

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Staatliche Beihilfen für den Schiffbau“ (Zusätzliche Stellungnahme)

(2011/C 318/10)

Berichterstatter: **Marian KRZAKLEWSKI**

Ko-Berichterstatter: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 9. Dezember 2010 gemäß Artikel 29 A der Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Staatliche Beihilfen für den Schiffbau“

(zusätzliche Stellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 7. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 473. Plenartagung am 13./14. Juli 2011 (Sitzung vom 13. Juli) mit 124 gegen 5 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist überzeugt, dass die „Rahmenbestimmungen für staatliche Hilfen an den Schiffbau“ (im Weiteren kurz „Rahmenbestimmungen“ genannt) ein erhaltenswertes Instrument sind, dass aber einige der darin aufgeführten Vorschriften aktualisiert und erweitert werden sollten. In der Zeit ihrer Anwendung haben die Rahmenbestimmungen zum Erreichen der politischen und wirtschaftlichen Ziele beigetragen. Für den Fortbestand der Rahmenbestimmungen sprechen vor allem die in der Einleitung zu ihrer vorliegenden Fassung erwähnten Eigenheiten der Branche.

1.2 Der EWSA betont, dass die Rahmenbestimmungen nicht als vorübergehende Maßnahme zur Krisenbewältigung gedacht sind, sondern sich aus den Eigenheiten der Branche ergeben, und dass die in ihnen vorgesehenen Hilfsleistungen keine Ausgleichszahlungen für den Bau von nicht wettbewerbsfähigen Schiffen oder Einheiten auf niedrigem Technologieniveau sein dürfen.

1.3 Ein weiteres Argument für die besondere Lage der Werftindustrie, welche den Fortbestand und die Aktualisierung der Rahmenbestimmungen erforderlich macht, ist nach Ansicht des EWSA das soeben bekanntgewordene Scheitern der 20 Jahre währenden OECD-Verhandlungen über ein Schiffbauabkommen, durch das faire Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt geschaffen werden sollten.

1.4 In der vorliegenden Stellungnahme geht der EWSA ausführlich auf grundlegende Fragen und Probleme ein, die die Kommission den Interessengruppen im Rahmen der Konsultation unterbreitet hatte. Zudem schlägt der EWSA Änderungen vor, die in der Neufassung der Rahmenbestimmungen unumgänglich sind, und begründet diese.

1.5 Die in den Rahmenbestimmungen vorgesehenen Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) sind nach

Ansicht des EWSA notwendig, da sie die Bereitschaft der Unternehmen zu **besonderen Risiken**, die mit Innovationen verbunden sind, erhöhen.

1.5.1 Der EWSA ist der Meinung, dass die Verfügbarkeit von **Innovationsbeihilfen** günstig für die Bewertung des Risikos ist, das mit den einzelnen innovativen Bestandteilen bei der Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren verbunden ist. Dies ermöglicht Schiffbauunternehmen die Erarbeitung neuer Lösungen, durch die die Erfolgchancen innovativer Produkte auf dem Markt vergrößert und weitere Anreize für Forschung, Entwicklung und Innovation gegeben werden.

1.6 In der von der Kommission gestellten Frage, ob es richtig sei, bestimmte Arten von Innovationen vom Erhalt von Innovationsbeihilfen auszuklammern und diese ausschließlich für Innovationen zu gewähren, die auf den Bau „grüner Schiffe“ abzielen, teilt der Ausschuss die Meinung der Sozialpartner, dass dies die Wirksamkeit des Instruments stark einschränken würde. Insbesondere ginge dadurch die überaus positive Wirkung auf Verfahrensinnovationen und andere Produktinnovationen in puncto Sicherheit und Effizienz verloren.

1.7 Der EWSA betont, dass Förderinstrumente zur Steigerung des Marktanteils „grüner Technologien“ von großer Bedeutung sind und **in die Rahmenbestimmungen aufgenommen werden sollten**. Die Neufassung der Rahmenbestimmungen sollte angemessene und praktische diesbezügliche Vorschriften sowie Regelungen für sektorübergreifende Umweltschutzmaßnahmen enthalten. Nach Ansicht des EWSA wird durch diese Vorschriften kein weiteres staatliches Förderinstrument geschaffen, sondern die Anwendung der Rahmenbestimmungen vereinfacht und das Erreichen wichtiger Ziele der EU ermöglicht.

1.8 In der wesentlichen Frage der Kommission, nämlich ob die FEI-Beihilfen angesichts der bestehenden sektorübergreifenden FEI-Rahmenregelungen aufrechterhalten werden sollten, betont der Ausschuss nachdrücklich, dass **die in den Rahmenbestimmungen vorgesehenen FEI-Beihilfen aufgrund der**

Besonderheiten der Werftindustrie bestehen bleiben müssen, da die sektorübergreifenden Rahmenregelungen keine angemessenen Lösungen zur Förderung von Innovationen im Schiffbau bieten.

1.9 Da es von der Einführung der Rahmenbestimmungen im Jahre 2004 bis zu den Krisenjahren 2009-2010 keinen Grund für **Stilllegungsbeihilfen** gab, sich die Lage der Werftindustrie in der EU jedoch in jüngster Zeit dramatisch verschlechterte und die Aufträge auf den niedrigsten Stand seit mehr als 10 Jahren fielen, ist der EWSA der Ansicht, dass diese Form der Beihilfen aufrechterhalten werden sollte. Die diese Beihilfen betreffenden Vorschriften sollten den Werften eine Teilumstrukturierung ermöglichen, ohne dass diese das gesamte Umstrukturierungsverfahren im Rahmen der „Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen“ durchlaufen müssen.

1.10 Der EWSA ist überzeugt, dass **Regionalbeihilfen auch für die Werftindustrie von Vorteil sind**. Die in den Rahmenbestimmungen aufgeführten **Regionalbeihilfen** sollten an Intensität den im Rahmen der „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ gewährten Beihilfen nicht nachstehen. Nach Meinung des Ausschusses ist die in den Rahmenbestimmungen vorgenommene Beschränkung des Anwendungsbereichs auf bestehende Werftanlagen weder angemessen noch gerechtfertigt.

1.11 Die Anwendung restriktiver EU-Vorschriften zum Ausbau der Produktionskapazitäten in der Werftindustrie bewirkte das Gegenteil dessen, was beabsichtigt war. Statt den Anteil an der weltweiten Überproduktion zu begrenzen, brachte sie die EU-Werftindustrie noch weiter ins Hintertreffen gegenüber den Konkurrenten auf dem Weltmarkt. Daher erachtet der EWSA Vorschriften, durch die die Förderung des Ausbaus der Produktionskapazitäten minimiert werden soll, für nicht mehr gerechtfertigt.

1.12 Der EWSA appelliert an die Mitgliedstaaten, die in den Rahmenbestimmungen vorgesehenen **Beschäftigungsbeihilfen** häufiger als bisher zu nutzen, um ihre Werftindustrie insbesondere in den Bereichen berufliche Bildung und Schulungen zu unterstützen.

1.13 Der EWSA befürwortet die **Beibehaltung der Ausfuhrbeihilfeklausel** in den Rahmenbestimmungen. Gemäß dem OECD-Branchenabkommen eingeräumte Ausfuhrkredite sind keine staatlichen Beihilfen und unterstützen sowohl Unternehmen als auch die Regionen, in denen diese ansässig sind. Unmittelbar damit verknüpft sind die Beschäftigungssicherung bzw. die Steigerung der Beschäftigtenzahlen im Schiffbau und in den verbundenen Unternehmen sowie Vorteile für die Eigner von EU-Schiffen (Möglichkeit des Erhalts langfristiger Kredite oder Darlehensbürgschaften für den Erwerb von Schiffen).

1.14 Der EWSA befürwortet angesichts der aktuellen Entwicklungen in der Werftindustrie und der technischen Neuerungen seit 2004 eine Erweiterung der in den Rahmenbestimmungen vorgegebenen Produktpalette. Seiner Ansicht nach sollte man sich hierbei auf den in der Stellungnahme des Komitees

der Schiffbauverbände der Europäischen Gemeinschaften (CESA) zu Artikel 2 der Rahmenbestimmungen enthaltenen Aktualisierungsvorschlag stützen ⁽¹⁾.

1.15 Der EWSA appelliert an die Mitgliedstaaten und die EU-Behörden, der Information über die in den Rahmenbestimmungen vorgesehenen Fördermöglichkeiten und die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme staatlicher Beihilfen besonderes Augenmerk zu schenken.

2. Einleitung

Hintergrund der Stellungnahme

2.1 Am 29. April 2010 legte der EWSA eine Initiativsternungnahme zum Thema „Die europäischen Werften in der aktuellen Krise“ vor.

2.2 Die Europäische Kommission sieht in ihrem Arbeitsprogramm 2011 eine Überprüfung der „Rahmenbedingungen der staatlichen Hilfen für den Schiffbau“ vor, um diese gegebenenfalls zu überarbeiten und über 2011 hinaus zu verlängern. Bis zum 6. Dezember 2010 lief eine öffentliche Anhörung der Interessenträger, u.a. der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten.

2.2.1 Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen dieser Rahmenbestimmungen und ihrer bedeutenden Auswirkungen auf die betreffenden Regionen scheint eine zusätzliche Stellungnahme des EWSA zu diesem Thema sinnvoll und von aktueller Bedeutung.

2.3 Die „Rahmenbestimmungen für Beihilfen an den Schiffbau“ umfassen die Regeln, nach denen sich die Kommission bei der Bewertung staatlicher Beihilfen für den Schiffbau richtet. Sie traten am 1. Januar 2004 in Kraft und sollten zunächst drei Jahre lang gelten. Seitdem hat die Kommission ihre Geltungsdauer zweimal verlängert, nämlich 2006 um zwei und 2008 um weitere drei Jahre. Die Rahmenbestimmungen für den Schiffbau gelten also noch bis zum 31. Dezember 2011.

2.4 Der allgemeine Grundsatz dieser Rahmenbestimmungen lautet, dass die Vergabe staatlicher Beihilfen an den Schiffbau durch bereichsübergreifende staatliche Hilfsinstrumente möglich ist, sofern einschlägige Vorschriften dieser Rahmenbestimmungen nicht dagegensprechen. Diese Vorschriften betreffen insbesondere folgende Bereiche: Forschungs-/Entwicklungs-/Innovationsbeihilfen, Stilllegungsbeihilfen, Beschäftigungsbeihilfen, Ausfuhrkredite, Entwicklungshilfe und Regionalbeihilfen.

2.5 Weil auch der Schiffbau im Rahmen sektorübergreifender staatlicher (und EU-) Beihilfeinstrumente förderfähig ist, soll mit der Anhörung und auch mit der Stellungnahme, die der EWSA im Namen der Zivilgesellschaft in der EU abgibt, vor allem festgestellt werden, ob die besonderen Bestimmungen der Rahmenbestimmungen für den Schiffbau weiterhin gelten sollen, und es soll darauf hingewiesen werden, ob sie im Falle einer Verlängerung geändert werden sollen, und, wenn ja, wie.

⁽¹⁾ Überarbeitung der Rahmenbestimmungen für staatliche Beihilfen an den Schiffbau – Antwort des CESA auf das Diskussionspapier – Anlage (2010).

3. Aktueller Kurzüberblick über den europäischen Schiffbausektor im globalen Kontext im Vorfeld der Entscheidung über die „Rahmenbestimmungen“

3.1 Eine ausführliche und allseitige Beschreibung des europäischen Schiffbaus erfolgte in der Stellungnahme des EWSA vom April 2010. Die folgenden Ausführungen betreffen Daten und spezielle Entwicklungen des vergangenen Jahres.

3.2 Nach der ersten Zeit der Krise ist zu konstatieren, dass diese den Schiffbau weltweit betraf. Es gab Handelsstörungen bisher unbekanntes Ausmaßes, und alle Staaten mit einer Werftindustrie stehen aufgrund des starken Einbruchs der Nachfrage vor erheblichen Problemen. Da das Problem der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen beim Bau und Verkauf von Schiffen nach wie vor ungelöst ist, sind die langfristigen Erfolgsaussichten Europas in dieser Branche ernsthaft infrage gestellt.

3.3 Über 80 % der derzeit auf der Welt produzierten Schiffe und über 90 % der weltweit erteilten Aufträge entfallen auf asiatische Länder. Die Zunahme des Marktanteils dieser Länder geht zulasten der EU-Mitgliedstaaten, deren Anteil an der Weltproduktion gegenwärtig auf 7-8 % zurückgegangen ist.

3.3.1 Europas Weltmarktanteil bei Neuaufträgen ist 2009 drastisch auf 2,7 % gefallen, in den ersten drei Quartalen 2010 jedoch wieder auf 4,8 % gestiegen. Das Volumen der Schiffe in den Auftragsbüchern ist im Weltmaßstab 2010 etwas größer geworden, in der EU jedoch auf dem gleichen Niveau wie 2009 geblieben, was der geringste Wert der letzten zehn Jahre ist.

3.3.2 In den letzten Jahren wurden weltweit neue Aufträge mit folgenden Gesamtvolumina erteilt: 85 Mio. gBRT (2007), 43 Mio. gBRT (2008), 16,5 Mio. gBRT (2009); in den ersten drei Quartalen 2010 waren es 26,3 Mio. gBRT (am Jahresende sollen es ca. 35 Mio. gBRT sein). 2009 wurde auf den Bau vieler bereits vertraglich vereinbarter Einheiten verzichtet, u.a. wegen der sehr niedrigen Frachtraten oder weil keine Bankkredite für die Finanzierung des Baus von Schiffen zu bekommen waren.

3.3.3 Der Preisindex (in Euro) befand sich im ersten Quartal 2010 auf dem niedrigsten Stand seit zehn Jahren und ist seitdem um etwa 17 % gestiegen, doch die in Landeswährung ausgedrückten Preise werden durch die Wechselkurse ungünstig beeinflusst. Obgleich dieser Preisindex seit 2000 um über 20 % gestiegen ist, blieben die Preise in Euro auf dem gleichen Niveau.

3.4 Abgesehen von der Krise werden die größten Störungen im Schiffbau durch den Interventionismus und Protektionismus der Staaten hervorgerufen, in denen die Werftindustrie ein wichtiger Wirtschaftszweig ist oder sein soll. Staatlich gestützte

Werften (vor allem in Fernost) können Preise für ihre Produkte und Dienstleistungen anbieten, in die nicht alle Arten von Risiken eingerechnet sind und die damit unter den Preisen der Konkurrenz liegen – insbesondere der europäischen, die diese Risiken in ihre Preiskalkulation einbeziehen muss. Ein weiteres mögliches protektionistisches Instrument ist der Wechselkurs (einer der Faktoren mit Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit), weil er bis zu einem gewissen Grad zentral gesteuert werden kann (z.B. in China, aber auch in Südkorea).

3.5 Im Dezember 2010 beschloss die OECD, die Verhandlungen über ein Abkommen zur Gewährleistung weltweit gleicher Wettbewerbsbedingungen im Schiffbau nicht wieder aufzunehmen. Infolge des Abbruchs dieser 20 Jahre währenden Verhandlungen wird die weltweite Schiffbauindustrie weiterhin der Schauplatz eines rücksichtslosen Konkurrenzkampfes sein. Diese ungünstige Entwicklung veranlasst einige Staaten, noch mehr Marktinterventionsmaßnahmen als bislang zu ergreifen. Die Folge ist eine weitere Verschärfung der im internationalen Schiffbau herrschenden ungleichen Wettbewerbsbedingungen. Ausschlaggebend für die gegenwärtige Situation war die Unnachgiebigkeit zweier Nicht-EU-Staaten mit Werftindustrien: China und Südkorea.

3.5.1 Eine solche Entwicklung, die als Reaktion auf die weltweite Krise betrachtet wird, begünstigt die Einführung von protektionistischen Maßnahmen. Es steigt die Gefahr, dass weltweit Schiffe gebaut werden, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten keine Daseinsberechtigung haben. Durch diese Schiffsneubauten wird die Krise auch auf dem Frachtmarkt verschärft, d.h. es werden zu viele Schiffe um dieselbe Fracht konkurrieren. Die mannigfaltigen negativen Auswirkungen für alle Marktteilnehmer (Überkapazitäten, Preisdruck für Werften, Tonnageüberhang, niedrige Chartersätze) wurden bereits von den europäischen Sozialpartnern in der Werftindustrie beklagt.

3.6 Seit 2008 sind die Beschäftigungszahlen im Schiffbau in der gesamten EU stark rückläufig. Etwa 40 000 Arbeitsplätze gingen verloren, weshalb alle Interessenträger ein Notprogramm fordern, damit der europäischen Werftindustrie die kritische Masse erhalten bleibt⁽²⁾. Verschärft wird diese Tendenz durch die seit Kurzem geltende Basel-III-Kapitalrichtlinie für Bankenaufsicht, die die Finanzierungsbedingungen einschränkt.

3.7 Seit der Finanzkrise in der EU ist es deutlich schwieriger geworden, Geld für den Bau von Schiffen zu erhalten, da sich einige der größten Finanzinstitute teilweise oder ganz aus der Finanzierung von Schiffen sowohl vor der Auslieferung (*Vorfinanzierung*) als auch danach zurückgezogen haben. Die öffentlichen Garantieinstrumente – auch diejenigen, die Ausfuhrkredite betreffen – sind angesichts dessen noch viel wichtiger geworden. Die Kreditkrise im Schiffbau dauert an, obgleich es Anzeichen für positive Änderungen auf dem Markt gibt.

⁽²⁾ ABl. C 18 vom 19.01.2011, S. 35.

3.8 In der Schiffsreparaturindustrie, einer Teilbranche des Schiffbaus, kommt es zeitweilig zwar auch zu Schwierigkeiten, doch ist hier die Situation wesentlich günstiger als in der Schiffsproduktion. Schiffsreparaturwerften sind auf einem anderen Markt als Schiffbauwerften tätig (mehr als die Hälfte der reparierten Schiffe stammen aus Drittstaaten). 2009 und 2010 blieb auch diese Teilbranche nicht von der Krise verschont, da die Reeder erheblich weniger Geld für die Schiffsreparatur aufwendeten und häufig nur unbedingt notwendige Reparaturen oder laut den Schifffahrtsvorschriften erforderliche Wartungsarbeiten durchführen ließen.

3.8.1 Angesichts der heftigen Konkurrenz auf dem Weltmarkt unternahmen Reparaturwerften aus einigen EU-Mitgliedstaaten Anstrengungen, ihr Portfolio um die Modernisierung (Nachrüstung) von Schiffen und kompliziertere Dienstleistungen zu erweitern: etwa die Verlängerung von Schiffsrümpfen und andere Umbauten, die ebenfalls Vorrichtungen zur Gewinnung von Öl und Gas unter dem Meeresboden betreffen, sowie den Bau kleinerer Wasserfahrzeuge.

3.8.2 Gegenwärtig werden Schiffsreparaturen überwiegend in Werften und Betrieben in EU-Nachbarstaaten durchgeführt. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und EU-Behörden auf, eine Strategie auszuarbeiten, durch die Impulse für die Entwicklung und den Bau von Werften dieser Art in EU-Küstenregionen gesetzt werden. Es ist im Interesse der EU-Mitgliedstaaten, ein „strategisches Minimum“ an Reparaturanlagen in der Union zum Nutzen ihrer Werftindustrie aufrechtzuerhalten. In solchen Betrieben wären Schiffsreparaturen zu konkurrenzfähigen Preisen unter Gewährleistung termingerechter Auftragsausführung und des Einsatzes umweltschonender Methoden möglich. Zugleich könnten diese Betriebe zur industriellen Wiederbelebung einiger Küstenregionen der EU beitragen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Das allgemeine Ziel der Überprüfung der Rahmenbestimmungen für den Schiffbau sollte die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Werften sein. Dieser Geist sollte auch in allen darin enthaltenen Bestimmungen vorherrschen.

4.2 Infolge der schwierigen Marktbedingungen und insbesondere aufgrund der umfangreichen Beihilfen in den konkurrierenden Ländern ist der europäische Schiffbau auf dem Weltmarkt unter erheblichen Wettbewerbsdruck geraten. Er ist bei den Arbeitskosten nicht konkurrenzfähig und muss Wettbewerbsvorteile daraus ziehen, dass er höchstmögliche Qualität in puncto Schiffssicherheit, Effizienz und Schutz der Meeresumwelt und bei innovativen Prozessen zur weiteren Verbesserung der Effizienz anstrebt. Die - überarbeiteten und aktualisierten - Rahmenbestimmungen können natürlich angemessene Anreize in diese Richtung setzen und sind zum Erreichen dieser Ziele unerlässlich.

4.3 Die aktualisierten Rahmenbestimmungen müssen unbedingt ein praktikables System von Anreizen zur Förderung von

Investitionen in neue oder modernisierte umweltfreundlichere Schiffe enthalten. Wird ein solches System nicht in absehbarer Zeit eingeführt, kann das dazu führen, dass es nicht gelingt, im Bereich der Verringerung der Emissionen von Stickoxiden, Schwefeloxiden und Treibhausgasen schnelle wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. In den Rahmenbestimmungen sollte festgelegt werden, dass diese Art der Unterstützung und die dafür bereitgestellten Mittel auf europäische Hersteller beschränkt bleiben.

4.4 Die gemäß den Rahmenbestimmungen gewährten Beihilfen sind sowohl für die einzelnen Unternehmen als auch für die Regionen von Bedeutung. Deshalb ist es erforderlich, neue, innovative Projekte anzustoßen, um so schnell und so gut wie möglich auf die sich ändernde Marktnachfrage reagieren zu können. Bei innovativen Projekten, die für Beihilfen infrage kommen, müssten sowohl auf neue Produkte abzielende FEI-Investitionen als auch Investitionen in die Fortbildung und die Höherqualifizierung derjenigen Mitarbeiter vorgesehen sein, die diese Tätigkeiten ausüben sollen. Dies muss bei der Neufassung der Rahmenbestimmungen berücksichtigt werden.

4.5 Nach Meinung des EWSA sollte, bevor ausführlich auf die Frage der Ausfuhrkredite eingegangen wird (vgl. die „Besonderen Bestimmungen“), zunächst betont werden, dass eine konkurrenzfähige Finanzierung der Produktion häufig entscheidend für die Vergabe neuer Aufträge ist. Die Mitwirkung staatlicher Behörden und Banken sowie anderer staatlicher Institutionen an der Finanzierung sowohl vor der Auslieferung (*Vorfinanzierung*) als auch danach hat vor allem in Asien in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Kurz- oder mittelfristig kann davon ausgegangen werden, dass auch in der EU für die Finanzierung des Baus von Schiffen in der Regel Beihilfen in Form staatlicher Kredite oder Bürgschaften nötig sein werden, unter Einbeziehung von staatlichen und EU-Finanzinstituten, z.B. der Europäischen Investitionsbank (im Falle brancheninterner Schwierigkeiten ⁽³⁾).

4.6 Seit erstmals Rahmenbestimmungen im Schiffbau beschlossen wurden, hat es in der EU viele strukturelle Veränderungen gegeben, die in künftigen Vorschriften der Rahmenbestimmungen zu berücksichtigen sind. Zu nennen sind hier:

- die Spezialisierung der europäischen Werften ist erheblich fortgeschritten, und dieser Prozess muss fortgesetzt und unterstützt werden;
- der Anteil der Standardschiffe an der Produktionspalette der europäischen Werftindustrie ist stark zurückgegangen;
- die Konkurrenz auf dem Weltmarkt ist heute selbst bei kleineren Schiffen spürbar, Binnenschiffe inbegriffen;

⁽³⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme CCMI/069 – ABl. C 18 vom 19.01.2011.

- während die Durchschnittsgröße der europäischen Werften aufgrund von Werftschließungen in Polen, Kroatien, Dänemark und Spanien im vergangenen Jahrzehnt gleich geblieben bzw. leicht zurückgegangen ist, sieht sich Europa dem massenhaften Ausbau von Werften in den Konkurrentenländern ausgesetzt, insbesondere in Asien;
- umweltfreundliche Produkte und Produktionsverfahren sind wesentlich wichtiger geworden; diese Tendenz sollte vor allem durch unverzichtbare Maßnahmen gegen Emissionen, etwa von Schwefel- und Stickoxiden sowie von Treibhausgasen, fortgesetzt werden;
- durch die Zunahme der Küstenschifffahrt wird der europäische Schiffbau vor die Frage gestellt, wie der lokale Bedarf durch eigene Werften gedeckt werden kann.

4.7 Von wesentlicher Bedeutung für die Nutzung der in den Rahmenbestimmungen vorgesehenen Beihilfeinstrumente ist die Einstellung der Mitgliedstaaten, die umfassend und systematisch über die Fördermöglichkeiten und die Voraussetzungen für den Erhalt der in den Vorschriften der Rahmenbestimmungen vorgesehenen staatlichen Beihilfen (nicht Subventionen!) informieren sollten.

5. Besondere Bemerkungen

Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation

5.1 Forschung, Entwicklung und Innovation sind unverzichtbar, um bessere Produkte anbieten zu können und auf dem Markt erfolgreich zu sein. FEI-Tätigkeit ist jedoch nur möglich, wenn der Markt bereit ist, mit Innovationen verbundene **besondere Risiken** einzugehen.

5.2 Wie die europäischen Arbeitgeber betonen, **ist die Produktion von Schiffsprototypen mit einem erheblichen Risiko verbunden**. Anders als in den meisten anderen Branchen ist die in Verkaufsverträgen im Schiffbau festgelegte Produktleistung bei Vertragsabschluss nicht überprüfbar. Selbst kleinste Zwischenfälle, die mit einem innovativen Element zusammenhängen, können umfangreiche Nachbesserungen nötig machen, die Zeit und Geld kosten und zu erheblichen Produktionsverzögerungen führen.

5.2.1 Unter diesen Umständen wirkt sich die Verfügbarkeit von **Innovationsbeihilfen** vorteilhaft auf die Bewertung des Risikos aus, das mit den einzelnen innovativen Bestandteilen bei der Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren verbunden ist. Dies ermöglicht Schiffbauunternehmen zusätzliche Schritte hin zu neuen Lösungen, durch die die Erfolgchancen innovativer Produkte auf dem Markt vergrößert und weitere Anreize für die Tätigkeit im Bereich der Forschung, Entwicklung und Innovation gegeben werden.

5.3 Die Nutzung von Innovationsbeihilfen wirkt beschleunigend, was für die Erhöhung von Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit grundlegend ist. Dies wiederum ist wesentlich für die

Aufrechterhaltung des Technologievorsprungs bei komplexen und innovativen Schiffstypen. Das Innovationstempo ist wesentlich für die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere wenn man die begrenzten Möglichkeiten des Schutzes geistigen Eigentums in der Meerestechnologie in Betracht zieht.

5.4 Die europäischen Sozialpartner im Schiffbau äußern übereinstimmend die von Beispielen gestützte Ansicht, dass Innovationsbeihilfen in erheblichem Maße zur Verbesserung der Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit des Schiffbaus in der EU beigetragen haben. Sie haben die Einführung und Verbreitung neuer Produktionsmethoden, Technologien und Produkte erleichtert und Forschung, Entwicklung und Innovation beflügelt. Daher sind sie als geeignetes Instrument der EU-Politik zu betrachten.

5.5 Probleme bei der Anwendung von Rechtsvorschriften zu Innovationsbeihilfen können nach Ansicht der Arbeitgeber ohne Änderungen des Wortlauts der Rahmenbestimmungen gelöst werden. Vielmehr sollten bei der Benachrichtigung über nationale Programme die für die Aufhebung des eingeschränkten Zugangs zu Beihilfen für Produktinnovationen geltenden Schwellenwerte bei kleinen Schiffen sowie für Verfahrensinnovationen entsprechend geändert werden.

5.6 Hinsichtlich der von der Kommission gestellten Frage, ob es richtig sei, bestimmte Arten von Innovationen vom Erhalt von Innovationsbeihilfen auszuklammern und diese ausschließlich für Innovationen zu gewähren, die auf den Bau „grüner Schiffe“ abzielen, teilt der Ausschuss die Meinung der Sozialpartner, dass dies die Wirksamkeit des Instruments stark einschränken würde. Insbesondere ginge dadurch die starke positive Wirkung auf Verfahrensinnovationen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Schiffbaus verloren. Auch für einige Produktinnovationen gäbe es keine Beihilfen mehr, etwa für solche, die mit der Verbesserung der Sicherheit, dem Schutz und dem Komfort der Besatzung oder der Passagiere verbunden sind.

5.6.1 Förderinstrumente zur Steigerung des Marktanteils „grüner“ Technologien sind von großer Bedeutung und sollten als **„Umweltschutzbeihilfen“, die die Innovationsbeihilfen ergänzen, aber ein gesondertes Instrument sind**, in die Rahmenbestimmungen aufgenommen werden.

5.7 Anreize, über die Rechtsvorschriften hinauszugehen, sollten nach dem Vorbild des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen gesetzt werden. Allerdings ist das Interesse an der Anwendung dieses Rahmens in der Branche nur unwesentlich gewachsen. Deshalb sollten angemessene und praktische Vorschriften sowie Regelungen für sektorübergreifende Umweltschutzmaßnahmen in die Rahmenbestimmungen aufgenommen werden. Sinnvoll wäre hier ein Bezug auf die Umweltschutzvorschriften im Rahmen der Gruppenfreistellungsregeln, verbunden mit speziellen Auflagen für Schiffe. Dies wäre ein wirksamer Beitrag zur Vereinfachung der EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen im Schiffbau.

5.8 Der sektorübergreifende Rahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation enthält ebenfalls Vorschriften zur Innovationstätigkeit, darunter „die Entwicklung von [...] Prototypen und Projekten [...], wenn es sich bei dem Prototyp notwendigerweise um das kommerzielle Endprodukt handelt und seine Herstellung allein für Demonstrations- und Auswertungszwecke zu teuer wäre“⁽⁴⁾.

5.8.1 In den entsprechenden Vorschriften sind de facto höhere Beihilfen als in den Rahmenbestimmungen vorgesehen, und auch das Spektrum der beihilfefähigen Kosten ist bis zu einem gewissen Grade breiter gefächert. Andererseits heißt es in ihnen: „Bei einer anschließenden gewerblichen Nutzung von Demonstrations- oder Pilotprojekten sind die daraus erzielten Einnahmen von den beihilfefähigen Kosten abzuziehen.“⁽⁵⁾.

5.8.2 Diese Vorschrift wird in den meisten Branchen des produzierenden Gewerbes in der Serienfertigung angewandt, bei der sich die Entwicklungskosten durch die infolge der Fertigungsart größere Produktstückzahl amortisieren, sie lässt sich aber nicht auf Schiffsprototypen anwenden.

5.9 Zusammenfassend stellt der EWSA fest, dass **aufgrund der Besonderheiten der Werftindustrie die sektorübergreifenden Rahmenregelungen für Forschung, Entwicklung und Innovation keine angemessenen Lösungen für Innovationsbeihilfen im Schiffbau bieten und daher entsprechende Vorschriften in die aktualisierten Rahmenbestimmungen aufgenommen werden sollten.**

Stilllegungsbeihilfen

5.10 Von der Einführung der Rahmenbestimmungen im Jahre 2004 bis zum Ausbruch der Krise war die Nachfrage im Schiffbau stark, weshalb es keinen Grund gab, Betriebsstilllegungen in Erwägung zu ziehen. Die Lage änderte sich infolge der drastisch einbrechenden Nachfrage in den vergangenen zwei Jahren, und die Zahl der Aufträge für EU-Werften fiel auf den niedrigsten Stand seit mehr als zehn Jahren.

5.10.1 Daher hält der EWSA die Aufrechterhaltung der Stilllegungsbeihilfen angesichts der gegenwärtigen Marktlage für gerechtfertigt⁽⁶⁾.

5.11 Die derartige Beihilfen betreffenden Vorschriften sollten den Werften eine Teilumstrukturierung⁽⁷⁾ ermöglichen, ohne dass diese das gesamte Umstrukturierungsverfahren im Rahmen der „Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen“ durchlaufen müssen. Bei der Überprüfung dieser Leitlinien sollte

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 (ABl. L 214 vom 9.8.2008).

⁽⁵⁾ Ebd.

⁽⁶⁾ Die Inanspruchnahme von Stilllegungsbeihilfen im Zuge einer Teilumstrukturierung ist unter anderem in Spanien in nächster Zeit im Falle einiger Werften geplant.

⁽⁷⁾ Umstrukturierungsbeihilfen sind in den entsprechenden sektorübergreifenden Vorschriften geregelt, deren Überarbeitung für 2012 vorgesehen ist, und es ist zu erwarten, dass dabei Beihilfen für Teilstilllegungen berücksichtigt werden.

dieses Modell übernommen werden. In diesem Fall wären die speziellen Vorschriften für Umstrukturierungsbeihilfen im Schiffbau selbstverständlich nicht länger erforderlich.

Regionalbeihilfen

5.12 Sollten Regionalbeihilfen beibehalten werden, müssen ihr Anwendungsbereich und ihr Umfang mit den Prinzipien der „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ in Einklang stehen. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf bestehende Werften in den Rahmenbestimmungen ist weder angemessen noch gerechtfertigt. Der europäische Schiffbau muss in effektivere Produktionsmethoden und -anlagen investieren, um seine Wettbewerbslage zu stärken. Dabei kann die Schaffung größerer Produktionseinheiten zur wirksameren Nutzung von Synergie- und Skaleneffekten erforderlich sein. Aufgrund der derzeitigen Vorschriften sind Regionalbeihilfen für Projekte dieser Art kaum oder gar nicht möglich.

5.13 In Asien waren umfangreiche Investitionen die wesentliche Triebfeder für die günstige Entwicklung. Diese Investitionen wurden häufig durch direkte oder indirekte staatliche Förderung erleichtert. Restriktive EU-Vorschriften für den Ausbau der Produktionskapazitäten in der Werftindustrie bewirkten das Gegenteil. Statt den Anteil an der weltweiten Überproduktion zu begrenzen, brachten sie die EU-Werftindustrie noch weiter ins Hintertreffen gegenüber den Konkurrenten auf dem Weltmarkt. **Daher sind restriktive Vorschriften, durch die die Förderung des Ausbaus der Produktionskapazitäten minimiert werden soll, nicht mehr gerechtfertigt.**

5.14 Probleme bei der Interpretation oder der Anwendung der derzeitigen Regelungen für regionale Investitionsbeihilfen ergeben sich aus der restriktiven Behandlung sektorübergreifender Vorschriften in den Rahmenbestimmungen. Insbesondere aufgrund der engen Auslegung der Begrenzung von Investitionsbeihilfen in bestehenden Anlagen wurde der Bereich des Instruments ungerechtfertigterweise beschnitten und kam es zu ernsthaften Problemen bei der Anwendung der Rahmenbestimmungen.

Beschäftigungsbeihilfen

5.15 Der EWSA spricht sich entschieden für die Beibehaltung der Beschäftigungsbeihilfen in den Rahmenbestimmungen aus.

5.15.1 Nach Meinung des EWSA sollten die Mitgliedstaaten die in den Rahmenbestimmungen vorgesehenen Beschäftigungsbeihilfen häufiger als bisher nutzen, um ihre Werftindustrie insbesondere im Bereich berufliche Bildung und Schulung in Krisensituationen zu unterstützen, die durch Marktzyklen, weltweite Überproduktion und unlauteren Wettbewerb durch Drittstaatsanbieter bedingt sind.

Beihilfen für Ausfuhrkredite und Entwicklungshilfe

5.16 Von staatlichen Agenturen gewährte Ausfuhrkredite sind weltweit in vielen Wirtschaftszweigen gängige Praxis. Branchenspezifische Abkommen auf OECD-Ebene untermauern die international geltenden Normen. Sämtliche EU-Mitgliedstaaten wenden diese Regelungen, die im Rahmen der EU-Vorschriften

für staatliche Beihilfen ebenfalls als völlig im Einklang mit den Binnenmarktgrundsätzen stehend erachtet werden, in vollem Umfang an.

5.17 Ausfuhrkredite sind in der Werftindustrie von grundlegender Bedeutung für die Projektfinanzierung. In Europa beruhen sie auf dem Prinzip der Kostendeckung und sind daher keineswegs Subventionen. Ihre Verfügbarkeit unter Wettbewerbsbedingungen trägt wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Schiffbaus bei. Insbesondere vor dem Hintergrund umfassender Finanzierungspakete, die von anderen

Ländern mit einer entwickelten Werftindustrie (vor allem China und Südkorea) auf den Weg gebracht wurden, ist es erforderlich, die EU-Mitgliedstaaten dazu anzuregen, ihre Unternehmen mit ebenbürtigen Instrumenten auszustatten.

5.18 Der EWSA ist der Ansicht, dass unter Nutzung der Möglichkeiten des sektoralen Dialogs klargestellt werden sollte, inwiefern ein Bezug auf die OECD-Vorschriften in den Rahmenbestimmungen nötig und sinnvoll ist. Nach Meinung der Sozialpartner im Schiffbau der EU sollte sich die Verwaltung dieser Frage widmen, falls die Verfügbarkeit der gegenwärtigen Ausfuhrkredite gefährdet ist.

Brüssel, den 13. Juli 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON
