

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Lammers, Konrad

Working Paper

Subventionen für die Schiffbauindustrie

Kiel Working Papers, No. 211

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Lammers, Konrad (1984) : Subventionen für die Schiffbauindustrie, Kiel Working Papers, No. 211

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/47151>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 211

Subventionen für die Schiffbauindustrie

von
Konrad Lammers

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 211
Subventionen für die Schiffbauindustrie

von
Konrad Lammers

A 9 4543 / 84 Weltwirtschaft
für Kiel

Oktober 1984

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

ISSN 0342 - 0787

Inhalt

	Seite
1. Zur Lage der Schiffbauindustrie - weltweit und in der Bundesrepublik Deutschland	1
2. Die Subventionsprogramme zugunsten der deutschen Werften	10
3. Wirkungen der Subventionen zugunsten der deutschen Werften	18
4. Subventionen für den Schiffbau in regional- und gesamtwirtschaftlicher Sicht	20
5. Schiffbausubventionen anderer Länder - Ursache für die Probleme der deutschen Schiffbauindustrie?	21
Abkürzungen	23
Literatur	24

SUBVENTIONEN FÜR DIE SCHIFFBAUINDUSTRIE*

1. Zur Lage der Schiffbauindustrie - weltweit und in der Bundesrepublik Deutschland

Der deutsche Schiffbau ist in den letzten Jahren in eine schwere Krise geraten. Dies liegt zum Teil sicherlich an dem weltweiten Rückgang der Nachfrage nach neuen Seeschiffen. Die Probleme der deutschen Werften dürften aber vor allem darauf beruhen, daß die Werften in der Bundesrepublik mit bedeutenden Teilen ihres Produktionsprogramms an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben.

Was zunächst die Entwicklung der Nachfrage nach Seeschiffen angeht, von der die Lage der Schiffbauindustrie weltweit bestimmt wird, so lassen sich seit dem zweiten Weltkrieg drei Phasen unterscheiden. In einer ersten Phase stieg die Nachfrage nach Seeschiffen infolge des weltweiten wirtschaftlichen Wachstums und einer sich schnell ausbreitenden internationalen Arbeitsteilung im großen und ganzen gesehen recht kontinuierlich an. Die erste Phase reichte bis in die Mitte der sechziger Jahre.

Die zweite Phase begann, als sich die Nachfrage nach Seeschiffen weit über das Wachstum der vorangegangenen Jahre hinaus beschleunigte. Dieser Nachfragezuwachs war im wesentlichen auf die ständig steigenden Olimpote der westlichen Industrieländer, die ihren Energiebedarf damals vergleichsweise billig im Nahen Osten decken konnten, sowie auf die Schließung des Suez-Kanals im Jahre 1967 zurückzuführen. Die Transportwege für Oltanker vom Nahen Osten in die westlichen Industrieländer verlängerten sich ganz erheblich; es setzte ein Auftragsboom vor allem für große Tankschiffe ein (vgl. Tabelle 1).

In einer dritten Phase ist die Nachfrage nach neuen Seeschiffen kräftig gefallen. Sie wurde eingeleitet durch die erste sogenannte Ölkrise im Jahre 1973 (Vervierfachung des Ölpreises, Bildung des Ölpreiskartells durch die OPEC). Infolge der Ölkrise wurden neue Ölfelder, die näher zu den erdölverbrauchenden Regionen lagen, erschlossen (Nordsee, Mexiko, Alaska, Indonesien); in den Verbraucherländern wurde Erdöl durch andere Energieträger substituiert, und es kamen energiesparende Technologien und Produkte zum Einsatz. Es wurden verstärkt Pipelines zum Transport von Öl genutzt, und der Suez-Kanal wurde erweitert und wiedereröffnet. All dies führte zu einem drastischen Rückgang der Nachfrage nach Seetransportleistungen von Rohöl und Rohölprodukten und infolge eines Überangebots von einsatzbereiten Tankschiffen zum Zusammenbruch der Nachfrage nach neuen Großtankern (1, 2). Neben der Entwicklung beim Öl haben aber auch noch andere Faktoren zum Rückgang der Nachfrage nach Seeschiffen beigetragen: Weltwirtschaft und Welthandel wuchsen seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre wesentlich langsamer als zuvor mit

* Schriftliche Fassung eines Referates, das am 17. Januar 1984 im Rahmen eines wirtschaftsrechtlichen und wirtschaftspolitischen Seminars zur Subventionspolitik am Institut für Weltwirtschaft gehalten wurde.

(1) Vgl. Böhme/Schatz, S. 1 f.; Sohmen, S. 6.

(2) Wie bedeutsam die Entwicklungen beim Erdöl für den Seetransport und damit die Nachfrage nach Schiffen war, kann man daran erkennen, daß der Anteil der Transporte von Rohöl und Ölprodukten (in Tonnenmeilen) an allen Seetransporten im Jahre 1973: 66 vH betrug und auf 49 vH im Jahre 1982 zurückgegangen ist. Vgl. Böhme/Schatz, S. 2.

Tabelle 1 - Produktion von Seeschiffen in der Welt und ausgewählten Ländern, 1960-1982 (Tsd Bruttoregistertonnen)

Jahr	Welt	Japan	Südkorea	Bundes- republik- Deutschland	Spanien	Brasilien	Dänemark	Vereinigtes Königreich	Norwegen	Schweden	Frankreich	Niederlande
1960	8 382	1 839	.	1 124	173	.	214	1 298	254	710	430	682
1961	8 058	1 719	.	1 038	146	.	191	1 382	333	736	545	467
1962	8 182	2 073	.	967	132	.	211	1 016	378	860	471	527
1963	9 028	2 269	.	1 051	114	.	294	1 096	366	969	505	461
1964	9 724	3 764	.	827	236	.	278	808	369	1 034	530	276
1965	11 764	4 886	.	1 035	225	20	209	1 232	460	1 266	486	148
1966	14 105	6 495	10	1 158	374	55	472	1 074	442	1 130	441	324
1967	15 157	7 217	6	1 041	375	11	425	1 188	530	1 361	420	292
1968	16 845	8 349	3	1 211	455	129	518	1 047	610	1 097	630	265
1969	18 739	9 168	7	1 787	637	65	591	828	618	1 263	691	486
1970	20 319	10 100	2	1 317	649	64	518	1 327	702	1 539	854	632
1971	23 807	11 132	16	1 968	830	136	728	1 233	884	1 864	1 086	572
1972	26 227	12 857	15	1 389	1 033	226	952	1 197	825	2 028	1 030	750
1973	29 666	14 751	14	1 926	1 319	168	1 004	1 067	934	2 290	1 170	352
1974	32 969	16 894	313	2 142	1 561	164	1 076	1 198	964	2 181	1 046	942
1975	33 560	16 991	410	2 499	1 593	295	969	1 170	1 052	2 188	1 150	1 023
1976	33 017	15 868	814	1 874	1 320	407	1 034	1 500	758	2 515	1 673	634
1977	26 374	11 708	562	1 595	1 813	380	709	1 020	567	2 311	1 107	240
1978	17 594	6 307	604	845	821	442	346	1 133	325	1 407	440	315
1979	13 726	4 697	495	437	630	665	263	691	364	460	720	277
1980	12 231	6 094	522	376	395	729	208	427	208	348	283	122
1981	16 512	8 400	929	703	730	716	352	213	310	453	502	173
1982	16 820	8 163	1 401	615	557	500	451	435	347	287	265	212

Quelle: Lloyd's Register of Shipping.

der Folge, daß generell weniger neue Schiffe benötigt werden. Hinzu kommen in jüngerer Zeit die Entwicklungen beim Stahl, die den Bedarf an Massengutfrachtern für die Erz- und Kokskohlefahrt verringert haben (Böhme und Schatz, 1983).

Der Nachfragerückgang nach neuen Seeschiffen seit 1973 betrifft vor allem große Tankschiffe und Massengutfrachter. Vergleichsweise günstig war die Nachfrage hingegen sowohl hinsichtlich der Transportleistungen als auch der Neubauten bei kleinen Frachtern und bei Containerschiffen. Aber der Bau dieser Schiffe konnte den Nachfrageausfall nach Tankern und Massengutfrachtern nicht ausgleichen, denn sie machen nur knapp ein Fünftel der Weltschiffsproduktion von 1981/82 aus, und die heutige Produktion dieser Schiffe beträgt weniger als ein Zehntel der Weltschiffbauproduktion, die es zur Mitte der siebziger Jahre gegeben hat (gemessen in Bruttoregistertonnen) (1, 2).

Auch wenn das wirtschaftliche Wachstum in den nächsten Jahren stärker sein wird als in den Jahren zuvor, ist eine erhöhte Nachfrage nach neuen Schiffen kaum zu erwarten, denn der Tonnageüberhang ist gewaltig. So wird davon ausgegangen, daß wahrscheinlich die Hälfte der vorhandenen Tanker und variabel einsetzbaren Frachter und etwa ein Viertel der Massengutfrachter zur Zeit nicht benötigt werden (3). Der Überhang an Tonnage ist vermutlich nur zu einem geringen Teil ein konjunkturelles Phänomen, dahinter verbergen sich dauerhafte Nachfrageveränderungen, die ganz wesentlich auf den Entwicklungen beim Erdöl beruhen.

Die Auftragseingänge Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre überstiegen die Fertigungsmöglichkeiten der Werften; die Auftragsbestände der Werften erreichten aus diesem Grunde erst 1974 ihren Höhepunkt, und sie sicherten ihnen noch eine hohe Auslastung, als die Nachfrage nach neuen Schiffen schon drastisch zurückgegangen war. Von 1974 bis 1977 wurde doppelt so viel Tonnage gebaut wie an Aufträgen erteilt wurde. Ab 1977 schlug der Auftragsrückgang jedoch immer stärker auf die Produktion durch. 1979/80 betrug die produzierte Tonnage nur noch ein gutes Drittel der der Jahre 1974 bis 1979 (vgl. Tabelle 2).

Im Zuge des Nachfragerückgangs nach neuen Seeschiffen sind die Neubaukapazitäten der Werften in der Welt verringert worden: von etwa 35 Mio BRT pro Jahr auf zur Zeit etwa 25 Mio BRT pro Jahr. Die vorhandenen Werftkapazitäten übersteigen die tatsächliche Produktion der letzten Jahre aber immer noch beträchtlich (4). Die überflüssige Schiffbaukapazität für die Gegenwart und bis zum Ende dieses Jahrzehntes wird auf etwa 40 vH veranschlagt (5). Sofern diese Einschätzung zutrifft, sind weltweit gesehen weitere Schrumpfungsprozesse der Werftindustrie nicht zu vermeiden.

Die globale Nachfrageentwicklung ist diejenige Komponente, die die Situation der Werftindustrie weltweit gesehen ganz wesentlich bestimmt. Für die Werftindustrien einzelner Länder ist vor allem von Bedeutung, wie sie sich im internationalen Wettbewerb behaupten. Was die deutsche Werftindustrie angeht, so ist ihr Weltmarktanteil seit 1960 von damals 13,4 vH auf etwa 6,5 vH zu Zeiten des weltweiten Produktionsbooms (Durchschnitt der Jahre 74-76) und bis

(1) Vgl. Böhme/Schatz, S. 3.

(2) Dabei ist allerdings zu beachten, daß der wertmäßige Anteil der kleinen Frachter und Containerschiffe an der Weltschiffbauproduktion höher liegt als der Anteil der produzierten Tonnage.

(3) Vgl. Sohmen, S. 4.

(4) Vgl. Böhme/Schatz, S. 4.

(5) Vgl. Sohmen, S. 19.

Tabelle 2 - Ablieferungen, Auftragseingänge und Auftragsbestand im Seeschiffbau, Welt und Bundesrepublik Deutschland, 1971-1982

Jahr	Ablieferungen			Auftragseingänge			Auftragsbestand ^a		
	Welt (Tsd BRT)	Bundesrepublik (Tsd BRT)	(in vH von Welt)	Welt (Tsd BRT)	Bundesrepublik (Tsd BRT)	(in vH von Welt)	Welt (Tsd BRT)	Bundesrepublik (Tsd BRT)	(in vH von Welt)
1971	23 807	1 854	7,8		713		82 399	5 470	6,6
1972	26 227	1 369	5,2	29 070	1 653	5,7	83 171	4 495	5,4
1973	29 666	1 926	6,5	72 070	4 547	6,3	99 183	6 372	6,4
1974	32 969	2 142	6,5	24 770	2 416	9,8	133 439	7 630	5,7
1975	34 200	2 330	6,8	14 400	715	5,0	113 349	7 117	6,3
1976	33 922	2 082	6,1	13 230	332	2,5	74 778	3 606	4,8
1977	27 532	1 503	5,5	10 834	370	3,4	51 416	1 915	3,7
1978	18 194	913	5,0	8 203	233	2,8	33 440	862	2,6
1979	14 289	424	3,0	16 879	840	5,0	25 084	489	1,9
1980	13 101	406	3,1	18 950	427	2,3	30 894	899	2,9
1981	16 932	708	4,2	16 882	762	4,5	35 204	983	2,8
1982	16 820	615	3,7	11 229	614	5,5	33 747	986	2,9

^aStand zum Ende des 1. Quartals jeden Jahres.

Quelle: Verband der Deutschen Schiffbauindustrie e.V. - Lloyd's Register of Shipping. -
Böhme, Schatz.

auf 3,7 vH zu Beginn der 80er Jahre (Durchschnitt der Jahre 1980-1982) gesunken (1). Verringert haben sich auch seit Beginn der sechziger Jahre die Marktanteile der anderen westeuropäischen Industrieländer, etwa der Großbritannien, Frankreichs und der Schwedens. Erhöht hat sich dagegen vor allem der Anteil Japans von 22 vH im Jahre 1960 auf fast 50 vH bereits zu Ende der 60er Jahre; diesen Anteil an der Weltproduktion hält Japan auch wieder zu Beginn der 80er Jahre, nachdem es zwischenzeitlich zurückgefallen war. Zugenommen hat auch etwa der Anteil Spaniens (von 2,0 vH 1960 auf fast 5 vH zur Mitte der siebziger Jahre), und seit 1970 sind die Werftindustrien Brasiliens, vor allem aber Südkoreas auf dem Vormarsch: der Weltmarktanteil Brasiliens erhöhte sich von 0,3 vH im Jahr 1970 auf 6,0 vH im Jahre 1980, der Südkoreas von weniger als 0,1 vH zu Beginn der 70er Jahre auf 8,3 vH im Jahre 1982 (vgl. Tabelle 3).

Was sich hinter den zurückgehenden und wachsenden Anteilen einzelner Länder an der Schiffbauproduktion in der Welt verbirgt, ist die Tatsache, daß sich die Bedingungen für eine rentable Produktion von Schiffen in einzelnen Regionen der Welt im Zeitablauf unterschiedlich entwickelt haben. Die spezifischen Vorteile eines Landes zur Produktion von Schiffen sind davon abhängig, in welchem wirtschaftlichen Entwicklungsstadium sich ein Land befindet. Während die USA als das Land mit dem fortgeschrittensten Entwicklungsniveau nach dem zweiten Weltkrieg nur noch eine unbedeutende Rolle im Weltschiffbau spielen, konnten sich die westeuropäischen Industrieländer, die damals einen Entwicklungsrückstand zu den USA aufwiesen, im Weltschiffbau vergleichsweise gut behaupten. Die europäischen Industrieländer verloren an Boden, als zunächst Japan im Zuge eines forcierten Aufholprozesses zu den führenden Industrieländern aufrückte und dann, als einige andere junge Industrieländer wie Brasilien und neuerdings vor allem Südkorea besondere Anstrengungen unternahmen, auf dem Weltschiffbaumarkt Fuß zu fassen, was ihnen gelungen ist. Für die Zukunft ist anzunehmen, daß die letztgenannten Länder, aber auch andere Entwicklungsländer, die den Sprung zum Industrieland schaffen wollen, den Westeuropäern weitere, aber auch den Japanern Weltmarktanteile im Schiffbau abnehmen werden.

Die besondere Rolle, die der Schiffbau offenbar in einer vergleichsweise frühen Phase der industriellen Entwicklung eines Landes spielt, ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Wesentlich sind zum einen die Anforderungen, die die Produktion von Schiffen an Standorte stellt, denn diesen Anforderungen kann an vielen Plätzen der Welt entsprochen werden. Voraussetzung ist, daß es einen Zugang zum offenen Meer sowie genügend Arbeitskräfte gibt, die gewillt sind, in einem industriellen Fertigungsprozeß zu arbeiten, der für ein breites Tätigkeitsfeld zwar keine übermäßig hohen Qualifikationsanforderungen stellt, dafür aber recht harte Arbeitsbedingungen mit sich bringt. Dies ist in vielen weniger entwickelten Ländern der Fall; gegen den Lohnkostenvorteil dieser Länder sind Hochlohnländer ohne Chance, denn das Kapital zur Erstellung der Werftkapazitäten und das Know-How für die Herstellung von Schiffen ist leicht beschaffbar, sofern es nicht ohnehin schon vorhanden ist. Technologisch anspruchsvolle Komponenten wie elektronische Ausrüstungen stellen kein Hindernis für den Bau von Schiffen dar; sie lassen sich importieren.

(1) Gemessen in BRT. Gemessen in gewichteten, um die Werte der Schiffe korrigierten BRT lag der Weltmarktanteil der Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre bei 5,6 vH (Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1981). Vgl. Böhme/Schatz, S. 7 ff. - Angaben über die Produktion in gewichteten BRT liegen nur für einige Schiffbauländer vor, und dies auch nur für die letzten Jahre. Eine Analyse der Entwicklung im Weltschiffbau auf der Basis dieser Meßziffer ist deshalb nur sehr eingeschränkt möglich.

Tabelle 3 - Anteile ausgewählter Länder an der Weltproduktion von Seeschiffen (Tsd Bruttoregistertonnen), 1960-1982 (vH)

Jahr	Japan	Südkorea	Bundes- republik- Deutschland	Spanien	Brasilien	Dänemark	Vereinigtes Königreich	Norwegen	Schweden	Frankreich	Niederlande
1960	21,9	.	13,4	2,1	.	2,6	15,5	3,0	8,5	5,1	8,1
1961	21,3	.	12,9	1,8	.	2,4	17,2	4,1	9,1	6,7	5,8
1962	25,3	.	11,8	1,6	.	2,6	12,4	4,6	10,5	5,8	6,4
1963	25,1	.	11,6	1,3	.	3,3	12,1	4,1	10,7	5,6	5,1
1964	38,7	.	8,5	2,4	.	2,9	8,3	3,8	10,6	5,5	2,8
1965	41,5	.	8,8	1,9	0,2	1,8	10,9	3,9	10,8	4,1	1,3
1966	46,1	0,1	8,2	2,7	0,4	3,4	7,6	3,1	3,0	3,1	2,3
1967	47,6	0,0	6,9	2,5	0,1	2,8	7,8	3,5	9,0	2,8	1,9
1968	49,6	0,0	7,2	2,7	0,8	3,1	6,2	3,6	6,5	3,7	1,6
1969	48,9	0,0	9,5	3,4	0,3	3,2	4,4	3,3	6,7	3,7	2,6
1970	49,7	0,0	6,5	3,2	0,3	2,6	6,5	3,5	7,6	4,2	3,1
1971	46,8	0,1	8,3	3,5	0,6	3,1	5,2	3,7	7,8	4,6	2,4
1972	49,0	0,1	5,3	4,1	0,9	3,6	4,6	3,2	7,7	3,9	2,9
1973	49,7	0,1	6,5	4,5	0,6	3,4	3,6	3,3	7,7	3,9	2,9
1974	51,2	1,0	6,5	4,7	0,5	3,3	3,6	2,9	6,6	3,2	2,9
1975	50,6	1,2	7,5	4,8	0,9	2,9	3,5	3,1	6,5	3,4	3,1
1976	48,1	2,5	5,7	4,0	1,2	3,1	4,5	2,3	7,6	5,1	1,9
1977	44,4	2,1	6,1	6,9	1,4	2,7	3,9	2,2	8,8	4,2	0,9
1978	35,9	3,4	4,8	4,7	2,5	2,0	6,4	1,9	8,0	2,5	1,8
1979	34,2	3,6	3,2	4,6	4,8	1,9	5,0	2,7	3,4	5,3	2,0
1980	49,8	4,3	3,1	3,2	6,0	1,7	3,5	1,7	2,9	2,3	1,0
1981	50,9	5,6	4,3	4,7	4,3	2,1	1,3	1,9	2,7	3,0	1,1
1982	48,5	8,3	3,7	3,3	3,0	2,7	2,6	2,1	1,7	1,6	1,3

Quelle: Lloyd's Register of Shipping.

Einen weiteren Grund, weshalb offenbar gerade die Schiffbauindustrie als Vehikel für eine forcierte Industrialisierung dient, hat man in institutionellen Regelungen zu sehen. So erheben viele Industrieländer, zum Beispiel die Mitgliedsländer der EG, auf die Einfuhr von Schiffen keine Zölle, während alle anderen Erzeugnisse der Verarbeitenden Industrie mit zum Teil erheblichen Zöllen belegt sind (1). Besonders hohen Zollschatz genießen gerade solche Produkte, für deren Produktion weniger entwickelte Länder einen komparativen Vorteil besitzen (2). Diese Zollstruktur bewirkt für ein Land, das auf eine exportorientierte Entwicklungsstrategie setzt, einen besonderen Anreiz, dem Aufbau einer Schiffbauindustrie Aufmerksamkeit zu schenken, zumal alle in den exportierten Schiffen inkorporierten Vorprodukte (wie zum Beispiel Stahl) auf diese Weise zollfrei ausgeführt werden können.

Die weltweite Nachfrageentwicklung nach Seeschiffen und die zunehmende Konkurrenz anderer Länder auf dem Schiffbaumarkt haben sich deutlich in den Produktionszahlen der deutschen Werften niedergeschlagen. In den sechziger Jahren blieb die jährliche Produktion von Schiffen (in BRT gemessen) auf deutschen Werften zunächst nahezu unverändert, und sie nahm nur zögerlich zu, als die Produktion im Zuge des Nachfragebooms nach Seeschiffen weltweit stark anstieg. Zwar war zur Mitte der siebziger Jahre die Produktion doppelt so groß wie in den sechziger Jahren, seit 1975 ist sie aber stark rückläufig und seit 1977 liegt sie - seit einigen Jahren beträchtlich - unter dem Niveau der sechziger Jahre. Der Weltmarktanteil der Bundesrepublik an produzierten Seeschiffen ging, wie bereits erwähnt, seit 1960 von damals 13,4 vH auf 3,7 vH zu Beginn der achtziger Jahre zurück.

Im Vergleich mit dem Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik zeigt der Schiffbau schon seit langem das Bild einer schrumpfenden Branche. Der Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes stieg im Jahresdurchschnitt von 1960 auf 1970 um 8,5 vH, von 1970 auf 1980 um 7,3 vH, im Schiffbau dagegen nur um 3,2 vH beziehungsweise nur um 3,9 vH (in jeweiligen Preisen). Während die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe von 1960 auf 1970 um gut 8 vH zunahm, nahm sie im Schiffbau im gleichen Zeitraum um fast 24 vH ab; nach 1970 sank zwar auch im Verarbeitenden Gewerbe die Zahl der Beschäftigten: der Beschäftigtenabbau der Werften von 1970 auf 1980 war mit 31 vH aber wesentlich größer als im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt mit gut 10 vH. Auch das Bruttoanlagevermögen des Schiffbaus wuchs langsamer als das des Verarbeitenden Gewerbes: mit 30 vH (von 1960 auf 1970) und 34 vH (von 1970 auf 1980) gegenüber 43 vH beziehungsweise fast 48 vH fiel der Zuwachs im Schiffbau deutlich geringer aus (in Preisen von 1976) (3). Diese Zahlen zeigen, daß der westdeutsche Schiffbau - nimmt man ihn als Ganzes - nicht erst seit wenigen Jahren, sondern seit langem an Boden verloren hat - sowohl was seine Stellung auf dem Weltmarkt als auch was seine Bedeutung für die industrielle Produktion in der Bundesrepublik betrifft.

(1) Mit Ausnahme von Flugzeugen, die ebenfalls zumeist zollfrei eingeführt werden können. Seeschiffe und Flugzeuge sind mit Blickrichtung auf die heimischen Reeder und Luftfahrtgesellschaften, die ansonsten höhere Preise für den Bezug von Schiffen beziehungsweise Flugzeugen aus dem Ausland zu zahlen hätten, von Einfuhrzöllen befreit.

(2) Vgl. Donges/Fels/Neu u.a., S. 158.

(3) Vgl. im einzelnen die Kennziffern für den Schiffbau und das Verarbeitende Gewerbe von 1960 bis 1982 in Tabelle 4.

Tabelle 4 - Kennziffern für den Schiffbau und das Verarbeitende Gewerbe in der Bundesrepublik Deutschland, 1960-1982

Jahr	Umsatz (Mio DM)		Nettowertschöpfung (Mio DM)		Lohn- und Gehaltssumme (Mio DM)		Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Mio DM)		Beschäftigte Arbeitnehmer ^a (Tsd)	
	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe
1960	2 556	254 999	755	95 010	700	62 040	55	32 970	94	8 855
1961	2 638	276 007	790	104 700	740	70 660	50	34 040	91	9 164
1962	2 419	292 906	794	111 760	820	78 580	-26	33 180	88	9 241
1963	2 518	303 608	700	115 150	770	82 070	-70	33 080	82	9 191
1964	2 589	335 779	818	127 790	830	89 280	-12	38 510	78	9 228
1965	2 589	364 006	831	141 180	940	99 780	-109	41 400	79	9 420
1966	2 983	377 930	877	145 360	1 000	105 780	-123	39 580	78	9 328
1967	2 982	371 186	1 021	143 280	990	102 460	31	40 820	75	8 811
1968	2 895	425 566	897	162 510	1 060	112 760	-163	49 750	75	8 895
1969	2 859	396 034	1 017	185 240	1 210	129 560	-193	55 680	76	9 316
1970	3 513	575 650	1 240	212 300	1 390	155 610	-150	56 690	76	9 575
1971	4 441	613 549	1 420	226 530	1 540	169 510	-120	57 020	75	9 516
1972	4 544	650 245	1 670	239 240	1 600	182 110	70	57 130	72	9 314
1973	5 546	729 038	2 080	268 490	1 830	205 740	250	62 750	71	9 366
1974	6 398	816 409	2 300	286 210	2 120	223 790	180	62 420	73	9 133
1975	7 182	800 578	2 760	282 540	2 310	227 390	450	55 150	73	8 649
1976	7 393	896 409	2 690	313 210	2 380	247 100	310	66 110	71	8 476
1977	7 541	941 072	2 590	334 170	2 390	266 540	200	67 630	68	8 478
1978	6 492	976 843	2 150	355 350	2 250	283 550	-100	71 800	63	8 492
1979	4 485	1 078 444	2 100	384 130	2 240	304 090	-140	80 040	59	8 535
1980	5 161	1 167 294	2 320	396 260	2 600	327 760	-280	-68 500	58	8 583
1981	6 718	1 223 380	2 600	399 720	2 740	338 080	-140	61 640	58	8 367
1982	7 719	1 251 135				341 530				8 056

^aim Inland.

noch Tabelle 4 - Kennziffern für den Schiffbau und das Verarbeitende Gewerbe in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Bruttoanlageinvestitionen (Mio DM)		Bruttoanlagevermögen - Benutzerkonzept - in Preisen von 1976 (Mio DM)		Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigtenstunde (DM)		Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in vH des Bruttoanlagevermögens in Preisen von 1976 - Benutzerkonzept -	
	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe	Schiffbau	Verarbeitendes Gewerbe
1960	80	17 300	2 842,40	297 876,30	3,14	2,98	1,93	11,07
1961	90	20 050	2 933,00	326 141,85	3,51	3,33	1,70	10,44
1962	80	20 950	3 009,60	355 089,55	4,04	3,77	-0,86	9,34
1963	100	20 650	3 087,20	382 357,80	4,27	4,09	-2,27	8,65
1964	130	23 000	3 191,15	409 490,20	4,71	4,47	-0,38	9,40
1965	140	26 040	3 316,35	438 835,60	5,21	4,94	-3,29	9,43
1966	160	26 960	3 452,80	468 999,55	5,71	5,38	-3,56	8,44
1967	110	22 950	3 560,40	494 867,55	6,07	5,68	0,87	8,25
1968	120	23 890	3 644,25	517 341,05	6,34	6,00	-4,47	9,62
1969	110	32 250	3 729,95	545 367,05	6,86	6,60	-5,17	10,21
1970	130	41 510	3 808,05	582 628,15	7,90	7,51	-3,94	9,73
1971	140	44 070	3 893,60	623 479,55	8,98	8,51	-3,08	9,15
1972	150	40 720	3 983,50	660 947,75	9,98	9,41	1,76	8,64
1973	170	39 080	4 081,45	692 656,00	11,47	10,61	6,13	9,06
1974	340	37 780	4 272,50	717 809,00	13,17	12,25	4,21	8,70
1975	430	37 400	4 582,60	737 150,10	14,45	13,60	9,82	7,48
1976	290	41 120	4 844,55	754 506,00	14,95	14,33	6,40	8,76
1977	200	44 560	4 972,45	772 620,80	16,88	15,82	4,02	8,75
1978	210	46 620	5 048,20	791 224,60	18,36	16,97	-1,98	9,07
1979	250	53 180	5 137,15	810 861,30	19,28	18,14	-2,73	9,87
1980	210	60 380	5 215,90	832 947,60	20,80	19,70	-5,37	8,22
1981	210	60 140						
1982								

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1. - Dasselbe, Fachserie 4, Reihe 4. - IFO-Anlagevermögensrechnung. - Eigene Berechnungen.

2. Die Subventionsprogramme zugunsten der deutschen Werften

Seit 1973 sind die Subventionen im Verhältnis zur Wertschöpfung im Schiffbau stärker gestiegen als in jeder anderen Branche des Verarbeitenden Gewerbes. Wie es dazu kam, welche Maßnahmen ergriffen wurden und welche subventionspolitischen Vorstellungen Bund und Länder der Gewährung ihrer Hilfen offiziellen Verlautbarungen zu Folge zugrunde legten, sei im folgenden kurz dargestellt (zur finanziellen Ausstattung der einzelnen Programme vgl. die Tabellen 5 und 6).

Finanzierungshilfen des Bundes für die Werftindustrie (Werfthilfeprogramm)

Seit 1962 gewährt der Bund den Werften Hilfen zur Verbilligung von Krediten an die Abnehmer von Schiffen (das sogenannte "Werfthilfeprogramm" oder auch "Finanzierungshilfen für die Werften" genannt). Als diese Maßnahme in Reaktion auf ähnliche Vergünstigungen in Japan eingeführt wurde, waren die Finanzierungshilfen nur für den Export neuer Schiffe ins Nicht-EWG-Ausland vorgesehen. Seit 1971 werden auch Schiffsexporte in EG-Länder subventioniert (1), und seit 1973 können auch Aufträge inländischer Abnehmer in den Genuß der Finanzierungshilfen kommen (4. Subventionsbericht) (2).

Die Kreditverbilligung, die durch die Finanzierungshilfen erreicht werden soll, wird seit 1969 durch ein Abkommen, dem die meisten OECD-Länder beigetreten sind, geregelt. Zur Zeit gelten folgende Konditionen, die durch subventionierte Kredite nicht unterschritten werden dürfen: Mindestzinssatz 8 vH p.a., Höchstlaufzeit 8,5 Jahre, Mindestanzahlung 20 vH. Seit 1977, als zum einen die Auslastung der Werften drastisch zurückging und zum anderen die Marktzinssätze für Schiffbaukredite zeitweise unter oder nahe an der Mindestmarge von 8 vH p.a. lagen, so daß die haushaltsmäßig eingeplanten Finanzierungshilfen den Zuschußbedarf für Exportaufträge zu den genannten OECD-Konditionen bei weitem überstiegen haben, werden die Mittel in zunehmendem Maße zur Finanzierung von Schiffslieferungen in Entwicklungsländer verwendet (3). Bei einer Schiffslieferung, die als Entwicklungshilfemaßnahme eingestuft wird, sind die OECD-Länder bei der Gewährung von Finanzierungshilfen nicht an die genannten Kreditkonditionen gebunden. Damit eine Schiffslieferung als Entwicklungshilfemaßnahme eingestuft werden kann, ist laut OECD-Richtlinien vielmehr erforderlich, daß durch staatliche Hilfen ein Subventionswert von mindestens 25 vH der Projektkosten erreicht wird (4).

Von 1966 bis einschließlich 1982 sind im Rahmen des Werfthilfeprogramms insgesamt 865 Mio DM an verlorenen Zuschüssen und 1 471 Mio DM zinsbegünstigte

(1) Vgl. Langer.

(2) Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Vierter Subventionsbericht, S. 111. - Allerdings mußten inländische Abnehmer bei Inanspruchnahme der Finanzierungshilfen auf die Reederhilfe verzichten. Dieses Kumulierungsverbot wurde jedoch bereits im Jahre 1976 aufgehoben. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Vierter Subventionsbericht, S. 111. - Zur Reederhilfe siehe weiter unten.

(3) Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Siebter Subventionsbericht, S. 117. - Neben der Finanzierung von Schiffslieferungen in Entwicklungsländer werden die Mittel aus dem Werfthilfeprogramm seit 1977 auch verstärkt zur Finanzierung sogenannter "Matching-Fälle" eingesetzt.

(4) Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, 30. Jahresbericht, S. 74, sowie Bericht der Landesregierung, Anlage zur Drucksache 9/1222, S. 23.

Tabelle 5 - Subventionen des Bundes zugunsten der deutschen Seeschiffswerften, 1966-1982 (Mio DM)

Jahr	Hilfen zur Finanzierung von Aufträgen (Werft-hilfen)		Hilfen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Investitionshilfen)		Auftragshilfen		Hilfen zum Neubau und zur Modernisierung von Handelsschiffen (Reeder-hilfen)	
	Zuschüsse	Darlehen ^b	Zuschüsse	Darlehen ^c	Zuschüsse	Darlehen	Zuschüsse	Darlehen ^e
1966	-	75,0	-	-	-	-	50,0	-
1967	1,3	64,1	-	-	-	-	53,4	58,1
1968	4,0	61,4	-	-	-	-	63,6	66,0
1969	44,3 ^a	104,2	-	10,0	-	-	94,0	34,3 ^f
1970	27,6 ^a	54,1	-	25,1	-	-	87,3	24,3
1971	29,5	111,7	-	16,3	-	-	81,9	25,2
1972	37,1	82,4	-	1,3	-	-	56,3	24,3
1973	63,7	73,1	-	14,2	-	-	59,1	46,9
1974	93,3	59,3	-	2,2	-	-	75,8	39,5
1975	99,6	105,6	-	-	-	-	118,3	46,0
1976	83,7	135,2	-	-	-	-	150,1	50,0
1977	62,8	33,4	-	-	-	-	156,0	9,7
1978	55,9	45,4	-	-	-	-	441,3 ^d	36,4
1979	54,3	39,5	-	-	56,7	-	305,2 ^d	8,8
1980	58,7	112,7	-	-	172,5	-	293,4 ^d	-
1981	64,9	209,3	-	-	169,2	-	334,0 ^d	-
1982	84,5	104,8	-	-	69,9	-	198,2	-

^aEinschließlich Mittel in Höhe von 31,6 Mio DM (1969) und 4,5 Mio DM (1970) aus dem "Binnenwirtschaftlichen Anpassungsprogramm". - ^bDie Darlehen wurden bis 1979 aus dem ERP-Fonds, danach aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt. - ^cDie Darlehen wurden aus dem ERP-Fonds gewährt. - ^dEinschließlich Sonderzuschüsse zu den Anschaffungs- oder Herstellungskosten in Höhe von (Mio DM): 1978: 53,2; 1979: 57,4; 1980: 23,9; 1981: 14,8 und einschließlich eines Finanzbeitrages (pauschalierte Zinsbeihilfe), der der Seeschifffahrt gewährt wurde (Mio DM): 1979: 104,7; 1980: 111,0; 1981: 107,2. Der Finanzbeitrag ist rückzahlbar. Die Rückzahlverpflichtung entfällt, wenn die Mittel bis sechs Jahre nach Auszahlung "in angemessenem Umfang zu Investitionen in Handelsschiffneubauten beigetragen haben" (9. Subventionsbericht). Damit enthält auch der Finanzbeitrag ein wesentliches Subventionselement zugunsten der deutschen Werften für die Folgejahre. - ^eDie Darlehen wurden aus dem ERP-Fonds gewährt. - ^fEinschließlich eines Darlehens über 6 Mio DM aus dem Bundeshaushalt.

Quelle: Bundeshaushaltspläne. - Subventionsberichte der Bundesregierung. - Gesetze über die Feststellung der Wirtschaftspläne des ERP-Sondervermögens. - Unveröffentlichte Informationen der Kreditanstalt für Wiederaufbau und des Bundesministeriums für Wirtschaft. - Schatz.

Tabelle 6 - Finanzhilfen der vier Küstenländer für die Seeschiffswerften, 1966- 1982
(Mio DM)

Jahr	Schleswig-Holstein	Hamburg	Bremen	Niedersachsen
1966	- ^a	1,9	0,3	0,4
1967	1,5 ^b	1,9	0,3	0,4
1968	1,6 ^b	2,0	0,2	0,4
1969	1,6 ^b	3,4	1,0 ^b	0,3
1970	1,6 ^b	1,4	1,3 ^b	0,6
1971	1,8 ^b	0,4	3,3 ^b	1,0
1972	3,1 ^b	0,5	3,6 ^b	1,0
1973	3,1 ^b	0,5	8,1 ^{b,c}	0,7
1974	2,8 ^b	0,5	2,2 ^b	0,4
1975	2,2 ^b	0,5	2,4 ^b	0,2
1976	0,4 ^b	0,4	1,0 ^b	0,1
1977	0,0 ^b	0,3	1,0 ^b	0,1
1978	4,3	0,3	0,9 ^b	0,9
1979	17,0	0,2	0,7 ^b	4,2
1980	33,8	12,4	0,6 ^b	13,2
1981	26,5	15,0	0,5 ^b	7,2
1982	16,6	4,9 ^b	8,1 ^b	0,0

^aKeine Angabe. - ^bZum Teil oder insgesamt Haushaltsansatz. - ^cEinschließlich einer einmaligen Finanzhilfe zur Instandsetzung der Pier 5 im Werfthafen der AG-Weser.

Quelle: Haushaltspläne der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen.

Kredite gewährt worden. Für die Jahre 1983 und 1984 ist eine kräftige Erhöhung der Finanzierungshilfen vorgesehen. Die Finanzierungshilfen werden den einzelnen Werften im Rahmen von Einzelplafonds zur Verfügung gestellt.

Hilfen des Bundes und der Küstenländer zur Finanzierung von Anpassungsinvestitionen

Im Jahre 1968, als der deutsche Schiffbau zunehmend ins Hintertreffen gegenüber den Japanern, aber auch einigen europäischen Konkurrenten geraten war, beschloß die Bundesregierung, neben den Hilfen zur Finanzierung von Schiffsaufträgen befristete Hilfen zur Finanzierung von Investitionen zu gewähren. Von 1969 bis 1974 erhielten die Werften zinsverbilligte Kredite in Höhe von 70 Mio DM.

Die Bundesländer stellten Hilfen in einem etwa gleich hohen Umfang in Aussicht (1). Die Gewährung der Subventionen war an folgende Voraussetzung geknüpft:

"Die Investitionen müssen

- dem Bau neuer Schiffstypen oder größerer Schiffe,
- dem verstärkten Übergang zur Sektions- und Kompaktbauweise sowie der Serienfertigung,
- der Produktionssteuerung,
- der Verarbeitung neuer Materialien

dienen" (2). Von der Förderung ausgenommen waren ausdrücklich neben Ersatzinvestitionen Investitionen zum Zwecke der Produktionsausweitung.

Auftragshilfen des Bundes und einiger Bundesländer

Ende 1978, als der Rückgang der Auftragseingänge voll auf die Auslastung der Werften durchschlug, wurde ein Programm beschlossen, welches Zuschüsse für den Bau "technisch höherwertiger Seeschiffe" auf deutschen Werften vorsah (3). Ausgeschlossen von der Förderung waren Öltanker und Massengutfrachter. Ansonsten waren alle Seeschiffe förderbar, sofern sie eine Mindestgröße von 150 BRT erreichten und über einen Stahlrumpf verfügten. Die Auftragshilfen wurden wie schon die Finanzhilfen den Werften im Rahmen von Einzelplafonds zur Verfügung gestellt, wobei sich die Mittel, über die die einzelnen Werften verfügen konnten, nach den Umsätzen mit Neubauten der Vorjahre richteten. Etwa 20 vH der Auftragshilfen standen darüber hinaus zur freien Disposition. Im Rahmen der ihnen zugewiesenen Plafonds konnten die Werften bei der Hereinnahme von Aufträgen selbst einen Fördersatz zwischen Null und 20 vH (1981 von 15 vH) auf den Vertragspreis bestimmen. Die Auftragshilfen waren befristet auf die Jahre 1979 bis 1981 (4). Es ist vorgesehen, daß die Werften empfangene Hilfen bis zur Hälfte des Gesamtgewinns der Jahre 1983 bis 1988 zurückzahlen. Soweit die Werften in den Jahren 1979 bis 1988 Investitionen tätigen, die keine reinen Ersatzinvestitionen darstellen und die nicht zur Erweiterung bestehender Schiffbaukapazitäten führen, sind diese zur

(1) Vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft, Schiffbaupolitik, S. 2.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft, Schiffbaupolitik, S. 2.

(3) Zu den Bestimmungen im einzelnen vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft, Richtlinien.

(4) Bereits im Dezember 1978 wurden Mittel aus diesem Programm gewährt.

Hälfte auf die Rückzahlungsverpflichtung anrechenbar. Die Auftragshilfen hatten ein Mittelvolumen von 660 Mio DM; ein Viertel der Mittel brachten die Bundesländer auf, in denen sich Werften befanden, die diese Mittel in Anspruch nahmen (1).

Neubauhilfen des Bundes für Handelsschiffe (Reederhilfe)

Schon seit den fünfziger Jahren unterstützt der Bund deutsche Reeder bei der Anschaffung von Handelsschiffen. Während die Reederhilfe zunächst nur in der Gewährung verbilligter Darlehen bestand, wurden den Reedern später auch direkte Zuschüsse für Schiffskäufe gezahlt. Seit 1979 wird die Reederhilfe nur noch in der Form direkter Zuschüsse gewährt. Die Zuschüsse betragen zur Zeit bis zu 12,5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten (2). Obwohl bei Einführung als eine Maßnahme zur Begünstigung der deutschen Reeder vorgesehen, hat sich die Reederhilfe mehr und mehr zu einer Subvention zugunsten der deutschen Seeschiffswerften entwickelt. Als Anfang der siebziger Jahre deutsche Reeder verstärkt dazu übergingen, Schiffbauaufträge ins Ausland zu vergeben, wurde die Reederhilfe praktisch nur noch gewährt, wenn deutschen Werften Aufträge erteilt wurden (3). Den Effekt der Begünstigung zugunsten der deutschen Werften hat man darin zu sehen, daß sie in die Lage versetzt werden, die von den Reedern nachgefragten Schiffe um die den Reedern gewährten Hilfen teurer anbieten zu können, ohne ihre Preiswettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Konkurrenten zu verlieren. Von 1966 bis 1982 wurden insgesamt 2 618 Mio DM Zuschüsse und 470 Mio DM zinsbegünstigte Darlehen als Reederhilfen gewährt. Nachdem 1982 die Reederhilfen gegenüber den Jahren zuvor spürbar zurückgegangen waren, hat die Bundesregierung beschlossen, für 1983 und 1984 wieder deutlich mehr Mittel im Rahmen dieses Programms bereitzustellen.

Die Hilfen einzelner Bundesländer

Auch außerhalb der gemeinsamen Bund-Länder-Programme (Investitionshilfen der Jahre 1969 bis 1974 und Auftragshilfen der Jahre 1979 bis 1981) haben die Küstenländer die Werftindustrie in vielfältiger Weise unterstützt. Die länder-eigenen Subventionen wurden teils als Zuschüsse zum Bau oder Umbau von Seeschiffen, teils als Reederhilfen und teils als Investitionshilfen gewährt. Dem Volumen nach sind die länder-eigenen Hilfen bis 1979 allerdings von untergeordneter Bedeutung (vgl. Tabelle 6). Dabei gilt es aber zu bedenken, daß sich die Küstenländer auch anders als durch Subventionen zugunsten der Werften engagiert haben, nämlich mit Hilfe von Bürgschaften für Schiffsneubauten (4) oder über Beteiligungen. So hat sich zum Beispiel das Land Schleswig-Holstein in den Jahren 1972 bis 1976 an dem Grundkapital der Howaldtswerke-Deutsche Werft AG sowie an einer Erhöhung des Grundkapitals beteiligt, was ausdrücklich geschah, um Investitionen zu ermöglichen und Arbeitsplätze

(1) Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Achter Subventionsbericht, S. 125.

(2) Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Neunter Subventionsbericht, S. 157.

(3) Um die Nichtbindung der Reederhilfen formal zu dokumentieren, werden auch einige wenige Aufträge deutscher Reeder an ausländische Werften gefördert.

(4) In Schleswig-Holstein sind zum Beispiel von 1970 bis 1980 etwa 25 vH des Neubauvolumens durch Bürgschaften gefördert worden. Vgl. Bericht der Landesregierung, Anlage zur Drucksache 9/1222, S. 29.

zu sichern. Auf Gewinnausschüttungen, die dem Land als Miteigentümer zugestanden hätten, wurde verzichtet (1).

Seit 1979 weisen die Subventionen der Küstenländer zugunsten der Werften eine stark steigende Tendenz auf (vgl. Tabelle 6). Das ist zwar zum Teil auf das Auftragshilfeprogramm der Jahre 1979 bis 1981 zurückzuführen, das die Länder gemeinsam mit dem Bund finanziert haben. Darüber hinaus haben die Länder aber auch die Mittelansätze für Programme erhöht, die sie in alleiniger Verantwortung durchführen. Schleswig-Holstein hat zum Beispiel in den Jahren 1979 bis 1981 für ein zusätzliches Auftragshilfeprogramm, durch welches der Bau oder Umbau solcher Schiffe bezuschußt wurde, die nicht oder nicht in voller Höhe nach den Programmen des Bundes oder des gemeinsamen Bund-Länder-Auftragshilfeprogramms gefördert werden konnten, 31 Mio DM bereitgestellt (2). Nachdem Bemühungen der Länder um eine Weiterführung des Bund-Länder-Auftragshilfeprogramms am Widerstand des Bundes gescheitert sind, haben die Küstenländer im Sommer 1983 ein eigenes Auftragshilfeprogramm beschlossen, das bis Ende 1985 Baukostenzuschüsse von 6 vH (1985: 4 vH) vorsieht und ein Mittelvolumen von 65 Mio DM umfaßt (3). Allein zur Abdeckung von Verlusten bei den Howaldt-Werken Deutsche Werft AG (4) werden in den Jahren 1983 bis 1985 voraussichtlich 93 Mio DM aus dem Haushalt des Landes Schleswig-Holstein bereitgestellt. Das Land Bremen hat erklärt, es werde den Bremer Großwerften für eine Umstrukturierung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse 54 Mio DM gewähren (5).

Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die den Werften aus branchenübergreifenden Programmen zugeflossen sind

Neben den Hilfen, die direkt auf die Werften zugeschnitten waren (sektorspezifische Subventionen wie die Finanzierungs-, Auftrags-, Reeder- und auch Investitionshilfen), sind der Schiffbauindustrie auch ganz erhebliche Mittel aus der Regionalförderung, die Bund und Länder gemeinsam betreiben, dem Etat des Entwicklungshilfeministeriums sowie der Förderung von Forschung und Entwicklung gewährt worden.

Der Schiffbau gehört zu den Branchen, die die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" am intensivsten in Anspruch genommen haben. Knapp 50 vH aller Anlageinvestitionen, die der Schiffbau in den siebziger Jahren getätigt hat, wurden durch regionale Fördermittel aus diesem Programm bezuschußt (im Verarbeitenden Gewerbe waren es dagegen nur etwa 18 vH). Von 1972 bis 1980 wurden schätzungsweise 135 Mio DM an Investitionshilfen gewährt (6). Die hohe Inanspruchnahme der Regionalförderung durch die Schiffbauindustrie beruht zum Teil darauf, daß dieser Wirtschaftszweig in den Fördergebieten im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe insgesamt überrepräsentiert ist. So entfielen von den rund 76 000 Beschäftigten des Schiffbaus im Jahre 1970 etwa 53 vH auf die Fördergebiete; der Beschäftigtenanteil der Fördergebiete im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt

(1) Vgl. Bericht der Landesregierung, Anlage zur Landtagsdrucksache 10/120, S. 29.

(2) Vgl. Bericht der Landesregierung, Anlage zur Drucksache 9/1222, S. 26.

(3) Vgl. Die Welt vom 21. September 1983.

(4) Vgl. Bericht der Landesregierung, Anlage zur Drucksache 10/120, S. 13.

(5) Vgl. Handelsblatt vom 12. Januar 1984.

(6) Für große Teile der Schleswig-Holsteinischen Werftindustrie kommen noch die Sonderabschreibungen im Rahmen der Zonenrandförderung hinzu.

beträgt demgegenüber nur 27 vH. Aber auch wenn man die unterschiedliche Repräsentanz von Wirtschaftszweigen in den Fördergebieten berücksichtigt, hat der Schiffbau die Regionalförderung überdurchschnittlich beansprucht und zwar vor allem in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, was teils darauf zurückzuführen ist, daß die Ausgestaltung des Fördersystems dem Schiffbau besondere Anreize geboten hat, um diese Hilfen nachzusuchen, teils aber auch darauf, daß die regionalen Fördermittel gezielt dazu eingesetzt wurden, insbesondere Investitionen des Schiffbaus zu begünstigen (1).

Aus dem Etat des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit werden Mittel bereitgestellt, um Entwicklungsländern günstige Kreditkonditionen bei der Bestellung von Schiffen, die auf Werften in der Bundesrepublik gebaut wurden, einräumen zu können. Diese Mittel werden seit 1977 ergänzt durch Mittel aus dem Werfthilfeprogramm, damit die Förderung in jedem Fall insgesamt ein Zuschußelement von 25 vH der Projektkosten und mehr erreicht (s.o.) (2). Allein im Jahre 1977 wurden aus dem Etat des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit 190 Mio DM für die Finanzierung von Schiffslieferungen an Entwicklungsländer bereitgestellt (3).

Was die Hilfen anlangt, die der Schiffbau für Forschung und Entwicklung erhalten hat, so handelt es sich hier zu großen Teilen um Mittel für militärische Zwecke sowie um Mittel aus Programmen zur Förderung der Meerestechnik. Die Finanzhilfen für Forschungs- und Entwicklungszwecke haben sich in den letzten Jahren stark erhöht: Während 1973 und 1974 nur jeweils 6 Mio DM gewährt wurden, stiegen diese Subventionen über 20 Mio DM in 1979 und 72 Mio DM in 1980 auf 110 Mio DM in 1981 (4).

Die Subventionen insgesamt

Die staatlichen Hilfen zugunsten des deutschen Schiffbaus haben sich in den letzten 20 Jahren sehr dynamisch entwickelt. Das Subventionsvolumen ist ständig gestiegen: betrug es in der Mitte der sechziger Jahre noch etwa 65 Mio DM jährlich, so stieg es in den Jahren 73/74 auf knapp 240 Mio DM und in den Jahren 79/80/81 auf knapp 590 Mio DM jährlich (5). Zwar ist das gemeinsame Bund-Länder-Auftragshilfeprogramm nicht über das Jahr 1981 hinaus verlängert worden, dafür hat aber die Bundesregierung die Mittelansätze im Rahmen anderer Programme erhöht (Werfthilfe, Reederhilfe) und die Länder haben sich stärker als bisher finanziell zugunsten des Schiffbaus engagiert. Weiterer Subventionsbedarf ist vorprogrammiert: Bei den Howaldtswerken-Deutsche Werft AG werden Neubaufträge zu nicht kostendeckenden Preisen hereingenommen. Für die daraus entstehenden Verluste werden die Anteilseigner aufzukommen haben (das Land Schleswig-Holstein und die bundeseigene Salzgitter AG) (6). Die Tatbestände, aufgrund derer Subventionen gezahlt wurden, erfuhren eine ständige Ausweitung. Man hat Subventionen für verschiedene Zwecke gewährt: es wurde die laufende Produktion gestützt (Finanzierungshilfen, Auftragshilfen), mit Hilfe von Subventionen wurde eine sektorspe-

(1) Vgl. dazu Langer.

(2) Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bericht über das Geschäftsjahr 1979, S. 77.

(3) Vgl. Matthöfer, S. 463.

(4) Nach Jüttemeier, Strukturelle Dimensionen, S. 221.

(5) Nach Jüttemeier/Schatz, Hundert Milliarden DM.

(6) Vgl. Frankfurter Allgemeine vom 1. Februar 1984.

zifische Nachfragepolitik betrieben (Reederhilfen) (1), und man hat über Subventionen versucht, Einfluß auf Produktionsstrukturen und Produktionsprogramme der Werften zu nehmen (Investitionshilfen, Auftragshilfen). Außer durch Subventionen wurde durch Bürgschaften und vor allem Beteiligungen staatlicher Einfluß auf den Schiffbau ausgeübt. Branchenübergreifende Programme wie Forschungs-, Regional- oder Entwicklungsländerförderung wurden verstärkt für die Belange des Schiffbaus eingesetzt. Es ist anzunehmen, daß es mittlerweile keinen - zumindest keinen großen - Auftrag im zivilen Schiffbau gibt, für den nicht aus einem Programm, wenn nicht aus mehreren, Zuschüsse gewährt werden. Man kann weiterhin vermuten, daß alle bedeutenden Investitionsvorhaben der Werften seit Ende der sechziger Jahre - zumindest die der Großwerften - durch staatliche Hilfen begünstigt wurden.

Mit der schrittweisen Ausweitung von Subventionen zugunsten der Werften nahm auch der Begründungsbedarf der Subventionsgeber für ihre Hilfen zu. In den sechziger Jahren hatte es stets lapidar geheißen, die Gewährung der Finanzierungshilfen diene der "Herstellung gleicher Wettbewerbsverhältnisse mit dem Ausland" (2). Die Investitionshilfemaßnahmen Ende der sechziger Jahre und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre wurden damit begründet, daß die Werften allein nicht in der Lage seien, notwendige Investitionen zu finanzieren (3). Als sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre aufgrund fehlender Aufträge die Auslastung der deutschen Werften - insbesondere der Großwerften - rapide verschlechterte, wurden für die Hilfen zugunsten der Werften zusätzliche Begründungen genannt. 1977 bekundete die Bundesregierung im Zusammenhang mit den Finanzierungshilfen ihr Interesse an einer "leistungs- und wettbewerbsfähigen Werftindustrie" und strich das "erhebliche regional- und arbeitsmarktpolitische Gewicht" der Werften "für die Küstenregion" heraus. Darüber hinaus ließ sie erkennen, daß sie "bruchartige Entwicklungen" in einem "schwierigen und voraussichtlich länger anhaltenden Anpassungsprozeß", vor dem die Werften "angesichts weltweit stark rückläufiger Auftragseingänge" stehen, vermeiden wollte (4). Den Reederhilfen wird seit 1977 auch offiziell bescheinigt, sie diene unter anderem der "Beschäftigungslage der Schiffbauindustrie" (5), und neuerdings wird in ihnen ein Instrument gesehen, welches die "Grundausslastung der deutschen Schiffbauindustrie" sichert (6). Die Auftragshilfen schließlich wurden gewährt, um "drohenden Beschäftigungseinbrüchen mit schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen zu begegnen". Die bedingte Verpflichtung zur Rückzahlung und der Erlaß der Rückzahlung im Falle bestimmter Investitionen wurde als Maßnahme gesehen, die die Strukturanpassung der Branche fördere (7).

-
- (1) In diesem Zusammenhang ist auch auf das Fregattenprogramm der Bundesregierung zu verweisen. Der Bund hat im Interesse der Beschäftigungslage der Großwerften bei der Beschaffung dieser Schiffe finanzielle Nachteile in erheblichem Umfang übernommen, indem er Aufträge vorgezogen und auf mehrere Werften aufgeteilt hat. Matthöfer, S. 463.
 - (2) So zum Beispiel Bundesministerium der Finanzen, Erster Subventionsbericht, S. 17.
 - (3) So zum Beispiel lautet die Begründung für die Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein an den Howaldtwerken Deutsche Werft AG. Vgl. Bericht der Landesregierung, Anlage zur Landtagsdrucksache 10/120, S. 8.
 - (4) Bundesministerium der Finanzen, Sechster Subventionsbericht, S. 133.
 - (5) Bundesministerium der Finanzen, Sechster Subventionsbericht, S. 147.
 - (6) Bundesministerium der Finanzen, Neunter Subventionsbericht, S. 157.
 - (7) Bundesministerium der Finanzen, Siebter Subventionsbericht, S. 117.

3. Wirkungen der Subventionen zugunsten der deutschen Werften

Einen ersten Eindruck von dem strukturverzerrenden Einfluß der Subventionen zugunsten des deutschen Schiffbaus kann man erhalten, wenn man die gewährten Subventionen als Prozentsatz der Wertschöpfung, die in dieser Branche marktmäßig erwirtschaftet wurde, ausdrückt. Diese Meßziffer, genannt Subventionsgrad, zeigt auf, um wieviel vH die Wertschöpfung je Produkteinheit in dieser Branche aufgrund der Subventionen höher liegen kann, als es sonst (ohne Subventionen) der Fall wäre. Der Subventionsgrad im Schiffbau erreichte im Jahre 1981 fast 40 vH; damit lag der Schiffbau im Verarbeitenden Gewerbe hinter dem Kohlenbergbau an zweiter Stelle der Subventionshierarchie (1). Dabei wird der strukturverzerrende Einfluß der Subventionen noch unterschätzt. Denn die staatlichen Hilfen wurden den Werften ja nicht für alle Aktivitäten zur Verfügung gestellt, sondern gefördert wurde durch die vom Volumen her gesehen wichtigsten Subventionsprogramme vor allem der Neubau von seegängigen Handelsschiffen. Mit dem Bau derartiger Schiffe erzielte die deutsche Werftindustrie Anfang der achtziger Jahre aber nur etwa 50 vH ihrer Umsätze (2). Der Neubau von Handelsschiffen kann also wesentlich höher begünstigt werden, als es in einem Subventionsgrad von 40 vH zum Ausdruck kommt. Dies läßt sich anhand der Begünstigungsmöglichkeiten, die einzelne Subventionsprogramme eröffnen, zeigen. So konnten zum Beispiel im Rahmen der Auftragshilfen der Jahre 79 bis 81 Zuschüsse auf den Vertragspreis für einen Neubau bis zu einer Höhe von 20 vH gewährt werden, und im Rahmen der Finanzierungshilfen sind für den Export von Schiffen in Entwicklungsländer Krediterleichterungen vorgesehen, die sich auf einen Subventionswert, bezogen auf die Projektkosten, von mindestens 25 vH belaufen. Setzt man die möglichen staatlichen Hilfen nicht in ein Verhältnis zu den Vertragspreisen oder Projektkosten, sondern allein in ein Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung, die die Werften bei dem Bau entsprechender Schiffe selbst erbringen, so gelangt man bei einer angenommenen Vorleistungsquote (Vorleistungen in vH des Umsatzes) von etwa 60 vH (3) zu projektbezogenen Subventionsgraden in einer Größenordnung von 50 vH im Falle der Auftragshilfen beziehungsweise von mindestens über 160 vH im Falle der Finanzierungshilfen für Exporte in Entwicklungsländer.

Von einem Subventionsgrad in bestimmter Höhe kann man nicht unmittelbar auf die Allokationseffekte schließen, die die Subventionen bewirkt haben. Zunächst besagt ein Subventionsgrad in bestimmter Höhe nur, daß die Produktionskosten für die primären Inputfaktoren Arbeit und Kapital je Produkteinheit (im Falle der Werften je Schiff) um diesen Prozentsatz über denen liegen können, die verglichen mit einer Situation ohne Subventionen gezahlt werden könnten. Die Subventionen können sich letztlich in höheren Faktorpreisen (Entlohnungssätze für die Faktoren Arbeit und Kapital) und/oder in steigender Produktion und erhöhtem Faktoreinsatz niederschlagen. Auch eine Weitergabe über höhere Inputpreise an vorgelagerte Sektoren oder niedrigere Outputpreise an nachgelagerte Bereiche ist möglich. Ob und inwieweit Subventionen zu einer Ausweitung der Produktion und des Faktoreinsatzes führen, welche Produktionsfaktoren davon betroffen sind und ob und inwieweit die rechnerisch ermittelten

(1) Vgl. Jüttemeier/Schatz, Hundert Milliarden DM.

(2) Vgl. Fante, S. 118. - Weitere 25 vH der Umsätze entfallen auf Reparaturen, Umbauten und ähnliche Leistungen. Die restlichen 25 vH der Umsätze werden durch schiffbaufremde Fertigungen und Schiffbaunebenfertigungen erbracht. In den Neu- und Reparaturumsätzen sind Marineaufträge enthalten, die etwa 10 vH des Gesamtumsatzes ausmachen. Vgl. Fante, S. 118.

(3) Die Vorleistungsquote im Schiffbau lag in den siebziger Jahren etwas über 60 vH.

Wertschöpfungsspielräume durch höhere Entlohnungssätze ausgeschöpft werden, ist eine Frage der Gegebenheiten auf den relevanten Faktor- und Produktmärkten. Der Tendenz nach dürften die Subventionen zugunsten des deutschen Schiffbaus wie folgt gewirkt haben:

- im Hinblick auf die Produktion von Schiffen: Finanzierungshilfen, Auftrags-hilfen und Reederhilfen ermöglichten es den Werften, Schiffe vielfach zu Weltmarktpreisen oder weltmarktüblichen Finanzierungsbedingungen anzubieten. Auf diese Weise haben sie sicherlich dazu geführt, daß auf deutschen Werften mehr Schiffe gebaut wurden, als es sonst der Fall gewesen wäre. Den Rückgang der Schiffbauproduktion und den Verlust von Weltmarktanteilen der deutschen Werften haben sie dennoch nicht verhindern können;
- im Hinblick auf die Gewinne und den Einsatz des Produktionsfaktors Kapital: Gewinne wurden im Schiffbau - nimmt man ihn als Ganzes - seit 1962 mit Ausnahme von 1967 und von 1972 bis 1977 nicht erwirtschaftet, und die Kapitalrenditen lagen mit Ausnahme des Jahres 1975 immer weit unter denen des Verarbeitenden Gewerbes, sofern sie überhaupt positiv waren (1). Ökonomisch gesehen gehören die Kapitaleigner demnach gewiß nicht zu den Gewinnern der Subventionen; sie konnten im Schiffbau für das investierte Kapital noch nicht einmal mit Hilfe von Subventionen eine Rendite erzielen, die ihnen bei anderen Verwendungen sicher gewesen wäre. Dennoch wurde im Schiffbau investiert, und das Bruttoanlagevermögen nahm zu. Ein solches Investitionsverhalten ist mit ökonomisch rationalem Verhalten kaum in Einklang zu bringen. Es kann eigentlich nur auf das Engagement des Staates zugunsten der Werften, seinen Erklärungen, Investitionen bei den Werften seien erforderlich und es bestehe staatlicherseits ein besonderes Interesse an der Schiffbauindustrie, zurückgeführt werden (2);
- im Hinblick auf die Beschäftigten- und Lohnentwicklung: im Schiffbau werden im Vergleich zu anderen Industriebranchen traditionell hohe Löhne und Gehälter gezahlt. Daran hat sich auch nichts geändert, seitdem der Schiffbau zu den schrumpfenden Branchen in der Bundesrepublik zählt (vgl. Tabelle 4). Gute Verdienstmöglichkeiten in der Werftindustrie, die durch Subventionen abgesichert wurden, haben ein freiwilliges Ausscheiden der Arbeitnehmer aus dem Schiffbau vergleichsweise unattraktiv gemacht. Dennoch ist die Zahl der Beschäftigten drastisch zurückgegangen. Seit 1958 hat sie sich halbiert. Insoweit es durch Subventionen den deutschen Werften möglich war, Schiffsbauaufträge hereinzunehmen, die sie sonst nicht hätten abschließen können, wurde der Beschäftigtenabbau abgebremst. Dies kann man deutlich an der Beschäftigtenentwicklung der letzten 10 Jahre verfolgen. Als bei den Werften nach dem Auftragsboom der frühen siebziger Jahre absehbar war, daß eine ähnlich hohe Auslastung nicht auf Dauer zu erwarten sei, wurde die Zahl

(1) Gewinne (Verluste) eines Jahres in vH des Bruttoanlagevermögens desselben Jahres (vgl. Tabelle 4).

(2) An Verlautbarungen, die geeignet sind, einen solchen Eindruck zu vermitteln, fehlt es nicht: "Die Bundesregierung ist an einer leistungs- und wettbewerbsfähigen deutschen Schiffbauindustrie interessiert.", Bundesministerium der Finanzen, Sechster Subventionsbericht, S. 133. - "Die Werften in Schleswig-Holstein können darauf vertrauen, daß die Landesregierung auch in Zukunft alles ihr mögliche tun wird, dem Schiffbau zu helfen, die kommenden schwierigen Jahre zu meistern.", Bericht der Landesregierung, Anlage zur Drucksache 9/1222, S. 48. - "Die Entwicklung im Großschiffbau und die langfristige Sicherung der vorhandenen Arbeitsplätze erfordern die Erweiterung des Baudocks 8 im HDW-Werk Kiel Gaarden". So die Erläuterungen der Landesregierung von Schleswig-Holstein für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Erhöhung des Grundkapitals bei den Howaldtswerken-Deutsche Werft AG im Jahre 1975. Vgl. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, 1975, S. 4.

der Beschäftigten über einen längeren Zeitraum hinweg recht stark abgebaut: von 73 000 im Jahre 1975 auf 59 000 im Jahre 1979. Der Beschäftigtenabbau kam zum Stillstand, als das Bund-Länder-Auftragshilfeprogramm in Kraft trat. Während der Laufzeit des Programms blieb die Zahl der Beschäftigten nahezu konstant, schon 1982 verringerte sie sich aber wieder um 5 000 und im Jahre 1983 fiel sie um schätzungsweise weitere 8 000. Was die Auftragshilfen bewirkt haben, ist eine zeitliche Verzögerung des Beschäftigtenabbaus, letztlich aufgehalten haben sie ihn nicht.

4. Subventionen für den Schiffbau in regional- und gesamtwirtschaftlicher Sicht

Die Befürworter von Subventionen sehen in ihnen oft ein Instrument, mit dem die Wettbewerbsfähigkeit, die Beschäftigung und das Wachstum der Gesamtwirtschaft gesteigert werden könnte. Die Subventionen zugunsten der deutschen Werften scheinen dazu, wie andere Subventionen in aller Regel auch, nicht geeignet. Sie haben nicht die wirtschaftliche Entwicklung als Ganzes noch die Entwicklung einzelner Regionen gefördert, sie haben vielmehr Verzerrungen in vielerlei Hinsicht bewirkt:

- mit den Subventionen für den Schiffbau wurden alle anderen Produktionen in der Bundesrepublik diskriminiert, die keine vergleichbaren Vergünstigungen erhalten haben;
- die Subventionen zugunsten des Schiffbaus haben die Umstrukturierung von Regionen, in denen insbesondere Großwerften angesiedelt sind, erschwert. Denn alternative und möglicherweise zukunftssträchtige Produktionen mußten mit hohen Lohnstandards konkurrieren, deren Aufrechterhaltung durch die Subventionen möglich war. Regionalpolitiker haben für die Erhaltung von Arbeitsplätzen im Schiffbau viel getan. Das was sie dafür an Anstrengungen unternommen haben, stand für die Attrahierung neuer Arbeitsplätze nicht zur Verfügung. Auch der Bund hat dem Seeschiffbau offenbar eine hohe Priorität eingeräumt. Den Küstenländern sind durch die Förderung des Schiffbaus deutlich mehr Subventionen zugeflossen als an Hilfen im Rahmen der allgemeinen regionalen Wirtschaftsförderung gewährt wurden (1);
- das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit war geringer, als es ohne Subventionen zugunsten der Werf-

(1) Von 1970 bis 1981 einschließlich hat der Bund für die allgemeine Regionalförderung in allen Fördergebieten zusammen (ohne Berlin) etwa 6,3 Mrd DM an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Investitionszulagen nach § 1 Investitionszulagengesetz, Frachtbeihilfen, Sonderabschreibungen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz) sowie 4,9 Mrd DM an zinsverbilligten Darlehen (aus dem ERP-Fonds) gewährt. Davon entfielen auf die vier Küstenländer schätzungsweise 2,4 Mrd DM an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie 1,7 Mrd DM Darlehen. Für die Förderung des Schiffbaus wurden im gleichen Zeitraum 3,3 Mrd DM Zuschüsse und 1,4 Mrd DM Darlehen gewährt (einschließlich Reederhilfen, aber ohne Mittel aus branchenübergreifenden Programmen; vgl. Tabelle 5). Die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen der Regionalförderung für die vier Küstenländer liegen deutlich unter den Finanzhilfen zugunsten des Schiffbaus, die gewährten Darlehen im Rahmen der Regionalförderung übersteigen die Darlehen zugunsten des Schiffbaus nur unwesentlich. Dabei gilt es noch zu bedenken, daß der Schiffbau nicht unerheblich an der allgemeinen Regionalförderung partizipiert hat.

ten hätte sein können. Denn Produktionsfaktoren wurden im Schiffbau gebunden, die in anderen Verwendungen produktiver gewesen wären. Zudem wurden die wettbewerbsfähigen Produktionen mit der Finanzierung der Subventionen zugunsten des Schiffbaus belastet. Aus denselben Gründen ist auch anzunehmen, daß gesamtwirtschaftlich gesehen der Beschäftigungseffekt der Subventionen negativ ist: Den Arbeitsplätzen im Schiffbau, deren Abbau durch Subventionen zwar herausgezögert, letztlich aber noch nicht einmal verhindert werden konnte, stehen die Arbeitsplätze gegenüber, die wegen dieser Subventionen nicht entstanden sind. Dies gilt um so mehr, als es sich beim Schiffbau um eine vergleichsweise sachkapitalintensive Branche handelt. Mit relativ viel Sachkapital konnte nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von Arbeitsplätzen vorübergehend gesichert werden.

Den Subventionen zugunsten des deutschen Schiffbaus liegt keine geschlossene Konzeption zugrunde. Jedenfalls lassen die verschiedenen Subventionsprogramme sowie die Begründungen, die für die Begünstigungsmaßnahmen genannt werden, eine solche nicht erkennen. Es wurden sowohl Erhaltungs- als auch Anpassungssubventionen gezahlt. Sowohl der Bund als auch einzelne Bundesländer als auch Bund und Länder gemeinsam haben Einfluß auf den Schiffbau genommen. Aktivitäten, die im Rahmen eines Programmes nicht begünstigt wurden, sind im Rahmen anderer Programme berücksichtigt worden. Kumulierungen, die gleichzeitige Begünstigung eines Tatbestandes aus mehreren Programmen, waren einmal ausgeschlossen, mal wurden sie zugelassen. Die Begründungen für die Vergünstigungen sind in dem Maße ausgeweitet worden, wie die Schwierigkeiten des Schiffbaus zugenommen haben. All dies spricht dagegen, daß es Bund und Ländern um viel mehr ging, als den Interessen einer regional hoch konzentrierten Branche besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei haben Bund und Länder es sich zu großen Teilen selbst zuzuschreiben, daß immer wieder Subventionsforderungen von seiten der Werften an sie herangetragen worden sind und sie sich deren Forderungen nur schwer entziehen konnten. So dürfte der Subventionsbedarf der letzten Jahre, der durch das gemeinsame Bund-Länder-Auftragshilfeprogramm weitgehend befriedigt wurde, zum Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre aufgebaut worden sein. Damals nahmen Werften unter starker staatlicher Einflußnahme Investitionen vor, die sich schon bald als Fehlinvestitionen erweisen sollten.

5. Schiffbausubventionen anderer Länder - Ursache für die Probleme der deutschen Schiffbauindustrie?

Es wird oft argumentiert, die Marktwirtschaft im Weltschiffbau sei außer Kraft gesetzt, weil andere Länder ihren Schiffbauindustrien umfangreiche Vergünstigungen zukommen ließen und deshalb die Notwendigkeit bestünde, dem deutschen Schiffbau staatliche Hilfen zum Ausgleich dieser Wettbewerbsverfälschungen zu gewähren. Es ist unstrittig, daß andere Länder ihre Werften in erheblichem Umfang unterstützen, und der Subventionswert dieser Maßnahmen mag auch in vielen Schiffbauländern höher zu veranschlagen sein als der entsprechender Maßnahmen in der Bundesrepublik. Für die Probleme der westdeutschen Werften sind die Subventionen anderer Länder dennoch nicht ursächlich. In Schwierigkeiten geraten sind große Teile der Werftindustrie durch zweierlei: Zum einen durch die komparativen Vorteile, die weniger entwickelte Länder für die Produktion bestimmter Schiffstypen besitzen, und zum anderen durch den starken Einbruch der Nachfrage nach Schiffen in der Mitte der siebziger Jahre, der allem Anschein nach nicht konjunktureller, sondern struktureller Art war (1). In der Tat kann man beobachten, daß der Einführung großer bedeutender Subventionsprogramme in der Bundesrepublik stets Marktentwick-

(1) Vgl. Sohmen, S. 5.

lungen vorausgingen, von denen die Werften negativ betroffen waren. So war es 1962, als die Finanzierungshilfen eingeführt wurden: zuvor war Japan mit aller Macht auf dem Weltschiffbaumarkt vorgedrungen. So war es zum Ende der sechziger Jahre, als das befristete Anpassungsprogramm beschlossen wurde: der Auftragsboom drohte insbesondere an den Großwerften vorbeizugehen, weil sich wichtige Schiffbauländer früher auf den Bau von Großtankern eingerichtet und neue Produktionsverfahren eingeführt hatten (1). Und so war es Ende der siebziger Jahre, als die Auftragshilfen beschlossen wurden: die Flaute auf dem Weltschiffbaumarkt hatte auf die deutschen Werften durchgeschlagen, und die Konkurrenz aus jungen Schiffbauländern wurde zunehmend spürbar.

Wenn in anderen Ländern, zumal solchen, die vom ökonomischen Entwicklungsniveau her mit der Bundesrepublik vergleichbar sind, Subventionen für den Schiffbau gewährt werden, geschieht dies aus demselben Grund wie in der Bundesrepublik: die Schiffbauindustrien dieser Länder sind aufgrund von Marktentwicklungen unter Anpassungszwang (2). Trotz hoher und vermutlich sogar höherer Subventionen ist es diesen Ländern aber nicht gelungen, die Schiffbauproduktion auf dem Niveau früherer Jahre geschweige denn ihre Position im Weltschiffbau zu halten, so im Falle von Schweden, Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Norwegen und den Niederlanden (vgl. Tabelle 3). Auch dies spricht dagegen, daß es die Subventionen in anderen Ländern sind, die Teile der deutschen Werftindustrie in eine prekäre Lage gebracht haben. Was die Subventionen in Schwellenländern wie Südkorea oder Brasilien betrifft, so mögen sie schon dazu beigetragen haben, daß der Konkurrenzdruck für den deutschen Schiffbau größer gewesen ist, als er es sonst gewesen wäre. Letztlich ist dadurch jedoch nur eine Entwicklung beschleunigt worden, die ohnehin nicht aufzuhalten ist, denn die staatlichen Hilfen in diesen Ländern sorgen lediglich dafür, daß komparative Vorteile, über die diese Länder bei der Produktion bestimmter Schiffe verfügen, früher wahrgenommen werden.

(1) Vgl. Arbeitsgemeinschaft Werftgutachten 1970, S. 38.

(2) Wenn auch in den letzten Jahren insgesamt weltweit eine Zunahme staatlicher Interventionen zugunsten der nationalen Schiffbauindustrien zu verzeichnen ist, so scheint in den USA eine andere Politik eingeleitet worden zu sein: Seit 1982 wurden Subventionen zugunsten des Schiffbaus drastisch gekürzt und die Pflicht amerikanischer Reeder, Schiffbauaufträge an amerikanische Werften zu vergeben, wurde aufgehoben. Vgl. USA Today, 19. Januar 1984.

Abkürzungen

BRT	Bruttoregistertonnen
ERP	European Recovery Program
Jgg.	Jahrgänge
lfd.	laufende
Mio	Millionen
Mrd	Milliarden
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
p.a.	per annum
Tsd	Tausend
vH	vom Hundert

Literatur:

Arbeitsgemeinschaft Werftgutachten 1970, Gutachten über die Lage der deutschen Werftindustrie im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, 1972.

Bericht der Landesregierung über die Lage der schleswig-holsteinischen Werften in der 5. Tagung der 10. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 21. September 1983, Anlage zur Landtagsdrucksache 10/120, Kiel 1983.

Böhme, Hans/Schatz, Klaus-Werner, Entwicklungen im Weltschiffbau, unveröffentlichts Manuskript, Kiel 1983.

Bundeshaushaltsplan, laufende Jahrgänge.

Der Bundesminister für Wirtschaft, Schiffbaupolitik der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/3290, Bonn 1968.

Der Bundesminister für Wirtschaft, Richtlinien für die Gewährung von Auftragshilfen an deutsche Werften vom 25. Juni 1979, geändert am 13.11. 1980, Bonn 1980.

Bundesministerium der Finanzen, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967, Subventionsbericht, Bonn, lfd. Jgg.

Donges, Juergen, B./Fels, Gerhard/Neu, Axel D. u.a., Protektion und Branchenstruktur, Kieler Studie 123, Kiel 1973.

Fante, Werner, Der deutsche Schiffbau in der internationalen Konkurrenz, in: Die See im Blickpunkt der achtziger Jahre, Herford 1982.

Frankfurter Allgemeine, Mit "glücklichen Geschäften" vielleicht wieder in schwarze Zahlen, Frankfurt a.M., 1. Februar 1984.

Gesetz über die Feststellung der Wirtschaftspläne des ERP-Sondervermögens, Bundesgesetzblatt Teil 1, Bonn, lfd. Jgg.

Handelsblatt, Auch Banken sehen die Zukunft etwas rosiger, Düsseldorf und Frankfurt a.M., 12. Januar 1984.

Jüttemeier, Karl Heinz, Strukturelle Dimensionen der deutschen Subventionspolitik 1973-1981, Methodische und statistische Anlagen zum Abschnitt "Wie man Probleme nicht löst - Subventionen und kein Ende" des Zweiten Kieler Strukturberichts an den Bundesminister für Wirtschaft, Kiel 1984.

Jüttemeier, Karl Heinz/Schatz, Klaus-Werner, Hundert Milliarden DM Subventionen - Zur Struktur und zu den Zielen der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in Vorbereitung.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, Geschäfts- und Jahresberichte, Frankfurt am Main, verschiedene Jgg.

Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, laufende Jahrgänge.

Langer, Jürgen, Subventionierung der deutschen Werftindustrie. Ziele und Auswirkungen, Hamburg 1974.

Lloyd's Register of Shipping, Annual Summary of Merchant Ships Completed in the World, London, lfd. Jgg.

Matthöfer, Hans, Die Werftsituation aus der Sicht der Bundesregierung, in: Hansa, 115. Jahrgang 1978, Nr. 6, S. 461 ff.

Schatz, Klaus-Werner, Der Staat und seine Werften, unveröffentlichtes Manuskript, Kiel 1983.

Sohmen, Helmut, Profitability in Shipping, Kieler Vorträge, Neue Folge 103, Kiel 1983.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1., Beschäftigung, Umsatz und Energieversorgung der Unternehmen und Betriebe im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe, Stuttgart, lfd. Jgg.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen, Stuttgart, verschiedene Jgg.

USA-Today, Shipbuilders foundering as subsidies end, o.O., 19. Januar 1984.

Verband der Deutschen Schiffbauindustrie e.V., Deutscher Schiffbau, Hamburg, verschiedene Jgg.

Die Welt, Küstenländer über Hilfe einig, Bonn, 21. September 1983.