

I Einleitung und Aufgabenstellung

Ziel dieser Arbeit ist es, die Grundlagen und Ziele der strategischen Handelspolitik der Europäischen Union (EU) in der zivilen Flugzeugindustrie seit dem Maastrichter Vertrag im Jahre 1992 aufzuzeigen. Mit dem Abschluß des Maastrichter Vertrages wurde das Kapitel „gemeinsame Industriepolitik“ der EU unter Artikel 130 in den Vertrag aufgenommen. Mit diesem neuen Kapitel wurde es sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Kommission als Koordinator und Vertreter der EU-Interessen erlaubt, eine aktive Industriepolitik mit Regierungseingriffen zu betreiben.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel, wobei Kapitel I die Einleitung und Kapitel V die Schlußfolgerung und das Fazit beinhalten. In Kapitel II werden zunächst die Ursachen gemeinsamer EU-Industriepolitik seit Maastricht 1992 untersucht. Insbesondere sind dies die Besorgnisse der EU-Mitgliedstaaten wegen der schwachen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie gegenüber den Hauptkonkurrenten USA und Japan in den hochtechnologischen Branchen. Diese Besorgnisse lösten die Diskussion und zugleich die Forderung der Mitgliedstaaten zur Neugestaltung der EU-Industriepolitik mit aktiver Beteiligung der EU-Regierungen aus.

Mit ihrer neuen Industriepolitik seit Maastricht 1992 hat die EU im Gegensatz zu ihrer alten Industriepolitik ein klares Ziel verfolgt. Statt die sog. Heckscher-Ohlin-Branchen wie Stahlbau, Schiffsbau, Kohlebergbau und Textilien durch direkte Subventionen zu fördern, konzentriert sich die EU auf die Industrien Zukunftstechnologien mit vermuteten komparativen Vorteilen wie Flugzeugindustrie, Mikroelektronik und Automobilbau.

Zur Verfolgung dieses Ziels bemüht sich die EU-Kommission als Vertreterin der EU und Anbieter der neuen Industriepolitik, die gemeinsamen Aktionen und Engagements der EU-Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu mobilisieren. Zur Realisierung der neuen Politik werden Aktionsvorschläge unterbreitet und Programme gestartet. In diesem Zusammenhang hat die Kommission das Weißbuch zur Wettbewerbsfähigkeit und das Grünbuch zur Innovation veröffentlicht und die Durchführung der Aktionsvorschläge empfohlen.

Anlaß für die Veröffentlichungen in Form eines Weiß- und Grünbuches war die Erfahrung des EU-Rates, daß die Erwartungen aus vorher vorgelegten Studien über die Vorteile des EU-Binnenmarktes nicht in Erfüllung gegangen waren. Der Cecchini-Bericht zeigt, daß eine Steigerung der Arbeitsplätze um 1,8 bis 5 Millionen als positive Wirkung eines vollendeten Binnenmarktes im EU-Raum zu erreichen ist. Aber es geschah das Gegenteil: die Zahl der Arbeitslosen in der EU stieg von 13,6 Millionen Mitte 1990 auf 17 Millionen im Jahre 1993.

Die Kommission fand heraus, daß die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien schwach und mangelhaft war. Durch Umstrukturierungs- und Innovationsanstrengungen sollte sie besonders in den Hochtechnologieindustrien verbessert werden, um die Marktposition weiter behaupten zu können und den Absatzmarkt nicht zu verlieren. Außerdem sah die Kommission, daß der Innovation in mehrfacher Hinsicht eine große Bedeutung für die Verbesserung der EU-Wettbewerbsfähigkeit zukam.

Schließlich wird die Notwendigkeit und Effektivität der Gemeinschaftsaktion bei der Durchführung der EU-Industriepolitik in bezug auf den Binnenmarkt und dessen Vorteile erläutert. Durch die gemeinsame Aktion soll verhindert werden, daß die einzelnen Mitgliedsländer ihre Industriepolitik im Alleingang durchführen. Mit der Gemeinschaftsaktion können Vorteile erzielt werden, wobei die Erfolgsaussichten größer sein werden als beim Alleingang, wie das Projekt Airbus belegt. Außerdem werden auch die Standardisierung und Normung im gemeinsamen Markt für erforderlich und unverzichtbar gehalten, denn mit einheitlichen Standards und Normen können die EU-Industrieerzeugnisse viel kostengünstiger hergestellt werden.

Die gemeinsame Industriepolitik mit aktiver Intervention der EU-Regierungen kann mit den Theorieansätzen der traditionellen Außenhandelspolitik (Komparativtheorie von David Ricardo und Faktorausstattungstheorie von Heckscher-Ohlin) nicht erklärt werden, weil beide Theorien fast ausnahmslos vom Modell der vollständigen Konkurrenz ausgehen. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß es - abgesehen vom Optimalzoll- und Erziehungszollargument - keinen Grund für eine staatliche Beeinflussung des Außenhandels gibt, da die internationale Arbeitsteilung bei

Freihandel in allen Ländern den größtmöglichen Beitrag zur Erhöhung der Wohlfahrt leistet.

Aufgrund dieser mangelnden theoretischen Ansätze der traditionellen Außenhandelspolitik scheint die neue Theorie des Außenhandels für die Klärung der aktiven Industriepolitik geeignet zu sein. Die neue Theorie des Außenhandels, die Mitte der achtziger Jahre von James Brander und Barbara Spencer aufgestellt wurde, wird als „Strategische Handelspolitik“ bezeichnet. Die Bedeutung und Merkmale dieser neuen Theorie werden in Kapitel III behandelt.

Die Theorie der strategischen Handelspolitik stellt einen Versuch dar, diese Merkmale des internationalen Handels zu analysieren. Ziel der Theorie ist es, den internationalen Handel bei unvollständiger Konkurrenz theoretisch zu erfassen, die dabei für nationale Regierungen bestehenden Anreize zur selektiven Förderung inländischer Unternehmen herauszuarbeiten und Handlungsempfehlungen für die Wirtschaftspolitik abzuleiten. Das Ziel dabei ist die internationale Rentenumlenkung vom Ausland ins Inland durch staatliche Interventionen.

Kernelement der Theorie der strategischen Handelspolitik ist die Einbeziehung der Industrieökonomik in die Außenhandelstheorie. Zu diesem Zweck verwendet die Theorie spezielle, auf die Details der jeweils betrachteten Branche zugeschnittene, mikroökonomische Modelle, in die häufig auch Elemente der Spieltheorie eingebaut werden. Unvollständige Konkurrenz auf internationalen Märkten ist meist mit steigenden statischen Skalenerträgen verbunden. Als Ursache steigender statischer Skalenerträge werden hohe Fixkosten angesehen, die sich aus Mindestaufwendungen für Forschung und Entwicklung und/oder aus hohen, technisch bedingten Mindestgrößen der Produktionskapazität ergeben.

Daneben gibt es steigende dynamische Skalenerträge, die mit Lernprozessen bei zunehmender Produktionserfahrung begründet werden. Bei steigenden dynamischen Skalenerträgen sind Anbieter im Vorteil, die schon auf dem jeweiligen Markt etabliert sind oder vor anderen die Produktion aufnehmen; sie können diese als erste nutzen und sich so einen Vorsprung bei den Stückkosten verschaffen. Dieser Kostenvorteil bietet ihnen einen gewissen Schutz vor potentieller Konkurrenz. Dadurch wird es ihnen

möglich, überdurchschnittliche Gewinne in Form von Oligopol- oder Monopolrenten zu erzielen, die aufgrund der als Markteintrittsbarrieren wirkenden Lerneffekte nur schwer von potentiellen Mitbewerbern wegkonkurriert werden können.

Bei einer geringen Zahl von Marktteilnehmern handeln die Akteure im Bewußtsein der Interdependenz ihrer Entscheidungen. Sie verhalten sich strategisch, d.h. sie nehmen auch Handlungen vor, um ihre Gegenspieler zu bestimmten Reaktionen zu veranlassen, die für sie selbst vorteilhaft sind. Die Berücksichtigung der Interaktion der Akteure und insbesondere ihres strategischen Verhaltens ist ein zentrales Element der Theorie der strategischen Handelspolitik. Grundsätzlich sind in ihren Modellen zwei Gruppen von Akteuren zu unterscheiden: Unternehmen und Regierungen.

Die praktizierte strategische Handelspolitik der EU wird am Beispiel der europäischen Zivilflugzeugindustrie in Kapitel IV analysiert. Seit Abschluß des Maastrichter Vertrages bildet die Airbus-Industrie als ein Hochtechnologiesektor den Schwerpunkt der strategischen Handelspolitik der EU. Besonders der europäische Flugzeugbauer Airbus fand große Achtung und bekam massive Finanzförderung in Form von Subventionen durch die EU-Regierungen.

Untersucht werden die Begründung der Eingriffe europäischer Regierungen in dieser Branche und deren Auswirkungen für die EU selbst und auch für den Airbus-Hauptkonkurrenten, die Boeing-Company. Außerdem werden die Erwartungen der EU-Regierungen aus ihrer Intervention für die steigende Wohlfahrt in Europa analysiert. Der Abschnitt 1 in diesem Kapitel zeigt zunächst die Gründung der Airbus-Industrie mit den unverzichtbaren Subventionen der EU-Regierungen als Fördermittel. Im Abschnitt 2 werden die Aspekte und Probleme für die Flugzeugindustrie behandelt. Dabei werden die Skalenerträge in der Flugzeugindustrie als Marktschranken und daraus entstehende Wohlfahrtseffekte diskutiert. Als letztes wird ein theoretisches Beispiel für die Airbus-Subvention mit der erwarteten Rentenumlenkung als Hauptziel der Subvention gezeigt.

Da das Betreiben der strategischen Handelspolitik der EU-Regierungen in dieser Branche Vergeltungsmaßnahmen des ausländischen Hauptkonkurrenten, der USA, provoziert, kommt es zu einem Handelskonflikt zwischen der EU und den USA, der in Abschnitt 3 beschrieben wird. Nach jahrelangem Streit zwischen beiden Konkurrenten

um die Airbus-Subventionen konnten sie im Jahre 1992 ein bilaterales Abkommen über die Subventionen in der Zivilflugzeugindustrie vereinbaren.

Weil nicht nur die EU, sondern auch die USA mit indirekten Subventionen durch die NASA und das US-Verteidigungsministerium strategische Handelspolitik betrieben, wurde der Streit nicht beigelegt, sondern verschärfte sich (Abschnitt 4). So übernahm Boeing im Jahre 1997 den heimischen Konkurrenten McDonnell Douglas, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die Marktposition zu sichern. Darauf reagierte die EU-Kommission schnell mit einer Mitteilung zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit in der Zivilflugzeugindustrie und der Empfehlung an das Airbus-Konsortium für den Wandel in eine finanzkräftige Kapitalgesellschaft.

Schließlich folgten die Airbus-Partner dieser Empfehlung, und es fusionierten die deutsche DASA, die französische Aérospatiale Matra und die spanische CASA zur European Aeronautic Defense and Space Company (EADS). Mit der EADS und der später gegründeten Airbus Integrated Company (AIC) wurde die Voraussetzung für den Bau des Airbus-A3XX geschaffen, um das Monopol der Boeing B747 im Markt für Großflugzeuge zu brechen.