

Fante, Werner

**Article — Digitized Version**

## Staatliche Interventionen in der Marktwirtschaft: Schiffbaukrise

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Fante, Werner (1983) : Staatliche Interventionen in der Marktwirtschaft: Schiffbaukrise, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 5, pp. 227-230

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135797>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

### Staatliche Interventionen in der Marktwirtschaft

Werner Fante, Hamburg

Anläßlich der Werftenkonferenz am 21. April in Hamburg berichtete u. a. auch der WIRTSCHAFTSDIENST in seiner Aprilausgabe über „Die Krise der Großwerften“. Dort wurde die Schiffbaukrise zu einem Gutteil den Politikern und fatalen Fehlentscheidungen des Managements angelastet. Der Grundstein sei gelegt worden, als sich die Werften entschlossen, auch den Serienbau von technisch anspruchslosen Großtankern in ihr Programm aufzunehmen und entsprechende Anlagen zu errichten. Der Großschiffbau sei in den vergangenen Jahren weiter subventioniert worden und den deutschen Werften seien seit 1960 insgesamt Subventionen zur Förderung und Erhaltung des Schiffbaus in Höhe von 12 Mrd. DM zugeflossen. Werner Fante, Hauptgeschäftsführer des Verbandes der deutschen Schiffbauindustrie, analysiert vor diesem Hintergrund die Entwicklung des deutschen Schiffbaus und die Veränderungen im Weltschiffbau.

In den 50er und 60er Jahren beeinflussten sich der technische Fortschritt im Schiffbau, der zu größeren und schnelleren Schiffen mit neuen Ladetechniken führte, und das Wachstum des Welthandels gegenseitig und lösten hohe Investitionen der Schifffahrt aus. Die Weltschiffbauproduktion stieg von 5,1 Mill. BRT im Jahre 1953 auf 30,4 Mill. BRT im Jahre 1973. Sie erreichte mit 34,2 Mill. BRT im Jahre 1975 einen historischen Höhepunkt. Daran hatten Tanker mit 22,7 Mill. BRT einen Anteil von 66,4 %.

Die Ölpreiskrisen der Jahre 1973/74 und 1979/80 hatten für den seewärtigen Welthandel gravierende Folgen. Sie führten zu stark rückläufigen Öltransporten und zu Wachstumseinbußen der Weltwirtschaft. Von 1973 bis 1982 ging der seewärtige Öltransport um 34 % zurück. Sein Anteil am Seeverkehr sank von 60 auf 43 %.

Die Strukturveränderungen des Weltseeverkehrs und die dadurch entstandenen Überkapazitäten in vielen Bereichen der Welthandelsflotte ließen den Bedarf an neuen Schiffen sinken. Für große Tanker und Massengutfrachter besteht in nächster Zukunft kaum noch Bedarf. Eine Marktstudie, die von der Association of West European Shipbuilders im Herbst 1982 vorgelegt worden war, prognostiziert die jährliche Schiffbauproduktion für den Zeitraum 1982 bis 1990 mit 14,3 Mill. BRT. In den Jahren 1984 und 1985 wird ein erneuter Einbruch in der Weltschiffbauproduktion erwartet. Erst

danach soll die Produktion – vor allem bedingt durch den Ersatzbedarf für technisch und wirtschaftlich überalterte Tonnage – wieder wachsen.

#### Anpassungsmaßnahmen

Anfang der 70er Jahre bestanden in der Bundesrepublik sechs größere Werften mit neun Betrieben. Die Howaldtswerke-Deutsche Werft schlossen im Jahre 1972 den Betrieb der ehemaligen Deutschen Werft. Für drei Betriebe – nämlich HDW Kiel, AG „Weser“ Bremen und Bremer Vulkan – wurden wegen des hohen Bedarfs an immer größeren Tankern bestehende Kapazitäten für den Großschiffbau ausgebaut. Bei HDW geschah dies vor folgendem Hintergrund: Das bestehende Dock reichte für Schiffe bis 240 000 tdw. Standardtanker aber erreichten 320 000 bis 380 000 tdw, Reeder interessierten sich für Tanker von 500 000 tdw und mehr. Deshalb war es nicht erstaunlich, daß eine im Auftrage der Bundesregierung durchgeführte Werftenenquete den Werften im Jahre 1972 empfahl, die Kapazitäten entsprechend der Nachfrage auszubauen.

Trotz dieser Empfehlungen und der Auftragsflut an Großtankern wurden glücklicherweise für den überwiegenden Teil der Bauplätze entsprechende Investitionen nicht vorgenommen. Einige Werften wurden deshalb in der Öffentlichkeit wegen fehlender Investitionsbereitschaft kritisiert – Mismanagement war damals die Diagnose.

In den Folgejahren haben die deutschen Werften wegen der geänderten Nachfrage weitreichende Strukturänderungen durchgeführt. Vor allem die Großwerften reduzierten ihre Kapazitäten. Die Zahl der Bauplätze

---

*Werner Fante, 48, Dipl.-Kaufmann, ist Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Deutschen Schiffbauindustrie e. V. in Hamburg.*

wurde um mehr als 25 % abgebaut. Die Zahl der im Handelsschiffsneubau eingesetzten Mitarbeiter wurde um mehr als 40 % reduziert.

Im Jahre 1982 entfielen auf den Handelsschiffsneubau rund 50 % der gesamten Produktion. Schiffsreparaturen und der Bau von Marineschiffen sind bedeutende Aktivitäten im internationalen Vergleich. Auf schiffbaufremde Fertigungen und Schiffbaunebenfertigungen entfallen, einschließlich der Produktion in ausgegliederten Betrieben und Tochtergesellschaften, rd. 25 % der Produktion.

Die sich abzeichnenden zukünftigen Marktentwicklungen machen weitere Anpassungen erforderlich. Entsprechende Maßnahmen wurden bereits beschlossen oder sind in der Diskussion. Solche Maßnahmen sind nicht zu umgehen. Eine Anpassung an unfaire Wettbewerbsbedingungen und Wettbewerbsverfälschungen auf dem Weltschiffbaumarkt ist dagegen mit privatwirtschaftlichen Mitteln nicht möglich. Derartige Anpassungen würden den unwiederbringlichen Verlust von Schiffbautechnologie in der Bundesrepublik Deutschland und damit von Arbeitsplätzen nicht nur bei den Werften, sondern auch in der Schiffbauzulieferindustrie und in der Forschung und Entwicklung bedeuten.

### **Zunehmende Wettbewerbsverfälschungen**

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium stellte Ende 1978 in einem Memorandum fest, daß „der Staat in der marktwirtschaftlichen Ordnung die Aufgabe (hat), Marktergebnisse dort zu korrigieren, wo der Markt nur unvollkommen funktioniert“. Und in anderem Zusammenhang heißt es: „Manche Probleme haben sich deshalb zugespitzt, weil konsequent marktwirtschaftliche Lösungen verhindert. . . wurden.“

Mitte der 60er Jahre war die erfreuliche Tatsache festzustellen, daß deutsche Werften rd. 50 % der Weltproduktion an Containerschiffen erstellten. Diese modernen Schiffe wurden u. a. auch nach Neuseeland und Australien geliefert. Andererseits wurde die Einfuhr von Fleisch aus Neuseeland und Australien, das mit den neu entwickelten Schiffen schnell und preiswert nach Europa befördert werden konnte, weiterhin mengenmäßig beschränkt und mit hohen Einfuhrzöllen belegt. Da sich die Marktkräfte nicht entwickeln konnten, blieb nicht nur die Einfuhr von preisgünstigem Fleisch aus, auch Containerschiffe wurde in den folgenden Jahren von deutschen Werften für neuseeländische und australische Reeder nicht mehr gebaut.

Dieses Beispiel steht für viele der mangelnden Entwicklung einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Ebenso

wurden die Marktkräfte aber durch staatliche Subventionen und ähnliche Maßnahmen für den Schiffbau außer Kraft gesetzt.

Ab Mitte der 50er Jahre wurde der Leistungswettbewerb durch einen staatlichen Konditionenwettbewerb gestört. Am Anfang dieser Entwicklung ermöglichte Frankreich in Einzelfällen, die im besonderen nationalen Interesse lagen, langfristige Schiffbaukredite mit staatlichen Mitteln. Ab 1954 stellte die japanische Regierung für Exportaufträge generell langfristige Schiffbaukredite zur Verfügung. Zeitweise entfielen bis zu 90 % der Kredite der japanischen Export-Import-Bank auf Schiffskredite, während Schiffsexporte weniger als 10 % der Gesamtexporte ausmachten. Das Niedriglohmland Japan steigerte seinen Marktanteil am Weltschiffbau auf rd. 50 %.

Andere Länder stellten ebenfalls langfristige Schiffbaukredite zur Verfügung. Das Kreditwettrennen führte Anfang der 60er Jahre zu international üblichen Zinssätzen für Schiffbaukredite von 5 % im Vergleich zu Marktzinsen in den meisten europäischen Ländern von 6 bis 7 % und in Japan von mehr als 10 %.

### **Beschleunigter Subventionswettlauf**

In den 60er Jahren wurden in mehreren Ländern Baukostensubventionen eingeführt oder bestehende Maßnahmen erhöht. Dies geschah auch in Ländern der EWG, obwohl die Römischen Verträge von 1954 ein generelles Subventionsverbot vorsehen.

In den letzten Jahren hat der zunehmende Wettbewerbsdruck zu einem beschleunigten Subventionswettlauf im Weltschiffbau geführt. Direkte Baukostensubventionen betragen im Jahre 1981 in Großbritannien 23,1 %, in Frankreich 22,6 %, in Italien 22,7 % und in den Niederlanden 16,4 %. In der Bundesrepublik war in den Jahren 1979 bis 1981 ein Auftragshilfenprogramm beschlossen worden, wonach im Jahre 1981 Neubauhilfen von durchschnittlich 6,6 % gewährt wurden. Nach Auslaufen des Auftragshilfenprogramms fällt der Vergleich mit dem Ausland noch stärker zu Ungunsten der deutschen Werften aus.

Die genannten Zahlen betreffen lediglich direkte Baukostensubventionen. Weitere Maßnahmen sind nationale Reederhilfen, Verlustübernahmen für verstaatlichte Werften und Zinsverbilligungen für langfristige Schiffbaukredite. Unter Berücksichtigung dieser Subventionen kommt man in einzelnen Ländern zu Gesamtsubventionen von über 50 %, bezogen auf die am Markt erzielbaren Preise.

Das Auftragshilfenprogramm für die deutschen Werften war ausdrücklich auf die Förderung technisch hö-

herwertiger Schiffe beschränkt. Die Förderung von großen Tankern und Massengutschiffen war ausgeschlossen. Der Großschiffbau wurde in der Bundesrepublik also keineswegs weiter subventioniert.

Den deutschen Werften wurden seit 1960 auch keineswegs Subventionen in Höhe von 12 Mrd. DM gewährt. Erstmals wurden im Jahre 1962 zinsgünstige Kredite für den Exportschiffbau zur Verfügung gestellt. Die Zahl von 12 Mrd. DM ist in einem Schreiben des Bremer Bürgermeister, Hans Koschnick, vom 5. Juli 1982 enthalten. Sie stellt die Summe aus Zuschüssen, Krediten und Bürgschaften für den Schiffbau dar. Außerdem sind in der Aufrechnung z. B. 2,8 Mrd. DM an Förderungsmaßnahmen für die deutsche Seeschifffahrt enthalten, zu denen der Bürgermeister anmerkt, daß diese Mittel zum allergrößten Teil – und eben nicht in vollem Umfang – Aufträgen bei deutschen Werften zugute kamen. Darüber hinaus beziehen sich die Angaben auch auf zukünftige Förderungsmaßnahmen für Ablieferungen in den Jahren 1984 bis 1986. Sie umfassen den Zeitraum von 1962 bis 1986, also 25 Jahre.

### **Internationale Verhandlungen**

Der zunehmende Konditionenwettbewerb und die vermehrten staatlichen Subventionen führten ab 1962 zu Verhandlungen in der OECD, der wirtschaftspolitischen Klammer zwischen den USA, den westeuropäischen Industrieländern und Japan. Im Jahre 1969 wurde ein Exportkreditabkommen für Schiffe beschlossen, das Mindestkonditionen vorsieht, die mit staatlicher Hilfe nicht unterschritten werden dürfen. Das Abkommen stellt eine Harmonisierung der Kreditbedingungen dar, ohne gleichzeitig die unterschiedlichen Zinsverbilligungen und damit die staatlichen Subventionen der Höhe nach zu begrenzen. Die Wirksamkeit des Abkommens wird dadurch geschmälert, daß nicht alle hauptsächlichen Schiffbauländer diesem Abkommen beigetreten sind. Spanien hat das Abkommen im Jahre 1979 aufgekündigt. Korea unterliegt dem Abkommen nicht, da das Land nicht Mitglied der OECD ist.

Im Jahre 1972 vereinbarten die OECD-Mitgliedsländer ein allgemeines Abkommen über den stufenweisen Abbau von Wettbewerbsverfälschungen. Darin verpflichteten sie sich, Beihilfen bis Ende 1975 abzubauen. Später wurde die Frist auf Ende 1978 verlängert. Im Zuge der Schiffbaukrise wurde das Abkommen jedoch nicht eingehalten und zunehmend wirkungslos. Immer mehr Länder führten neue Förderungsmaßnahmen für den Schiffbau ein. Anfang 1983 wurde ein neues Abkommen über den Abbau von Beihilfen in der OECD vereinbart. Allerdings enthält dieses Abkommen für die Realisierung der Ziele keine Zeitvorgabe mehr. Außer-

dem ist der neue Text weniger konkret gefaßt als das Übereinkommen aus dem Jahre 1972.

In der Europäischen Gemeinschaft wurde die seit April 1981 bestehende 5. EG-Beihilfen-Richtlinie für den Schiffbau bis Ende 1984 verlängert. Beihilfen sind wie bisher als Krisenmaßnahmen erlaubt. Eine eindeutige Höchstbegrenzung staatlicher Beihilfen und die Einbeziehung staatlicher Verlustübernahmen für verstaatlichte Werften konnten nach wie vor nicht vereinbart werden.

### **Wettkampf der Systeme**

Die sehr begrenzten Erfolge internationaler Verhandlungen haben vor allem eine Ursache, nämlich unterschiedliche wirtschaftspolitische Zielvorstellungen, die bisher nicht auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden konnten. Dabei geht es nicht so sehr um kontroverse Ordnungsvorstellungen zwischen marktwirtschaftlichen und zentral gelenkten Wirtschaftssystemen. Vielmehr handelt es sich um unterschiedliche Vorstellungen zwischen Staaten mit marktwirtschaftlichen Ordnungssystemen – und hier insbesondere um divergierende Auffassungen über die Notwendigkeit staatlicher Interventionen.

Die folgende Übersicht zeigt das Gewicht des Schiffbaus in Ländern mit unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen.

Die Veränderungen der Marktanteile können sicher nicht monokausal erklärt werden. Hierfür sind z. B. auch unterschiedliche Gestehungskosten zwischen Hoch- und Niedriglohnländern entscheidend. Die Übersicht soll vielmehr dazu dienen, das Gewicht des Schiffbaus in Ländern mit unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen zu verdeutlichen.

Von den hauptsächlichen Schiffbauländern haben Länder mit einem Weltmarktanteil von 12,4 % marktwirtschaftliche Systeme und überwiegend privatwirtschaftliche Werften. Die Bundesrepublik Deutschland, Finnland und Norwegen gewähren im internationalen Vergleich relativ geringe Subventionen. In den Niederlanden werden Subventionen in beträchtlichem Umfang gewährt, zeitweise deckte der Staat einen Teil der Verluste ab. Dänemark stützt die Produktion für nationale Reeder durch außergewöhnlich zinsgünstige Kredite mit einem hohen Subventionswert. Die USA fördern ebenfalls den Bau von Schiffen für nationale Reeder; die Subventionen betragen zeitweise 50 % der Baukosten.

Diese Länder, mit Ausnahme der USA, die sich an den Schiffbaugesprächen in der OECD nicht beteiligen, treten überwiegend für eine Verminderung staatlicher Interventionen und den Abbau von Subventionen ein.

**Wirtschaftsordnungen der  
hauptsächlichen Schiffbauländer**

	Anteil am Weltschiffbau		Anteil am Welthandel	
	1972	1982	1970	1980
– Marktwirtschaftliche Systeme –				
1. Privatwirtschaftliche Unternehmen				
1.1. Verkehrswirtschaftliche Wirtschaftsplanung				
Dänemark	3,6	2,6	1,2	0,9
Bundesrepublik Deutschland	5,2	3,5	10,0	9,4
Niederlande	2,8	1,3	3,9	3,7
Finnland	0,8	1,6	0,8	0,7
Norwegen	3,1	2,1	1,0	0,9
USA	1,8	1,3	12,8	11,7
	17,3	12,4	29,7	27,3
1.2. Indikative Wirtschaftsplanung				
Frankreich	3,8	1,7	5,7	6,1
Brasilien	0,8	3,0	0,9	1,1
Südkorea	0,1	8,4	0,4	1,0
Japan	48,1	49,2	5,9	6,7
	52,8	62,3	12,9	14,9
2. Staatliche Wertten				
Italien	3,4	1,1	4,4	4,4
Schweden	7,6	1,7	2,1	1,6
Spanien	4,0	3,4	1,1	1,4
Vereinigtes Königreich	4,5	2,6	6,4	5,8
	19,5	8,8	14,0	13,2
– Staatshandelsländer –				
DDR	1,1	1,4	1,5	0,8
Polen	2,0	1,7	1,1	0,9
UdSSR	1,4	1,9	3,8	3,6
Jugoslawien	2,5	1,9	0,7	0,7
	7,1	6,9	7,1	6,0

Frankreich, Brasilien, Südkorea und Japan steuern den Schiffbau über indikative Wirtschaftspläne, in Frankreich allgemein unter dem Namen Planification bekannt. Im Rahmen dieser Systeme gibt der Staat Empfehlungen über Richtung und Umfang von Investitionen, setzt Produktionsziele und gewährt in der Regel Kredite, steuerliche Vergünstigungen oder auch direkte Subventionen, um diese Ziele zu erreichen. Der Staat bemüht sich auch um kohärente Pläne vor- und nachgelagerter Industriezweige, z. B. in Frankreich durch Ladungslenkende Maßnahmen, in Japan durch nationale Schiffbauprogramme, in Korea durch Zielvorgaben für den Ausbau der Werften und für den Aufbau einer Schiffbauzulieferindustrie.

Diese Länder treten in internationalen Verhandlungen Bestrebungen zum Abbau von staatlichen Interven-

tionen überwiegend entgegen. Ihre eigenen Verhandlungsziele richten sich vielmehr darauf, allenfalls Regeln über die Durchführung staatlicher Interventionen zu vereinbaren. Korea hat bisher eine Beteiligung an internationalen Gesprächen über eine Begrenzung des staatlichen Einflusses im Schiffbau abgelehnt.

In Italien, Schweden, Spanien und Großbritannien ist der Schiffbau ganz überwiegend verstaatlicht worden. In diesen Ländern werden die vergleichsweise höchsten Baukostensubventionen gezahlt. Zusätzlich decken diese Staaten von Zeit zu Zeit hohe Verluste der verstaatlichten Werften ab.

Diese Länder sind in internationalen Verhandlungen häufig für die Weiterführung und Erhaltung von Subventionen eingetreten. Schweden z. B. hat im Jahre 1976, als staatliche Interventionen im Weltschiffbau erheblich eingeschränkt worden waren, einen neuen Subventionswettbewerb dadurch ausgelöst, daß es den Bau von Schiffen auf Lager staatlich förderte.

Die Staatshandelsländer sind nicht Mitglied der OECD und der EG und somit an den oben genannten Verhandlungen nicht beteiligt.

**Was ist zu tun?**

In erster Linie ist eine höhere politische Priorität für die Verhandlungen wünschenswert. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß in bilateralen Gesprächen auf Ministerebene oder z. B. in Gesprächen der EG-Kommission mit Drittländern häufig lediglich auf laufende Verhandlungen verwiesen wird. Auch von den zahlreichen Wirtschaftsgipfeln und entsprechenden Ministerrunden sind neue Initiativen für festgefahrene Verhandlungen nicht ausgegangen.

In dieser Situation sollte man sich in der Bundesrepublik auf die oben genannten Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium besinnen, wonach der Staat die Aufgabe hat, Marktergebnisse dort zu korrigieren, wo der Markt nur unvollkommen funktioniert.

Solange wirksame internationale Vereinbarungen nicht möglich sind, kann eine nationale Schiffbaupolitik auf Gegenmaßnahmen nicht verzichten. Hierbei geht es konkret um die Gleichstellung im internationalen Konditionenwettbewerb für Schiffbaukredite und zumindest um einen teilweisen Ausgleich der hohen Subventionen und Interventionen in anderen Ländern. Ein Verzicht auf solche Gegenmaßnahmen kann mit privatwirtschaftlichen Mitteln nicht aufgefangen werden und müßte bedeuten, daß die deutschen Werften gezwungen sind, im internationalen Wettbewerb die Segel zu streichen.