

Fusion in der Stahlbranche: Strukturkrise und Verdrängungs- wettbewerb auf dem Stahlmarkt?

Europas Stahlindustrie leidet unter chinesischer Billigkonkurrenz, fallenden Preisen und hohen Kosten für Energie und Rohstoffe. Zudem machen hohe Überkapazitäten den Produzenten zu schaffen. Wie kann sich die europäische Stahlindustrie gegen die Konkurrenz vor allem aus Asien behaupten?

Roland Döhrn*

Kapazitätsanpassungen in der europäischen Stahlindustrie: Unausweichlich, aber schwierig zu erreichen

Will man die derzeitige Situation in der Stahlindustrie verstehen, muss man sich drei Charakteristika der Branche vor Augen halten:

- Erstens ist das Stahlgeschäft in unternehmerischer Hinsicht insofern wenig lukrativ, weil es eher margenschwach ist.¹ Auf der Beschaffungsseite werden die Preise für Eisenerz im Wesentlichen durch ein Oligopol weniger großer Anbieter bestimmt, und auf der Absatzseite verfügen große Verwender wie die Automobilindustrie über eine nicht unerhebliche Marktmacht. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten begrenzt sind, neue Anwendungsfelder für Stahl zu erschließen.
- Zweitens ist Stahl ein Produkt, das im Zuge des Entwicklungsprozesses von Volkswirtschaften zwar zunächst ein Treiber des Fortschritts ist, mit der Folge, dass der Stahlverbrauch nicht nur absolut, sondern auch relativ zur Wirtschaftsleistung steigt. Mit weiter zunehmendem Einkommensniveau wird Stahl aber in geringerem Maße nachgefragt, z.B. weil die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des wenig stahlintensiven Dienstleistungssektors wächst. Der Stahlverbrauch pro Kopf geht daher jenseits eines bestimmten, von Land zu Land durchaus unterschiedlichen Einkommensniveaus wieder zurück (vgl. Döhrn und Krättschell 2014).

* Prof. Dr. Roland Döhrn ist Leiter des Kompetenzbereichs »Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen« am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

¹ Nach Berechnungen der OECD (2017) lag der EBITDA der Stahlunternehmen im Zeitraum 2015/16 weltweit bei 8% in Relation zum Umsatz, in der Gesamtwirtschaft bei 13%.

- Drittens ist Erzeugung von Stahl sehr kapitalintensiv, es liegen also hohe *sunk costs* vor, was zu hohen Markteintritts-, aber auch (derzeit eher relevant) Marktaustrittsbarrieren führt. Hinzu kommt, dass die Erzeugung, insbesondere bei Produktion auf der Hochofenroute, in großen Betriebseinheiten erfolgt, die zudem häufig in altindustriellen und damit heute als strukturschwach geltenden Regionen angesiedelt sind. So kommen zu wirtschaftlichen auch politische Marktaustrittsbarrieren.

Diese drei Faktoren erklären viele der derzeitigen Entwicklungen und Probleme der Stahlindustrie.

STRUKTURELLE FAKTOREN BEHINDERN MARKTANPASSUNGEN

Die Margenschwäche, die sich aus der »Sandwichsituation« zwischen marktmächtigen Rohstofflieferanten und Stahlverwendern ergibt, hat in Verbindung mit der im Laufe des Entwicklungsprozesses rückläufigen Stahlintensität der Wirtschaft dazu geführt, dass es in der Stahlindustrie von jeher viele Fusionen und Übernahmen gab. Arcelor Mittal, der derzeit größte Stahlkonzern der Welt, ist so entstanden, und Tata Steel, deren Fusion mit ThyssenKrupp derzeit die Schlagzeilen bestimmt, ebenso. Auch die Stahlsparte von ThyssenKrupp ist das Ergebnis mehrerer Zusammenschlüsse. So war im Jahr 1991 die Hoesch AG durch den Krupp-Konzern übernommen worden, der wiederum 1999 durch den Zusammenschluss mit Thyssen in ThyssenKrupp aufgegangen ist. Solche Zusammenschlüsse ermöglichen die Realisation von Größenvorteilen, wobei Rationalisierungen zunächst vorwiegend in den Bereichen der Beschaffung, der ersten Bearbeitung von Stahl und der Vermarktung erfolgen. Zudem stärken solche Zusammenschlüsse die Marktmacht der Stahlproduzenten.



Roland Döhrn

Im Kern der Wertschöpfungskette, also bei der Rohstahlerzeugung, lassen sich zwar auch erhebliche Größenvorteile realisieren. Man müsste nur ein Stahlwerk eines neuen Verbundes stilllegen und die anderen höher auslasten, um eine spürbare Kostendegression zu erzielen. Diese Rationalisierungsgewinne lassen sich im Falle von Fusionen ungleich schwieriger realisieren als beispielsweise die in Beschaffung und Vertrieb. Hier macht sich nämlich der dritte oben angesprochene Faktor bemerkbar. Er sorgt dafür, dass jede geplante Stilllegung einer großen Betriebsstätte nahezu unweigerlich auf erheblichen Widerstand stoßen wird, nicht nur bei den betroffenen Arbeitnehmern, sondern auch in der Politik, zumal sich diese oft im Interesse des Erhalts von Arbeitsplätzen in den Stahlunternehmen engagiert hat. So hat der britische Staat, um die Bilanz der britischen Sparte von Tata zu entlasten, in erheblichem Umfang Pensionsverpflichtungen übernommen und damit der Fusion mit der Stahlsparte von ThyssenKrupp überhaupt erst den Weg geebnet. Daher ist es beispielsweise wenig wahrscheinlich, dass das Tata-Stahlwerk im walisischen Port Talbot in absehbarer Zeit geschlossen wird, obwohl es als das am wenigsten effiziente im neuen Unternehmensverbund gilt. Zwar zeigt die Erfahrung, dass Werkschließungen auf längere Sicht nicht zu verhindern sind. So verschwand der Stahlstandort Dortmund nach der Übernahme von Hoesch letztlich von der Landkarte, und das Stahlwerk in Rheinhausen wurde sechs Jahre nach den heftigen und öffentlichkeitswirksamen Protesten im Winter 1987/88 doch geschlossen. Solche Schließungen sind aber schwierig umzusetzen.

So führt dieser dritte Faktor in Verbindung mit dem zweiten auch dazu, dass in der Stahlindustrie Überkapazitäten nur sehr zögerlich abgebaut werden können. Derzeit sind nach Berechnungen des internationalen Stahlverbandes Worldsteel die Kapazitäten global nur zu gut 70% ausgelastet, wozu zwar China einen wesentlichen Beitrag leistet, was aber kein rein chinesisches Problem darstellt. Auch in der EU waren nach Berechnungen der OECD die Kapazität im Jahr 2016 nur zu 70% ausgelastet (vgl. OECD 2017, S. 8), und in den USA sieht es nicht anders aus. In vielen asiatischen Schwellenländern sind die Kapazitäten gar noch deutlich schwächer ausgelastet. An dieser Kapazitätsproblematik ändern auch Bekenntnisse der politischen Führung der großen Volkswirtschaften wenig. Diese haben sich in der Schlusserklärung des G-20-Gipfels in Hamburg zu einem Kapazitätsabbau bekannt. Zuhause angekommen, findet jeder Politiker Gründe, weshalb man das Kapazitätsproblem im eigenen Land nicht angehen sollte.

Unterausgelastete Kapazitäten sind bei hohen *sunk costs* aber für die Stahlunternehmen einen Anreiz, ihr Produkt zumindest kurzfristig zu einem Preis zu verkaufen, der unter den gesamten Stückkosten liegt, weil man erhofft, so die eigenen Kapazitäten besser auszulasten. Damit verstärken die Überkapazitäten das Problem der Margenschwäche, und es

besteht die Gefahr, dass die Branche in einen Teufelskreis gerät.

Diese Überlegungen zeigen, dass viele der augenblicklichen Probleme aus den spezifischen Markt- und Produktionsbedingungen resultieren, wobei die Begründungsmuster sich heute nicht von denen der Stahlkrise in den 1970er und 1980er Jahren unterscheiden (vgl. Wienert 1984; Gieseck 1995). Man kann mit Blick auf die Marktaustrittsbarrieren von einem Marktversagen sprechen, da diese verhindern, dass nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Die Wirtschaftspolitik in Europa hatte in der Vergangenheit, noch in der Ägide des EGKS-Vertrags, auf dieses Problem mit einem Strukturkrisenkartell reagiert. Dieses scheiterte aber daran, dass nationale Entscheidungsträger zugesagte Kapazitätsstilllegungen nicht durchführten (vgl. Gieseck 1995, S. 75). Zum Marktversagen kam also Politikversagen. Insofern bleibt auch dieses Mal abzuwarten, ob und wie Beschlüsse diverser »Stahlgipfel« umgesetzt werden.² Eine Parallelität zu damals ist auch, dass man den Markt gegen »unfaire« Wettbewerber aus dem Ausland abschirmt, was den Druck, Kapazitäten abzubauen, weiter vermindert.

IST CHINA DER HAUPTSCHULDIGE?

Als Hauptschuldiger für die augenblicklichen Probleme der Stahlindustrie wird in Europa stets China genannt, das mit seinem »Billigstahl« die Märkte überflutet. Richtig ist, dass China inzwischen der wichtigste Spieler auf dem internationalen Stahlmarkt ist, worin sich die augenblickliche Situation von der während der Stahlkrise in den 1970er und 1980er Jahren unterscheidet. Der Industrialisierungsprozess in China verlief sehr stahlintensiv, so dass mittlerweile rund die Hälfte des weltweit erzeugten Stahls dort gekocht wird. Dadurch beeinflusst China nicht nur die Lage am Stahlmarkt, sondern auch die auf den Beschaffungsmärkten z.B. für Eisenerz, Kokoskohle oder Schrott erheblich.

Auch China kann sich den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten nicht entziehen, wonach mit steigendem Einkommensniveau der spezifische Stahlverbrauch zunächst verlangsamt steigt und dann gar sinkt. Der sichtbare Stahlverbrauch je Kopf ist dort von einem Höchstwert von 531 kg im Jahr 2013 auf 485 kg im Jahr 2016 zurückgegangen, wobei abzuwarten bleibt, ob dies eine kurzfristige Schwankung ist oder eine Trendwende andeutet. Die politisch verordnete Abkehr von der Strategie des durch Investitionen und Exporte getriebenen Wachstums spricht für letzteres. Auch die politökonomische Gesetzmäßigkeit, wonach es schwer fällt, in der Stahlindustrie aufgrund der großen Bedeutung vieler Stahlwerke als lokale Arbeitgeber Kapazitäten stillzulegen, scheint in China zu gelten.³

² Ein Beispiel für die Schwierigkeit, Kapazitäten stillzulegen, ist die Rettung des Ilva-Stahlwerks durch den italienischen Staat (vgl. Döhrn 2017, S. 44).

³ Obwohl in China die Eingriffsmöglichkeiten des Staates größer sind als in westlichen Marktwirtschaften und aufgrund des nach wie

Der oben beschriebenen Logik folgend, versuchten auch die chinesischen Stahlproduzenten, die Auslastung ihrer Kapazitäten durch eine Steigerung ihrer Exporte zu verbessern. Die Folge war, dass die Ausfuhren von Halbzeug und Enderzeugnisse der Stahlindustrie zwischen 2010 und 2016 mengenmäßig um rund 150% zunahm.⁴

In welchem Maße hat aber der chinesische Stahl zu den Problemen am europäischen Stahlmarkt beigetragen? Diese Frage lässt sich aufgrund der überragenden Bedeutung Chinas für den globalen Stahlmarkt nur schwer beantworten. Auf begrenzte direkte Wirkungen deutete hin, dass zum einen weniger als 10% der chinesischen Exporte in die EU gegangen sein dürften. Zum anderen betrug die Relation der EU-Importe aus China zum sichtbaren Stahlverbrauch in der EU 2015, also im Jahr mit den bisher höchsten Einfuhren, weniger als 5%. Der direkte Einfluss auf den europäischen Stahlmarkt ist also keineswegs so hoch, wie es die öffentliche Diskussion bisweilen suggeriert.

Schwieriger abzuschätzen sind indirekte Effekte. Diese entstehen zum einen dann, wenn Lieferungen aus China solche aus der EU auf Drittmarkten verdrängen. Dass die Stahlexporte der EU seit 2014 ungeachtet der Belebung der globalen Konjunktur rückläufig sind, könnte auf solche Verdrängungseffekte hindeuten. Zum anderen können die chinesischen Exporte sich dadurch indirekt auf dem europäischen Stahlmarkt auswirken, weil sie einen Druck auf die Preise ausüben. Gegen große Effekte von dieser Seite spricht allerdings, dass sich nach Berechnungen der OECD (2016, S. 24) die Marge zwischen den Preisen für Rohstoffe der Stahlindustrie und Stahlpreisen im Verlauf von 2014 und 2015, also in einem Zeitraum, in dem die chinesischen Exporte besonders kräftig zugenommen haben, deutlich verbessert hat.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der EU-Importe von Stahl aus Drittländern seit dem Greifen handelsbeschränkender Maßnahmen. Relevant sind die Lieferungen aus China insbesondere für das Segment der Flachprodukte.⁵ Hier gingen die Einfuhren aus China bereits 2016 um 5% zurück, und in den ersten neun Monaten von 2017 lagen sie um 33% unter dem Vorjahreswert. Insgesamt sind die Drittlandseinfuhren von Flachprodukten in beiden Jahren im Gegensatz dazu um rund 10% gestiegen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die rückläufigen chinesischen Lieferungen möglicherweise weniger die europäische Pro-

duktion als vielmehr die Einfuhren aus anderen Drittländern stärkten. Insbesondere die Türkei, ein Land mit ebenfalls deutlich unterausgelasteten Kapazitäten, und Indien dürften zu den Gewinnern gehören. Die Türkei konnte ihren Marktanteil an den Drittlandseinfuhren von Flachprodukten von knapp 5% im Jahr 2015 auf mehr als 12% in den ersten drei Quartalen von 2017 steigern, Indien sogar von 6% auf 18%.

FOLGERUNGEN

Wie gezeigt, haben die derzeitigen Probleme der europäischen Stahlindustrie ihre Wurzeln in den Charakteristika des Stahlmarktes an sich. Ökonomische wie politische Gründe behindern den Marktaustritt von Unternehmen, in Europa wie anderswo. Dies führt dazu, dass Überkapazitäten nur sehr zögerlich abgebaut werden, was letztlich zu einem permanenten Druck auf die Margen führt. Die Diskussion auf China zu reduzieren, greift zu kurz. Die Auslastung der Kapazitäten in der Rohstahlerzeugung liegt weltweit nur bei gut 70%, und in der EU ist der Wert ähnlich niedrig.

Die europäischen Stahlpreise werden letztlich in Europa gemacht. Und so lange hier große Kapazitäten ungenutzt sind, bleibt für die Produzenten der Anreiz, durch niedrige Preise Marktanteile zu Lasten anderer Anbieter zu gewinnen. Handelsbeschränkende Maßnahmen vermindern letztlich den Druck zu Kapazitätsanpassungen. Diese sind mit Härten verbunden, zumal sie nicht in allen EU-Ländern gleichermaßen dringlich sind. Und wenn sie realisiert werden, wirken sie regional sehr konzentriert. Die sich deutlich bessernde Konjunktur in Europa bietet aber günstige Rahmenbedingungen, das Problem jetzt anzugehen, da sie die Chancen für neue Arbeitsplätze verbessert. Zu hoffen, dass der Aufschwung in Europa eine Stärke entfalten könnte, dass die Auslastung der Stahlindustrie sich wieder dem Normalbereich nähert, wäre hingegen angesichts des mit steigendem Einkommen sinkenden spezifischen Stahlverbrauchs illusorisch.

LITERATUR

- Döhrn, R. (2017), »Die Lage am Stahlmarkt: Nachfrage nach Stahl belebt sich«, *RWI-Konjunkturberichte* 68(2), 35–44.
- Döhrn, R. und K. Krättschell (2014), »Long-term Trends in Steel Consumption«, *Mineral Economics* 27(1), 43–49.
- Gieseck, A. (1995), *Krisenmanagement in der Stahlindustrie*, Schriftenreihe des RWI, N.F. Heft 58, Duncker & Humblot, Berlin.
- OECD (2016), *Steel Market Developments*. Q4 2016. Paris, OECD.
- OECD (2017), *Steel Market Developments*. Q2 2017. Paris, OECD.
- Wienert, H. (1984), »Nachfrageschwäche und Staatsintervention – Zur Entwicklung der Stahlkrise seit 1975«. in: RWI (Hrsg.), *Stahlkrise – Ist der Staat gefordert*, Schriftenreihe des RWI, N.F. Heft 45, Duncker & Humblot, Berlin, 5–14.
- Zhang, F. (2017), »Restructuring of the Chinese Steel Industry. Retrospects and Prospects«, *Asian Steel Watch* 2 (Okt. 2016), 78–87.

vor vergleichsweise hohen Wirtschaftswachstum eher Ersatzarbeitsplätze für die von Kapazitätsstilllegungen betroffenen Arbeitnehmern entstehen, ist es der Wirtschaftspolitik nicht gelungen, das Entstehen der Überkapazitäten zu vermeiden, obwohl frühzeitig Versuche ergriffen wurden, den Kapazitätsaufbau zu kontrollieren (vgl. Zhang 2016)

⁴ Gegenüber 2009 ergibt sich sogar fast eine Verfünffachung, allerdings war die weltweite Nachfrage nach Stahl in diesem Jahr aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise außerordentlich gering.

⁵ Etwa 70% der Einfuhren aus China entfielen 2016 auf Flachprodukte aus Stahl und legiertem Stahl. Weitere 18% entfielen auf Edelstahl, was ein ungewöhnlich hoher Wert ist; insgesamt beträgt der Edelstahlanteil an den EU-Drittlandseinfuhren lediglich 4%. Ein erheblicher Teil der handelsbeschränkenden Maßnahmen bezieht sich auf das Edelstahlsegment.

Christian Obst*

Strukturkrisen in der Stahlindustrie: Versuch einer Einordnung eines andauernden Phänomens



Christian Obst

Die internationale Stahlindustrie befindet sich seit Jahrzehnten in einer strukturellen Krise. Der Grund sind anhaltende Überkapazitäten. Darüber kann weder die Euphorie der Jahre 2003 bis 2008 noch die aktuell positive Entwicklung hinwegtäuschen. Derzeit kommen einige positive Faktoren zusammen. Die Nachfrage ist solide, und die Preise steigen. Die Unternehmen haben seit 2009 ihre Kosten massiv reduziert und sind mit der Umsetzung weiterer Effizienzprogramme beschäftigt. Die Politik hat mittels Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen regionale Preissilos geschaffen. Und es gibt internationale Gespräche, um die Überkapazitäten zu reduzieren.

ÜBERKAPAZITÄTEN SIND WELTWEIT NACH WIE VOR AUF EINEM HISTORISCH HOHEN STAND

Sie werden derzeit auf über 600 Mio. Tonnen geschätzt. Davon liegen laut OECD ungefähr 450 Mio. Tonnen in China. Dies ist und bleibt ein fortdauerndes Damoklesschwert für den Sektor. Dies gilt trotz der Anstrengungen der chinesischen Regierung, seine Kapazitäten basierend auf den Zahlen aus dem Jahr 2016 bis 2020 um bis zu 150 Mio. Tonnen zu reduzieren.

Was sind die Fakten? Die weltweit produzierte Stahlmenge, gemessen von Worldsteel, erreichte in den ersten elf Monaten von 2017 mit 1,54 Mrd. Tonnen einen neuen Rekordwert. Die Produktionsmenge im November lag um 3,7% über der des Vorjahres. Die Kapazitätsauslastung lag bei 70,7%. Dieser Wert impliziert eine freie Kapazität von fast 30%. Dies kann man nur als veritable strukturelle Krise bezeichnen. Und dieses Problem wird noch Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, andauern.

ANHALTENDE STRUKTURKRISE: EIN BLICK IN DIE VERGANGENHEIT GIBT HINWEISE AUF DIE PROBLEMATIK DER BRANCHE

Die weltweite Stahlbranche befindet sich mindestens seit den 1970er Jahren in einer solchen Strukturkrise. Der Grund dafür ist das anscheinend sehr tief liegende Bedürfnis eines jeden sich entwickelnden Staates, eine eigene Stahlversorgung aufzubauen. Stahl ist das mengenmäßig wichtigste Vorprodukt für die Industrie und Infrastruktur aufstrebender Nationen. Zudem sorgt die Stahlindustrie für Beschäftigung, ein politisch immens wichtiger Faktor.

* Christian Obst ist Analyst für Stahl, Metall und Industrials bei der Baader Bank.

In Europa war die Montanindustrie nach dem Zweiten Weltkrieg einer der wichtigsten Arbeitgeber und essenziell für den Wiederaufbau. Nicht umsonst war die Europäische Gemeinschaft für Stahl und Kohle (EGKS) der Nukleus der heutigen Europäischen Union. Kapazitäten wurden erweitert, solange die Wachstumsprognose intakt war. In Zeiten des Wiederaufbaus machten die Unternehmen gute Gewinne. Löhne, Gehälter und Pensionszusagen stiegen jedes Jahr. Die andauernde Expansion funktionierte bis Anfang der 1970er Jahre. Dann schwächte sich die Dynamik der Nachfrage ab und mündete in Wachstumsraten nahe am Bruttoinlandsprodukt.

Eine strukturelle Problematik wurde sichtbar. Wachstumsprognosen können von heute auf morgen revidiert werden. Produktionskapazitäten lassen sich nicht so leicht anpassen. Hochöfen werden für einen Betrieb von mehr als 30 Jahren gebaut. Die Folge war eine zu hohe Kapazität für eine sich normalisierende Nachfrage. In den Jahren zwischen 1970 und 2000 kamen in der europäischen Stahlindustrie auf ein gutes zwei bis drei schlechte Jahre. Auch wenn Regierungen, meist mit aller Macht, Beschäftigung erhalten wollten, die Branche musste sich anpassen. Der Prozess verlief langsam und schmerzhaft. Immer wieder haben staatliche Hilfen den Niedergang einzelner Werke nicht strukturanpassend begleitet, sondern überflüssige Kapazitäten erhalten.

CHINA MACHTE DIE GLEICHEN FEHLER

Am 11. Dezember 2001 wurde die Volksrepublik China ein offizielles Mitglied in der Welthandelsorganisation (WTO). Dieser Schritt beschleunigte die starke Wachstumsdynamik in dem Land nochmals. Die chinesische Regierung hatte denn auch das Ziel einer autarken Produktion von Stahl, Aluminium und Kupfer und anderer Basismaterialien. Sie plante sicher nicht, mit Überkapazitäten den internationalen Stahlmarkt zu fluten. Zumal Eisenerz in großen Mengen eingeführt werden musste und Energie knapp war. Aber eine stark steigende Zahl von Arbeitern sollte an dem neuen wachsenden Wohlstand teilhaben. Daher wurden Kapazitäten aufgebaut. Und wieder zeigte sich, dass es unmöglich ist, den Kapazitätsaufbau in einer Industrie, die für mehr als 30 Jahre investiert, so zu planen, dass eine Verlangsamung der Nachfrage auch nur annähernd zeitnah in Produktionsanpassungen abgebildet werden kann. Die Aggregate sind errichtet, Investitionen geplant, Menschen eingestellt. Als die einheimische Nachfrage nicht mehr den Planungen entsprach, die Beschäftigung aber weiter gesichert werden sollte, suchten sich große Menge Stahls neue Märkte. Das gleiche Problem wie vor einigen Jahrzehnten in Europa nur in einer weit größeren Dimension. Jetzt steht China für ungefähr die Hälfte der weltweiten Stahlproduktion und die Hälfte des Verbrauches.

Die chinesische Regierung ist sich der aktuellen Problematik wohl bewusst. Und die Umweltbelastung

durch veraltete Anlagen stellt ein zusätzliches Problem dar. Da die notwendigen Kapazitätsanpassungen aber nicht nur die Stahlindustrie, sondern viele Grundstoffindustrien betreffen, steht die Politik vor der großen Herausforderung, diesen Prozess ohne zu große soziale Verwerfungen zu organisieren. Dieser Prozess, der in Europa fast 30 Jahre gedauert hat, wird in China wahrscheinlich nicht in fünf Jahren ablaufen, auch wenn die Regierung manche Schritte schneller umsetzen kann. So ist die Ankündigung, bis zu 150 Mio. Tonnen aus dem Markt zu nehmen, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Aber es kann nur ein erster Schritt sein.

INDIEN WIRD ES NICHT VIEL ANDERS MACHEN

Auch die indische Regierung kommt nicht auf die Idee, den prognostizierten Stahlbedarf mittels der schon aktuell bestehenden weltweiten Kapazitäten zu decken. Viel zu groß ist die Unsicherheit bezüglich einer ausreichenden langfristigen Versorgung. Stahl ist ein Gut, das primär in einem Umkreis von einigen hundert Kilometern um den Produktionsort verkauft und verarbeitet wird. Die Angst vor einer zu großen Abhängigkeit von unberechenbaren Zulieferern in diesem elementaren Sektor mag ein anderer Punkt sein. Derzeitige Planungen sehen vor, die aktuelle Kapazität von ungefähr 125 Mio. Tonnen über 150 Mio. Tonnen 2020 auf 300 Mio. Tonnen im Jahr 2030 zu erhöhen. Die regulatorischen und bürokratischen Rahmenbedingungen mögen anders sein als in Europa oder China, das Prinzip bleibt dasselbe.

INTERNATIONALE PREISBILDUNG

Stahl ist zwar ein Produkt, das primär regional verkauft wird, Preise bilden sich jedoch international. Stahlproduzenten haben keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf die Entwicklung von Stahlpreisen. Der Preis ergibt sich primär aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Allerdings gewannen in den vergangenen Jahren wieder regulatorische Eingriffe, die diesen Preismechanismus mittels Zöllen und Tarifen einhegten, zunehmende Bedeutung. Wenn man von diesen staatlichen Regulierungen absieht, kann ein Unternehmen nur mittels einer attraktiven Nischenpolitik, wie zum Beispiel voestalpine, eine Zusatzrendite erwirtschaften.

WIE HOCH IST DIE MACHT EINZELNER PRODUZENTEN?

Verdrängungswettbewerb bezeichnet die Tendenz marktbeherrschender Unternehmen und von Oligopolen, schwächere Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Die Strategie eines marktbeherrschenden Unternehmens in einem Verdrängungswettbewerb kann darin bestehen, durch eine Preispolitik unter Kosten (Dumping) den Marktzutritt anderer Wettbewerber zu verhindern oder die Teilnahme am Wettbewerb zu

erschweren. Aber gibt es überhaupt eine marktbeherrschende Stellung auf dem internationalen Stahlmarkt? 2016 wurden laut Worldsteel 1,63 Mrd. Tonnen Stahl produziert. Dies entspricht einer Verdoppelung seit dem Jahr 2000. Diese dynamische Entwicklung hat ihre Ursachen fast ausschließlich in China. Der chinesische Anteil an der weltweiten Produktion stieg in dieser Zeit von knapp 15% auf fast 50%. Der weltgrößte Hersteller, ArcelorMittal, trägt dazu knapp 100 Mio. Tonnen bei. Die beiden folgenden Unternehmen produzierten 64 Millionen und 46 Mio. Tonnen. Definiert man den Stahlmarkt als Weltmarkt, ist selbst ArcelorMittal mit einem Marktanteil von knapp 6% meilenweit von einer marktbeherrschenden Stellung entfernt. Natürlich hat ArcelorMittal in bestimmten Regionen bei bestimmten Produkten eine gute bis sehr gute Marktposition. Dies veranlasst dann auch die EU-Wettbewerbsbehörde, die Übernahme von Ilva genauer zu prüfen. Sie hat eine tiefgehende Prüfung der Übernahme des größten integrierten Stahlwerkes in Italien durch ein Konsortium unter der Führung von ArcelorMittal veranlasst. Unter anderem wurde angemahnt, dass die europäischen stahlnutzenden Industrien Zugang zu Stahl zu wettbewerbsfähigen Preisen haben, um selbst im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Dies zeigt, dass es zwar eine internationale Preisbildung gibt, die meisten wichtigen Entscheidungen aber mit einer regionalen Brille getroffen werden.

GIBT ES WEGE AUS DER STRUKTURKRISE?

Staaten könnten die Reduzierung von staatlich kontrollierten Kapazitäten veranlassen beziehungsweise den Abbau privater Kapazitäten unterstützen. Beides wird immer wieder versucht. Allerdings stehen dem der verständliche Versuch des Erhalts möglichst vieler Arbeitsplätze sowie die primäre Sicht auf die eigene Region häufig im Weg. Rein privatwirtschaftliche Übernahmen könnten schneller umgesetzt werden. Aber auch die privaten Unternehmen können politischen Regelungen wie die Fusionskontrollen und den Einfluss von Gewerkschaften nicht ignorieren. Dies führt dazu, dass auch diese Prozesse sehr lange dauern.

In Europa wurde seit den 1970er Jahren ein Großteil der Industrie privatisiert, Unternehmen schlossen sich zusammen und Kapazitäten wurden geschlossen. Der spektakulärste Konsolidierungsschritt war 2002 der Zusammenschluss der spanischen Aceralia, der französischen Usinor und Arbed aus Luxemburg zu Arcelor. Die europäische Industrie war auf einem guten Weg, ihre Kapazitäten an die Nachfrage anzupassen. Und weitere Schritte waren in Planung. 2002 hatte das Arcelor Management den Plan einer Konzentration auf für sechs logistisch optimale Standorte in Küstennähe ausgearbeitet. Der vermeintlich lang anhaltende Nachfragesog aus China und die Übernahme durch Mittal verhinderten eine entsprechende Umsetzung.

2001 trat dann China der WTO bei, und die schon hohe Wachstumsdynamik in dem Land erfuhr einen

weiteren Schub. Die erst skeptischen Unternehmenslenker freuten sich zwischen 2003 und 2008 über eine Zeit stark steigender Gewinne, die sie so seit 30 Jahren nicht mehr erlebt hatten. Und sie erlagen schließlich, zumindest teilweise, den steigenden Wachstumsprognosen. Die resultierten nicht nur darin, dass bereits geplante Strukturanpassungen verschoben wurden (Arcelor), sondern auch in dem Aufbau neuer Werke (ThyssenKrupp). Sie wollten sich ihren Teil an dem vermeintlich Jahrzehnte währenden Wachstum sichern. Das Resultat waren hohe Verluste, als sich die Wachstumserwartungen nicht erfüllten.

Über zehn Jahre später hat die Ankündigung der Übernahme der italienischen Ilva durch ein Konsortium unter Führung von ArcelorMittal sowie die angekündigte Fusion von ThyssenKrupp Steel Europe und Tata Steel Europe neue Bewegung in den europäischen Stahlmarkt gebracht. Sowohl Ilva als auch Tata sind immer mal wieder mit einer aggressiven Preispolitik aufgefallen. Zuletzt waren die Preise in Italien ungewöhnlich stabil.

China plant bis 2025 60% der Kapazitäten unter dem Dach von zehn Herstellern zu konzentrieren und ist in einem schmerzhaften Prozess, seine Kapazitäten zu reduzieren und zu modernisieren. Dennoch hat die Produktion 2017 wieder ein Rekordniveau erreicht.

DER EUROPÄISCHE STAHLMARKT IST WIEDER IN BEWEGUNG

Die europäischen Kartellbehörden müssen sich mit diesen zwei Zusammenschlüssen auf dem europäischen Stahlmarkt beschäftigen. Die Transaktionen vollziehen sich in einer Zeit, in der die Rahmenbedingungen für die Stahlindustrie gut sind. Man könnte auf die Idee kommen, dass alles gut ist, wie es ist. Die Erwartung für das Wirtschaftswachstum in Nordamerika, Asien und Europa ist eine Verstärkung, nach einem erfolgreichen Jahr 2017. Stahlpreise in allen Regionen haben mehrjährige Höchststände erreicht. Neben den guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben Importzölle und einige Kapazitätsanpassungen die positive Lage unterstützt. Dennoch erscheint es angesichts der skizzierten Historie und den Konsolidierungsschritten in anderen Regionen sinnvoll, dass sich die europäische Stahlindustrie weiter konsolidiert. Auch wenn die Umsetzung lange dauert. Auch wenn ihre Preismacht begrenzt bleibt, sind größere Einheiten eher in der Lage, anstehende Investitionen zu finanzieren. Dies gilt für Technologien, die weniger Energie brauchen, weniger CO₂ emittieren und verbesserte Stahlqualitäten ermöglichen. Ob die EU-Behörden dieser Sicht folgen oder eher eine engere Europa zentrierte Sichtweise, muss sich noch zeigen.

Im September 2016 verkündete ThyssenKrupp die Unterzeichnung einer Grundsatzvereinbarung mit Tata zur geplanten Fusion von ThyssenKrupp Steel Europe mit Tata Steel Europe. Heinrich Hiesinger hat 2011 den Posten des CEO bei ThyssenKrupp

eingenommen. Schnell hat er deutlich gemacht, in welche Richtung er den Konzern entwickeln möchte. Ziel ist ein Unternehmen, das sich auf Investitionsgüter konzentriert. Seitdem wurde darüber spekuliert, welche Lösung ThyssenKrupp für Steel Europe vorlegen würde. Anfang 2018 soll jetzt der Vertrag zur Bildung eines Joint Ventures unterzeichnet werden. Die notwendigen Genehmigungen werden im Verlauf des Jahres erwartet. In der Veröffentlichung von ThyssenKrupp vom 20. September heißt es: »Ein Joint Venture mit Tata ist die einzige Option, die die strukturellen Überkapazitäten in der europäischen Stahlindustrie adressiert.« Der mühsame Umbau des Konzerns befindet sich jetzt im siebten Jahr. Um die Zustimmung der Gewerkschaften zu dem Joint Venture zu bekommen, wurden Zusicherungen gemacht, die in das Jahr 2026 reichen. Es sind dann 15 Jahre vergangen seit die Entscheidung fiel, sich auf Industriegüter zu konzentrieren. Auch dies zeigt wie langwierig strukturelle Veränderungen in dieser Industrie sind.

ArcelorMittal möchte Ilva übernehmen. Ilva ist der größte integrierte Stahlproduzent in Italien. ArcelorMittal, der weltweite und europäische Marktführer, verfügt derzeit über keine Produktionsstätte in dem zweigrößten europäischen Stahlverbrauchsmarkt. Unter anderem aufgrund der kommerziellen, qualitativen und umwelttechnischen Probleme von Ilva muss Italien über 60% seines Stahls importieren. ArcelorMittal ist der führende Stahlproduzent in Europa und wird seine Marktstellung mit der Übernahme weiter ausbauen.

André Küster Simic* und Malte Knigge** Der Stahlmarkt: Eine differenzierte Sichtweise auf Überkapazitäten – Konsolidierung durch Unternehmenszusammenschlüsse als Zukunftschance?

STRUKTURKRISE: ENTWICKLUNG STAHL-ANGEBOT UND -NACHFRAGE – DIFFERENZIERTE BETRACHTUNG VON ÜBERKAPAZITÄTEN

Die Kapazität der globalen Stahlerzeugung hat sich seit den frühen 2000er Jahren stark erhöht. Vorausschick sei, dass es unterschiedliche Angaben zu Kapazitäten je nach verwendeter Quelle gibt und somit die Aussagen zur absoluten Überkapazität und Auslastung mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. Zu Beginn des Jahrtausends standen nominale Kapazitäten zur jährlichen Produktion von rund 1 050 Mio. t Rohstahl zur Verfügung (vgl. OECD 2017, S. 8). Diese haben sich bis zum Jahr 2016 auf rund 2 390 Mio. t mehr als verdoppelt. Die Kapazitätserweiterungen haben nahezu ausschließlich in den punktuell rasant wachsenden Volkswirtschaften der Nicht-OECD-Länder stattgefunden.

Die weltweiten Kapazitäten zur Stahlproduktion waren 2016 mit etwa 70% ausgelastet. Somit sind weltweit technisch höhere Kapazitäten und somit ein höheres potenzielles Angebot als Nachfrage zu beobachten. Allerdings verteilen sich diese Überkapazitäten absolut und prozentual regional sehr unterschiedlich. Die Auslastung in China belief sich 2016 auf knapp 70% und die Überkapazitäten auf etwa 360 Mio. t. Die in China zu beobachtenden Überkapazitäten machen damit absolut gesehen überschlägig 47% des weltweiten Angebotsüberhangs aus.

Der technische Kapazitätsüberhang in Deutschland lag im Jahr 2016 bei rd. 7 Mio. t bzw. ca. 14%. Die relative Auslastung der deutschen Stahlindustrie liegt aktuell mit rund 84% etwa auf Höhe des Durchschnittswertes der Nachkrisenjahre und ist damit im internationalen Vergleich relativ hoch. In Europa (EU 28 und Türkei) standen 2016 Kapazitäten von rd. 270 Mio. t einer Rohstahlproduktion von 195 Mio. t gegenüber, was Überkapazitäten von rd. 75 Mio. t sowie einer Auslastung von 72% entspricht.

Überschüssige Kapazitäten scheinen aus dieser Perspektive also eher ein weltweites, insbesondere chinesisches, als ein deutsches Problem zu sein. Bei

* Prof. Dr. André Küster Simic ist Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Unternehmensrechnung an der HSBA Hamburg School of Business Administration. Darüber hinaus ist er Geschäftsführer und Gesellschafter der Q&A Unternehmensberatungs GmbH sowie der Q&A Banner Küster Unternehmensberatung GmbH.

** Malte Knigge ist Mitarbeiter der Q&A Banner Küster Unternehmensberatung GmbH.

der Interpretation der globalen Kapazitätsüberhänge ist jedoch zu beachten, dass diese zwei verschiedene Ursachen haben können: Strukturelle Überkapazitäten oder Nachfrageschwäche. Ursächlich für eine mögliche Nachfrageschwäche im europäischen Wirtschaftsraum könnte bspw. eine restriktive Fiskalpolitik sein (vgl. bspw. HBS 2012 oder Lindner 2014). Außerhalb Deutschlands sind in Europa weiterhin noch veraltete, nicht nachhaltige Kapazitäten vorhanden. Staatliche Interventionen können jedoch deren Marktaustritt potenziell verzögern (vgl. UBS 2014)

Zu Beginn des Jahres 2016 wurde in China die politische Entscheidung getroffen, die jährliche Produktionsleistung der Stahlindustrie um 100 bis 150 Mio. Tonnen zu senken. Bisher ist ein positiver Effekt dieser angekündigten Kapazitätsreduktionen jedoch ausgeblieben. Auch beim Ende November 2017 in Berlin stattgefundenen internationalen »Stahlgipfel«, bei dem es maßgeblich um den koordinierten Abbau von Überkapazitäten ging, wurden keine verbindlichen Vereinbarungen diesbezüglich getroffen. In Anbetracht des allein in China bestehenden Angebotsüberschusses könnte eine dortige Reduzierung der Kapazitäten im angekündigten Umfang ohnehin nur einen ersten Schritt hin zu einem ausgeglichenen Markt sein (vgl. Bloomberg 2016). Hinzu kommt auch, dass den geplanten Kapazitätsreduktionen zukünftig wohl eine verminderte oder nur geringfügig wachsende Binnennachfrage in China gegenübersteht. Der Nettoeffekt aus Kapazitätsreduktionen und niedrigerem inländischen Absatz ist im Hinblick auf zukünftige Exportvolumina deshalb vermutlich gering.

ZWISCHENFAZIT: ÜBERKAPAZITÄTEN JA, ABER REGIONAL DIFFERENZIIERT

Technische Angebotsüberhänge im Bereich Rohstahl sind auf globaler Ebene zu verzeichnen, insbesondere gilt dies für China aufgrund des massiven Kapazitätsaufbaus in der Vergangenheit. Aktuell liegen die chinesischen technischen Überkapazitäten mindestens auf dem Niveau der kombinierten gesamteuropäischen Stahlnachfragen. Da den sich anbahnenden Kapazitätsreduktionen in China mutmaßlich eine zukünftig niedrigere Binnennachfrage gegenübersteht, ist auch weiterhin von hohen chinesischen Exporten auszugehen. In Europa ist ein differenziertes Bild zu beobachten. Das Auslastungsniveau liegt in Deutschland bei 85% bis knapp unter 90% (kein Angebotsüberhang), in Europa jedoch unter 80%.

Für die EU 28 ist die technische Kapazität aktuell größer als die Nachfrage. Allein aus dieser Beobachtung ist jedoch nicht zwingend ableitbar, dass einseitig Überkapazitäten vorliegen und somit ein Konsolidierungsdruck auf der Angebotsseite besteht. Eine strukturelle Nachfrageschwäche gepaart mit teilweise nicht nachhaltigen innereuropäischen Kapazitäten sind ebenso als Erklärungsansätze neben vorhandener Überkapazitäten in der EU heranzuziehen. Diese volks-



André Küster Simic



Malte Knigge

wirtschaftlichen Erklärungsansätze könnten allerdings nur Hilfestellung für staatliche Wirtschaftspolitik geben und helfen den Firmenlenkern in der aktuellen Entscheidungsfindung nicht weiter. Ob Fusionen ein probates Managementmittel sind, wird später zu beleuchten sein.

VERDRÄNGUNGSWETTBEWERB IN DER STAHLBRANCHE

In der Stahlindustrie gibt es in der Tat Phasen intensiven Wettbewerbs über Preise. Insbesondere in qualitativ nicht so entwickelten Stahlgütern erscheint eine Differenzierung über das Produkt oder den Service nicht oder nur schwierig möglich. Das begünstigt den intensiven Preiswettbewerb. Hinzu kommt die stärkere Konzentration auf Anbieterseite, die auch einen »ruinösen« Preis- und Verdrängungswettbewerb befördern kann.

WETTBEWERBSNEUTRALE UND STABILE RAHMENBEDINGUNGEN

Ein weiterer Punkt soll aber im Verdrängungswettbewerb beleuchtet werden. Wettbewerbsneutrale und stabile Rahmenbedingungen sind für notwendige Investitionen und den Erhalt von Beschäftigung in der Stahlindustrie erforderlich. Dies gilt insbesondere, da die deutsche/europäische Stahlindustrie über Importe im starken internationalen Wettbewerb steht. Auch wenn Systeme zur Beförderung der Nachhaltigkeit ökonomisch und ökologisch nachvollziehbar sind, dürfen diese nicht die Wettbewerbsneutralität und Berechenbarkeit der Rahmenbedingungen für die ansässigen Unternehmen im globalen Vergleich gefährden.

Die Ausgestaltung des EU-Emissionshandelssystems muss hier hinterfragt werden, ebenso wie Stahlimporte in die Europäische Union, die möglicherweise zu Dumpingpreisen verkauft werden. Ein Verdrängungswettbewerb muss auf Basis wettbewerbsneutraler Rahmenbedingungen geführt werden.

KONSOLIDIERUNGSSTRATEGIE IN FORM VON FUSIONEN ALS ZUKUNFTSCHANCE?

In der öffentlichen Debatte hinsichtlich der Zukunftschancen der deutschen (und europäischen) Stahlindustrie nimmt der Konsolidierungsgedanke im Sinne von Unternehmenszusammenschlüssen eine zunehmende Rolle ein (vgl. z.B. *Handelsblatt* 2016). Zuletzt machte der Thyssenkrupp-Konzern mit der Ankündigung Schlagzeilen, sein europäisches Stahlgeschäft mit den Flachstahlaktivitäten von Tata Steel Europe fusionieren zu wollen. Als Beweggründe für eine horizontale Konsolidierung im Stahlmarkt werden u.a. Synergiepotenziale bspw. durch Fixkostenreduktion sowie Möglichkeiten zur Kapazitätsreduktion genannt, um somit in einem wettbewerblichen Umfeld die Nase vorn zu haben. Grundsätzlich können im Rahmen von Fusionen Synergien identifiziert und gehoben werden,

so dass dieses Argument nicht einfach von der Hand zu weisen ist.

Es sollten unseres Erachtens jedoch auch Argumente, die möglicherweise einer Konsolidierung als strategischer Handlungsoption für die Stahlindustrie entgegenstehen könnten, bedacht und gewürdigt werden:

- *Konsolidierung zur Kapazitätsreduktion ist zu überdenken:* Die aktuelle Situation im weltweiten Stahlmarkt stellt sich wie folgt dar: In Deutschland herrscht ein prinzipiell vergleichsweise hohes Auslastungsniveau, wenn sich auch ein differenziertes Bild nach Unternehmen und Verarbeitungsstufen zeigt. Im Gegensatz hierzu belasten massive Überkapazitäten den chinesischen Stahlmarkt, die absolut gesehen größer sind als die gesamte Stahlproduktion in Europa. Diese Kapazitätsprobleme werden aktuell auch in die deutsche und europäische Stahlindustrie importiert. Diese Herausforderung dürfte durch Fusionen nicht gelöst werden.
- *Konsolidierungen zur Hebung von Synergiepotenzialen sind sorgfältig zu analysieren:* Viele Fusionen scheinen zu scheitern. So gehen viele Quellen davon aus, dass der überwiegende Anteil der Unternehmenszusammenschlüsse (einige Quellen gehen von bis zu 70% aus) scheitern (vgl. Bauch 2004; McKinsey 2010). Grund hierfür sind im Wesentlichen überschätzte rechnerische Synergien und unterschätzte Integrationsprobleme, beispielweise aufgrund von kollidierenden Unternehmenskulturen (vgl. Roland Berger 2015, S. 4). Rechnerische Synergien müssen somit hinterfragt werden und können möglicherweise bei nicht sorgfältiger Analyse und Umsetzung eine wacklige Entscheidungsbasis für die strategische Ausrichtung eines Unternehmens sein.

ALTERNATIVEN ZUR KONSOLIDIERUNGSSTRATEGIE

Ein Preiswettbewerb kann zu ruinösem Unterbietungsverhalten in einer Industrie führen. Aus Sicht der europäischen Stahlindustrie kommt hier erschwerend hinzu, dass die kostenseitigen Wettbewerbsbedingungen im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich sind. Hier sind Staat, Europäische Union und Unternehmen gleichermaßen gefordert.

Staatliche Institutionen sollten ordnungspolitisch wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen im Blick haben. Die Unternehmen sollten Fusionen sorgfältig abwägen und ergänzend oder alternativ über weitere Konzepte nachdenken.

Zur Vermeidung von preisgetriebenen Wettbewerbssituationen erscheint eine innovationsbasierte Differenzierungsstrategie als eine zweckmäßige Handlungsalternative. Produktionsseitig sind die Rahmenbedingungen für eine solche Strategie durch hochmoderne Produktionsanlagen am Standort Deutschland wohl gegeben. Weiterhin dürften Vorteile bei der Inte-

gration mit Kunden im Hinblick auf Logistik, aber auch Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung bestehen. Hier gibt es etablierte Wertschöpfungsketten in Europa und Deutschland, die es zu pflegen und auszubauen gilt.

GESELLSCHAFTLICHE WAHRNEHMUNG DES »WERKSTOFFS STAHL«

Für die Entwicklung der Stahlbranche sei noch ein weiterer wichtiger Punkt beleuchtet. Der Werkstoff Stahl steht bislang nicht im Zentrum der gesellschaftlichen Wahrnehmung und hat allenfalls den Status eines Mauereblümchens. Gleichsam prägen die Bilder des »Stahlkochers« und der »schmutzigen Schwerindustrie« den öffentlichen Eindruck der Stahlproduktion. Im Kontrast hierzu steht das hochwertige und technologisch anspruchsvolle Ergebnis der Stahlproduktion in Deutschland. Aus diesem Grund ist aus Sicht der Stahlindustrie, eine Wahrnehmungsinitiative anzustoßen (bzw. die laufenden Maßnahmen sind zu forcieren), die die folgenden Punkte hervorhebt:

- *Stahl als unverzichtbarer Werkstoff des täglichen Lebens:* Die Produkte der Stahlindustrie werden auch in Zukunft in allen Bereichen des alltäglichen Lebens gebraucht.
- *Stahl als Basis für Beschäftigung und Wohlstand in Deutschland:* Stahl steht am Beginn der Wertschöpfung bedeutender Industrien in Deutschland, wie beispielsweise des Fahrzeug- und Maschinenbaus. Die Stahlproduktion ist somit elementarer Bestandteil industrieller Wertschöpfungsketten.
- *Stahl als nachhaltiger Werkstoff:* Stahl ist, in der in Deutschland produzierten Form, ein hochgradig nachhaltiger Werkstoff.

LITERATUR

- Bauch, C. (2004), *Planung und Steuerung der Post Merger-Integration*, Gabler, Wiesbaden.
- Bloomberg* (2016), »China's Steelmakers Rise After Premier Li Vows Capacity Cuts«, verfügbar unter: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-25/china-s-steelmakers-rise-after-premier-li-vows-capacity-cuts>, aufgerufen am 11. Januar 2018.
- Handelsblatt* (2016), »Stahlbranche in der Krise: Konsolidierung kommt – nur wann?«, verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/stahlbranche-in-der-krise-konsolidierung-kommt-nur-wann/13391332.html>, aufgerufen am 11. Januar 2018.
- HBS – Hans-Böckler-Stiftung (2012), »Europas Sparpolitik: Teufelskreis statt Befreiungsschlag«, *Böckler Impuls* (6), verfügbar unter: https://www.boeckler.de/39304_39316.htm.
- Lindner, F. (2014), *Privater Investitionsstau in Deutschland?*, IKM Report 96, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf, verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_96_2014.pdf.
- McKinsey & Co. (2010), »Perspectives on merger integration«, verfügbar unter: http://www.mckinsey.com/client_service/organization/latest_thinking/~media/1002A11EEA4045899124B917EAC7404C.ashx, aufgerufen am 11. Januar 2018.
- OECD Directorate for Science, Technology and Innovation, Steel Committee (Hrsg.), *Capacity Developments in the World Steel Industry »DSTI/SC(2017)2/FINAL«*, OECD, Paris, verfügbar unter: http://www.oecd.org/industry/ind/CapacityDevelopmentsWorldSteelIndustry_FINAL.pdf, aufgerufen am 11. Januar 2018.

Roland Berger (2015), »Post-Merger Integration«, verfügbar unter: https://www.rolandberger.com/de/Publications/pub_post_merger_integration.html, aufgerufen am 11. Januar 2018.

UBS (2014), *European Steel Market Update*, in: Global Research Series.

World Steel Association (Hrsg.), *Steel Statistical Yearbook 2017*, Brüssel, verfügbar unter: <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:3e275c73-6f11-4e7f-a5d8-23d9bc5c508f/Steel+Statistical+Yearbook+2017.pdf>, aufgerufen am 11. Januar 2018.

Hans Jürgen Kerkhoff* Die EU-Stahlindustrie – Vorreiter der Konsolidierung



Hans Jürgen Kerkhoff

DIE GLOBALE STAHLINDUSTRIE STEHT VOR GROSSEN HERAUSFORDERUNGEN

Die strukturellen Verwerfungen auf den globalen Stahlmärkten bilden den Hintergrund aktueller Veränderungen in der europäischen Unternehmenslandschaft. Der Weltstahlmarkt ist durch Überkapazitäten in einer Größenordnung von mehreren hundert Millionen Tonnen belastet, rund 60% davon allein in China. Unfaire Handelspraktiken wie Dumping breiten sich zunehmend auf den internationalen Stahlmärkten aus. Zudem wird der internationale Wettbewerb beim Stahl durch eine Vielzahl von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen verzerrt. Mit dem handelspolitischen Kurswechsel der neuen US-Administration droht sich dieser Trend weiter zu verfestigen.

Die Ursachen für die globale Kapazitätsproblematik liegen insbesondere auf der Angebotsseite. Zwar hat sich in den letzten Jahren auch das Wachstum des weltweiten Stahlbedarfs abgeschwächt, nachdem der chinesische Stahlmarkt inzwischen seinen Sättigungspunkt überschritten hat. Eine wesentlich größere Rolle für das Entstehen und Beharren der aktuellen Ungleichgewichte spielen jedoch staatliche Subventionen und Unterstützungsmaßnahmen in den verschiedenen Ländern, die marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse im globalen Stahlmarkt zu einem erheblichen Teil außer Kraft gesetzt haben. Insbesondere in den Schwellenländern und zuvorderst in China wurden in den vergangenen 20 Jahren mit staatlicher Unterstützung Stahlkapazitäten ausgebaut, die weit über den heimischen Bedarf hinausgehen. Zudem werden in vielen Ländern unrentable und nicht konkurrenzfähige Kapazitäten am Leben gehalten. Der mit persistenten Überkapazitäten am globalen Stahlmarkt verbundene erhöhte internationale Wettbewerbsdruck gefährdet auch die wettbewerbsstarken Stahlstandorte und setzt sie unter Anpassungsdruck.

DAS THEMA ÜBERKAPAZITÄTEN IST FÜR DIE EU STAHLINDUSTRIE NICHT NEU

Es hat in der Geschichte der Stahlindustrie immer Phasen gegeben, in denen Überkapazitäten entstanden und durch staatliche Subventionen am Leben gehalten wurden. Gerade die Erfahrungen der EU-Stahlindustrie können Hinweise darauf geben, wie diesem Problem entgegengetreten werden kann und welche Fehler zu vermeiden sind. Trotz eines grundsätzlichen Subventionsverbots flossen zwischen 1975 und 1995 nach heutigen Preisen rund 100 Mrd. Euro an nationalen Beihilfen an europäische Stahlunternehmen. Gegenmaßnah-

* Hans Jürgen Kerkhoff ist Präsident der Wirtschaftsvereinigung Stahl.

men als Folge struktureller Nachfrageverschiebungen nach den Ölkrisen wurden erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen ergriffen. Insgesamt dauerte es nahezu 20 Jahre, bis die Überkapazitäten in Europa beseitigt wurden. Eine umfassende Neuordnung der europäischen Stahllandschaft setzte erst Mitte der 1990er Jahre ein, nachdem Unternehmen privatisiert und ein effektives Beihilfeverbot eingeführt worden war.

Die europäische Stahlindustrie hat ihre Lehren aus den Stahlkrisen der 1970er, 1980er und 1990er Jahre gezogen. Dazu zählt, dass marktwirtschaftliche Anpassungsprozessen gegenüber staatlich gelenkter Restrukturierung mehr Vertrauen entgegenzubringen ist. In einer Marktwirtschaft ist Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen ein ständiger Prozess, der von den Unternehmen jeweils individuell und im Wettbewerb vorgenommen wird. Staatlich gelenkte Prozesse tendieren hingegen dazu, dass sich temporäre Kapazitätsüberhänge zu persistenten Überkapazitäten entwickeln und Anpassungskosten dadurch erhöht werden.

Auch aufgrund der Schlussfolgerungen aus den Stahlkrisen der 1970er, 1980er und 1990er Jahre wurde in der EU wesentlich frühzeitiger auf die Nachfrageverwerfungen im Gefolge der großen Rezession von 2009 reagiert als in anderen Regionen. In Summe sank in der EU die Rohstahlkapazität zwischen 2010 und 2016 um rund 17 Mio. Tonnen, während sie etwa in China im gleichen Zeitraum um rund 360 Mio. Tonnen zulegte. Insgesamt kann die EU heute mit Recht als ein Vorreiter der Konsolidierung im Stahlbereich bezeichnet werden. Privatisierung und ein besonders strenges Beihilferegime für die Branche waren und sind die entscheidenden Erfolgsfaktoren.

CHINA HAT ERHEBLICHEN NACHHOLBEDARF ZUR KONSOLIDIERUNG SEINER STAHLINDUSTRIE

Die chinesische Stahlindustrie ist durch massiven Staatseinfluss und erhebliche Marktverzerrungen gekennzeichnet. Zwar hat die Regierung inzwischen erste Schritte in Richtung eines Abbaus der gewaltigen Überkapazitäten begonnen. Allerdings liegen die Überhänge im Reich der Mitte immer noch bei knapp 300 Mio. Tonnen Rohstahl. Die chinesische Kapazitätsproblematik ist damit noch weit von einer Lösung entfernt.

Zudem steht der Konsolidierungsprozess in der chinesischen Stahlindustrie erst am Anfang. Die bisherigen Bemühungen der Regierungsbehörden um eine staatlich gelenkte Konsolidierung, die die Gründung mehrerer Großkonzerne durch Fusionen und Übernahmen sowie die Schließung maroder unrentabler Firmen vorsieht, scheiterte bislang oftmals auch an den starken politischen Widerständen der einzelnen Provinzregierungen. Die stark expandierende Wirtschaft Chinas und die damit verbundene deutlich gestiegene Stahlnachfrage haben in der Vergangenheit zu einer anhaltenden Errichtung neuer Kapazitäten geführt. Da

die Expansion überwiegend von kleinen und mittleren Gesellschaften sowie durch die Gründung neuer Stahlgesellschaften realisiert wurde, ist der Marktanteil der zehn führenden chinesischen Stahlproduzenten in den vergangenen Jahren gesunken. Dieser lag trotz einer weiteren im Dezember 2016 erfolgten Fusion von Baoshan und Wuhan zum größten Stahlkonzern Baowu Steel Group, im Jahr 2016 nur bei rund 36% der Landeserzeugung und damit sogar um 5 Prozentpunkte unter dem Wert von 2000. Vom Ziel, bis 2025 mindestens 60% der inländischen Rohstahlerzeugung auf zehn große Stahlkonzerne zu konzentrieren, ist die chinesische Stahlindustrie noch weit entfernt.

In der chinesischen Industrie- und Außenhandelspolitik ist weiterhin kein grundsätzlicher Kurswechsel zu erkennen. So ist das Wirtschaftssystem nach wie vor inkompatibel mit denen anderer wichtiger Wirtschaftsregionen. Zudem hat das Land seine teilweise unfairen Handelspraktiken nicht aufgegeben und betreibt weiter eine selektive Industriepolitik, die den internationalen Wettbewerb verzerrt. Dies zeigen die nachfolgenden Aspekte: Die Zahl der weltweit gegen China in Kraft befindlichen Handelsschutzmaßnahmen sind ein Beleg dafür, dass das Land unfair auf den Märkten agiert und sich mit unerlaubten Mitteln (Dumping, Subventionen) Marktanteile verschafft. Allein zwei Drittel der weltweit bestehenden Maßnahmen richten sich dabei gegen China. Die Marktverzerrungen bei Rohstoffen und Stahl sind besonders ausgeprägt. Bei der Auswertung der Handels- und Investitionshindernisse in der EU belegt China einen der vorderen Ränge.

LÖSUNG DER GLOBALEN STRUKTURKRISE BRAUCHT INTERNATIONALE KOOPERATION UND EINE KONSEQUENTE ANWENDUNG VON HANDELSCHUTZINSTRUMENTEN

Waren frühere Stahlkrisen lokal bzw. auf einzelne Regionen beschränkt, sind sie heute globaler Natur und brauchen daher auch einen globalen Ansatz, der an den Ursachen der Strukturkrise, d.h. an marktverzerrenden staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, ansetzt. Mit dem 2016 im Rahmen der G-20-Treffen aus etwa 30 Staaten gebildeten »Global Forum

on Steel Excess Capacity«, ein Gremium, das explizit zum Ziel hat, durch einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Politikern und die Einigung auf gemeinsame Kernprinzipien marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse im Stahlbereich zu stärken und damit Überkapazitäten abzubauen. Ende November des vergangenen Jahres haben die beteiligten Länder – am letzten Tag der deutschen G-20-Präsidentschaft – einen Bericht veröffentlicht und damit erstmals ein gemeinsames Verständnis zur Bewältigung der globalen Stahlstrukturkrise entwickelt. Zu den bedeutenden Kernaussagen dieses Berichts gehört das klare Bekenntnis zu marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen, einem umfassenden Subventionsabbau, der auch solche Stützungsmaßnahmen umfasst, die im Rahmen der WTO-Regeln nicht adressiert werden können, sowie die Einigung auf einen Monitoringprozess, im Rahmen dessen überwacht werden kann, inwieweit die Handlungsempfehlungen des Forums von den Mitgliedsländern umgesetzt werden.

Solche politischen Prozesse können jedoch nur auf lange Sicht ihre Wirkung entfalten. Zudem bleibt abzuwarten, ob die Absichtserklärungen der Länder, wie sie im Rahmen des Globalen Stahlforums zuletzt geäußert wurden, eine Bindungswirkung entfalten können. Unklar ist vor allem, inwieweit China sich von den vereinbarten Kernprinzipien leiten lassen wird und beginnt, die vielfältigen Stützungsprogramme für die heimische Industrie abzubauen. Solange jedoch der Wettbewerb auf den internationalen Märkten verzerrt ist, sind Handelsschutzinstrumente wie Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen als Korrektiv für die Europäische Union unverzichtbar. Die Schutzmaßnahmen müssen im Einklang mit den Regeln der WTO ausgerichtet sein, dafür aber konsequent und effektiv angewendet werden. Ohne eine solche handelspolitische Absicherung können sich marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse auf einem globalen Markt nicht wie gewünscht entfalten. Für die EU wären sie insbesondere mit der Gefahr verbunden, dass eigene Anstrengungen zu Veränderungen durch eine anschließende Zunahme unfairer Einfuhren rasch aufgezehrt würden.