

Keith R. Allen

Ostdeutsche Sanierungen im westeuropäischen Binnenmarkt. Das multinationale Ringen um Beihilfen für Schiffbau und Stahl

Um die ostdeutsche Industrie in die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik einzubetten, erteilte die Bundesregierung Mitte 1990 einer Anstalt des öffentlichen Rechts einen außergewöhnlichen Auftrag: Diese sollte in weniger als einem halben Jahrzehnt 8500 Staatsbetriebe mit über vier Millionen Beschäftigten (dies entsprach fast 50 Prozent aller Beschäftigten in Ostdeutschland) verkaufen, abwickeln oder umstrukturieren. Bei dieser Anstalt des öffentlichen Rechts handelte es sich um die Treuhandanstalt (kurz Treuhand) – eine Industrieholding, die nach dem Einigungsvertrag der Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen unterstand und deren Ursprünge in die Zeit der letzten sozialistisch geführten Regierung der DDR zurückreichten. Während die rasche Veräußerung staatlicher Vermögenswerte durch die Treuhand und die weitreichenden persönlichen, familiären und gesellschaftlichen Veränderungen, die durch die Massenveräußerungen hervorgerufen wurden, die meisten Schlagzeilen machten, sorgten Staatsbedienstete dafür, dass Dutzende von Milliarden DM in die Umstrukturierung frisch privatisierter Unternehmen flossen. Die Art und Weise, wie die deutschen Behörden über die Treuhand ausgewählte Unternehmen mit sozialistischer Vergangenheit umgestalteten, ist vergleichsweise wenig beachtet worden.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf staatliche Bemühungen, die ostdeutsche Schiffbauindustrie und Stahlindustrie durch stark subventionierte Verkäufe neu zu strukturieren, und fragt nach der Rolle der europäischen Institutionen in diesem vielschichtigen Prozess. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre gab es nur einen geringen Anteil auslän-

discher Investoren in Ostdeutschland, aber bei den neuen Eigentümern ostdeutscher Unternehmen – in den Bereichen Chemie, Mikroelektronik, Schienenfahrzeuge, Schiffbau und Stahl –, die für eine umfassende staatlich geführte Umstrukturierung vorgesehen waren, handelte es sich oft um Westeuropäer und US-Amerikaner. Eine noch bedeutendere Form der externen Einflussnahme bestand in der multinationalen Bewilligung von öffentlichen Zuschüssen durch deutsche Behörden.

Die noch nicht privatisierten Betriebe in Ostdeutschland wurden von den ostdeutschen Landesregierungen und vor allem von der Bundesregierung über die Berliner Treuhand in unterschiedlicher Weise öffentlich gefördert. Für die Gewährung von Steuervergünstigungen, Kreditbürgschaften und anderen Formen öffentlicher Unterstützung an potenzielle Käufer in sogenannten sensiblen Industriezweigen mussten sich die deutschen Behörden zunächst die Zustimmung der Europäischen Gemeinschaft (ab November 1993 Europäische Union, EU) und von deren einzelnen Mitgliedstaaten sichern. Der Kampf um die Erteilung der erforderlichen Genehmigungen für Beihilfen zugunsten der ostdeutschen Automobilindustrie, Schiffbauindustrie, Stahlindustrie und Kunstfaserindustrie wurde in der Presse, in den nationalen Parlamenten und Ministerien, in der Europäischen Kommission, im Europäischen Rat, am Europäischen Gerichtshof sowie im Europaparlament ausgefochten. In die multinationalen Gespräche über die Frage, ob und in welcher Höhe deutsche Behörden ostdeutsche Unternehmen subventionieren könnten, wurden am Ende die höchsten gewählten Vertreter mehrerer europäischer Länder eingebunden. Im Ringen um den Schiffbau und insbesondere um die Stahlindustrie standen sich deutsche Vertreter von Bund und Ländern auf der einen Seite und Vertreter des Königreichs Dänemark und vor allem des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland (im Folgenden Vereinigtes Königreich oder Großbritannien) auf der anderen Seite gegenüber.

Wie beeinflussten einzelne EU-Mitgliedstaaten, die Kommission und insbesondere der Rat »Industrie« – ein Beschlussgremium, in dem hochrangige Vertreter über Beihilfefälle entschieden – die Beziehungen zwischen Staat und Markt in Ostdeutschland sowie in den damals zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft? Zunächst untersuche

ich die Staatsbeihilfen für ostdeutsche Schiffbauunternehmen während der frühen 1990er-Jahre. Anschließend gehe ich ausführlicher auf die Verhandlungen ein, die die deutsche Bundesregierung 1993/94 mit dem Rat »Industrie« führte, um die Genehmigung für Beihilfen in Höhe von über 900 Millionen DM zur Umstrukturierung des größten ostdeutschen Stahlwerks zu erreichen. Die Konflikte zwischen Großbritannien und Deutschland um die finanzielle Unterstützung für das 1989 mehr als 13 000 Beschäftigte zählende Werk EKO Stahl in Eisenhüttenstadt wurden bei bilateralen Gipfeltreffen auf höchster Ebene, in Gesprächen auf Ministerebene und im Rahmen der Vorbereitungen auf das Treffen des Europäischen Rates in Essen ausgetragen. Im Dezember 1994 gelang unmittelbar vor dem EU-Gipfel eine Verständigung, nachdem Premierminister John Major und Bundeskanzler Helmut Kohl sich persönlich eingeschaltet hatten. Dank der Einigung der beiden Regierungschefs konnte die Bundesregierung dem belgischen Investor Cockerill-Sambre Kredite gewähren und weitere Zugeständnisse machen. Um das belgisch-deutsche Stahlgeschäft zum Abschluss zu bringen, machten die deutschen Vertreter der britischen Regierung Zugeständnisse. Dazu gehörten neben einem Paket von Wirtschaftshilfen, mit dem die EU die Bemühungen um Frieden und Versöhnung in Nordirland unterstützte, die Zusage, in den letzten Tagen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Dezember 1994 eine europäische Datenschutzverordnung geräuschlos ad acta zu legen, sowie die Aussicht auf Einbindung einer britischen Investmentbank bei der Privatisierung der Deutschen Telekom 1996.¹

1 Siehe Kiran Klaus Patel: Provincializing European Union. Co-operation and Integration in a Historical Perspective, in: *Contemporary European History* 22 (2013) 4, S. 649–673. Vgl. zur Notwendigkeit, die Geschichte der deutschen Wiedervereinigung in den Kontext der ersten EU-Osterweiterung und der weitergehenden Integration zu stellen, Kiran Klaus Patel/Hans Christian Röhr: *Transformation durch Recht. Geschichte und Jurisprudenz Europäischer Integration 1985–1992*, Tübingen 2020, insb. S. 224f. Eine kurze Einführung in die Unterstützung der Aussöhnung in Nordirland durch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament bietet Piers Ludlow: *The Peace Programme for Northern Ireland*, in: Vincent Dujardin u. a. (Hg.): *The European Commission 1986–2000. History and Memories of an Institution*, Luxemburg 2019, S. 426–428.

In der Frage der staatlichen Subventionierung ostdeutscher Unternehmen manifestierten sich die Ziele und Interessen verschiedener europäischer Staaten, nicht nur die der Regierungen von Bund und Ländern in Deutschland. In zunehmend »gemeinsamen« Märkten verzahnten sich die sektorspezifischen staatlichen Beihilfen für Ostdeutschland mit Stützungsmaßnahmen für die Schwerindustrie, dem Verkauf öffentlicher Versorgungsunternehmen und der Stärkung neuer Finanzierungsformen in etlichen west- und südeuropäischen Ländern. Mit anderen Worten: Der notwendige grenzüberschreitende Austausch über die industrielle Zukunft Ostdeutschlands hatte zur Folge, dass die ausgehandelten Entscheidungen über Unternehmen an der Ostgrenze der Gemeinschaft den damals im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarkt direkt betrafen.

Welche Folgen die Eingliederung der ungeheuren Industriekapazitäten Ostdeutschlands für Westeuropa hatte, ist weitgehend unerforscht. Die Wirtschaftsminister der Mitgliedstaaten kamen im Rat »Industrie« zusammen, um über von der Kommission eingereichte Vorlagen zu beraten und verbindliche Vereinbarungen zu treffen. Bei den monatlichen Zusammenkünften versuchte der Rat »Industrie«, einstimmige Entscheidungen zu treffen. In Bezug auf die Stahlindustrie waren die Vereinbarungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unmittelbar rechtswirksam. Eine alternative Instanz für die Billigung industriepolitischer Entscheidungen war das außenpolitische Pendant zum Rat »Industrie«, der Rat »Auswärtige Angelegenheiten«. Im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« genügte eine einfache Mehrheit, um eine Einigung zu erzielen.

Der vorliegende Beitrag nimmt den bisher wenig beachteten Einfluss der Europäischen Gemeinschaft (EG)/Europäischen Union (EU) auf die Umgestaltung der ostdeutschen Industrie unter die Lupe und zeigt auf, dass den Räten »Industrie« und »Auswärtige Angelegenheiten« dabei eine zentrale Rolle zukam, die Europäische Kommission hingegen relativ unbedeutend blieb. Wichtige Entscheidungen, die die industrielle Neuordnung in Ostdeutschland betrafen, wurden von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten vor den formellen Zusammenkünften der Räte »Industrie« und »Auswärtige Angelegenheiten« im Detail besprochen; dies

wird mit Blick auf die britisch-deutschen und dänisch-deutschen Beziehungen ausgeführt.

In der politikwissenschaftlichen Literatur zu den Ursprüngen des EG-Binnenmarkts werden die Kommission und die Generaldirektion »Wettbewerb« in den Vordergrund gestellt. Dadurch bleiben der Europäische Rat sowie die bilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander und zu Staaten außerhalb der EU unterbelichtet. Historische Untersuchungen der Massenprivatisierung in der ehemaligen DDR konzentrieren sich überwiegend auf die politischen Institutionen in Deutschland, wobei die Aufmerksamkeit zumeist auf die Treuhand gerichtet ist. Dieses kurzlebige Mischwesen aus Behörde und Industrieholding gilt weithin als das wichtigste Instrument, das die Bundesregierung nutzte, um in Ostdeutschland ein westdeutsches Marktkapitalismusmodell zu implementieren.

Vergleichende Untersuchungen zur Massenprivatisierung in Ostdeutschland haben Seltenheitswert. Während die ehemals sozialistischen Länder Osteuropas in Untersuchungen, die sich mit der Transformation in den 1990er-Jahren befassen, häufig gemeinsam berücksichtigt werden, erscheinen den meisten Politikwissenschaftlern die Unterschiede zwischen dem postsozialistischen Ostdeutschland und den anderen nach Liberalisierung strebenden Staaten in dem riesigen Gebiet zwischen Ostsee und Schwarzem Meer als zu groß, um die ehemalige DDR in größer angelegte Vergleiche einzubeziehen.² Einer der wenigen Wissenschaftler, der die Untersuchung der Wirtschaftsgeschichte Ostdeutschlands nach

2 Die neuere sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der ausländischen Direktinvestitionen ist hilfreich, um diesen Aspekt zu veranschaulichen. Siehe Hilary Appel/Mitchell A. Orenstein: *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge, MA 2018, insb. S. 116–141; Balázs Szent-Iványi (Hg.): *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Post-Crisis Perspectives*, New York 2017; Paweł Capik: *Foreign Investment Promotion. Governance and Implementation in Central-Eastern European Regions*, New York 2019; Vera Šćepanović: *National Interests and Foreign Direct Investment in East-Central Europe after 1989*, in: Stefan Berger/Thomas Fetzer (Hg.): *Nationalism and the Economy. Explorations into a Neglected Relationship*, Budapest 2019, S. 209–236.

dem Mauerfall in einen vergleichenden Rahmen einbettet, ist der in Wien lehrende Historiker Philipp Ther. Seine Studie zur Marktliberalisierung nach 1989 stellt die Entwicklungen in Ostdeutschland in den Kontext der tiefgreifenden Veränderungen in weiten Teilen Ost- und Mitteleuropas. Dabei bezieht Ther auch Westeuropa und speziell Westdeutschland in die Analyse ein.³ Mit Blick auf das wiedervereinigte Deutschland sieht Ther die im Osten ins Werk gesetzten Privatisierungsreformen weniger als einen Export des damals weitgehend intakten westdeutschen Modells (»Rheinischer Kapitalismus«) mit seiner stabilen und sich überlagernden Vernetzung zwischen deutschen Banken, großen Industrieunternehmen und Gewerkschaften. Die Forderungen nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen in Deutschland Anfang der 2000er-Jahre gelten ihm als ein Prozess der »Kotransformation«, der politischen Veränderungen in der Berliner Republik Nachdruck verlieh.⁴

Mir geht es im Folgenden um eine weitere Nuancierung von Thers Konzept der »Kotransformation«. Hierzu untersuche ich die Interaktionen zwischen mehreren westeuropäischen Ländern, die sich mit der Gestaltung der Zukunft staatlicher Betriebe sowohl in postsozialistischen als auch in kapitalistischen Märkten beschäftigten, die zunehmend unter den Einfluss der transnationalen Finanzwelt gerieten.

3 Vgl. Philipp Ther: *Europe since 1989. A History*, Princeton, NJ, 2018, insb. S. 88–90, 190–192, 259–287; und Wolfgang Streeck: *Re-forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, New York 2010, insb. S. 207–216.

4 Vgl. zu den Arbeitsmarktreforemen Ther: *Europe since 1989* (wie Anm. 3), S. 259–287. Eine detaillierte Orientierungshilfe in Bezug auf den Zusammenhang zwischen der Deindustrialisierung Ostdeutschlands und der Reform des Wohlfahrtsstaats bietet Gerhard A. Ritter: *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, München 2007, insb. S. 351–373. Eine Einführung in die häufig als korporatistisch beschriebenen Strukturen des sogenannten Modells Deutschland liefern insbesondere Ralf Ahrens/Boris Gehlen/Alfred Reckendrees (Hg.): *Die »Deutschland AG«: Historische Annäherungen an den bundesdeutschen Kapitalismus*, Essen 2013. Einen Überblick über die sogenannten Hartz-Reformen bietet Edgar Wolfrum: *Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005*, München 2013, insb. S. 528–583.

1. Schiffbaubeihilfen und die Dänen: Ein Vorläufer des britisch-deutschen Stahlkonflikts

Die gemeinsame Regulierung des Stahlsektors war eines der Gründungsziele der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in den Jahren 1951 und 1952, sodass dieser Wirtschaftszweig direkt in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Institutionen fiel. Es kam zu Spannungen, als deutsche Vertreter Pläne vorlegten, die es der Treuhand ermöglichen sollten, Verluste nach Verkäufen in Branchen zu decken, in denen die sich einzelne westeuropäische Regierungen und die Europäische Kommission wiederholt zum Abbau von Kapazitäten verpflichtet hatten.

Die Schiffbauindustrie und die Stahlindustrie der meisten Industrieländer litten in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts unter Überkapazitäten.⁵ In den 1980er-Jahren unterstützte der größte Stahlproduzent in der EG, Westdeutschland, aktiv den Ansatz der Kommission, Produktionsquoten und verschärfte Kontrollen der Subventionen durchzusetzen.⁶ Zwischen 1980 und 1988 bauten die Stahlunternehmen in der Europäischen Gemeinschaft eine Viertelmillion Arbeitsplätze ab.⁷

5 Vgl. Laurent Warlouzet: *Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and Its Alternatives Following the 1973 Oil Crisis*, New York 2018, S. 78, 99, 106–112, 117f., 167; ders.: *When Germany Accepted a European Industrial Policy. Managing the Decline of Steel from 1977 to 1984*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 58 (2017) 1, S. 137–162.

6 Vgl. Laurent Warlouzet: *The Collapse of the French Shipyard of Dunkirk and EEC State-Aid Control (1977–1986)*, in: *Business History* 62 (2017) 5, S. 858–878, hier S. 859, 861–864, 866–868, 871–873. Siehe auch seine ausgezeichnete Monografie, die auf umfangreichen Recherchen in britischen, französischen, deutschen und EU-Archiven beruht. Vgl. ders.: *Governing Europe in a Globalizing World* (wie Anm. 5). Im jüngsten Beitrag zum Thema Kotransformation heben Ther und seine Mitstreiter die Bedeutung der europäischen Kommission hervor, ohne auf das Zusammenspiel der staatlichen Akteure im europäischen Gefüge ernsthaft einzugehen. Vgl. Ulf Brunnbauer u. a. (Hg.), *In den Stürmen der Transformation. Zwei Werften zwischen Sozialismus und EU*, Berlin 2022, S. 24f., 66, 136–151.

7 Die Arbeitslosigkeit im Stahlsektor ging von 672 000 auf 409 000 Arbeitslose zurück. Die stärksten Konkurrenten Europas waren zu dieser Zeit südkoreanische Unternehmen, insbesondere Posco. Vgl. ebd., insb. S. 167, 175, 223f.

Die erste, rasche Aufnahme einer gesamten sozialistischen Planwirtschaft in die Bundesrepublik und damit die EG verschärfte sofort die Probleme der industriellen Umstrukturierung West- und Südeuropas. Im Bereich Stahl wie auch in einigen anderen Branchen, insbesondere im Schiffbau, erhöhte die ostdeutsche Industrie die Gesamtproduktion in der EG drastisch. Die Kapazität der ostdeutschen Werften war dreimal so groß wie die Frankreichs und zweieinhalbmal so groß wie die des Vereinigten Königreichs. Die formelle Eingliederung der ehemaligen DDR in die EG führte zudem zu einer Änderung der Haltung der Bonner Regierung gegenüber staatlichen Beihilfen. Die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten wandten hingegen die für den Beitritt erforderlichen Rechtsvorschriften auf Ostdeutschland an und dehnten vereinbarte Ausnahmeregelungen auf die von der EG als sensibel bezeichneten Branchen Stahl und Schiffbau aus.

Während die Europäische Kommission den deutschen Behörden zunächst nur wenige Auflagen machte, wuchs der Druck, ausländischen Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in Ostdeutschland zu ermöglichen, nachdem sich die Entscheidung abzeichnete, ausgewählte Industrieunternehmen umzustrukturieren, anstatt sie schnell zu verkaufen oder abzuwickeln. Die von der EU genehmigten Beihilfen für den ostdeutschen Schiffbau führten schon früh zu Konflikten zwischen der dänischen und der deutschen Regierung. Auf überversorgten internationalen Märkten war das Hauptanliegen der Kommission und der Regierungen mehrerer Mitgliedstaaten der Kapazitätsabbau.⁸ Als es deutschen Bundesbeamten gelang, eine Sonderklausel für höhere Betriebsbeihilfen in den Vorschlag für die Siebte Richtlinie des Rates über Beihilfen für den Schiffbau aufzunehmen (die vom Rat »Industrie« im November 1990 förmlich angenommen wurde), übte der Vertreter Dänemarks scharfe Kritik an den Bestimmungen für Investitionsbeihilfen und

8 Einen kurzen Überblick über die europäische Wettbewerbsaufsicht geben Michèle Cini/Lee McGowan: *Competition Policy in the European Union*, New York²2009, insb. S. 11–61, und R. Daniel Kelemen: *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge, MA, 2011, S. 143–177, insb. S. 157–166.

Verlustrausgleich.⁹ Es ging um eine Klausel, die die deutsche Regierung Ende Dezember 1990 förmlich erwirkt hatte, um sicherzustellen, dass den Werften in Ostdeutschland eine »vorübergehende Ausnahme« von den Bestimmungen der neuen Richtlinie gewährt werden konnte, die die staatlichen Beihilfen für Werften von 27 auf 9 Prozent des Verkaufswerts reduzierten.¹⁰ Aus Frustration über die Entscheidung des Rates »Industrie« (und der Kommission), den deutschen Behörden diese Ausnahmeregelung zu gewähren, schlossen sich Mitglieder des Europäischen Parlaments der dänischen Regierung an und äußerten ihr »tiefes Bedauern« über die Erklärung zugunsten des mächtigsten Mitglieds der Gemeinschaft ohne förmliche Anmeldung.¹¹ Im Juni 1991 kritisierte der für die Wettbewerbs-

9 Diese frühen Maßnahmen werden in dem folgenden Dokument des dänischen Ministeriums für Industrie beschrieben: Fordeling af støtte til seks værfter i Mecklenburg/Vorpommern, 26.7.1992. Rigsarkivet (Kopenhagen). 0015 Erhvervsministeriet: Journalsager (1990–1994), 2889/90-479-25. Die siebte Richtlinie über Beihilfen für die Schiffbauindustrie betraf Schiffe mit mindestens 100 Bruttoregistertonnen (BRT) für die Beförderung von Personen und/oder Gütern, Fischereifahrzeuge, Baggerschiffe oder Schiffe für andere Arten von Arbeiten auf See, mit Ausnahme von Bohrseln und Schleppern mit einer Maschinenleistung von mehr als 365 Kilowatt. Ich möchte dem Internationalen Sekretariat des dänischen Parlaments dafür danken, dass es mir die zusammenfassenden Berichte über die Antworten der Minister auf die Anfragen des dänischen Parlaments zur Verfügung gestellt hat – im Folgenden zitiert als Archiv des dänischen Parlaments (Folketing), Kopenhagen.

10 In Ostdeutschland waren somit staatliche Beihilfen in Höhe von maximal 36 Prozent der Schiffbaukosten zulässig, während im Rest der EG die Höchstgrenze bei 9 Prozent lag. Eine Darstellung der Brüsseler Anforderungen und der Unterstützung durch die EG aus Sicht der deutschen Bundesregierung findet sich im Bundesarchiv. Vgl. Ergebnisvermerk, betr.: EG-Beihilfekontrolle, 19.7.1991, gez. Dr. Schütterle, Bundesarchiv (BArch) Koblenz, B 136/37709, unfol. In der Öffentlichkeit behauptete die dänische Ministerin für Industrie Anne Lundholt, dass es ihrer Regierung gelungen sei, Sonderhilfen für die ehemalige DDR zu blockieren und von EG-Kommissar Leon Brittan die Zusage zu erhalten, dass die Unterstützung für die Modernisierung der Werften in Ostdeutschland von der strikten Einhaltung der EG-Vorschriften abhängig gemacht werde. Vgl. EF-løfte om værftsstøtte, in: Morgenavisen Jyllands-Posten vom 4.12.1990, S. 2.

11 Die Mitglieder des Europäischen Parlaments wurden offenbar nicht förmlich über die Entscheidung der Kommission konsultiert, der deutschen Bundesregierung durch eine besondere Änderung der Siebten Richtlinie eine Ausnahmeregelung für den Schiffbau zu gewähren. Vgl. Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik. Thema: Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates

politik zuständige europäische Kommissar Leon Brittan die Bonner Regierung wegen ihrer Unklarheit im Hinblick auf die künftige Struktur des Schiffbausektors, obwohl er sich in Bezug auf die Herausforderungen der Bundesregierung im Osten Deutschlands zunächst generell unterstützend geäußert hatte. Die finanzielle Unterstützung durch die Treuhand in Form von Kreditbürgschaften veranlasste Brittans Wettbewerbsbehörde, genauere Angaben über die Pläne der Privatisierungsholding und den genauen Stand der Auftragsbücher der Treuhandbetriebe zu verlangen.¹²

In einem Briefwechsel mit den Brüsseler Wettbewerbsbehörden betonten deutsche Politiker die düsteren wirtschaftlichen Aussichten der 400 Kilometer langen Küstenregion Mecklenburg-Vorpommerns, die sich aus den sowjetischen, später russischen Kündigungen von Aufträgen ergaben.¹³ Gleichzeitig erfuhren die Wettbewerbsbehörden in Brüssel

zur Änderung der Siebten Richtlinie des Rates über Beihilfen für den Schiffbau vom 21. Dezember 1990, 6.7.1992, Historisches Archiv des Europäischen Parlaments (Luxemburg), A3-0250/92. Siehe auch 21st Report on Competition Policy 1991, Brüssel 1992, S. 220, 231. In Dänemark sorgten die Entscheidungen der EG, den Schiffbauern höhere Beihilfen zu gewähren, dafür, dass dänische Abgeordnete aus der Region Fünen (heute Teil der Region Süddänemark) die »übermäßige Eile« der nationalen Regierung bei der Rücknahme der staatlichen Beihilfen infrage stellten. Vgl. Fyns Amt: Værfterne i klemme, in: Fyens Stiftstidende vom 28.12.1990, S. 10.

12 Vgl. Mitteilung von Sir Leon Brittan an die Kommission über Beihilfen für den Schiffbau: Hilfspaket für ehemalige DDR-Werften, Beihilfe Nr. 359/91, 4.6.1991, Historisches Archiv der Europäischen Union (Florenz), GR-162. Brittan, die damals als Generaldirektion IV bezeichnete und von Claus-Dieter Ehlermann geleitete Wettbewerbsbehörde und das Kabinett des Kommissars boten der Bundesregierung in Bonn und der Berliner Treuhand zunächst einen großen Spielraum. So erteilte die Kommission der Bundesregierung die Erlaubnis, den neu privatisierten Betrieben die aus der sozialistischen Ära stammenden Altschulden zu erlassen, die Umweltsanierung zu finanzieren und die rasch ansteigenden Kosten im Zusammenhang mit Schließungen und Entlassungen zu übernehmen. Kohls enger Berater Johannes Ludewig räumt in seinen Memoiren das Entgegenkommen der Kommission ein, lässt aber unerwähnt, wie die Bundesministerien an die Erlaubnis für die Schiffbausubventionen kamen. Vgl. Johannes Ludewig: Unternehmen Wiedervereinigung. Von Planern, Machern, Visionären, Hamburg 2015, S. 170.

13 Vgl. Tagung des AstV am 12.6.1992, hier: Vorbereitung des Industrierates am 17.6.1992, Punkt 5: Ausnahmeentscheidung des Rates betr. Beihilfen für Schiffswerften in der ehem. DDR, 12.6.1992, Landesarchiv Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin), 8.11-1 Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 117, unfol. Vgl.

von dänischen Vertretern, dass die geplanten Beihilfen in Ostdeutschland in Höhe von 6,2 Milliarden DM für Werften mit dem Tätigkeitsfeld See- und Binnenschiffproduktion sehr negative Auswirkungen auf die Beschäftigung in den Schiffbauunternehmen in der EG haben würden. Die deutschen Behörden und die Kommission wurden auch von den europäischen Gesetzgebern kritisiert. Alan Donnelly, britischer Abgeordneter des Europäischen Parlaments und Verfasser des Sonderberichts der Legislative zu den vorgeschlagenen Änderungen der Schiffbaurichtlinie vom Dezember 1990, forderte von der Kommission einen »klaren Überblick« darüber, wie die Bundesregierung einen Kapazitätsabbau von 40 Prozent umsetzen und gleichzeitig kostspielige Umstrukturierungsinitiativen vorantreiben wolle.¹⁴

Im Juni 1992, als sich drei der sechs größten Werften in Mecklenburg-Vorpommern in privater Hand befanden, erregte die Möglichkeit, dass Investitionsbeihilfen für die ostdeutschen Werften in die Taschen westdeutscher Unternehmen gelangen könnten, die Gemüter in mehreren EG-Ländern, vor allem in Dänemark. Die Debatte über die Subventionen für ostdeutsche Werften spielte sich vor dem Hintergrund der knappen Ablehnung des Vertrags von Maastricht durch die dänische Bevölkerung am 2. Juni 1992 ab (in einem zweiten Referendum wurde der Vertrag im

dazu auch Jörg Raab: *Steuerung von Privatisierung. Eine Analyse der Steuerungsstrukturen der Privatisierung der ostdeutschen Werft- und Stahlindustrie 1990–1994*, Wiesbaden 2002, S. 112–120. Ein wohlwollender dänische Presseartikel über die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der größten Werft der ehemaligen DDR, der Stralsunder Volkswerft, die damals der weltweit größte Hersteller von Fischereifahrzeugen war: Østtyske skibsværfter saneres, in: *Morgenavisen Jyllands-Posten* vom 2.1.1991, S. 7.

14 Debatten des Europäischen Parlaments, Nr. 3-420/271, 9.7.1992, Historisches Archiv des Europäischen Parlaments (Luxemburg). Zwei Drittel der deutschen Fördermittel kamen von der Bundesregierung in Bonn, das letzte Drittel steuerte die Landesregierung in Schwerin bei. Vgl. *Réductions de capacité dans les chantiers navals de l'Allemagne de l'Est*, 5.10.1992, Historisches Archiv der Europäischen Union (Florenz), PE3-34964. Eine Einführung in den begrenzten, aber wachsenden Einfluss der Europäischen Kommission auf die westeuropäischen (insbesondere französischen) Werften in den 1980er-Jahren gibt Warlouzet: *The Collapse* (wie Anm. 6), insb. S. 861–864, 866–868, 870–872.

darauf folgenden Mai angenommen). Die dänische Industrieministerin Anne Birgitte Lundholt setzte sich vor und unmittelbar nach dem gescheiterten Referendum dafür ein, dass die Bundesregierung in Bonn und die Landesbehörden in Schwerin bei ihren Plänen zur Modernisierung des Schiffbaus im Norden der ehemaligen DDR erhebliche Produktionskürzungen durchsetzten. Nach der Ablehnung des Vertrags von Maastricht durch ihr Land berief Lundholt eine Sondersitzung der zwölf Minister für Industrie ein, um sich mit den Bedenken der dänischen Werften und ihrer 8000 Beschäftigten sowie zusätzlichen Einwänden von Mitgliedern des Europäischen Parlaments zu befassen.¹⁵ Lundholts Einsatz war nicht von Erfolg gekrönt. Weder der Kommissar für Wettbewerb Leon Brittan noch die elf anderen Mitgliedstaaten unterstützten ihre Forderung nach grundlegenden Neuregelungen. Stattdessen übertrug der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (AStV), das Gremium zur Vorbereitung von Beschlüssen des Ministerrats, die Hilfsmaßnahmen für Mecklenburg-Vorpommern vom Rat »Industrie« auf sein diplomatisches Pendant. Auf der Sitzung des Außenministerrats am 20. Juli 1992 unter dem Vorsitz des britischen Außenministers Douglas Hurd stimmte allein der dänische Außenminister Uffe Ellemann-Jensen gegen die Änderungsanträge zum Entwurf der Schiffbaurichtlinie zugunsten Mecklenburg-Vorpommerns, die dann mit Unterstützung von elf Ländern, darunter Großbritannien, angenommen wurde.

Vor und nach der Niederlage von Ellemann-Jensen im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« übten dänische Medien, Gewerkschaften und der dänische Schiffbauverband Druck auf die dänische Regierung aus, um die deutsche Entscheidung, die Staatskasse für die Unterstützung des ostdeutschen Schiffbaus zu öffnen, anzufechten. Eine der drei großen überregionalen Zeitungen Dänemarks forderte die Leser auf, über die Folgen der mehr als 6 Milliarden DM an Subventionen in Ostdeutschland für den

15 Vgl. Debatten des Europäischen Parlaments, Nr. 3-420/271, 9.7.1992, Historisches Archiv des Europäischen Parlaments (Luxemburg).

dänischen Schiffbau nachzudenken, und zitierte den Direktor der Svendborg-Werft, Per Glente, mit der düsteren Einschätzung, dass »die Deutschen jetzt in der Lage sein werden, ein neues Schiff zu einem Preis zu bauen, der unter dem liegt, den eine dänische Werft allein für das Material zahlen muss.«¹⁶ Redakteure der *Berlingske Tidende* räumten ein, dass niemand mit absoluter Sicherheit sagen könne, ob Glentes Berechnungen korrekt waren. Dennoch betonten sie, dass »wir in zwei oder drei Jahren eine Reihe schuldenfreier deutscher Werften sehen werden, die aufgrund ihrer hochmodernen Produktionsanlagen mehr denn je in der Lage sein werden, dänische Werften in den Ruin zu treiben.«¹⁷ Thorkil Christensen, Präsident des Verbandes der dänischen Schiffbauer, schloss sich dieser düsteren Einschätzung an. In einem in der Zeitung *Jyllands-Posten* veröffentlichten Beitrag stellte Christensen fest: »Die erweiterten Werftkapazitäten und die Subventionen für die Produktion werden dafür sorgen, dass entweder die anderen EG-Werften schließen müssen, um die Existenz der Werften in der ehemaligen DDR zu sichern, oder dass die Preise für den Bau neuer Schiffe sinken werden.« »Mit anderen Worten«, fügte Christensen hinzu, »Schließungen und Entlassungen.«¹⁸ Cato F. Sverdrup, Chef des Schiffsmotorenherstellers Burmeister & Wain, schloss sich Christensens Einschätzung an und gab die Prognose, dass die Konkurrenz durch modernisierte ostdeutsche Unternehmen, die mit öffentlichen Geldern unterstützt werden, zur »endgültigen Schließung aller dänischen Werften« führen werde.¹⁹

16 Danske værfter i klemme, in: *Berlingske Tidende* vom 22.7.1992, S. 6. Am Standort in Svendborg wurden 700 Personen beschäftigt. Von den 8000 Arbeitsplätzen im dänischen Schiffbau entfielen 2800 auf die Region Fünen in Mitteldänemark (insgesamt waren 11 000 Arbeitsplätze indirekt vom Schiffbau auf Fünen abhängig).

17 Danske værfter i klemme, S. 6. Deutschland wurde nach der Wiedervereinigung zum größten Schiffbauer in der EG, eine Tatsache, die auch den westeuropäischen Schiffbaunationen nicht entging.

18 Tysk værftsstøtte skaber oprør, in: *Jyllands-Posten* vom 19.6.1992, S. 1.

19 Nils Søholt Christensen: Danske værfter frygter katastrofe, in: *Jyllands-Posten* vom 19.6.1992, S. 1. Burmeister & Wain war das größte dänische Schiffbauunternehmen. Vgl. zu Werftschließungen und Gewerkschaftspolitik in Dänemark bis Anfang der 1980er-Jahre Bo Stråth: *The Politics of Deindustrialisation. The Contraction of the West European Shipbuilding Industry*, New York 1987, S. 183–206.

Sowohl der Verband der dänischen Schiffbauer als auch die Geschäftsführer der dänischen Seeschiffahrtsunternehmen – zusammen mit der dänischen Metallarbeitergewerkschaft (Dansk Metalarbejderforbund) und dem Verband der dänischen Industrie (Dansk Industri) – wandten sich gegen die neue Runde staatlicher Beihilfen für ostdeutsche Werften und wiesen gemeinsam auf Beispiele hin, bei denen die im Dezember 1990 vereinbarten Beihilfen in den Taschen westdeutscher Konkurrenten gelandet waren, darunter der Bremer Vulkan, der größten westdeutschen Werft und des größten Investors in Ostdeutschlands nördlichstem Bundesland.²⁰ Annette Just, eine entschiedene Gegnerin der deutschen Beihilferegulierung für Ostdeutschland und des Maastricht-Vertrags, vertrat in einer Marktausschusssitzung des Parlaments die Auffassung, dass die Schließung der gesamten ostdeutschen Schiffsproduktion das beste Ergebnis wäre.²¹ Auch das Schreckgespenst neuer, hocheffizienter Werften, die auf denselben Märkten wie die dänischen Konkurrenten tätig sein würden, erregte den Zorn von Just. Der Vorsitzende des Ausschusses, der ehemalige Wirtschaftsminister Ivar Nørgaard, teilte Justs

20 Vgl. Ole Bang Nielsen: Danmark må håbe på EFs værfts-kontrol, in: Berlingske Tidende vom 19.6.1992, S. 3. Bis Ende 1994 hatte der Bremer Vulkan an sechs Industriestandorten in Rostock, Stralsund und Wismar investiert. Am 20. Juli 1994 leitete der Verband der dänischen Schiffbauer ein Gerichtsverfahren gegen die Europäische Kommission ein. Es ging um Subventionen für die MTW-Werft, deren Eigentümer der Bremer Vulkan war. Vgl. Schreiben des Verbandes der dänischen Schiffbauer an die Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 26.10.1995, Landesarchiv Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin), 8.11-1 Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 120, unfol. Der Bremer Vulkan meldete 1996 Konkurs an; die Veruntreuung von EU-Subventionen durch das Unternehmen schadete dem Ruf seiner Eigentümer (und dem der Treuhänder) zusätzlich. Vgl. Vijayakala Seevaratnam: *Governing the Shipyards. Europeanization and the German Shipbuilding Industry*, unveröffentlichte Dissertation, London School of Economics, 2004, insb. S. 160–219; Carsten Pingel: *Europa-kommissionens kontrol med mdelemsstaternes statsstøtte*, unveröffentlichte Dissertation, Aarhus Universitet, 2003; Eva Lütkemeyer: »Zum Glück bauen wir keinen Trabant«. Die ostdeutsche Werftindustrie zwischen Zukunftsoptimismus und Krise, 1989/90 bis 1994, in: *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 65 (2019) 2, S. 253–279.

21 Just erwähnte nicht, dass fast 50 Prozent aller industriellen Arbeitsplätze in Mecklenburg-Vorpommern auf den Schiffbau entfielen. Vgl. *Forhandlingsoplæg, Markedsudvalget*, 6.6.1992, Archiv des dänischen Parlaments (Folketing), 51. MKU-møde, unfol.

Einschätzung. Er schlug vor, einen großen Teil der Kapazitäten der ehemaligen DDR als Abwrackwerften umzubauen. Nørgaard wies außerdem darauf hin, dass seine Regierung versuchen solle, für alle Tankschiffe, die EG-Häfen anzulaufen, Doppelhüllen vorzuschreiben, »um so die Umwelt zu schützen und die Umwälzungen auf dem Schifffahrtsmarkt einzudämmen, die durch die massive Unterstützung der ostdeutschen Werften verursacht wurden«.²²

Lundholt nahm die Kritik zur Kenntnis, hielt es aber für unklug, sich mit der Frage der Doppelhüllenschiffe zu befassen. Sie wies auch – zweifellos zu Recht – darauf hin, dass die deutschen Behörden kaum an Abwrackung interessiert sein dürften, da diese doch enorme Umweltprobleme mit sich bringe. Die dänischen Parlamentarier und Lundholt waren besonders besorgt über die Zukunftsaussichten der Werften Svendborg sowie Odense Steel und waren darauf bedacht, den westdeutschen Schiffbauern staatliche Beihilfen vorzuenthalten. Erschwerend kam hinzu, dass die von der EG genehmigten Beihilfen der Bundesregierung – einschließlich der Entwicklungshilfe zur Förderung des Verkaufs von Schiffen an Unternehmen in China, Kamerun und Indonesien – nicht nur Werften mit Sitz in Westdeutschland zugutekamen, sondern auch denen eines nordischen Wettbewerbers. Der größte Teil der Beihilfen aus der im Juni 1992 in Brüssel genehmigten Vereinbarung ging an den norwegischen Ingenieur- und Baukonzern Kværner.

Angesichts der vollen Auftragsbücher in mehreren Ländern schien der zweitgrößte Schiffbauer der EG (nach Deutschland) nur wenige Verbündete zu haben: Während der niederländische Außenminister Hans van den Broek die Entscheidung, die bestehenden Werften in Ostdeutschland zu sanieren, beklagte und sagte: »Auch uns ist übel«, stellte sich sein Land schließlich, wie auch Großbritannien, gegen die Dänen.²³ Wie ihre dänischen Kollegen kritisierten auch die niederländischen Parlamentarier

22 Forhandlingsoplæg, Markedsudvalget, 10.7.1992, Archiv des dänischen Parlaments (Folketing), 55. MKU-møde, unfol.

23 Forhandlingsoplæg, Markedsudvalget, 23.7.1992, Archiv des dänischen Parlaments (Folketing), 56. MKU-møde, unfol.

den Wirtschaftsminister ihres Landes für die Entscheidung ihrer Regierung, der Europäischen Kommission zu gestatten, die deutsche öffentliche Unterstützung für die Werften der ehemaligen DDR zu sanktionieren. In seiner förmlichen schriftlichen Antwort betonte Wirtschaftsminister J.E. Andriessen, dass es das übergeordnete Ziel der niederländischen Regierung sei, die Beihilfen für den Schiffbau in der gesamten EG zu verringern, um »einen Krieg der Staatskassen« zu vermeiden.²⁴ Aus den Aufzeichnungen geschlossener Ausschusssitzungen in Kopenhagen geht hervor, dass die Reaktionen auf die Unterstützung durch den deutschen Staat energisch ausfielen. Der dänische Sozialdemokrat Risgaard Knudsen fragte sich, ob Japan, Südkorea oder die Vereinigten Staaten die für Mecklenburg-Vorpommern vorgeschlagene Hilfe angesichts der laufenden Verhandlungen in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nicht für bedenklich halten könnten.²⁵ In Anlehnung an Äußerungen des französischen Industrieministers Dominique Strauss-Kahn äußerte Knudsen auch den Verdacht, dass Frankreich versucht sein könnte, eine zuvor geschlossene Werft wieder zu eröffnen, ohne vorher mit der Kommission Kontakt aufzunehmen.²⁶ Sowohl Knudsen als auch der Abgeordnete der rechten Fortschrittspartei (Fremskridtspartiet) Kim Behnke drängten auf die Beantwortung der Frage, was die dänische Regierung nun tun werde, um den Bau neuer Docks, Hellingen und Schiffe

24 Amtliches Protokoll des niederländischen Parlaments (Tweede Kamer), vergaderjaar 1992–1993, 22 800 XIII, nr. 10, 23.10.1992, S. 33 f. https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19921993/0000015134/1/pdf/SGD_19921993_0004656.pdf (Zugriff am 9.6.2022).

25 Værft har fundet sin niche, in: Berlingske Tidende vom 9.3.1992, S. 30.

26 Auf dem Treffen des Rats »Industrie« im Juni 1992 teilte Strauss-Kahn seinen Kollegen mit, dass die EG-Länder ermächtigt werden sollten, die industrielle Entwicklung mit eigenen Mitteln zu fördern, wenn keine EG-Mittel zur Verfügung stünden. Vgl. France Urges More National Aid for E.C. Industry, in: Agence France-Presse – Englisch, 17.6.1992. In Bezug auf die Beihilfen für ostdeutsche Werften betonte Strauss-Kahn jedoch öffentlich, dass »diese Beihilfen in keiner Weise als Subventionen für den Bau neuer Schiffe verwendet werden dürfen«. Vgl. Accord pour une importante aide aux chantiers navals de l'ex-RDA, in: Agence France-Presse, 17.6.1992. <https://advance-lexis-com.proxy.uba.uva.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:4DD0-HHP0-TWMD-532T-00000-00&context=1516831> (Zugriff am 9.6.2022).

in Mecklenburg-Vorpommern zu stoppen. Behnke fragte rhetorisch, ob Lundholt und Ellemann-Jensen in Brüssel »zu langsam auf die Bremse getreten« hätten. Seine Schlussfolgerung war: Mit größeren Anstrengungen hätte mehr erreicht werden können, um die Investitionspläne der Treuhand zu verhindern. Innerhalb des dänischen Parlaments war die Frage der Hilfe für Ostdeutschland weiterhin umstritten. Mitte November 1992 wurden innenpolitische Spannungen deutlich, als der Marktausschuss die dänische Regierung förmlich rügte, weil sie es versäumt habe, der gesetzgebenden Körperschaft in Kopenhagen einen ausreichenden Überblick über die Anwendung der neuen Beihilferegelung für den ostdeutschen Schiffbau zu geben.²⁷

Nachdem es der dänischen Regierung nicht gelungen war, das Werftenpaket zu blockieren, und die öffentliche Kritik im eigenen Land zunahm, schien es unwahrscheinlich, dass die dänische Regierung einen Kompromiss im Hinblick auf den ostdeutschen Stahl eingehen würde. Dementsprechend schlossen sich die dänischen Vertreter zunächst den niederländischen und britischen Vertretern an und argumentierten, dass die von den deutschen Behörden vorgeschlagenen Änderungen der Beihilferegelung zu einer weiteren Schwächung der europäischen Industriepolitik führen würden. Unter dem Vorsitz des neuen dänischen Industrie-ministers Jan Trøjborg endete eine eintägige Sitzung des Rates »Industrie«

27 Markedsudvalget. »Beretning om statsstøtte til skibbygningindustrien i det tidligere DDR«, in: Beretning 2 (13.11.1992), <https://www.folketingstidende.dk/ebog/19921B?s=99> (Zugriff am 9.6.2022). Die Abgeordneten des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern stellten fest, dass es der Europäischen Kommission gelungen sei, »die Einwände des dänischen Industrieministeriums auszuräumen«, versäumten es aber zu erklären, wie. Die vom SPD-Fraktionsvorsitzenden (und späteren Ministerpräsidenten) Harald Ringstorff vorgelegten und im Folgenden zitierten Dokumente unterstreichen auch die zentrale Bedeutung des EU-Industrierats für die Sicherung der Schiffbausubventionen. Vgl. Antrag der Fraktion der SPD: Genehmigung der Standortverlagerung der Meeres-Technik-Werft Wismar durch die Europäische Union, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 1/4399, 20.4.1994 und Genehmigung der Standortverlagerung der Meeres-Technik-Wismar durch die Kommission der Europäischen Union, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarberatung 1/102, 21.4.1994.

Ende Februar 1993 mit dem einstimmigen Beschluss, die Stahlkapazitäten in der gesamten Gemeinschaft bis Ende 1994 abzubauen.²⁸

Kurz darauf einigten sich die dänische und die deutsche Regierung jedoch auf einen Kompromiss in Bezug auf Schiffbau- und Stahlbeihilfen. Wie genau die Vereinbarungen zustande kamen, bleibt unklar. Möglicherweise wurde der Pakt bei einem Treffen geschmiedet, das von der Kommission vermittelt wurde, der EU-Behörde, die in der Regel als Garant für die Einhaltung der Beihilfavorschriften in den Mitgliedstaaten dargestellt wird. Auf Empfehlung von Wettbewerbskommissar Karel Van Miert, dem Nachfolger von Leon Brittan, versuchten führende bundesdeutsche Vertreter, den dänischen Widerstand durch ein Treffen mit Trøjborg in Kopenhagen zu entschärfen. Auf der deutschen Prioritätenliste stand an erster Stelle, den Weg für Subventionen zugunsten eines neuen Werftbesitzers in Wismar, des Bremer Vulkan, freizumachen. Dazu musste Bundeskanzler Kohl den dänischen Ministerpräsidenten Poul Rasmussen um Unterstützung bitten. Dies sollte jedoch geschehen, ohne dass es bereits im Vorfeld zu Konflikten über »wichtigere Fälle wie EKO Stahl« kam.²⁹

28 An dieser Sitzung nahmen alle zwölf Wirtschaftsminister sowie die EU-Kommissare Martin Bangemann, Leon Brittan und Karel Van Miert teil. Vgl. Tagung des Rates – Industrie – am 25.2.1993 in Brüssel, Brandenburgisches Landeshauptarchiv (Potsdam), 1700 MW 3 Z, Nr. 661, unfol.

29 Über Herrn Gruppenleiter 42, betr.: Meerestechnik Werft in Wismar, 7.10.1993, gez. Kindler, BArch Koblenz, B 136/37709, unfol. Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt betonte bei einem Treffen mit dem Bundeskanzler und den fünf ostdeutschen Ministerpräsidenten sowie dem Berliner Regierungschef, dass er »in Brüssel für EKO kämpft«. Ergebnisprotokoll des Gesprächs des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der neuen Länder und dem Regierenden Bürgermeister von Berlin am 23.9.1993 in Bonn, 24.9.1993, Sächsisches Hauptstaatsarchiv Dresden, 12891 (Staatskanzlei), Nr. 81. Vgl. Verlagerung der Werft in Wismar, Staatskanzlei Abteilung 2 an den Ministerpräsidenten, 19.4.1994, Landesarchiv Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin), 8.11-1 Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 120, unfol.

2. Britische Einwände gegen die Umstrukturierung der Stahlindustrie

Wie beim Schiffbau wurde auch bei der Stahlindustrie die Auseinandersetzung im Rat »Industrie« ausgetragen. Der Konflikt verlagerte sich auf die Regierungen mehrerer Länder, vor allem derer Großbritanniens und Deutschlands. Nicht die maritime Industrie, sondern die Stahlsubventionen für das Land Brandenburg sorgten für einen heftigen britisch-deutschen Schlagabtausch. Im Protokoll der Sitzung des Rates »Industrie« vom November 1993 ist vermerkt, dass der einzige Tagesordnungspunkt – die Umstrukturierung der EU-Stahlindustrie mit ihren 370 000 Beschäftigten (davon etwa 70 000 in Ostdeutschland) – zu Unstimmigkeiten geführt habe. Das Treffen endete in einer Sackgasse, wobei der deutsche Wirtschaftsminister den Widerstand des Vereinigten Königreichs dafür verantwortlich machte, dass der Rat zu keinem Ergebnis auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge kommen konnte.

Dabei ging es um deutsche Pläne, den Bau eines neuen Warmbandwalzwerks zur Kapazitätserweiterung des brandenburgischen EKO Stahl mit mehr als 900 Millionen DM staatlich zu unterstützen. Die formale Verantwortung für das Stahlwerk mit seinen 3500 Beschäftigten lag nicht beim Bundeswirtschaftsministerium in Bonn, sondern bei der Treuhand in Berlin. Anfang November 1993 hatte die Bundesregierung bei der Europäischen Kommission eine Ausnahmeregelung gemäß Artikel 95 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl für das größte ostdeutsche Stahlunternehmen beantragt. Nach Artikel 95 Absätze 1 und 2 ist die Europäische Kommission befugt, Beschlüsse oder Empfehlungen anzunehmen, die vom Europäischen Rat einstimmig gebilligt worden sind. Mit dem deutschen Antrag für den Bau eines Warmwalzwerks waren Pläne verbunden, 60 Prozent der Anteile des Stahlherstellers an ein italienisches Unternehmen, Gruppo Riva, zu übertragen.³⁰

30 Das ursprünglich für Juli anberaumte Treffen des Rats »Industrie« im November 1993 war wegen eines Streits über staatliche Beihilfen für das italienische Stahlunternehmen ILVA, für EKO Stahl und wegen eines ähnlichen Falls in Spanien zweimal

Die Rettungspläne der Bundesregierung für eine der wichtigsten Industrieregionen der ehemaligen DDR stießen in London sofort auf Widerstand. Hochrangige Beamte des Department of Trade and Industry (DTI) versuchten, den Privatsekretär des Premierministers John Major, Roderic Lyne, davon zu überzeugen, dass dieser in einem Telefonat mit dem deutschen Bundeskanzler über die Zukunft des Werks eine strenge Haltung einnehmen müsse. »Ekostahl proposal *does* present major difficulty to UK«, hieß es in ihrer Mitteilung. DTI-Beamte betonten, dass neue Kapazitäten mit staatlicher Unterstützung dem »gesamten Ansatz« (»entire thrust«) der Gemeinschaftspolitik zuwiderliefen, der Kürzungen fördere.³¹

Innerhalb der britischen Regierung lag die formale Verantwortung für die Stahlpolitik beim Leiter des DTI. Nach den damals in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Beschränkungen (Beihilfekodex) war die Investitionsförderung für Hersteller im ehemaligen Ostdeutschland an die Bedingung geknüpft, dass die geförderte Investition nicht zu einer Kapazitätserweiterung führen sollte. Die Kommission hatte im Juli 1991 die Gewährung von Beihilfen an die ostdeutsche Stahlindustrie bis zum 31. Dezember 1994 befristet.³² Beamte des DTI versuchten, Major daran zu erinnern, dass die Regierung Ihrer Majestät bereits »Flexibilität beim Schiffbau gezeigt« habe, eine Anspielung auf die von der Europäischen Gemeinschaft genehmigten Subventionen, die auch der britische Ver-

verschoben worden. Vgl. Kun støtte til italiensk stål – ikke til tysk stål, in: Berlingske Tidende vom 11.11.1993, S. 8. Eine Zusammenfassung der Sitzung selbst bietet: *Projet de Procès-Verbal de la 1705ème session du Conseil (Industrie)*, 18.11.1993, Zentralarchiv des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union (Brüssel).

31 Major war sich bewusst, dass es auf den Weltstahlmärkten erhebliche Überkapazitäten gab; die meisten Experten berichteten damals von Überkapazitäten in der EG von über 30 Millionen Tonnen jährlich. Vgl. *Steel/Germany Background*, Roderic Lyne, 24.11.1993, The National Archives (London), PREM 19/4167.

32 Die Hintergründe dieser Entscheidung sind dargelegt in: *Communication from the Commission to the Council. Request for the Unanimous Assent of the Council under Article 95 of the ECSC Treaty (in respect of a draft Commission decision concerning Community rules for aid to the steel industry applicable from 1.1.1992)*, Sec (91) 1044 final, Brussels, for the Commission Sir Leon Brittan, Vice-President, 3.7.1991, The National Archives, Foreign & Commonwealth Office (FCO) 30/9978.

treter auf der Tagung des Rates »Industrie« im Juni 1992 für 24 Werften und damit verbundene Industriegebiete entlang der Ostseeküste bewilligt hatte.³³ Dieser Fall war anders. Die Subventionierung eines neuen Stahlwerks in einem Markt, der unter Überkapazitäten litt, bestrafte schlanke Produzenten, insbesondere die kürzlich privatisierte British Steel Corporation (BSC). Andere Mitgliedstaaten teilten angeblich die Bedenken des Vereinigten Königreichs, waren aber nicht bereit, sich zu äußern. Diese Aufgabe fiel nun John Major zu.³⁴ Da Artikel 95 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl Einstimmigkeit vorschrieb, machte die britische Regierung von ihrem Recht Gebrauch, die deutschen Sanierungspläne zu stoppen.

Die Absicht des Vereinigten Königreichs, Deutschland die Zustimmung zur geplanten Umstrukturierung des größten ostdeutschen Stahlwerks zu verweigern, löste in Bonn Bestürzung aus. Johannes Ludewig, ein enger Vertrauter von Bundeskanzler Kohl, bat daraufhin den Botschafter des Vereinigten Königreichs in Bonn ins Bundeskanzleramt. Ludewig teilte Nigel Broomfield mit, dass die deutsche Regierung »überrascht und sehr enttäuscht« sei von dem, was sie als »kompromisslose britische Linie« bezeichnete. Nach Einschätzung der Bonner Regierung handelte es sich bei EKO Stahl nicht um ein »traditionelles Stahlproblem«, sondern um ein »hochpolitisches«, das »unter einzigartigen Umständen« entstanden sei. Zwischen den Zeilen gelesen, liefen Ludewigs Äußerungen auf drei Punkte hinaus: Die Umstrukturierung erfordere Subventionen; das Erbe des Staatssozialismus habe keine Ähnlichkeit mit den Produktions-

33 Zu den Beschränkungen für Schiffbau- und Schiffsumbauanlagen in der ehemaligen DDR durch dieses Abkommen siehe Richtlinie 92/68/EWG des Rates vom 20. Juli 1992 zur Änderung der Richtlinie 90/684/EWG über Beihilfen für den Schiffbau, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 219, 4.8.1992, S. 56f. Das Gesamtpaket umfasste staatliche Hilfen in Höhe von über 4 Milliarden DM. Eine kurze Darstellung aus der Sicht des Wettbewerbskommissars bietet Karl Van Miert: Markt, Macht, Wettbewerb. Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel, München 2000, S. 258–266.

34 Vgl. Proposed Telecon PM – German Chancellor Today: Ekostahl, 13.12.1993, The National Archives, PREM 19/4167.

problemen in west- und südeuropäischen Ländern; und Bundestagswahlen stünden kurz bevor.³⁵

Broomfield zeigte sich unbeeindruckt von Ludewigs Anliegen. Der Botschafter berichtete über die Pläne Londons, bei anderen Mitgliedstaaten Unterstützung für die Position des Vereinigten Königreichs zu mobilisieren, und nannte dabei die dänische Regierung. Er habe auch mit deutschen Gegnern der Subventionen für EKO gesprochen, unter anderem mit Thyssen und Krupp.³⁶ Der letztgenannte deutsche Stahlhersteller hatte bereits im Juni 1990 ein Angebot zum Kauf des Werks in Eisenhüttenstadt abgegeben, worüber der Vorstandsvorsitzende des neu privatisierten EKO, Karl Döring, den westdeutschen Krupp-Konkurrenten Hoesch informierte.³⁷ Nach der ersten Ausschreibung der Treuhand im Dezember 1991 reichte Krupp offiziell Angebote für den Erwerb wesentlicher Teile des ehemaligen Vorzeige-Stahlproduzenten der DDR ein. Nachdem die Verhandlungen mit Krupp Ende Oktober 1992 gescheitert waren, beauftragte die Treuhand ein britisches Beratungsunternehmen mit der Ausarbeitung eines Sanierungskonzepts zur Modernisierung des ostdeutschen Stahlwerks. Ungenannte Vertreter der beiden westdeutschen Unternehmen sprachen sich so massiv gegen den Vorschlag eines Kaufs der brandenburgischen EKO durch den italienischen Stahlkonzern Riva aus, dass sie mehrfach Beschwerden an die Wettbewerbsbehörden in Brüssel richteten. Die entsandten deutschen Diplomaten nahmen mit Bestürzung zur Kenntnis, dass diese westdeutschen Unternehmen ihren

35 Telefax from Broomfield, UKRep Brussels Telno Steel Restructuring: Ekostahl, 19.11.1993, ebd. Obwohl er in seinen Memoiren ausführlich auf den EKO-Kauf eingeht, lässt Ludewig seinen Austausch mit Broomfield (und allen anderen ausländischen Vertretern) unerwähnt. Vgl. Ludewig: Unternehmen Wiedervereinigung (wie Anm. 12), S. 162–165.

36 Sowohl Krupp als auch Thyssen (zusammen mit Hoesch, Klöckner, Mannesmann und Peine-Salzgitter) waren Ende der 1980er-Jahre in großem Umfang an Kooperationsprojekten mit EKO Stahl (und anderen DDR-Stahlherstellern) beteiligt. Einen Überblick bietet: Kooperation zwischen der bundesdeutschen Stahlindustrie und DDR-Unternehmen, o.D. [wahrscheinlich Anfang 1990], Thyssenkrupp Konzernarchiv (Duisburg), Hoesch-Archiv, Bestand Hoe/12200, unfol.

37 Vgl. Telefax von Döring an Flohr, 22.6.1990, Thyssenkrupp Konzernarchiv, Hoesch-Archiv, Bestand Hoe/1532, unfol.

Widerstand gegen die EKO-Vereinbarung in London und Paris zum Ausdruck gebracht hatten, indem sie sich an den britischen Staatssekretär für Industrie Tim Sainsbury und den französischen Industrieminister Gérard Longuet gewandt hatten.³⁸

Die außenpolitischen Herausforderungen Deutschlands im Hinblick auf den größten Stahlproduzenten der DDR endeten nicht bei den Briten oder anderen EU-Mitgliedern, sondern erstreckten sich auch auf Österreich, Polen und Russland. Ludewig sah sich dem Druck der polnischen Botschaft ausgesetzt, einen überzeugenden Umstrukturierungsplan für das an der Grenze zwischen den beiden Ländern gelegene Werk – den Anker für eine geplante »Euroregion« im Odertal – vorzulegen. Der Vorstandsvorsitzende von EKO Stahl, Döring, versuchte, den Kreis ausländischer Investoren noch zu erweitern, indem er betonte, dass die Handelsbeziehungen von EKO zu Russland die umfangreichsten aller ostdeutschen Unternehmen seien. Döring wies auch darauf hin, dass ein österreichischer Bieter, der Stahl- und Industrieanlagenhersteller Voest-Alpine, weiterhin an der Entwicklung von Plänen interessiert sei, die er während seiner Zeit als stellvertretender DDR-Minister für Erzbergbau, Metallurgie und Kali mit dem österreichischen Unternehmen geschmiedet hatte.

Der Subventionsplan für den größten ostdeutschen Stahlproduzenten hatte viele Gegner – im Ausland und im Inland. Im Vereinigten Königreich gehörte British Steel zu den schärfsten Kritikern der Vereinbarung. Der Vorstandsvorsitzende Brian Moffat machte Bedenken gegen neue EU-Subventionen für den ostdeutschen Stahlhersteller gegenüber dem Premierminister geltend. Das geplante Warmbandwalzwerk bei EKO Stahl werde, so Moffat, sein kürzlich privatisiertes britisches Unternehmen gefährden. Der deutsche Wunsch, umfangreiche staatliche Beihilfen an einen privaten Partner, in diesem Fall das italienische Stahlunternehmen

38 Vgl. Telefax des Brüsseler Büros des Auswärtigen Amtes vom 17.12.1993, Brandenburgisches Landeshauptarchiv, MW 3 1700, Nr. 663, unfol. Der Präsident der Wirtschaftsvereinigung Stahl und CDU-Bundestagsabgeordnete Ruprecht Vondran unterstützte die Position der westdeutschen Unternehmen in Brüssel nachdrücklich. Die westdeutschen Stahlhersteller hatten in den 1970er- und 1980er-Jahren enge Beziehungen zu dem sozialistischen Vorgängerunternehmen von EKO Stahl aufgebaut.

Riva, zu leiten, sollte nicht über die Subvention von fast 450 Millionen Pfund hinwegtäuschen. Laut Moffat würde dieser deutsche Präzedenzfall die hart erkämpften Maßnahmen zur Disziplinierung ineffizienter italienischer und spanischer Produzenten unmittelbar gefährden. Schlimmer noch, die Schenkung an EKO Stahl könnte die Grundlage für neue Unterstützungsrunden für Stahlwerke in Westdeutschland bilden. Moffat verwies zu Recht auf den Eifer der westdeutschen Landesregierungen in Bremen und im Saarland. Ein Nachgeben gegenüber den ost- und westdeutschen Wünschen könnte sogar amerikanische Produzenten dazu ermutigen, diesem Beispiel zu folgen, oder zu nordamerikanischen Zöllen als Reaktion auf EU-Beschlüsse zur Stützung ineffizienter Produzenten führen. In einem Punkt war er sich sicher: »Wenn dieser Vorschlag nicht erfolgreich angefochten wird«, so Moffat, »wird Deutschland mit mehr Warmbandwanzwerk-Kapazitäten und mehr Warmbandwanzwerken dastehen als vor dem Start der Umstrukturierungsinitiative der Kommission.« Anstatt bei den Subventionen gegenüber dem reichsten Mitglied der EU nachzugeben, schlug Moffat vor, Major solle Kohl davon überzeugen, »Maßnahmen zur Linderung der Arbeitslosigkeit in den östlichen Bundesländern in Erwägung zu ziehen, die die europäischen Partner nicht verletzen oder schädigen«.³⁹

Am Vorabend eines bilateralen Treffens der beiden Regierungschefs in Bonn im November 1993 kam es zu einem weiteren britisch-deutschen Konflikt über die Umstrukturierungsbeihilfe für das EKO. Die wichtigsten Gespräche fanden zwischen dem Bundeskanzler und dem Premierminister statt. Kohl erläuterte Major das Ausmaß der wirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland. Der deutsche Regierungschef räumte zwar die schwerwiegenden »strukturellen Probleme« der Region ein, bestand aber dennoch darauf, dass »die Privatisierung ein Erfolg war«. Für ihn ragte eine andere Zahl drohend auf: »Zehntausend Unternehmen in den neuen

39 Letter from Brian Moffat to John Major, 23.11.1993, The National Archives, PREM 19/4167, unfol.

Bundesländern«, so Kohl, »sind in den letzten drei Jahren privatisiert worden.« Ja, die Kosten für die »Umgestaltung« des Ostens waren hoch und die Arbeitslosigkeit war – trotz umfangreicher Arbeitsbeschaffungsprogramme – besonders hoch. Die Auswirkungen der sozialen Unruhen in Ostdeutschland auf die nationale Politik blieben jedoch begrenzt. Insbesondere äußerte sich Kohl optimistisch, dass sich die Wirtschaft »bis zu dem Zeitpunkt, an dem er sich den Wählern stellt, wieder erholen wird«. ⁴⁰ Gegen Ende seiner Ausführungen sprach Kohl das Problem der Stahl- und Industriesubventionen für EKO Stahl an. Er betonte, dass das neue Werk nicht zu den Überkapazitäten in der Europäischen Gemeinschaft beitragen werde. Staatliche Beihilfen seien notwendig, um die »industrielle Umstrukturierung in den neuen Bundesländern« zu ermöglichen.

Der Premierminister begann seine Argumentation gegen die EKO-Subventionen mit der Feststellung, dass seine Regierung nicht die einzige war, die auf der Tagung des Rates »Industrie« Einwände erhoben hatte. Ein vom ständigen britischen Vertreter bei der EU in Brüssel, John Kerr, vorgelegter Bericht stützte Majors Behauptung. Der dänische Minister Trøjborg und der französische Minister Longuet hatten mit Sainsbury gemeinsame Sache gegen den deutschen Vorschlag gemacht. Nach Trøjborgs Einschätzung stellte EKO Stahl einen besonders schwierigen Fall dar, weil die vorgeschlagene Genehmigung mit »nicht geförderten Kapazitäten« konkurrieren würde, die kürzlich Dänemark zugesprochen worden waren. Auch der Vertreter Luxemburgs, Robert Goebbels, unterstützte die britische Position in gedämpfter Form und merkte an, dass der Rat »angemessene Signale« zum Kapazitätsabbau an »die Außenwelt« senden müsse. Goebbels betonte, dass Fälle wie EKO Stahl die Verhandlungsposition der Gemeinschaft bei den laufenden Bemühungen um ein multilaterales Stahlabkommen mit den Vereinigten Staaten in der Uruguay-Runde des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ge-

40 Prime Minister's Restricted Meeting with Chancellor Kohl 25 November: The Economy, the European Union, and Other Subjects, [Autor: Roderic Lyne], 25.11.1993, ebd.

fährden könnten.⁴¹ Der ehemalige westdeutsche Wirtschaftsminister und nun für Industriefragen zuständige EU-Kommissar Martin Bangemann sprach in Anlehnung an Goebbels von Präzedenzfällen: Seiner Einschätzung nach »besteht die Gefahr eines katastrophalen Markteinbruchs, wenn der Rat [Industrie] negative Signale aussendet«. Italiens Industrieminister Paolo Savona versuchte stattdessen, die Aufmerksamkeit auf die sozialen Risiken zu lenken. Unter Hinweis auf die hohe Arbeitslosigkeit in der süditalienischen Region Tarent zog Savona Parallelen zwischen dem Nord-Süd-Gefälle in seinem Land und dem West-Ost-Gefälle in Deutschland. Savona wies darauf hin, dass die Wirtschaft in Tarent und anderen süditalienischen Regionen lange Zeit »staatlich geführt wurde wie in der ehemaligen DDR«. Die von den Kommissaren Van Miert und Bangemann vorgeschlagene Einzelfallprüfung – und nicht die »mechanische Formel«, die auf Fragen der Beihilfen, Kapazitäten und Ausnahmen angewandt werden sollte – war nach Ansicht des italienischen Industrieministers die beste Lösung für die angeschlagene westeuropäische Stahlindustrie.⁴²

Um den Stillstand in Brüssel zu überwinden, begrüßte Major bilaterale Konsultationen zwischen dem Leiter des DTI und dessen deutschem Amtskollegen Günter Rexrodt. Major machte auch deutlich, dass seine und die vorherige Regierung »einen Großteil der britischen Stahlindustrie hatte schließen lassen, einschließlich der großen Werke in Ravenscraig und Corby«. In den 1980er-Jahren war die Beschäftigung in der britischen Stahlindustrie von 200 000 auf unter 40 000 Arbeitsplätze zurückgegangen. Kohl betonte, dass »Ekostahl das einzige Werk dieser Art in den neuen Bundesländern« sei und dass es ohne die Rettungsaktion »sterben

41 Industrial Council: November 18, 1993, from UKRep Brussels (Kerr) to FCO, The National Archives, PREM 19/4167, unfol. Für eine breit angelegte Einführung in die Beziehung zwischen der Uruguay-Runde des GATT und der wirtschaftlichen Integration Europas siehe Warlouzet: *Governing Europe in a Globalizing World* (wie Anm. 5), S. 179 f., 197–199, 209.

42 Einen kursorischen Überblick über die Stahlpolitik der EG in den Jahren 1993 und 1994, der allerdings nicht erklärt, warum die Kommission die Subventionen zuließ, gibt Keith Middlemas: *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union, 1973–1995*, New York 1995, S. 572–575, 761.

würde«. Wie Majors Privatsekretär feststellte, vermittelte der deutsche Bundeskanzler, dass »die Angelegenheit für ihn sehr wichtig war«. Da Major die Dinge zunehmend im Sinne der deutschen Entscheidungsträger sah, überließ Kohl es dann geschickt seinem diplomatischen Berater Joachim Bitterlich, die Tatsache zu erwähnen, dass die British Steel Corporation in der Vergangenheit Subventionen bezogen hatte, woraufhin Roderic Lyne antwortete, dass »in den letzten Jahren oder bei der Privatisierung von BSC im Jahr 1988 keine Subventionen gezahlt wurden«. Bitterlich und Lyne ließen die Frage offen und schoben die Schuld für den derzeitigen Stillstand »den Italienern« zu, womit sie nicht auf Riva, sondern auf den staatlichen italienischen Stahlkonzern ILVA anspielten, der unter Druck gesetzt wurde, Öfen zu schließen, um vereinbarte Produktionsenkungen zu erreichen.⁴³

Sowohl die deutsche als auch die britische Regierung wollten Stahlbeihilfefälle nicht im Rahmen eines bilateralen Austauschs, sondern über den Rat »Industrie« lösen. Mit seinem persönlichen Appell an Major beugte sich Kohl diesem Grundsatz, um dem Wunsch seines Landes nach Sanierung der ostdeutschen Industrie nachzukommen. Manches deutete darauf hin, dass Major dem deutschen Wunsch wohl kaum nachkommen würde. Umso bemerkenswerter war die Entscheidung Majors, kurz nach seinem Bonner Treffen mit Kohl folgende Mitteilung zu verfassen:

»Lieber Helmut, ich habe noch einmal darüber nachgedacht, wie wir dir bei deinen Schwierigkeiten mit EKO Stahl helfen können. Wir werden der Kommission morgen weitere Ideen vorlegen, wie die Vorschläge mit den vereinbarten Zielen der Gemeinschaft in Einklang gebracht werden

43 Report for Nick Welch, Department of Trade and Industry, from Roderic Lyne. Subject: Prime Minister's Restricted Meeting with Chancellor Kohl 25 November: Steel, 25.11.1993, The National Archives, PREM 19/4167, unfol. Riva hatte zuvor ein Stahlwerk in Hennigsdorf nordwestlich von Berlin übernommen. Vgl. dazu die Studie von Wolf-Rüdiger Knoll: Die Treuhandanstalt in Brandenburg. Regionale Privatisierungspraxis 1990–2000, Berlin 2022.

können. Wir teilen deinen Wunsch, eine Vereinbarung zu erreichen, die deine besonderen Schwierigkeiten anerkennt, wie wir es bei den Werften in der ehemaligen DDR getan haben.«⁴⁴

Mit der Zustimmung Majors gab die britische Regierung ihren Widerstand im Rat »Industrie« auf – zuvor ein entscheidendes Hindernis für die Genehmigung staatlicher Beihilfen für sechs europäische Stahlunternehmen, darunter auch für den avisierten italienischen Käufer von EKO Stahl. Die britische Regierung stimmte einem Beihilfepaket für EKO Stahl zu, das Ende Dezember 1993 vom Rat »Industrie« der EU genehmigt wurde. Die neue Vereinbarung ermöglichte eine Verlängerung der Subventionen in Ostdeutschland, Spanien und Italien. Die Verabschiedung des EKO-Umstrukturierungspakets führte zu einer formellen Debatte im Ausschuss für europäische Angelegenheiten des dänischen Parlaments.⁴⁵ Der Vorstandsvorsitzende von British Steel Moffat versuchte, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg anzufechten.⁴⁶

Die europäische Dimension der Umstrukturierung von EKO Stahl endete hier nicht. Im Mai 1994 scheiterte der von der Treuhand entworfene Privatisierungsplan in Mailand, als Emilio Riva sein Unternehmen aus der Vereinbarung zurückzog. Für die Treuhand bedeutete die überraschende Kehrtwende, dass erneut nach einem Partner für die Wieder-

44 Message to Chancellor Kohl, o.D. [November 1993], The National Archives, PREM 19/4167, unfol.

45 Rads røde (industri), Dokument 493, 13.1.1994, Archiv des dänischen Parlaments (Folketing). Das Thema »Umstrukturierung der europäischen Stahlindustrie – EKO-Stahl« wurde am 20. Dezember 1993 auf einer Sitzung des Ausschusses für europäische Angelegenheiten des dänischen Parlaments erörtert. Die formellen Niederschriften dieser Sitzung bleiben geheim. Aus dem oben zitierten freigegebenen Bericht des dänischen Industrieministeriums geht allerdings hervor, dass die dänische Regierung aus noch unklaren Gründen ihre Vorbehalte am folgenden Tag aufhob.

46 Vgl. Paul Craig: EU Administrative Law, New York 32018, S. 634–636. Der Europäische Gerichtshof – häufig ein Verbündeter der Kommission – rügte die Kommission gelegentlich für die unzureichende wirtschaftliche Begründung ihrer Wettbewerbsentscheidungen.

belebung der Stahlproduktion im Odertal gesucht werden musste. Die Probleme der Bundesregierung gingen noch weiter. Im Juni 1994 leitete die Europäische Kommission in Brüssel unter Hinweis auf die Bereitschaft der Treuhand, Verluste zu decken und Investitionsgarantien zu geben, ein förmliches Verfahren gegen die Bundesregierung ein. Die Brüsseler Wettbewerbsexperten zeigten sich frustriert darüber, dass 10 Millionen DM an Bundeszuschüssen auch nach dem Ausstieg von Riva im Mai monatlich an EKO Stahl flossen. Schlimmer noch, die Kommission versuchte, Druck auf die Bonner Regierung auszuüben, indem sie andere »Mitgliedstaaten und interessierte Parteien« aufforderte, Kommentare zu der Entscheidung abzugeben.⁴⁷ Die Kommission argumentierte im Wesentlichen, dass die Treuhand und die Kreditanstalt für Wiederaufbau Riva Darlehen zu äußerst günstigen Konditionen gewährt hätten.⁴⁸ Nachdem die Italiener nun aus dem Rennen waren, führten die Brüsseler Wettbewerbsbehörden die Garantien der deutschen Regierung als Grund an, die Pläne für EKO infrage zu stellen. Mitte Juli 1994 berichtete der niederländische Wirtschaftsminister J. E. Andriessen den Abgeordneten seines Landes über die Absicht von Van Miert, gegen mehrere staatlich geförderte deutsche Stahlunternehmen, darunter EKO und ein sächsisches Stahlwerk in Freital, zu ermitteln.⁴⁹

Um aus dieser Sackgasse herauszukommen, bemühte sich ein breiteres Spektrum von Vermittlern und Politikern, darunter auch Kohl selbst, um die Aushandlung einer neuen Vereinbarung über den Verkauf einer Mehrheitsbeteiligung an EKO Stahl an einen privaten Investor. Die Bemühungen, westdeutsche Unternehmen zu überzeugen, scheiterten. Der

47 Presseerklärung: Commission Initiates Proceedings in Respect of Aid to EKO Stahl GmbH, Europäische Kommission, 6.7.1994, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_94_619 (Zugriff am 24.2.2022). Die Aufregung über die »Betriebsbeihilfen« war nur von kurzer Dauer: Die Wettbewerbsbehörden innerhalb der Kommission stellten das Verfahren im März 1995 stillschweigend ein. Vgl. Sectoral Aid – Steel, in: Competition Policy Newsletter 1 no. 4 (Spring 1995), S. 50.

48 Vgl. 24th Report on Competition Policy 1994, Brüssel 1995, S. 502.

49 Vgl. Protokoll des niederländischen Parlaments (Tweede Kamer). Vergaderjaar 1993–1994, 21 501–12, 13.7.1994, https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19931994/0000004997/1/pdf/SGD_19931994_0002365.pdf (Zugriff am 9.6.2022).

Vorstandsvorsitzende von Thyssen, Heinz Kriwet, bemerkte ironisch, dass »er ein Problem damit hatte, Patriotismus in seine Bilanz aufzunehmen.«⁵⁰ Gestützt auf die Arbeit ihres dienstältesten offiziellen Vertreters im Ausland, Henri Monod, wandte sich die Treuhand an Cockerill-Sambre, ein Stahlunternehmen, das mehrheitlich (zu 78 Prozent) der Regierung der belgischen Region Wallonien gehörte.⁵¹

Nach raschen Fortschritten bei den Verhandlungen mit Cockerill-Sambre wandte sich die deutsche Regierung im Früherbst 1994 erneut an Brüssel zurück. Ein frühes Hindernis war der Umfang der Beihilfe; wie Landesbeamte in Brandenburg feststellten, bedeuteten die höheren Erwartungen von Cockerill-Sambre an die Beihilfe, dass die Chancen der Bundesregierung, eine Vereinbarung ohne eine Art Gegengeschäft zu erzielen, »praktisch null« waren.⁵² Die Subventionen durften nicht so hoch sein, dass sie den Zorn der Wettbewerbsbehörden in Brüssel, der europäischen Regierungen, die gegen Stahlsubventionen waren, oder der Gruppe von Mitgliedstaaten, die bereit waren, die Kontrollen von Beihilferegulungen für die Stahlindustrie, Schiffbauindustrie und andere Industrien zu lockern, auf sich ziehen würde. Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums erkannten zwar Bedenken hinsichtlich neuer Subventionswellen an, konzentrierten sich aber vor allem auf die spezifischen Forderungen der Dänen, der Niederländer und der Kommission. Andriessens Nachfolger als niederländischer Wirtschaftsminister, Hans Wijers, beklagte Wettbewerbsverzerrungen, Benachteiligungen des angeblich subventionsfreien niederländischen Stahlherstellers Hoogovens und die »Merk-

50 Vom Gegner zum Retter: Nach dem Ausstieg der Italiener in Ostdeutschland sind nun westdeutsche Investoren gefragt, in: Die Zeit vom 20.5.1994, <https://www.zeit.de/1994/21/vom-gegner-zum-retter> (Zugriff am 9.6.2022).

51 Die Mehrheitsbeteiligung des Staates sorgte dafür, dass das Parlament und die Regierung Walloniens an den multinationalen Verhandlungen, die schließlich zum Kauf durch Cockerill-Sambre führten, maßgeblich beteiligt waren. Eine Einführung in die Sichtweise des Unternehmens hinsichtlich des Kaufs bietet Robert Halleux: Cockerill: deux siècles de technologies, Alleur-Liège 2002, S. 213–215.

52 Schwartau, betr. Gespräche des Ministerpräsidenten in Brüssel am 22.9.94 zugleich Minister Hirche in Paris, 21.9.1994, Brandenburgisches Landeshauptarchiv, 1700 MW 3 Z, Nr. 647, unfol.

würdigkeit« anstehender Maßnahmen, die es EKO ermöglichen sollten, trotz der laufenden Bemühungen um einen EU-weiten Kapazitätsabbau zu wachsen. Doch dann signalisierte Wijers öffentlich seine Kompromissbereitschaft mit der Begründung, das Ansehen des Ministerrats stehe auf dem Spiel.⁵³ Anfang Oktober 1994 stimmte Rexrodt der Forderung des belgischen Kommissars Van Miert zu, die geplante Subvention an Cockerill von 1,2 Milliarden DM auf 910 000 DM zu kürzen.⁵⁴ Die deutsche Regierung stimmte auch der Schließung eines Bandstahl-Walzwerks in Hennigsdorf vor den Toren Berlins und eines Stahlblechherstellers in Burg (bei Magdeburg) in Sachsen-Anhalt zu.⁵⁵

Daraufhin genehmigte die Europäische Kommission den geplanten Verkauf. Anschließend empfahl sie dem Rat »Industrie« förmlich, dem neuen Stahlvertrag für die verbliebenen 3000 Beschäftigten von EKO Stahl einstimmig zuzustimmen. Die letzte Hürde, die Einstimmigkeit im Rat »Industrie«, schien am 8. November in greifbare Nähe gerückt zu sein, die Abstimmung wurde aber verschoben, nachdem die französische Regierung den Wunsch geäußert hatte, ihre Zustimmung zu neuen EKO-Subventionen mit einer Überprüfung der Unterstützung für französische Werften zu verknüpfen.⁵⁶ Hier erhielt die deutsche Regierung Unterstützung von der Kommission. Van Miert wies darauf hin, dass das Problem

53 Wijers vertrat die Ansicht, dass der anstehende Kompromiss die EKO-Situation »beunruhigend, aber nicht hoffnungslos« mache. Vgl. Wijers kan instemmen met Redding duitse Ekostahl, in: Het Financieele Dagblad vom 29.9.1994.

54 Schreiben von E. Michels, Verbindungsbüro Brandenburg in Brüssel, an Erler, 10.10.1994, Brandenburgisches Landeshauptarchiv, 1700 MW 3 Z, Nr. 661, unfol. Die Memoiren von Karel Van Miert sind eine unzuverlässige Orientierungshilfe für die Wettbewerbspolitik gegenüber Ostdeutschland. Vgl. Van Miert: Markt, Macht, Wettbewerb (wie Anm. 33), S. 243–291. Van Miert war von 1993 bis 1999 als Wettbewerbskommissar tätig.

55 Entscheidung der Kommission vom 21.12.1994 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten des Stahlunternehmens EKO Stahl GmbH, Eisenhüttenstadt, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 386/18, 31.12.1994.

56 Vgl. Projet de Procès-Verbal de la 1705ème session du Conseil (Industrie), 18.11.1993, Zentralarchiv des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union. Siehe auch Wolfgang Seibel: Verwaltete Illusionen. Die Privatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt und ihre Nachfolger 1990–2000, Frankfurt am Main/New York 2005, S. 285 f.

der Beihilfen für die europäischen Schiffbauer nicht mehr innerhalb der EU gelöst werden könne, sondern letztlich nur von der OECD in Paris, wo Mitte Juli 1994 eine vorläufige Einigung erzielt worden war, die die vollständige Abschaffung aller staatlichen Beihilfen für die Schiffbauindustrie in der Europäischen Union, Japan, Südkorea und Norwegen (die damals 80 Prozent der globalen Schiffbaukapazität ausmachten) vorsah.⁵⁷ Die Kommission in Brüssel würde also nicht mehr das letzte Wort bei den EU-Schiffbaurichtlinien haben. Auf diese Weise konnte der Kommissar die komplizierte Frage der Schiffbaubeihilfen an den Rat »Auswärtige Angelegenheiten« verweisen, wo Mehrheiten anstelle von Einstimmigkeit für Entscheidungen ausreichten.⁵⁸

Flankiert von einer intensiven deutsch-französischen Konsultationsrunde Ende November 1994 wendete die Kommission damit wahrscheinlich den Pariser Widerstand gegen das deutsch-belgische Stahlgeschäft in letzter Minute ab. Wie schon ein Jahr zuvor bei der Riva-Vereinbarung erwies sich die britische und nicht die französische Regierung als der schwierigste Partner für die deutschen Behörden. Bei hochrangigen Treffen zwischen Ministern beider Länder gelang es in letzter Minute nicht, einen tragfähigen britisch-deutschen Kompromiss zu finden. Wieder einmal diskutierten die Regierungschefs der beiden Länder über Betriebsverluste und Umstrukturierungspläne in der ostdeutschen Stahlindustrie.

Kohl ergriff erneut die Initiative. In einem persönlichen Schreiben an seinen britischen Amtskollegen äußerte sich der deutsche Regierungschef zunächst optimistisch und teilte mit, dass »eine neue Möglichkeit der Übernahme von EKO Stahl durch das belgische Stahlunternehmen

57 Eine kurze Einführung in das OECD-Übereinkommen »Agreement Respecting Normal Competitive Conditions in the Commercial Shipping and Repair Industry« bieten Kostas A. Lavdas/Maria M. Mendrinou: *Politics, Subsidies, and Competition. The New Politics of State Intervention in the European Union*, Northampton, MA 1999, S. 103–105.

58 Van Miert bestätigt in seinen Memoiren zwar den dänischen und französischen Widerstand gegen den EKO-Verkauf, lässt aber die britischen Einwände unerwähnt. Irreführenderweise behauptet Van Miert, er habe allen Beteiligten klargemacht, dass eine Vereinbarung »keinen Kuhhandel beinhalten würde«. Van Miert: *Markt, Macht, Wettbewerb* (wie Anm. 33), S. 257 f.

Cockerill-Sambre besteht«. In Erwartung britischer Einwände versuchte Kohl, das neue Angebot mit dem früheren, von Major gebilligten Angebot zu verknüpfen, indem er betonte, dass die mit Cockerill-Sambre ausgehandelte Vereinbarung »fast identisch« mit der mit Riva sei. Der Umfang der Unterstützung bewege sich »in der gleichen Größenordnung« und beinhalte »drastische Einschnitte bei der Belegschaft von EKO Stahl«.⁵⁹ Um auf einen Punkt zurückzukommen, den Bitterlich bereits zu einem früheren Zeitpunkt hervorgehoben hatte, wies Kohl darauf hin, dass nach Westeuropa viele Jahre lang Subventionen geflossen seien; warum sollte Ostdeutschland eine öffentliche Finanzierung vorenthalten werden, von der die Unternehmen in den Ländern der Gemeinschaft seit Langem profitiert hätten? Die Europäische Kommission, so Kohl, habe bereits ihre Zustimmung erteilt. Die Regierung des Vereinigten Königreichs stellte die letzte Hürde dar. Kohl hoffte, dass die britische Regierung auf dem Treffen des Rats »Industrie« Anfang November 1994 »die Vereinbarung zur Unterstützung der Privatisierung befürworten« würde.

Die britischen Einwände erwiesen sich als schwieriger zu überwinden. Vor allem aus innenpolitischen Gründen, wie Major in seiner Antwort an Kohl erklärte, blieb die Frage der Stahlbeihilfen für Ostdeutschland für die britische Regierung eine komplizierte Angelegenheit:

»The British Government has been criticized sharply in Parliament and by the British steel industry for the Industry Council's decision last December to allow exceptional aid for EKO Stahl. The United Kingdom's decision not to subsidize ›uneconomic‹ plants had led to the 1992 closure of the Ravenscraig steelworks; industry was aggrieved that ›unfair advantages‹ were being granted to competitors. Despite this criticism, we have defended the decision taken last December. As you know, we appreciate the special problems which the Eastern Laender face. We cannot go beyond the position which we took in December, and we shall want to ensure that there is effective monitoring of an aid package (I understand that there are concerns that the conditions agreed for different

59 Message from Chancellor Kohl to Prime Minister Major (translation), 3.11.1994, The National Archives, PREM 19/4686/1, unfol.

plans last December are not being implemented strictly). We shall also continue to pursue the objective of a competitive private sector European steel industry, with an end to an inefficient subsidized capacity. I am sure that you will share this objective. However, I can assure you that, at the Industry Council on 8 November, our Minister, Tim Eggar, will continue to stand by our part of the bargain struck last December. If the terms of the proposal are equivalent to those of last year, we shall be able to accept them.«⁶⁰

Ein Thema, das die beiden ›Regierungen‹ spaltete, waren die Bedingungen für den Verkauf an Cockerill-Sambre. Trotz gegenteiliger Behauptungen Deutschlands spiegelte der Handel ein anderes Gleichgewicht zwischen Subvention und Kapazität wider, da der neue Käufer, Cockerill-Sambre, ein geringeres finanzielles Risiko übernehmen musste und einen höheren Betrag an staatlicher Beihilfe, Preisnachlässe beim Kauf ausstehender Aktien sowie vor allem eine Kreditbürgschaft der Treuhand erhalten sollte. Dieser letzte Faktor machte eine Einigung zwischen den Regierungen noch schwieriger. Dennoch gaben die Briten erneut ihre Zustimmung zu den deutschen Stahlplänen für das Werk im Odertal.

Die Entscheidung der britischen Regierung, den deutschen Wünschen entgegenzukommen, war angesichts des starken Widerstands der britischen Stahlindustrie, des Handels- und Industrieministers Michael Heseltine und des Chefsekretärs des Finanzministeriums, Jonathan Aitken, überraschend.⁶¹ Majors Regierung wurde von der Presse, der Opposition und seiner eigenen Partei heftig kritisiert. So berichtete der *Daily Telegraph* wohlwollend über die Aussage von Brian Moffat vor dem Handels- und Industrieausschuss des britischen Unterhauses. Der Vorstandsvorsitzende von British Steel tadelte die Regierung, sein Unternehmen nicht in gleichem Maße zu unterstützen wie British Airways in dessen

60 Message from the Prime Minister to Chancellor Kohl, 7.11.1994, The National Archives, PREM 19/4686/1, unfol.

61 Letter from Michael Heseltine to Jonathan Aitken, 3.12.1994, The National Archives, PREM 19/4685/1, vol. 1, 91.

Streit mit Air France um den Zugang zum Flughafen Orly bei Paris. Moffat verband sein Plädoyer mit einer Drohung: Die privatisierte British Steel würde Investitionen außerhalb der EU Priorität einräumen, wenn die Subventionen nicht gestrichen würden.⁶² Moffat versprach auch, seine Bestrebungen fortzusetzen, die jüngsten Entscheidungen des Rates »Industrie« zugunsten zwei südeuropäischer Stahlhersteller, der italienischen ILVA und der spanischen Corporación Siderúrgica Integral, zu kippen und sich den Bemühungen um eine Umstrukturierung des damals größten Arbeitgebers in Brandenburg zu widersetzen. Tim Eggar, Staatssekretär für Industrie und Energie, versuchte, die Abgeordneten von der Absicht seiner Regierung, Kapazitäten abzubauen, zu überzeugen und versprach, beim nächsten Treffen des Rats »Industrie« eine »harte Linie« zu fahren. Anstatt Eggar zu unterstützen, versuchten die Abgeordneten, die Verantwortung für die europäischen Subventionen auf die eigene Regierung abzuwälzen. So stellte der Labour-Abgeordnete Derek Fatchett aus dem Wahlkreis Leeds Central in einer Unterhausdebatte provokativ fest: »Wir haben eine starke Stahlindustrie, aber eine schwache Regierung.«⁶³ In den Reihen der Tories fand diese Einschätzung Unterstützung.⁶⁴

Der Widerstand im eigenen Land gegen die deutschen Forderungen stand in scharfem Kontrast zur Bereitschaft der britischen Regierung, mit der Führung in Bonn Kompromisse zu schließen. Wie kam es letztlich zu dieser Annäherung zwischen den beiden Regierungen? Bei einem Treffen zwischen dem deutschen Wirtschaftsminister Rexrodt, dem Handels- und Industrieminister Heseltine und Energiestaatssekretär Eggar am 1. Dezember 1994 schlug Letzterer vor, dass beide Seiten »die Möglich-

62 Vgl. Eggar Refuses to Back Steel Challenge, in: Daily Telegraph vom 3.11.1994, S. 24.

63 Italian Steel Industry. HC Deb 09 May 1994 vol 243 cc75-99, Parlament des Vereinigten Königreichs, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1994/may/09/italian-steel-industry> (Zugriff am 9.6.2022).

64 Auf dem Parteitag der Konservativen in Bournemouth attackierte der Euroskeptiker Norman Lamont die Europäische Währungsunion und eine Gruppe von Teilnehmern rief als Reaktion auf seine Äußerungen »Sieg Heil!«. Zum Einfluss antieuropäischer Haltungen innerhalb der Konservativen Partei siehe Stephen George: An Awkward Partner. Britain in the European Community, New York ³1998, insb. S. 209–231.

keiten im Zusammenhang mit der Treuhand-Bürgschaft prüfen, um [ihre] Schwierigkeiten hier zu lösen«. Rexrodt zeigte sich nicht bereit, von den an der Bürgschaft beteiligten privaten Banken Zugeständnisse zu verlangen. Eine Neuverhandlung der von der Treuhand gewährten Kreditbürgschaften würde die Zustimmung aller sechs Aufsichtsräte des Bankenkonsortiums erfordern, das das Geschäft unterstütze – eine Maßnahme, die laut Rexrodt zu später Stunde »extrem schwierig« sein würde.⁶⁵ Während Rexrodt zögerte, von den deutschen Kreditgebern Änderungen zu verlangen, war er viel eher dazu bereit, Druck auf die Regierung des Vereinigten Königreichs auszuüben. Er beharrte darauf, dass die EKO Stahlvereinbarung mit Riva und die mit Cockerill-Sambre im Wesentlichen identisch seien, und richtete eine versteckte Drohung an Heseltine sowie Eggar. »Deutschland wollte keine Verknüpfungen herstellen«, betonte der deutsche Minister, aber er und seine Kollegen seien sich der Probleme bewusst, die die Regierung des Vereinigten Königreichs mit der Kommission »wegen des Unterstützungspakets für Nordirland« habe.⁶⁶ Rexrodt drohte damit, Beihilfen zur Förderung der industriellen Entwicklung in Nordirland zu blockieren, wo die Regierung des Vereinigten Königreichs versuchte, die jahrelange paramilitärische Gewalt und hohe Arbeitslosigkeit zu beenden.⁶⁷ Aus der Korrespondenz zwischen John Majors Privatsekretär und Majors Ressortleitern geht hervor, dass die oberste Priorität des britischen Regierungschefs für den bevorstehenden EG-Gipfel in Essen ein Hilfspaket von mehr als 60 Millionen Pfund war, um einem taiwanesischen Hersteller von synthetischem Gewebe den Bau eines neuen Werks in der Nähe von Belfast zu ermöglichen, eine Initiative, von der sich die

65 President's Meeting with Dr. Rexrodt, 1.12.1994, The National Archives, PREM 19/4686/1, vol. 1, unfol.

66 Ebd.

67 Die Drohung Rexrodts wurde der Presse zugespielt. Vgl. Rexrodt droht in London für EKO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.11.1994. In anderen Interviews deutete Rexrodt an, dass die Probleme durch seine Gespräche mit Heseltine in London gelöst worden seien, erwähnte aber nicht, wie die Vereinbarung in letzter Minute zustande gekommen war. Vgl. Cockerill gehört nicht zu jenen, die kalte Füße kriegen, in: Märkische Zeitung vom 9.12.1994.

Regierung des Vereinigten Königreichs erhoffte, dass sie den noch jungen nordirischen Friedensprozess unterstützen würde.

Rexrodt hatte nicht nur geblufft. Die Korrespondenz zwischen den Beamten des Außenministeriums in London und dem ständigen Vertreter des Vereinigten Königreichs bei der EU, John Kerr, bestätigte, dass die deutsche Delegation im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) die Anweisung hatte, die Hilfe des Vereinigten Königreichs für Nordirland zu blockieren, wenn es keine Anzeichen für eine britische Zustimmung zu der EKO Stahl-Privatisierung gäbe. Nach dem dramatischen deutschen Schachzug hinter den Kulissen im COREPER beauftragte die Regierung des Vereinigten Königreichs den britischen Botschafter in Bonn, sich erneut mit Johannes Ludewig zu treffen. Broomfields Botschaft war einfach: Sein Land war bereit, das zweite Beihilfepaket für ostdeutschen Stahl zu unterstützen.

Am Vorabend des Gipfels des Europäischen Rates in Essen, an dem alle zwölf Staats- und Regierungschefs und der scheidende Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, teilnahmen, hatte sich die deutsche Regierung erneut durchgesetzt.⁶⁸ Am 21. Dezember 1994 genehmigte die Kommission förmlich staatliche Beihilfen in Höhe von bis zu 900 Millionen DM sowie weitere Darlehen des hinter dem Geschäft stehenden Bankenkonsortiums. Sowohl die Kommission als auch die Regierung des Vereinigten Königreichs hatten sich den deutschen Wünschen gebeugt. Energieminister Eggar musste sich von der Forderung, etwas für den britischen Stahl zu tun, verabschieden.

Langjährige Befürworter einer strengen Wettbewerbspolitik in Deutschland und der EU setzten sich schließlich dafür ein, dass Regierungen innerhalb der EU ein im Wesentlichen neues Werk in einer kränkelnden Industrie mit sozialistischer Vergangenheit subventionierten. In

68 Einstimmige Zustimmung Nr. 32/94 des Rates gemäß Artikel 95 Absatz 1 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zur Privatisierung und zum Umstrukturierungskonzept der EKO Stahl GmbH, Eisenhüttenstadt, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 360, 17.12.1994, S. 12.

Deutschland bewirkte die Innenpolitik den Sinneswandel. Um voranzukommen, war eine Genehmigung der EU erforderlich. Bundesbeamte und Politiker, die die Schwerindustrie in der ehemaligen DDR wiederbeleben wollten, stießen auf den entschlossenen Widerstand der Regierungen anderer Mitgliedstaaten. Dennoch gelang es der Bundesregierung, nicht nur von der Kommission, sondern auch vom Vereinigten Königreich die Genehmigung für eine große Tranche staatlicher Beihilfen für die ostbrandenburgische Stahlindustrie zu erhalten. Ende 1994 – wie schon ein Jahr zuvor, als sich ein Handel mit Riva abzeichnete – kam die Regierung des Vereinigten Königreichs den direkten Forderungen von Bundeskanzler Helmut Kohl nach, staatlichen Beihilfen für die Stahlindustrie in Ostdeutschland zuzustimmen.

Im Juni 2022 gehörte das EKO-Werk in Eisenhüttenstadt zum ArceorMittal-Konzern mit Sitz in Luxemburg. Wissenschaftler, die sich mit der Umstrukturierung Ostdeutschlands befassen, führen in der Regel das Vorhandensein eines funktionierenden Stahlwerks im Odertal an, um den »Erfolg« der Bundesregierung bei der Schaffung industrieller Kerne zu unterstreichen.⁶⁹ Diese Perspektive lädt dazu ein, die Kosten des Triumphs der deutschen Regierung in der EG/EU zu bewerten.

Was veranlasste die britische Regierung zu mehrmaligen Zugeständnissen in der Subventionsfrage zwischen 1992 und 1994? Die britische Zustimmung 1994 kam nur wenige Wochen vor dem Auslaufen einer besonderen Ausnahmeregelung, die regionale staatliche Beihilfen für die

69 Vgl. Michel Deshaies: La ré-industrialisation d'un territoire désindustrialisé. L'exemple des nouveaux Länder (Allemagne), in: *Revue géographique de l'Est* 57 (2017) 1–2, <http://journals.openedition.org/rge/6295> (Zugriff am 9.6.2022); Rainer Karlsch: Industrielle Kerne in Deutschland. Entstehung, Erhalt und Wandel, in: Stefan Grüner/Sabine Mecking (Hg.): *Wirtschaftsräume und Lebenschancen. Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945–1990*, Berlin/Boston 2017, S. 159–166. Die Umstrukturierung der industriellen Kerne erstreckte sich auf die Deutsche Waggonbau, SKET (Schwermaschinenbau-Kombinat Ernst Thälmann), das Mansfelder Land und die sächsischen Braunkohlebetriebe. Zur teilweisen strategischen Neuausrichtung, die dieser Politikwechsel innerhalb der Treuhand erforderte, siehe Marcus Böick: *Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990–1994*, Göttingen 2018, S. 493–504.

Stahlproduktion in den neuen Bundesländern ermöglichte. Diese Tatsache und die lautstarke Opposition im Inland hätten den Widerstand des Vereinigten Königreichs gegen ein zweites großes Umstrukturierungsprogramm für Brandenburgs EKO Stahl verstärken müssen.

Der in Brüssel erzielte britisch-deutsche Kompromiss wurde British Steel und der britischen Presse als eine Wiederholung der ein Jahr zuvor getroffenen Entscheidung des EG-Industrierats verkauft. Das war irreführend: Die Bedingungen waren andere. In den Presseberichten wurde auch nicht erwähnt, was das Vereinigte Königreich für seine Zusammenarbeit erhalten hatte. Fern der Öffentlichkeit brachte die der deutschen Regierung erteilte Erlaubnis, den Handel mit Cockerill-Sambre zur Erhaltung von 2300 Arbeitsplätzen zu stützen, dem Vereinigten Königreich erhebliche Vorteile.

Das Finanzwesen, nicht die Industrie, spielte bei britischen Forderungen eine große Rolle: Die Notlage der heimischen Stahlindustrie wurde in erster Linie angeführt, um der Londoner City Vorteile zu verschaffen. Heselton betonte, wie sehr britische Stahlunternehmen bereits gelitten hätten, um von seinem deutschen Amtskollegen eine Zusicherung zu erhalten, die sogenannte Datenschutzrichtlinie, den Vorläufer der 2018 in Kraft getretenen Datenschutz-Grundverordnung, auf Eis zu legen. Ende 1994 befand sie sich in einem fortgeschrittenen Entwurfsstadium und sowohl DTI-Beamte als auch die Confederation of British Industry (Verband der britischen Industrie) argumentierten, dass diese Richtlinie durch die Ausweitung der gemeinschaftsweiten Datenschutzvorschriften auf Papier gespeicherte Informationen Hypotheken- und Lebensversicherungsanbietern des Vereinigten Königreichs schwere Lasten auferlegen würde. Deutschland schien in der Lage zu sein, Zugeständnisse zu machen, da die Bonner Regierung bis Ende Dezember 1994 die EG-Präsidentschaft innehatte. Auf der Sitzung des Rates »Binnenmarkt« am 8. Dezember 1994 unter dem Vorsitz von Rexrodt stellte der deutsche Wirtschaftsminister die Maßnahme stillschweigend zurück.

Was erhielt die britische Regierung noch als Gegenleistung? Um diese Frage zu beantworten, muss man in die Zeit zurückblicken, in der die Deutschen in der Defensive waren, nachdem sich Rexrodt in Eisenhütten-

stadt mit einer feindseligen Belegschaft konfrontiert gesehen hatte und die Fachgespräche in Brüssel Mitte November 1994 gescheitert waren. Nach einem Treffen mit Rexrodt an einem Freitagabend in Bonn empfahl der britische Botschafter Broomfield Handels- und Industrieminister Heseltine, auf dem bevorstehenden Treffen des Europäischen Rates in Essen die deutsche Bundesregierung zu ermutigen, eine britische Bank »als globalen Koordinator oder zumindest als Regierungsberater bei der Privatisierung der Deutschen Telekom« zu benennen.⁷⁰ Mit diesem Vorschlag war Broomfield nicht allein. Der wichtigste Privatsekretär im Finanzministerium, Nicholas MacPherson, hatte eine Mitteilung an den Privatsekretär Majors verfasst, um einen ähnlichen Vorschlag zu unterbreiten. Sollte sich das Vereinigte Königreich auf ein neues EKO Stahl-Paket einlassen, müsste der Preis dafür eine Beteiligung britischer Finanzdienstleister bei der Privatisierung der Deutschen Telekom sein:

»[Kohl] steht kurz vor einer Entscheidung über Angebote von Banken des Vereinigten Königreichs für eine führende Rolle beim Verkauf der Deutschen Telekom. Es gibt zwei bedeutende Posten: globale Koordination des Verkaufs und Berater der Regierung. Beide sind an sich schon wichtig, aber auch, um die im Vereinigten Königreich ansässigen Banken in eine gute Position für andere europäische Privatisierungen zu bringen.«

Unter Berufung auf die Zustimmung des Finanzministers empfahl MacPherson, Major solle den deutschen Regierungschef darauf hinweisen, dass er im Wettbewerb zwischen einer europäischen (d. h. britischen) und einer US-amerikanischen Bank zu wählen habe.⁷¹

70 Fax from Broomfield to Heseltine, 20.11.1994, The National Archives PREM 19/4686/1, vol. 1, unfol. Das Monopol der Deutschen Telekom bei Sprachtelefonie wurde am 1. Januar 1998 formell abgeschafft.

71 Letter from Nicholas MacPherson to Roderic Lyne, 7.11.1994, The National Archives, PREM 19/4686/1, vol. 1, unfol.

Der Gewinn aus dem Verkauf des größten europäischen Telekommunikationsanbieters fiel dennoch nicht den »europäischen« Briten, sondern der bekanntesten amerikanischen Investmentbank zu. Das massive Aktienangebot, das Goldman Sachs im Auftrag der deutschen Bundesregierung durchführte, fand im Jahr 1996 statt. Ludewig nutzte die Transaktion, um die deutsche Offenheit gegenüber amerikanischen Investoren zu unterstreichen; von seinem neuen Posten im Bundeswirtschaftsministerium aus fragte Kohls Problemlöser für die ostdeutsche Wirtschaft Jeffrey Garten, den Staatssekretär für internationalen Handel im US-Handelsministerium, ob eine solche Mitwirkungsmöglichkeit eines deutschen Finanzintermediärs in den Vereinigten Staaten vorstellbar wäre.⁷²

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, nachzuzeichnen, wie Goldman Sachs zu dieser Position als »gemeinsamer globaler Koordinator« bei der Privatisierung der Deutschen Telekom kam. Dank der Website von Goldman Sachs wissen wir, dass das Geschäft »die Krönung jahrelanger intensiver Bemühungen des Unternehmens war, sein Investmentbanking-Geschäft in Deutschland aufzubauen«. Die neue Position wurde in Opposition zu den größten deutschen Banken erreicht und durch die Rolle der Investmentbank als »der führende Berater der Treuhandanstalt, des Organs, das zur Privatisierung der ostdeutschen Staatsbetriebe gegründet wurde«, erheblich befördert.⁷³

72 Ludewig bestand auch darauf, dass Garten den Beitrag der deutschen Regierung zur Marktliberalisierung anerkenne, und führte die Unterstützung der Bundesregierung der Handelsgespräche der Uruguay-Runde und ihre Bemühungen, die Europäische Kommission zu nicht näher bezeichneten Reformen zu bewegen, an. Das Hauptinteresse von Garten bestand darin, im Auftrag mehrerer Unternehmen, darunter General Electric und Westinghouse, einen besseren Zugang zum deutschen Energiemarkt zu erhalten. Vgl. Gespräch Staatssekretär Dr. Ludewig mit Undersecretary Jeffrey Garten, US-Handelsministerium, am 27.4.1995, 28.4.1995, BAArch Koblenz, B 102/787375, unfol.

73 Goldman Sachs, History: Goldman Sachs opens Frankfurt office, o. D., <https://www.goldmansachs.com/our-firm/history/moments/1990-frankfurt.html> (Zugriff am 9.6.2022). Eine ähnliche Einschätzung auf der Grundlage von Interviews mit Goldman-Insidern findet sich in Paul Jowett/Francoise Jowett: *Private Equity: The German Experience*, New York 2011, S. 249.

Schlussfolgerungen

Die Privatisierung des ostdeutschen Stahl- und Schiffbaus erweist sich bei eingehender Betrachtung als komplizierter und vielschichtiger Prozess, an dem andere Nationalstaaten, die supranationalen Gremien der EG/EU und zwischenstaatliche Organisationen wie die OECD und das GATT beteiligt waren. Dieser Beitrag hat die zentrale Rolle der Europäischen Kommission als ein die Agenda vorgebendes Organ in Ostdeutschland und Westeuropa kritisch hinterfragt. Wirtschaftswissenschaftler, Rechtswissenschaftler und vor allem Politikwissenschaftler haben die zunehmenden Befugnisse der Kommission in Bezug auf alle Formen staatlicher Unterstützung von Unternehmen in den Jahren unmittelbar vor und nach der Umsetzung der institutionellen Reformen und der Liberalisierungsmaßnahmen zur Förderung der europäischen Integration hervorgehoben, die häufig als das Binnenmarktprogramm 1992 bezeichnet werden.⁷⁴

Der vorliegende Beitrag unterstreicht die Bedeutung konkurrierender nationalstaatlicher Regierungen in einer Zeit, in der sich die Autorität der Kommission, der europäischen Gerichte und einzelner Mitgliedstaaten nicht nur konsolidierte, sondern auch erhebliche Herausforderungen erfuhr. Wirtschaftswissenschaftler betonen seit Langem die schrittweise Ausweitung der EG/EU-Kontrolle über einzelne Mitgliedstaaten und große Unternehmen. Die meisten Wissenschaftler erkennen zwar bedeutende Interventionen des Europäischen Rates und des Europäischen Par-

74 Ein großer Teil der politikwissenschaftlichen Literatur befasst sich mit den »Fortschritten« und »Entwicklungsstufen« auf dem Weg zu einer einheitlichen EG/EU-Wettbewerbspolitik. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf der Fusionskontrolle im Sinne der von der Kommission vorgenommenen Anpassung der in den EG/EU-Verträgen niedergelegten Grundsätze. Eine knappe Einführung in die englischsprachigen politikwissenschaftlichen Interpretationen bietet Stephen Wilks: *Competition Policy. Defending the Economic Institution*, in: Helen Wallace u. a. (Hg.): *Policy-Making in the European Union*, New York 2015, S. 141–165. Einen Überblick über die politikwissenschaftliche Literatur zu den Versuchen der Europäischen Kommission, Bestimmungen über staatliche Beihilfen durchzusetzen, geben Hussein Kassim/Bruce Lyons: *The New Political Economy of EU State Aid Policy*, in: *Journal of Industry Competition, and Trade* 13 (2013) 1, S. 1–21.

laments an, betonen aber die allmähliche Akkumulation von vertraglich zugestandenen Regulierungsbefugnissen durch die Kommission, durch die es in den späten 1980er- und vor allem in den 1990er-Jahren zu einem dramatischen Anstieg von Untersuchungen durch die Kommission bei Unternehmensfusionen und -übernahmen kam. Ich hingegen zeige auf, wie sich energische zwischenstaatliche Verhandlungen und Lobbyismus der Wirtschaft mit den systemischen Veränderungen überschneiden, die die westeuropäischen Volkswirtschaften in dem halben Jahrzehnt nach 1989 durchliefen. Um den künftigen belgischen Eigentümer des größten ostdeutschen Stahlwerks mit einer großzügigen Beihilfe unterstützen zu können, verpflichtete sich die Bundesregierung, der Subventionierung einer neuen Fabrik in Nordirland zuzustimmen, eine Initiative zur Stärkung des Datenschutzes in der gesamten Europäischen Union auf Eis zu legen und die Beteiligung einer britischen Investmentbank an der Privatisierung der Deutschen Telekom zu erwägen. Die entscheidenden institutionellen Akteure im Fall der Subventionen für die Privatisierung von EKO waren Regierungen von Nationalstaaten und nicht die Wettbewerbsbehörden in Brüssel. Künftige wissenschaftliche Arbeiten sollten versuchen zu bewerten, inwieweit sich Sanierungen in ostmitteleuropäischen Ländern auf Präzedenzfälle in westeuropäischen Nationalstaaten und Institutionen stützten, einschließlich solcher, die im multinationalen Schmelztiegel der ostdeutschen Massenprivatisierung geschmiedet wurden. Längerfristig sollte das Ziel darin bestehen, die grenzüberschreitenden Verbindungen zwischen der Entstaatlichung der verarbeitenden Industrien, des Verkehrs und der öffentlichen Versorgungsbetriebe einerseits und der Liberalisierung der Telekommunikation, des Datenschutzes und des Finanzwesens durch nationale und supranationale Organe andererseits zu entflechten. Dabei vollzog sich die Kotransformation oft in engen konzentrischen Kreisen, die mehrere Staaten durch institutionelle Verflechtungen miteinander verbanden.

Die Massenprivatisierung in Ostdeutschland wurde lange Zeit als eine Reihe von im Wesentlichen regionalen Nachbeben im Anschluss an die rasche nationale politische Einheit dargestellt. Abgesehen von der Diplomatie im Vorfeld der politischen Einigung wurde transnatio-

nalen Faktoren oft wenig Beachtung geschenkt. Soweit vorhanden, blicken vergleichende Darstellungen der wirtschaftlichen Transformation Ostdeutschlands in der Regel nach Osten und Süden, um einen relativen Erfolg der Bundesregierung bei der Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft im Vergleich zu angeschlagenen Nachbarländern wie der Tschechoslowakei, Ungarn oder Polen hervorzuheben, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau der Industrieproduktion und um den Preis hoher Arbeitslosigkeit.

Die wachsende Verflechtung Ostdeutschlands mit der EG/EU blieb Zeitgenossen häufig verborgen. Das Schicksal der ostdeutschen Industrie war jedoch mit den Interessen der EG/EU und der westeuropäischen Mitgliedstaaten eng verwoben. Bezogen auf die erste Hälfte der 1990er-Jahre verdienen die Verhandlungen zwischen den Regierungen der zwölf EG/EU-Mitgliedstaaten größere Aufmerksamkeit, um die europapolitischen Dimensionen der Massenprivatisierung in Ostdeutschland herauszuarbeiten. Nicht nur die allgemeine Durchsetzung neoliberaler Ideen als Mittel zur Schaffung territorialer Integration oder Wettbewerbsfähigkeit – innerhalb der expandierenden EU und eines erweiterten Deutschlands –, sondern auch die Interessen grenzüberschreitender Geldgeber und nationaler Regierungen prägten die Ergebnisse der Privatisierung von Unternehmen in Ostdeutschland und Westeuropa.