
Wettbewerb oder Protektionismus?

Rezension von: Arne Gieseck,
Krisenmanagement in der Stahlindustrie.
Eine theoretische und empirische
Analyse der europäischen Stahlpolitik
1975 bis 1988, Duncker & Humblot,
Berlin 1995, 287 Seiten, öS 687,-.

Gegenständliches Werk besitzt einen etwas irreführenden Buchtitel. Man erhält den Eindruck, es handle sich um ein eher wirtschaftshistorisches Werk, ohne Bezug zur Gegenwart. Bei näherer Befassung wird man jedoch eines Besseren belehrt: Aufgrund der eingehenden Analyse eines bestimmten Zeitraumes erhält der Leser Einblick in die Problematik einer Branche, die jedenfalls bis zum Jahr 2002 auf europäischer Ebene, bedingt durch den 1952 (auf 50 Jahre) abgeschlossenen Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, eine besondere sein wird. Das Buch ist nicht nur eine Pflichtlektüre für einen begrenzten Personenkreis, der sich näher mit den Besonderheiten der Eisen- und Stahlindustrie - insbesondere im Kontext mit der Europäischen Union als Promotor - auseinandersetzen möchte. Der Widerstreit zwischen Protektionismus und offenem Wettbewerb war und ist schlechthin das Thema der Industriepolitik. Ungewöhnlich ist an diesem Buch sicherlich die starke Verknüpfung von ökonomischer Modelltheorie und sehr in die Tiefe gehendem wirtschaftspolitischen Praxisbezug.

Inhaltlicher Schwerpunkt der Untersuchung ist die krisenhafte Situation der westdeutschen- und europäischen Eisen- und Stahlindustrie in den Jahren

1975 bis 1988 und die damit verbundenen stahlpolitischen, also sektorspezifischen Maßnahmen, die sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene gesetzt wurden. Die Analyse ist auch für die neunziger Jahre noch relevant - schließlich tauchte anlässlich der letzten großen Krise der Stahlindustrie in der Diskussion zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsländern bzw. den Verbänden der Interessenvertreter immer wieder die Forderung auf, protektionistische Maßnahmen, wie im EGKS-Vertrag (als Krisenmanagement) für den Fall der Auslösung einer "manifesten Krise" vorgesehen, zum Schutz der europäischen Stahlindustrie einzusetzen.

In den Jahren 1975 bis 1988 kam es zu massiven Interventionen seitens der Europäischen Kommission und der Mitgliedsländer zugunsten der Stahlindustrie. Mit Instrumenten wie beispielsweise Produktions- und Lieferquoten, Mindestpreisen und Selbstbeschränkungsabkommen mit wichtigen stahlexportierenden Drittländern versuchte die Europäische Kommission den Binnenmarktpreis vom Weltmarktpreis zu entkoppeln und den Marktmechanismus soweit wie möglich außer Kraft zu setzen.

Nach Ansicht des Autors hätten diese (vom Charakter her eher planwirtschaftlichen) Instrumente durchaus erfolgreich sein können. Als das eigentliche Problem werden die massiven Subventionen auf nationaler Ebene, welche zu erheblichen Verzerrungen der Angebotsstruktur - zugunsten ineffizienter, veralteter Stahlunternehmen - führten, angegeben. Die Beihilfen wirkten also strukturkonservierend und verhinderten Modernisierung und sinnvolle Umstrukturierung. Infolge der Maßnahmen, die den wettbewerbsbedingten Preisverfall im Binnenmarkt hintanhielten, hielten sich Grenzanbieter im Markt und somit unterblieb der Abbau von Produktionskapazitäten. Schließlich sei es der Eu-

ropäischen Kommission nicht gelungen, die mit den Subventionen verbundenen Stilllegungsverpflichtungen bei den Stahlunternehmen bzw. ihren nationalen Regierungen durchzusetzen.

Die Lehre, welche die Europäische Kommission aus dieser Erfahrung im Zeitraum 1975 bis 1988 zog, war, protektionistische Maßnahmen gegenüber Drittländern sukzessive abzubauen und keinesfalls wieder ein Produktionsquotensystem einzuführen. Diese Haltung wurde während der jüngsten Stahlkrise beibehalten, was zu einem enormen Beschäftigtenabbau und heftigen Protesten (nicht nur) mancher Arbeitnehmerverbände führte.

Politisches Ziel der deutschen Metallgewerkschaft IG-Metall war die Ausrufung der "manifesten Krise" gemäß Art. 58 EGKS-Vertrag. In diesem Fall hätte sich die Möglichkeit geboten, auf europäischer Ebene Produktionsquoten für die einzelnen Stahlunternehmen sowie Mindestpreise festzulegen. Dazu kam es jedoch nicht: In der Industrieministeratstagung vom 25.2.1993 wurde die Ausrufung der Krise gemäß EGKS-Vertrag endgültig verworfen, was als grundlegende Weichenstellung der Europäischen Kommission, (auch im Stahlbereich) stärker in Richtung Wettbewerb zu gehen, bezeichnet werden kann.

Auch die deutsche Wirtschaftsvereinigung Stahl kritisierte unter dem Titel "Wir brauchen eine Wettbewerbspolitik ohne Widersprüche" im Februar 1992 die Stahlpolitik der Europäischen Kommission: "Die Brüsseler Behörde versagt den Erzeugern im Namen des Wettbewerbs Hilfe zur Selbsthilfe, die durch gleichgewichtige Produktionsrücknahme die Anpassung an den Markt ermöglichen und damit einen

abrupten Preisverfall verhindern würde. Anschließend greift sie in den Ausleseprozeß massiv ein, indem sie durch Subventionsentscheidungen die Ergebnisse dieses von ihr selbst verschärften Wettbewerbs korrigiert."

Dazu muß angemerkt werden, daß die jüngste Stahlkrise eine neue Qualität besaß. Erstens fielen alle bekannten Elemente aus früheren Stahlkrisen gleichzeitig und geballt zusammen. Hierzu zählt der dramatische Preis- und Mengenverfall auf den Stahlmärkten. Diese Entwicklung führte zu massiven Verlusten und Substanzverzehr in den europäischen Stahlunternehmen. Ein typisches Element der Krise war auch der gnadenlose Konkurrenzkampf unter den Stahlgesellschaften im nationalen und europäischen Rahmen, welcher auch "hausgemacht" zum Preisverfall bei bestimmten Stahlprodukten geführt hat. Hauptleidtragende waren dabei, wie nicht anders zu erwarten war, die Arbeitnehmer. Weiters gab es einen massiven Importdruck durch die mittel- und osteuropäischen Stahlerzeuger, der mit Dumpingpreisen geführt wurde. (Aufgrund von Importbeschränkungsmaßnahmen seitens der EU ging dieser jedoch bald zurück.) Auch hatte die US-amerikanische Stahlindustrie dafür gesorgt, daß die europäischen Überkapazitäten nicht einfach durch Exporte in die USA verringert werden konnten. Die amerikanische Regierung verhängte - mit der Begründung der hohen Subventionen in Europa (siehe Tabelle 1) - gegenüber zahlreichen europäischen Stahlproduzenten Ausgleichszölle in empfindlicher Höhe. Alle Faktoren zusammen führten zu einer neuen Qualität der wirtschaftlichen und sozialen Bedrohung im europäischen Stahlssektor.

Tabelle 1:
Subventionen im Jahresdurchschnitt verschiedener Perioden seit 1975
in Mrd. öS (nominell)

	75-79 (EG 10)	80-85 (EG 10)	86-93 (EG 12)	75-93
Durchschnitt p.a.	31	105	34*)	
Periode insgesamt	155	630	272	1.057

*) davon aus EU-Töpfen rund 7 Mrd für Forschungs-, Investitions- und Sozialbeihilfen

Quelle: Hanisch, Turnheim, Gonzalez, Standortpolitik und Strategien der öffentlichen Hand gegenüber der Stahlbranche in ausgewählten westeuropäischen Stahlländern (Studie im Auftrag der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 1994).

Bereits 1980 wurde in der Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft eine Umstrukturierungsphase eingeleitet, welche zwischen 1980 und 1986 zum Teil einzelstaatlich im Rahmen des vom Rat gebilligten "Stahlsubventionskodex" und durch die im Artikel 58 EGKS-Vertrag festgelegten Produktionskontrollen - die am 30.6.1988 ausliefen - gefördert wurde, was beim Rohstahl zu einem Rückgang der Produktionskapazitäten von 40 Mio t, d.h. einer Kapazitätsreduktion um etwa 19%, führte.

Die bereits Ende 1987 beginnende Konjunkturbelebung veranlaßte jedoch die Stahlproduzenten dazu, weitere Schritte in diese Richtung zu unterlassen. Daher wurden im Zeitraum 1988 bis 1991 nur geringfügige Kapazitätsanpassungen vorgenommen - im Bereich kaltgewalzte Bleche wurden sogar Erweiterungsinvestitionen durchgeführt. Diese Entwicklung in einer Branche mit an sich chronischen Überkapazitätsproblemen konnte sich auf die darauffolgende Krise nur verschärfend auswirken.

1990 - also bereits gegen Ende der Stahlhochkonjunktur - warnte die Europäische Kommission in den von ihr aufgestellten "Allgemeinen Zielen Stahl" explizit vor den negativen Folgen hoher Überkapazitäten im Bereich Stahl. Als dann tatsächlich die Krise

"hereinbrach", forderten die Stahlunternehmen die Kommission auf, Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zu ergreifen. Schließlich ergriff die Europäische Kommission im Herbst 1992 die Initiative und unternahm gemeinsam mit der Industrie und Experten der Mitgliedsländer eine Vorausschätzung für 1995, derzufolge eine Überkapazität von 19 bis 26 Mio t an Warmwalzprodukten zu erwarten war. Die Überkapazitäten bei Rohstahl wurden auf 33,7 bis 39,6 Mio t und bei kaltgewalzten und beschichteten Produkten auf 3,2 bis 14,5 Mio t geschätzt. Diese Umstände veranlaßten schließlich die Kommission, den Rat und die Stahlindustrie der Gemeinschaft dazu, bis Februar 1993 ein umfangreiches Umstrukturierungsprogramm zu verabschieden.

Schwerpunkt des gegenständlichen Werks ist die Analyse der in Westdeutschland aufgrund der protektionistischen Stahlpolitik im Zeitraum 1978 bis 1988 erzielten Wohlfahrtseffekte. Ansatzpunkte waren die sich aus dem höheren Marktpreis ergebenden Umverteilungswirkungen zugunsten der inländischen Produzenten (die ihr Angebot ausdehnten und eine höhere Produzentenrente erzielten) und zu Lasten der Stahlverbraucher. Gleichzeitig profitierte der Staat durch höhere Zolleinnahmen bzw. die Importeure oder Exporteure durch eine Kontingent-

rente. Dabei wurden auch Wohlfahrtsverluste durch die zusätzliche inländische Produktion zu höheren Grenzkosten und den (preisinduzierten) Marktaustritt der Grenzverbraucher angenommen. Weitergehende (mögliche) Effekte, wie zum Beispiel die Verminderung der Innovationsbereitschaft und damit die längerfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlunternehmen, konnten wegen mangelnder Quantifizierbarkeit nicht berücksichtigt werden.

Gieseck kommt nach eingehender theoretischer und empirischer Untersuchung der Wohlfahrtseffekte zur Auffassung, daß die deutschen Stahlverbraucher im Jahresdurchschnitt einen Verlust von 2,7 bis 5,5 Mrd DM erlitten, die Produzenten einen Gewinn (zusätzliche Produzentenrente) in Höhe von 1,5 bis 3,3 Mrd DM erzielten und insgesamt Wohlfahrtsverluste von etwa 0,9 bis 2,2 Mrd DM entstanden. (Eine vom Autor angeführte Studie über die Kosten der Stahlprotektion in den USA in den Jahren 1968 bis 1974 und 1982 bis 1987 führt zu vergleichbaren Ergebnissen.) Im Untersuchungszeitraum konnten aufgrund der protektionistischen Stahlpolitik in Deutschland etwa 13.000 Arbeitsplätze erhalten werden, allerdings - wie der Autor anmerkt - zu gesamtwirtschaftlichen Kosten, die die Bruttolöhne und -gehälter bei weitem überstiegen. Dem muß allerdings hin-

zugefügt werden, daß die Kosten der (dadurch verhinderten) Arbeitslosigkeit und ihrer regionalwirtschaftlichen Folgewirkungen - wie üblich - nicht mit ins Kalkül einbezogen wurden.

Sieht man von letzterem ab, belegt dennoch die Studie die volkswirtschaftliche Ineffizienz *traditioneller* protektionistischer Maßnahmen. Es wird daher insbesondere für Arbeitnehmervertreter immer eine Gratwanderung zwischen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einerseits und Erhaltung von Arbeitsplätzen andererseits geben. Es ist zwar unumstritten, daß die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit heute die Arbeitsplätze von morgen (zumindest mittelfristig) sichert, trotzdem bleiben dabei viele Arbeitnehmer auf der Strecke, für die man alternative Arbeitsmöglichkeiten schaffen muß. In einem oder anderen Fall wird man (im Rahmen des heute Möglichen) zu *intelligenten* protektionistischen Maßnahmen greifen müssen.

Im gesamten EU-Kontext darf man sich jedoch nicht an die Vision einer Zweidrittelgesellschaft, die in manchen EU-Regionen bereits Wirklichkeit ist, gewöhnen. Es ist daher dringend geboten, das Thema Beschäftigung zu einem politisch handlungsrelevanten Thema auf EU-Ebene - die aktuelle EU-Regierungskonferenz bietet dazu eine gute Gelegenheit - zu machen.

Miron Passweg