mers zu verstärken. Dies wäre nach Ansicht des Ausschusses nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Einbeziehung neuer Sektoren in die Richtlinie äußerst nützlich.

3. Schließlich will der Ausschuß noch einmal auf seinen Vorschlag (1) aufmerksam machen, ein System zur Abordnung von Personal, zum Beispiel von höheren Beamten der Beschaffungs- und Revisionsabteilungen, durch die einzelstaatlichen Behörden für die Arbeit in dem neuen Dienst Öffentliches Auftragswesen und zur Pflege der Verbindungen mit den Kollegen in den Mitgliedstaaten zu schaffen. Das derzeitige Personal der Kommission ist ganz einfach nicht in der Lage, die für eine wirkungsvolle Anwendung der Richtlinie notwendigen Aufgaben zu übernehmen. Da es sicher Schwierigkeiten aufwerfen wird, einfach zusätzliches Personal über den EG-Haushalt einzustellen, müssen andere Lösungen für dieses Problem, wie zum Beispiel die vorgenannte, ins Auge gefaßt werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. *Artikel 4*

Der Ausschuß fordert die Streichung von Absatz 2 Buchstabe b) des neuen Artikels 6, in dem es heißt, daß Lieferaufträge freihändig vergeben werden können, „wenn es sich um Gegenstände handelt, die nur zum Zweck von Forschungen, Versuchen, Untersuchungen oder Verbesserungen hergestellt werden", weil sonst dem Mißbrauch und der Umgehung von Buchstabe und Geist dieses Artikels – das heißt daß Aufträge nur unter ganz bestimmten Umständen freihändig vergeben werden können – Tür und Tor geöffnet würde.

4.2. *Artikel 5*

Der Ausschuß ersucht die Kommission, im Text ganz klar zum Ausdruck zu bringen, daß die den Vergabestellen vorgegebene Reihenfolge von Bezugspunkten für den Fall, daß keine europäischen Normen oder Harmonisierungsdokumente vorhanden sind, verpflichtend und nicht fakultativ ist. Außerdem schlägt er vor, Ziffer 4 „andere Normen" durch die Formulierung „unter Berücksichtigung der jeweiligen klimatischen Verhältnisse" zu ergänzen.

4.3. *Artikel 12*

Der Ausschuß unterstützt die Bemühungen der Kommission, von den Mitgliedstaaten aussagekräftige und verläßliche statistische Angaben zu erhalten, vertritt aber gleichwohl die Auffassung, daß die Kommission unter dem Buchstaben a) präzisieren sollte, welche öffentlichen Auftraggeber zu den einschlägigen Angaben verpflichet sind und daß diese lediglich die gesamte Anzahl und den Gesamtwert der Aufträge über oder unter dem Schwellenwert betreffen.

(1) ABl. Nr. C 189 vom 28. 7. 1986, S. 16.

Geschehen zu Brüssel am 16. Dezember 1986.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Alfons MARGOT

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Beihilfen für den Schiffbau" (1)

(87/C 68/07)

Der Rat beschloß am 13. Oktober 1986, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Beihilfen für den Schiffbau."

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 3. Dezember 1986 an. Berichterstatter war Herr Arena.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 242. Plenartagung (Sitzung vom 16. Dezember 1986) mit 88 gegen 15 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

Einleitung

1. Der Richtlinienentwurf über Beihilfen für den Schiffbau schließt sich an die „Leitlinien für die künftige Beihilfenstrategie zugunsten des Schiffbaus" an, zu denen der Ausschuß seinerzeit nicht offiziell konsultiert wurde. Dies hat innerhalb des Ausschusses größte Überraschung ausgelöst. Die in diesen Dokumenten enthaltenen Vorschläge wecken nämlich beträchtliche Besorgnisse hinsichtlich der Zukunft

(1) ABl. Nr. C 281 vom 7. 11. 1986, S. 4.

der europäischen Schiffbauindustrie und der Beschäftigung in diesem Sektor.

1.1. Bedauerlicherweise ist festzustellen, daß die Kommission die Stellungnahme des Ausschusses vom 23. April 1986 zu den „Leitlinien für eine gemeinschaftliche Politik im Schiffbau" (ABl. Nr. C 189 vom 28. 7. 1986) nicht im mindesten berücksichtigt hat. Die wichtigsten Punkte dieser Stellungnahme, die im übrigen die weitgehende Zustimmung der unmittelbar betroffenen Kreise fand, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

— Notwendigkeit der Festlegung eines Kapazitätsminimums für den Schiffbau aus wirtschaftlichen und strategischen Gründen;

— Durchführung — auch im Wege von Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene — einer entschlossenen Politik zur Rettung der Produktionskapazitäten des Schiffbaus, um dem oftmals verzerrten internationalen Wettbewerb begegnen zu können;

— Orientierung der Richtlinie „für die Jahre nach 1986" an den Zielen einer solchen Politik, um einen Sektor wiederzubeleben, der allzulange von einer Produktionskrise geschüttelt wurde, die sich auch zu einer Personal- und Qualifikationskrise auszuwachsen droht.

1.2. Der Ausschuß bekräftigt die Gültigkeit der vorgenannten Stellungnahme und gibt der Hoffnung Ausdruck, daß seiner jetzigen Stellungnahme ein besseres Schicksal beschieden sein wird. Er legt im folgenden die Gründe dar, aus denen er dem Richtlinienvorschlag nicht zustimmen kann.

Bemerkungen des Ausschusses

2. Anstatt ein Beihilfesystem vorzusehen, das auf die Rettung einer Schiffbauindustrie abgestellt ist, die entsprechend den in der jüngsten Stellungnahme des Ausschusses vom 23. April 1986 aufgeführten Gründen und Vorschlägen dimensioniert und unstrukturiert wird (auch der Europäische Schiffbauverband hat übrigens eine ähnliche Auffassung vertreten), wird die Beihilfepolitik in der Richtlinie gleichzeitig als Voraussetzung und Instrument für eine sektorale Politik konzipiert, deren Auswirkungen und Ergebnisse anscheinend nicht gründlich genug untersucht wurden.

2.1. Im Richtlinienvorschlag wird davon ausgegangen, daß „restriktivere und gezieltere" Beihilfen — in Form der Festsetzung einer gemeinsamen, allumfassenden Höchstgrenze auf verringertem Niveau — eine geeignete Lösung sein können, um gleichzeitig das Ziel einer gesunden und wettbewerbsfähigen europäischen Werftindustrie und der Sicherung eines freien innergemeinschaftlichen Wettbewerbs zu erreichen.

2.2. Ein solcher Ansatz erscheint dem Ausschuß zumindest allzu vereinfachend; er wird sich vor allem nachteilig auf einen großen Teil der Schiffbauindustrie in der Gemeinschaft auswirken, es sei denn, die fragliche Höchstgrenze wird so hoch angesetzt, daß dadurch für die Werften in der Gemeinschaft eine ausreichende Unterstützung sichergestellt wird, die es ihnen ermöglicht, im Wettbewerb gegen den Fernen Osten zu bestehen. Nach Auffassung des Ausschusses muß die Höchstgrenze zumindest vorläufig, bis weitere Untersuchungen vorliegen, mindestens auf 35 % festgelegt werden.

2.3. Ganz allgemein stellt sich — gerade wegen des Fehlens eines industriepolitischen Konzepts, wie es korrekterweise vor der Festlegung eines Beihilfesystems aufgestellt werden müßte — die Frage, auf welchen Kriterien die Beurteilung der regionalen und sozialen Auswirkungen — auch hinsichtlich des Zulieferbereichs — der neuen Strategie fußt; die Frage erübrigt sich allerdings, wenn diese Strategie einfach nur auf den Abbau der Produktionskapazitäten und der Arbeitsplätze ausgerichtet ist, um die heutige finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten in entsprechendem Umfang zu verringern.

2.4. In der Stellungnahme vom April dieses Jahres wurden die Gründe dargelegt, warum eine Verringerung der Kapazitäten nicht gleichbedeutend ist mit einer Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Schiffbauindustrie, wobei darauf hingewiesen wurde, daß jedweder sektorale Sanierungsplan, der keine angemessene Nutzung der Produktionskapazitäten vorsieht, fehlschlagen muß. Mit anderen Worten, es gilt, die Spirale Kapazitätsabbau – Produktionsabbau zu unterbrechen, die die europäische Werftindustrie im internationalen Kontext bereits in eine völlig zweitrangige Position gedrängt hat.

2.5. Bei der im Richtlinienvorschlag implizit enthaltenen Beurteilung der Marktentwicklung wurde anscheinend jedwede Möglichkeit einer Steigerung der Nachfrage für die nächsten zehn Jahre ausgeschlossen. Diese Beurteilung steht jedoch im Widerspruch zu den noch unlängst bekräftigten Vorausschätzungen derjenigen Instanzen, welche als die in Schiffbaufragen qualifiziertesten zu betrachten sind (AWES und SAJ) (s. Tabelle Nr. 2 der Stellungnahme vom 23. April).

2.6. Die Bedeutung vorausschätzender Studien soll zwar nicht überbewertet werden, doch erscheint es beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht gerechtfertigt, von den genannten Schätzungen abzugehen, denen zufolge die Jahre 1986 und 1987 die beiden akutesten Krisenjahre sein sollen und in den früheren 90er Jahren unabhängig von einem weiteren umfangreichen Kapazitätsabbau eine Wiederherstellung des Weltmarktgleichgewichts zu erwarten ist.

2.7. Hinsichtlich des letzten Punktes sollten die Gemeinschaftsinstanzen mit der notwendigen Entschlossenheit Maßnahmen gegenüber Japan (wo im übrigen wichtige Beschlüsse über den Umfang der Schiffbauindustrie dieses Landes bevorzustehen scheinen) und Südkorea (das seinen Marktanteil seit 1975 erheblich vergrößert hat) ergreifen.

2.7.1. Auf jeden Fall ist es äußerst unklug anzunehmen, daß eine Verringerung der Beihilfen und Produktionskapazitäten in Europa die Verhandlungsposition der Europäischen Gemeinschaft gegenüber diesen beiden Ländern stärken würde. Europa hat seine Glaubwürdigkeit nämlich bereits durch entsprechende Maßnahmen in den letzten zehn Jahren unter Beweis gestellt, das heißt durch den Abbau von

mindestens 120 000 Arbeitsplätzen (– 60 %) und durch eine Verringerung der Produktionskapazität um über 55 %. Im gleichen Umfang dürfte die Zulieferindustrie geschrumpft sein, das heißt die Gesamtheit der unzähligen Lieferfirmen für das Material und die Dienstleistungen, deren Kosten über die Hälfte des Schiffspreises ausmachen. Im übrigen sind die Auswirkungen, die ein so bedeutendes Phänomen auf regionaler und sozialer Ebene zeitigen muß, offenkundig.

2.7.2. Wenn die Gemeinschaft Japan und Südkorea die Gewißheit bietet, daß sie die zur Zeit vorgeschlagene Beihilfepolitik praktizieren wird, so brauchen diese Länder nur ihre gegenwärtigen Preise beizubehalten und ihr Produktionspotential nicht wesentlich einzuschränken (im wesentlichen also eine „wait and see"-Politik zu betreiben), um eine selbstverschuldete, weitgehende Verdrängung Europas aus dem Schiffmarkt zu erreichen, denn auf die technologisch fortschrittlichsten Bereiche des Schiffbaus, in denen der Wettbewerbsabstand kleiner wäre, würde ein selbst für eine spürbar reduzierte europäische Werftindustrie zu geringes Produktionsvolumen entfallen.

2.8. Es besteht dann die Gefahr, daß die nationalen Schiffbauindustrien (deren weltweites „Gewicht" zwischen weniger als 1 % [Belgien] und 5 — 6 % [Bundesrepublik] Deutschland liegt) in Ermangelung einer breiter angelegten Beihilfe- und innergemeinschaftlichen Kooperationspolitik aufgrund ihrer zur Zeit extrem niedrigen Auslastung und der Unmöglichkeit, neue Aufträge einzuholen, binnen kurzer Zeit in den Bankrott getrieben werden.

2.8.1. Das Ziel der Richtlinie sollte nicht nur darin bestehen, eine solche Entwicklung zu verhindern, sondern auch und gerade darin, die Notwendigkeit der Erhaltung einer gesunden und wettbewerbsfähigen Schiffbauindustrie innerhalb der Gemeinschaft zu verdeutlichen, deren Produktionsumfang dem Umfang des gemeinschaftlichen Seehandels entsprechen und seiner wirtschaftlichen, sozialen und strategischen Bedeutung Rechnung tragen müßte.

2.9. Was das weitere, begrüßenswerte Ziel des Richtlinienvorschlags betrifft, das heißt die Entwicklung des gemeinsamen Schiffbaumarktes, so ist auch zu berücksichtigen, daß der Schiffbaumarkt von seiner Struktur her ein Weltmarkt ist. Es besteht deshalb ohne Beihilfen die Gefahr, daß jede Bestellung, die einer europäischen Werft entgeht, nicht einer anderen Gemeinschaftswerft zugute kommt, sondern der Schiffbauindustrie eines Drittlandes.

3. Die Festsetzung einer gemeinsamen Höchstgrenze, die sämtliche Hilfemaßnahmen zugunsten der Werften und der Reeder für den Bau und den Umbau von Schiffen umfaßt, bringt verschiedene erhebliche Nachteile mit sich.

3.1. Ein Beihilfeplafond, der jedwede „Durchführungsflexibilität" ausschließt, wäre durchaus begründet, sofern zumindest Aussichten auf eine rasche Angleichung eines Großteils der Werften an die optimalen Bedingungen der sogenannten wettbewerbsfähigsten Werft bestünden. Objektive Unterschiede (in puncto Finanzierungskosten, Soziallasten, Stand des Umstrukturierungsprozesses, regionaler Standort usw.) können jedoch längere Zeiträume zur Senkung der Kosten und zur Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit bedingen. Aus diesen Gründen müßte die betreffende Höchstgrenze anfänglich hoch genug sein, damit genügend Aufträge hereingeholt werden können; sie sollte dann in angemessenen Zeitabständen unter Berücksichtigung der Marktentwicklung überprüft werden. Der „Degressivitätsgrad" der Beihilfen wird vor allem von den Marktbedingungen abhängen, die stark vom Verhalten Japans und Südkoreas beeinflußt werden.

3.2. Ebenso problematisch erscheint das Kriterium, das für die Festsetzung der Beihilfehöchstgrenze maßgeblich sein soll und das ausschließlich auf jene Schiffstypen abstellt (das heißt seitens der Kommission auf den hochtechnologischen Schiffbau), bei denen der Nachteil der wettbewerbsfähigsten europäischen Werften gegenüber den wichtigsten internationalen Konkurrenten am geringsten wäre.

3.3. In diesem Zusammenhang sei bemerkt, daß die einzigen Produktionsbereiche, die heutzutage echte Spitzentechnologie aufweisen, den militärischen Bereich, die Passagierschiffahrt, einige Offshore-Vorhaben und, jedoch nur in gewissem Maße, Gas- und Chemikalientanker betreffen. Dieser Markt (der „militärische" Teil kann an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden) ist jedoch objektiv zu klein, um darauf das Schicksal der europäischen Schiffbauindustrie zu gründen. Ferner spielen gerade in diesen Produktionsbereichen solche Bauteile eine maßgebliche Rolle, die die Werft von außen bezieht. Dies verdeutlicht erneut, wie wichtig es ist, eine Zulieferindustrie von angemessener Größenordnung und entsprechender Spezialisierung zu erhalten. Das ist im übrigen eine der Stärken der japanischen Werftindustrie, die im Schiffbau von jeher einen wichtigen (zudem von Zöllen befreiten) Träger des Exports einer ganzen Palette von Erzeugnissen (elektronische Geräte, Pumpen, Schiffszubehör, Motore usw.) mit höherer Wertschöpfung sieht.

3.3.1. Schließlich darf man auch die schnelle Entwicklung bei bestimmten Schiffsarten nicht übersehen, die aufgrund des problemlosen Technologietransfers rasch zur Domäne sogenannter weniger fortschrittlicher Werften werden könnten (man denke nur an die Container-Schiffe).

3.3.2. Auch im Rahmen einer Spezialisierung in Richtung auf Produktionsbereiche mit höherem Wertschöpfungsanteil wäre es ein schwerer Fehler, gänzlich den Bau jener Schiffstypen (Massengutschiffe, Tanker, ein erheblicher Teil des „allgemeinen Frachtbereichs" usw.) aufzugeben, auf die der Großteil der Weltnachfrage entfällt und bei denen es zu einer plötzlichen und nachhaltigen Belebung des Marktes kommen kann. Außerdem darf die — auch strategisch zu sehende — Funktion nicht unbewertet werden, die diesen Schiffstypen bei der Rohstoffversorgung und, allgemeiner, aufgrund ihrer großen Bedeutung für die Handelsströme von und nach Europa zukommt.

3.4. Die Einbeziehung der Beihilfen an Reeder in die vorgesehene Höchstgrenze (Artikel 3 des Richtlinienvorschlags) weckt ebenfalls erhebliche Besorgnisse. Die äußerst starke „Empfindlichkeit" der Reedertätigkeit — die sich per definitionem in einem offenen Markt abspielt — gegenüber restriktiven Maßnahmen könnte zu Verhaltensweisen führen, die für den europäischen Schiffbau gefährlich wären und das bereits vorhandene Phänomen der Tonnageverringerung

und des hohen Tonnagedurchschnittsalters, das fast sämtliche Flotten der Mitgliedstaaten betrifft, weiter verschärfen würden.

3.4.1. Auf alle Fälle müssen die Auswirkungen, die eine solche Einbeziehung auf die Auftragsvergabe an Werften fernöstlicher Länder (wo heutzutage unter anderen die OECD-Vorschriften systematisch mißachtet werden) und das Führen von Gefälligkeitsflaggen — im Hinblick auf die Wiedererlangung eines größeren Handlungsspielraums – hätte, bei der Bewertung der Maßnahmen schwer ins Gewicht fallen.

4. Zwar soll an dieser Stelle auf weitere und ebenso wichtige Bemerkungen zum Inhalt der Richtlinie (zum Beispiel Ausschluß der Schiffsreparaturtätigkeit von den Betriebsbeihilfen und Investitionsbeihilfen) verzichtet werden, doch sei hervorgehoben, daß jeglicher Hinweis auf zusätzliche Notbeihilfen zur Lösung eines dringenden Problems, mit denen ein Unternehmen von besonderer strategischer oder regionaler Bedeutung konfrontiert sein kann, fehlt.

4.1. Der Ausschuß weißt außerdem nachdrücklich darauf hin, daß die vorgesehenen „Überwachungsverfahren" außerordentlich kompliziert sind. Zwar besteht die Notwendigkeit einer angemessenen Kontrolle durch die Kommission zwecks Sicherstellung der Transparenz des Beihilfesystems, doch deuten diese Verfahren von ihrer Zahl und ihrem Charakter her auf einen Dirigismus der Kommission hin, wie er in keinem anderen vom EWG-Vertrag erfaßten Wirtschaftszweig festgestellt werden kann und der auf jeden Fall eine echte Erschwernis des Unternehmensmanagements bedeuten würde, insbesondere im kritischen Zeitpunkt von Handelsverhandlungen. Man bedenke nur, daß die Kommission das Recht haben soll, innerhalb von 30 Tagen über die Annahme eines Auftrags zu befinden — auch wenn dieser unter Beachtung der Plafondsregelung ausgehandelt wurde —, falls eine Konkurrenz gegenüber einer Werft eines anderen Mitgliedstaates gegeben ist (Artikel 4 Absatz 5). Ferner heißt es (Arikel 4 Absatz 3), daß die Kommission bei der regelmäßigen Überprüfung der Beihilfehöchstgrenze „auch eine etwaige übermäßige Konzentration von Schiffbautätigkeiten in bestimmten Marktsegmenten berücksichtigt, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft".

Geschehen zu Brüssel am 16. Dezember 1986.

5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Der Ausschuß sieht keinen Grund, im Abstand von kaum sechs Monaten eine Stellungnahme abzuändern, die das Ergebnis einer Prüfung der Marktentwicklung, der Entwicklung des Schiffbaus und der europäischen Flotten sowie der Ergebnisse der von der Gemeinschaft seit Beginn der Krise in diesem Sektor verfolgten Politik ist.

5.2. Zu der bereits am Anfang zum Ausdruck gebrachten Enttäuschung über die Nichtberücksichtigung dieser Stellungnahme durch die Kommission gesellen sich nunmehr Besorgnisse, die ein — unter anderem besonders rasch erarbeiteter — Richtlinienvorschlag aufkommen läßt, der keine globale Politik für diesen Sektor — also eine Politik, die sowohl die Probleme der Werftindustrie als auch die des Seeverkehrs berücksichtigt, und auf einem angemessenen Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage basiert — vorsieht.

5.3. Diese Besorgnisse finden eine unmittelbare Bestätigung in den Erwarungen der Kommission hinsichtlich der regionalen und sozialen Auswirkungen der vorgesehenen neuen Beihilfepolitik: Verlust von weiteren 40 000 bis 45 000 Arbeitsplätzen innerhalb der nächsten drei Jahre, was in der Praxis eine weitere Kapazitätshalbierung dieses Sektors bedeuten würde, auf den die Bezeichnung Industriesektor alsdann nur noch schwerlich zuträfe (Dok. KOM(86) 553 endg.).

5.4. Der Umfang des Problems ist so relevant und schwerwiegend, daß — und dies ist eine formelle Forderung — eine Konsultierung des Ausschusses erforderlich erscheint.

5.5. In diesem Sinne ist eine Verländerung der 5. Richtlinie unabdingbar, damit die erforderliche Zeit gewonnen wird, um die Leitlinien für eine realistische sektorale Politik zu vertiefen, die endlich die Voraussetzungen für die Erhaltung und ein einwandfreies Funktionieren dieses unverzichtbaren Industriebereichs schafft, ohne deshalb die Umstrukturierungserfordernisse zu verkennen. Zu diesem Zweck sollten auf Gemeinschaftsebene Kontake zwischen den verschiedenen betroffenen Kreisen (Schiffbauer, Reeder, Gewerkschaften) herbeigeführt werden.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Alfons MARGOT