

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker, Sebastian Marx

"Europäische Champions" - Aufgabe europäischer Industriepolitik?

Fallbeispiel maritime Industrie

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2005/ 01, Februar 2005
SWP Berlin**

Inhalt

1. Die Situation im deutschen Schiffbau	3
2. Für und wider einer aktiven Industriepolitik in der Europäischen Union	8
3. Das Spannungsverhältnis von europäischer Industriepolitik und Wettbewerbspolitik	11
3.1. Eine aktive europäische Industriepolitik.....	11
3.2. Wettbewerbspolitik der EU Kommission	13
4. Das Beispiel der maritimen Industrie	14
4.1. Sonderweg für die Werftenfusion - Der Artikel 296 EG-Vertrag.....	14
4.2. Eine europäische maritime Industriepolitik	15
5. Der Schiffbau als Modellfall europäischer Industriepolitik	17

1. Die Situation im deutschen Schiffbau

Nach zehnjährigen Verhandlungen, die zunächst durch ein Veto der inzwischen insolventen HDW-Muttergesellschaft *Babcock Borsig* verhindert wurde, ist am 7. Oktober 2004 ein neuer norddeutscher Werftengigant entstanden. Dabei fusionieren die Werften des Essener *Thyssen-Krupp*-Konzerns mit der Kieler HDW, die zu einer neuen Gruppe unter der Führung der *Thyssen-Krupp-Marine-Systems AG* zusammengeführt werden. Zuvor hatten sich *Thyssen-Krupp* sowie der HDW Eigner, das amerikanische Investmenthaus *One Equity Partner (OEP)*, auf die Zusammenlegung der Werften *Blohm + Voss* in Hamburg und den *Nordseewerken* in Emden geeinigt.¹ Der neue Werftenverbund wird voraussichtlich 9.300 Mitarbeiter zählen, davon rund 6.500 oder rund ein Drittel der insgesamt etwa 24.500 deutschen Werftarbeiter, und einen Umsatz von 2,2 Mrd. Euro haben. Die Kieler Werft war im Frühjahr 2002 von *OEP* von den beiden Eigentümern *Babcock Borsig* und *TUI* übernommen worden. Von dem Zusammenschluß betroffen sind auch die schwedische Werft *Kockums* und die griechische *Hellenic Shipyards*.

Damit ist nicht nur in der deutschen Werftenindustrie ein neuer Marktführer entstanden, auch aus europäischer Perspektive wird die neue *Thyssen-Krupp-Marine Systems* zu einem der wichtigsten Anbieter von Marineschiffen. Der neue Werftenverbund will sich zunächst auf vier Sparten konzentrieren – den U-Boot-Bau, die Produktion von Marineschiffen, die Herstellung hochwertiger Yachten und das Reparaturgeschäft. Die Konstruktion und die Fertigung von Containerschiffen soll weiter ausgebaut werden. Damit wurden Bedenken der IG Metall und der Arbeitnehmervertreter innerhalb der Begleitkommission zur Fusion der Werften aufgenommen, die vor einer Konzentration der neuen *Thyssen-Krupp-Marine Systems* auf den militärischen Schiffbau gewarnt hatten. Bei einer Einstellung der zivilen Schiffbauparte im neuen Verbund hätte die Abhängigkeit von staatlichen Aufträgen weiter zugenommen, mit den Folgen einer schwankenden Auslastung der Werften und noch tieferen Einschnitten bei den Beschäftigtenzahlen.²

Die Fusion wird ohnehin zu einer weiteren Verringerung der Beschäftigtenzahlen in der deutschen Werftenindustrie führen, der neue Unternehmensvorstand hat bereits den Abbau von 800 von Arbeitsplätzen angekündigt.

Insgesamt durchläuft der Werftensektor seit nunmehr rund 20 Jahren eine tiefgehende strukturelle Umbruchphase. Im Bereich des Schiffbaus haben in der Vergangenheit staatliche Interventionen und Beihilfen im Unterschied zu

1 Zur Vorgeschichte des OEP-Engagements vgl. Diana Dinkelacker, Markus Frenzel, Joachim Rohde, *The US Armaments Industry goes Europe? Der Fall der Howaldtswerke Deutsche Werft AG*, SWP-Aktuell 31, August 2002.

2 Vgl. Thorsten Ludwig, Jochen Tholen, *Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau*. Ergebnisse der 13. Betriebsrätebefragung im September 2004, Institut für Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.

anderen Sektoren eine hohe Bedeutung gehabt.³ Zwischen 1993 und 1995 flossen staatliche Umstrukturierungsbeihilfen von mehreren Milliarden DM vor allem in die ostdeutschen Werften⁴, die zwar einerseits dafür gesorgt haben, daß sich ein Wandel zu international anerkannten High-Tech-Betrieben vollzogen hat.⁵ Andererseits sind von den 300.000 Mitarbeitern vor der Wende nur noch knapp 5.000 Beschäftigte übrig geblieben. Als Kompensation für die Staatssubventionen und zum Schutz anderer Werftenstandorte in der EU, hatte die Kommission 1995 eine Produktionsobergrenze von 372.000 gewichteten Brutto-Registertonnen (gBRt) für die Nordost-Schiffbau bis 2005 verhängt. Bereits im Oktober 2004 hat die Kommission nun beschlossen, daß die Einhaltung der Produktionsobergrenze nicht mehr erforderlich sei. Zugleich forderte sie allerdings eine verbotene staatliche Beihilfe in Höhe von 13,3 Mio. € von der Kvaerner Warnow Werft zurück.

Die momentane wirtschaftliche Situation des deutschen Schiffbaus wird nach dieser Konsolidierungsphase als insgesamt gut eingestuft. Dafür sorgt in erster Linie ein weltweiter Nachfragetrend bei der Welthandelsflotte. Seit 2002 liegen die Zuwachsraten an Schiffsneubauten von deutschen Werften über dem europäischen Durchschnitt. Die Neubaunachfrage stieg insbesondere bei Containerschiffen, die durch die Schutzmaßnahmen der EU gegen die Dumpingpreise koreanischer Anbieter wieder an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben. Die deutschen Werften erzielten im Jahr 2003 einen Jahresumsatz bei Neubauten, Umbauten und Reparaturen von 4,3 Mrd. €, wobei rund 60%, also 2,5 Mrd. €, auf das Exportgeschäft entfielen.⁶

Entwicklung und Situation im deutschen Schiffbau⁷				
	2000	2001	2002	2003
Umsatz (in Mio. €)		4.742	5.223	4.304
Zahl der Beschäftigten (zum Jahresende)	25.939	26.939	24.329	23.807
Ablieferungen von Handelsschiffneubaute n (ab 100 BRZ) (Anzahl/gt)	63 / 976.078	53 / 1.106.958	68 / 1.282.634	62 / 997.989
Auftragsbestände der deutschen Werften zum Jahresende (in Mio €)	20.820,9	7.832,4	5.510,9	5.866,7

3 Vgl. U. Brösse, Industriepolitik, München 1996.

4 Zum Umbau der ostdeutschen Werften im Zuge der deutschen Einheit vgl. die Fallstudie von D. Günther, Der Schiffbau in den neuen Bundesländern – ein Industriezweig vor der Havarie?, in: B. Lippert/ D. Günther u.a., Die EG und die neuen Bundesländer, Bonn 1993.

5 Vgl. Lloyd's Register- Fairplay 2003.

6 Die Kommission hat im Zeitraum 2000- 2002 jedes Jahr insgesamt rund 715 Mio. Euro an staatlichen Beihilfen für den Seeverkehr für die europäischen Staaten bewilligt, was deutlich mehr ist als in anderen Verkehrssektoren (Luftverkehr: 155,2 Mio. Euro / Straßenverkehr und kombinierter Verkehr: 92,5 Mio. Euro); vgl. KOM (2004) 256 endg., vom 20.04.2004.

7 Flottenkommando, Jahresbericht 2004. Fakten und Zahlen der maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, August 2004

Die deutschen Werften gehören heute zu den modernsten und effizientesten Fertigungsstätten in Europa. Dabei kommt dem deutschen Schiffbau eine besondere arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu, da es in Deutschland ein großes Netz an Zulieferbetrieben für den Weltmarkt gibt, die an die Werften angebunden sind. Insgesamt beschäftigt die deutsche Schiffsbauindustrie einschließlich Zulieferer und Leiharbeiter rund 100.000 Mitarbeiter. Den größten Teil des Umsatzes machen die Werften und ihre Zulieferer heute im Export. Die deutsche Schiffszulieferindustrie nimmt international eine technologisch führende Rolle ein und konnte daher von der Entwicklung im weltweiten Schiffbau besonders profitieren. Basis dieser Wettbewerbsposition der Zulieferer sind jedoch die ansässigen Werften.

Die Werften hoffen nach der Lockerung der Obergrenze auf einen Produktionsschub von 10-20% in den nächsten Jahren. Insgesamt lag Deutschland beim Bau von Containerschiffen zwischen 1999 und 2003 und einem Weltmarktanteil von 7% auf dem vierten Platz. Der Vergleich mit Fernost zeigt jedoch, daß der deutsche und europäische Sektor noch immer stark unter Druck ist. Gemessen an der Schiffstonnage hatten die EU-Mitgliedsstaaten 2003 einen prozentualen Anteil von etwa 10% der fertiggestellten Schiffe am Weltmarkt. Auch die Volksrepublik China hat die EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2003 erstmals überholt. Jedes zweite Schiff wird zurzeit in Südkorea gebaut und zusammen mit Japan und China lag der Weltmarktanteil fernöstlicher Werften im Jahr 2003 bei rund 85%.

Die Prognosen für die Jahre 2005/06 scheinen insgesamt positiv, was an einer starken Nachfragebelebung beim Handelsschiffbau, besonders beim Containerschiffmarkt, liegt. Dies ist vor allem auf die Auslastung der Werften in Südkorea zurückzuführen, die keine Aufträge mehr annehmen, was die Auftraggeber veranlaßt, auszuweichen. Auch die Bereitstellung von Abwehrhilfen durch die EU, den Bund und die deutschen Küstenländer gegen die südkoreanische Subventionspolitik steigert die momentane Auftragslage.

Die Fusion von HDW und Thyssen Krupp wird als erster Schritt zu einer europäischen Lösung im Bereich des Marineschiffbaus interpretiert. Parallel zu den Werftenfusionen in Deutschland drängte die französische Regierung nach dem Zusammenschluß der beiden Pharmaunternehmen *Aventis* und *Sanofi* und der Rettung des *Alstom*-Konzerns auf eine weitere industriepolitische Lösung - diesmal im Schiffbau.

Nach Plänen der Regierung in Paris möchte man die Staatswerft *Direction des Construction Navales* (DCN) und die Marinesparte des Rüstungsunternehmens *Thales*⁸ fusionieren. An beiden Firmen ist gegenwärtig noch der französische

8 Zurzeit erwirtschaftet der französische Luftfahrt- und Rüstungskonzern *Thales* in Deutschland mit rund 3.800 Mitarbeitern an 25 Standorten einen Jahresumsatz von etwa 500 Mio. Euro. Insgesamt setzt *Thales* mit rund 62.000 Mitarbeitern in mehr als 50 Ländern knapp elf Mrd. Euro um. Zuletzt erhielt das Unternehmen gemeinsam mit der britischen *BAE Systems* einen Großauftrag zur Entwicklung neuer Flugzeugträger für die französische und britische Marine und ist einer der größten europäischen Schiffszulieferkonzerne.

Staat beteiligt; die Privatisierung der DCN wurde allerdings vor kurzem eingeleitet. Im April 2002 haben beide Konzerne beschlossen das Unternehmen *Armaris* zu gründen, das als neue Basis für Exportprogramme, Kooperationsprogramme und nationale Programme genutzt werden soll. Die Unternehmen *DCN* sowie *Thales* sollen unter dem Dach von *Armaris* weiterhin ihre eigenen Einrichtungen und Werften führen. Die Aufträge, welche durch den kommerziellen Arm *Armaris* akquiriert werden können, werden an die beiden Mutterfirmen weitergeleitet. Es ist jedoch geplant eine weitergehende Fusion durchzuführen bei der die beiden Firmen ihre Eigenständigkeit einbüßen würden. Diese neue Gesellschaft würde voraussichtlich 5.000 Mitarbeiter beschäftigen und jährlich 1,5 Mrd. € umsetzen.⁹

Nach Ansicht des französischen Abgeordneten *Jean Lemièrre*, Mitglied der Regierungspartei *UMP*, ist der Zusammenschluß der Werften eine notwendige Voraussetzung für eine weitergehende europäische Allianz. In einem vom französischen Parlament veröffentlichten Bericht hatte *Lemièrre* schon vorab gefordert, daß in einem neu entstehenden europäischen Unternehmen die operative Führung in französischen Händen liegen sollte.¹⁰ Den gleichen Führungsanspruch formuliert auf deutscher Seite auch der Kieler Bundestagsabgeordnete *Hans-Peter Bartels*.¹¹ *Thyssen Krupp* hat jedoch darauf verwiesen, daß nach dem Vorbild der *EADS* in der Luftfahrtindustrie, auch bei diesem Verbund kein Land eine unternehmerische Führung allein inne haben sollte. Bundeskanzler *Schröder* und der französische Staatspräsident *Chirac* haben im Herbst letzten Jahres betont, daß eine Zusammenarbeit der deutschen Werften und den beiden französischen Marineunternehmen willkommen sei. Ihren Aussagen zufolge stünden auch italienische und britische Firmen für weitergehende Zusammenschlüsse bereit.¹²

Im Gegensatz zu den deutschen Schiffbauern wie *Thyssen Krupp*, die in den '90er Jahren harte Einschnitte durchführten, und der *HDW*, die nun mit einer Restrukturierung beginnt, wird der *DCN* vorgeworfen, daß sie mit der Sanierung noch nicht begonnen habe.¹³ Auch die spanischen Werften haben ihren Sanierungsprozeß gerade erst begonnen. Unter den momentanen Voraussetzungen ist eine Fusion oder tiefgreifende Zusammenarbeit deshalb ökonomisch nicht angezeigt.

Bei einer maritimen *EADS* sollte es bislang nur um die Konzentration der europäischen Marinewerften gehen, und damit um eine strategisch wichtige Rüstungsindustrie. Eine Konzentration des europäischen Marineschiffbaus

9 Hierzu das Interview des DCN-Vorsitzenden Jean-Marie Poimbeuf, "Wir sind uns einig, wie eine maritime EADS aussehen soll", in: Handelsblatt vom 26. 7. 2004.

10 Vgl. G. Wüpper/ F. Seidlitz, a.a.O.

11 Vgl. Preuß/ Gassmann/ Hegmann/ Wiesmann, Fusion stärkt deutsche Werften, in: Financial Times Deutschland vom 18.05. 2004.

12 Genannt werden die spanische IZAR und die italienische Fincantieri, die beide vor der deutschen Werftenfusion unter den ersten Fünf der größten europäischen Schiffbauunternehmen zu finden waren.

13 Vgl. F. Seidlitz, Werftenverbund zum jetzigen Zeitpunkt wirtschaftlich zweifelhaft, in: Die Welt vom 28. Juli 2004.

würde dem amerikanischen Vorbild entsprechen. Während es in den USA bei ungefähr gleichem Marktvolumen beispielsweise im U-Boot-Bau nur noch zwei Projektführer und sechs Fertigungsstätten gibt, gibt es in Europa derzeit noch 12 Projektführer und über 20 Betriebsstätten, bei einem Marktvolumen von durchschnittlich zwei bis drei U-Booten pro Jahr. Jean-Marie Poinboeuf, Chef der französischen staatlichen Marinewerft DCN hatte noch im Sommer letzten Jahres gesagt, daß eine maritime EADS sich auf den Bau von Marineschiffen konzentrieren sollte. Er glaube aber nicht, daß Frankreich in nächster Zeit seine U-Boote bei der deutschen HDW einkaufen werde oder auch nur einer Konzentration der U-Boot Fertigung in Deutschland im Rahmen einer maritimen EADS in Deutschland zuzustimmen werde.¹⁴

Nach dem Willen der Politik sollte eine solche *EADS der Meere* somit dem Schutz der europäischen Rüstungsindustrie in einem wichtigen Segment und der Abwehr amerikanischer Interessen dienen. Aus wirtschaftlicher Sicht droht den deutschen Marinewerften, bei den momentanen Einsparungen im Rüstungsbereich und den damit einhergehend sinkenden Aufträgen, bei möglichen Fusionen derzeit eher eine Juniorrolle, wenn es in einem europäischen Werftenverbund mit Betrieben in Frankreich, Italien oder Spanien um Führungsansprüche geht. Im Gegensatz zu Deutschland haben sich Großbritannien, Frankreich und Italien zu einer antizyklischen, kräftigen Auftragsvergabe an ihre Marinewerften entschlossen und setzen damit deutliche nationale industriepolitische Akzente.¹⁵ Dabei wird auch das Konzept verfolgt durch verteilte Fertigung jeweils identische Wiederholungsarbeiten durchzuführen, um die Lerneffekte zu nutzen und somit breite industriepolitische Effekte zu nutzen.¹⁶

Der jüngste Vorstoß des französischen Finanz- und Wirtschaftsministers *Sarkozy zur Schaffung* eines europäischen Werftenverbundes und zur Integration des französischen *Alstom*-Konzerns geht über den bisherigen Ansatz hinaus. Offensichtlich soll dieser Verbund sich nicht nur auf Marineschiffe beschränken, sondern auch den Bau von Zivil- und Kreuzfahrtschiffen umfassen.¹⁷ Die französische Initiative sorgte für deutliche Mißstimmung in der deutschen Bundesregierung, da sie als versteckte Absage an ein deutsch-französisches Gleichgewicht verstanden wurde und als Versuch gewertet wurde, unter französischer Führung dem gemeinsamen Unternehmen die Sanierungslasten der Zivilsparte der französischen DCN aufzubürden.¹⁸

14 Interview mit Jean-Marie Poinboeuf "Wir sind uns einig, wie eine maritime EADS aussehen soll", in Handelsblatt vom 26.7.2004.

15 Vgl. W. Schöttelndreyer, Jahresbericht 2003; Verband für Schiffbau und Meerestechnik e.V.; Hamburg 2004.

16 So haben etwa Frankreich und Italien Neubauprogramme für Fregatten und Trägerschiffe gestartet, die eine ähnliche Technologie und Logistik wie Passagierschiffe aufweisen; vgl. W. Schöttelndreyer, a.a.O.

17 Interview von Nicolas Sarkozy "Ich habe mich auch für Deutschland eingesetzt", in Handelsblatt vom 13.10.2004, S. 5.

18 Der deutsche Wirtschaftsminister Wolfgang Clement sagte daraufhin ein Treffen mit Sarkozy ab. Vgl. A. Göpfert, Nahkampf Clement-Sarkozy, Deutsche Welle vom 18.10.2004.

Damit verschob sich der Kern der Diskussion über eine "maritime EADS" von der rüstungspolitischen Koordination und Konzentration in einem wichtigen strategischen Rüstungssektor auf eine Debatte über die Rolle europäischer Champions und deren aktive Förderung mit Hilfe industriepolitischer Maßnahmen. Gerade den französischen Initiativen wurde eine allzu deutliche nationale Interessenlage vorgeworfen, die unter dem Deckmantel einer europäischen Industriepolitik nationale Standort- und Beschäftigungspolitik betreibe.

Diese stärker industriepolitische Perspektive erfordert, daß noch stärker die europäischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Dies sind sowohl die Maßnahmen der Kommission für eine europäische Industriepolitik als auch ihre Rolle als Wettbewerbsaufsicht.

2. Für und wider einer aktiven Industriepolitik in der Europäischen Union

Bereits mit dem Maastrichter Vertrag wurde die primärrechtliche Grundlage für eine europäische Industriepolitik geschaffen. Seitdem wird über deren Inhalte und Ziele diskutiert. Zuletzt wurde im März 2004 von den drei größten EU-Mitgliedstaaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland die Notwendigkeit einer proaktiven europäischen Industriepolitik angemahnt, verbunden mit der Forderung, einen "Superkommissar" für Industriepolitik in der Barosso-Kommission zu installieren. Im Oktober 2003 hatte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs den Ministerrat und die Kommission aufgefordert "stärker und gezielter" auf die Bedürfnisse einzelner Industriezweige, namentlich des Verarbeitungssektor¹⁹ einzugehen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Immerhin leiste dieser Industriezweig einen wesentlichen Beitrag zum europäischen Wirtschaftswachstum.

Seither wird intensiv über eine aktive Industriepolitik der Europäischen Union als Instrument zur Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und damit zur Annäherung an die Ziele der Lissabon-Strategie diskutiert. Die Debatte läuft häufig auf die Forderung zur Bildung sogenannter „Europäischer Champions“ hinaus. Hierbei wird auf den europäischen Flugzeugbauer *Airbus* verwiesen, bei dem dieses Konzept erfolgreich praktiziert worden sei. Das Unternehmen, ein Gemeinschaftsunternehmen der deutsch-französisch-spanischen European Aeronautic Defence and Space Company - EADS (mit einem Anteil von 80%) und der britischen BAE Systems (mit einem Anteil von 20%), ist inzwischen zum Marktführer in seinem Segment aufgestiegen und

19 Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 16. und 17. Oktober 2003, Ziffer 18.

konnte das amerikanische Unternehmen Boeing verdrängen.²⁰ An dieses Beispiel anknüpfend, kursieren seit Ende Juli 2004 erneut Berichte, nach denen ein europäischer Verbund deutscher und französischer Marinewerften konkrete Züge annehme.²¹ Es sei geplant, daß nach vollendeten nationalen Fusionen in den beiden Ländern, eine länderübergreifende Fusion der beteiligten Firmen ins Auge gefaßt werde.

Andererseits zeigen aber gerade die jüngsten Beispiele möglicher großer deutsch-französischer Unternehmensfusionen, daß die Formel der "europäischen Champions" häufig für die Ziele nationaler Industrie-, Standort- und Beschäftigungspolitik mißbraucht wird. Die Bemühungen der französischen Regierung für eine französische Lösung zur Rettung von *Alstom* und die Absage an den deutschen Übernahmeinteressenten *Siemens* sowie die Übernahmeschlacht zwischen den Pharmakonzernen *Sanofi* und *Aventis* scheinen zu belegen, daß in der französischen Regierung der nationale Egoismus über europäische industriepolitische Ziele dominiert.²² Diese Kritik stützt sich zudem auf die Erfahrungen mit der französischen Praxis, als „Wiege der Industriepolitik“²³ häufig regulierend in den Markt einzugreifen.

Der Nutzen interventionistischer Maßnahmen zur Schaffung europäischer oder globaler Marktführer, ist in der wissenschaftlichen Diskussion grundsätzlich umstritten.²⁴ Jüngst hat sich die von der Bundesregierung eingesetzte „Monopolkommission“ explizit gegen die Förderung „nationaler Champions“ und damit implizit auch gegen „europäische Champions“ ausgesprochen. Diese staatliche Intervention in die Marktmechanismen fördere allenfalls die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen und gehe damit zwangsläufig zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit anderer Unternehmen. Der Einsatz staatlicher Subventionen führe zu einer Fehlallokation staatlicher Ressourcen und verlangsamen häufig notwendige Strukturreformen. Auch das Projekt *Airbus* könne nur dann als Erfolg betrachtet werden, wenn man von der Verzinsung der über Jahrzehnte investierten Fördermittel absehe.²⁵

Diese dezidiert ordnungspolitische Sichtweise geht davon aus, daß allein der unverfälschte Wettbewerb zu einer möglichst effizienten und rationalen Nutzung begrenzter Ressourcen führt. Die Marktteilnehmer sind gezwungen

20 Von Kritikern wird jedoch auf die hohen Markteintrittskosten und die andauernden staatlichen Hilfen, die *Airbus* bezieht, verwiesen. Vgl. J. Eeckhoff / C. Moch; Competition - the Core of a Market Economy; in: J. Eeckhoff (Hrsg.); Competition Policy in Europe; Berlin 2004.

21 Vgl. G. Wüpper/ F. Seidlitz, „Paris drängt auf Werften Verbund- Fusion von DCN und Thales nur erster Schritt für eine „EADS der Meere- Thyssen und HDW vor Einigung“; in: Die Welt, vom 28. Juli 2004.

22 Hierzu auch ausführlich H. Uterwedde, Deutsch-französische Industriepolitik, in: Dokumente 5/2004, 60.Jg., S. 21-27.

23 Vgl. P. Oberender/ F. Daumann, Industriepolitik; München 1995, S.15.

24 In der Bundesrepublik Deutschland wird Industriepolitik seit 1949 allenfalls mit einem „schlechten ordnungspolitischen Gewissen“ betrieben, so I. Schmidt, EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst 12/1992, S. 628 ff., S. 633.

25 Vgl. Monopolkommission; Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“-Fünfzehntes Hauptgutachten 2002/ 2003 der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB.

sowohl technisch als auch betriebswirtschaftlich effizient zu arbeiten, um die eigenen Produkte zu einem möglichst kostengünstigen Preis bei hochwertiger Qualität anzubieten. Nur der Wettbewerb führt somit zu einer effizienten Allokation der Ressourcen Arbeit und Kapital im Markt. Diese Mechanismen führen zu ständiger Innovation, Wirtschaftswachstum und Wohlstand.

Entscheidend für den Erfolg dieses Prozesses ist allerdings ein offener, funktionierender Markt. Gerade dieser Voraussetzung widerspricht jedoch eine industriepolitisch regulierende oder gar interventionistische Politik. In der Lesart der Industriepolitiker geht es darum, die Kräfte des Marktes für ein politisch definiertes Ziel zu nutzen, um nationale Beschäftigungs- bzw. Standortpolitik zu betreiben. Die aktive Unterstützung einzelner Unternehmen wird damit begründet, daß nur mit dieser Anschubfinanzierung die Unternehmen eine hinreichende Stärke erhalten, um sich die europäischen und die internationalen Märkte zu öffnen und auf diesen Märkten bestehen zu können. Darüber hinaus wird auch auf den immensen Investitionsbedarf zur Entwicklung neuer Produkte hingewiesen.

Im Kern geht es bei der Diskussion über die Notwendigkeit einer europäischen Industriepolitik und der Schaffung europäischer Champions also darum, ob man der industriepolitischen Regulierung Priorität vor einer Regulierung durch Wettbewerb einräumt und wie man den ökonomischen Nutzen von Monopolbildungen einschätzt.

In Teilbereichen der Wirtschaft, insbesondere in strategischen Industriezweigen, in denen einzelne Unternehmen nur mit Hilfe staatlicher Subventionen potentielle Wachstumsmärkte erschließen und neue Produkte entwickeln können, scheint es angebracht über alternative Konzepte politischer Rahmensetzung und staatlicher Eingriffe auf nationaler oder europäischer Ebene nachzudenken. Zumindest zeichnet sich ab, daß diese Einschätzung in vielen Hauptstädten so geteilt wird. Auch in den USA und in Japan wurde, aufgrund einer verringerten Wettbewerbsfähigkeit in spezifischen Sektoren, verstärkt auf Interventionismus z.B. in Form staatlicher Technologiepolitik gesetzt. In der Europäischen Union wird daher häufig eine aktivere Industriepolitik als notwendig erachtet. So hat der deutsche Bundeskanzler im Frühjahr 2004 gemeinsam mit seinen Kollegen aus den großen Mitgliedsstaaten Frankreich und Großbritannien und auch mit den Regierungschefs der kleineren Staaten Dänemark und Belgien in zwei Schreiben darauf gedrungen, die bestmöglichen Rahmenbedingungen für die europäische Industrie zu schaffen, durch die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt werde. Von den drei größten Mitgliedsstaaten wird die Kommission aufgefordert, ihre Wettbewerbspolitik den Eigenheiten des internationalen Wettbewerbs und der erforderlichen industriellen Entwicklung Europas anzupassen. Die Europäische Kommission ihrerseits erkennt ebenfalls das Erfordernis für eine aktive europäische Industriepolitik, deren vorrangiges Ziel darin bestehen sollte, den Rahmen für eine effiziente und nachhaltige Entwicklung wettbewerbsfähiger Unternehmen zu schaffen

und die industrielle Wettbewerbsfähigkeit insgesamt zu steigern.

Auf dieses Ziel soll auch die europäische Wettbewerbspolitik orientiert werden. Mit einem „proaktiven Ansatz“²⁶ will die Kommission die effizienzsteigernden und innovationsfördernden Mechanismen des Wettbewerbs auf diejenigen Sektoren übertragen, deren Entwicklung derzeit noch durch mangelnden Wettbewerb gebremst wird. Überlegungen in einigen Mitgliedsstaaten „nationale oder europäische Champions“ zu etablieren, steht die Kommission allerdings skeptisch gegenüber. Die Förderung einzelner Unternehmen müsse in einem wettbewerbsfreundlichen Umfeld und in vollständiger Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln des Gemeinsamen Marktes erfolgen: „Ein lebhafter Wettbewerb ist, bei günstigen Rahmenbedingungen für die Unternehmen, eine wichtige Antriebskraft für Produktivitätswachstum und Wettbewerbsfähigkeit“, so die Kommission.²⁷

Die Regierungen der Mitgliedsstaaten stellen aber mit ihren industriepolitischen Entscheidungen zur Bildung von nationalen bzw. europäischen Industriemonopolen diesen Weg zunehmend in Frage.

3. Das Spannungsverhältnis von europäischer Industriepolitik und Wettbewerbspolitik

3.1. Eine aktive europäische Industriepolitik

Im Rahmen des *Lissabon Prozesses* haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs darauf verständigt die Europäische Union bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dies schließt zwangsläufig auch eine aktivere Industriepolitik ein.

Wie kann diese Politik zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU und damit zu einer insgesamt prosperierenden Wirtschaft führen? Die Kommission hat in ihren Mitteilungen zur europäischen Industriepolitik²⁸ einen aus ihrer Sicht angemessenen politischen Rahmen vorgestellt. Damit reagiert sie einerseits auf die Maßnahmen des Rates und der Mitgliedsstaaten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrieunternehmen, wie sie sich u. a. auch in der Etablierung der neuen Ratsformation "Wettbewerbsfähigkeit"²⁹

26 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission, Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, KOM (2004) 293 endg., vom 20.4.2004.

27 Europäische Kommission, Proaktive Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 3.

28 Die aktuellen Stellungnahmen der EU-Kommission zur Industriepolitik sind: Mitteilung der Kommission, Industriepolitik in einem erweiterten Europa, KOM (2002) 714 endg., vom 11.12.2002; Mitteilung der Kommission, Einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Hin zu einem integrierten Konzept, KOM (2003) 704 endg., vom 21.11.2003; Mitteilung der Kommission, Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union, KOM (2004), 274 endg. vom 20.4.2004; Mitteilung der Kommission, Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, KOM (2004) 293 endg., vom 20.4.2004.

29 Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ wurde im Juni 2002 durch Zusammenlegung der Räte

manifestierte. Andererseits nimmt sie Stellung zu den Befürchtungen insbesondere in den großen Mitgliedsstaaten, die vor einem Schwinden der industriellen Basis in der Folge der zunehmenden Tertiärisierung der Wirtschaft und der Verlagerung industrieller Produktionsstätten in Drittländer warnten. Diese Befürchtungen seien allerdings unbegründet. Die relative Stärkung des Dienstleistungssektors zu Lasten des Industriesektors sei eine übliche Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels. Für die meisten Industriesektoren seien keine Produktions- und Beschäftigungsverluste zu konstatieren.³⁰ Dennoch sei die europäische Industrie einem scharfem Strukturwandel ausgesetzt, der sich auch in einer Verlangsamung des Produktivitätswachstums der Industrie und einem enttäuschendem Ergebnis der Hochtechnologiebranchen niederschlage.

Die Kommission tendiert dahin, die Wettbewerbsfähigkeit aller Industrien durch die Verabschiedung allgemeiner und gleicher Rahmenbedingungen zu fördern.

Mit dem Vertrag von Maastricht 1993 wurde der Bereich der Industriepolitik erstmals in das europäische Vertragswerk aufgenommen. Konkret normiert Artikel 157 EG-V eine eigene Handlungsermächtigung der Gemeinschaft zur Stärkung bzw. Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Die Aufnahme des Artikels in das europäische Primärrecht wurde begleitet von einer sehr grundsätzlichen Auseinandersetzung über die ordnungspolitische Orientierung der Europäischen Union.³¹ In den weiteren Vertragsrevisionen wurden keine Veränderungen am Wortlaut des Artikels vorgenommen.³² Erst der *Europäische Verfassungsvertrag*³³ sieht eine wichtige Ergänzung vor. Danach soll auch in der Industriepolitik die Methode der offenen Koordinierung angewandt werden, die künftig Leitlinien, Vergleichsindikatoren und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen soll.

Zu den vertraglich verankerten Aufgaben der Union zählt bislang die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“ (Artikel 157 EG-V). Dies impliziert nach Absatz 1 in Artikel 157 EG-V die folgenden Zielsetzungen:

Binnenmarkt, Industrie und Forschung gebildet. Angestrebt wurde eine Verbesserung der Kohärenz und der Koordinierung aller Politiken, die der Wettbewerbsfähigkeit und dem Wachstum in der Europäischen Union dienen. Diese Ratsformation steht im Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordination in der EU.

30 Die Kommission stellt nur in 5 von 23 Branchen einen dauerhaften Rückgang der Beschäftigung und gleichzeitig der Produktion fest, deren Ursache in erster Linie auf veränderte komparative Vorteile der EU auf internationaler Ebene und Veränderungen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes zurück zu führen sei. Vgl. Mitteilung der Kommission, Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union, KOM (2004) 274 endg., vom 20.4.2004.

31 So das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums "Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union", Gutachten vom 31. August 1994.

32 Vgl. Artikel 3 Ziffer 1 und Artikel 130 f. des *Maastrichter Vertrags* sowie Artikel 3 Ziffer 1 und Artikel 157 des *Vertrags von Nizza*. Allerdings wurde in Nizza der Übergang zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit vereinbart.

33 Artikel III-279 des EU-Verfassungsvertrags.

- die „Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen“,
- die „Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds“,
- die „Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds“
- die „Förderung einer besseren Nutzung, des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung“.

Die auf europäischer Ebene definierten Rahmenbedingungen haben eine hohe praktische Relevanz für die Industrieunternehmen. Gleichwohl bleiben die grundsätzlichen ordnungspolitischen Vorbehalte gegen eine aktive europäische Industriepolitik. Auch die Debatte über die jüngsten Mitteilungen der Kommission zeigt, daß es trotz der grundsätzlichen Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten auf die allgemeinen *Lissabon*-Ziele zum Teil stark divergierender ordnungspolitischer Grundverständnisse und Interessenlagen in der konkreten Ausgestaltung einer EU-weit abgestimmten Industriepolitik gibt.

Die Kommission betont den Wettbewerbsgedanken des Binnenmarkts, der sich in einem offenen und unverfälschten Wettbewerb realisiert und als Schlüssel zu mehr Wachstum und damit zum Erreichen der *Lissabon Strategie* fungiert. Eine aktive Industriepolitik müsse daher horizontal, d.h. sektorübergreifend, ausgelegt sein und solle die Rahmenbedingungen für alle Unternehmen verbessern, ohne die Marktmechanismen zu beeinflussen oder gar in den Markt zu intervenieren. Zur Steigerung des geringen Produktivitätswachstums der europäischen Industrieunternehmen betont die Kommission deshalb die Aspekte der Innovation, der Deregulierung und der Gesetzesfolgenabschätzung. Ergänzend zu ihrem horizontalen Ansatz sieht die Kommission allerdings auch die Notwendigkeit spezieller sektoraler Anpassungen und Maßnahmen. Diese Ergänzungen – die Kommission äußerte sich bislang zur Luft- und Raumfahrtindustrie, zur Pharmaindustrie und zur Schiffbauindustrie – sollen dazu dienen, im direkten Kontakt mit den Vertretern der jeweiligen Industriesparte, der Unternehmen und Gewerkschaften, den am besten geeigneten "policy mix" zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu formulieren.

3.2. Wettbewerbspolitik der EU Kommission

Mit dem Maastrichter Vertrag wurden staatliche Interventionen bis hin zu unmittelbaren Marktstruktureingriffen grundsätzlich ermöglicht. In der Praxis hat der Vertrag allerdings zu zahlreichen, zumeist wettbewerbspolitisch orientierten Interpretationen geführt.

Als Hüterin der Verträge sieht die Kommission eine ihrer Hauptaufgaben in der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt. Die Kommission urteilt über Kartellverbote, das Verbot des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellung, Fusionen sowie über staatliche Beihilfen. Die Rolle der Kommission als „policeman, prosecutor, judge and jury all rolled into one“³⁴ verschafft ihr insbesondere bei der Fusionskontrolle eine beachtliche Machtfülle. Fusionen, die zu marktbeherrschenden Positionen führen oder diese verstärken, können geduldet werden, sofern sie den Wettbewerb nicht verhindern.³⁵

In ihrer Rolle als Kartellbehörde auf europäischer Ebene hat die Kommission seit 1990 den Großteil der Fusionen, wenn auch mit Auflagen, erlaubt.³⁶ Die Fusionskontrollverordnung³⁷ regelt hierbei den Handlungsspielraum zum Verbot bzw. zur Genehmigung von Zusammenschlüssen von Unternehmen, die den Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs zumindest vordergründig eher gewachsen zu sein scheinen. Angesichts globaler Märkte läßt sich nun aber fast jede Fusion mit dem Hinweis auf die Größe der Konkurrenten rechtfertigen. Im Gegensatz zu vielen europäischen Industriepolitikern, die im allgemeinen Neuformierungen von *Global Players* begrüßen, warnen die Verfechter einer konsequenten Wettbewerbspolitik vor den Folgen zu großer und mächtiger Konzerne, die den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt einschränken können.³⁸ Die Kommission hat daher im Januar 2004 die Fusionskontrollverordnung verändert und dabei auch der Berücksichtigung der ökonomischen Kriterien bei Firmenfusionen Rechnung getragen.³⁹

Das zuständige Mitglied der EU-Kommission, Industriekommissar *Günther Verheugen*, hat sich in die Debatte um die Genehmigung europäischer Großfusionen bis hin zur Bildung von sogenannten *europäischen Champions* eingeschaltet⁴⁰ Grundsätzlich scheint er für eine stärker industriepolitisch motivierte Wettbewerbspolitik offen zu sein.

4. Das Beispiel der maritimen Industrie

4.1. Sonderweg für die Werftenfusion - Der Artikel 296 EG-

34 Leon Brittain, European Competition Policy, zitiert in: A. Haid, Europäische Fusionskontrolle: Kein Rezept gegen Fusionsfieber?, in: Wochenbericht 10/1998, S. 6.

35 Rechtsgrundlage bildet Art.81 ff. EG- Vertrag.

36 Seit 1990 hat die Kommission insgesamt 2.235 Anträge auf Zusammenschlüsse geprüft und davon lediglich 18 Fusionen untersagt. Vgl. auch H.-H. Härtel, Do we need a supranational competition watchdog?, in Intereconomics, 03/1999. Im Jahr 2003 gab es insgesamt 832 neue Fälle, so der Wettbewerbsbericht der Kommission, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2003, SEK (2004) 658 end., vom 4.6.2004.

37 Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 und Verordnung (EG) Nr. 139/2004 (Neufassung).

38 Vgl. A. Haid, a.a.O..

39 Vgl. H. Mische, Nicht-wettbewerbliche Faktoren in der europäischen Fusionskontrolle – Wettbewerbspolitik zwischen Schutzpolitik und Gestaltung, Baden-Baden 2001.

40 Vgl. Anhörung der designierten Kommissionsmitglieder vor dem Europäischen Parlament- Antworten auf den Fragenkatalog von Günter Verheugen, Teil B Fachspezifische Fragen; EP, DV/539145DE.doc.

Vertrag

Der Zusammenschluß der deutschen Großwerften wurde von fast allen deutschen Interessengruppen unterstützt. Der *Arbeitskreis Wehrtechnik* etwa begrüßt die Pläne, weil die Werften sich vor allem gegenüber den sich im französischen Marineschiffbau abzeichnenden Zusammenschlüssen besser positionieren könnten. Um das Kartellrecht und die Prüfung durch die Kommission zu umgehen haben *Thyssen Krupp* und *OEP* bei ihrer Fusion auf eine Ausnahmeregelung des EG-Vertrages zurückgegriffen. Nach Artikel 296 kann „jeder Mitgliedsstaat die Maßnahmen ergreifen, die für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial betreffen“. Die zur Konkretisierung dieser Ausnahmeklausel erstellte Produktliste führt unter anderem Flugzeuge und Kriegsschiffe als sicherheitspolitisch relevante Güter auf.

Technologische Innovationen im militärischen Sektor ermöglichen häufig sowohl eine militärische als auch eine zivile Nutzung, und staatliche Beihilfen können sowohl in einem militärischen Geschäftsbereich als auch im zivilen Bereich eines Unternehmens verbucht werden. Staatliche Mittel für militärische Geschäftsbereiche oder Tätigkeiten eines Unternehmens unterliegen jedoch grundsätzlich nicht der beihilferechtlichen Aufsicht durch die EU-Kommission. Die Kommission hat dieses Vorgehen bereits häufig bemängelt und mehr Klarheit für Regierungen und Industrie gefordert.⁴¹ Sie hat zudem mehrfach versucht, den Anwendungsbereich von Artikel 296 EG-V zu beschränken oder eigene Kompetenzen für diesen Sektor zu bekommen, um staatliche Beihilfen, Wettbewerb und Subventionen auf diesem Gebiet kontrollieren zu können.⁴² Dabei ist sie jedoch immer wieder auf den Widerstand der Mitgliedsstaaten gestoßen, die an der Sonderregelung festhalten wollen.

4.2. Eine europäische maritime Industriepolitik

Seit 1956 ist der prozentuale Weltmarktanteil der in Europa fertiggestellten Schiffstonnage von über 70% auf unter nunmehr 10% gesunken.⁴³ Seit den siebziger Jahren wurden rund zwei Drittel der Werften geschlossen und die Zahl der in der europäischen Schiffsindustrie Beschäftigten ist in den letzten 20 Jahren von etwa 462.000 auf rund 128.000 Beschäftigten gesunken.⁴⁴ Neben den direkt in der Industrie Beschäftigten sind in den Zulieferbetrieben

41 Vgl. Mitteilung der Kommission, Europäische Verteidigung - Industrie und Marktaspekte, KOM (2003) 113 endg., vom 11.03.2003 und jüngst das Grünbuch der Kommission, Beschaffung von Verteidigungsgütern, KOM (2004) 608 endg., vom 23.9.2004.

42 Vgl. Chr. Jones, Aerospace, in: Kassim / Menon (Hrsg.): The European Union and National Industrial Policy; London 1996; S. 88- 105.

43 Vgl. Lloyd´s Register- Fairplay; 2003.

44 Vgl. Association of European Shipbuilders and Shiprepairers (AWES) ; 2004; Annual Report 2003- 2004.

schätzungsweise weitere rund 500.000 Mitarbeiter beschäftigt. Die Zulieferindustrie erbringt rund 70% der Wertschöpfung im Schiffbau. Dies zeigt, daß der Schiffbau trotz des immensen Schrumpfungsprozesses noch immer eine wichtige Industriesparte mit hoher beschäftigungspolitischer Bedeutung ist.

Speziell für den maritimen Industriesektor ist innerhalb der Kommission die Erkenntnis gereift, daß eine Konsolidierung notwendig ist – "bei gleichzeitiger Einhaltung der Wettbewerbsregeln in allen Bereichen der Werftindustrie (Handels- und Marineschiffbau sowie Schiffsreparatur)."⁴⁵ Eine Konsolidierung soll verbunden werden mit einer Stilllegung von Produktionseinheiten, die neue Mittel für Investitionen freisetzen könnte. Zugleich nimmt die Kommission die Klagen der Schiffbauindustrie auf, die eine größere Flexibilität der Beihilfeintensitäten für ihre Industrie fordert. Sie überarbeitete die Beihilfeverordnung für den europäischen Schiffbau und ermöglichte im November 2003 größere Spielräume im Bereich der Innovationsbeihilfen.⁴⁶ Die von der Kommission im Bereich der Schifffahrtindustrie verfolgte Strategie setzt demnach auf Konsolidierung im Wettbewerb an Stelle der Konzentration auf einen "europäischen Champion". Um die zweifellos bestehenden Wettbewerbsverzerrungen auf den Weltmärkten zu bekämpfen, setzt die Kommission darüber hinaus auf die Einhaltung der WTO-Regelungen und hat im Juni 2002 befristete Schutzmaßnahmen für den europäischen Schiffbau vorgelegt sowie gegen die wettbewerbsverzerrenden Dumpingstrategien der koreanischen Konkurrenten eine WTO-Klage eingereicht.⁴⁷

Mit Blick auf den schärfer werdenden globalen Wettbewerb und ihre sinkende Wettbewerbsfähigkeit hat die europäische Schiffbauindustrie ihrerseits die Initiative *LeaderSHIP 2015* ins Leben gerufen, ein Netzwerk europäischer Unternehmen im Bereich der maritimen Industrie an der sich auch Vertreter der Kommission sowie des Europäischen Parlaments beteiligen. Im Oktober 2003 stellte die GD Unternehmen den Arbeitsbericht des Netzwerks vor. In dem Bericht wird die strategische Bedeutung der Schiffbauindustrie betont, deren aktuelle Probleme exemplarisch für die Stärken und Schwächen der europäischen Wirtschaft insgesamt seien. Die europäische Dimension der Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) müsse deshalb nach Ansicht der *LeaderSHIP*-Initiative überarbeitet werden, da man sonst das eigene Potential gegenüber den Werften in Südostasien nicht ausschöpfen könne. Es wird unter anderem empfohlen, daß durch eine Integration und Konzentration die eigenen Fähigkeiten gestärkt werden sollten, um

45 EU-Kommission, *LeaderSHIP 2015. Die Zukunft der europäischen Schiffbau – und Schiffsreparaturindustrie sichern: Wettbewerbsfähigkeit durch Kompetenz*, KOM (2003) 717 endg., vom 21.11.2003, S. 21.

46 Danach wird der Prozentsatz der zulässigen staatlichen Förderung für Investitionsausgaben zur Finanzierung innovativer Neuerungen auf 20% der Investitionssumme verdoppelt.

47 Im Oktober 2002 hat die Kommission vor der WTO ein Streitbeilegungsverfahren gegen Korea angestrengt und zugleich befristete Schutzmaßnahmen gegen koreanische Anbieter verhängt. Das Urteil der WTO wird im nächsten Jahr erwartet.

Technologieplattformen bilden zu können. Die Kommission hat darauf mit verschiedenen Instrumenten zur Verbesserung der Situation reagiert, wie etwa der Erhöhung der Innovationsbeihilfen oder eine verbesserte Vorfinanzierung des Schiffbaus durch die Europäische Investitionsbank.⁴⁸

Zusammengefaßt setzt die Kommission auf eine viergliedrige europäische maritime Industriepolitik:

1. Die Durchsetzung und Einhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf den Weltmärkten durch die befristeten Schutzmaßnahmen und das WTO-Verfahren.
2. Die Konsolidierung des europäischen Schiffbausektors durch eine Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt.
3. Die Förderung von Forschung und Entwicklung im Schiffbau und Innovationen in den Unternehmen durch die ausgeweiteten Beihilfeintensitäten sowie ein breit angelegtes europäisches Forschungsprogramm "InterSHIP", mit dem die Wettbewerbsfähigkeit der Werften im zivilen Schiffbau verbessert werden soll.
4. Die Unterstützung neuer Formen der Vernetzung der europäischen Schiffbauindustrie, wie z.B. die Initiative "LeaderSHIP 2015".

5. Der Schiffbau als Modellfall europäischer Industriepolitik

Auf den Weltmärkten besteht durchaus das Potential für eine wachstumsorientierte und innovative europäische Schiffsbauindustrie, weiter zu wachsen⁴⁹. Die gerade in der maritimen Wirtschaft stark zunehmende internationale Arbeitsteilung erfordert hierfür eine an die Weltmärkte angepaßte Strategie, die eine konzertierte und koordinierte Politik aller Akteure erfordert. Allerdings hat das Beispiel der europäischen Schiffbauindustrie und der geplanten Marinewerftenfusion eine Diskrepanz zwischen den industriepolitischen Zielen der Mitgliedstaaten, den ordnungs- und wettbewerbspolitischen Leitvorstellungen der EU-Kommission und den auf Erwerb von Marktanteilen ausgerichtete Strategien der Unternehmen deutlich gemacht.

Nicht nur aus sicherheits- und verteidigungspolitischen Überlegungen, sondern auch aus ökonomischen, industrie-, forschungs-, handels- und beschäftigungspolitischen Erwägungen sollte die maritime Wirtschaft als eine strategische Industrie angesehen werden.⁵⁰ Ein auf den europäischen

48 Vgl. Mitteilung der Kommission, LeaderSHIP 2015- Die Zukunft der europäischen Schiffsbau- und Schiffreparaturindustrie sichern: Wettbewerbsfähigkeit durch Kompetenz, KOM (2003) 717 endg., vom 21.11.03.

49 Vgl. auch bezogen auf den Containerschiffmarkt für die nächsten 10 Jahre, M. Zachcial; Entwicklung des Marktes für Containerschiffe; Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik; Bremen 2000.

50 Zu diesem breiteren Ansatz bereits J. van Scherpenberg, Die maritime Dimension europäischer weltwirtschaftlicher Handlungsfähigkeit. Aufgaben und Rahmenbedingungen einer europäischen maritimen Politik, SWP-S 396, Mai 1994.

Binnenmarkt und die Einhaltung des Wettbewerbsrechts verengter Blick wird in weiten Bereichen des kapitalintensiven Schiffbaus der globalen Wettbewerbssituation nicht mehr gerecht. Die Kommission hat deshalb eine teilweise Neueinschätzung ihrer Wettbewerbs- und Beihilferegulungen unter Berücksichtigung der globalen Wettbewerbssituation des Schiffbaus vorgenommen. Grundsätzlich hält sie allerdings an ihrem klassischen wettbewerbs- und unternehmenspolitischen Instrumentarium fest.⁵¹ Für die nächsten Jahre könnte sich dennoch eine Intensivierung der industriepolitischen Aspekte im Bereich der maritimen Industrie abzeichnen. Mehrere Gründe sprechen dafür, daß der Zeitpunkt für eine industriepolitische Initiative zugunsten der maritimen Industrie in Europa derzeit günstig ist:

1. Nach einem deutlichen Einbruch der weltweiten Schiffsneubauten zu Beginn des neuen Jahrtausends hat sich der Markt im letzten Jahr erholt und bietet für die nächsten Jahre durchaus beträchtliches Wachstumspotential. Es wird prognostiziert, daß trotz der schwierigen Weltwirtschaftslage der Markt der Schiffstonnage um 5 bis zu 9% jährlich wachsen könnte. Ende 2003 betrug die Summe der weltweit in Auftrag gegebenen Neubauten 112,2 BRt (69,8 gBRt), laut der AWES ein in der Vergangenheit nie gesehenes Level, das aber der europäischen Werftenindustrie nur zum Teil zugute kam.⁵² Während die Europäer nur 80% ihrer Kapazitäten für 2005 mit festen Aufträgen füllen können, profitiert vor allem die asiatische Schiffbauindustrie in Japan, Korea und China von diesem Boom, der dort die volle Ausnutzung der Kapazitäten bis über das Jahr 2007 hinaus sichert. Die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen Europas werden demnach seit einigen Jahren überprüft, um wirtschaftlich nicht weiter ins Hintertreffen zu geraten und um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu bleiben.
2. Nach der Osterweiterung müssen die Werften der neuen EU-Mitgliedsländer in die Restrukturierungsentscheidungen der EU einbezogen werden, potentiell betroffen sind insbesondere die Werftenstandorte in Polen.
3. Neben den Problemen in der zivilen Schiffbauparte denkt man in Politik und Wirtschaft seit einigen Jahren angesichts bestehender Überkapazitäten auch bei den europäischen Marineschiffbauunternehmen über Konzentrationsmöglichkeiten nach.⁵³

51 So zum Beispiel mit der Gewährung staatlicher Umstrukturierungsbeihilfen an Werften, der Klage vor der WTO auf Einhaltung der Wettbewerbsregeln, dem befristeten Schutz des europäischen Marktes und der engen Kooperation mit den Unternehmen.

52 AWES, a.a.O., S. 8.

53 In einer gemeinsamen Erklärung hatten sich Bundesregierung und Unternehmen der deutschen Marineschiffbauindustrie vom 27. 10. 2000 auf eine Strategie zur Konzentration und Konsolidierung im Bereich des Marineschiffbaus verständigt, die

In der Bundesrepublik wurden insbesondere im Zuge der Umstrukturierung der deutschen Werften staatliche Beihilfen in Milliardenhöhe gezahlt, bewilligt durch die EU-Kommission. Diesen Investitionen kam arbeitsmarktpolitisch eine hohe Bedeutung zu. Zugleich waren sie aber stets an die Bedingung zur Modernisierung, Umstrukturierung und Konsolidierung (d.h. Schrumpfung) der deutschen Schiffbauindustrie geknüpft. Die Modernisierung scheint inzwischen weitgehend gelungen. Es sollte deshalb sowohl im Interesse der Bundesregierung als auch der Kommission sein, diese Investitionen zu schützen und für den internationalen Wettbewerb zu nutzen. Allerdings werden nationalstaatliche Lösungen bei der immer stärker werdenden Konkurrenz aus den fernöstlichen Ländern keinen dauerhaften Bestand haben; eine europäische Lösung unter Einbeziehung möglichst vieler EU-Mitgliedsländer erscheint als praktikabler Ausweg. Die Wettbewerbsvorteile der europäischen Schiffbauindustrie im Bereich von Spezialschiffen (u.a. Kreuzfahrtschiffen, Passagierfähren), aber auch im Bereich der Marine (z.B. beim U-Boot-Bau) sollten im Verbund gesichert und ausgebaut werden.

Eine engere europäische Zusammenarbeit im Marineschiffbau, die mit einer Fusion enden könnte, erscheint angesichts der veränderten Rahmenbedingungen grundsätzlich sinnvoll:

- Die zu erwartenden Rüstungsaufträge sind begrenzt und das Volumen wird eher sinken als anwachsen.
- Die Entwicklungskosten sind sehr hoch, so daß eine europaweite Kooperation deutliche Einspareffekte ermöglichen sollte.
- Mit der Entscheidung für eine europäische Rüstungsagentur wurde die grundsätzliche Entscheidung für eine engere rüstungspolitische Zusammenarbeit in der EU getroffen. Eine "maritime EADS" könnte diese rüstungspolitische Integration mit Leben und ökonomischen Tatsachen füllen.
- Aus deutsch-französischem Blickwinkel erscheint eine gleichberechtigte Zusammenarbeit in diesem strategischen Feld der Rüstungskoooperation einer weiteren Vertiefung der bilateralen Beziehungen dienlich.

Ein erster Schritt könnte eine *EADS der Meere* für den Bereich der Marine sein; über den rüstungspolitischen Aspekt hinausreichende Schritte sollten nicht ausgeschlossen werden. Allerdings kann der europäische Ausweg auch im Bereich der Marine nur unter gleichen Partnern erfolgreich sein. Dies bedeutet aus deutscher Sicht, den Rückzug des französischen Staates aus den Gesellschaften *DCN* und *Thales*. Strategische Allianzen oder Fusionen werden nur auf der Grundlage unternehmerischer Entscheidungen möglich. Dies

auch eine europäische Dimension nicht ausschloß. Ziel der Übereinkunft war es, den Erhalt der Spitzenstellung der deutschen Unternehmen im Rahmen der Restrukturierung der europäischen Rüstungsindustrien zu sichern.

erfordert von allen Unternehmen, die sich an einer europäischen Allianz beteiligen wollen, daß sie die gleichen Voraussetzungen erfüllen und daß sie gemeinsame Interessen verfolgen. Dabei sollten ökonomische Kriterien und die Mobilisierung von Effizienzreserven im Vordergrund stehen. Eine rein national orientierte Industriepolitik, wie sie dem früheren französischen Wirtschafts- und Finanzminister *Sarkozy* nachgesagt wurde, kann langfristig nicht erfolgreich und nachhaltig sein.

Neben der Frage nach der Führungsposition und den deutschen politischen Interessen bei einem neu zu gründenden Marinewerftenverbund, erscheint es sinnvoll, über eine Fusionierung besonders im Marineschiffbau unter ökonomischen und industriepolitischen Blickwinkel nachzudenken, vor allem auch, um die weltweit erfolgreiche deutsche Schiffszulieferindustrie zu fördern.

Inwieweit diese Kooperation im Bereich der Marinerüstung ausgeweitet werden sollte auf die zivile Sparte des Schiffbaus, sollte dann in einem zweiten Schritt aus unternehmerischer Sicht geprüft werden. Die Option müßte allerdings dann auch von der Kommission eröffnet werden.

Grundsätzlich sollten industriepolitische Maßnahmen stärker europäisch als national orientiert werden und den überzeugenden Nachweis ihrer europäischen Dimension liefern. Eine aktivierende europäische Industriepolitik muß dann für gleiche, transparente, stabile und vorhersehbare Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen sorgen, sowohl auf dem Binnen- als auch auf dem Weltmarkt. Vor dem Hintergrund des industriellen Strukturwandels sollten innovative Ziele im Zentrum stehen. Eine Konservierung traditioneller, aber nicht mehr lebensfähiger Industrie- und Wirtschaftsstrukturen sollten gegenüber der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zurücktreten. Die Europäische Kommission hat mit ihren jüngsten Mitteilungen richtige Schwerpunkte europäischer Industriepolitik definiert.

Zur Umsetzung im Bereich der maritimen Industrie wurden erste Schritte gemacht. Die Etablierung eines europäischen Champions im Bereich des Schiffbaus durch die Bildung einer "maritimen EADS" als Plattform für gemeinsame Forschung, Entwicklung und Innovation könnte mittelfristig zu einer Stärkung des gesamten europäischen Schiffbaus auf den Weltmärkten führen. Ein solch weitreichender Schritt setzt voraus, daß die Europäische Kommission sich weiterhin flexibel verhält und bereit ist, ihre industriepolitischen Spielräume zu nutzen.