

3.7 Der EWSA fordert die Kommission auf, einen Leitfaden zu erarbeiten, der sowohl für die Wirtschaftsakteure als auch für die Kontrolltätigkeit der Behörden von Nutzen wäre – und damit auch für die neue gemeinschaftliche Förderpolitik als Ganzes.

3.8 Diese Regelungen werden erst seit kurzem angewandt, doch lassen sich bereits grundlegende Erfordernisse feststellen, denen in Zukunft Rechnung zu tragen ist. Die Kommission muss die Maßnahmen auf den verschiedenen Märkten sorgfältig

koordinieren, um künftig Überlappungen bzw. Überschneidungen von Botschaften zu vermeiden, die die Förderung ineffizient machen würden.

4. Schlussfolgerung

4.1 Der Vorschlag der Kommission sollte unter Berücksichtigung obiger Bemerkungen zur Notwendigkeit weiterer Vereinfachungen angenommen werden.

Brüssel, den 27. Oktober 2004

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Industrieller Wandel und staatliche Beihilfen im Stahlsektor“

(2005/C 120/09)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 29. Januar 2004, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zum Thema „Industrieller Wandel und staatliche Beihilfen im Stahlsektor“ zu erarbeiten.

Die Beratende Kommission für den industriellen Wandel, die für die Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten des Ausschusses zuständig war, nahm ihre Stellungnahme am 9. September 2004 an. Berichtserstatter war Herr Lagerholm, Mitberichterstatter Herr Kormann.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 412. Plenartagung am 27./28. Oktober 2004 (Sitzung vom 27. Oktober) mit 154 gegen 3 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung, Ziel und Umfang der Stellungnahme; Begriffsbestimmungen

1.1 Im Mittelpunkt dieser Initiativstellungnahme steht der Zusammenhang zwischen industriellem Wandel und staatlichen Beihilfen, dargestellt am Beispiel des Stahlsektors.

1.2 Unter „industriellem Wandel“ verstehen die Autoren dieser Initiativstellungnahme den normalen und fortwährenden Prozess eines Industriesektors, proaktiv auf die dynamischen Bewegungen innerhalb eines Wirtschaftsfeldes zu reagieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben und Wachstumschancen zu schaffen.

1.3 Europa kann sich einem stetigen industriellen Wandel nicht entziehen. Angesichts zunehmend globalerer Märkte sind über kurz oder lang die wirtschaftlichen Strukturen an die Begebenheiten des Weltmarktes anzupassen. Vor diesem Hintergrund muss die Europäische Union darum bemüht sein, eine aktive Rolle bei der Definition der internationalen Rahmenbedingungen zu spielen.

1.4 Motiviert durch:

- das Auslaufen des EGKS-Vertrages in 2002,
- die Privatisierung und Restrukturierung der MOE-Stahlindustrien im Zusammenhang mit dem EU-Beitrittsprozess,
- die OECD-Verhandlungen über ein internationales Stahl-Subventionsabkommen (SSA),
- die neueste Ausgabe des EU-Beihilfenanzeigers sowie,
- die Mitteilung der Europäischen Kommission zu „Den strukturellen Wandel begleiten: eine Industriepolitik für ein erweitertes Europa“ vom April 2004
- den Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: „Erster Bericht über die Überwachung der Umstrukturierung der Stahlindustrie in der Tschechischen Republik und in Polen“, KOM(2004) 443 endg. vom 7. Juli 2004

soll mit dieser Initiativstellungnahme am Beispiel der Stahlindustrie analysiert werden, wie sich staatliche Beihilfen auf einen notwendigen Strukturwandel auswirken können.

1.5 Unternehmen, die im Gegensatz zur „gedopten“ Konkurrenz nicht in den Genuss staatlicher Beihilfen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit kommen, werden oft in ihrer Entwicklung behindert und möglicherweise gar ganz aus dem Markt gedrängt. Die Erfahrungen aus mehreren Jahrzehnten Restrukturierung zeigen anhand der europäischen Stahlindustrie, dass politische Entscheidungsträger dennoch oft nur schwer davon loslassen können, Subventionen für von Schließung bedrohte Großunternehmen mit entsprechend hoher Beschäftigtenzahl zu genehmigen. Im Allgemeinen bedeutet dies, dass Überkapazitäten und unwirtschaftliche Aktivitäten über den vom Markt bestimmten Austrittszeitpunkt hinaus künstlich am Leben erhalten werden.

1.6 Und dennoch: Über die Unvermeidbarkeit des industriellen Wandels herrscht heute in Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften ebenso allgemeines Einverständnis wie über die Notwendigkeit, diesen Wandel im Rahmen internationaler Rahmenvereinbarungen (z.B. WTO, OECD, ILO, ...) zu gestalten. Diese Erkenntnisse beruhen auf den Erfahrungen der Kohle- und Stahlindustrie mit jahrzehntelangem Wandel. Restrukturierungen und Konsolidierungen sowie der begleitende soziale Dialog sind heute allgemein anerkannte Vorbedingungen beziehungsweise Rahmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf zunehmend vernetzten Absatzmärkten zu sichern.

1.7 Die Europäische Kommission hat in ihrer industriepolitischen Mitteilung Ende April 2004⁽¹⁾ darauf hingewiesen, dass industrieller Wandel aber nicht mit einer absoluten Deindustrialisierung gleichgesetzt werden darf. Letztere zeichnet sich aus durch den gleichzeitigen Rückgang der Beschäftigung, der Produktion und des Produktivitätswachstums. Absolute Deindustrialisierung hat den Verlust von Arbeitsplätzen mit geringer Produktivität an Entwicklungs- und Schwellenländer mit niedrigeren Arbeitskosten zur Folge. Ursache hierfür sind in erster Linie veränderte komparative Kostenstrukturen in der EU zu Gunsten von Drittstaaten.

1.8 Die Europäische Kommission kommt in ihrer industriepolitischen Analyse gleichwohl zu dem Schluss, dass eine Deindustrialisierung zur Zeit außer im Bergbau nur in wenigen Branchen (Textilindustrie, Bekleidungsindustrie, Ledergewerbe, Schiffbau sowie der Bereich Kokereien, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen) stattfindet. Strukturpolitischer Wandel sei für einzelne Regionen sicher schmerzhaft, aber in der volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung von Vorteil, so lange der Wandel richtig vorausgesehen, identifiziert und begleitet werde.

1.9 Der prozentuale Rückgang des Industrieanteils an der volkswirtschaftlichen Gesamttätigkeit ist Ausdruck eines lang-

fristigen Strukturprozesses. Die meisten Industriebranchen haben zwar - wie z.B. der Eisen- und Stahlsektor - in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Arbeitsplatzabbau vorgenommen, registrierten jedoch gleichzeitig auch eine deutliche Zunahme der eigenen Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität.

1.10 Die Zunahme der gesellschaftlichen Bedeutung des Dienstleistungssektors wird häufig in der Öffentlichkeit als Beleg eines Strukturwandels zu Lasten der Industrie herangezogen. Diese Verlagerung ist jedoch vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verzahnung beider Sektoren zu relativieren. Im Verarbeitenden Gewerbe hat in den letzten Jahrzehnten ein Outsourcing diverser Tätigkeiten (Transport, Logistik, Datenverarbeitung, ...) an externe Dienstleister stattgefunden. Interpretationen statistischer Auswertungen zum industriellen Wandel müssen deshalb sorgfältig und mit aller Vorsicht erfolgen. Falsche Rückschlüsse auf Grund oberflächlich durchgeführter Analysen oder Halbwahrheiten aus politisch motivierten Erwägungen ziehen schnell fatale industriepolitische Folgen nach sich.

1.11 Auch in einer wissensbasierten Europäischen Union bleibt industrielle Wertschöpfung unverzichtbar. Unter Berücksichtigung aller Wertschöpfungsanteile, die in anderen Sektoren für die Industrie erstellt werden, ergibt sich, dass die Bedeutung der Industrie für die Europäische Union seit Beginn der 90er Jahre unverändert hoch ist. Beispielsweise liegt sie in Deutschland unter Einrechnung dieses Vorleistungsverbundes weiterhin bei einem Anteil von gut 40 % an der Bruttowertschöpfung.

1.12 Angesichts einer fast 30-jährigen, teilweise sehr schmerzlichen Erfahrung mit Privatisierungen und Umstrukturierungen regt heute die EU-Kommission an, dass sich künftige Strukturmaßnahmen (in den MOE-Staaten, aber auch in anderen Branchen) auf die Erfahrungen des EU-Stahlsektors mit Anpassungsmaßnahmen stützen sollten.

1.13 In den vergangenen Jahrzehnten erfuhren das politische, technische und wirtschaftliche Umfeld des EU-Stahlsektors beträchtliche Veränderungen. Die Ölkrisen, der EU-Binnenmarkt, die EU-Erweiterungen, aber auch die Globalisierung haben tiefe Spuren in diesem für viele Industriebranchen wichtigen Grundstoff-Sektor hinterlassen. Seit dem ersten Krisenjahr 1975 ist die Erzeugung von Stahl jedoch trotz aller konjunktureller und struktureller Schwankungen in der EU annähernd stabil geblieben. In fast allen EU-15-Mitgliedstaaten wird auch heute noch Stahl erzeugt. Allerdings kann heute die Produktion durch den technischen Fortschritt mit ca. nur einem Drittel der Beschäftigten im Vergleich zu 1975 bewerkstelligt werden. Der Anteil der staatlich dominierten Stahlunternehmen in der EU-15 hat sich von 53 % (1985) auf heute unter 10 % reduziert. Außerdem sind staatliche Unternehmen heute ähnlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt wie private.

⁽¹⁾ KOM(2004) 274 endg. Diese Mitteilung wird derzeit im Rahmen der Stellungnahme CCMI 017 (Berichterstatter: Herr Van Iersel) sowie der Initiativstellungnahme CCMI 014 („Betriebsverlagerungen“ - Berichterstatter: Herr Rodriguez García-Caro) untersucht.

1.14 Vor diesem Hintergrund ist es für die Beratende Kommission für Industriellen Wandel (BKIW) im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eine reizvolle Aufgabe zu untersuchen, welche Rolle staatliche Beihilfen allgemein im Hinblick auf Strukturwandel spielen und welche sie insbesondere in der europäischen Stahlindustrie gespielt haben. Für die Zwecke dieser Initiativstellungnahme fallen unter den Begriff „Stahlsektor“ alle Industrietätigkeiten im Zusammenhang mit der Stahlherstellung und dem Stahlvertrieb sowie ihrer wichtigen Funktionen für die europäischen Stahl verbrauchenden Branchen.

2. Staatliche Beihilfe und ihre allgemeinen Auswirkungen

2.1 Staatliche Beihilfen sind selektive Vergünstigungen, die staatliche Einrichtungen zugunsten ausgewählter Produktionszweige und letztlich bestimmter Gruppen gewähren. Um festzustellen, ob es sich bei Maßnahmen um staatliche Beihilfen handelt, muss unterschieden werden zwischen solchen Maßnahmen, die für die Unterstützung bestimmter Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Waren nach Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrages gedacht sind, und allgemeinen Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten gleichermaßen anwendbar sind und die gesamte Wirtschaft begünstigen sollen. Im letzteren Fall handelt es sich nicht um staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1, sondern vielmehr um Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die allen Unternehmen gleichermaßen gewährt werden können (beispielsweise allgemeine Steuervergünstigungen für Investitionszulagen).

2.2 Aber: In einer marktwirtschaftlichen Ordnung werden die wirtschaftlichen Aktivitäten durch die Angebot- und Nachfragesituation gesteuert und über den Preismechanismus koordiniert. Damit ist grundsätzlich alles potenziell schädlich, was die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der Preise beeinträchtigt.

2.3 Staatliche Beihilfen können den freien Wettbewerb nachhaltig beeinträchtigen, sie verhindern eine effiziente Ressourcenallokation und stellen eine Bedrohung des EU-Binnenmarktes dar. Die Europäische Union erkennt deshalb die Wahrung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs als eines der Grundprinzipien der Gemeinschaft an.

2.4 Staatliche Beihilfen (Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen) sind allokativ nur dann begründet, wenn der Markt unvollkommen funktioniert und eine realistische Chance dafür besteht, dass Subventionen zu einem besseren wirtschaftlichen Ergebnis führen. Eingriffe des Staates in Form von Finanzhilfen können bei Marktversagen dazu führen, dass Fehlallokationen vermieden werden. Der Staat verfügt jedoch nur selten über das Wissen, das er haben müsste, damit im Falle des Marktversagens öffentliche Mittel im richtigen Umfang eingesetzt werden. Um staatliche Beihilfen ringende Unternehmen können nur bedingt als Informationsgeber herangezogen werden.

2.5 Als schwierig erweist sich zudem, dass sich die Marktverhältnisse fortlaufend ändern. Eine ursprünglich berechnete staatliche Beihilfe kann sich im Laufe der Zeit als ökonomisch nicht mehr notwendig erweisen, bleibt aber dennoch bestehen angesichts der Trägheit des politischen Prozesses oder infolge des Einflusses von regionalen oder sektorspezifischen Interessengruppen.

2.6 Staatliche Hilfen ziehen außerdem häufig Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer nach sich. Subventionen vermindern deren Bereitschaft, Anpassungen vorzunehmen, die notwendig sind, um die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen; es kann sich eine „Subventionsmentalität“ auf Seiten der unterstützten Unternehmen entwickeln.

2.7 Staatliche Beihilfen können – jedenfalls auf mittlere Sicht – die Steuerbelastung vergrößern. Der Abbau staatlicher Beihilfen ist nicht nur zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung unerlässlich, sondern auch aus ökonomischen und ordnungspolitischen Gründen geboten. Subventionen, falsch angepackt, bremsen den Strukturwandel aus.

2.8 Im Zusammenhang mit der notwendigen Verringerung des Gesamtvolumens staatlicher Beihilfen wurde in den Schlussfolgerungen verschiedener EU-Ministerräte eine Verlagerung des Schwerpunkts von der Unterstützung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige auf die Erreichung horizontaler Ziele von gemeinsamem Interesse einschließlich der Kohäsionsziele gefordert. Staatliche Beihilfen mit horizontaler Zielsetzung sind in der Regel für den Ausgleich eines Marktversagens bestimmt und haben normalerweise weniger Wettbewerbsverzerrungen zu Folge als sektorale und Ad-hoc-Beihilfen. Letztere dienen zu ganz erheblichen Teilen der Rettung oder Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten.

2.9 Zu den wichtigsten horizontalen Zielen, die mit staatlichen Mitteln verfolgt werden, gehören:

- Forschung und Entwicklung,
- Umweltschutz,
- Energieeinsparungen,
- KMU-Unterstützung,
- Schaffung von Arbeitsplätzen,
- Ausbildungsförderung.

Der staatliche Einfluss in der europäischen Stahlindustrie

2.10 Der staatliche Einfluss war in der Stahlindustrie traditionell erheblich, wofür nicht zuletzt militärische und sicherheitspolitische Überlegungen ausschlaggebend gewesen sind. Zur Verdeutlichung des Ausmaßes sei darauf hingewiesen, dass 1980 noch rund 60 % des Stahls in der Welt in Unternehmen hergestellt wurden, die unter direkter oder indirekter staatlicher Kontrolle standen.

2.11 Staatliches Eigentum an Stahlunternehmen führt in der Regel zu einer weitgehenden Übernahme von Verlusten, was praktisch einer Überlebensgarantie entspricht. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des Wettbewerbs ist dies ebenso belastend wie staatliche Beihilfen zur Stärkung der Wettbewerbsposition bzw. zur Verhinderung von sonst drohenden Marktaustritten bei nicht direkt staatseigenen Unternehmen. Zu den ökonomischen Marktaustrittsbarrieren kommen dann politische hinzu. Im Ergebnis kann die Anpassungslast auf wettbewerbsfähigere Unternehmen verschoben oder eine Interventionsspirale ausgelöst werden.

2.12 Der europäischen Stahlindustrie können deshalb heute, abgesehen von Schließungsbeihilfen, nur noch horizontale Beihilfen gewährt werden. Sie hat die Notwendigkeit der Verlagerung von sektoralen und Ad-hoc-Beihilfen zu horizontalen angesichts des bis tief in die 90er Jahre nur schleppend vonstatten gehenden Strukturwandels schlussendlich akzeptiert. Sie geht heute so weit, in ihrem Beihilfenregime auch auf Regionalbeihilfen zu verzichten⁽¹⁾.

2.13 Der Überwachung aller einzelstaatlichen Aufwendungen kommt in der Union eine erhebliche Bedeutung zu. Die Europäische Kommission muss ihrer EU-Beihilfepolitik eine transparente Kontrolle und Verwendung staatlicher Fördermittel zu Grunde legen - so wie sie es heute bereits im Stahlsektor praktiziert.

2.14 Die Europäische Kommission setzt zur Zeit die Überprüfung der allgemeinen Leitlinien und Rahmenbestimmungen für staatliche Beihilfen fort. Sie müssen einfacher und klarer gefasst werden. Diskrepanzen sind zu beseitigen. Die Kommission wird der Überprüfung der Beihilfenregelungen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, der Reform der gemeinschaftlichen Regelungen für Regionalbeihilfen nach der Erweiterung, der Ausarbeitung neuer Rahmenbestimmungen für die Bewertung geringerer Beihilfenbeträge sowie den Klärungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse Vorrang einräumen.

2.15 Die in den kommenden Jahren bevorstehende Fortentwicklung des allgemeinen europäischen Beihilfenregimes muss dabei Rücksicht auf den internationalen Kontext und insbesondere die multilateralen Verpflichtungen nehmen. Beihilfen zugunsten nichtlandwirtschaftlicher Waren und Produkte unterliegen dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen.

⁽¹⁾ Die letzte Ausnahme vom allgemeinen Beihilfenverbot bildeten regionale Investitionsbeihilfen an griechische Stahlunternehmen, die sind im Jahr 2000 ausgelaufen.

3. Hintergrund der EU-Beihilfepolitik und ihre Bedeutung für den industriellen Wandel im Stahlsektor

Das allgemeine EGKS-Beihilfenverbot wird umgangen

3.1 Der 1952 geschlossene Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl enthielt hinsichtlich der Zulässigkeit der Gewährung von Beihilfen der Mitgliedstaaten an Unternehmen des Kohlebergbaus und der Stahlindustrie eine eindeutige Regelung: „Als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl werden innerhalb der Gemeinschaft gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages untersagt: ... von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen, in welcher Form dies auch immer geschieht.“ Dieses Verbot jeglicher einzelstaatlicher Unterstützung von Unternehmen in Artikel 4c war eine logische Folge der Abschaffung aller nationalen Schutzmaßnahmen innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes.

3.2 Schon bald nach Errichtung des gemeinsamen Marktes stellte sich jedoch heraus, dass ohne staatliche Unterstützung in Europa weder die Energieversorgung noch die Eisen- und Stahlproduktion mit heimischer Kohle gesichert war. Bei der Suche nach einem Ausweg ohne Änderung des EGKS-Vertrages, kam man auf den Gedanken, bestimmte staatliche Beihilfen zu grundsätzlich erlaubten Gemeinschaftsbeihilfen umzudeuten. Als Instrument diente hierzu Artikel 95, die Klausel für beim Abschluss des EGKS-Vertrages nicht vorhergesehene Fälle. Sie erlaubte ein Eingreifen der Gemeinschaft, wenn dies zur Erreichung eines oder mehrerer Ziel des Vertrages erforderlich war.

3.3 Die Erhaltung des Steinkohlenbergbaus und vor allem der daran hängenden Arbeitsplätze wurde zu einem solchen Ziel erklärt; die Beihilfen, die die Mitgliedstaaten ihren Bergbauunternehmen für die Energieversorgungs- und Stahlproduktionsicherheit zahlten, wurden fortan als Gemeinschaftsbeihilfen angesehen.

3.4 Für Beihilfen an ihre Stahlunternehmen griffen viele Mitgliedstaaten in den 70er Jahren gar nicht erst auf diesen Umweg zurück, sondern zahlten weitgehend unbeanstandet Milliardensummen zunächst für die Ausweitung und dann für die Erhaltung ihrer überwiegend staatlichen Unternehmen. Noch Anfang der 80er Jahre sprach der damalige Generaldirektor für Wettbewerb der Kommission öffentlich davon, das Subventionsverbot des EGKS-Vertrages sei obsolet geworden.

3.5 Private Stahlunternehmen, die erheblich unter Wettbewerbsverfälschungen durch den Beihilfewartlauf zu leiden hatten, versuchten ab 1978 zunehmend erfolgreicher, dem Subventionsverbot wieder Geltung zu verschaffen.

3.6 Die auf Artikel 95 gestützten Stahl-Subventionskodices legten seit 1980 fest, dass Beihilfen an Stahlunternehmen nur in genau festgelegten Fällen gewährt werden durften. Allerdings deckten die anfangs zugelassenen Beihilfearten noch fast alle Beihilfen ab, die die Mitgliedstaaten ihren Unternehmen ohnehin zahlten. Der erste Subventionskodex diente damit noch überwiegend der Legalisierung der Praxis. Erst nach und nach wurden die wettbewerbschädlichsten Beihilfearten, wie Not-, Betriebs- und Investitionsbeihilfen, ganz verboten.

3.7 Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre waren gemäß dem Subventionskodex nur noch Forschungs- und Entwicklungs-, Umweltschutz- sowie Schließungsbeihilfen zulässig. Trotzdem erhielten einzelne staatliche Stahlunternehmen auf Grundlage weiterer Ausnahmegenehmigungen gemäß Artikel 95 noch bis Mitte der 90er Jahre staatliche Mittel zur Tilgung ihrer Schulden und zur Restrukturierung.

3.8 Bedingung für die Genehmigung dieser weiteren „Gemeinschaftsbeihilfen“ wurde schließlich der grundsätzliche Abbau von Produktionskapazitäten. Es wurde so letztendlich doch der Konsens zwischen den EU-Mitgliedstaaten gefunden, dass außer den im Subventionskodex geregelten Fällen keine weiteren Ausnahmen vom Subventionsverbot mehr zuzulassen sind.

3.9 Erreicht wurden diese bereits von den Gründungsvätern des EGKS-Vertrages vorgesehene und von der EU-Kommission nach Auslaufen des EGKS-Vertrages 2002 übernommene strenge Stahl-Beihilfengesetzgebung nicht zuletzt durch ständige politische Einzelvorstöße und -klagen aus der Stahlindustrie. Auch wenn diese Klagen vor den Europäischen Gerichten nicht in allen Fällen zur Aufhebung der jeweils angegriffenen Beihilfegenehmigungen führten, haben sie doch dazu beigetragen, die rechtlichen Grenzen für Ausnahmen vom Stahl-Beihilfiverbot zu konkretisieren und enger zu ziehen.

3.10 Die Summen, die den EGKS-Stahlunternehmen insgesamt zugeflossen sind, nehmen ein beträchtliches Ausmaß an: über 70 Mrd. EUR ab 1975! Sie verteilen sich wie folgt:

- Von 1975 bis zum Inkrafttreten des Beihilfenkodex im Jahre 1980 sind in der EU rund 12 Mrd. EUR Beihilfen gezahlt worden.
- Für 1980 bis 1985 – also in der Zeit, in der die Zahlung von Subventionen gegen Kapazitätsabbau ohne wesentliche Einschränkung erlaubt war – hat die Europäische Kommission Freigabe-Genehmigungen für rund 41 Mrd. EUR erteilt.
- Von 1986 bis 1995 sind nochmals rund 17 Mrd. EUR geflossen, davon allein 1994 als „first time, last time“-Entscheidung auf Basis des Artikels 95, 7 Mrd. EUR.

3.11 Nach Aussage der Europäischen Kommission im jüngsten Beihilfen-Anzeiger beträgt heute der Anteil des Stahlsektors am Gesamtbeihilfen-Volumen der EU weniger als 2 Tausendstel. Die gewährten Stahl-Beihilfen betrafen fast ausschließlich Umweltschutzmaßnahmen. Die heutige Stahl-Beihilfengesetzgebung und -praxis sind damit im Vergleich zu dem EG-Beihilfenregime der anderen Industriebranchen deutlich schärfer.

Wie entstand in den 70er Jahren die „Subventionsmentalität“ im Stahlsektor?

3.12 Der Weltstahlverbrauch in den sechziger Jahren und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre wies mit durchschnittlich mehr als 5 % pro Jahr ein kräftiges und stetiges Wachstum auf. Im Jahre 1974 erreichte die Rohstahlproduktion in der damaligen Gemeinschaft der neun europäischen Länder ihr Rekordergebnis mit beinahe 156 Mio. Tonnen bei einer Auslastung der Kapazitäten von 87 %.

3.13 Ein Jahr später jedoch, 1975, fand - durch den Ölpreisschock ausgelöst - eine dramatische Abschwächung der Stahlproduktion statt, die innerhalb eines Jahres zu einem Rückgang in der Gemeinschaft um gut 30 Mio. Tonnen (19 %) führte. Der entsprechende Einbruch bei den Stahlpreisen übertraf noch den Rückgang der Produktion. Zugleich mussten die Stahlunternehmen der EGKS einen kräftigen Anstieg der Importe feststellen, der von einem ebenso deutlichen Rückgang der eigenen Exporte begleitet wurde. Im Binnenmarkt wurde die Abschwächung der Stahlverwendung durch einen Abbau der Stahllagerbestände verstärkt.

3.14 Zunächst sah es so aus, als ob es sich nur um einen besonders kräftigen Konjunkturrückgang handelte. Dementsprechend glaubten alle Experten, dass schon bald ein Wiederaufschwung eintreten würde. Die von der Europäischen Kommission beauftragten Wirtschaftsinstitute bestätigten, dass sich der Aufschwung langfristig fortsetzen würde, und dies gar mit besonderer Stärke. Die von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Erzeugern, Verbrauchern und Händlern vorgenommene langfristige Prognose „Allgemeine Ziele“ 1985 sah für 1985 eine Stahlproduktion von sage und schreibe 188 Mio. Tonnen in den neun Ländern der Gemeinschaft voraus. Tatsächlich wurden aber nur 120 Mio. Tonnen in der EG produziert. Die mittel- und langfristigen Investitionsplanungen der Stahlunternehmen gingen somit von völlig falschen Eckdaten aus; überschüssige Kapazitäten entstanden, Angebot und Nachfrage drifteten immer weiter auseinander.

3.15 Besonders negativ für die Stahlverwendung hat sich dabei die durch die Abschwächung des weltweiten Wirtschaftswachstums stark gebremste Investitionstätigkeit der Stahlverwender erwiesen, da ungefähr zwei Drittel der Stahlverwendung in hochentwickelten Industrieländern investitionsgebunden sind.

3.16 Eine weitere wichtige Ursache für den weltweit seit 1975 stagnierenden Stahlbedarf liegt in dem Rückgang der spezifischen Stahlverwendung durch den rationelleren Einsatz von Stahl für gleichartige Verwendungszwecke. Auch der zunehmende Wandel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum und das Vordringen des tertiären Sektors haben in Europa zum Einbruch der Stahlnachfrage geführt.

3.17 Trotz dieser ab 1975 stagnierenden Stahlverwendung wurden die Stahlkapazitäten jedoch weiter kräftig aufgestockt. Die nominellen Weltrohstahlkapazitäten stiegen allein von 1974 bis 1983 um 150 Mio. Tonnen an, während der weltweite Stahlbedarf im gleichen Zeitraum um 44 Mio. Tonnen zurückging. Besonders kräftig fiel dabei der Kapazitätsaufbau in den „jungen“ Stahlländern und in den Ostblockstaaten aus. Verglichen mit der tatsächlichen Stahlverwendung belief sich der nominelle Kapazitätsüberhang im Jahre 1974 weltweit auf 130 Mio. Tonnen, um sich innerhalb von zehn Jahren fast zu verdreifachen (343 Mio. Tonnen).

3.18 Da der Nachfrageeinbruch zu dieser Zeit immer noch als rein konjunkturell bedingt angesehen wurde, wurden trotz der Krisenmaßnahmen die Kapazitäten erhalten. Es gelang nicht, den Angebotsdruck zurück zu stauen, Preiskämpfe auf dem europäischen Stahlmarkt zu verhindern und den Preisverfall aufzuhalten. Unternehmen mit hohen Produktionskosten und geringen Reserven gerieten zunehmend in Bedrängnis. Sie verlangten staatliche Unterstützung und erhielten sie in der Regel auch von ihren nationalen Regierungen. Die Probleme einzelner Unternehmen wurden damit zu Problemen der ganzen Branche. Das System der freiwilligen Selbstbeschränkungen, an dem sich die Mitglieder der neu gegründeten europäischen Wirtschaftsvereinigung der Stahlindustrie „Eurofer“ beteiligten, brach schließlich zusammen, als nicht mehr alle großen Unternehmen daran teilnahmen.

Der zwangsweise regulierte Markt (1980 – 1985)

3.19 Nach dem Zusammenbruch des freiwilligen Systems sah sich im Herbst 1980 die Kommission gezwungen, die „offensichtliche Krise“ auszurufen und ein für alle Werke der Gemeinschaft verbindliches System der Produktionsquoten (Zwangsquotenregelung) einzuführen. Fortan wurden Erzeugungsquoten vierteljährlich von der Kommission vorgegeben. Das System sah Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung vor. Darüber hinaus wurden zeitweise Mindestpreise für bestimmte Erzeugnisse festgelegt. Die Stabilisierung der Preise und ein sozial- und regionalverträglicher Abbau der Kapazitäten standen im Mittelpunkt. Für jedes Stahl produzierende Unternehmen der Gemeinschaft wurden Produktionsquoten sowie Quoten für Lieferungen in den gemeinsamen Markt festgelegt. Mit 15 Importländern wurden zudem Selbstbeschränkungsabkommen geschlossen. Es galt, angesichts der niedrigen Weltmarktpreise für Stahlerzeugnisse Verluste bei Exporten zu

vermeiden, die unter den Bedingungen des Krisensystems zusätzliche Subventionen von Seiten der EG erfordert hätten. Zu Beginn der 80er Jahre unterlagen etwa 70 % der europäischen Stahlerzeugung dem Quotensystem.

3.20 Der politisch gewollte gleichmäßige Kapazitätsabbau wurde zunächst aber nicht erreicht. Die Hoffnungen der jeweiligen Unternehmen auf Nachfragebelebung und auf Ausscheiden von Wettbewerbern sowie die staatlichen Beihilfen und die Angebotsbegrenzung standen einem Kapazitätsabbau bei den am wenigsten wettbewerbsfähigen Unternehmen im Wege. Der Kapazitätsabbau kam erst allmählich durch den 2. Subventionskodex in Gang, da der Kodex als Voraussetzung für die Genehmigung von Beihilfen die Durchführung eines Umstrukturierungsprogramms vorschrieb. Die Zwangsquotenregelung, die zunächst nur bis 1981 gelten sollte, musste aus Wettbewerbsgründen immer wieder verlängert werden.

3.21 Zur Durchsetzung des unabweisbaren Kapazitätsabbaus wählte die Kommission die nach dem EKGS-Vertrag verbotenen staatlichen Beihilfen als Druckmittel und legalisierte mit dem zeitgleich eingeführten Subventionskodex die bisherige illegale Praxis; zugleich verlangte sie aber ein Genehmigungsrecht, das sie mit Kapazitätsabbau-Auflagen verband. Diese Phase der Stahlpolitik dauerte bis Ende 1985. Im Gegenzug zur Genehmigung von Beihilfen wurden unter dem Bestandsschutz des Quotensystems Kapazitäten von rund 44 Mio. Tonnen Rohstahl und 32 Mio. Tonnen Warmwalz-Stahl abgebaut.

Die schrittweise Liberalisierung des Marktes (ab 1985)

3.22 Allein zwischen 1983 und 1985 sind rund 15 Mrd. EUR an staatlichen Beihilfen für Stahlunternehmen freigegeben worden. Statt die Wettbewerbsbedingungen zu harmonisieren, machte die politischen Entscheidungsträger von der Möglichkeit, finanziell begünstigten Unternehmen adäquate Kapazitätsstilllegungen zu verordnen, nur unzureichend Gebrauch. Damit verzögerten sie die vom Markt längst geforderte Bereinigung überflüssiger Kapazitäten.

3.23 Mit der Behauptung, die manifeste Krise sei zu Ende, warb im Jahre 1985 die Europäische Kommission schließlich für eine radikale Umorientierung in der EG-Stahlmarktpolitik. Kurz nach Freigabe staatlicher Beihilfen in Höhe von 15 Mrd. EUR sollten nun zunächst im Rahmen einer Flexibilisierung des Quotensystems und dann einer totalen „Liberalisierung“ die Marktkräfte den Abbau der überschüssigen Kapazitäten durchsetzen, der mit dirigistischen Brüsseler Maßnahmen offensichtlich nicht zu erreichen war. Die Kommission übergang bei ihrer plötzlichen Umorientierung aber, dass die von ihr selbst bis Ende 1985 genehmigten Milliardenbeträge an Beihilfen erst in den folgenden Jahren wettbewerbswirksam werden sollten. Bis Ende 1986 reduzierte sie den Anteil der regulierten Produkte deutlich.

3.24 Auf den Markt drückte aber zu der Zeit immer noch – trotz einer Kapazitätsbereinigung von rund 40 Mio. Tonnen und des Verlustes von Zehntausenden von Arbeitsplätzen – ein überschüssiges Produktionspotential von rund 25 Mio. Tonnen.

3.25 Eine ab 1987 kurzfristig steigende Nachfrage half der Kommission schließlich in ihrer Argumentation, die Situation der Stahlindustrie nicht mehr als „offensichtliche Krise“ anzusehen. Regulierende Maßnahmen wie etwa die Produktionsbescheinigungen und die Meldepflicht für Liefermengen wurden aufgehoben. Der Druck auf die nationale Regierung und die Kommission stieg, so dass 1985 der 3. und 1989 bzw. 1992 der 4. und 5. Subventionskodex erlassen wurden, um dem Subventionsfuss in der Gemeinschaft einen haltbaren Deckel aufzusetzen. Beihilfen sollten in den EU-Mitgliedstaaten fortan nur noch für Forschung und Entwicklung, Umweltschutz und bestimmte Schließungsbeihilfen genehmigungsfähig sein⁽¹⁾, wobei die Hilfen fast ausschließlich aus dem per Montanumlage finanzierten EGKS-Fonds entnommen wurden.

3.26 Nach einem kurzen Zwischenhoch sank 1990 die Stahlnachfrage erneut; auch die Stahlpreise gingen wieder zurück und zwar um ca. 20 %. So mehrten sich 1992 bereits wieder die Stimmen, die ein erneutes Eingreifen der Kommission forderten. Im einzelnen mahnten sie vierteljährliche Produktions- und Liefervorausschätzungen für einzelne Produkte, eine Vereinfachung von Fusionen, Importschutz gegenüber Osteuropa und Umstrukturierungsbeihilfen an. Zum Abbau der Überkapazitäten schlugen sie ein Strukturkrisenkartell, einen internen Lastenausgleich zwischen den Unternehmen und einen definitiven Kapazitätsabbau von 20 % bis Ende 1996 mit 50 000 zu entlassenden Arbeitnehmern vor.

3.27 Die Kommission lehnte das Strukturkrisenkartell und ein neues Produktionsquotensystem jedoch ab; sie stellte 1993 ihr eigenes, allein aus indirekten Maßnahmen bestehendes Konzept vor. Die Maßnahmen sahen eine Vorfinanzierung der Kapazitätsstilllegungen durch die Kommission, die Förderung von Fusionen und Produktionskooperationen, einen temporären Schutz des Stahlmarktes vor Importen aus Osteuropa, eine Steigerung der Markttransparenz durch Informationen über Produktion und Lieferungen in die EU und soziale Begleitmaßnahmen als Anreiz für einen Kapazitätsabbau vor. Es wurde ein Umstrukturierungsprozess eingeleitet, in dessen Verlauf die Produktionskapazität um weitere 19 Mio. Tonnen verringert und etwa 100 000 Arbeitsplätze in der Eisen- und Stahlindustrie der Gemeinschaft abgebaut wurden. Von dem durch den Ministerrat bereits genehmigten Modell der Vorfinanzierung wurde kein Gebrauch gemacht.

3.28 Trotz des 5. Subventionskodex genehmigte der EU-Ministerrat im Dezember 1993 auf Vorschlag der Kommission gegen Kapazitätsabbau einstimmig – aber mit Hinweis auf den einmaligen Charakter dieser Beihilfen – weitere staatliche Beihilfen in Höhe von fast 7 Mrd. EUR für verschiedene EU-Stahlunternehmen.

⁽¹⁾ Neben diesen Beihilfeformen gab es vereinzelt noch regionale Investitionsbeihilfen, die aber auf die Länder Portugal, Griechenland und das Gebiet der ehemaligen DDR beschränkt waren.

Fazit

3.29 Den EGKS-Vertrag hat das strikte Verbot von staatlichen Beihilfen nach Artikel 4c ausgezeichnet. Das Beihilfenverbot hat die EU-Mitgliedstaaten jedoch nur bedingt davon abgehalten, ihre Stahlindustrien durch Sanktionierung auf höchster europäischer Ebene massiv zu unterstützen. Die über 70 Mrd. EUR an Steuergeldern bis zum Auslaufen des EGKS-Vertrages haben die notwendigen Anpassungen an den industriellen Wandel verzögert, konnten sie aber nicht verhindern. An dem bewährten Grundansatz – Genehmigungen staatlicher Beihilfen gegen Kapazitätsabbau – hat die Europäische Kommission in den 90er Jahren auch bei der Restrukturierung der MOE-Stahlindustrien im Rahmen der EU-Beitrittsvorbereitungen festgehalten.

3.30 Die EG-Mitgliedstaaten haben sich 1982 unter Umgehung des Marktprinzips politisch verständigt, die notwendigen Kapazitätsopfer gleichmäßig auf die EG-Länder zu verteilen – und dies im Widerspruch zum EGKS-Vertrag, der in Artikel 2 besagt, dass der Stahl dort erzeugt werden soll, wo er die günstigsten Produktionskosten findet. Statt das frühzeitige Ausscheiden unwirtschaftlicher Unternehmen aus dem Markt bei gleichzeitiger sozialer Abfederung zu fördern und somit schnell zum Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zurückzukehren, nutzten die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission die im EGKS-Vertrag vorgesehenen Instrumente für den Krisenfall – und dies nicht unbedingt zum Wohle aller Stahlunternehmen. Unrentable Kapazitäten wurden aus sozial-, regional- und verteilungspolitischen Gründen aufrechterhalten, rentable – vor allem privatwirtschaftliche – gingen verloren zusammen mit Arbeitsplätzen, die bei einem Benchmarking-Vergleich als sicher hätten gelten müssen.

3.31 Immerhin muss aber festgehalten werden, dass die Krisenjahre der EU-Stahlindustrie, wenn auch mehr recht als schlecht, überbrückt wurden. Die EG-Stahlindustrie hat sich letztendlich doch die im internationalen Vergleich notwendigen wettbewerbsfähigen Strukturen erarbeitet. Hierfür musste sie mit dem meist sozialverträglich vorgenommenen Abbau von mehr als 550 000 Arbeitsplätzen einen sehr hohen Preis zahlen. Dieser Prozess konnte nur durch den intensiven Dialog der Sozialpartner gemeinsam bewältigt werden.

Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen fördern die Wettbewerbsfähigkeit

3.32 Viele der technischen Innovationen, dank derer die europäische Stahlindustrie umgestaltet wurde, wurden im Rahmen des per Montanumlage selbstfinanzierten EGKS-Forschungsprogramms auf den Weg gebracht oder wesentlich weiterentwickelt. Der EGKS-Vertrag sah vor, Forschungsmittel für Gemeinschaftsforschung bereitzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie allgemein zu fördern und die Sicherheit am Arbeitsplatz zu verbessern.

3.33 Das erste EGKS-Forschungsprojekt startete bereits 1955. Fortan stellten sich an der Schnittstelle der technologischen Innovation Forscher und Ingenieure immer mehr darauf ein, europäisch zu denken und in diesem Geiste zusammenzuarbeiten. Die Stahlindustrie und mit ihr die europäische Gesellschaft profitierten von dieser Art der kooperativen Forschung, in deren Rahmen die Bemühungen koordiniert, Anstrengungen gemeinsam unternommen und die Ergebnisse allen Betroffenen zur Verfügung gestellt wurden. Die industrielle Innovation wurde so dank ständiger Verbesserungen beschleunigt vorangebracht.

3.34 Auch in dem für die Gesellschaft so wichtigen Bereich Umwelt konnten dank der EGKS-Forschung messbare Ergebnisse erzielt werden. So wurden die Schwefeldioxidemissionen um 70 %, Rußemissionen um 60 % verringert. Der Kohlendioxidausstoß wurde gegenüber dem Stand zu Beginn der 80er Jahre halbiert. Die europäischen Stahlerzeuger verbrauchen heute pro Tonne erzeugtem Stahl 40 % weniger Energie als vor 20 Jahren.

3.35 Aus dem EGKS-Haushalt wurden 1955 zunächst nur 7 Mio. EUR pro Jahr für die Gemeinschaftsforschung finanziert. Dieser Betrag erreichte in den 90er Jahren in der EU-15 einen Wert von rund 50 Mio. EUR im Jahr. Die EGKS-Forschung unterstützte in ihren Gemeinschaftsprojekten Forschungsaktivitäten zur Verbesserung von Verfahren, Werkstoffen und Umwelt in der Regel zu 60 %. Ab 1983 wurden zusätzlich für Pilot- und Forschungsvorhaben Forschungsbeihilfen von 40 % gewährt.

3.36 Jeder in die EGKS-Forschung investierte Euro warf dabei im Mittel 13 EUR ab. Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass die EU-Mitgliedstaaten bei Auslaufen des EGKS-Vertrages einhellig der Meinung waren, die verbleibenden Mittel, die die europäische Stahlindustrie per Montanumlage aufgebracht hatte, ausschließlich für die Fortsetzung der sektorspezifischen Forschung in der Kohle- und Stahlindustrie zu verwenden. Die verabschiedeten Leitlinien sehen vor, die jährlichen Post-EGKS-Zinserträge von rund 60 Mio. EUR ausschließlich in der Kohle- und Stahlforschung einzusetzen und zwar beim Stahl schwerpunktmäßig für:

- Neu- und Fortentwicklung von Produktions- und Verarbeitungsprozessen,
- Werkstoffentwicklung und -anwendung,
- Verbesserung der Ressourcennutzung,
- Umweltschutz sowie,
- Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

Eine wettbewerbsfähige Stahlindustrie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

3.37 Die EU-Stahlindustrie ist zur Erweiterung der Europäischen Union für den globalen Wettbewerb gerüstet. Sie hat

sich in den letzten Jahren technisch, wirtschaftlich, aber auch ökologisch gut aufgestellt. Einige der früher staatlichen Unternehmen haben die erhaltenen finanziellen Unterstützungen zielgerichtet eingesetzt, um mit technologischer Umrüstung und mit strafferen Strukturen zu Weltmarktführern aufzusteigen.

3.38 Die Stahlindustrie hat es geschafft, sich den Anforderungen der Globalisierung und der nachhaltigen Entwicklung anzupassen. Offensichtlich hat die europäische Stahlindustrie ihre Lehren aus den Stahlkrisen der 70er, 80er und 90er Jahre gezogen. Die Branche ist heute so wettbewerbsfähig, dass sie auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten überwiegend schwarze Zahlen schreiben kann.

3.39 Die starke Stahlnachfrage auf dem EU-Binnenmarkt unterstreicht die großen Anstrengungen der heimischen Unternehmen, sich erfolgreich um Kosteneffizienz bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität und Kundennähe zu bemühen. Die europäischen Stahlhersteller haben mit ihren Fusionen und Übernahmen, mit ihren Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen den Grundstein für eine wettbewerbsfähige Branche im 21. Jahrhundert gelegt. Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen sind aus dem Unternehmer-Vokabular verschwunden. Mit ihrem klaren Plädoyer für die Beibehaltung der strengen Regeln für staatliche Beihilfen auch nach Auslaufen des EGKS-Vertrages haben die Stahlunternehmen der Union unterstrichen, dass sie die Zeiten der Subventionsmentalität und Wettbewerbsverzerrungen für endgültig beendet sehen möchten.

3.40 Doch die Konsolidierung und der industrielle Wandel sind bei weitem noch nicht abgeschlossen. Einzelne Unternehmen arbeiten bereits an transkontinentalen Zusammenschlüssen. Erhebliche Auswirkungen auf die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit geht zur Zeit von dem industriellen Aufbruch in China aus. Der rapide wachsende Stahlbedarf Chinas verschärft die Nachfrage-Situation auf den internationalen Rohstoff-Märkten. Die chinesischen Importe beispielsweise bei Eisenerz und Schrott lassen Engpässe auf den Weltmärkten entstehen und führen zu explodierenden Preisen im Rohstoffsektor und bei den Frachtraten.

3.41 Ein beschleunigter Strukturwandel findet zur Zeit auch in den Stahlindustrien der neuen Mitgliedstaaten statt. Die Herausforderungen, mit denen sich die mittel- und osteuropäischen Länder bei der Umstrukturierung ihrer Stahlindustrien konfrontiert sehen, sind mehr oder weniger mit der Situation vergleichbar, die Westeuropa vor 25 Jahren durchlebt hat, wenn auch die Globalisierung der Märkte seitdem erheblich vorangeschritten ist. Vor diesem Hintergrund ist erforderlich, dass auch die Partner in Mittel- und Osteuropa von den Erfahrungen mit der Umstrukturierung in Westeuropa einschließlich des sozialen Dialogs profitieren.

3.42 Als Gegenleistung für gewährte Sonderbeihilfen („periode de grâce“) sind die Länder bereits in den Europa-Abkommen der frühen 90er Jahre zu effizienten Umstrukturierungsmaßnahmen, einem weitgehenden Abbau der Überkapazitäten und einem Nachweis größerer Marktfähigkeit der bevorteilten Unternehmen verpflichtet worden. Damit ein freier und fairer Wettbewerb am Stahlmarkt der Europäischen Union auch nach der EU-Erweiterung gewährleistet ist, sind die neuen Beitrittsländer durch die Beitrittsverträge gehalten, den Besitzstand der EU (z.B. Richtlinien und Rahmenentscheidungen in den Bereichen Wettbewerb und staatliche Beihilfen, Steuern, Umwelt, Sozialpolitik ...) einzuhalten. Die Europäische Kommission hat streng darüber zu wachen, dass sich die nationalen Regierungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern mit ihrer staatlichen Unterstützung an das strenge EU-Beihilfenregime halten und dass die ineffizienten Kapazitäten unter Berücksichtigung der realen Nachfrage tatsächlich wie geplant abgebaut werden.

4. Das aktuelle EU-Stahlbeihilfenregime ein Modell für internationale Beihilfe-Abkommen?

4.1 Die Auswirkungen der schwierigen Lage auf dem weltweiten Stahlmarkt auf die Vereinigten Staaten hat die US-Regierung im März 2002 veranlasst, WTO-widrig ihren heimischen Stahlmarkt temporär durch Einfuhrzölle nach Artikel 201 des amerikanischen Handelsrechts zu schützen. Vor dem Hintergrund einer erheblichen Volatilität des Stahlhandels auf Grund ineffizienter, überschüssiger Produktionskapazitäten weltweit kündigte die Bush-Regierung zugleich an, sich für internationale Verhandlungen über den Abbau ineffizienter Kapazitäten und die weltweite Eindämmung staatlicher Beihilfen für die Stahlindustrie einsetzen zu wollen.

4.2 Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission unterstützen jedes Bestreben nach größerer Stahlbeihilfen-Disziplin in der Welt. Die Aufnahme multilateraler Verhandlungen bei der OECD in Paris ab Dezember 2002 bot der EU Gelegenheit, ihr bewährtes EU-Stahlbeihilfenregime als Grundlage für ein internationales Stahlsubventionsabkommen (SSA) vorzuschlagen.

4.3 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet das Vorgehen der EU-Kommission, auch wenn die europäische Stahlindustrie erhebliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit anderer Länder und Regionen hat, Stahlsubventionen abzubauen und folglich ein effizientes SSA mit Notifizierungs- und Sanktionspflicht zu unterzeichnen. Zudem sieht der Ausschuss mit Sorge, dass die Beihilfen- und Kapazitätsproblematik nicht zeitgleich mit Problemlösungen bei Handelsbarrieren diskutiert wird, die häufig ungerechtfertigt eingesetzt werden und so zu Marktverzerrungen führen.

4.4 Hinsichtlich des Anwendungsbereichs eines möglichen SSA gehen die europäischen Produzenten weiter als die meisten Ländervertreter bei der OECD. Die EU-Stahlhersteller fordern unisono bei den OECD-Verhandlungen, dass alle staatlichen Beihilfen, die zu einem Kapazitätsaufbau oder der Beibehaltung unwirtschaftlicher Kapazitäten beitragen, durch das SSA verboten werden. Diese Forderung bezieht sich also nicht nur auf spezifische, nur ausgewählten Stahlunternehmen gewährte Stahlbeihilfen, sondern auch auf nicht-spezifische, sogenannte generische Beihilfen.

4.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss teilt die Sicht der europäischen Stahlunternehmen, wonach staatliche Beihilfen nur so lange erlaubt sein sollten, wie sie keinen negativen Einfluss auf die Stahlkapazitätsentwicklung, den fairen Wettbewerb oder die Handelsströme haben. Vor diesem Hintergrund setzt sich der Ausschuss für folgende Ausnahmen bei der OECD ein:

- Beihilfen für endgültige Schließungen. Hierzu gehören Beihilfen für Demontage und Geländesanierung sowie die Abfederung der sozialen Auswirkungen von Schließungen.

- Begrenzte und eng definierte Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Umweltschutz einschließlich jener für Energie-/Ökosteuereratte. In Bezug auf Beihilfen für Umweltschutz muss Klarheit darüber herrschen, dass finanzielle Unterstützung des Staates zur Anpassung an vorgeschriebene Umweltstandards nicht erlaubt sein soll. Dies wird von der EU-Stahlindustrie auch nicht gefordert. Es können jedoch begrenzt Beihilfen für freiwillige Investitionen gewährt werden, um Unternehmen Anreiz dazu zu geben, bei ihren wirtschaftlichen Aktivitäten weit über die ökologischen EU-Mindestanforderungen hinauszugehen.

4.6 Im Rahmen des Subventionsabkommens sollte gleichfalls berücksichtigt werden, dass zumindest einige der sich entwickelnden Wirtschaften bereits über eine voll wettbewerbsfähige Stahlindustrie verfügen. Stahlunternehmen in Schwellen- oder Entwicklungsländern können von Wettbewerbsvorteilen wie niedrigen Lohnkosten, Zugang zu Rohmaterial, geringeren Umweltstandards und dem Schutz hoher Einfuhrzölle profitieren. Staatliche Beihilfen für Stahlunternehmen kommen in diesen Volkswirtschaften deshalb nur unter der Bedingung in Frage, dass die entsprechenden staatlichen Beihilfen:

- fallweise entschieden und je nach Situation des Unternehmens und des Staates vergeben werden; die Verwendung der Finanzmittel muss den Zielen entsprechend überwacht werden;

- strengen Auslaufristen unterworfen sind;

- im Rahmen eines genehmigten Umstrukturierungsplans eingesetzt werden, der die langfristige Überlebensfähigkeit der betroffenen Unternehmen gewährleistet;
- unter normale Umständen zu einer Verringerung, keinesfalls aber zu einer Erhöhung der Kapazitäten führen.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Die Erfahrungen mit der Restrukturierung der europäischen Stahlindustrie zeigen, dass staatliche Beihilfen ein zweischneidiges Instrument sind. Als Betriebsbeihilfen gewährt, sind sie nur einzelnen Unternehmen förderlich und führen zu Fehlallokationen; nicht-wettbewerbsfähige Kapazitäten werden mittelfristig am Markt gehalten. Staatliche Beihilfen, soweit sie im Rahmen eines vereinbarten Umstrukturierungsprogramms gewährt werden, können aber soziale Härten mildern und damit die Akzeptanz und die Folgen des industriellen Wandels fördern. Die Steuerung dieses Prozesses über den sozialen Dialog hat sich bewährt.

5.2 Es stellt sich auch die Frage, ob nicht mit dem enormen finanziellen Einsatz an Steuergeldern Anderes, Besseres hätte bewirkt werden können, z.B. im Bereich der Ausbildung oder der Forschung.

5.3 Problematisch war in den Krisenjahren der Stahlindustrie auch, dass die Rechtslage (Artikel 4c EGKS-Vertrag) zwar eindeutig erschien (alle staatlichen Beihilfen sind verboten), aber

durch diverse Subventionskodices, Ministerrats- und Gerichtsentscheidungen aufgeweicht und damit unkalkulierbar wurde. Die Stahlunternehmen vermissten eine Rahmendaten- und Planungssicherheit.

5.4 Um so mehr ist darauf zu achten, dass im Zusammenhang mit dem Beitritt zehn respektive zwölf neuer EU-Mitgliedstaaten die eindeutigen Stahlbeihilferegulungen stringent befolgt werden und jeder Verstoß wie im Beispiel USS Kosice geahndet wird.

5.5 Die Fehler, die in der EU-15 begangen wurden, dürfen sich nicht wiederholen.

5.6 Die inzwischen unterbrochenen Verhandlungen innerhalb der OECD machen nur Sinn, wenn ein Ergebnis erreicht wird, das die gegenwärtige Situation nachhaltig verbessert, d.h.:

- keine überzogenen Zugeständnisse an Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer wie z.B. China,
- kein Verbot notwendiger Regelungen in der EU bei Forschung und Entwicklung, Umweltmaßnahmen (z.B. Belastungsbegrenzungen der Unternehmen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen bei Umweltmaßnahmen) sowie bei der Schließung von unwirtschaftlichen Kapazitäten und
- keine Ausgleichszölle beim Export von Stahlerzeugnissen wegen derartiger Befreiungstatbestände.

Brüssel, den 27. Oktober 2004

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND
