

**Dr. Heiner Heseler**

**Universität Bremen**

## **Der Handelskonflikt im Weltschiffbau zwischen Europa und Südkorea**

Überarbeitete Fassung eines Vortrags an der  
Korea University, Seoul  
Graduate School of International Studies

Auf Einladung der Friedrich Ebert Stiftung Korea  
Dezember 2000

## Die Entstehung des Handelskonflikts

Seit einigen Jahren tragen die Europäische Union und Südkorea einen massiven Handelskonflikt im Schiffbau aus. Für die europäischen Werften und die Arbeitnehmer geht es dabei um ihre Zukunftsperspektive. Schon im vergangenen Vierteljahrhundert verloren drei von vier Werftarbeitern ihren Arbeitsplatz. Die einstmals starke Industrie, die noch Mitte der siebziger Jahre eine halbe Million Arbeitskräfte an der Küste Westeuropas beschäftigte, ist heute auf ein Niveau von kaum mehr als 100.000 geschrumpft. Traditionsreiche Unternehmen schlossen ihr Tore, in einzelnen früher führenden Ländern wurde der Handelsschiffbau ganz eingestellt.<sup>1</sup>

Die Dramatik, die in dieser Entwicklung wird deutlich, wenn man ihr die Entwicklung Koreas gegenüberstellt. Noch zu Beginn der siebziger Jahre war Südkorea auf dem internationalen Schiffbaumarkt überhaupt nicht vertreten. Dann wurden auf der grünen Wiese neue Werften aufgebaut. Binnen drei Jahrzehnten entwickelte sich die koreanische Schiffbauindustrie zum Weltmarktführer vor Japan und Europa. Die sieben koreanischen Werften produzieren weit mehr Schiffe als alle 200 europäischen Werften zusammen. Bestellt wurden die Schiffe häufig von europäischen Reedern.

Der Aufbau und die Expansion des koreanischen Schiffbaus vollzog sich auf einem stagnierenden, zeitweilig sogar schrumpfenden Markt. Die Weltschiffbauproduktion liegt selbst im Jahr 2000 nicht wesentlich höher als 1975. Dazwischen war sie zeitweilig um mehr als die Hälfte gesunken.

Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass der koreanische Schiffbau immer schon in der Kritik europäischer, japanischer oder auch amerikanischer Konkurrenten stand; denn dieser Erfolg war nicht in erster Linie dem blinden Wirken der Marktkräfte zu verdanken, sondern das Ergebnis einer langfristigen industriepolitischen Strategie (industrial targeting) und des engen Zusammenwirkens von Großunternehmen und Staat.

Angesichts der ständig wachsenden Marktmacht der koreanischen Werften verschärften die europäischen Schiffbauer in den letzten Jahren ihre Kritik und forderten die Europäische Kommission zu handelspolitischen Aktionen auf. In einer für die europäische Wirtschaft beispiellosen Aktion riefen im November 1999 die europäischen Gewerkschaften gemeinsam mit den Unternehmern einen europaweiten Aktionstag aus. Die Demonstrationen richteten sich zentral gegen Korea. In drei Studien zeigte die Europäische Kommission die Störungen des Weltmarkts im Schiffbau auf, die im wesentlichen durch Korea verursacht wurden<sup>2</sup>. In bisher ungewöhnlicher Vorgehensweise beauftragte sie ein Beratungsunternehmen,

---

<sup>1</sup> Siehe Heseler/Strath 1994 und Heseler 1988

<sup>2</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2000, THIRD REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL ON THE SITUATION IN WORLD SHIPBUILDING, COM(2000)730 final, Brussels, Second report COM(2000) 263 final and first report

die Preisgestaltung koreanischer Werften am Beispiel einzelner Schiffe detailliert zu untersuchen.

Die Kernaussagen der europäischen Kritik lassen sich so zusammenfassen:

In den neunziger Jahren wurden in Südkorea in erheblichen Umfang zusätzliche Schiffbaukapazitäten aufgebaut. Diese Entwicklung vollzog sich weitgehend am Markt vorbei, die Kapazitätsexpansion überstieg die weltweite Nachfrageentwicklung erheblich. Um die neugebauten oder erweiterten Produktionsanlagen auszulasten, waren die hochverschuldeten Werften zu massiven Preiszugeständnissen bereit, die den Vorwurf der Dumping-Politik nahelegen.

Die Ausweitung der Produktionskapazitäten war mit Krisen einzelner Unternehmen verbunden. Zwei Werften – Halla und Daedong - meldeten Konkurs an, ohne dass dies zu Produktionseinschränkungen führte. Im Gegenteil sie produzierten auch im Konkurs weiter und vergrößerten inzwischen ihren Marktanteil. Bei anderen Werften stiegen die Schulden massiv an. Dies ist deswegen bedenklich, weil zu gleicher Zeit die koreanische Wirtschaft durch ein massives internationales Hilfsprogramm unterstützt wurde. Viele westeuropäische Schiffbauer sind der Ansicht, dass dieses mit ihren Steuergeldern finanzierte Programm, die Entschuldung oder Umschuldung der Banken und damit indirekt auch der Werften ermöglichte.

Korea hat dagegen argumentiert, dass einerseits keine direkten Subventionen an die Werften gezahlt würden und andererseits von europäischer und japanischer Seite die tatsächliche Marktentwicklung absichtlich unterschätzt worden sei, um weitere Konkurrenten aus dem Markt zu halten.

## **Kampf um Marktanteile**

### ***Die Expansion der südkoreanischen Werften***

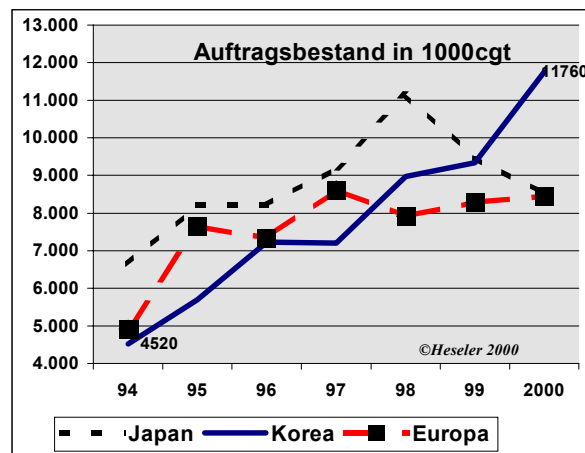
Zu Beginn des 21. Jahrhunderts übernahm Südkorea die Marktführerschaft im Weltschiffbau. Mehr als ein Drittel des weltweiten Auftragsbestands an Seeschiffen entfiel am 1. Juli 2000 auf die koreanischen Werften, bei Containerschiffen waren es sogar mehr als 64%<sup>3</sup>. Eine beherrschende Position gewannen sie bei den sehr großen Containerschiffe, die mehr als 5000 Container transportieren können. Diese Schiffe sind das wichtigste Transportmittel des interkontinentalen Welthandels. Die sogenannten Post-Panamax-Containerschiffe repräsentieren 65,5% aller in den ersten 8 Monaten des Jahres 2000 erteilten Aufträge für Containerschiffe. 70 der 85 Neuaufträge (82%) gingen an koreanische Werften, so das Resultat der Marktuntersuchung der EU-Kommission. Japan konnte 4% der Aufträge - akquirieren. Die EU-Werften gingen völlig leer aus, obwohl sich einige EU-Werften auf diesen Schiffstyp spezialisiert haben.

Die drei führenden Werften in Korea sind zugleich weltweit die mit Abstand größten Werften. Allein der Weltmarktanteil der Hyundai-Werft in Ulsan ist mit 13% doppelt so groß wie der aller 35 deutschen Werften zusammen. In keiner anderen Branche konnte ein vergleichsweise kleines Land eine ähnlich überragende Marktstellung erreichen.

---

<sup>3</sup> ISL Monatsbericht 9/2000, Bremen

### Marktanteile im Weltschiffbau<sup>4</sup>



Die Werften dieses Landes haben damit ein Ziel erreicht, dass sie über mehr als zwei Jahrzehnte verfolgten. Vor Japan die Führung in diesem für den Welthandel so bedeutsamen Wirtschaftszweig zu übernehmen, war der erklärte Wille, der die großen Chaebols veranlasste, Milliarden Dollar in den Aufbau, die Modernisierung und Expansion zu investieren. Wachstum war weit wichtiger als Rendite und gerade in der Expansionsphase wurden Verluste bewusst in Kauf genommen.

Der Aufstieg Koreas zum Marktführer in der Schiffbauindustrie ist in jeder Hinsicht bemerkenswert. Anders als im Fall Japans, Vorbild und ärgster Konkurrent zugleich, gab es in Südkorea bis Anfang der siebziger Jahre keinen nennenswerten Handelsschiffbau und auch keine starke Binnennachfrage. Wie konnte ein Land ohne jegliche Tradition im Handelsschiffbau auf der grünen Wiese neue Werften errichten und binnen zwei Jahrzehnten den traditionsreichen Schiffbauern Europas und Japans ein gleichwertiger, ja sogar überlegener Konkurrent werden? Wie war es möglich, dass die Werften in Deutschland und Westeuropa, die über jahrzehntelange Erfahrungen verfügen, auf qualifizierte Arbeitskräfte, vorbildliche industrielle Beziehungen, renommierte Forschungs- und Ausbildungsstätten, weltweit gerühmte Ingenieurskunst, hochproduktive Zuliefererindustrien und einen großen Markt verweisen können, in einem beispiellosen Umfang Marktanteile verloren - in den fünfziger und sechziger Jahren an Japan und in den achtziger und neunziger Jahren an Südkorea?

Ohne Zweifel wäre der Aufstieg Südkoreas und zuvor auch Japans ohne die zu Beginn extrem niedrigen Löhne nicht möglich gewesen. In Südkorea sind jedoch seit Mitte der achtziger Jahre die Löhne stärker als in Westeuropa gestiegen. Das

<sup>4</sup> Die Angaben für die Schiffbauproduktion oder die Kapazität wird hier in **cgt** (compensated gross tons, kompensierte Bruttoregistertonnen) dargestellt. Dabei handelt es sich um ein Standardmaß für die Größe eines Schiffes, bei dem der nach Schiffstyp unterschiedliche Arbeitsaufwand bzw. die Wertschöpfung, die zur Erstellung eines Schiffes erforderlich ist, berücksichtigt wird.

Jahreseinkommen koreanischer Werftarbeiter liegt vielfach über 40.000 DM und damit höher als in einigen europäischen Ländern. Die Wettbewerbsposition wurde dadurch nicht entscheidend geschwächt. Vorteilhaft im internationalen Wettbewerb erweisen sich allerdings die niedrigeren Löhne bei den direkten Zulieferern (subcontractors), die rund ein Viertel der Belegschaft der Werften ausmachen. Ein entscheidender Kostenvorteil blieben die extrem langen Arbeitszeiten. Die durchschnittliche Arbeitszeit beträgt 2.500 Stunden im Jahr verglichen mit 1.550 bis 1800 Stunden den westeuropäischen Ländern. Wesentliche Arbeitszeitverkürzungen gab es bisher nicht oder sie wurden durch die jüngste Krise wieder rückgängig gemacht.

Die Expansion des Schiffbaus war von Beginn an in eine langfristige industriepolitische Strategie eingebettet („industrial targeting“). Für den Aufbau der Werftindustrie stellte der koreanische Staat erhebliche Mittel bereit. Diese bestanden in Steuererleichterungen, Finanzierungshilfen und einer gezielten Exportförderung. Als in den achtziger Jahren erstmals Werften (z.B. Daewoo) vom Konkurs bedroht waren, sprangen der Staat oder staatliche Banken mit Schuldenmoratorien ein. In gleicher Weise wirkte sich Ende der neunziger Jahre die Unterstützung durch den IWF positiv aus. Denn sie verhinderte den Konkurs mehrere hochverschuldeter Konzerne, ermöglichte Umschuldungen von kurzfristigen zu langfristigen Krediten und erleichterte die Schiffsfinanzierungen.<sup>5</sup>

Der Grund für diese auf den Schiffbau gerichteten gemeinsamen industriepolitischen Anstrengungen von Staat und großen Konzernen (Chaebols) ist leicht zu erklären: Der Schiffbau ist eine reife Industrie, in der Markteintrittsbarrieren mindestens im Serienschiffbau (Tanker, Massengutschiffe, später Container) für Newcomer relativ gering sind. Koreas Werften starteten mit dem Bau von relativ anspruchslosen Massengutschiffen, wo sie in kurzer Zeit Marktanteile gewinnen konnten. Es folgte der Einstieg in den Containerschiffbau. Den Nachteil geringerer Qualität versuchten die koreanischen Werften zunächst durch niedrige Preise zu kompensieren, schließlich holten sie aber auch in den anspruchsvolleren Schiffstypen Rückstände auf.

Von den Werften gehen erhebliche Impulse in die Zuliefererindustrie aus. Mussten in den Anfangsjahren Zulieferungen überwiegend importiert werden, so richteten sich die Anstrengungen dann auf den Aufbau einer heimischen Zuliefererindustrie, Stahl, Maschinenbau, Motorenfertigung, Elektronik, Navigation gehören dazu. Im Bereich der großen Schiffsmaschinen ist Korea inzwischen ebenfalls zum Weltmarktführer aufgestiegen. Nach Angaben des koreanischen Schiffbauerverbandes entstammen 80-90% der Zulieferungen inzwischen aus dem Inland<sup>6</sup>. Der Schiffbau war in diesem Sinne eine Schlüsselindustrie für die weitere Industrialisierung des Landes.

Die Abwertung des Won im Verlauf der Krise 1997/98 stellte einen erheblichen Kostenvorteil dar. Der Won fiel zunächst auf fast die Hälfte seines Wertes und lag auch im Jahr 2000 noch um 25-30% unter dem Wert vor der Krise. Zwar verteuerten

---

<sup>5</sup> ausführlicher Heseler, Heiner, 2000, Südkorea – auf dem Weg zum Weltmarktführer im Schiffbau, Bremen

<sup>6</sup> Die Zahlen sind möglicherweise etwas überhöht, die Tendenz ist jedoch eindeutig. Siehe auch: Nagatsuka, Seiji, 1994, Recent changes in the South Korean Shipbuilding Industry and its future prospects, Tokio, Nagatsuka, Seiji, 1999, Structurally changing South Korea's shipbuilding industry and future prospects thereof – can South Korea overtake Japan?, JAMRI-Report, Tokio

sich dadurch auch aus dem Ausland importierte Zulieferungen. Größere Bedeutung hatten jedoch die Kostensenkungen sowohl bei Zulieferungen aus dem heimischen Markt wie auch auf Seiten der Lohnkosten. Die Abwertung machte sich insbesondere gegenüber dem wichtigsten Konkurrenten Japan als gravierender Wettbewerbsvorteil bemerkbar, da im gleichen Zeitraum der Yen erheblich aufwertete. Hingegen war sie gegenüber den europäischen Konkurrenten in den letzten Jahren kein entscheidender Parameter, da der EURO noch stärker abwertete.

In den neunziger Jahren steigerten die koreanischen Werften ihre Wettbewerbsfähigkeit kontinuierlich. Produktivitätsrückstände von 30-40% gegenüber japanischen oder einigen europäischen Werften konnten sie ausgleichen oder erheblich verringern (siehe Nagatsuka 1999). Mit massiven Investitionen wurde die Erweiterung der bestehenden Anlagen vorangetrieben und neueste Technologien eingeführt. Moderne Informationstechnologien, CAD/CAM Systeme u.a. fanden breiten Eingang. Begleitete wurde die technische Modernisierung von einer Reform der Unternehmensorganisation, effizienteren Fertigungsabläufen und einer beginnenden Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse.

Die Einbindung in Konzerne trug in den ersten Jahrzehnten ebenfalls zur Stärkung der Wettbewerbsposition bei. Koreas Werften konnten dadurch ihre Marktposition gegenüber den fragmentierten europäischen Wettbewerbern weiter festigen. Sie verfügen zudem über eine diversifizierte Produktpalette, die von Supertankern und Massengutschiffen, Containerschiffen bis zum hochtechnologischen Spezialschiffbau und Offshoreanlagen reicht. Diversifizierung und Größe der Docks ermöglichten ihnen im großen Stil die Nutzung von economics of scale. Wo europäische Werften Unikate fertigen, können koreanische Werften Serien fast gleicher Schiffe an die Reeder liefern. Es ist auch bekannt, dass koreanische Werften weniger bereit sind, auf individuelle Sonderwünsche von Reedern einzugehen. Die dadurch ermöglichten Kosteneinsparungen liegen auf der Hand.

Zunehmend konzentrierten sich die koreanischen Werften auch auf den Bau technologisch anspruchsvoller Schiffe wie LNG-Tanker, Shuttle-Tanker und andere Versorgungsschiffe für die Offshore-Industrie oder Kabelleger. Erhebliche Anstrengungen unternahm Samsung und Daewoo, um in den bisher von Europäern dominierten Passagierschiffmarkt einzudringen. Mit Aufträgen für Passagierfähren von europäischen Reedern konnten sie erste Erfolge erzielen.

Freilich dürfen die Grenzen der koreanischen Entwicklung nicht übersehen werden. Viel zu lange überwog das Streben nach Expansion um jeden Preis. Wachstum vor Rentabilität war lange Zeit die Maxime der Chaebols, die dauerhaft keine erfolgreiche Strategie bleiben konnte. Die Einbindung in große diversifizierte Konglomerate führte in den letzten Jahren zu Quersubventionen und Intransparenz, die Fehlentwicklungen im Markt verstärkten.<sup>7</sup> Einige Chaebols brachen auseinander, die Absplittung der Werften erfordert neue Eigentums- und Finanzierungsstrukturen.

---

<sup>7</sup> Die starke Kritik an der Diversifizierung ist allerdings erst in den letzten Jahren aufgekommen. Noch in ihrem Länderreport aus dem Jahr 1996 kam die OECD zu dem Ergebnis, dass die Konzentration ökonomischer Macht und die Diversifizierung keineswegs irrational oder ineffizient waren. "The managerial and technological capability within the groups generates a synergetic effect that promotes expansion into the many new industries offering high returns in Korea's rapidly-growing economy. The most successful chaebol are those that are most

Die Kapazitätsexpansion der neunziger Jahre war an den Bedürfnissen des Marktes vorbeigeplant. Noch zu Beginn der neunziger Jahre lag die Kapazität des koreanischen Schiffbaus bei 1,8 Millionen cgt. Seither haben sich die Produktionskapazitäten nahezu verdreifacht und bis zum Jahr 2005 ist ein weiterer Kapazitätsanstieg um 25% zu erwarten. Dies ist wesentlich auf den Bau neuer Docks zurückzuführen. Halla baute eine neue Werft in Mokpo, Samsung eröffnete 1994 eine neues Dock und Hyundai eröffnete 1995 zusätzlich zu den vorhandenen sieben zwei weitere Docks. Zudem stieg 1998 die Hyundai Mipo Werft, die bis dahin ausschließlich Reparatur und Umbau von Schiffen betrieb, in den Neubaumarkt ein und andere Werften (Daedong, Shin-A) konzentrierten sich verstärkt auf den internationalen Markt. Darüber hinaus führten auch technische und organisatorische Modernisierungen und die damit verbundenen Produktivitätssteigerungen zur Erhöhung der Kapazität. Der Bau neuer Produktionsanlagen und die Modernisierung der bestehenden Werften haben sich auch deswegen in einer so deutlichen Kapazitätsexpansion niedergeschlagen, weil anders als in Europa in den neunziger Jahren in Korea keine Werften oder Anlagen stillgelegt wurden.<sup>8</sup>

Die massiven Erweiterungsinvestitionen wurden durch Kredite finanziert und führten zu einer erheblichen Verschuldung der koreanischen Werften. Hohe Abschreibungsaufwendungen und Zinsbelastungen waren die Folge. Einige Werften kamen in erhebliche Zahlungsschwierigkeiten und mußten Konkurs anmelden.

Die Expansion trug erheblich zu den weltweiten Überkapazitäten von ca. 25% bei. Bis 2005 könnten sie nach einer aktuellen Prognose des westeuropäischen Schiffbauerverbands auf 40% ansteigen.<sup>9</sup> Darin liegt der wesentliche Grund für den paradoxen Sachverhalt, das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre trotz steigender Nachfrage nach die Schiffen die Marktpreise für nahezu alle Schiffstypen gefallen sind. Die Preise liegen auch in der Boomphase 1999/2000 noch immer im Durchschnitt 13% unter dem Niveau von 1997 (EU-Kommission 2000, Clarkson 2000).

Die koreanischen Werften haben wesentlichen Einfluß auf das Preisniveau. Um ihre Auftragsbücher zu füllen, Kapazitäten auszulasten und Marktanteile zu gewinnen wurden auch Aufträge zu Dumpingpreisen geordert. Die Preise vieler Schiffe liegen unter den tatsächlichen Herstellungskosten, wenn alle Kosten in die Preisbildung einbezogen werden<sup>10</sup>. Bei den im Auftrage der Europäischen Kommission mittels eines Kostenmodells im Detail untersuchten Schiffbauaufträgen betragen die Verluste koreanischer Werften zwischen 4% und 39% der tatsächlichen Baukosten der jeweiligen Schiffe.<sup>11</sup> Den durchschnittliche Verlust bei allen Aufträgen beziffern

---

diversified, while some of the more specialised groups have gone out of business." OECD 1996 siehe auch Yoo 1995."

<sup>8</sup> Eine Ausnahme ist lediglich die Verlagerung der Halla Werft, die mit einer Einstellung des Schiffbaus am alten Standort verbunden war.

<sup>9</sup> Siehe AWES 2000

<sup>10</sup> Nach Auffassung der EU Kommission werden insbesondere Abschreibungen und die Finanzierungskosten für die hohen Schulden, die erst die Kapazitätsexpansion ermöglichten, von den koreanischen Werften nicht berücksichtigt.

<sup>11</sup> Die Kostenelemente des Modells umfassen direkte Kosten (Material, Arbeitszeit, Ausrüstung usw.) und indirekte Kosten (Finanzierung des Schiffs und der Produktionsausrüstung, Auslegungskosten, Versicherungen

die Experten auf ca. 20%. Die Ergebnisse legen nahe, dass koreanische Werften Aufträge zu Preisen hereinnahmen, die nicht alle Kosten deckten. Das Kostenmodell wird allerdings von den koreanischen Schiffbauern nicht akzeptiert. Es berücksichtigt ihrer Meinung nach nicht die Entwicklung von Preisen, Produktivität und Auslastungseffekten bei der bis zu zweijährigen Bauphase eines Schiffes. Zudem könnten tatsächliche Kosten nur bei Kenntnis sensitiver einzelbetrieblicher Daten ermittelt werden, die weder Werften noch Reeder zu publizieren bereit seien<sup>12</sup>.

Ein weiterer gravierender Punkt der europäischen Kritik richtet sich auf den koreanischen Finanzsektor. Hier hat sich ein Netzwerk von finanziellen Institutionen herausgebildet, die häufig unter staatlichen Einfluß stehen. Dieses konnte den Werften Finanzierungsmöglichkeiten und Bürgschaften offerieren, die nicht den tatsächlichen Marktbedingungen entsprachen. Dabei wurden letztlich auch Vorauszahlungen von Reedern durch staatliche oder halbstaatliche Banken und Finanzierungsinstitutionen abgesichert und niedrigere als marktübliche Zinsen gewährt. <sup>13</sup>Diese Kritik ist deswegen besonders schwerwiegend, weil sie den Schluß nahe legt, dass erst die Stützungsaktion des Weltwährungsfonds (IWF), die die Währung stabilisieren und die Umschuldung von kurz- auf langfristigen Krediten ermöglichen sollte, ein solches Verhalten ermöglichte.

Fazit: Im Verlauf von 30 Jahren haben die koreanischen Werften aus dem Nichts heraus eine technologisch leistungsfähige Schiffbauindustrie aufgebaut, die eine überragende Position auf dem Weltmarkt erringen konnte. Die Kehrseite der Expansion sind allerdings eine hohe Verschuldungsquote, Zahlungsunfähigkeit einzelner Werften, deren Zukunft ungewiss ist sowie beträchtliche Ungleichgewichte und anhaltende Überkapazitäten im Weltschiffbau.

### **Europas Schiffbau**

Schiffbau ist eine traditionsreiche Industrie in Europa. Die europäischen Werften dominierten jahrzehntelang den Weltmarkt. In Schiffbau und Schifffahrt spiegelten sich der Reichtum und die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaften. Die Schiffbauindustrie war zugleich auch traditionell ein Rückgrat der Arbeiterbewegung (Strath 1987). Viele sozialpolitische Errungenschaften wurden auf den Werften erkämpft. Die industriellen Beziehungen in der Schiffbauindustrie galten als Vorreiter eines sozial eingegrenzten Kapitalismus.

Seit der Tankerkrise Mitte der siebziger Jahre gilt der Schiffbau in Europa als eine Krisenindustrie. Im Verlauf von zwei Jahrzehnten hat er sich freilich auch fundamental gewandelt. Drei von vier Werftarbeitern verloren ihren Arbeitsplatz. 1975 arbeiteten noch 505.000 Arbeitnehmer auf den Werften, 1999 waren es nur noch 114.000. Eine Vielzahl von Werften schlossen Helgen und Docks. Die verbliebenen Werften sind in ihrer Größe geschrumpft. Wo früher fünf-, sechs- oder zehntausend Menschen auf einer Werft Arbeit im Bau von Tankern, Frachtern und

---

usw.). Der kalkulierte Baupreis schließt außerdem eine Gewinnspanne von 5 % ein. Siehe den 2. Bericht der EU-Kommission.

<sup>12</sup> Siehe das den europäischen Regierungen übermittelte Dokument: Position Paper on Korean/EU Shipbuilding Talks, drafted by the Korea Shipbuilders' Association November 2000 Seoul

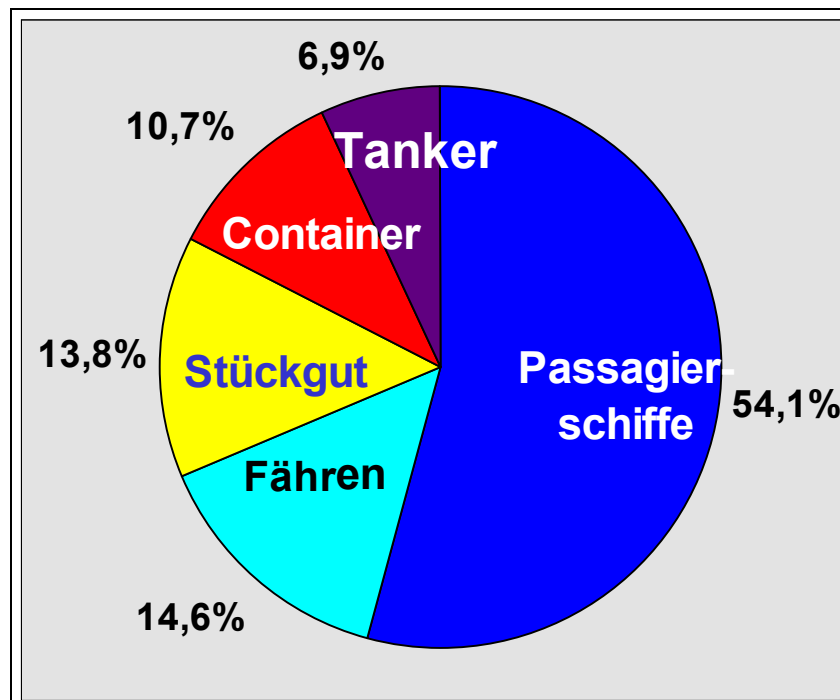
<sup>13</sup> siehe hierzu insbesondere den ersten Bericht der EU Kommission vom 5. Oktober 1999

Containerschiffen fanden, sind heute häufig nur noch wenige hundert Menschen beschäftigt, nur noch wenige Großwerften haben mehr als zweitausend Arbeitskräfte. Darin kommt auch der langanhaltende Outsourcing-Prozeß zum Ausdruck. Die europäischen Werften reduzierten ihre Fertigungstiefe nachhaltig. Im Durchschnitt wird nur noch ein Drittel der Wertschöpfung eines Schiffs von der Werft selbst hergestellt, Zweidrittel entfällt auf die Zulieferer. Aus früher integrierten Großbetrieben, die die Produktionskette des Schiffbaus in einem Betrieb zusammenfaßten, sind flexible Unternehmen geworden, die in Wertschöpfungsketten mit externen Zulieferern verknüpft sind und bei denen logistische Fähigkeiten der internen und externen Organisation des Wettbewerbs eine zunehmende Bedeutung erlangt haben (Heseler, Brodda 2000).

Verglichen mit den südostasiatischen Schiffbauern ist der europäische Schiffbau allerdings auch zersplittert. Auf über 200 Werften werden in Europa Seeschiffe gebaut oder repariert. Die durchschnittliche Betriebsgröße einer europäischen Werft liegt nach einem Vierteljahrhundert massiven Arbeitsplatzabbaus bei 500 Beschäftigten (siehe Heseler 1998). Zum Vergleich: Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl der koreanischen Werften lag Ende 1998 bei 4.200 (Nagatsuka 1999). Zwar ist es in den letzten Jahren zwischen den Werften zu Kooperationen und Zusammenschlüssen gekommen, vermehrt auch über die Landesgrenzen hinaus. Mit dem 1999 bekanntgegebenen Ausstieg des Kvaerner Konzerns aus dem Schiffbau – drei Jahre nach dem Zusammenbruch des Bremer Vulkan Verbunds – haben diese Bestrebungen freilich einen erheblichen Rückschlag erlitten.

Die meisten europäischen Länder weisen im Jahr 2000 eine gute Auftragslage auf. Dennoch haben viele Werften mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Ein erheblicher Teil der Aufträge sind nicht kostendeckend, zahlreiche Werften schreiben rote Zahlen.

### Struktur des europäischen Schiffbaus Auftragsbestand 2000 in cgt



Quelle: ISL Shipping Statistic

Daß die europäischen Schiffbauer trotz der internationalen Wettbewerbsverzerrungen ihre Marktposition verteidigen konnten, ist auf die herausragende Stellung im Bau von Passagierschiffen zurückzuführen. Ihr Weltmarktanteil liegt hier bei 90%. Mehr als zwei Drittel des zivilen europäischen Schiffbaus entfällt aktuell auf den Bau von Kreuzfahrt- und Fährschiffen. Die herausragende Marktposition basiert auf technologischen Vorsprüngen, der hohen Qualifikation des Managements und der Belegschaften sowie auf leistungsfähigen Zulieferstrukturen und Netzwerken. In wichtigen anderen Marktsegmenten mußten Europas Werften hingegen erhebliche Markteinbußen hinnehmen. Containerschiffe machen im Jahr 2000 nur noch 11% des Auftragsbestands aus, besonders gravierend war der Einbruch im Markt der großen Post-Panmax-Containerschiffe. Im Tankerbau ist Europas Marktstellung noch geringer, dies gilt inzwischen selbst für Spezialtanker und die LNG-Flüssiggastanker. In der zunehmend einseitigeren Auftragsstruktur liegen langfristig erhebliche Risiken. War schon der weitgehende Rückzug aus dem Tankermarkt in den achtziger Jahren für den europäischen Schiffbau in seiner Gesamtheit eine problematische Entwicklung, so würde ein Rückzug aus dem Containermarkt den europäischen Schiffbau in eine Nischenposition bringen. Auf Dauer können sich die europäischen Werften jedoch nicht nur auf wenige Marktsegmente beschränken, wenn sie überleben wollen. Eine Nischenstrategie ist wenig erfolgversprechend.

Im regionalen Wandel des Weltschiffbaus spiegelt sich zum Teil ein Grundmuster der Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung wider, nach dem arbeitsintensive und

einfachere Produktionen zunehmend aus den entwickelten Ländern in Länder mit niedrigen Arbeitskosten verlagert werden, die zudem im Laufe der Jahre Produktivitätsrückstände aufholen und in komplexere Produktionen vordringen. Die Expansion der koreanischen Werften im Weltschiffbau ist teilweise Ausdruck dieses Entwicklungsmodells. Freilich konnte Japan trotz hoher Löhne und anhaltender Aufwertung der Währung anders als Europa jahrzehntelang diesem Trend trotzen. Hohe Kosten wurden durch Rationalisierung, Produktinnovationen, die Schaffung von maritimen Clustern und gezielte Industriepolitik ausgeglichen. Auch unterlagen die Anforderungen an den Bau von Schiffen in den letzten Jahrzehnten einem erheblichen Wandel. Die einfache Tätigkeit des Zusammenschweißens von Blechen verlor für die Wertschöpfung an Bedeutung gegenüber logistischen und neuen technologischen Anforderungen. Der Schiffbau entwickelte sich in dieser Hinsicht zu einer Industrie, in der neue Technologien vordrangen und komplexe logistische Kenntnisse erforderlich wurden, bei denen zudem Lohnkosten nicht der entscheidende Wettbewerbsfaktor sind. Europas Schiffbauer weisen zurecht darauf hin, dass es sich hierbei um Hochtechnologien handelt. Der regionale Strukturwandel im Weltschiffbau von Europa nach Südostasien ist daher auch nicht ausschließlich Resultat des marktwirtschaftlich natürlichen Wandels der Arbeitsteilung. Er wurde entscheidend durch politische Interventionen gesteuert, die von gravierenden Wettbewerbsverzerrungen begleitet waren.

### **Eine Internationale Ordnung für den Schiffbaumarkt?**

Der Schiffbau ist traditionell ein politisch beeinflusster Weltmarkt. Nicht erst der aktuelle Handelsdisput zwischen der Europäischen Union und Südkorea bringt dies zum Ausdruck. Der langfristige Wandel der internationalen Arbeitsteilung im Schiffbau war immer schon durch nationalstaatliche Unterstützungsmaßnahmen beeinflusst. Dies galt für Deutschland, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein ernster Konkurrent der bis dahin übermächtigen britischen Schiffbauindustrie wurde, genauso wie für andere europäische Länder. Ohne die gezielte Industriepolitik wäre auch der Aufstieg Japans zum führenden Schiffbauland in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts nicht möglich gewesen. Direkte finanzielle Hilfen, Steuer- und Abschreibungserleichterungen für Werften oder Reeder, die Abschottung des einheimischen Marktes oder die Förderung von Schiffsexporten sowie nachfragefördernde Maßnahmen, insbesondere auch die selektive Vergabe militärischer Aufträge stellten staatliche Eingriffe in die Marktentwicklung dar, mit denen entweder der Aufbau einer nationalen Schiffbauindustrie gefördert oder der Niedergang verhindert bzw. herausgezögert werden sollte.

Obwohl Schiffe traditionell weltweit gehandelt werden und die Schifffahrt den ersten globalen Weltmarkt darstellt, blieb die Schiffbauindustrie selbst national ausgerichtet. Internationale Kapitalbeteiligungen waren noch bis in die neunziger Jahre eine seltene Ausnahme. Für Erfolge und Mißerfolge auf dem Weltmarkt waren neben technologischer Wettbewerbsfähigkeit und Kostenfaktoren immer auch der Grad an Unterstützung durch den jeweiligen Nationalstaat ausschlaggebend. Einen ausschließlich durch ökonomische Faktoren wie Preise und Faktorkosten, technologische Leistungsfähigkeit und Produktinnovationen bestimmten bestimmten Schiffbaumarkt hat es nie gegeben.

Den Höhepunkt internationaler Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Einflüsse stellten die siebziger und achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts dar. Südkorea baute mit Milliardenunterstützung eine eigene Werftindustrie auf, Japan schottete seinen eigenen Markt für Schiffe weitgehend ab, die USA lenkten mit gigantischen Militärprogrammen ihre Schiffbauer aus dem Handelsschiffbau in die militärische Produktion und die Länder der Europäischen Union förderten zeitweilig mit bis zu 28 Prozent die Aufträge ihrer Werften und gaben zugleich Milliarden für die sozialverträgliche Abfederung des Kapazitätsabbaus aus. Der Weltmarkt schrumpfte und das Subventionsvolumen stieg.

Mehr und mehr wuchs jedoch die Einsicht, daß diese Form des Kampfes um Weltmarktanteile langfristig keine Perspektive hat. Innerhalb Europas gewann die Europäische Kommission verstärkten Einfluß auf die Schiffbaupolitik. Seit 1986 wurde das Subventionsvolumen kontinuierlich reduziert und schließlich im Jahr 1998 die Beendigung der Wettbewerbshilfen für den Schiffbau beschlossen. Zugleich wurde eine effektive Beihilfekontrolle innerhalb Europas eingeführt.

#### **Das OECD Abkommen von 1994**

Seit Ende der achtziger Jahre erholte sich der Weltmarkt langsam wieder von der tiefen Depression der Tankerkrise. Um den sich abzeichnenden Aufschwung auch durch eine entsprechende ordnungspolitische Regelung zu unterstützen, verhandelten innerhalb einer Arbeitsgruppe der OECD die führenden Schiffbaunationen über ein internationales Abkommen. Nach fünf Jahren langwieriger Verhandlungen wurde schließlich 1994 ein 100-seitiges Abkommens über Regelungen und Praktiken, die mit normalen Wettbewerbsbedingungen im Handelsschiffbau unvereinbar sind<sup>14</sup>, verabschiedet. Die Zeiten ausufernder, direkter Produktsubventionierung schienen mit dessen Unterzeichnung beendet zu sein. Seine Umsetzung scheiterte freilich bis heute an den USA, die aufgrund des Widerstands der großen Rüstungswerften nicht zu einer Ratifizierung bereit waren.

Das Abkommen enthielt drei Schwerpunkte:

- Die Festlegung von nicht zulässigen Subventionen, zu denen neben den Wettbewerbshilfen auch andere Formen direkter und indirekter staatlicher Subventionen wie Schuldenerlasse, Finanzierungshilfen, Bereitstellung von Eigenmitteln und steuerliche Regelungen gehörten,
- die Vereinbarung über schädigende Preissetzungen im Schiffbau (injurious pricing code),
- Regelungen über die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien (Konsultations- und Untersuchungsmechanismus).

Einer unfairen Preissetzung oder Dumpingkonkurrenz, bei der der Industrie eines Landes ein Schaden zugefügt wird, weil Schiffe unter ihrem normalen Wert<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> OECD, Council Working Party on Shipbuilding, Agreement respecting normal competitive conditions in the commercial shipbuilding and repair industry, Paris 25.7.1994

<sup>15</sup> Ein Schiff gilt dann als unter seinem normalen Wert veräußert, wenn der Preis des Schiffes

- niedriger ist als der vergleichbare Preis der für das gleiche Schiffe bei einem Verkauf an einen Erwerber aus dem Inland erzielt wird,

(„normal value“) verkauft werden, sollte durch ein Verfahren analog zu den GATT-Regelungen begegnet werden. Danach könnte eine Vertragspartei dem Hersteller eines Schiffes, das zu Dumpingpreisen geliefert wurde, eine Buße auferlegen. Das Verfahren sollte durch unabhängige richterliche Gremien im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens überprüft werden können.

Ein ständiger Ausschuß aus Regierungsvertretern (parties group) sollte die Einhaltung des Abkommens begleiten und überwachen. Er sollte alle drei Jahre die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse überprüfen. Darüber hinaus sollten zur Beilegung von Streitigkeiten Konsultationen durchgeführt und Panels eingerichtet werden, die im Fall des unfairen Wettbewerbes gravierende Strafen für die betroffenen Werften hätten aussprechen können.

Zur Sicherstellung der Transparenz verpflichteten sich die Vertragsparteien, öffentlich zugängliche Informationen weiterzuleiten. Dazu sollten Informationen über Preise und Kreditbedingungen aller gelieferten Schiffe sowie über die Kapazitätsentwicklung und die Eigentümerstruktur der Werften gehören, sowie Angaben zu Bilanzen auch für die Schiffbauaktivitäten von Holdings, Informationen über die Zuführung öffentlicher Mittel (einschl. Bürgschaften), Daten über Ausnahmen von fiskalischen oder anderen Verpflichtungen; über Kapitalunterstützung (einschließlich Eigenmittelzuführung, Verzicht auf Anteile, Dividenden, Darlehen und ihre Rückzahlung), Schuldenerlaß und Übernahme von Verlusten.

Auch wenn das OECD-Abkommen keinesfalls perfekt war, stellte es doch eine Chance dar, den internationalen Subventionswettlauf zu beenden und einen Ordnungsrahmen für den Weltschiffbaumarkt zu schaffen. Dieses Abkommen enthält Regelungsmechanismen für all jene unfairen Praktiken, wie sie im derzeitigen Handelsdisput von seiten der Europäischen Union gegenüber den koreanischen Werften erhoben werden.

Ob es noch eine Chance für dessen Realisierung gibt, ist fraglich. Ein Inkrafttreten ohne die USA, die faktisch auf dem Schiffbaumarkt kaum eine Rolle spielen, wird derzeit von den anderen Staaten abgelehnt. So wurde in den letzten Jahren eine große Chance vertan, einen internationalen Ordnungsrahmen für eine Branche zu schaffen, die traditionell global agiert, in der aber immer wieder politische Interventionen einen fairen Wettbewerb verhinderten.

### ***Die „agreed minutes“ – ein bilaterales Abkommen zwischen der EU und Südkorea***

Der Aufschwung im Weltschiffbau in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre löste die internationalen Probleme nicht. Insbesondere die Kritik an Südkorea nahm seit der „Asien-Krise“ und der gigantischen Stützungsaktion des Internationalen

- 
- falls es einen solchen Inlandspreis nicht gibt, wenn der Preis niedriger ist als der vergleichbare Preis für das gleiche Schiff beim Export in ein anderes Land oder
  - der Preis niedriger ist als die Kosten der Herstellung des Schiffes im Ursprungsland zuzüglich eines angemessenen Zuschlages für Vertriebskosten und Gewinn.

Währungsfonds zu.<sup>16</sup> Die koreanischen Schiffbauer waren von dieser Krise selbst zunächst nur gering betroffen. Sie profitierten im Gegenteil sogar von der drastischen Won-Abwertung und konnten trotz Konkursen und hoher Verschuldung weitere Marktanteile gewinnen.

Aufgrund des massiven internationalen Drucks kam es im April 2000 zu einem bilateralen Abkommen der EU mit Südkorea, das den Verzicht auf Dumping-Preise, den Verzicht auf subventionierte Finanzierungen von Schiffen und Bürgschaften sowie eine transparente Rechnungsführung der Unternehmen vorsah.

Ziel dieses zweiseitigen Abkommens war es die koreanische Regierung zu verpflichten,

- keine Maßnahmen zu ergreifen, die mittelbar oder unmittelbar einen Schuldenerlaß oder die Stundung von Darlehen zum Ziel haben, die von koreanischen Werften aufgenommen wurden, und ihnen keine Finanzierungen zu anderen als marktüblichen Bedingungen zu gewähren,
- die international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätze zu beachten und die koreanischen Werften sowie ihre Gläubiger dazu anzuhalten, nach den gleichen transparenten Grundsätzen zu verfahren,
- dafür zu sorgen, daß die von den koreanischen Werften berechneten Preise alle Kostenfaktoren (Normalwert im Sinne des Antidumpingkodex der WTO) widerspiegeln.

Das Abkommen stellte zwar zunächst ein Erfolg für die europäischen Bemühungen dar, gelang es doch Südkorea zu dem Eingeständnis zu bringen, dass die Probleme auf dem internationalen Schiffbaumarkt einer politischen Regelung bedürfen. Freilich blieben die agreed minutes weit hinter dem OECD-Abkommen zurück.

Große Hoffnungen konnte man in das Abkommen EU-Südkorea allerdings von Beginn an nicht setzen, denn an dem entscheidenden Problem der hohen Überkapazitäten änderte es nichts. Inzwischen sind die wesentlichen Ziele dieses Abkommens gescheitert, die beiderseitigen Verhandlungen führten zu keinem Ergebnis.

---

<sup>16</sup> Einschließlich aller Maßnahmen anderer multinationaler Institutionen und anderer Länder betrug das am 4.12.1997 bewilligte Unterstützungsprogramm des IWF für Korea 57 Mrd.\$.. Der direkte Anteil des IWF belief sich auf 21 Mrd.\$.. Das Programm endete am 3.Dezember 2000. Mit dem IWF-Paket sollte die Zahlungsbilanz verbessert, die Währungsreserven, die nahezu auf Null gesunken waren, wieder steigen und vor allem die Umschuldung von kurzfristigen zu längerfristigen Krediten ermöglicht werden. Entscheidend für die kurzfristige Wirksamkeit des IWF-Programms waren hohe Zinsen, die weiteren Kapitalabfluß aus Korea verhindern und ausländisches Kapital anziehen sollten. Die Finanzpolitik sollte die makroökonomische Stabilität gewährleisten. Zugleich sollten strukturelle Reformen der Wirtschaft in Gang gesetzt werden. Hierzu gehörten insbesondere die Reform der Arbeitsgesetzgebung und die grundlegende Neustrukturierung der großen Chaebols. Die wirtschaftliche Erholung erfolgte schneller als erwartet. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs 1999 bereits wieder real um 10,2% und 2000 um mehr als 8%, nachdem es 1998 um 5,8% gesunken war. Investitionen, Exporte und der private Konsum stiegen deutlich. Die Arbeitslosigkeit sank auf unter 4%. Chon zum September 1999 hatte Südkorea die vom IMF gewährten Sonderziehungsrechte früher als vorgesehen zurückgezahlt. Die noch ausstehenden Schulden beim IWF sollen bis zum Jahr 2001 zurückgezahlt werden. Freilich sind die Schuldenprobleme im Unternehmens- und Bankensektor noch nicht gelöst, Finanzmarktprobleme bestehen weiterhin und die Reform der großen Konzerne kam nur zögerlich voran. (ausführlicher siehe die OECD Länderberichte OECD 1999 und OECD 2000 sowie Heseler 2000)

Die Verhandlungen konzentrierten sich einerseits auf die Möglichkeiten der Korea Exim Bank (KEXIM) ein Überprüfungsverfahren bei Schiffbauexportverträgen einzuführen, das sicherstellt, dass die angebotenen Preise koreanischer Werften dem Kriterium des Normalwerts entsprechen. Nach Auffassung der EU-Vertreter stimmte die koreanische Seite jedoch nicht dem Grundsatz zu, dass Preise alle Kosten einschließen und die Anwendung des Antidumping Verfahrens schon in kurzer Frist zu einem deutlichen Anstieg der Preise führen sollte.

Andererseits wollten die EU-Experten anhand ausgewählter einzelner Schiffbauverträge überprüfen, ob in der Preiskalkulation alle relevanten Kosten berücksichtigt sind. Die Hyundai Werft war allerdings nicht bereit, auf einzelne Schiffe bezogene Informationen über die realen Kosten der Werft zu liefern. Aus Sicht der EU-Kommission war es daher nicht möglich, klare Schlußfolgerungen zu dem Vorwurf unfairen Preisgestaltung zu bekommen. Sie sah daher die Vereinbarung über die herzustellende Transparenz von koreanischer Seite nicht erfüllt. Angesichts der Weigerung ein entsprechendes Überprüfungsverfahren zuzulassen hielt sie auch das Ziel für nicht realisierbar, eine Marktstabilisierung durch eine Verbesserung des Preisniveaus zu erreichen.

Die koreanischen Schiffbauer widersprachen der EU-Position: Korea würde seiner Schiffbauindustrie keine Subventionen gewähren und habe auch keine Mittel des IWF mißbraucht. Die gestiegene Produktivität, die Abwertung des Won und ein deutlicher Rückgang der Einkaufspreise wichtiger Zulieferungen hätten den koreanischen Werften Wettbewerbsvorteile verschafft. Korea würde zudem auf wichtigen Märkten gar nicht mit Europa im Wettbewerb stehen. Die gewachsenen Kapazitäten entsprächen der wachsenden Nachfrage insbesondere nach Tankern. Bei neuen Verträgen habe man bereits entsprechend dem bilateralen Abkommen Preischecks durchgeführt. Das von den Europäern entwickelte Kostenmodell sei nicht zu rechtfertigen und auch nicht praktikierbar. Von europäischer Seite würde zudem die Vorwürfe nur erhoben, um angesichts der gestiegenen koreanischen Wettbewerbsfähigkeit weitere Subventionen verlangen zu können. (see KSA 2000)

### ***Einleitung einer Klage vor der Welthandelsorganisation***

Zwischen beiden Seiten verblieben grundlegende Differenzen über die Einschätzung des Schiffbaumarktes und das Ausmaß an Wettbewerbsverzerrungen. Die Europäische Kommission leitete nach dem Scheitern des bilateralen Abkommens im Dezember 2000 eine eigene Untersuchung nach den Regeln der Trade Barriers Regulation (TBR) der Welthandelsorganisation (WTO) ein. Für weitere Untersuchungen und auch Konsultationen verbleiben der EU fünf Monate, um dann ein Verfahren nach dem Prozeduren der WTO (dispute settlement procedures) zu beantragen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Zur Ankündigung der Klage siehe Official Journal of the European Communities vom 2.12.00, Notice of initiation of an examination procedure concerning an obstacle to trade.. (2000/C345/04), Das Verfahren der EU-Mommission selbst ist in der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln geregelt *Amtsblatt nr. L 349 vom 31/12/1994* –

Grundlage dafür ist das "WTO Agreement on subsidies and countervailing measures" ("SCM Agreement"). Dieses unterscheidet zwischen verbotenen Subventionen („prohibited subsidies“, Article 3), anfechtbaren Subventionen („actionable subsidies“, Article 5ff) und nicht-anfechtbaren Subventionen („non-actionable subsidies“, Article 8ff).

Verboten sind Exportsubventionen und Subventionen mit local content Klauseln, weil sie die Handelströme beeinflussen und negative Effekte auf andere Staaten haben. Anfechtbare Subventionen sind zwar nicht prinzipiell verboten, sie können jedoch Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens oder Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen betroffener Staaten werden. Bei generell erlaubten Subventionen handelt es sich um Unterstützungsmaßnahmen, bei denen es unwahrscheinlich, dass sie andere Interessen negativ berühren oder die nicht unmittelbar wirtschaftlich verwendbar sind (Grundlagenforschung, Hilfen für benachteiligte Regionen, vorwettbewerbliche Entwicklungshilfe, Unterstützung bei der Anpassung an neue Umwelterfordernisse).

Die EU-Klage bezieht sich auf Artikel 3 und 5 des SCM-Abkommens der WTO. Die wichtigsten verbotenen oder anfechtbaren Subventionen, die die koreanische Regierung ihren Werften gewährt, sind danach:

- Bürgschaften für Anzahlungen, bereitgestellt von der staatlichen Export-Import Bank of Korea (KEXIM), die Reedern auch im Konkursfall die Rückzahlung der geleisteten Anzahlung gewährleisten.
- Finanzierung von Export-Krediten durch KEXIM,
- Schuldenerlaß, Umwandlung von Schulden in Eigenkapital und Zinserleichterungen durch staatliche oder halbstaatliche Banken und spezielle Steuerzugeständnisse durch die Regierung Koreas
- Subventionsprogramme für die Zulieferer des Schiffbaus, die die einheimische Schiffbauproduktion begünstigten (z.B. Stahl).<sup>18</sup>

Diese Subventionen haben den Werften Preisnachlässe ermöglicht, durch die sie erst ihren Weltmarktanteil zu Lasten Westeuropas und Japans in den letzten Jahren so deutlich ausweiten konnten.

Die Erfolgsaussichten einer solchen Klage sind schwer zu beurteilen, denn die Subventionspraxis der koreanischen Schiffbauindustrie und der Vorwurf der Dumpingpreise ist angesichts der verschachtelten und intransparenten Chaebolstruktur rechtlich schwer zu belegen. Zudem wird mit einer solchen Klage auch Neuland betreten. Zugleich bedarf es des Nachweises, dass es sich nicht um generelle Subventionen handelt, die alle Unternehmen Koreas begünstigen, sondern spezifische, direkt auf Werften oder die Schiffbauindustrie gerichtete Maßnahmen (specificity).

Schon die Vorbereitung des Klageverfahrens könnte freilich den Druck auf die koreanische Regierung verstärken, Maßnahmen zur Herstellung größerer Transparenz im Unternehmenssektor, international übliche Finanzierungsverfahren und Rechnungslegungsstandards einzuführen und keine weitere Entschuldung von Werften vorzunehmen. Sie kann dadurch auch Einfluß nehmen auf den Prozeß der Ausgliederung der Werften aus den Chaebols. Zudem ist die Position der großen

---

<sup>18</sup> see Official Journal to the European Communities, 2.12.2000 C345/5-7

Werften in Korea nicht so einheitlich, wie es dem außenstehenden europäischen Betrachter erscheinen mag. Nicht alle haben die Niedrigpreis-Politik in gleicher Weise mitgemacht und einige sind daran interessiert, einen Weg der Selbständigkeit außerhalb der alten Chaebol-Strukturen zu finden. Daher kann der jetzige Weg die Chancen erhöhen, vor der Einleitung eines offiziellen WTO-Verfahrens noch in weiteren Konsultationen zu gemeinsamen Regelungen und Absprachen zu kommen. Das Klageverfahren der WTO selbst würde nach allen Erfahrungen einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen, innerhalb dessen der alte Subventionswettbewerb wieder belebt würde und die Rahmenbedingungen auf dem Schiffbaumarkt sich für beide Seiten verschlechtern.

Ob freilich mit dem WTO-Verfahren das vorrangige Ziel der europäischen Werften, ein nachhaltig höheres Preisniveau im Schiffbau, erreicht werden kann, ist nicht eindeutig zu beantworten. Zweifellos sind die südkoreanischen Werften Preisführer in den meisten Marktsegmenten, doch die Preisentwicklung ist auch von der allgemeinen Marktentwicklung abhängig. Selbst wenn die Nachfrage nach Schiffen in den nächsten Jahren auf dem hohen Niveau bleibt, worauf derzeit viele Indikatoren hindeuten, bleiben doch die Überkapazitäten bestehen, die in den vergangenen Jahren aufgrund der koreanischen Kapazitätsexpansion entstanden sind. Sie könnten sich bei einer Expansion des chinesischen Schiffbaus sogar noch weiter verstärken. Die Überkapazitäten festigten die Marktstellung der Reeder, die von dem Preisverfall profitierten. Allerdings haben europäische Reeder selbst deutlich gemacht, daß für sie die sinkenden Neubaupreise in gewisser Hinsicht auch ein wirtschaftliches Risiko darstellen können, da sie mit einer Entwertung der bestehenden Flotte verbunden sind.

Ein erfolgversprechender Weg für die Wiederherstellung normaler Marktbedingungen bestände sicherlich darin, in Korea die notwendige tiefgreifende Umstrukturierung der Werften mit Kapazitätseinschränkungen zu verbinden, wie dies zuvor in Westeuropa und Japan der Fall war. Dies ist aber direkt durch das WTO Verfahren nicht zu erreichen.

## **Schlußfolgerungen**

Globale Märkte bedürfen internationaler Regelungen und Standards. Die Entwicklung des Handelsschiffbaus, einem tatsächlich globalen Markt ohne wesentliche nationale Handels- und Zollbarrieren, ist hierfür ein eindeutiges Beispiel. Ohne ein internationales Regelwerk werden globale Märkte durch nationalstaatliche Interventionen massiv beeinflusst und verzerrt. Ein internationaler Subventionswettbewerb, Dumpingpreise mit dem Ziel, Marktanteile zu gewinnen, Schuldenerlasse oder staatliche Finanzierungshilfen sind die wichtigsten Instrumente, mit denen sich Unternehmen oder nationale Industrien Vorteile zu verschaffen versuchen.

Aus dieser Erkenntnis heraus hatten die führenden OECD Länder zu Beginn der neunziger Jahre ein Abkommen erarbeitet, das Schiffbau ohne Subventionen und andere Formen staatlicher Wettbewerbsverfälschungen gewährleisten sollte. Dieses von der Europäischen Union, Japan, Südkorea und Norwegen unterzeichnete

Abkommen trat bisher wegen der fehlenden Ratifizierung durch den amerikanischen Kongress nicht in Kraft.

Der massive Handelsdisput zwischen der Europäischen Union und Südkorea hätte der erste nachhaltige Testfall für dieses Abkommen sein können, denn in den fünf Jahren die seit der Verabschiedung des Abkommens vergangen sind, steigerten die koreanischen Werften ihren Anteil am Weltmarkt in dramatischer Weise. Dies ist nach Ansicht der Europäer auf unfaire Wettbewerbspraktiken wie Dumpingpreise, Schuldenerlasse und Finanzierungshilfen zurückzuführen. Trotz boomender Nachfrage nach Schiffen sanken die Preise. Die koreanische Seite erklärt ihre Markterfolge durch gestiegene Produktivität und Auslastung, economics of scale (Vorteile der Massenproduktion gegenüber den wesentlich kleineren europäischen Konkurrenten), Vorteile durch die Währungsabwertung und die niedrigeren Arbeitskosten.

Nach dem voraussehbaren Scheitern des bilateralen Agreements leitete die EU im Dezember 2000 eine Klage vor der Welthandelsorganisation ein, dem vermutlich weitere Konsultationen mit Korea folgen werden. Dieser Schritt kann eventuell dazu beitragen, die Rahmenbedingungen auf dem Markt wieder zu verbessern.

Eine sich lang hin ziehende Klage hingegen dürfte wegen der damit verbundenen Unsicherheiten für beide Seiten und die Marktentwicklung insgesamt schädlich sein. Begleitet würde sie zunächst von einer Fortsetzung des Subventionswettkampfs und fortbestehender unfairer Praktiken. Ob und welche Sanktionsmechanismen ergriffen werden können, ist dabei kaum absehbar.

Kompromisslinien sind für die Verwirklichung eines gemeinsamen Rahmens durchaus vorstellbar. Die Europäische Union kann den Verzicht auf weitere Produktsubventionierung als Gegenleistung für die Schaffung transparenter, internationalen Standards entsprechenden Unternehmens- und Marktbedingungen sowie Verzicht auf Dumping-Praktiken anbieten. Koreas Werften haben eine überragende Stellung auf dem Schiffbaumarkt, die aber angesichts des Zerfalls der Konglomerate auch brüchig werden könnte. Neue Kooperationen, strategische Allianzen oder Kapitalbeteiligungen könnten die Unternehmenslandschaft im koreanischen Schiffbau verändern.

Die koreanische Strategie bedarf struktureller Anpassungen. Größe allein ist dauerhaft kein erfolgversprechender Wettbewerbsfaktor. Ob Koreas Werften auf künftige Nachfrageeinbrüche vorbereitet sind, ist fraglich. Der Abbau von Bürokratie, flache Hierarchien und die Organisation der Wertschöpfungskette in maritimen Clustern über Betriebs- und Branchengrenzen hinaus, die im Speziialschiffbau und vor allem im anspruchsvollen Passagierschiffbau eine zunehmende Bedeutung erlangten, sind bisher noch wenig entwickelt. Hier liegen Herausforderungen, die angesichts der wachsenden Konkurrenz der Werften Chinas an Bedeutung gewinnen werden. Die Umstrukturierung von Werften, insbesondere wenn sie direkt oder indirekt mit staatlicher Unterstützung erfolgt, könnte dann auch eher mit Kapazitätseinschränkungen verbunden werden, wie dies in den achtziger und neunziger Jahren für den europäischen und japanischen Schiffbau der Fall war. Auch für Koreas Werftindustrie dürfte es künftig im eigenen Interesse liegen stärker zur Sicherstellung fairer Marktbedingungen im Weltschiffbau beizutragen und bereits heute entsprechende Schritte einzuleiten. Hieran dürfte auch der koreanischen

regierung gelegen sein, die gegen die bisher übermächtigen Chaebols erste, aber längst nicht ausreichende Reformen durchsetzen konnte.

In Zukunft wird sich auch die Beihilfepolitik der EU wandeln. Die EU-Kommission ist gut beraten, wenn sie neue industriepolitische Akzente setzt, die die Modernisierung der Werften unterstützen und durch höhere Verkehrs-, Umwelt- und Sicherheitsstandards die Nachfrage nach modernen Schiffen anregt. Dabei muß die EU Kommission allerdings auch unmißverständlich deutlich machen, dass der Erhalt eines leistungsfähigen Schiffbaus in Europa für sie eine hohe Priorität hat und sie auch Maßnahmen zur Abwehr von unfairen Handelspraktiken trifft. Hier kann die Einleitung des Trade Barriers Regulation – Verfahren (TBR) vor der WTO ein wichtiger Schritt. Dauerhaft aber bedarf es eines verlässlichen Ordnungsrahmens. Der Weg dafür wurde mit dem OECD-Abkommen aus dem Jahre 1994 gewiesen.

## Literatur

- ADL Arthur D. Little, 1993, Der Einfluß der japanischen und der südkoreanischen Schiffbaupolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Werftindustrie. Gutachten im Auftrag des BMWI, Berlin
- AWES 2000, Association of European Shipbuilders and Shiprepairers, Annual Report 1999-2000, Madrid
- Clarkson 2000, World Shipyard Monitor August 2000, London
- Heseler, Heiner, Brodda, Joachim, 2000, Cluster und Prozeßketten in der maritimen Industrie. Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Wirtschaftsstrukturpolitik, Otto Brenner Stiftung, Berlin
- Heseler, Heiner 2000 Südkorea – Auf dem Weg zum Marktführer im Schiffbau, Bremen
- Heseler, Heiner, 1998, European Shipbuilding. New Challenges, Employment, Wages and Working Conditions., Brüssel
- Heseler, Heiner 1987, Europäische Schiffbaukrise und lokale Arbeitsmärkte
- Hübner, Wolfgang, 1995, Das OECD Abkommen, Praktische Anwendung und Auswirkungen auf die internationale Schiffbaupolitik, Manuskript, Hamburg
- Institut of Shipping Economics and Logistic (ISL) 2000, Shipping Statistics and Markte Review
- Korea Shipbuilders Association (KSA) 2000, Position Paper on Korean/EU Shipbuilding Talks, November 2000 Seoul
- Mayer, Peter, 1999, Die Überwindung der sozialen Krise - Südkoreas Suche nach Konsens und sozialverträglichen Lösungen, Manuskript, Seoul
- Nagatsuka, Seiji, 1994, Recent changes in the South Korean Shipbuilding Industry and its future prospects, Tokio
- Nagatsuka, Seiji, 1999, Structurally changing South Korea's shipbuilding industry and future prospects thereof – can South Korea overtake Japan?, JAMRI-Report, Tokio
- OECD, 1996, OECD Economic Surveys 1996 Korea, Paris
- OECD, 1999, OECD Economic Surveys 1998-1999 Korea, Paris
- OECD 2000, Economic Surveys 1999-2000 Korea, Paris
- Porter, Michael., 1992, Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten
- Porter, Michael, 1998, Clusters and the new Economics of Competition, Harvard Business Review Nr. 6, November/ December 1998, Harvard, Cluster
- Strath Bo, 1987. The Politics of Deindustrialisation. The contraction of the West European shipbuilding industry, London
- Tae-Woe, Lee, 1999, Restructuring of the economy and its impacts on the Korean maritime industry, Maritime Policy & Management 4 1999, London
- Yoo, Seong Min (1993), “*Chaebol* in Korea: Misconceptions, Realities, and Policies”, *KDI Working Paper* 9507 Seoul

Yoon, Yeong-Seon (1995), “The Present Status and Subject of South-North Korean Economic Exchange”, *Economic Bulletin*, Ministry of Finance and Economics, , Seoul.