Die Kommission hatte in diesen Fällen Maßnahmen nach Art. 88 eingeleitet. Wir haben diese Maßnahmen dann aber wieder zurückgezogen, nachdem diese Länder die Verstöße geheilt hatten, indem sie nachträglich die Bedingungen des Subventionskodex erfüllt haben.

Zohlhnhöfer:

Ich habe zu zwei Aspekten Verständnisfragen. Zum einen haben wir gehört, daß der Abbau so vor sich geht, daß ein bestimmter Prozentsatz vorgegeben wird, zuerst auf EG-Ebene, dann auch auf nationaler Ebene. Auf der nationalen Ebene wird diese Quote wiederum weitergegeben an die Unternehmen. Die Unternehmen können dann nach eigenem Ermessen entscheiden, wo sie die 10, 15, 20 Prozent Kapazitätsabbau vornehmen. Außerdem haben wir erfahren, daß noch erhebliche produktionstechnisch bedingte Unteilbarkeiten, zumindest im Verarbeitungsbereich, gegeben sind. Deshalb meine Frage, wie vertragen sich beide Aussagen?

Zum zweiten möchte ich fragen, wie es nach dem 1. Januar 1986 weitergeht. Denn die Reaktionen der Betroffenen machen deutlich, daß man wirklich nicht damit rechnen kann, daß der Markt wieder voll funktionstüchtig wird. Entweder ist der Überhang an subventionierter Kapazität abgebaut, dann könnten doch eigentlich die Unternehmen wieder sich selbst überlassen werden, oder er ist nicht abgebaut. Soll es dann mit der Subventionierung weitergehen?

Becker:

Es trifft nicht zu, daß für den Kapazitätsabbau Prozentsätze vorgegeben werden. Der Abbau ist ein qualitativer Prozeß, für den die Kommission im Sommer 1983 in ihren Entscheidungen bestimmte Stilllegungsvolumina festgelegt hat. Diese Zahlen beruhen aber auf Angaben, die die einzelnen Mitgliedsländer der Kommission gemacht haben. Es handelt sich um einen iterativen Prozeß, der zu den Zahlen geführt hat. Ebenso hat auch die Bundesregierung den Unternehmen keinen Prozentsatz vorgegeben.

Zum Stichtag Jahresbeginn 1986 ist die Position der Bundesregierung völlig klar: 1986 muß mit den Subventionen Schluß sein. Aber wir stehen erst am Anfang eines Verhandlungsprozesses in Brüssel, dessen Ergebnis wir heute nicht voraussagen können.