

Bundesrat

Drucksache 333/96

03.05.96

EU - U - VP

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen:
"Auf dem Wege zu einer neuen Seeverkehrsstrategie"

KOM(96) 81 endg.; Ratsdok. 6813/96

333/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 3. Mai 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 9. April 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird von der Gruppe "Verkehrsfragen (Seeverkehr)" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 154/85 = AE-Nr. 850090,
Drucksache 483/89 = AE-Nr. 891777 und
Drucksache 276/96.

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	3
A. EG-SCHIFFFAHRT UND SEEVERKEHRSPOLITIK	7
I. EG-Schifffahrt in einem globalen Umfeld	7
II. Notwendigkeit der EG-Schifffahrt	8
III. Entwicklungen in den Bereichen EG-Schiffseigentum, EG-Flagge und EG-Beschäftigung	8
IV. Weitere Trends in der globalen Schifffahrt	9
V. Bisherige Anstrengungen und Erfolge	10
VI. Ergebnisse	13
B. EINE POLITIK FÜR DIE ZUKUNFT	14
I. Das Konzept: Anwendung globaler Standards und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schifffahrt	14
1. <i>Die Reaktion der EG auf die Globalisierung des Seeverkehrs</i>	14
2. <i>Strategische Optionen für eine künftige Seeverkehrspolitik</i>	15
II. Sicherheit und fairer Wettbewerb	16
1. <i>Sicherheit: Integraler Bestandteil des fairen Wettbewerbs</i>	16
2. <i>Register: Das entscheidende Instrument zur Gewährleistung eines sicheren und fairen Wettbewerbs</i>	16
a. <i>Weltweite Festlegung und Durchsetzung der Pflichten von Flaggenstaaten</i>	17
b. <i>Register der Mitgliedstaaten</i>	18
c. <i>Offshore-Register der Mitgliedstaaten</i>	21
3. <i>Ausmerzung gefährlicher Verkehrspraktiken</i>	21
4. <i>Förderung des Qualitätsbewußtseins im Seeverkehr</i>	21
5. <i>Höhere EG-Normen unter bestimmten Umständen</i>	22
III. Erhaltung freier Märkte	23
1. <i>Basiskonzept</i>	23
2. <i>Verordnung (EWG) Nr. 4058/86</i>	24
3. <i>Wettbewerbsregeln</i>	24
a. <i>Beseitigung von Marktzugangshindernissen</i>	24
b. <i>Internationale Wettbewerbsstandards</i>	24
c. <i>Anwendung der Wettbewerbsregeln im EG-Verkehr</i>	25
4. <i>Unlauteres Marktverhalten</i>	26
IV. Eine Politik zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit	26
1. <i>Ausbildung und Beschäftigung</i>	26
2. <i>Forschung und Entwicklung</i>	29
3. <i>Staatliche Beihilfen für die Schifffahrt</i>	31
a. <i>Konzepte für staatliche Beihilfen</i>	32
b. <i>Maßnahmen in bezug auf Beschäftigungs- und Unternehmenskosten</i>	34
c. <i>Staatliche Beihilfen in allgemeinen Rahmen</i>	35
d. <i>Das Kriterium des meßbaren Nutzens</i>	36
V. Maßnahmen für benachbarte Branchen	37
SCHLUSS	37

ANHANG A: EG-SCHIFFFAHRT IN EINEM GLOBALEN MARKT

I.	Schiffahrtsmarkt und Rahmenbedingungen	38
II.	Notwendigkeit der EG-Schifffahrt	40
III.	Entwicklungen in den Bereichen EG-Schiffseigentum, EG-Flagge und EG-Beschäftigung	42
IV.	Weitere Trends in der globalen Schifffahrt	48
V.	Chancen für die EG-Schifffahrt	50
Anhang A-1: Kostenvergleich EG- / Offene Register		51
Anhang A-2: EG-Anteile an der Weltflotte		53
Anhang A-3: Flaggentrends in den EG-Mitgliedstaaten		55
Anhang A-4: Beschäftigung unter EG-Flaggen		56

ANHANG B: BISHERIGE ANSTRENGUNGEN UND ERFOLGE

I.	Analyse der bisherigen Seeverkehrspolitik der EG	58
1.	Seeverkehrspolitik der Gemeinschaft	58
2.	Die Mitgliedstaaten	64
II.	Die Ergebnisse	66

ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Papier enthält ein neues Konzept der Kommission für die Seeverkehrsstrategie. Es soll als Grundlage dienen für eine Überprüfung der gemeinschaftlichen Seeverkehrspolitik und für die Festlegung weiterer Etappen auf dem Wege zu einem gemeinsamen Ziel im Seeverkehr. Allerdings werden nicht alle Aspekte dieser Politik mit der gleichen Ausführlichkeit behandelt. Die Gemeinschaftspolitik für mehr Sicherheit in der Seeschifffahrt hat ihren festen Platz, und auch in den Außenbeziehungen kommt die Seeverkehrspolitik der Gemeinschaft gut voran. Natürlich bleibt auf beiden Gebieten noch viel zu tun. Eine gemeinsame Lösung für die Probleme der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schifffahrt ist jedoch noch nicht gefunden worden. Daher steht diese Frage im Mittelpunkt dieses Papiers, das sich im übrigen nicht mit Hafen- und Schiffbauproblemen befaßt. Ein allgemeiner Überblick über Stand und Zukunft aller maritimen Wirtschaftszweige Europas und ein politisches Konzept finden sich in der neuen Mitteilung der Kommission "Die Gestaltung der maritimen Zukunft Europas".¹

Seit der ersten Mitteilung der Kommission über "Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik - Seeverkehr" von 1985 haben sich in vielen Ländern, vor allem in Ostasien, neue Schifffahrtsbranchen entwickelt. Die Reeder vieler traditioneller Schifffahrtsnationen haben die Vorteile der internationalen Kapital- und Arbeitsmärkte sowie die zunehmende Vielfalt an Schiffsregistern genutzt. Auf einem hart umkämpften Markt ist die Zahl der unter EG-Flaggen fahrenden Schiffe und der EG-Seeleute ständig zurückgegangen. Dieser Trend hat zwar schon vor Mitte der achtziger Jahre eingesetzt, aber über seine Auswirkungen auf die Seeverkehrswirtschaft der EG macht man sich erst seit dieser Zeit Sorge.

Der Kommission ist klar, daß sich die Gemeinschaft für den globalen Wettbewerb wappnen muß. Deshalb hat sie unter anderem in ihren Mitteilungen von 1990 und 1994 über Industriepolitik und in dem Weißbuch von 1993 über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ein neues Konzept vorgeschlagen. Auch der Europäische Rat hat im Dezember 1994 in Essen die Notwendigkeit unterstrichen, die berufliche Bildung zu fördern, und auf die Auswirkungen der Steuer- und Sozialversicherungsregelungen auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen hingewiesen.

Parallel dazu wurde 1992 auf Initiative der Kommission das Forum der Seewirtschaft (MIF) gegründet. Auf diesem Forum diskutieren Vertreter aller Zweige der maritimen Wirtschaft und die zuständigen Verwaltungen über gemeinsame Probleme und Lösungen für die eng miteinander verknüpften Branchen der europäischen Seewirtschaft. Durch Förderung der Synergie und Lancierung neuer Ideen und Initiativen wurde sehr viel nützliche Arbeit geleistet. In ihrer Mitteilung vom Juli 1995 über den Kurzstreckenseeverkehr hat die Kommission auch Informationen dieses Forums verwendet.

Angesichts dieser Entwicklungen und der anhaltenden Besorgnis über den kontinuierlichen Niedergang der EG-Schifffahrt ist es Zeit, die gemeinsame Schifffahrtspolitik der Gemeinschaft zu überprüfen. Dabei sollte nicht nur geprüft werden, ob neue Maßnahmen seitens der Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaft

¹ KOM (96) 84 endg., 13. März 1996.

notwendig sind, sondern auch, wie die Kommission ihre Befugnis in ihrem Zuständigkeitsbereich ausübt. Dabei soll diese Mitteilung helfen.

Bei der Ausarbeitung dieses Papiers stand der Kommission eine Gruppe zur Seite, die 12 Personen mit weitreichenden Erfahrungen in der Welt der Schifffahrt umfaßte. Ein Bericht über die Arbeit der Gruppe ist auf Anfrage bei der Kommission erhältlich².

Teil A dieser Mitteilung beschreibt die globalen Rahmenbedingungen der Schifffahrt und die Zukunft des EG-Seeverkehrs vor diesem Hintergrund. Anhang A enthält nähere Angaben zu diesem Thema. Teil A enthält auch einen kurzen Überblick über Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zur Lösung der Probleme, denen die EG-Schifffahrt gegenübersteht, und ihre Ergebnisse. Anhang B behandelt diesen Themenkreis eingehender. Der Hauptteil dieser Mitteilung, Teil B, ist einem Vorschlag gewidmet, der zeigt, wie die künftige Seeverkehrspolitik der EG in großen Zügen aussehen könnte, wobei das Schwergewicht auf Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flotte und auf die Erhaltung und Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen in der maritimen Wirtschaft gelegt wird.

1. Was die Schiffssicherheit angeht, schlägt die Kommission folgendes vor:

- Verfolgung einer Politik der konvergenten Anwendung international vereinbarter Regeln. Soweit irgend möglich, sollte diese Politik auf alle Flaggen Anwendung finden. Dies gilt zum Beispiel für die nicht verbindlichen Entschlüsse der IMO (Internationale Seeverkehrsorganisation), die durch EG-Recht verbindlich gemacht werden. Die Einhaltung dieser verbindlichen Anforderungen sollte auch bei Schiffen durchgesetzt werden, die Flaggen von Nicht-EG-Staaten führen, soweit sie EG-Häfen anlaufen oder aus diesen auslaufen. Diese Schiffe sollten keine Vorzugsbehandlung gegenüber solchen unter EG-Flaggen genießen;
- gemeinsame Anstrengungen seitens der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in der IMO im Hinblick auf die weltweite Anerkennung bestimmter Bedingungen für Flaggenbehörden und ihre Schiffsregister;
- ein Rechtsinstrument der Gemeinschaft (wahrscheinlich eine Richtlinie), das bestimmte Grundsätze für Schiffsregister der Mitgliedstaaten festlegt; ein solches Instrument sollte auch gewährleisten, daß die Regeln des Vertrages, insbesondere über die Niederlassungsfreiheit und den Wettbewerb, eingehalten werden; in diesem Zusammenhang werden die Eigentums- und möglicherweise die Besatzungsbedingungen näher untersucht werden müssen;
- Verschärfung der Hafenstaatkontrolle durch operationelle Zusammenarbeit mit Drittländern;
- Förderung selbstregulierender Verhaltenskodizes in der Schifffahrt;
- Ermutigung der Betreiber zur Einhaltung hoher Qualitätsstandards (z.B. durch steuerliche Anreize, differenzierte Hafengebühren);

² Europäische Kommission, GD VII/D/2, Rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel.

- Erwägung von Rechtsvorschriften über finanzielle Sanktionen für Verfrachter, die wissentlich oder fahrlässig unternormige Schiffe chartern;
- Prüfung der Frage, ob die Gemeinschaft das Bestehen einer Haftpflichtversicherung vorschreiben kann, bevor ein EG-Hafen angelaufen werden darf;
- Erwägung von Rechtsvorschriften zur Abstützung eventueller Vereinbarungen zwischen Schiffsbetreibern und Gewerkschaften über Löhne und Arbeitsbedingungen auf Fährschiffen, die Liniendienste zwischen EG-Häfen anbieten.

2. Zur Erhaltung offener Märkte schlägt die Kommission folgendes vor:

- Weiterhin Gewährleistung des freien Marktzugangs und fairer Wettbewerbsbedingungen im weltweiten Seeschiffahrtsmarkt, vorzugsweise auf multilateralem Wege;
- eine internationale Vereinbarung über die Anwendung von Wettbewerbsgrundsätzen im Seeverkehr;
- Überprüfung der Instrumente der Gemeinschaft zum Schutz vor unfairen Verhaltensweisen im internationalen Seeverkehr.

Diese und weitere Maßnahmen werden eingehender in einer in Vorbereitung befindlichen Mitteilung über maritime Außenbeziehungen behandelt.

3. Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des EG-Seeverkehrsgewerbes:

- Gemeinsame Aktion von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zur Förderung maritimer Schulungsprogramme und zur Heranführung junger Menschen an den Seemannsberuf, zur Erhaltung eines Bestandes seemännischer Berufserfahrung in der Gemeinschaft und zur Förderung der Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus der EG im Einklang mit den Anforderungen des neuen STCW-Übereinkommens, damit der derzeitige und künftige Bedarf an qualifizierten Seeleuten in der EG und weltweit gedeckt werden kann;
- verbesserte hafenstaatliche Überwachung der Einhaltung der IAO (Internationale Arbeitsorganisation)-Anforderungen durch alle Flaggen;
- Förderung von Forschung und Entwicklung im maritimen Sektor innerhalb der heutigen und künftiger Rahmenprogramme der Gemeinschaft mit dem Ziel, auf den Gebieten Sicherheit, Umweltschutz und Arbeitskräfte einen hohen technologischen Stand zu erreichen.

4. Zu staatlichen Beihilfen:

- Die Kommission wird weiterhin darauf achten, daß die im seewirtschaftlichen Sektor gewährten Beihilfen mit den Bestimmungen des Vertrags und den einschlägigen Beihilferegelungen vereinbar sind;
- sie wird überarbeitete Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr herausgeben und dabei gegebenenfalls eine Überprüfung der Gewährung von Beihilfen zum Ausgleich der Kostenunterschiede vornehmen sowie ein neues Konzept für eine Beihilfenpolitik zugunsten von Gemeinschaftsreedern erarbeiten;
- sie hat ein Forschungsprojekt über die wirtschaftliche Bedeutung des Seeverkehrs in verschiedenen Mitgliedstaaten in Angriff genommen und wird den Einsatz dieser und anderer wirtschaftlicher Methoden bei der Beurteilung von Beihilferegelungen mit allen betroffenen Parteien erörtern.

5. Nachdem sie das Parlament und den Rat in aller Form hiervon in Kenntnis gesetzt hat, wird die Kommission die nachstehenden Vorschläge zurückziehen:

- Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung eines Gemeinschafts-Schiffsregisters (EUROS) von 1989/91;
- Vorschlag für eine Verordnung über die gemeinsame Definition des Gemeinschaftsreeders von 1989/91. Allerdings sollten einzelne Rechtsakte - z.B. für die Bestimmung der Begünstigten der Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 zur Verhinderung unlauterer Preisbildung im Seeverkehr und für die Festlegung der Empfänger staatlicher Beihilfen - geeignete Definitionen enthalten.

A. EG-SCHIFFFAHRT UND SEEVERKEHRSPOLITIK

1. EG-Schifffahrt in einem globalen Umfeld

Der internationale Charakter der Seeverkehrswirtschaft

Der Seeverkehr ist ein internationaler Wirtschaftszweig, dessen Zugang nur durch relativ wenige verwaltungsmäßige Schranken erschwert wird. Grundsätzlich kann jeder Betreiber unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und seinem Firmensitz internationale Schifffahrtsdienste anbieten. Verkehrsdienste zwischen zwei Bestimmungshäfen, von denen keiner in dem Land liegt, in dem das Schiff registriert ist, sind durchaus üblich (Cross-Trading).

Mehr als andere Verkehrsträger ist die Schifffahrt daher eher internationalen als nationalen Regelungen unterworfen, insbesondere den internationalen Haftungsübereinkommen sowie den internationalen Sicherheits- und Arbeitsregelungen.

Massengut- und Linienschifffahrt

Die Schifffahrt läßt sich in zwei Hauptkategorien unterteilen: Massengut- und Linienschifffahrt. Die Interessen der Mitgliedstaaten an diesen beiden Bereichen sind nicht gleich gelagert. Zudem weisen die Massengut- und Linienschifffahrt in ihrer Kostenstruktur große Unterschiede auf. Die Linienschifffahrt hat hohe Netzkosten zu tragen; damit ist sie kapitalintensiver als die Massengutschifffahrt. Letztere ist dagegen arbeitsintensiver und spürt somit stärker die Arbeitskosten.

Register

Schiffe unterstehen der Jurisdiktion des Staates, dessen Flagge sie bei Eintragung in ein Register erhalten haben. Das heißt, für die in den herkömmlichen Registern eingetragenen Schiffe gelten dieselben administrativen, zivil- und strafrechtlichen sowie steuer- und arbeitsrechtlichen Vorschriften wie für die Wirtschaftszweige an Land. Für die Eintragung in das nationale Erstregister muß die Besatzung oder zumindest ein großer Teil von ihr normalerweise die Staatsangehörigkeit eines EG-Landes besitzen. Die EG-Mitgliedstaaten haben schrittweise in unterschiedlicher Form die Anforderungen gelockert, alternative Register geschaffen oder ihre Register mit staatlichen Beihilfen unterstützt. Andererseits haben Reeder weniger reglementierende Register in Anspruch genommen, wenn sie ihre Wettbewerbsfähigkeit bedroht sahen.

Offene Register

Einige Staaten haben ihre Register auch für die internationale Schifffahrt attraktiv gestaltet. Die wichtigsten Beispiele dafür sind Liberia, Panama, Zypern, die Bahamas und Malta. Eine zunehmende Anzahl von Ländern bieten diese "offenen" Register an und die Zahl der Eintragungen in diesen Registern steigt weiterhin. In der Regel akzeptieren diese Register Reeder aller Nationalitäten. Sie erheben wenig Körperschaftssteuer und stellen an die Staatsangehörigkeit der Beschäftigten kaum Anforderungen.

Verfügt ein Land mit einem offenen Register auch über eine gute Dienstleistungsinfrastruktur für den Seeverkehr, d.h. Kommunikationseinrichtungen, zugeordnete Dienstleistungen wie Versicherungen, juristische Dienste, Kreditinstitute, einen effektiven diplomatischen Schutz und eine unabhängige Justiz, so könnten Schifffahrtsgesellschaften nicht nur die dortige Registrierung ihrer Schiffe in Betracht ziehen, sondern auch die Verlagerung einiger ihrer Aktivitäten und sogar ihres

Firmensitzes. Dies hat erhebliche Folgen für die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigung an Land.

Ausflaggen

Wie weit ein Flaggenwechsel zu einem Standortwechsel des gesamten Unternehmens führen kann, hängt zum großen Teil von der Höhe der Investitionen an Land ab. Je geringer das Anlagevermögen an Land ist, desto leichter fällt dem Unternehmen die Umsiedlung. Aus diesem Grund ist in der Massengutschiffahrt eine Unternehmensverlagerung wahrscheinlicher als in der Linienschiffahrt.

Für EG-Reeder und Betreiber kann der Wechsel zu einem offenen Register ein bedeutender Faktor für ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit mit möglichen Arbeits- und Steuerkosteneinsparungen von mehr als 1 Mio. US-\$ pro Jahr sein.

II. Notwendigkeit der EG-Schiffahrt

Gewöhnlich wird die Notwendigkeit der EG-Schiffahrt mit der wirtschaftlichen und militärischen Unabhängigkeit begründet. Die EG solle, so wird argumentiert, in den maritimen Dienstleistungen nicht allzusehr von ihren Wirtschaftskonkurrenten abhängig werden, da diese unter bestimmten Umständen ihre eigenen langfristigen strategischen oder Handelsinteressen verfolgen könnten. Ein drittes wichtiges Argument ist der Beitrag, den die Schiffahrt durch ihre Verknüpfung mit einer Vielzahl maritimer Branchen zur Volkswirtschaft leistet.

III. Entwicklungen in den Bereichen EG-Schiffseigentum, EG-Flagge und EG-Beschäftigung

EG-Schiffseigentum

1994 machte die Flotte, die sich im Besitz oder unter Kontrolle eines EG-Unternehmens befand, einschließlich der Schiffe unter fremder Flagge, einen Anteil von insgesamt 34 Prozent an der Weltflotte (gemessen in DWT) aus. 1985 waren es noch 38 Prozent. Seit 1990 hat sich der EG-Anteil am weltweiten Schiffseigentum nicht weiter verringert. Will man die Bedeutung des Trends im Bereich des Schiffseigentums beurteilen, sollten dabei Verbesserungen der Produktivität der Schiffe, neue weltweite Handelsstrukturen und das Entstehen neuer Schifffahrtsnationen im Fernen Osten berücksichtigt werden. Für eine Politik zur Förderung des EG-Schiffseigentums scheint kein großer Bedarf zu bestehen.

Schiffe unter EG-Flagge

1970 fuhren 32 Prozent der Welt-Tonnage unter Flaggen von Mitgliedstaaten der EG. 1994 waren es noch 14 Prozent. Reeder führen Kosteneinsparungen als Hauptgrund für das Ausflaggen an. Der Ausflaggungstrend ist ein Zeichen für die schwindende Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flaggen. Tatsächlich entfällt in den offenen Registern ein hoher Prozentsatz auf Schiffe im Besitz von Gemeinschaftsreedern.

Schlußfolgerungen

Das Ausflaggen hat nicht immer den Verlust von Arbeitsplätzen an Bord, an Land und die Umsiedlung eines Unternehmens zur Folge, aber es kann äußerst schwierig sein, das Schifffahrtsgeschäft zurückzugewinnen, wenn die Infrastruktur und die Arbeitskräfte abzuwandern beginnen.

Wenn Schiffe unter EG-Flagge fahren, kann die Einhaltung der Sicherheitsnormen im Rahmen der Flaggenstaatkontrolle effektiv überwacht werden. Daher führt das Ausflaggen zu einer Schwächung der Flaggenstaatkontrollbefugnisse der EG-Mitgliedstaaten.

Das Ausflaggen aus EG-Flaggen hat zum Arbeitsplatzabbau für Seeleute beigetragen (51 Prozent der Arbeitsplatzverluste). Die Verkleinerung der Flotte (27 Prozent) und die Verringerung der Besatzungsstärken je Schiff (22 Prozent) haben ebenfalls eine bedeutende Rolle in diesem Prozeß gespielt.

Jüngste Entwicklungen im Bereich des Arbeitskräftepotentials

Beim jetzigen Stand der Dinge ist es schwierig, eine Beurteilung der Probleme im Zusammenhang mit der allgemeinen Beschäftigungssituation von EG-Seeleuten vorzunehmen. Zudem ist in den vergangenen Jahren noch ein besonderes Problem aufgetreten: der weltweite Mangel an qualifizierten Seeleuten. Schon heute weisen einige EG-Mitgliedstaaten darauf hin, daß die Zahl der neu eingestellten Seeleute nur 25 Prozent des geschätzten Bedarfs deckt. Die neuen STCW-Anforderungen (Internationales Übereinkommen über die Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten) könnten zu einer Verschärfung der weltweiten Mangelsituation beitragen.

Um dieser vorhergesagten Mangelsituation Abhilfe zu schaffen, müssen Maßnahmen getroffen werden, damit

- die Sicherheit im Seeverkehr gewährleistet werden kann;
- das maritime Know-how dieses Wirtschaftszweiges erhalten bleibt;
- die maritimen Verwaltungsbehörden die Sicherheitspolitik durchsetzen;
- die Ausbildung junger Seeleute fortgesetzt wird.

IV. Weitere Trends in der globalen Schifffahrt

Die Liberalisierung des Welthandels und die Dezentralisierung der Produktionsstätten haben den Welthandel und damit die Nachfrage nach Beförderungsdiensten in den letzten zehn Jahren immer rascher wachsen lassen.

Wachstum der Linienschifffahrt

Die Linienschifffahrt hat in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 6,5 % zugenommen und erwartet für die nächsten zehn Jahre das gleiche Wachstum. Durch die Globalisierung der Produktion entsteht eine Nachfrage nach globalen Verkehrsdiensten. Zur Befriedigung der Nachfrage kooperieren Schifffahrtsgesellschaften bei der Bereitstellung von Transportdiensten. Gleichzeitig führt dieser Trend zu einer zunehmenden Machtkonzentration auf dem Markt.

Aussichten für die Massengutschifffahrt

Für die Massengutschifffahrt läßt sich ein Wachstum immer nur schwer vorhersagen, da die Nachfrage von schwankenden Faktoren wie saisonabhängigem Handel, Ernteergebnissen usw. beeinflußt wird. Prognosen zufolge dürften sich die Hauptmerkmale dieses Sektors, nämlich die zyklische Natur und Unsicherheit seiner Entwicklung, auf längere Sicht nicht grundlegend ändern.

Spezialisierte Dienste

Aufgrund ihrer langjährigen und erfolgreichen Tätigkeit in der Linien- und Kreuzschiffahrt, der Offshore-Versorgung, Schwerlastbeförderung und sonstigen spezialisierten Bereichen bieten die europäischen Betreiber Erfahrung und qualitativ hochwertige Dienste an, die in Verbindung mit einer hochentwickelten Schiffbautechnik und neuen Handelsmöglichkeiten genutzt werden können (so z.B. die Nutzung neuer Routen, die seit der Öffnung der ehemaligen Sowjetunion befahren werden dürfen; hierzu können wegen der vereisten Fahrwasser Schiffe mit einer speziellen Rumpfkonstruktion erforderlich sein).

Investitionen

Die Freiheit der europäischen Märkte hat ausländische Investitionen angezogen. Heute befinden sich einige leistungsfähige Schiffahrtsunternehmen, die im innereuropäischen Handel im Kurzstreckenseeverkehr und im Zubringerdienst tätig sind, nicht in europäischem Besitz. Gleichzeitig wird anerkannt, daß zahlreiche europäischen Betreiber über nützliche Erfahrungen in der Kurzstreckenseeschiffahrt verfügen, die für die Schiffahrtsdienste ein großes Wachstumspotential birgt.

Ferner nutzen Gemeinschaftsreeder die Gelegenheiten des Cross-Tradings und beginnen mit dem Aufbau von Transportnetzen in anderen Kontinenten. Die Investitionsmöglichkeiten für EG-Schiffahrtsgesellschaften sind jedoch dort begrenzt, wo Inlanddienste ausländischen Betreiber nicht zugänglich sind oder ausländische Betreiber in den Häfen diskriminiert werden.

Das Problem der alternden Schiffe

Die weltweite, hohe Subventionierung des Schiffbaus hat zu einem Überangebot an Schiffen und damit zu einem strukturellen Kapazitätsüberhang auf den Massengut-Schiffahrtsmärkten geführt, so daß die Frachtraten gesunken sind. Die niedrigen Frachtraten und der zunehmende Wettbewerbsdruck haben dazu beigetragen, daß bei vielen Reedern die Renditen geschrumpft sind. Dies hat zu einer Verlängerung der Einsatzdauer der Schiffe und damit zum Altern der Flotten sowie in einigen Fällen zur Reduzierung der Instandhaltungsarbeiten und infolgedessen zu Sicherheitsproblemen geführt. Selbst wenn bei älteren Schiffen ein hoher Standard gehalten werden kann, so wächst das Unfallrisiko, wie die Statistiken zeigen, mit dem Schiffsalter.

Erweiterung der Gemeinschaft

Durch die jüngsten Beitritte hat die von EG-Reedern kontrollierte Tonnage erheblich zugenommen. Überdies könnte die Zukunft der Gemeinschaft noch weitere Tonnagen bringen, da Zypern und Malta beitreten möchten. In Anbetracht der hiermit verbundenen starken maritimen Interessen ist es in der jetzigen Situation wichtig, eine kohärente Politik für die Zukunft auszuarbeiten.

V. Bisherige Anstrengungen und Erfolge

Allgemeines Konzept

Seit einigen Jahren verfolgt die Kommission eine Seeverkehrspolitik, die aus einer Kombination von Maßnahmen zur Förderung ihrer Außenbeziehungen, der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schiffahrt und der Sicherheit auf See besteht. Dies hat zwar zur Öffnung der Märkte - insbesondere in Europa - geführt und dem Verbraucher eine große Auswahl zwischen miteinander im Wettbewerb stehenden

Schiffahrtsdiensten ermöglicht, jedoch nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen für EG-Seeleute geführt.

Das Verordnungspaket von 1986

Grundlage des Verordnungspakets über den Seeverkehr von 1986 war ein nicht-protektionistisches Konzept offener Märkte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flotte und zur Förderung der Beschäftigung. Gleichzeitig sah es Maßnahmen zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs vor.³ Damit beschloß die Gemeinschaft, den gesamten innergemeinschaftlichen Verkehr mit Ausnahme der Kabotage innerhalb der Mitgliedstaaten zu liberalisieren und für die Nutzung der Beförderungsmöglichkeiten innerhalb der EG nichts anderes zu verlangen als die Niederlassung oder Registrierung in der Gemeinschaft. Diese Maßnahme war nicht daran geknüpft, daß sich die Haupthandelspartner der Gemeinschaft zu einer ähnlichen Öffnung der Märkte verpflichteten.

Außenbeziehungen

Auf der Ebene der Außenbeziehungen der Gemeinschaft im Seeverkehr war die Kommission darum bemüht, im gesamten Markt freien Zugang und faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, die Liberalisierung voranzutreiben und die bestehenden Beschränkungen abzubauen. Innerhalb des GATS setzt sich die Kommission auch für eine multilaterale Liberalisierung der Seeverkehrsdienste ein. Dennoch bestehen einige bedeutende Beschränkungen fort und die Gefahr neuer Beschränkungen ist weiterhin gegenwärtig.

Gemeinsame Politik für mehr Sicherheit auf See

Die Mitteilung über eine gemeinsame Politik für mehr Sicherheit im Seeverkehr wurde von der Kommission im Februar 1993 herausgegeben⁴. Der Rat und das Europäische Parlament haben diese Politik voll unterstützt.

In weniger als drei Jahren sind verschiedene Durchführungsvorschriften erlassen worden, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten oder an diese gerichtet sind und vom privaten und öffentlichen Sektor ab 1996 erfüllt werden müssen.

Vorschläge zur Erhaltung der EG-Flotte und zur Schaffung des Binnenmarkts

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flotten vorgeschlagen. Hierzu gehört⁵ auch der 1989

³ Das Paket von 1986 (ABl. Nr. L 378 vom 31. Dezember 1986) umfaßt vier Verordnungen:

- Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern
- Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über Einzelheiten der Anwendung der Artikel 85 und 86 des Vertrages auf den Seeverkehr
- Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 über unlautere Preisbildungspraktiken in der Seeschifffahrt
- Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 für ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt.

⁴ "Eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr", KOM (93) 66 endg. vom 24. Februar 1993.

⁵ "Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft - Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen des Seeverkehrs der Gemeinschaft", KOM (89) 266 endg. vom 3. August 1989.

unterbreitete Verordnungsvorschlag, mit dem zwei Ziele erreicht werden sollten: Senkung der finanziellen Belastung von Schiffen unter EG-Flaggen und gleichzeitige Sicherung der Beschäftigung von EG-Seeleuten: das Euros-Register. Das Verordnungspaket von 1989 enthielt zudem einen Vorschlag zur Liberalisierung der Inlandfahrt, der als Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 angenommen wurde⁶, sowie einen Vorschlag für die Definition des Begriffs "Gemeinschaftsreeder". Der letztere wurde nicht angenommen und 1992 forderte der Europäische Rat in Edinburgh die Kommission auf, eine Überarbeitung dieser Definition vorzunehmen.

Ebenfalls im Jahre 1989 gab die Kommission Leitlinien zur Prüfung der staatlichen Beihilfen für EG-Reedereien heraus⁷. Danach können solche Beihilfen im Interesse der Gemeinschaft liegen, wenn sie zur Erhaltung von Schiffen unter der Flagge eines Gemeinschaftslandes, zur Modernisierung der Flotte und zur Erhaltung von Arbeitsplätzen von EG-Seeleuten führen. Folglich beschloß die Kommission, daß sie staatliche Beihilfen genehmigen kann, wenn diese dem Ausgleich des Kostenunterschieds zwischen EG-Flaggen und Billigflaggen dienen, vorausgesetzt, die allgemeinen Grundsätze der Kommission für staatliche Beihilfen werden geachtet.

Kurzstreckenseeverkehr

Die Kommission hat vor kurzem eine Mitteilung über den Kurzstreckenseeverkehr herausgegeben⁸. Sie enthält ein Aktionsprogramm mit Vorschlägen für Maßnahmen, die am besten auf Gemeinschaftsebene getroffen werden, sowie Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, d.h. ihre regionalen und lokalen Behörden, sowie für Häfen und die maritime Wirtschaft selbst.

Wettbewerbsregeln

Die Kommission hat ebenfalls eine aktive Wettbewerbspolitik in bezug auf den Linienseeverkehr von und aus den Gemeinschaftshäfen betrieben.

Mitgliedstaaten - Staatliche Beihilfen

Mit zunehmender Konkurrenz durch Nicht-EG-Flaggen haben viele Mitgliedstaaten der Schifffahrt verschiedene Arten von Beihilfen angeboten. Dabei verfolgten die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Strategien bei unterschiedlichem Budget, die zum Teil ihre allgemeine Einstellung zu staatlichen Beihilfen widerspiegeln bzw. zeigen, wie sie die relative Bedeutung der Seeverkehrswirtschaft für ihre Volkswirtschaft und die Gesellschaft einschätzen. Einige legten den Schwerpunkt auf die Schaffung von Investitionsanreizen für den Bau moderner Schiffe, andere förderten die Beschäftigung von EG-Seeleuten, einige schufen Steuererleichterungen oder gaben Kapitalhilfen zur Unterstützung von Umstrukturierungsmaßnahmen. Allerdings konnte das Wettbewerbsproblem in der EG-Schifffahrt mit keiner dieser Einzelmaßnahmen umfassend gelöst werden.

Mitgliedstaaten - Register

Da das Ausflaggen und der Rückgang der Beschäftigtenzahlen trotz staatlicher Beihilfen anhielten, beschlossen einige Mitgliedstaaten, für Schiffe, die unter ihrer Flagge in der internationalen Fahrt eingesetzt werden, spezielle Register einzurichten,

⁶ Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage), ABl. Nr. 364 vom 12. Dezember 1992, S. 7.

⁷ SEK (89) 921 endg.

⁸ "Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa - Perspektiven und Herausforderungen", KOM (95) 317 endg.

um die Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Unabhängig davon, wie ihre Bezeichnung lautete, wurden diese Register zu dem Zweck geschaffen, Schiffen, die die Flagge des betreffenden Mitgliedstaates führen, bestimmte Kosten zu ersparen, die mit den Steuer- und Arbeitsvorschriften beim Erstregister verbunden sind.

In vielen Mitgliedstaaten mit alternativen Registern sind die meisten der im internationalen Handel eingesetzten Schiffe im Alternativregister eingetragen. So sind in Dänemark 92 % der gesamten in der Auslandsfahrt eingesetzten Tonnage im DIS registriert, im deutschen ISR 76 % und in der finnischen Liste 50 % der Flotte. Das Erstregister ist so in der internationalen Schifffahrt häufig an die zweite Stelle gerückt, während das Alternativregister zur Norm geworden ist.

Die von den Mitgliedstaaten verwendete Kombination alternativer Register und staatlicher Beihilfen war mit gemischtem Erfolg bedacht. In einigen Mitgliedstaaten ist es den Registern gelungen, den Ausflaggingstrend rückgängig zu machen oder zumindest zu verlangsamen. In anderen Mitgliedstaaten haben die Maßnahmen der Regierungen den allgemeinen Abbau der Flotte unter einheimischer Flagge nicht verhindern können.

VI. Ergebnisse

Der Seeverkehrspolitik ist es gelungen, vor allem in Europa Märkte zu öffnen und dem Benutzer eine große Auswahl von Schifffahrtsdiensten zu bieten. Die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf alle Marktteilnehmer, unabhängig von der Flagge, hat das Benutzerinteresse verstärkt und eine faire Behandlung aller Linienreedereien sichergestellt. Mit ihrer seit kurzem verfolgten Sicherheitspolitik wird die Gemeinschaft dafür sorgen können, daß die Sicherheits- und Umweltnormen tatsächlich angewendet werden und damit auch der Wettbewerb fairer wird. Die Liberalisierung der internationalen Schifffahrt hat jedoch nicht dazu geführt, daß mehr EG-Seeleute beschäftigt werden.

Somit läßt sich sagen, daß die Maßnahmen der EG und der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flaggen bisher in den meisten Fällen nicht ausgereicht haben, den Ausflaggingstrend und den Rückgang der Beschäftigung umzukehren, auch wenn es bei einigen Alternativregistern vielversprechende Anzeichen gibt.

B. EINE POLITIK FÜR DIE ZUKUNFT

I. Das Konzept: Anwendung globaler Standards und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schifffahrt

1. *Die Reaktion der EG auf die Globalisierung des Seeverkehrs*

Aus der Analyse der Entwicklung des Seeverkehrs und der politischen Reaktionen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ergeben sich drei Schlußfolgerungen:

Erstens: Die EG-Schifffahrt ist quantitativ- und qualitativ einer der wichtigsten Schifffahrtssektoren der Welt. Die Schifffahrtsunternehmen der EG-Mitgliedstaaten stellen ein Drittel der Weltflotte, und rund 40 % der Handelsgüter der EG werden auf ihren bzw. auf den von ihnen kontrollierten Schiffen transportiert. Das europäische seewirtschaftliche Know-how ist offenbar an sich hoch wettbewerbsfähig. Andererseits scheint der ordnungspolitische Rahmen noch nicht überall in der Gemeinschaft so weit entwickelt zu sein, daß diese Wettbewerbsfähigkeit gefördert wird.

Zweitens: Kapital und Arbeit sind international so mobil geworden, daß ordnungspolitischen Problemen allein mit nationaler Politik kaum mehr beizukommen ist.

Drittens: Entfernen sich die politischen Antworten der EG von den derzeitigen weltweiten Realitäten und Normen, werden Kapital und Arbeit weiter von den europäischen Flaggen abwandern.

Ein zentrales Problem der Industriepolitik ist die Globalisierung. Wie kann die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Seewirtschaft in diesem Kontext erhalten bzw. verbessert werden? Das Weißbuch der Kommission von 1993 über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und die Mitteilung von 1994 über die Wettbewerbsfähigkeit Europas⁹ widmen sich auch dieser Frage. Im Einklang mit dieser Politik schlägt die Kommission vor, die Wettbewerbsfähigkeit der EG-Seewirtschaft durch eine globale Politik der offenen Märkte zu stärken. Auf multilateralem Wege sollte weltweiten Wettbewerbsregeln Geltung verschafft werden. Daneben werden Maßnahmen vorgestellt, welche geeignet sind, die Beschäftigung hochqualifizierten Personals und den Einsatz zeitgemäßer Technologie zu fördern. Diese Vorschläge gehen einher mit Überlegungen der Kommission zur künftigen Regelung der staatlichen Beihilfen. Nicht unmittelbar auf die Verbesserung der Wettbewerbsposition, sondern in erster Linie auf den Schutz des menschlichen Lebens und seiner Umwelt richten sich die in diesem Papier enthaltenen neuen sicherheitsrelevanten Vorschläge. Die Kommission ist jedoch davon überzeugt, daß die strikte Durchsetzung einer auf international vereinbarten Normen basierenden Schiffssicherheitspolitik zu einer spürbaren Verbesserung der Wettbewerbssituation der unter EG-Flaggen fahrenden und strenge Sicherheitsvorschriften einhaltenden Schiffe führen wird. Sie wird auch neue Beschäftigungsperspektiven für qualifizierte Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft eröffnen.

⁹ *Europäische Kommission, eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union, Bulletin-Beilage 3/94.*

2. *Strategische Optionen für eine künftige Seeverkehrspolitik*

Um herauszufinden, welche Strategie die besten Erfolge verspricht, hat die Kommission unterschiedliche Strategien untersucht. Sektorbezogene Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung in der maritimen Wirtschaft, die Mehrkosten verursachen, aber keine Produktivitätsfortschritte mit sich bringen, werden unweigerlich scheitern und zu weiterem Ausflagen führen. Maßnahmen, die ausländische Investitionen in die EG-Seeverkehrswirtschaft einschränken, können für die Wettbewerbsfähigkeit der EG-Industrie von Nachteil sein. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile kommen für die Kommission folgende Strategien in Betracht:

- Aktion zur Gewährleistung der Sicherheit und eines fairen Wettbewerbs auf international freien Märkten (s. Kapitel II und III);
- Gemeinschaftsrahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Branche (s. Kapitel IV).

Damit diese Gemeinschaftspolitik erfolgreich sein kann, müssen verschiedene Interessen unter einen Hut gebracht werden. Vier Hauptteilnehmer sind im Spiel: die Mitgliedstaaten, die Reeder und ihre Finanziere, die Arbeitnehmer und die Kundschaft der Branche.

- Wie gesagt, blicken die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche maritime Traditionen zurück. Der eine hat eine staatliche Flotte bzw. starke Bindungen zwischen dem Seeverkehrsgewerbe und der Regierung, andere pflegen ein ausgeprägteres Laissez-faire. Die Mitgliedstaaten haben selbst unterschiedliche Interessen an Verkehrsträgern - je nach geografischer Lage, Handelsverbindungen und historischer Entwicklung. Einige Staaten erblicken in der Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs ihr prioritäres Ziel, andere widmen sich stärker der Förderung ihrer Hochseeflotte, wobei die Reedereien starkes *Cross-Trading* betreiben. Eine Gemeinschaftspolitik muß diese unterschiedlichen Prioritäten wahrnehmen und ihnen Rechnung tragen.
- Die Reeder werden zunächst ihre Bilanzentwicklung im Auge behalten. Sie bleiben einer Flagge nicht treu aus Gründen der nationalen Sicherheit, aus Stolz, oder um Arbeitsplätze zu schaffen, wenn dies ihren Geschäften schadet. Die Reeder sind nur bei der Flagge zu halten, wenn die wirtschaftlichen Bedingungen stimmen.
- Die EG-Arbeitnehmer wollen ihren Lebensstandard halten und verlangen Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und ein sicheres Arbeitsumfeld. Berufsspezifische Ausbildung und ständige Weiterbildung werden als zukunftsichernde Investitionen verlangt. Arbeitnehmer werden wahrscheinlich nicht die Absenkung ihrer Löhne und sozialen Absicherung akzeptieren, einzig um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Seeverkehrsbranche zu steigern. Wettbewerbsfähigkeit ist kein Ziel an sich; sie soll den Bürgern der Union einen höheren Lebensstandard bescheren.
- Den Nutzern liegt in erster Linie an effizienten, zuverlässigen Verkehrsverbindungen und weniger an einer Branchenstrategie, an Arbeitsplätzen und an Wettbewerbsfähigkeit. Sie sollten allerdings über den Marktpreis die vollen Transportkosten tragen, unabhängig von der Registrierung des Schiffs, das sie benutzen. Bei Vertragsabschlüssen über Seeverkehrsleistungen müssen

Sicherheit und Qualität der Schiffe als wesentliche Verhandlungselemente zum Tragen kommen.

- Hinzu kommen die mit der Seeschifffahrt verbundenen Branchen; sie wollen ebenfalls überleben und sind daran interessiert, daß die Schifffahrt floriert. Sie bevorzugen natürlich Schiffe, die ihre Erzeugnisse oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

II. Sicherheit und fairer Wettbewerb

Die Kommission schlägt die Entwicklung internationaler Regeln über Sicherheit und Umweltschutz vor, abgesichert durch eine Qualitätskontrolle seitens des Flaggenstaats und das tätige Eingreifen des Hafenstaats.

1. *Sicherheit: Integraler Bestandteil des fairen Wettbewerbs*

Der Seeverkehrsmarkt ist weitgehend frei und läßt den Betreibern einen breiten Spielraum beim Einsatz ihrer Schiffe. Sie bestimmen, welcher Aufwand für Sicherheit, Umweltschutz, Wartung usw. getrieben wird und inwieweit die internationalen Regeln befolgt werden. Dies verhält sich so, weil die Sorgfalt der Überwachungsstellen (die Behörden des Flaggenstaats und Hafenstaats, Klassifikationsgesellschaften, Charterer und Versicherer sowie die Seeleutegewerkschaften) sehr unterschiedlich ist. Folglich schwanken die Einhaltung der Sicherheits- und Umweltschutznormen und die Betriebskosten stark. Neben dem vorbildlichen Schiffseigner, der eine vorausschauende Personal- und Wartungspolitik betreibt, gibt es die skrupellosen Reeder, die es selbst an grundlegenden Sicherheits- und Umweltschutzvorkehrungen fehlen lassen. Nach Erkenntnissen der OECD ist es 10-50 % teurer, wenn man die internationalen Mindestnormen einhält, bzw. 80-100 %, wenn sich der Reeder ordnungsgemäß verhält, und bis zu 300 %, wenn er die maximalen Sicherheitsstandards befolgt.¹⁰ Die europäische Politik sollte darauf gerichtet sein, diese unfairen Wettbewerbspraktiken zu unterbinden, zumindest bei allen Formen des Handels, der die Häfen der EG berührt, und zwar unabhängig von der Flagge, unter der das Schiff zugelassen ist; und soweit irgend möglich sollte dies auch im gesamten übrigen Handel durchgesetzt werden.

2. *Register: Das entscheidende Instrument zur Gewährleistung eines sicheren und fairen Wettbewerbs*

Entscheidend für die Durchsetzung dieser Politik sind die Regeln, nach denen ein Schiff in ein Register eingetragen werden kann und nach denen das Register selbst geführt wird. Die Kriterien für effiziente, vertretbare Schiffsregister sind noch zu entwickeln. Die allgemeinen Pflichten des Flaggenstaats müssen bestimmt und weltweit durchgesetzt werden. Dazu muß gewährleistet sein, daß ein Flaggenstaat in der Lage ist, seinen internationalen Pflichten nachzukommen. Parallel dazu sollte die Gemeinschaft sicherstellen, daß ihre Register den Qualitäts- und Effizienzforderungen genügen. Dies gilt nicht nur für die Register der Mitgliedstaaten. Auch das Problem der Offshore-Register muß genauer untersucht werden.

¹⁰ Ein Reeder, der unter der Norm bleibt, hätte nach der OECD-Modellrechnung rund 3,100 US\$ pro Tag an Wartungskosten für einen fünf Jahre alten Produkt-Tanker von 40,000 dwt aufzubringen, bei gutem Verhalten betrüge dieser Aufwand 4,850 US\$ pro Tag, bei exzellentem Verhalten 9,500 US\$ pro Tag. Die jährlichen Einsparungen durch Nichteinhaltung der Standards könnten mithin 1 Mio. US\$ und mehr ausmachen.

a. *Weltweite Festlegung und Durchsetzung der Pflichten von Flaggenstaaten*

In der IMO, IAO und der EG besteht weithin Einmütigkeit darüber, daß alle Flaggenstaaten demonstrieren müssen, daß sie ihrer Überwachungsaufgabe wirksam nachkommen. Nichterfüllung führt nicht nur zu Sicherheitsrisiken, sie untergräbt auch den fairen Wettbewerb. Die Flaggenstaaten müssen deshalb ihrer Pflicht nachkommen und transparent machen, wie ihre Verwaltungen die IMO- und IAO-Konventionen erfüllen. Heute gefallen sich einige Flaggenstaaten darin, Schiffe zu registrieren und die Registraturgebühren einzustreichen, vernachlässigen aber die Sicherheit und Umweltschutz-Standards der unter ihrer Flagge operierenden Schiffe. Diese Staaten sollten keine Schiffsregister führen. Sie sollten entmutigt werden, in Wettbewerb mit den Staaten zu treten, die diese Normen beachten.

Um dieser Feststellung praktische Geltung zu verschaffen, sollten die EG und ihre Mitgliedstaaten weiter auf die konvergente Einhaltung der international vereinbarten Regeln durch alle Flaggen dringen, beispielsweise der nichtverbindlichen Entschlüssen der IMO, die durch EG-Recht verbindlich gemacht werden. Die Einhaltung dieser Pflichtforderungen sollte auch bei Schiffen durchgesetzt werden, die die Flagge eines Nicht-EG-Staates führen, soweit sie EG-Häfen berühren: diese Schiffe dürfen keine Vorzugsbehandlung gegenüber solchen unter EG-Flaggen genießen.

Die Mitgliedstaaten müssen die einschlägigen Bestimmungen des EG-Rechts auf Firmen anwenden, die in dem Mitgliedstaat operieren, so auch flaggenunabhängig auf alle Schiffe, die EG-Häfen anlaufen. Es wäre zu prüfen, ob ein multinational zusammengesetztes Team von Sachverständigen eingesetzt werden kann, um den Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe zu helfen und so dazu beizutragen, daß das EG-Recht fair und einheitlich umgesetzt wird.

Ferner sollten die EG und ihre Mitgliedstaaten mit Unterstützung anderer gutwilliger Staaten die Verabschiedung von Kriterien für den Betrieb von Schiffsregistern durch Flaggenstaaten anstreben. Die Kriterien könnten folgendes einschließen:

- der Eintragung ins Register sollte eine umfassende Schiffsinspektion vorausgehen, damit die Erfüllung aller Normen gewährleistet werden kann (ausgenommen der Fall, wo ein Fahrzeug von einem anderen Register übernommen wird und ein formelles Übereinkommen mit dem früheren Flaggenstaat über gegenseitige Anerkennung besteht);
- der Flaggenstaat sollte über die erforderliche Ausrüstung verfügen, damit gewährleistet ist, daß Personal, das auf Schiffen seiner Flagge beschäftigt ist, die notwendigen gültigen Befähigungsnachweise führt;
- das Register sollte stets von einer ausreichenden Zahl sachverständiger Personen verwaltet werden, die in der Lage sind, alle im Register eingetragenen Schiffe praktisch effizient zu überwachen;
- nichtstaatliche Organisationen, die mit Flaggenstaatüberwachungs-zuständigkeiten betraut sind, müssen entsprechend qualifiziert sein. Der Flaggenstaat sollte über unabhängige Audit- und Qualitätssicherungssysteme verfügen, um die Dienstleistungen der anerkannten Organisationen zu überwachen;
- die Gebührenstruktur sollte Einnahmen in solcher Höhe liefern, daß die ordnungsgemäße Durchsetzung der Normen gewährleistet wird;
- eine Pflicht zur Vorname einer transparenten Untersuchung aller größeren Vorkommnisse, an denen Schiffe des Flaggenstaats beteiligt sind.

Diese Kriterien sollten in verbindliche internationale Instrumente eingebaut werden; verschiedene Optionen sind möglich. Die Gemeinschaft sollte die Initiative ergreifen und in den zuständigen IMO-Gremien folgende Optionen untersuchen:

- Revision von Teil 1 der Safety of Life at Sea Convention (SOLAS, Konvention über Sicherheit der Menschen auf See);
- Verabschiedung einer Entschließung der IMO-Versammlung, die detaillierte Interpretationen von SOLAS Teil 1, Regelungen 1-20 liefert, möglicherweise in Form eines verbindlichen Kodex für Flaggenstaaten
- Anwendung der UN-Konvention über Seerecht (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) zur Verbesserung der Befolgung durch die Flaggenstaaten.

Nach Auffassung der Kommission könnte die Kombination des zweiten und des dritten Punktes Wirkung zeitigen, sowohl was die rechtliche Verbindlichkeit angeht als auch hinsichtlich des Zeitraums. Die EG könnte diese politische Initiative dadurch ergänzen, daß sie Ländern außerhalb der EG finanziell und technisch dabei hilft, ihre Flaggenverwaltungen effizienter zu gestalten, soweit ein klarer politischer Wille bekundet wird, die oben genannten Ziele anzustreben. Hier wäre auch zu untersuchen, ob das oben genannte EG-Sachverständigenteam¹¹ die Arbeit der Nicht-EG-Flaggenstaaten beurteilen könnte, dergestalt, daß die finanzielle und technische Hilfe gegebenenfalls dazu verwendet werden kann, deren Leistung zu verbessern.

b. *Register der Mitgliedstaaten*

Parallel zu dem Bemühen in internationalen Foren um verbindliche Registerkriterien sollte die Gemeinschaft nach Auffassung der Kommission gemeinsame Registerbedingungen ausarbeiten und dieselben in einem rechtsverbindlichen Gemeinschaftsakt festlegen. Dies käme der Sicherheit, dem Umweltschutz und den Arbeitsbedingungen auf Schiffen unter EG-Flaggen zugute. Außerdem würde die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen gefördert, die aus unterschiedlichen Registrierungsbedingungen in den einzelnen Flaggenstaaten erwachsen können.

Mit einem solchen Vorschlag ist nicht die Einführung eines EG-Registers nach dem Euros-Modell verbunden. Euros war als wahlweises Parallelregister gedacht; hier geht es um die Festlegung von Mindestbedingungen für alle Mitgliedstaatenregister, unabhängig von ihrer Bezeichnung als Zweit-, Parallel- oder Erstregister. Außerdem würden keine verbindlichen Grenzen für staatliche Beihilfen festgelegt.

Da die Kommission nicht damit rechnet, daß ihr Vorschlag für ein EG-Schiffsregister unter den gegebenen Umständen angenommen wird, wird sie - nach entsprechender Information des Rates und des Parlaments - den Vorschlag zurückziehen.

Effektive Verwaltungsüberwachung: Die erste Bedingung für Schiffsregister in der Gemeinschaft sollte eine effektive staatliche Überwachung sein. Die Mitgliedstaaten müßten die Kriterien der Flaggenstaatskontrolle auf IMO-/IAO-Ebene erfüllen¹². Alle Mitgliedstaaten müßten in der Lage sein, ihren Pflichten aus internationalen Vereinbarungen (betreffend Sicherheit, Umweltschutz, Arbeits- und Lebensbedingungen) nachzukommen.

¹¹ S. o., S. 17.

¹² Siehe vorige Seite.

Transparente Haftungsanforderungen für Reeder und Manager: Um die Überwachung durch den Flaggenstaat zu erleichtern und unfairen Wettbewerb auszuschließen, sollten alle Mitgliedstaat-Register Mechanismen vorsehen, die die finanzielle, administrative, zivile und kriminelle Verantwortung der Reeder und Schiffsbetreiber festlegen. Den Reedern und Reedereimanagern sollte nicht erlaubt sein, ihre persönliche oder juristische Identität geheimzuhalten und sich ihrer Verantwortung zu entziehen, die mit der Schifffahrt verbunden ist, etwa mit Hilfe verschachtelter Firmenkonstruktionen.

Nationalitätsvorschriften für Besatzungen: Die UN-Konvention von 1986 über die Registrierung von Schiffen sieht als eine von zwei alternativen Registrierungsanforderungen die ausreichende Bemannung durch Nationalitätsangehörige des Flaggenstaats vor¹³ bzw. durch Personen, die in dem Staat wohnhaft oder dort gemeldet sind.¹⁴ Die Mitgliedstaaten sehen darüber hinaus Mindest-Nationalitätserfordernisse bei Schiffen, die in ihrem Register eingetragen werden, insbesondere im Fall des Kapitäns und der Offiziere vor, und zwar aus militärischen, zivilen und verwaltungstechnischen Gründen. Nationalitätsbestimmungen können für die Beschäftigung von EG-Personal positiv wirken. Wenn andererseits diese Beschäftigungsgarantie zu Kosten führt, die die Wettbewerbsfähigkeit bedrohen, werden sich die Reeder für eine Flagge entscheiden, die ihnen bei der Personalauswahl völlige Freiheit läßt.

In Anbetracht der Ergebnisse der Diskussionen über den Euros-Vorschlag glaubt die Kommission, daß die Beschäftigung von EG-Seeleuten in erster Linie durch Rahmenmaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten dieser Personen angeregt werden sollte, und zwar durch berufliche Bildung einerseits und durch gewisse Steuer- und Sozialversicherungsanreize andererseits. Die Beschäftigung von EG-Seeleuten, obwohl kostenaufwendiger, ist insgesamt vorteilhaft für den sicheren und effizienten Betrieb. Ein allgemeiner Vorteil ergibt sich auch für die EG insgesamt, wenn der EG-Seefahrt und den vor- und nachgelagerten Wirtschaftstätigkeiten ein Maximum an europäischen Fachkräften erhalten bleibt. Die Mindestanzahl durch Verordnung auf EG-Ebene vorzuschreiben dürfte indessen nicht die optimale Vorgehensweise zur Beschäftigungssicherung bilden, und, wie die Euros-Erfahrung zeigt, läßt sich diese Lösung auch gegenwärtig gar nicht durchsetzen. Wollte man ein festes EG-Personalniveau überhaupt ins Auge fassen, so wäre dies nicht für die Seeschifffahrt generell, sondern für jeden Schifffahrtssektor einzeln zu erörtern.

"Gemeinschaftsreeder" oder weltweiter Zugang: Es erhebt sich auch die Frage, ob auch ein Mindesteigentums- (oder Kontroll-) Kriterium zum Bestandteil einer Übung zur Angleichung der Registrationsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft gemacht werden sollte. Die UN-Schiffsregistrierungskonvention von 1986 schreibt vor, daß die Staaten u. a. Auflagen bezüglich des Eigentümers festlegen für Schiffe, die ihre Flagge führen. Diese Forderungen müssen genügen, um es den Flaggenstaaten zu ermöglichen, ihre Rechtshoheit und Überwachung auszuüben. Der Verordnungsvorschlag der Kommission von 1989/91 definierte den "Gemeinschaftsreeder" als eine Gesellschaft, bei der 50% der Anteile in Händen von

¹³ Die andere ist das Eigentumsverhältnis, siehe unten. Nach Artikel 7 der Konvention sind die Mindestregistrierungsbedingungen erfüllt, wenn der Staat entweder beim Eigentum oder bei der Bemannung die Anforderungen erfüllt. Er darf natürlich beide erfüllen.

¹⁴ Diese Konvention ist noch von keinem Mitgliedstaat ratifiziert. Ein Vorschlag der Kommission zur Ratifizierung (KOM (86) 523 vom 15. September 1986) ist wegen späterer internationaler Entwicklungen nicht vom Rat angenommen worden.

EG-Staatsangehörigen sind bzw. 50% des Aufsichtsgremiums EG-Staatsangehörige sind.

Bei der Antwort auf die Frage spielen rechtliche und wirtschaftliche Überlegungen eine Rolle.

- Wenn eine Gesellschaft die Niederlassungsvoraussetzungen in einem Mitgliedstaat erfüllt und sich nach dessen Recht als Firma konstituiert, hat sie nach dem EG-Vertrag das Recht, sich auch in jedem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, und im Normalfall Zugang zu dessen Register. Dieser Grundsatz wurde in dem *Factortame*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs ausdrücklich anerkannt¹⁵.
- Der Seeverkehr wird immer stärker zu einem kapitalintensiven Gewerbe, und damit könnte der Bedarf an Auslandskapital wachsen. Solche inländischen Investitionen sollten nicht durch EG-Kapitalvorschriften oder Vorschriften über die Mehrheit im Aufsichtsgremium abgeschreckt werden. Deshalb könnten Staaten sich veranlaßt sehen, auf derartige Eigentums- oder Betriebsvoraussetzungen zu verzichten. Diese Möglichkeit besteht bereits und wird von einigen als nützliche Reaktion auf die zunehmende Mobilität der Faktoren Kapital, Arbeit und Investitionen befürwortet.
- Andere Stimmen verweisen allerdings auf die Risiken einer solchen Politik, wenn diese nicht durch angemessene Normen und deren Durchsetzung durch den betreffenden Staat geleitet wird. Sie könnte dazu führen, daß Schiffe eingetragen sind, die vollständig von Angehörigen dritter Länder bemannt werden oder sich vollständig in deren Eigentum befinden. Ein solches offenes Register könnte zu einem Billigflaggenreister werden, dem aber alle Rechte, die der EG-Vertrag und das EG-Recht verleihen, zugute kommen.

Wenn einmal für angemessene Gemeinschaftsregeln gesorgt ist, die sicherstellen, daß alle EG-Register bestimmte Kriterien betreffend die Pflichten der Reeder und ihre Durchsetzung erfüllen, dann erscheint die Frage der Zulassung zu diesen Registern und des Führens der Flagge eines Mitgliedstaats in einem ganz anderen Licht: "offene" Register in der Gemeinschaft würden den EG-Flaggen gute Tonnage zuführen, da hier ein hinreichend attraktives Beihilfenpaket winkt; sie würden dagegen nicht zulassen, daß Substandard-Operateure unlauteren Vorteil aus dem Gemeinschaftsstatus ziehen, denn die Flaggenstaatskontrolle würde streng gehandhabt und die staatlichen Beihilfen würden an ganz bestimmte Kriterien gebunden. Die Flaggenstaatskontrolle kann über geeignete Vorschriften über die Identifizierung und die Haftpflicht der Eigner und Betreiber wahrgenommen werden, ohne daß die Zulassung an eine Staatsangehörigkeit gebunden wird.

Wir fassen zusammen: Mit der Festlegung gemeinsamer Kriterien für die Schiffsregistrierung in der Gemeinschaft soll gewährleistet werden, daß die EG-Flaggen so attraktiv wie möglich bleiben, ohne daß dafür Normen geopfert oder die Überwachung durch den Staat gelockert werden. Durch eine breitere Inanspruchnahme der EG-Register werden Schiffe, Kapital und Wirtschaftstätigkeiten angezogen, und es entstehen Arbeitsplätze für EG-Bürger in der Seefahrt und in den damit

¹⁵ *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. et al*, Slg. 1991, 3905.

zusammenhängenden Gewerbebezügen. Die Gemeinschaft würde ihre Flaggenstaatskontrolle und damit den Einfluß auf weltweite Angelegenheiten des Seeverkehrs stärken.

Aufgrund dieser Überlegungen wird die Kommission nach entsprechender Information von Rat und Parlament den Verordnungsvorschlag von 1989 zur allgemeinen Definition des Begriffs des "Gemeinschaftsreeders" zurückziehen. Entsprechende Definitionen werden dagegen in die Einzelrechtsakte (Eingrenzung der Nutznießer der Verordnung 4057/86, Verordnung zur Verhinderung unfairer Preisbildung im Seeverkehr und Festlegung der Empfänger staatlicher Hilfen) aufgenommen.

c. *Offshore-Register der Mitgliedstaaten*

Es bestehen auch Schiffsregister in Territorien der Mitgliedstaaten außerhalb der Gemeinschaft. Solche Register tragen nicht zur Verbesserung der Sicherheit der Seefahrt bei, wenn damit die internationalen und EG-eigenen Sicherheitsvorschriften umgangen werden können. Die Mitgliedstaaten, die derartige Register unterhalten, müssen sicherstellen, daß alle gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen der EG für die dort eingetragenen und unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe gelten, unabhängig davon, ob das Register im Gebiet der Gemeinschaft oder außerhalb desselben geführt wird.

3. *Ausmerzung gefährlicher Verkehrspraktiken*

Mit der Durchsetzung steht und fällt die Schiffssicherheit und der laute Wettbewerb im Seeverkehr. Bezüglich des Handelsverkehrs, der EG-Häfen berührt, sind mehrere grundsätzliche Regelungen getroffen worden wie Hafenstaatskontrolle, Klassifikationsgesellschaften, Befähigungszeugnisse für Seeleute und Kommunikation an Bord. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Zielkriterien in diesen gesetzlichen Einzelbestimmungen geschenkt werden, was die Konzentration auf eine schwarze Liste von Flaggen oder auf bestimmte Schiffstypen fordert. Voraussetzung für eine kohärente, effiziente Umsetzung der EG-Hafenstaatskontrolle ist das Vorhandensein von qualifizierten, gut geschulten Inspektoren. Die Kommission entwickelt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geeignete Initiativen zur Verbesserung der Ausbildung von Inspektoren. Das Ziel ist die tatsächliche Einhaltung der internationalen Konventionen über Sicherheit, Umweltschutz und Arbeitsbedingungen an Bord aller Schiffe, die EG-Häfen anlaufen. Eine strenge Anwendung dieser Vorschriften ist die Grundvoraussetzung dafür, daß es nicht zur Benachteiligung hochprofessioneller Reeder kommt. Die Durchsetzung der Vorschriften kann sich nicht in jedem Falle auf ein Festhalten oder Nichteinlassen von Schiffen beschränken. Finanzielle Sanktionen in ausreichender Höhe als wirksame Abschreckung sollten Teil der nationalen Durchführungsbestimmungen sein. Die systematische Überwachung der Umsetzung der EG-Hafenstaatskontrolle hat in der Gemeinschaft nach wie vor Priorität; nur so kann die Effizienz des Instruments ständig verbessert werden.

Um diese Strategie noch schlagkräftiger zu machen, sollte die direkte Verbindung zwischen der EG und anderen Ländern, die sich einer ähnlichen Politik verschrieben haben, aufgenommen werden, insbesondere mit Australien, Kanada und den USA. Technische Hilfestellung anderen Verwaltungen gegenüber, z. B. im Mittelmeerraum und in Lateinamerika, sollte systematischer geleistet werden, um auch hier rasch den gleichen Effizienzstandard zu erreichen.

4. *Förderung des Qualitätsbewußtseins im Seeverkehr*

Der Politik sollte nicht nur daran gelegen sein, umweltschädliche und den fairen Wettbewerb untergrabende Praktiken zu ahnden. Es müssen auch Mechanismen entwickelt werden, die solche Unternehmen, die nicht nur die Mindestnormen der

IMO/IAO erfüllen, sondern dem Markt eine hochwertige Verkehrsdienstleistung zu bieten streben, belohnt.

Das tagtägliche Verhalten und das Streben nach Verbesserungen durch Reeder ist der erste und wichtigste Schritt zu einem sicheren und umweltgerechten Seeverkehr. Ein freiwilliger Verhaltenskodex, der über die Normen des ISM-Sicherheitskodex hinausgeht und angemessen überwacht wird, sollte in der Branche das Verantwortungsbewußtsein wachhalten, daß nur sichere, umweltfreundliche Qualitätsschiffe eingesetzt werden dürfen. In einigen Handelssparten haben die Frachtschiffreedereien und Charterer sich bereits verbindlich für eine Kooperation im Sinne einer solchen Politik ausgesprochen. Die neuerdings eingeführten Überprüfungsprogramme der Öl- und Chemiebranche sollten als mehr gesehen werden, denn ein anzustrebendes Ziel; sie sind die Grundlage für eine weiterreichende Politik der Sicherheit als Voraussetzung für alle Charter- bzw. Frachtverträge (ein selbst-regulierender Verhaltenskodex). Die Hafenstaatsbehörden, Klassifikationsgesellschaften und an den Überprüfungen beteiligten Stellen sollten kooperieren und Informationen über Klassen, gesetzliche Vorschriften und Hafenstaatkontrollen untereinander austauschen und allen Marktteilnehmern zugänglich machen.

Die Kommission wird auch Überlegungen darüber anstellen, was getan werden kann, um die Reeder dazu zu veranlassen, Normen über der weltweit festgelegten Minimalschwelle zu erfüllen. Hier kämen von den Mitgliedstaaten gewährte fiskalische und finanzielle Vorteile für Betreiber, die hohe Qualitätsstandards anstreben, in Frage. Die Hafengebühren könnten anhand der in der Praxis ermittelten Einhaltung objektiver Umwelt- und Sicherheitsnormen differenziert werden. Andererseits wird die Kommission über wirtschaftliche oder finanzielle Sanktionen nachdenken für Verfrachter, die wissentlich oder aus Nachlässigkeit nichtseetaugliche, unterversicherte Schiffe chartern. Nicht versicherte oder unterversicherte Schiffe verstoßen gegen den lauten Wettbewerb. Die Haftpflicht Dritter ist vielfach nicht international geregelt. Die Kommission meint, der Frage einer gesetzlich vorgeschriebenen Haftpflichtversicherung (wie sie von P&I Clubs angeboten wird) in ausreichender Höhe als Vorbedingung zur Einfahrt in unsere Häfen wäre gründlich nachzugehen.

5. *Höhere EG-Normen unter bestimmten Umständen*

In bestimmten begründeten Fällen (etwa zum Schutz von EG-Bürgern und der Umwelt) könnte die EG für geographisch eingegrenzte Operationen ihre eigenen innereuropäischen Sicherheitsstandards setzen, beispielsweise für Fähren, die von und zu europäischen Häfen verkehren, unabhängig von ihrer Flagge, und dies zur Voraussetzung für solche Dienstleistungen machen.

Dieser Ansatz wurde bereits in der Verordnung über den ISM-Kodex für Fährdienste gewählt. Er könnte verschärft werden, wenn sich zeigen sollte, daß IMO unter dem gewünschten Niveau zurückbleibt. Die Gemeinschaft sollte legislative Maßnahmen zur Unterstützung von Vereinbarungen zwischen größeren Reedereien und Arbeitnehmerverbänden über die Arbeitsbedingungen auf Fähren, die regelmäßig in EG-Häfen verkehren, ins Auge fassen. Dies könnte zu standardisierten Bedingungen bei Arbeitsstundenzahl, Ruhezeiten, technischen Normen, Betriebsbedingungen, Staatsangehörigkeit der Mannschaft und Löhnen führen. Diese wären dann übertragbar auf andere Fahrzeuge, die empfindliche Dienstleistungen auf bestimmten Strecken mit Berührung von Gemeinschaftshäfen erbringen.

III. Erhaltung freier Märkte

1. *Basiskonzept*

Die Kommission wird eine Mitteilung über die Außenbeziehungen im Seeverkehr vorlegen, in der sie ihre Politik und Vorschläge darlegt. Im folgenden wird das Basiskonzept der Kommission in großen Zügen erläutert.

Zur Sicherung des freien Zugangs und fairer Wettbewerbsbedingungen am Weltschiffahrtsmarkt befürwortet die Gemeinschaft generell einen multilateralen Weg. Beim Abschluß des Allgemeinen Handelsabkommens über den Dienstleistungsverkehr (GATS) wurde eine Verhandlungsgruppe für Seeverkehrsdienste (NGMTS) gebildet, die eine multilaterale Vereinbarung über die Liberalisierung von Seeverkehrsleistungen und den Abbau von Handelsschranken erreichen soll, auf die man sich beim GATS noch nicht einigen konnte. Die Verhandlungsfrist läuft bis Mitte 1996. Die Verhandlungen umfassen den internationalen Seetransport, Hilfsdienste, Hafenzugang und Nutzung von Hafenanlagen. In diesen Bereichen sollte eine Inländerbehandlung gewährleistet sein¹⁶. Möglichst viele Länder sollten verbindliche Verpflichtungen eingehen. Der Meistbegünstigungsgrundsatz (MFN)¹⁷ ist in vollem Umfang anzuwenden. Besondere Abweichungen hiervon sollten nach und nach aufgegeben werden. Solange das multilaterale Übereinkommen zur Liberalisierung der Seeverkehrsdienstleistungen noch nicht unter Dach und Fach ist, besteht nach Meinung der Kommission die Gefahr, daß inakzeptable Beschränkungen des Seeverkehrs legitimiert werden.

Die Kommission schlägt vor, daß die EG ein koordiniertes Konzept verfolgt und dabei ihr volles politisches und wirtschaftliches Gewicht geltend macht, um zu fairen, offenen Märkten zu gelangen. Aus diesem Grund wird die Kommission dem Rat vorschlagen, sie mit der Aufnahme von Verhandlungen mit bestimmten Drittländern zu beauftragen.

Ein weiteres wichtiges Ziel für die künftige Außenwirtschaftspolitik ist das kohärente Vorgehen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern sowie die Zielabstimmung bei der Arbeit in internationalen Organisationen.

Im Zusammenhang mit der Herbeiführung freier Märkte und eines fairen Wettbewerbs hält die Kommission die Transparenz der staatlichen Beihilferegeln für wichtig. Innerhalb der Gemeinschaft kann die Kommission kraft des Vertrages die Grundsätze des fairen Wettbewerbs durchsetzen. Ein Versuch, weltweit mehr Transparenz zu erwirken, ist gewiß zu begrüßen. Eine solche weltweite Bestandsaufnahme könnte aber noch schwerer durchzuführen sein. Eine Möglichkeit, zu größerer Transparenz zu gelangen, könnte darin bestehen, daß man zunächst auf der OECD-Initiative aufbaut, die eine Aufstellung aller von ihren Mitgliedstaaten gewährten staatlichen Beihilfen vorsieht. Auch GATS enthält eine allgemeine Bestimmung über Beihilfen, die auf den Seeverkehr anwendbar ist und vorsieht, daß in weiteren Verhandlungen, die in Kürze aufgenommen werden sollten, Beihilferegeln aufgestellt werden.

¹⁶ Inländerbehandlung: Ausländer werden bei gleichen Dienstleistungen und als Dienstleistungserbringer nicht ungünstiger gestellt als Inländer.

¹⁷ Andere NGMTS-Mitglieder werden bei gleichen Dienstleistungen und als Dienstleistungserbringer nicht ungünstiger gestellt als Angehörige irgendeines anderen Landes.

2. *Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 über ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt*

Während die Kommission das Konzept der Verhandlung zur weiteren Liberalisierung der weltweiten Seeverkehrsmärkte vorschlägt, wird sie, wo angemessen, auch von der Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 Gebrauch machen.

Die Verordnung sieht zunächst ein diplomatisches Konzept zur Öffnung jener Märkte für EG-Schiffahrtsgesellschaften vor, auf denen der Zugang vom Staat beschränkt wird. Sie ermächtigt die Kommission nicht zur Einleitung von Verfahren. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten, einzeln oder als Gruppe tätig zu werden. Auf die Verordnung wurde nur einmal zurückgegriffen (im Zusammenhang mit der westafrikanischen Schifffahrt). Die von der Verordnung gebotene Möglichkeit, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, war indessen für die Kommission von besonderem Wert bei ihren Gesprächen mit einer Reihe von Ländern über die Sicherung des Marktzugangs und einer nichtdiskriminierenden Behandlung von EG-Schiffseignern. Viele sind der Ansicht, daß die Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 angesichts der seit 1986 erfolgten Entwicklungen und gewonnenen Erfahrung überarbeitet werden muß.

3. *Wettbewerbsregeln*

Die Gewährleistung des freien und fairen Wettbewerbs im Linien- und im Massengutverkehr ist eines der grundlegenden Ziele der EG-Verkehrspolitik. Der Seeverkehr ist ein Dienstleistungsgewerbe, das stets die besten Dienstleistungen zu möglichst niedrigem Preis für die Verlader und Passagiere anbieten sollte. Das funktioniert nur mit Wettbewerbsregeln, wie sie von der Kommission mit Erfolg angewandt werden, um den Wettbewerb in der Linienschifffahrt in der Union sowie qualitativ hochstehende, preisgünstige Dienste für die Verlader sicherzustellen.

a. *Beseitigung von Marktzugangshindernissen durch Absprachen*

Wettbewerbsverzerrungen werden nicht nur durch staatliche Eingriffe verursacht (diese sollten im Rahmen der Außenbeziehungen behandelt werden), sondern auch von wettbewerbsschädlichen Praktiken privater Unternehmen. Der Staat beseitigt beispielsweise Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern, verschließt aber u.U. die Augen bei Absprachen zwischen Unternehmen, die Märkte abschotten oder Ausländer benachteiligen. Wenn diese Unternehmen einen wichtigen Teil des Marktes beherrschen, kommen solche Praktiken den Maßnahmen gleich, die die Regierung zum Schutz einheimischer Wirtschaftszweige vor ausländischer Konkurrenz ergreift¹⁸. Unternehmen, die einzeln oder gemeinsam eine marktherrschende Stellung innehaben (dies ist bei vielen Linienkonferenzen der Fall), mögen versucht sein, diese wettbewerbswidrig auszunutzen¹⁹. Es wurde darum zu Recht festgestellt, daß der einzige Weg, die Märkte definitiv zu öffnen, in einem weltweiten Übereinkommen über allgemeine Wettbewerbsregeln für das Marktverhalten privater und öffentlicher Unternehmen zu suchen ist.

b. *Internationale Wettbewerbsstandards*

In einem internationalen Gewerbe kann das Wettbewerbsverhalten nur durch mehr oder weniger gleiche Regeln geordnet werden. Die Vereinbarung eines Katalogs internationaler Wettbewerbsstandards, wie sie kürzlich in einer im Auftrag der Kommission erarbeiteten Studie vorgeschlagen wurden²⁰, sollte als zentrales

¹⁸ Entscheidung der Kommission zu den Reederausschüssen, ABl. 1992 Nr. L 134, S. 1.

¹⁹ Entscheidung der Kommission CEWAL ABl. 1993 Nr. L 34, S. 20.

²⁰ Immenga/Jenny/Petersmann, "Wettbewerbspolitik in der neuen Handelsordnung -

marktpolitisches Anliegen verfolgt werden. Die Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen ist nach dem EG-Vertrag verboten und sollte auch international nicht zulässig sein; weder die Schifffahrt noch die Dienstleistungen im Hafen dürfen hier eine Ausnahme bilden. Absprachen, die den Wettbewerb im Seeverkehr beschränken, sollten grundsätzlich als rechtswidrig angesehen und verboten werden, es sei denn, die Verlader erhalten einen fairen Anteil an den erzielten Vorteilen und die Wettbewerbsbeschränkungen sind unerlässlich zur Erzielung jener Vorteile. Ein anschauliches Beispiel für eine solche typische Absprache, die nach Ansicht der Kommission diese Norm nicht erfüllt, stellt die Nichtnutzung von Kapazität dar²¹. Die internationalen Wettbewerbsnormen sollten auch den Auswirkungen der wachsenden Oligopolisierung der Linienschifffahrt auf die Wettbewerbsbedingungen auf diesem Markt entgegentwirken.

Die Kommission fordert Drittländer auf, an der Ausarbeitung internationaler Wettbewerbsregeln sowie an der Festlegung dessen, was geächtete Praktiken und verbotener Mißbrauch bei Seeverkehrs- und Hafendiensten sind, mitzuwirken. Dabei könnte man sich auf Arbeiten der Welthandelsorganisation (WTO) oder auf Vereinbarungen zwischen der EG und Drittländern stützen.

c. *Anwendung der Wettbewerbsregeln im EG-Verkehr*

Nach Auffassung der Kommission hat die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr bei gleichzeitiger Berücksichtigung der spezifischen Struktur der maritimen Wirtschaftssektoren die Produktivität der Betreiber bereits gesteigert. Eine größere Produktivität und kundenorientierte Dienstleistungen erhöhen die Chancen dafür, daß die Betreiber den Verladern qualitativ hochstehende Dienstleistungen zu niedrigen Preisen anbieten können. So können sich die Frachtraten für bestimmte moderne Dienstleistungen verbessern und eine normale marktgerechte Preisgestaltung vorgenommen werden. All dies ist auch aus verkehrspolitischer Sicht zu begrüßen. Höhere Erträge ermöglichen höhere Ausgaben für Schiffssicherheit; es bleibt mehr Spielraum für den Ersatz oder die Verschrottung von Schiffen, als derzeit der Fall ist.

Die maritimen Tätigkeiten der traditionellen Linienkongressen sind nach den EG-Wettbewerbsregeln zulässig, weil sie dem Seeverkehrssektor die erwünschte Stabilität verleihen können. Allerdings können Kongressen auch zu Ineffizienz führen, wenn alle Betreiber den von der Konferenz festgelegten Preis verlangen, zuweilen auf Kosten des stärker auf Innovation bedachten Betreibers, der so nicht einen höheren Preis für erstklassigen Service verlangen kann. Umgekehrt steht es den kostengünstiger arbeitenden Betreibern nicht frei, ihren Kunden einen niedrigeren Preis in Rechnung zu stellen, da sie an den gemeinsamen Tarif gebunden sind. Außerdem ist es möglich, daß auf einzelne Schiffsrouten ausgerichtete Kongressregeln die Bereitstellung globaler Dienstleistungen durch Konsortien verhindern.

Die Anwendung der Wettbewerbsregeln hat auch ihre Bedeutung im Zusammenhang mit der im Linienvverkehr immer wieder zyklisch auftretenden Überkapazität. Besonders in Hinsicht auf den Linienvverkehr kann die Möglichkeit der Erhöhung der Frachtraten oder des Kapazitätsmanagements in Zeiten geringer Auslastung unökonomische Investitionsentscheidungen zur Folge haben, deren nachteilige Auswirkungen letzten Endes zu Lasten des Verkehrsnutzers gehen.

Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und der internationalen Wettbewerbsregeln", KOM(95) 359 endg. vom 12. Juli 1995.

²¹ Entscheidung der Kommission *Trans Atlantic Agreement*, ABl. 1994 Nr. L 376/1; Artikel 4 der Verordnung der Kommission Nr. 870/95.

4. *Unlauteres Marktverhalten*

Schließlich bedarf es auch eines Instrumentariums, mit dem sich unfaires Verhalten einzelner Marktteilnehmer unterbinden läßt. Die Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 richtet sich gegen unfaire Preispraktiken in der Linienschifffahrt. Sie ist bisher nur einmal formal angewendet worden²², doch ist mit Sicherheit anzunehmen, daß sie in anderen Fällen unfairen Verhaltensabsichten durchaus abschreckende Wirkung entfaltet hat.

Indessen halten weite Kreise die Verordnung in einer Reihe von Punkten für verbesserungsbedürftig. Erstens kann sie Schifffahrtsgesellschaften schützen, die zu schützen die Gemeinschaft kein Interesse haben kann: die Verordnung definiert einen Gemeinschaftsreeder als einen in der Gemeinschaft niedergelassenen Reeder. Sie schreibt nicht vor, daß dieser ein tatsächliches wirtschaftliches Engagement in der Gemeinschaft nachweisen muß, wie die Beschäftigung von EG-Bürgern, Investitionen oder Flagge. Dementsprechend kann der Versuch unternommen werden, die Verordnung durch die Gründung einer Firma in einem Mitgliedstaat zu umgehen.

Zweitens ist es angesichts von Globalisierung, zunehmender Technisierung und Kapitalintensität der Seeschifffahrt fraglich, ob ein Linienreeder - selbst mit staatlicher Subvention - heute einen aggressiven Eintritt in einen Markt durch starkes Unterbieten der Preise wagen würde. Seit einigen Jahren werden Marktanteile gewonnen durch Zusammenarbeit beim Angebot von Frachtraum oder durch Slotcharter-Vereinbarungen. Man kann somit die Auffassung vertreten, daß die Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 in ihrer jetzigen Form, zumindest was die größeren Linienschifffahrtsunternehmen angeht, überholt ist.

Aus diesen Gründen sollte die Verordnung Nr. 4057/86 nach Auffassung der Kommission gründlich revidiert werden. Dabei wäre auch dem Fortschritt Rechnung zu tragen, der sich bei den laufenden Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes abzeichnet. In der Zwischenzeit wird die Kommission ungeachtet der oben genannten Schwierigkeiten das heutige Recht anwenden.

IV. Eine Politik zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit

In diesem Abschnitt werden Maßnahmen zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung sowie Initiativen im Forschungs- und Entwicklungsbereich und schließlich ein mögliches Konzept für eine neue Politik hinsichtlich der staatlichen Beihilfen vorgestellt.

1. *Ausbildung und Beschäftigung*

Oben wurde erläutert, weshalb es für die EG von entscheidender Bedeutung ist, EG-Seeleute zu behalten und das Angebot zu verbessern. Daher schlägt die Kommission folgende Strategie vor.

Nach der 1995 von BIMCO/ISF durchgeführten Studie²³ wird der Nachschub an Offizieren und spezialisierten Mannschaftsdienstgraden künftig noch dünner fließen.

²² *Hyundai Merchant Marine*, Verordnung (EWG) Nr. 15/89 des Rates, ABl. 1989 Nr. L 4, S. 1.

²³ BIMCO/ISF (Baltischer und Internationaler Seerat / Internationaler Reederverein) "1995 Manpower Update, The World-wide Demand for and Supply of Seafarers".

Auch die Überalterung der europäischen Seeleute gibt Anlaß zur Sorge. In einigen EG-Ländern beträgt die Zahl der Offiziersanwärter nur noch ein Viertel des Bedarfs. Eine Verknappung hat Folgen für die Sicherheit der Schiffe, aber auch für alle mit der Schifffahrt verbundenen Wirtschaftszweige. Die Linienreedereien fördern zunehmend die Qualifikation ihrer Beschäftigten, die dann an diversen Punkten des kombinierten Verkehrs eingesetzt werden. Eine typische Laufbahn kann zum Beispiel heute einige Jahre Tätigkeit an Bord von Schiffen, dann Arbeit im Logistikbereich, dann im Marketing umfassen. Die Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung wird daher für Tätigkeiten auf See und an Land von Vorteil sein.

Die Kommission ist besorgt über die Entwicklung der Ausbildungseinrichtungen in der EG. Fehlt es an Auszubildenden, müssen Ausbildungsstätten schließen. Die Folge ist nicht nur ein weiterer Verlust von Arbeitsplätzen für Lehrkräfte und Beschäftigte, mit ihm gehen dem Sektor auch wertvolle Kenntnisse und Forschungskapazitäten verloren.

Die Kommission hat eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die sich mit dem Thema Ausbildung und Beschäftigung in den Mitgliedstaaten befassen, die weltweiten Beschäftigungstrends in der Seeverkehrsbranche und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung von Ausbildungsprogrammen und zur Gewinnung von Berufsanfängern für den Seemannsberuf beleuchten soll. Gegenstand der Studie sind:

- Marktentwicklungen (neue internationale und innergemeinschaftliche Handels- und Schifffahrtsrouten), das allgemeine Klima, politische Rahmenbedingungen und Marktchancen, einschließlich des Einsatzes neuer Technologien,
- Rechtsetzung und Kontrollmaßnahmen (Auswirkungen der STCW von 1995, Anwendung der Hafenstaatkontrolle),
- Qualität und Mobilität (Möglichkeit einer Versetzung von Arbeitskräften z.B. von Tankschiffen und Massengutfrachtern auf Ro-Ro-Schiffe) und
- Bemannungs politik (in verschiedenen Ländern, Unternehmen usw.).

Die Kommission hat einen Lenkungsausschuß eingesetzt, dem Vertreter der Gewerkschaften und der Unternehmer angehören und der die Studie überwachen soll. Die Kommission plant, die Empfehlungen der Studie, die bis Mai 1996 abgeschlossen sein soll, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie dem Ausschuß der Regionen vorzulegen. Auch mit dem Paritätischen Ausschuß für den Seeverkehr²⁴ wird sie die Empfehlungen erörtern.

Die Kommission wird prüfen, wie weit die Mitgliedstaaten EG-Mittel für die Ausbildung, Fortbildung und Umschulung in Anspruch genommen haben. Dies betrifft vor allem den Europäischen Sozialfonds, bei dem es verschiedene Möglichkeiten gibt, die Weiterbildung in der Seewirtschaft zu finanzieren. Unterstützt werden ebenfalls EG-Programme mit Schlüsselfunktion wie LEONARDO, bei dem das Schwergewicht auf der Fortbildung in Verbindung mit neuen industriellen Entwicklungen und Innovationen, die eine länderübergreifende Zusammenarbeit erfordern, liegt. Im Rahmen des

²⁴ Der Paritätische Ausschuß für den Seeverkehr wurde von der Kommission im Juli 1987 gegründet und soll sie bei der Formulierung und Durchführung der EG-Politik zur Verbesserung und Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie bei der Stärkung der Wirtschafts- und Wettbewerbsposition der Gemeinschaft in diesem Sektor unterstützen. Die Mitglieder des Paritätischen Ausschusses, die vom Verband der EG-Reeder (ECSA) und dem Europäischen Ausschuß der Transportarbeiter-Gewerkschaften (CTWUEC) ernannt werden, nehmen zur EG-Politik Stellung und bereiten Studien und sonstige gemeinsame Initiativen vor.

LEONARDO-Programms werden drei Arten von Maßnahmen unterstützt: grenzübergreifende Pilotprojekte, grenzübergreifende Praktika- und Austauschprogramme sowie die Entwicklung von Know-how in der beruflichen Bildung durch Umfragen und Analysen.

Im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrages und gegebenenfalls unter Einsatz vorhandener Finanzierungsinstrumente gedenkt die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Ausbildungspläne zu fördern und Beschäftigungsanreize zu schaffen, insbesondere folgende:

- Übernahme der Ausbildungskosten innerhalb der nationalen Bildungssysteme;
- direkte Unterstützung von Seeleuten während ihrer Ausbildung, insbesondere ihrer Höherqualifizierung und Weiterbildung auch im Hinblick auf die Übernahme von Tätigkeiten an Land;
- finanzielle Unterstützung von Reedereien, die für die Ausbildung von Berufsanfängern an Bord sorgen, durch die Mitgliedstaaten;
- Festlegung eines modularen Rahmens für die Zeugniserteilung im Einklang mit der geänderten Internationalen Konvention über Standards für Ausbildung, Zeugniserteilung und Wachdienst für Seeleute (STCW 1995), wobei jedes Modul dem für eine bestimmte Aufgabe an Bord erforderlichen Kompetenzstandard entspricht;
- erleichterte und verstärkte Beschäftigung von EG-Bürgern auf See durch mehr Aufklärung über die nationalen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung; hierdurch müßte die praktische Umsetzung der Richtlinien 89/48/EG und 92/51/EG über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen in der Gemeinschaft vorangebracht werden; die derzeit laufende konzentrierte Aktion METHAR (Ausbildungsharmonisierung in der Seewirtschaft) im Rahmen des Vierten Forschungs- und Entwicklungs- (FuE)-Rahmenprogramms wird hierbei eine wichtige Rolle spielen.
- Förderung des Austauschs zwischen europäischen Seefahrtsschulen und Aufbau von Schulungsnetzen und gemeinsamen Projekten. Eine derartige Förderung des Informationsaustauschs und der Koordinierung dürfte zu mehr Erfolg in der seemännischen Aus- und Fortbildung führen und sie in Einklang bringen mit den Anforderungen der neuen internationalen Übereinkommen und Kodizes wie STCW oder ISM. In diesem Zusammenhang prüft die Kommission die Möglichkeit des Aufbaus eines EG-weiten Netzes von Seefahrtsschulen. Die Frage wurde im Rahmen des 4. FuE-Rahmenprogramms diskutiert; es geht um die Förderung des Informationsaustauschs und die Koordinierung der Bemühungen um eine Rationalisierung und Effizienzsteigerung der seemännischen Ausbildung. Das neue NEPTUNE-Netz wird zu diesem Austausch beitragen.

Die Kommission prüft auch, ob weitere Aktionen zweckmäßig wären, etwa die Veranstaltung einer Konferenz über die Zukunft der Seefahrt in der EG, auf der unter anderem ein europaweit vereinheitlichtes Konzept für die künftige seemännische Ausbildung und die Beschäftigungsperspektiven erörtert werden könnten.

Die Kommission erarbeitet Vorschläge für Richtlinien des Rates zur Anpassung der Richtlinie 94/58 über Mindestanforderungen an die Ausbildung von Seeleuten im Lichte der kürzlich verabschiedeten geänderten Konvention STCW 1995 und zur Einführung gemeinsamer, auf IMO-Normen basierender Kriterien für die Anerkennung von Zeugnissen, die in Drittländern ausgestellt wurden. Die Kommission mißt der weltweiten Verbesserung der seemännischen Fähigkeiten große Bedeutung bei. Sie hat die Absicht, die IMO-Anstrengungen zu unterstützen, damit international vereinbarte Ausbildungsstandards ordnungsgemäß angewendet werden. Die Kommission hat sich auch bereit erklärt, die IMO bei der Veranstaltung einer Reihe regionaler Seminare zu unterstützen, in denen die Anforderungen der geänderten STCW-Konvention von 1995 sowie die Pflichten der Vertragsparteien, die sich aus dieser Neuregelung ergeben, erläutert werden sollen.

Ferner wird die Kommission im Einklang mit den STCW-Vorschriften über die Anerkennung von Zeugnissen eine Untersuchung über die seemännische Aus- und Fortbildung in einigen größeren Ländern, die Arbeitskräfte stellen, durchführen und anschließend Empfehlungen abgeben.

Was langfristige Aktionen zur Erhaltung vorhandener Fachkenntnisse und der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Seeverkehrswirtschaft angeht, so bedarf es extensiver Forschung und Entwicklungsarbeit mit dem Schwergewicht auf Qualität, Produktivität, Sicherheit und Umweltschutz. Im Zuge des 4. FuE-Rahmenprogramms werden zur Zeit eine Anzahl Vorhaben finanziert, u.a. zur Förderung von Simulationstechniken zur Verbesserung der menschlichen Leistung und zur Verbesserung der Ausbildung in der Seewirtschaft (METHAR). Die Kommission wird diesen Fragen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des 5. Rahmenprogramms weiter nachgehen.

2. *Forschung und Entwicklung*

Das Vierte EG-Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (1994-1998) kann erheblich zur Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schifffahrt beitragen. 19 % der Mittel des Programms für den Transportsektor, d.h. rund 50 Mio. ECU, sind für die Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Schifffahrt vorgesehen. Aus diesem Budget werden Forschungsarbeiten bezahlt, die sich mit der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit des Schifffahrtsektors, mehr Sicherheit auf See und einer Verbesserung des Umweltschutzes sowie mit dem Einfluß des Menschen auf die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Seeverkehrs befassen.

Die Forschungsarbeiten dienen insbesondere der Entwicklung neuer logistischer Konzepte (z.B. für den Kurzstreckenseeverkehr und die Häfen) und der Entwicklung technologischer Werkzeuge (z.B. schnelle Schiffsverkehrssysteme, Seeverkehrsmanagement- und -informationssysteme und integrierte Schiffskontrollsysteme). Die Forschung befaßt sich auch mit speziellen Fragen, die sich auf den Menschen beziehen, beispielsweise mit besseren Simulationsverfahren für die Ausbildung, den europäischen Anforderungen an die Einführung von ISM (International Safety Management Code) und STCW sowie mit der Kommunikation in einer multikulturellen Umwelt.

Zur Koordinierung dieser und aller in den Mitgliedstaaten entwickelten Projekte sind konzertierte Maßnahmen in fünf Bereichen getroffen worden: Erstens Kurzstreckenseeverkehr, zweitens Seeverkehrsmanagement- und -informationssysteme, drittens seemännische Aus- und Fortbildung, viertens Unfallforschung und fünftens Binnenschifffahrt. Daran waren über 150 Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und der europäischen Wirtschaft beteiligt, die einen Überblick über den Stand der Technik in Europa und den weiteren Forschungsbedarf erarbeiteten.

Daneben tragen weitere FuE-Programme des Vierten Rahmenprogramms zu einer leistungsfähigeren und sichereren Schifffahrt bei. Im Rahmen des MUST-Programms (Meereswissenschaft und -technologie) werden FuE-Arbeiten durchgeführt, um den Meereszustand, Strömungen, Eisdicke, Eisbewegung usw. im Hinblick auf den Einsatz vorhersagen zu können. Zu den Forschungsarbeiten des Umwelt- und Klimaprogramms gehört die Fernerkundung aus dem Weltraum zur Aufdeckung von Ölverschmutzungen und zur Kartographierung von Meereseis.

Es wird erwartet, daß die FuE-Maßnahmen, die zur Zeit im Vierten Rahmenprogramm vorgesehen sind und für das künftige Fünfte Rahmenprogramm in Betracht gezogen werden, dazu beitragen, den Seeverkehr besser in die Verkehrskette einzubeziehen. Die Arbeiten schließen folgendes ein:

- integrierte Schiffsverkehrslogistik (z.B. Informationsnetze für Kurzstreckenseeverkehr und Häfen);
- Qualitätsmaßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Umweltfreundlichkeit (z.B. Sicherheit in Küstengewässern, elektronische Diagrammanzeige- und Informationssysteme, integrierte Schiffskontrolle);
- Verbesserung der Rolle des Menschen im Schiffsverkehr, was die berufliche Zufriedenheit und die Arbeitschancen betrifft.

Der von der Kommission eingerichteten Task-Force "Maritime Systeme der Zukunft" wurde die Aufgabe übertragen, die Koordinierung sämtlicher Forschungsprogramme in der Gemeinschaft, die sich auf den maritimen Sektor beziehen, zu fördern. Ihr gehören Vertreter aller einschlägigen EG-Forschungsprogramme an. Sie soll in erster Linie für eine möglichst kostengünstige Nutzung der Forschungs- und Entwicklungsprogramme sorgen. Außerdem wird sie auf eine Koordinierung bei den Forschungsprogrammen der Mitgliedstaaten hinwirken, damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Seeverkehrswirtschaft gestärkt wird. Zur Zeit koordiniert sie bereits die Nutzung der Mittel des Vierten FuE-Rahmenprogramms und gibt Empfehlungen für das Fünfte FuE-Rahmenprogramm. Außerdem überwacht sie die MARIS-Initiative der G-7.²⁵

MARIS stellt die Grundlage für den potentiellen Einsatz der Informationstechnologien bei einer breiten Palette maritimer Aktivitäten dar. Nach der Einführung durch die G-7-Konferenz über die Informationsgesellschaft im Februar 1995 wurde das Projekt inzwischen auch auf EG-Mitgliedstaaten ausgedehnt, die nicht der G-7-Gruppe angehören. Es soll die Verbundfähigkeit und Interoperabilität fördern. Auf der ganzen Welt sind die maritimen Wirtschaftszweige aufgerufen, sich an dieser Initiative zu beteiligen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die FuE-Unterstützung der Gemeinschaft günstige Bedingungen für eine bessere Wettbewerbsfähigkeit des Seeverkehrs schaffen dürfte. Sie trägt auch dazu bei, daß Ausrüstungen und Neubauten sicherer und leistungsfähiger werden und die Arbeitskraft des Menschen auf See besser genutzt wird.

²⁵ Eine ausführliche Beschreibung der Aufgaben der Task-Force findet sich in dem Grünbuch der Kommission zur Innovation, KOM (95) 688 endg. vom 20. Dezember 1995.

3. Staatliche Beihilfen für die Schifffahrt

Die Kommission glaubt, daß das oben entworfene Konzept für mehr Sicherheit, freie internationale Märkte und fairen Wettbewerb helfen wird, die Wettbewerbsverzerrungen zu verringern. Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen werden die Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schifffahrt stärken.

Dennoch sind vorläufig noch Stützungsmaßnahmen erforderlich, um die maritimen Wirtschaftssektoren der Gemeinschaft zu erhalten und auszubauen.²⁶ Grundsätzlich sind staatliche Beihilfen, wie sie in Artikel 92 Absatz 1 des EU-Vertrags definiert sind, nicht mit dem gemeinsamen Markt zu vereinbaren. Die Kommission ist jedoch nach wie vor der Auffassung, daß es wichtig ist, den Schifffahrtsektor zu erhalten und auszubauen, und zwar aus wirtschaftlichen und arbeitspolitischen Gründen sowie angesichts der internationalen Konkurrenz, und daß dies die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c rechtfertigt.

1989 hat die Kommission Leitlinien²⁷ darüber aufgestellt, unter welchen Bedingungen staatliche Beihilfen für die Schifffahrt mit dem gemeinsamen Markt zu vereinbaren sind. Nach Ansicht der Kommission sind Leitlinien für diesen Bereich auch weiterhin wichtig. Die derzeit geltenden müßten jedoch überarbeitet werden, um den Entwicklungen im internationalen Wettbewerb, denen sich die EG-Betreiber gegenübersehen, sowie dem globalen Trend zu einer Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs Rechnung zu tragen.

Die Gemeinschaftsreedere haben unter Umständen aufgrund ihrer Betriebskosten mit einem erheblichen Handicap im Vergleich zu ihren Konkurrenten zu kämpfen, insbesondere wenn diese nichtkommerzielle Vergünstigungen genießen. Dies gilt - im Unterschied zu den meisten übrigen Branchen und noch stärker als für die meisten anderen Verkehrsträger - sogar für den Verkehr innerhalb der Gemeinschaft. Der Kostenunterschied ist auf beschäftigungs-abhängige Belastungen und Steuern unter EG-Flaggen zurückzuführen, die sehr viel höher sein können als bei Eintragung in ein Register außerhalb der Gemeinschaft.

Ziel der Unterstützungsmaßnahmen sollte es vor allem sein, solche Steuern, sonstigen Kosten und Belastungen der unter EG-Flaggen fahrenden Schiffe zu reduzieren (und zwar so, daß ein direkter Anreiz für den Ausbau der Branche und mehr Beschäftigung geschaffen wird), statt eine allgemeine finanzielle Hilfe zu bringen. Sie sollten auch dazu beitragen, Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie FuE-Initiativen zu fördern.

Die Kommission ist für die Überwachung der staatlichen Beihilfen und die Durchsetzung der EG-Bestimmungen in diesem Bereich allein zuständig. Dennoch hat sie die Absicht, im Interesse der Transparenz sich die Meinung aller Beteiligten zu den anstehenden Fragen anzuhören. Anschließend wird sie einen Entwurf mit den überarbeiteten Leitlinien vorlegen. Darin sollen die Reaktionen auf dieses Papier, die

²⁶ Dieser Abschnitt bezieht sich nicht auf Beihilfen für den Schiffsbau, für die andere gemeinschaftliche und internationale Vorschriften gelten, noch auf Beihilfen für Fischereifahrzeuge, die ebenfalls unter Sondervorschriften fallen.

²⁷ SEK (89) 921 endg.

Rechtssprechung der Europäischen Gerichte²⁸ sowie die Ergebnisse der zur Zeit durchgeführten Aufstellung aller in der Gemeinschaft geltenden Beihilferegeln für die Schifffahrt berücksichtigt werden.

a. *Konzepte für staatliche Beihilfen*

Unterschiedliche nationale Prioritäten: Die EG-Regierungen haben unterschiedliche Prioritäten und Vorstellungen darüber, welche Unterstützung ihre Seeverkehrswirtschaft braucht und welches die besten Mittel sind. Einige versuchen alles, ihre Flotte zu erhalten, andere lassen der Entwicklung eher freien Lauf. Der eine ist stark in der Hochseeschifffahrt engagiert, andere spezialisieren sich mehr auf Kurzstrecken-verkehrsdienste. Wieder andere Mitgliedstaaten verfolgen vorrangig andere verkehrspolitische oder industriepolitische Ziele.

Diesen unterschiedlichen politischen Schwerpunkten entspricht die jeweilige Struktur der staatlichen Subventionen. Wir finden unter anderem besondere Steuerregelungen (Tonnagesteuer, Vergünstigungen oder Befreiung von der Körperschaftsteuer, der Lohnsteuer für Seeleute, den Sozialversicherungsabgaben oder anderen Abgaben), großzügige Steuerveranlagungsbestimmungen (Vergünstigungen durch Abwälzung, besondere Abschreibungsformen), Beihilfen zum Ausgleich des Kostenunterschieds (damit Schiffe wieder unter EG-Flaggen registriert werden), Kapitalspritzen in Verbindung mit Umstrukturierungsmaßnahmen und spezielle Schiffsregister.

Gemeinschaftskonzept für Unterstützungsmaßnahmen: Diese Vielfalt in den Mitgliedstaaten hat bis jetzt eine gemeinschaftsweite Harmonisierung selbst in dem begrenzten Umfang, wie er mit Euros vorgeschlagen worden war, vereitelt. Es bleibt zu fragen, ob ein einziger legislativer Akt wirklich die Lösung bringen kann.

Die Alternative wäre Rücksichtnahme auf bestimmte unterschiedliche Prioritätsvorstellungen der Mitgliedstaaten, wobei aber dafür zu sorgen wäre, daß der Wettbewerb möglichst unverzerrt bleibt. Die Politik könnte die Bedingungen schaffen, unter denen wettbewerbsorientierte EG-Industrien gedeihen, und in voller Kenntnis der Stärken und Schwächen der einzelnen Teilbereiche dafür sorgen, daß die Gemeinschaft als starker Partner am weltweiten Seeverkehr beteiligt bleibt.

Die Aufgabe der Kommission besteht darin, die Kriterien für die Genehmigung staatlicher Beihilfen festzulegen. Wie schon erwähnt, plant die Kommission die Leitlinien von 1989 für die Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmen, die in der Gemeinschaft registrierte Schiffe betreiben, zu überarbeiten. Dabei wird sie den nachstehend aufgeführten Fragen und Optionen Rechnung tragen. Die Kommission läßt sich von einer Anzahl Grundsätze leiten: Beihilfen müssen im gemeinsamen Interesse liegen, sie müssen transparent sein, und sie dürfen den Wettbewerb nicht in untragbarer Weise verzerren.

Der EG-Vertrag sieht vor, daß staatliche Beihilfen nur unter bestimmten Voraussetzungen genehmigt werden dürfen. Die Kommission wird dafür sorgen, daß von der allgemeinen Linie der staatlichen Beihilfen in der Gemeinschaft und ihrer Verkehrspolitik nicht abgewichen wird. Dabei muß sie stets das gemeinsame Interesse der Gemeinschaft im Auge behalten. Beihilfen dürfen nicht zu Lasten der Wirtschaft anderer Mitgliedstaaten gewährt werden und dürfen nachweislich nicht die Gefahr einer inakzeptablen Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Mitgliedstaaten oder

²⁸ Z.B. *Siemens gegen Kommission*, Rs. T-459/93 vom 8. Juni 1995.

zwischen Verkehrsträgern mit sich bringen²⁹. Sie müssen nachweislich die Entwicklung des Sektors fördern können. Zu diesem Zweck müssen die staatlichen Beihilfen auf das unbedingt Notwendige beschränkt werden. Außerdem muß die Gewährung transparent sein und sollte allgemein nach und nach abnehmen.

Das Gemeinschaftskonzept könnte auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und des wirtschaftlichen Engagements basieren.

Nichtdiskriminierung und wirtschaftliches Engagement: Die Kommission strebt an, daß Personen und Gesellschaften aller Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung unbeschränkten Zugang zu den Einrichtungen, Erzeugnissen und Dienstleistungen erhalten, die sie in einem anderen Mitgliedstaat vorfinden. Im Fall der Niederlassung durch Eintragung in ein Schiffsregister ist dieser Grundsatz seit dem Urteil des Gerichtshofs von 1991 im Fall *Factor Tame*³⁰ angewandt worden. Außerdem dürfen bei einer staatlichen Beihilfe Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat nicht aus Nationalitätsgründen diskriminiert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, daß die Beihilfe denjenigen Empfängern zukommt, die zu einer auf Dauer tragbaren Wirtschaftstätigkeit in der Gemeinschaft beitragen. Traditionellerweise ist die staatliche Hilfe stets in erster Linie von der Flagge abhängig. Das Führen der Flagge allein kann das gewünschte Ergebnis noch nicht garantieren (z.B. wenn damit keine Vorschriften in bezug auf Eigentum oder Mannschaft verbunden sind). Andere Faktoren können sehr wohl gewährleisten, daß rentable Seeverkehrsdienste in der EG erhalten bleiben, selbst unter der Flagge eines Drittlandes.

Eine Möglichkeit bestünde darin, die Gewährung einer Beihilfe davon abhängig zu machen, daß die Empfänger ein echtes Engagement für die Gemeinschaftswirtschaft zeigen. Dies könnte beispielsweise darin bestehen, daß sie wesentliche Teile der Verwaltung und des Betriebs in der Gemeinschaft ansiedeln, einen Mindestprozentsatz von EG-Seeleuten beschäftigen, an Land investieren und dort auch EG-Personal beschäftigen, in der EG niedergelassen sind und hier Steuern zahlen. Die Kontrolle über eine Schiffahrtsgesellschaft mag vielleicht nicht ausreichen, um dieses tatsächliche Engagement nachzuweisen, andere Elemente müssen wohl hinzukommen. Solche Firmen könnten für Zwecke der Beihilfegewährung als Gemeinschaftsreedereien betrachtet werden; eine solche Definition wäre in die revidierten staatlichen Beihilfeordnungen einzufügen.

Einige halten das wirtschaftliche Engagement für ein wichtigeres Kriterium als die Flagge und möchten es an deren Stelle setzen; andere plädieren dafür, beide Kriterien parallel beizubehalten. Würde die erste Option befolgt, müßte dafür gesorgt werden, daß es nicht zu Wettbewerbsdiskrepanzen zwischen Fahrzeugen unter EG-Flaggen und solchen unter Drittflaggen kommen kann.

²⁹ Zum Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern s. Kommission "Faire und effiziente Preise im Verkehr", KOM(95) 691 endg. vom 20. Dezember 1995; zum Wettbewerb zwischen dem Seeverkehr und anderen Verkehrsträgern s. Kommission "Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa - Perspektiven und Herausforderungen", KOM(95) 317 endg. vom 5. Juli 1995.

³⁰ *The Queen v. Ministry of Transport, ex parte: Factortame Ltd et al*, Slg 1991, 3905.

b. *Maßnahmen in bezug auf Beschäftigungs- und Unternehmenskosten*

In ihren Leitlinien von 1989 räumte die Kommission ein, daß die Flotten der Mitgliedstaaten der harten Konkurrenz aus Drittländern, die zum Teil unter Billigflaggen fährt, ausgesetzt sind. Somit bestehen Betriebskostendifferenzen. Es wurde eine Methode entwickelt, um sicherzustellen, daß die Auswirkung der staatlichen Beihilfe insgesamt einen bestimmten Höchstsatz nicht überschreitet, der je nach Kostenhandicap der unter der Flagge eines Niedriglohn-Mitgliedstaates fahrenden Schiffe auf dem Weltmarkt festzulegen ist. Die Berechnung basiert auf den hypothetischen Betriebskosten von Schiffen unter portugiesischer und zypriotischer Flagge, also der nominell billigsten EG- und Drittlandsflagge. Nach einer Gewichtung der Flottenzusammensetzung nach Schiffstypen ergab dies einen einzigen Höchstsatz an jährlichen Betriebsbeihilfen, anwendbar auf alle Schiffstypen. Die Höchstsätze der einzelnen Mitgliedstaaten waren jedoch nicht identisch.

Dieses Verfahren wird aber zur Zeit überprüft. Die Kostendifferenz, die sich hauptsächlich aus Unterschieden bei den Mannschaftskosten und der steuerlichen Behandlung der Gesellschaft ergibt, variiert in großem Maße am Weltmarkt nach Typ und Größe des Schiffs, nach dem Stand der an Bord eingesetzten Technologie und der erzielten Effizienz. Wichtig ist folgendes: da viele EG-Register eine gewisse Flexibilität bei der Nationalitätenauswahl der Mannschaft walten lassen, bleiben der tatsächliche EG-Anteil an der Mannschaft und seine Kosten in der alten Methode außer Betracht.

Aus diesem Grunde könnte eine revidierte Methode entwickelt werden, die es dem Mitgliedstaat erlaubt, seine Beihilfenvorschläge an den realen Kosten eines tatsächlich existierenden Schiffs, das von einem dort niedergelassenen Reeder betrieben wird, zu orientieren, d.h. an den tatsächlichen zusätzlichen Kosten, die einem Reeder entstehen, der sich entschließt, hochqualifizierte EG-Seeleute in seiner Mannschaft zu beschäftigen und/oder seine Schiffe weiterhin von der EG-Basis aus zu betreiben.

Zur Zeit wird eine neue Methode in Erwägung gezogen, die sich auf eine gründliche Beobachtung der Bemannungspraktiken bei typischen Schiffen europäischer Reeder stützt, die resultierenden Kosten und die geltende Körperschaftsteuer in Rechnung stellt und die Berechnung der schiffsabhängigen Betriebskostendifferenz für jedes einzelne Fahrzeug bzw. für jeden Schiffsbetreiber unter Berücksichtigung der tatsächlichen Anzahl von EG-Seeleuten an Bord und der Flagge gestattet. Dies kann auch eine Steuererleichterung einschließen, ohne daß der Reeder sein Interesse verliert, über angemessene Lohnpakete mit potentiellen Mannschaftsmitgliedern und ihren Arbeitnehmervertretern zu verhandeln. Dieses Konzept sollte die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, die beschäftigungsbezogenen Kosten auf ein Niveau zu bringen, das den Weltnormen entspricht, was oftmals eine Befreiung von der Steuer und den Sozialversicherungsabgaben für die Seeleute bedeutet.

Allerdings gilt es bei diesem Konzept, eine Gefährdung des Zusammenhalts zu vermeiden:

- die Löhne werden nicht berührt, so daß Seeleute auf einer niedrigen Lohnstufe noch in einer wettbewerbsmäßig vorteilhaften Position verbleiben (die Kostenreduktion gilt nur für die mit dem Lohn zusammenhängenden Pflichtabgaben, die normalerweise an den Staat abgeführt werden);

was die Körperschaftsteuer angeht, müßte nachgewiesen werden, daß die Unterschiede in der Körperschaftssteuer der Mitgliedstaaten keinen Verzerrungseffekt haben.

In Zukunft wird die Kommission auf eine Verringerung des Beihilfevolumens dringen, soweit die globale politische und wirtschaftliche Situation dies erlauben.

In bezug auf Unternehmenskosten wurde oben erklärt, daß der zunehmende Standortwechsel ein Problem sein kann. Die Politik sollte sich deshalb nicht nur der Schiffe und ihrer diversen Kostenfaktoren annehmen, sondern auch der Rahmenbedingungen für die Schifffahrtsgeschäfte in der EG und der steuerlichen Bedingungen. Zur Erhaltung einer starken Flotte unter europäischen Flaggen gehört wesentlich auch die Anziehung und Erhaltung des strategischen Seeverkehrsmanagements in der Gemeinschaft. Staatliche Beihilfen in Form von Steuererleichterungen, mit denen sich erreichen ließe, daß weiterhin EG-Seeleute beschäftigt und die notwendigen Investitionen vorgenommen werden, wären denkbar, um zu gewährleisten, daß die Schiffsbetreiber in der EG nicht in einem Maße benachteiligt werden, das sie quasi zur Abwanderung aus der EG nötigt; Voraussetzung ist allerdings auch hier, daß sie nicht zu unannehmbaren Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EG führen.

Andererseits sollte Reedereien, die, obwohl von europäischen Interessen kontrolliert, keine EG-Seeleute an Bord beschäftigen und auch sonst kein wirtschaftliches Engagement in Europa eingehen, die auch keine Körperschaftssteuer, Tonnagesteuer oder Registrierungsgebühren in den EG-Ländern zahlen (und mithin keine Kostendifferenzen aufgrund der europäischen Steuer- und Sozialsysteme zu tragen haben), konsequenterweise staatliche Beihilfe versagt bleiben.

c. *Staatliche Beihilfen in allgemeinen Rahmen*

Im Einklang mit dem Vertrag könnte sich die Kommission bereiterklären - neben den in den Leitlinien von 1989 bereits enthaltenen - weitere Ausbildungsbeihilfen und Anreize zur Förderung der Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern, wie unten beschrieben, zu genehmigen. Daneben ist sie bereit zu prüfen, ob es noch andere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einstellung, Ausbildung und Weiterbeschäftigung von Seeleuten gibt, die im Rahmen geänderter Leitlinien zugelassen werden sollten. Regelungen, die über allgemeine Maßnahmen hinausgehen, aber staatliche Beihilfen im Sinne des Vertrages sind, wie die finanzielle Unterstützung von Schifffahrtsgesellschaften, die Offiziersanwärter an Bord ausbilden, könnten nach den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen akzeptabel sein³¹.

Um das vorhandene maritime Know-how in der EG und die Wettbewerbsvorteile der maritimen Wirtschaftssektoren der EG zu erhalten, bedarf es weiterer Anstrengungen im Bereich FuE mit den Schwerpunkten Qualität, Produktivität, Sicherheit und Umweltschutz. Innerhalb der vom Vertrag gesetzten Grenzen können hier staatliche Beihilfen genehmigt werden³².

³¹ Kommission, Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen, ABl. 1995 Nr. C 334, S. 4.

³² Kommission, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, ABl. 1996 Nr. C 45, S. 6, sowie Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, ABl. 1994 Nr. C 72, S. 3.

d. *Das Kriterium des meßbaren Nutzens*

Seit einiger Zeit wird damit argumentiert, daß sich der Nutzen für die EG-Schifffahrt und ganz allgemein für die maritimen Wirtschaftssektoren der Gemeinschaft in einer höheren Wertschöpfung und in Dauerarbeitsplätzen niederschlägt.

Es existieren verschiedene Modelle zur Messung der Auswirkungen von Beihilferegulungen. Eine solche Methode, die Wirtschaftsfolgenabschätzung (*economic impact study*), wurde entwickelt zur Bestimmung des Gewichts, das ein Sektor innerhalb einer Volkswirtschaft hat. Sie arbeitet unter folgenden Annahmen:

- Es wird berücksichtigt, daß ein erheblicher Teil der Wertschöpfung auf die Arbeit an Land entfällt (etwa durch Weiterverarbeitung, Lagerung, Verteilung, internationale Dienstleistungen) und nicht nur durch die Seebeförderung³³.
- Um diese Wirkung zu messen, werden die direkten und indirekten Effekte eines bestimmten Vorgehens durch eine Input-/Output-Analyse errechnet. Diese Analyse stellt Verbindungen her zwischen einem bestimmten Sektor und dem Rest der Volkswirtschaft.
- Eine Analyse der Wirtschaftsfolgen läßt auch mögliche Rückwirkungen auf die staatlichen Steuereinnahmen und auf die Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung in der Seefahrt und den benachbarten Sektoren erkennen, die sich ergeben werden, wenn eine bestimmte Beihilfepolitik befolgt wird.

Eine Input-/Output-Analyse kann jedoch nicht alle Faktoren liefern, die notwendig sind, um die Vorteile der einzelnen Beihilferegulungen zu beurteilen. Sie gestattet nur Einblicke in die Bedeutung des Schifffahrtsektors. Aber sie ermöglicht weder eine Abschätzung der Auswirkungen solcher Regelungen auf die Größe der EG-Flotte, noch wird darin berücksichtigt, daß das Geld für die Beihilfe anderen möglichen Zwecken entzogen werden muß. Diese Opportunitätskosten müssen einschließlich ihrer indirekten Wirkung vom Nutzen abgezogen werden. Aus diesem Grund wird eine zusätzliche Analyse benötigt, um einerseits festzustellen, wie weit eine Beihilferegulung die Standortfrage in der Schifffahrt beeinflußt, und um andererseits die Opportunitätskosten der Beihilferegulung zu quantifizieren.

Bis jetzt hat die Untersuchungsmethode über die wirtschaftlichen Folgen für die Seeverkehrswirtschaft nur in einem Mitgliedstaat Anwendung gefunden. Um ein klareres Bild von ihrem Wert für die Gemeinschaft zu erhalten, hat die Kommission ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, in dem die wirtschaftliche Bedeutung des maritimen Sektors in einigen repräsentativen Mitgliedstaaten quantifiziert werden und das Verhältnis zwischen Wertschöpfung, Beschäftigung und Steuereinnahmen errechnet werden soll. Diese Studien werden nicht vor 1998 abgeschlossen sein, doch wird die Kommission in den kommenden Monaten Diskussionen mit Sachverständigen und interessierten Kreisen aus den Mitgliedstaaten über die Methoden und über die Auswirkungen dieses Konzepts auf die EG als Ganzes führen.

³³ Zum Beispiel wurde die Methode in den Niederlanden angewandt. Sie gelangte zu einer Einschätzung der Wertschöpfung von 70% an Land, 30% auf See.

V. Maßnahmen für benachbarte Branchen

Immer wieder war in dieser Mitteilung davon die Rede, daß die Schifffahrt eng mit anderen maritimen Wirtschaftssektoren verknüpft ist, und die Mitteilung der Kommission "Die Gestaltung der maritimen Zukunft Europas - Ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft" unterstreicht diesen Sachverhalt. Deshalb ist es für die EG wichtig, ihre Flotten zu erhalten. Der Seeverkehr bildet ein Bindeglied zu den anderen maritimen Sektoren und der Verkehrswirtschaft überhaupt, und so müssen sich die Bemühungen, die Gemeinschaft für die maritime Wirtschaft attraktiv zu machen, neben der Schifffahrt auch auf den Komplex der damit eng zusammenhängenden Sektoren richten.

Eine eingehende Betrachtung des Themas benachbarte Branchen übersteigt den Rahmen dieses Papiers. Das Forum der Seewirtschaft hat sich den Verbindungen mit den benachbarten maritimen Sektoren ausführlicher gewidmet, und die Kommission würdigt seine wertvolle Arbeit. Sie möchte indessen bei dieser Gelegenheit noch einmal darauf verweisen, daß die Hafeneffizienz verbessert werden muß, daß der Seeverkehr beschleunigt nahtlos in die transeuropäischen Netze und die Kette des kombinierten Verkehrs eingefügt werden muß³⁴ und daß es eine leistungsfähige und wettbewerbsfähige Schiffbaubranche in Europa zu erhalten gilt.

SCHLUSS

Nach Auffassung der Kommission werden die in dieser Mitteilung beschriebenen Maßnahmen legislativer, administrativer und politischer Art zusammen dafür sorgen, daß der Anteil der EG an leistungsfähigen und zu fairen Preisen angebotenen Seeverkehrsdiensten gefördert wird. Die Kommission würde Stellungnahmen der übrigen europäischen Institutionen, der Mitgliedstaaten und sonstiger interessierter Kreise zu ihren Vorschlägen vor allem im Zusammenhang mit der Beschäftigung, den Schiffsregistern und der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors begrüßen. In anderen Bereichen, wie der FuE, der Sicherheit und der Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs, haben die Institutionen bereits der Kommissionspolitik zugestimmt; weitere Beiträge sind jedoch willkommen. In der Frage der staatlichen Beihilfen liegt die Entscheidung darüber, ob eine spezielle einzelstaatliche Maßnahme im gemeinsamen Interesse der Gemeinschaft liegt und infolgedessen mit dem EG-Recht zu vereinbaren ist, allein bei der Kommission. Dennoch wäre die Kommission dankbar, wenn interessierte Kreise zu den hier beschriebenen möglichen Konzepten Stellung nähmen. Dies könnte ihr auch bei der Aufstellung geänderter Leitlinien helfen, die der weltweiten Lage (z.B. Entwicklungen im Rahmen des GATS), der allgemeinen Kommissionspolitik (möglichst weitgehende Einschränkung und allmähliche Einstellung staatlicher Beihilfen) sowie der Rechtsprechung der europäischen Gerichte Rechnung tragen. Zu den maritimen Außenbeziehungen wird noch eine detaillierte Mitteilung folgen. Dennoch könnten die Ansichten der übrigen Institutionen, der Mitgliedstaaten und sonstiger interessierter Kreise zu dem Konzeptvorschlag nützlich sein.

Um eine gewisse Ordnung in die Debatte über das neue Konzept der Seeverkehrsstrategie zu bringen, würde es die Kommission begrüßen, wenn die Stellungnahmen und Kommentare möglichst bis September 1996 bei ihr eingingen.

³⁴ Vgl. die Mitteilung über den Kurzstreckenseeverkehr in Europa.

EG-SCHIFFFAHRT IN EINEM GLOBALEN MARKT

1. Schifffahrtsmarkt und Rahmenbedingungen

Der Seeverkehr ist ein internationaler Wirtschaftszweig, dessen Zutritt nur durch relativ wenige verwaltungsmäßige Schranken erschwert wird. Mit fortschreitender Globalisierung ist damit zu rechnen, daß das Transportvolumen weiter wächst. Neue Märkte werden neue Handelsströme entstehen lassen, die die Nachfrage nach Transportmitteln weiter verstärken wird. In Anbetracht des auf dem Seeweg abgewickelten Handelsvolumens wird das Interesse am Schifffahrtsmarkt weiterhin zunehmen.

1. *Massengut- und Linienschifffahrt*

Betrachtet man die wichtigsten Merkmale, so läßt sich die Schifffahrt in zwei Hauptkategorien unterteilen: Massengut- und Linienschifffahrt. Ferner ist der Bereich der Fahrgastschifffahrt, der Kreuzfahrten und Fahrgastfährschiffsdienste umfaßt, von Bedeutung.

Für den Massenguttransport gelten im allgemeinen die Bedingungen des freien Marktes, wenngleich es in einigen Ländern noch immer umfangreiche Ladungsvorbehaltungsregelungen gibt. Er erfordert in der Regel keine hohen Investitionen im Binnenland oder in die Logistik.

Die Linienschifffahrt wird seit jeher durch Schifffahrtskonferenzen geregelt, die gemeinsame oder einheitliche Beförderungstarife und -bedingungen festlegen. Daneben gibt es aber auch Linienreedereien, die sich an diesen Vereinbarungen nicht beteiligen und ihre Preise unabhängig oder mit Bezug auf die Tarife der Konferenzen festsetzen, mit denen sie im Wettbewerb stehen.

Die Massengut- und Linienschifffahrt weisen in ihrer Kostenstruktur wichtige Unterschiede auf. Die Linienschifffahrt hat hohe Infrastruktur- und Netzkosten zu tragen, und der Anteil ihrer an Land entstehenden Kosten ist größer. Damit ist sie kapitalintensiver als die Massengutschifffahrt. Dagegen spürt letztere stärker die an Bord anfallenden relativen Arbeitskosten.

Beide sind von Natur aus internationale Wirtschaftszweige. Mehr als andere Verkehrsträger ist die Schifffahrt daher eher internationalen als einseitigen Regelungen unterworfen, insbesondere den internationalen Haftungsübereinkommen sowie den internationalen Sicherheits- und Arbeitsregelungen.

Nach ihren Verkehrsrouten lassen sich die Massengut- und die Linienschifffahrt unterteilen in Kurzstreckenseeverkehr und Hochseeschifffahrt. Der Kurzstreckenseeverkehr schließt als Glied der intermodalen Transportkette Fähr- und Zubringerdienste ein. Im Kurzstreckenseeverkehr der Gemeinschaft ist aber auch die Massengutschifffahrt von Bedeutung.

2. *Register*

Schiffe unterstehen der Jurisdiktion des Staates, dessen Flagge sie bei Eintragung in ein Register erhalten haben. Das heißt, für das Schiff gelten die verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Rechtsvorschriften dieses Staates. Für die in den herkömmlichen Registern eingetragenen Schiffe gelten dieselben steuer- und arbeitsrechtlichen Vorschriften wie für die Wirtschaftszweige an Land, sodaß Schifffahrtsgesellschaften

auf derselben Grundlage wie andere Unternehmen Steuern zahlen und Sozialversicherungsbeiträge abführen. Die EG-Erstregister verlangen in der Regel, daß sich die Besatzung oder ein großer Teil der Besatzung aus Staatsangehörigen der Gemeinschaft zusammensetzt. Einige Register gewähren Freistellungen oder Ermäßigungen bei der Einkommensteuer und den Sozialabgaben oder stellen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit der Besatzungsmitglieder geringere Anforderungen.

Die direkten Steuern sind in der Gemeinschaft nicht harmonisiert, und die Steuersätze unterscheiden sich ganz erheblich. Auch der effektive Steuersatz ist in bezug auf die Schifffahrt unterschiedlich, wobei einige Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen Erleichterungen einräumen. Infolgedessen ist die Höhe der von den Schifffahrtsunternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten tatsächlich gezahlten Körperschaftssteuern ganz unterschiedlich.

Einige Staaten haben versucht, ihre Register auch für die internationale Schifffahrt attraktiv zu machen. Die wichtigsten Beispiele dafür sind Liberia, Panama, Zypern, die Bahamas und Malta. Diese "offenen" Register akzeptieren bei den Reedern alle Nationalitäten und stellen an die Staatsangehörigkeit der Beschäftigten im allgemeinen keine strengen Anforderungen.¹ Damit haben die Reeder unbeschränkten Zugang zum internationalen Arbeitsmarkt. Ein offenes Register bedeutet für die betreffenden Länder eine Einnahmequelle. Im Fall der größten offenen Register - Panama, Liberia, Zypern - ist die erhobene Körperschaftssteuer gleich null, die Einnahmen werden auf jährlich 10-20 Millionen US\$ geschätzt. Diese Register werden als kommerzielle Unternehmen geführt.

EG-Reeder und -Betreiber können durch den Wechsel zu einem offenen Register beträchtliche Einsparungen erzielen: bei einem Containerschiff von 2 700 TEU können z.B. die Personalkosten unter deutscher Flagge um 1 144 000 US\$ pro Jahr höher als unter panamesischer Flagge liegen. Desgleichen kann der Eigner eines Suezmax-Tankers von 140 000 DWT 958 000 US\$ im Jahr an Steuern sparen, wenn er sein Schiff in Italien aus- und in Panama einflaggt. Ein ausführlicher Kostenvergleich findet sich in **Anhang A-1**. Diese Zahlen machen deutlich, daß EG-Schifffahrtsgesellschaften unter Umständen sehr stark benachteiligt sind, da sie höhere Arbeitskosten und Steuern als einige ihrer internationalen Konkurrenten zu tragen haben.

Verfügt ein Land mit einem offenen Register auch über eine gute Dienstleistungsinfrastruktur für den Seeverkehr, d.h. Kommunikationseinrichtungen, zugeordnete Dienstleistungen wie Versicherungen, juristische Dienste, Kreditinstitute, einen effektiven diplomatischen Schutz und eine unabhängige Justiz, so könnten Schifffahrtsgesellschaften nicht nur die dortige Registrierung ihrer Schiffe in Betracht ziehen, sondern auch die Verlagerung einiger ihrer Aktivitäten und sogar ihres Firmensitzes. Wie weit ein Flaggenwechsel zu einem Standortwechsel des ganzen Unternehmens mit all seinen Folgen für die Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung auch an Land führen kann, hängt zum großen Teil von der Höhe der Investitionen an Land ab. Je geringer das Anlagevermögen an Land ist, je leichter fällt einem Unternehmen der Standortwechsel. Aus diesem Grund ist in der Massengutschifffahrt eine komplette Verlegung wahrscheinlicher als in der Linienschifffahrt. Für die Entscheidung sind nicht nur die Betriebskosten, sondern auch die Auswirkungen der Körperschaftssteuer auf den Gewinn in einem bestimmten Land maßgebend.

¹ So verlangt Zypern, daß 15 % der Besatzung eines in Zypern registrierten Schiffes Zyprioten sind; auf diese Forderung kann jedoch verzichtet werden.

3. *Globaler Wettbewerb und Mobilität von Vermögenswerten*

Im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern ist der Zugang zum Schifffahrtsmarkt im allgemeinen frei von verwaltungsmäßigen Hindernissen. Grundsätzlich kann jeder Betreiber unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und seinem Firmensitz internationale Schifffahrtsdienste anbieten. In der Praxis bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Beschränkungen, und die Gefahr neuer Schranken besteht weiter. Verkehrsdienste zwischen zwei Bestimmungshäfen, von denen keiner in dem Land liegt, in dem das Schiff registriert ist, sind durchaus üblich (Cross-Trading). Nach Schätzungen des Europäischen Reederverbandes (ECSA) haben Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich erheblichen Interessen im Cross-Trading der Linienschifffahrt, während in Griechenland, Belgien und Deutschland das Schwergewicht im weltweiten Cross-Trading auf dem Massenguttransport liegt.

Im globalen Wettbewerb treten alle Wettbewerbsnachteile, ob kommerzieller Art oder in bezug auf die rechtlichen und verwaltungsmäßige Rahmenbedingungen, deutlich hervor. Eine Schifffahrtsgesellschaft mag daher versucht sein, Vorschriften, die hohe Kosten oder sonstige Belastungen bedeuten, durch Ausflaggen zu überwinden. In der Regel wird dies keine Nachteile zur Folge haben, da der Zugang zum internationalen Verkehr weitgehend frei von allen Nationalitätsvorschriften ist.

II. **Notwendigkeit der EG-Schifffahrt**

Gewöhnlich wird die Notwendigkeit der EG-Schifffahrt mit der wirtschaftlichen und militärischen Unabhängigkeit begründet. Die EG solle, so wird argumentiert, in den maritimen Dienstleistungen nicht allzusehr von ihren Wirtschaftskonkurrenten abhängig werden, da diese unter bestimmten Umständen ihre eigenen langfristigen Handelsinteressen verfolgen könnten.² Dies könne sich nachteilig auf den EG-Handel auswirken. In Zeiten militärischer Krisen sollte den EG-Mitgliedstaaten für Verteidigungszwecke eine Reserveflotte zur Verfügung stehen.

Ein drittes wichtiges Argument ist der Beitrag, den die Schifffahrt durch ihre Verknüpfung mit einer Vielzahl maritimer Branchen zur Volkswirtschaft leistet.

1. *Wirtschaftliche Unabhängigkeit*

Der europäische Handel braucht vor allem einen leistungsfähigen, sicheren Seeverkehr. Für diesen sorgen EG- und Nicht-EG-Schifffahrtsgesellschaften. Damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und die wirtschaftliche Unabhängigkeit Europas erhalten bleiben, ist eine breite Palette kostengünstiger Dienste erforderlich. Der beste Weg, dies zu erreichen, ist die Sicherung freier, wettbewerbsorientierter Schifffahrtsmärkte und die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln unabhängig von der Flagge.

Eine rücksichtslose Verfolgung des Ziels, die Unabhängigkeit der Schifffahrt auch auf Kosten von Nicht-EG-Betreibern zu wahren, könnte sich in der Tat nachteilig auswirken, wenn dadurch ineffiziente Gemeinschaftsbetreiber geschützt würden. Sie könnte auch andere Länder zur Nachahmung verleiten, was dem Cross-Trading, an dem mehrere EG-Mitgliedstaaten bedeutenden Anteil haben, nur schaden würde.

Läßt man das Argument gelten, daß eine Gemeinschaftsflotte für die wirtschaftliche Unabhängigkeit unverzichtbar ist, so ließe sich diese Unabhängigkeit durch Kontrolle von Flotten durch EG-Interessen gewährleisten. Da hierfür nicht unbedingt Schiffe

² *Siehe Schifffahrtsbericht der Europäischen Kommission, SEK(94) 933 endg. vom 8. Juni 1994.*

unter EG-Flagge erforderlich sind, rechtfertigt dieses Ziel allein keine Unterstützung der Schifffahrt unter EG-Flaggen und der Beschäftigung von EG-Seeleuten. Die Frage der wirtschaftlichen Unabhängigkeit muß dennoch stets im Auge behalten werden, wenn es um eine echte Öffnung des Weltschiffahrtsmarktes geht. Sie kann ebenso wie die Wahl der Verloader eingeschränkt werden, wenn Märkte z.B. durch unfaire Preisgestaltung, langfristige Vereinbarungen innerhalb strikt vertikal aufgebauter Organisationen oder durch offizielle oder inoffizielle Frachtbeschränkungen geschlossen werden.

2. *Militärische Erfordernisse*

Aus militärischen Gründen wollen die Mitgliedstaaten möglicherweise sicher sein, daß jederzeit eine gewisse Schiffskapazität unverzüglich zur Verfügung steht. Für diesen Zweck werden nicht nur geeignete Schiffe, sondern auch qualifizierte Seeleute aus den Mitgliedstaaten benötigt, die für militärische Einsätze zur Verfügung stehen. Die Unterhaltung einer strategischen Schiffsreserve wird jedoch von den militärischen Prioritäten eines Landes, seiner geografischen Lage und seinen geopolitischen Verpflichtungen abhängen und kann sich auf bestimmte Schiffstypen beschränken. Fragen einer Zusammenarbeit in der Seeverteidigung werden zur Zeit in der NATO diskutiert, und auch die WEU verfolgt diese Entwicklungen mit großer Aufmerksamkeit. Auch wenn der Besorgnis über den Rückgang der Schiffe unter EG-Flaggen und der Zahl der EG-Seeleute in einer Reihe von Mitgliedstaaten Verteidigungsüberlegungen zugrunde liegen, so fällt die Frage der strategischen Schiffsreserve doch offensichtlich nicht in den Bereich der gemeinschaftlichen Industrie- und Seeverkehrspolitik.³

3. *Volkswirtschaftlicher Beitrag*

Ein gewichtiges Argument für den Erhalt einer Flotte unter EG-Flagge sowie einer EG-kontrollierten Flotte ist der Beitrag, den die EG-Schifffahrt zum Gesamtwohl der EG-Wirtschaft leistet. So wurde beispielsweise errechnet, daß auf 100 ECU Wertschöpfung in der eigentlichen Schifffahrt 35 ECU an Wertschöpfung auf die Zulieferbranchen in den Niederlanden entfallen. Rund 44 % dieser Wertschöpfung fließen in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an den Staat zurück. Investitionen an Land sind ein wichtiger Teil der maritimen Wirtschaft. Durch qualitativ hochwertige sowie kostengünstige Produkte und Dienstleistungen trägt die Zulieferbranche wesentlich zur Sicherung der langfristigen Aussichten des EG-Schiffahrtsektors bei.

Die schiffahrtsspezifischen Aktivitäten an Land, die zur Wertschöpfung beitragen, sind in ihrer Bedeutung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich und schließen Hafenumschlag, Stauen, Logistik, Schiffsüberprüfung und -klassifizierung, Schiffsmanagement und Maklertätigkeit, internationale Bank- und Finanzdienste, Versicherungsleistungen sowie Rechts- und Unternehmensberatung ein.

Zur Zeit geben Gemeinschaftsreeder rund 50 % ihrer Neubauten bei EG-Werften in Auftrag. Während Bestellungen ausländischer Reeder bei EG-Werften auch zum Auftragsbestand beitragen, kann die Branche durch die fortlaufenden Auftragseingänge von EG-Unternehmen vorausplanen.

Das EG-Schiffahrtspersonal verfügt über das Know-how, das nicht nur für einen sicheren Schiffsbetrieb, sondern auch für die Zulieferbranchen unverzichtbar ist. Viele maritime Wirtschaftszweige nutzen seit jeher seemännische Fähigkeiten und

³ Die Kommission hat eine Mitteilung über die Industriepolitik verabschiedet: "Herausforderungen für die europäische Rüstungsindustrie - ein Beitrag für ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene" (KOM (96) 10 endg. vom 24. Januar 1996).

Erfahrungen. In diesen Branchen gibt es sehr viel mehr Arbeitsplätze als auf See. So gab es in Deutschland Ende 1993 16 000 Arbeitsplätze an Bord, 44 000 in Schiffswerften und 70 000 in Zulieferbranchen. Für das Vereinigte Königreich werden die Arbeitsplätze in den maritimen Wirtschaftszweigen auf 416 500 geschätzt, von denen 80 000 in direkter Beziehung zur Handelsschifffahrt stehen. Seeleute, die einige Jahre auf See verbracht haben, nutzen häufig ihre Erfahrung und ihr Wissen in späteren Stellungen an Land. So können Offiziere und Mannschaftsmitglieder nach ihrer Tätigkeit auf See in den verschiedensten Bereichen beschäftigt werden, z.B. in der Logistik, im Marketing, im Betriebsmanagement oder in der Verwaltung. Sie können auch bei der ständigen seemännischen Fortbildung in der EG sowie der Durchsetzung nationaler und internationaler Normen mitwirken.⁴

III. Entwicklungen in den Bereichen EG-Schiffseigentum, EG-Flagge und Beschäftigung in der EG

1. EG-Schiffseigentum

a. Tatsachen

1994 hielten EG-Unternehmen einen Anteil von insgesamt 34% an der Weltflotte (gemessen in DWT). 1985 waren es noch 38%. Zwischen 1985 und 1995 ist jedoch die EG-kontrollierte Flotte insgesamt um 12% gewachsen (in DWT) und seit 1990 hat sich der EG-Anteil am weltweiten Schiffseigentum nicht weiter verringert. Griechenland ist die größte Reedernation der Welt und kontrolliert 18% der Weltflotte. In der Containerschifffahrt stehen die deutschen Reeder an der Weltspitze. Sie kontrollieren 13% dieses Sektors.⁵

b. Schlußfolgerungen

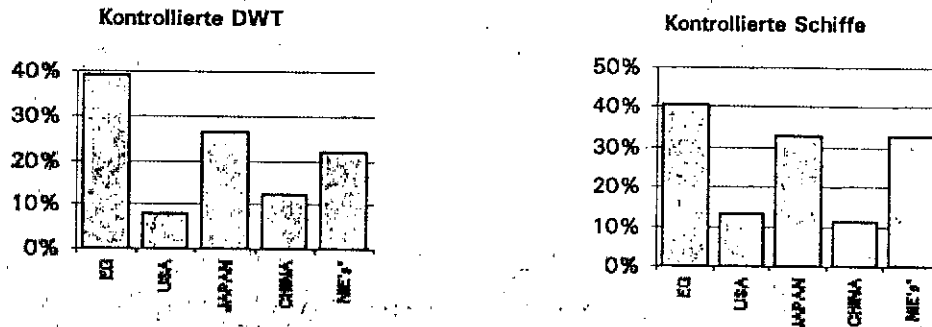
Will man den relativen Verlust richtig beurteilen, sollte man folgendes bedenken:

- Generell ist die Produktivität der Schiffe gestiegen. So kann heute mit einer geringeren Ladefähigkeit die gleiche Frachtmenge oder sogar mehr befördert werden als früher.
- Der Anteilsverlust seit 1960, als die EG-Reeder noch die Hälfte der Weltflotte kontrollierten, ist weitgehend bedingt durch eine Anpassung an die Postkolonialzeit und das Entstehen neuer Schifffahrtsnationen im Fernen Osten, die mit dem Ausbau ihres Handels auch Flotten gebaut haben. Das Bild des Welthandels hat sich beträchtlich verändert: Nach Schätzungen wird der innerasiatische Handel im Jahr 2000 48% der gesamten Fracht auf den Hauptschifffahrtsrouten ausmachen, nachdem er 1987 noch bei 36% lag. Dagegen hat der seit jeher vorherrschende Handel zwischen den USA, Europa und Japan vergleichsweise an Bedeutung verloren. Man mag es nur als natürlich betrachten, daß sich ein Großteil der Schiffe, die im Pazifischen Raum eingesetzt werden, in asiatischem Eigentum befindet.
- Die von EG-Reedern kontrollierte Flotte verfügt auf den Heimatrouten (aus der Gemeinschaft und in die Gemeinschaft) über mehr Kapazität als andere von wichtigen Handelsnationen kontrollierten Flotten in ihren Heimatrouten.

⁴ Laut NUMAST nutzen folgende Bereiche seemännische Erfahrung: Hafenverwaltung und Hafenbetrieb, Seelotsendienst, Schiffsmaschinenbau, Schiffsüberprüfung und -besichtigung, Küstenwache, Schiffsausrüstungsindustrie, Seerecht und -versicherung, Seefahrtsschulen, Schiffsmanagement, Schiffsmaklerei.

⁵ Weitere Angaben über die Kontrolle der Weltflotte durch die Mitgliedstaaten finden sich in Anhang A-2.

Anteil der Schiffe unter eigener Kontrolle am Gesamtangebot auf der Heimatroute (1993)



Quelle: LMIS

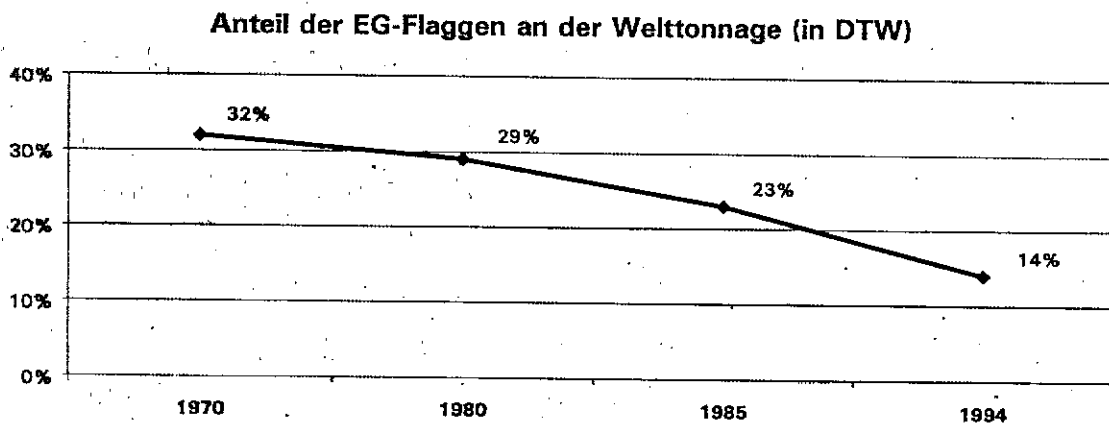
* NIE's: Neuerlich industrialisierte Volkswirtschaften (Newly Industrialised Economies (Hong Kong, South Korea, Taiwan))

Angesichts der weltweiten Handelsentwicklung und der Arbeitsteilung scheint der Verlust an Kontrolle in den letzten Jahrzehnten in der Natur der Dinge zu liegen und für eine Politik zur Förderung des EG-Schiffseigentums scheint kein dringendes Bedürfnis vorzuliegen.

2. Ausflaggen

a. Tatsachen

Hauptgrund für das Ausflaggen sind die Einsparungen bei den Gesamtkosten, wobei die Personalkosten und die Steuern am häufigsten angeführt werden. Das Ausmaß dieses Trends wird durch die folgenden Zahlen belegt:

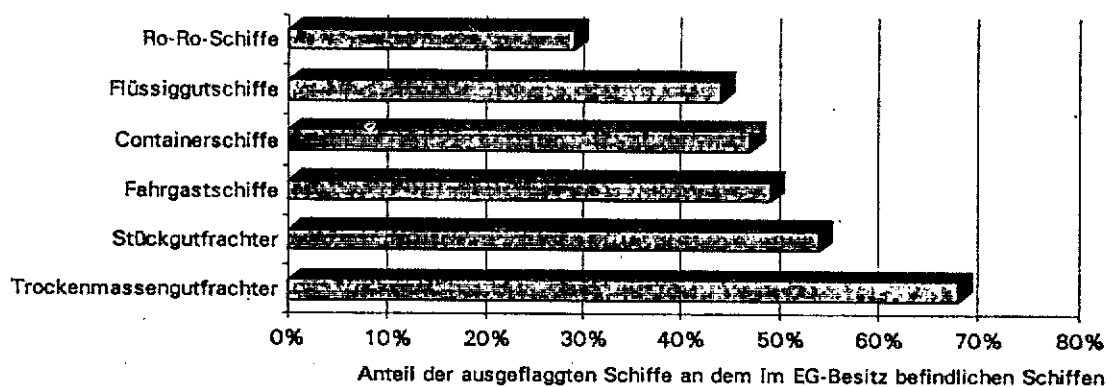


Quelle: LMIS (1995); GD VII

Heute sind 56 % der EG-Tonnage ausgeflaggt. Weitere Angaben über den Ausflaggentrend in den einzelnen Mitgliedstaaten finden sich in Anhang A-3.

Bemerkenswert ist, daß der Ausflaggungstrend je nach Schiffstyp variiert.

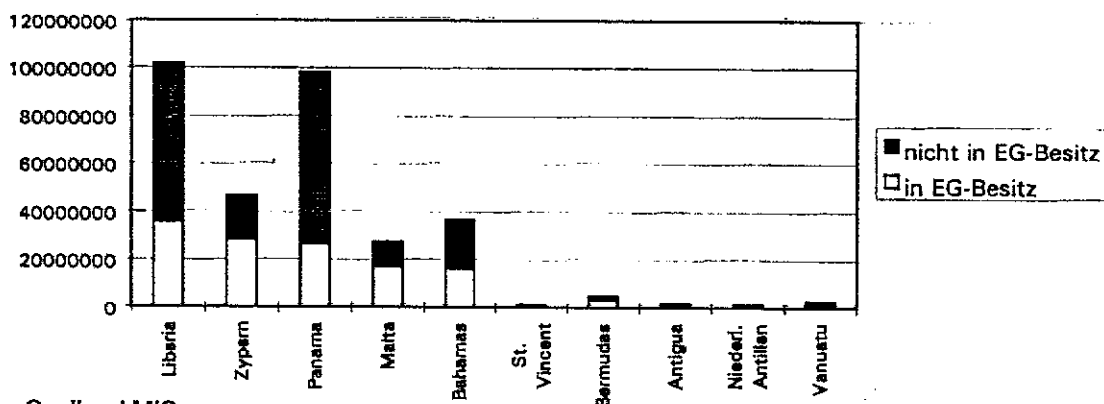
Ausflaggung von EG-Schiffen



Quelle : LMIS (1995)

Der Ausflaggungstrend verdeutlicht den wachsenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit unter EG-Flaggen. Tatsächlich haben EG-Eigner einen hohen Anteil an den in offenen Registern eingetragenen Schiffen.

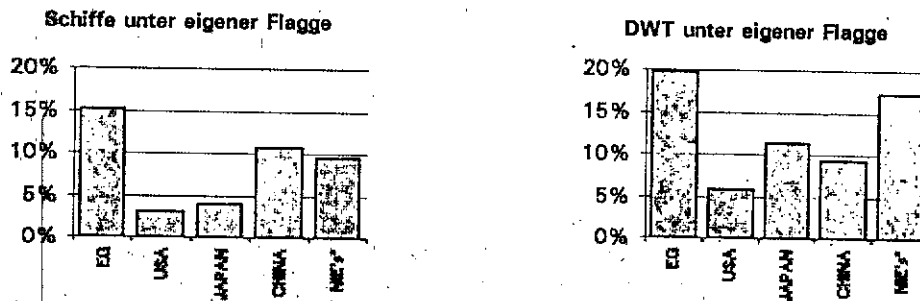
In EG-Besitz befindliche, in offenen Registern eingetragene DWT



Quelle : LMIS

Aber auch große asiatische Schiffahrtsunternehmen stehen offensichtlich vor ähnlichen Problemen, da sie ebenfalls ausgeflaggt haben. So führen 65% der Schiffe der japanischen Gesellschaft *NYK* eine fremde Flagge. Um die Bedeutung des Ausflaggens richtig einschätzen zu können, muß man wissen, daß auf den EG-Heimatrouten die unter EG-Flaggen fahrende Flotte immer noch mehr Kapazität bereithält als irgendeine andere Flotte wichtiger Handelsnationen auf ihren Heimatrouten.

Anteil der Schiffe unter eigener Flagge am Gesamtangebot auf der Heimatroute (1993)



Quelle: LMIS

* NIE's: Neuerlich industrialisierte Volkswirtschaften (Newly Industrialised Economies (Hong Kong, South Korea, Taiwan))

b. *Schlußfolgerungen*

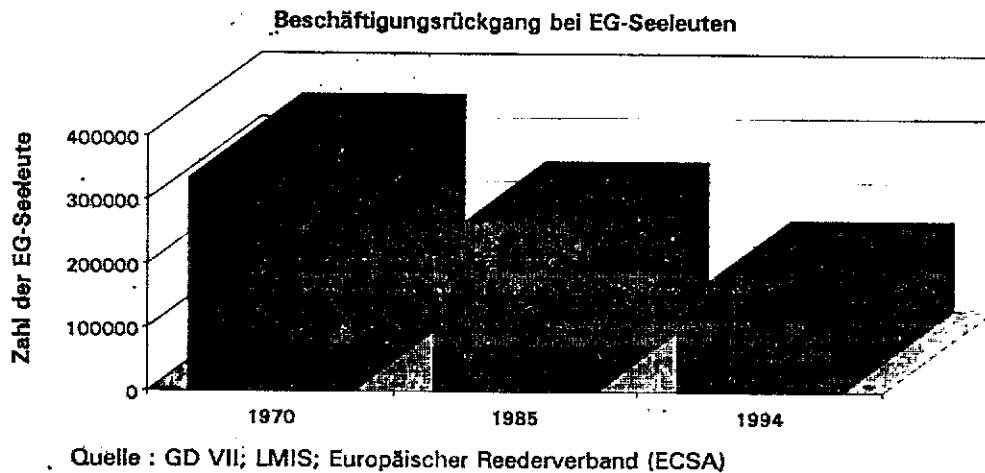
Trotzdem sollte die EG das Problem des Ausflaggens aus folgenden Gründen sehr ernst nehmen.

Häufig kann das Ausflaggen dazu dienen, Rahmenbedingungen zu meiden, die von Unternehmen als zu große Belastung betrachtet werden. So muß ein Unternehmen häufig das Management seiner ausgeflaggten Schiffe außerhalb der Gemeinschaft ansiedeln, um beispielsweise in den Genuß einer niedrigeren Körperschaftssteuer zu gelangen, die Niedrigsteuerrländer außerhalb der EG anbieten.

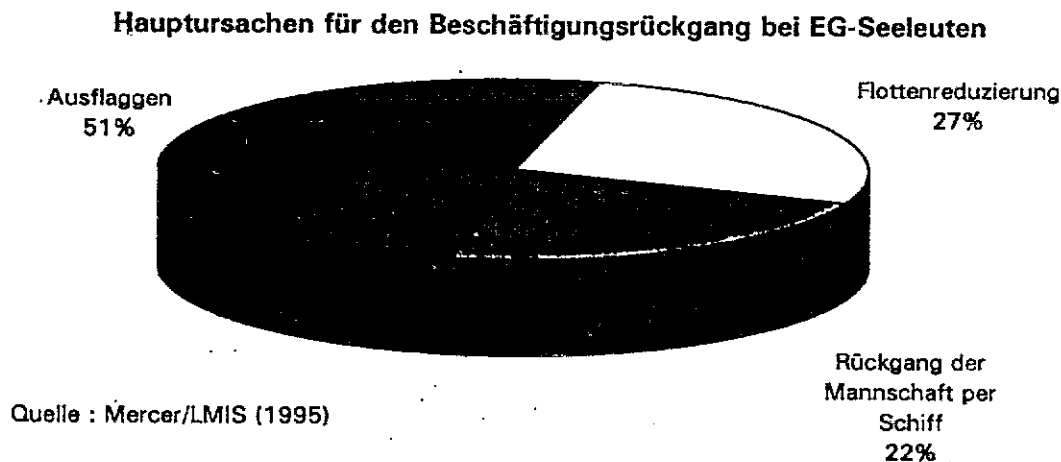
Nachdem dies geschehen ist, entwickelt das ausgelagerte Management ein Eigenleben und beginnt die Existenzberechtigung des in der EG verbliebenen zu untergraben. Mit der Zeit verlagert sich die gesamte Geschäftsleitung nach außerhalb, was ein weiterer Anstoß dazu ist, andere als die EG-Flaggen zu verwenden und die sonstigen Möglichkeiten des Weltmarktes zu nutzen. Das Ausflaggen führt nicht immer zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahlen an Bord und an Land sowie zu einer Verlagerung des Firmensitzes, aber es kann sehr schwierig sein, das Schiffahrtsgeschäft zurückzugewinnen, wenn die Infrastruktur und die Arbeitskräfte sich zu verlegen beginnen.

Wie im folgenden erläutert wird, trägt die Beibehaltung der EG-Flaggen dazu bei, daß die Einhaltung der Sicherheitsnormen besser im Rahmen der Flaggenstaatskontrolle überwacht werden kann. Es hat sich erwiesen, daß in einigen Fällen das Sicherheitsrisiko von Schiffen, die aus EG-Registern ausgeflaggt wurden, höher liegt als bei Schiffen, die weiterhin in solche Register eingetragen sind. Vorausgesetzt, alle einschlägigen Rechtsvorschriften der EG werden korrekt durchgesetzt, sollte die Verwendung einer EG-Flagge der Inbegriff eines sicheren Schiffsbetriebs sein. Das Ausflaggen führt zu einer Schwächung der Flaggenstaatskontrollbefugnisse der EG-Mitgliedstaaten im Hinblick auf Einhaltung der Sicherheitsnormen.

Außerdem hat das Ausflaggen auch zum Arbeitsplatzabbau für EG-Seeleute beigetragen.



Allerdings sind nicht alle Arbeitsplatzverluste auf das Ausflaggen zurückzuführen: Auch die zahlenmäßige Reduzierung der Schiffe und der Bau größerer Schiffe haben ebenso wie die Rationalisierung hierbei eine Rolle gespielt.



3. *Jüngste Entwicklungen im Bereich der Arbeitskräfte*

a. *Schwierigkeiten bei der Bewertung des allgemeinen Beschäftigungstrends*

Wie schon erwähnt, ist das Ausflaggen für die Hälfte aller in den letzten 10 Jahren verlorenen Arbeitsplätze von EG-Seeleuten verantwortlich. Möchte man jedoch aufgrund dieser Umstände zu einer Schlußfolgerung gelangen, müssen auch die nachstehenden Faktoren in Erwägung gezogen werden.

Die Zahlen mögen den tatsächlichen Verlust an Arbeitsplätzen für EG-Angehörige überbewerten, da sie keine Angaben über die Beschäftigung von EG-Seeleuten auf Schiffen unter Drittlandflaggen liefern. Zudem geben sie auch keine Auskunft über den Mannschaftsdienstgrad der Seeleute. Es ist wahrscheinlich, daß der Arbeitsplatzverlust bei Offizieren geringer liegt als bei den übrigen Besatzungsmitgliedern. Es hat sich gezeigt, daß die Reeder auf einem ausgeflaggten Schiff zumindest die Offiziere ihrer

eigenen Staatsangehörigkeit behalten. In manchen Fällen berührt das Ausflaggen die Frage der Staatsangehörigkeit der Mannschaft überhaupt nicht.⁶

Selbst wenn EG-Seeleute an Bord ausgeflaggter Schiffe ihren Arbeitsplatz behalten, sind die Arbeits- und Lohnbedingungen und sonstige Leistungen wie die Kranken- und Unfallversicherung häufig schlechter. Daher kann es bei EG-Seeleuten, die ihren Arbeitsplatz auf einem ausgeflaggten Schiff behalten, aufgrund dieser negativen Folgen zu einer gewissen Demoralisierung kommen.

Andererseits können die Betreiber versuchen, die Kosten auf Schiffen unter EG-Flaggen durch das Anheuern mehr ausländischer Seeleute zu senken. Nach Schätzungen der nationalen Reederverbände betrug ihr Anteil auf Schiffen unter EG-Flaggen 1983 14 %, 1994 aber schon 35 %, wobei die Beschäftigungszahlen insgesamt um nahezu ein Drittel zurückgingen. Es liegen weder Angaben darüber vor, wieviele dieser Ausländer aus Nichtgemeinschaftsländern stammen noch über deren Rang oder dienstliche Verwendung an Bord.

Es gilt zu bemerken, daß Arbeitsplatzverluste, die auf die Bemannung von Schiffen mit billigen Arbeitskräften zurückzuführen sind, zu Kosteneinsparungen im Transportgeschäft führen können. Kommt es hierdurch zu einer Senkung der Frachttarife, so werden die beförderten Waren billiger und Wachstum und Beschäftigung in der gesamten Wirtschaft nehmen zu.

b. *Mangel an qualifizierten Seeleuten*

Beim jetzigen Stand der Dinge ist es schwierig, eine Beurteilung der Probleme im Zusammenhang mit der allgemeinen Beschäftigungssituation von EG-Seeleuten vorzunehmen. Daneben ist in den vergangenen Jahren noch ein besonderes Problem aufgetreten: der weltweite Mangel an qualifizierten Seeleuten.

Wie schon oben erwähnt, ist die Zahl der Seeleute aus EG-Ländern in den letzten 20 Jahren ständig gesunken. Während diese Entwicklung bisher nur als Problem der OECD-Länder betrachtet wurde, zeichnet sich nun ein *weltweiter* Mangel an Offizieren und qualifizierten Mannschaftsdienstgraden ab. Schon heute deckt nach Angaben einiger EG-Mitgliedstaaten der seemännische Nachwuchs nur 25 % des Bedarfs. Es wird angenommen, daß selbst für diese jungen Seeleute an Bord der Schiffe unter EG-Flaggen nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen würden, die erforderliche Erfahrung zu sammeln.

Die neuen Anforderungen der STCW (Internationales Übereinkommen über Standards für Ausbildung, Zeugniserteilung und Wachdienst für Seeleute) werden zwar zu mehr Kompetenz führen, könnten aber auch den weltweiten Mangel an tüchtigen Seeleuten noch verschärfen.

Es gibt vier Gründe, die eine politische Lösung zur Abwehr dieser vorhergesagten Mangelsituation erforderlich machen.

Erstens muß die Sicherheit im Seeverkehr gewährleistet werden.

Zweitens muß das für die Zulieferindustrie in der Gemeinschaft erforderliche maritime Know-how erhalten bleiben.

⁶

Weitere Angaben über die Beschäftigungstrends bei Schiffen unter EG-Flaggen befinden sich im Anhang A-4.

Drittens müssen die See-Verwaltungsbehörden die Schiffssicherheitspolitik in der Gemeinschaft durchsetzen.

Viertens muß die Ausbildung junger Seeleute fortgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnt der Verlust qualifizierter Arbeitsplätze in der Schifffahrt eine neue Dimension. Er kann nicht nur rein numerisch beurteilt werden und sollte daher im Vergleich zu noch größeren Arbeitsplatzverlusten in anderen Sektoren der europäischen Wirtschaft als Folge des verstärkten internationalen Wettbewerbs nicht als minder bedeutend eingestuft werden. Ein Mangel an gut ausgebildeten und qualifizierten EG-Seeleuten könnte die ehrgeizigen Anstrengungen der Gemeinschaft zur Durchführung und Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr und zur Verhütung der Meeresverschmutzung gefährden und die gesamte maritime Wirtschaft der Gemeinschaft ernsthaft schädigen. Andererseits kann sich der Gemeinschaft hierdurch die große Chance eröffnen, für die Schifffahrt weltweit zum Lieferanten hochqualifizierter Arbeitskräfte zu werden.

IV. Weitere Trends in der globalen Schifffahrt

1. Weitere Globalisierung

Die Liberalisierung des Welthandels und die Dezentralisierung der Produktion haben den Welthandel und damit die Nachfrage nach Beförderungsdiensten in den letzten Jahren immer rascher wachsen lassen. Im Zuge dieser Entwicklung ist die Globalisierung der Seeverkehrswirtschaft unablässig vorangeschritten. Die Registrierung in offenen Registern nimmt ebenso ständig zu wie die Zahl der Länder, die solche Register anbieten.

Die Linienschifffahrt hat in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 6,5 % zugenommen und für die nächsten zehn Jahre wird das gleiche Wachstum erwartet. Durch die Globalisierung der Produktion entsteht eine Nachfrage nach globalen Verkehrsdiensten. Zur Befriedigung dieser Nachfrage kooperieren Schifffahrtsgesellschaften bei der Bereitstellung von Liniendiensten. Diese Konsortien sind in der Lage, die Nachfrage der Kunden nach globalen Transportmöglichkeiten zu befriedigen, während dies den traditionellen Konferenzen, deren Grundlage geographisch beschränkte Handelsrouten sind, nicht möglich ist. Gleichzeitig führt dieser Trend zu einer zunehmenden Machtkonzentration in den Händen weniger Schiffsbetreiber und zum Entstehen großer maritimer Logistikunternehmen.

Mit der Globalisierung der Industrie werden für die Hersteller und die Spediteure Haus-zu-Haus-Transportnetze immer wichtiger. So ist ein Trend zu einer stärkeren Ausrichtung der Dienste am Kunden zu beobachten, was die Beziehungen zwischen einzelnen Kunden und Lieferanten nur fördert. Alle diese Entwicklungen treten immer mehr an die Stelle der traditionellen Selbstregulierung zwischen Benutzergruppen, Verladerkomitees, und Anbietergruppen, den Konferenzen.

Für die Massengutschifffahrt läßt sich ein Wachstum immer nur schwer vorhersagen, da die Nachfrage von schwankenden Faktoren wie saisonabhängigem Handel, Ernteresultaten usw. beeinflußt wird. Prognosen zufolge dürften sich die Hauptmerkmale dieses Sektors, nämlich die zyklische Natur und Unsicherheit seiner Entwicklung, auf längere Sicht nicht grundlegend ändern.

2. Investitionen

Die Freiheit der europäischen Märkte hat ausländische Investitionen angezogen. Heute sind einige leistungsfähige Gesellschaften, die im innereuropäischen Handel im

Kurzstreckenseeverkehr und im Zubringerdienst tätig sind, nicht in europäischem Besitz. Die amerikanische Gesellschaft *Sea-Land* ist beispielsweise sehr stark in den Kurzstreckenseeverkehr in Europa eingestiegen. Das japanische Schiffsverkehrsunternehmen *NYK* soll 350 Mio. US\$ in sein EG-Transportnetz investiert haben. Andere japanische Schiffsverkehrsgesellschaften haben Schiffsverkehrsgesellschaften in der Gemeinschaft aufgekauft oder für Schiffsverkehrsdienste innerhalb der EG Joint-ventures mit EG-Unternehmen gegründet. Gleichzeitig nutzen Gemeinschaftsreeder die Gelegenheiten des Cross-Tradings und beginnen mit dem Aufbau von Transportnetzen in anderen Kontinenten. Die Investitionsmöglichkeiten für EG-Schiffsverkehrsgesellschaften sind jedoch dort begrenzt, wo Inlanddienste ausländischen Betreiber nicht zugänglich sind oder ausländische Betreiber in den Häfen diskriminiert werden.

3. *Alternde Schiffe*

Die weltweite, hohe Subventionierung des Schiffbaus hat zu einem Überangebot an Schiffen und damit zu einem strukturellen Kapazitätsüberhang auf den Massengut-Schiffsmärkten geführt, so daß die Frachtraten gesunken sind. Die Ursache dieses Überangebots dürfte jedoch zum Teil beseitigt werden, wenn die großen Schiffbaunationen der OECD, auf die 80 % des Weltschiffbaus entfallen, ab dem 15. Juli 1996 vereinbarungsgemäß ihre Subventionen einstellen. Der Abschluß des OECD-Schiffbauübereinkommens, das alle Formen der Wettbewerbsverzerrung abschafft, wird die Wahlmöglichkeiten der Reeder vergrößern, ohne daß dabei nichtmarktrelevante Kriterien berücksichtigt werden müssen.

Die niedrigen Frachtraten und der zunehmende Wettbewerbsdruck haben dazu beigetragen, daß bei vielen Reedern die Profite geschrumpft sind. Daher erzielt die Schifffahrt geringere Renditen als andere Wirtschaftszweige. Dies hat zu einer Verlängerung der Einsatzdauer der Schiffe und damit zum Altern der Flotten sowie in einigen Fällen zur Reduzierung der Instandhaltungsarbeiten und infolgedessen zu Sicherheitsproblemen geführt.

Durchschnittliches Schiffsalter ⁷	1985	1994
Unter EG-Flagge	16 Jahre	21 Jahre
Weltweit	14 Jahre	17 Jahre

Selbst wenn bei älteren Schiffen ein hoher Standard gehalten werden kann, so wächst das Unfallrisiko, wie die Statistiken zeigen, mit dem Schiffsalter. Untersuchungen an Tank- und Massengutschiffen zeigen, daß das Risiko bei 20 Jahre alten Schiffen mehr als doppelt so hoch wie bei 10 Jahre alten Schiffen ist.

4. *Erweiterung der Gemeinschaft*

Durch die jüngsten Beitritte hat die von EG-Reedern kontrollierte Tonnage erheblich zugenommen. Schweden steht an 14. Stelle auf der Weltrangliste der Reedernationen, Finnland an 34. und Österreich an 68. Überdies könnte die Zukunft der Gemeinschaft noch weitere Tonnage bringen, da Zypern und Malta der Gemeinschaft beitreten möchten. Hierdurch könnten die maritime Bedeutung der Gemeinschaft und ihre Flaggenstaatkontrolle sowie ihr Mitsprachegewicht in maritimen Fragen erheblich zunehmen. Diese Entwicklung vorwegzunehmen und für die Seeverkehrspolitik,

⁷ Die Statistik bezieht sich auf Schiffe von mehr als 100 BRT für Flüssiggut, Containerladung, Ro-Ro-Fracht oder andere Arten von Trockenladung.

insbesondere in bezug auf Schiffsregister und Schiffssicherheit, einen klaren Rahmen zu schaffen, der diesen eventuellen künftigen Beitritten Rechnung trägt, wird daher ein immer dringenderes Anliegen.

V. Chancen für die EG-Schifffahrt

Wie bereits erwähnt, steht die EG-Schifffahrt vor vielfältigen Herausforderungen, aber sie ist noch immer in der Lage, die Chancen zu nutzen, die sich aus dem allgemeinen Anstieg der Nachfrage nach Beförderungsdiensten und der zunehmenden Spezialisierung ergeben. Die EG-Linienreedereien arbeiten als Ganzes genauso gewinnbringend wie Linienreedereien außerhalb der EG. Mit der Globalisierung des Handels und der Produktion wird die Nachfrage nach Transportangeboten, die stärker auf den Einzelkunden zugeschnitten sind, steigen, was wiederum Fachwissen und Fachpersonal erfordert. Ein EG-Konzept, das die Entwicklung und Schulung bestimmter Fähigkeiten fördert, kann dazu beitragen, diese Nachfrage zu decken. Es gibt in jüngster Zeit Anzeichen dafür, daß die Reeder Seeleute aus der Gemeinschaft suchen, da Fachwissen erforderlich ist, um die Schiffe und die Leistung auf einem Stand zu halten, der den strengen Sicherheitsvorschriften und den steigenden Anforderungen der Kunden entspricht. Ein anderer wichtiger Wachstumsbereich ist der Kurzstreckenseeverkehr⁸. Seit jeher verfügen viele EG-Betreiber über Erfahrungen auf diesem Gebiet, die sich innerhalb wie auch außerhalb der Gemeinschaft nutzen lassen. Außerdem bieten EG-Unternehmen seit vielen Jahren bewährte Erfahrungen und Kenntnisse in der Kreuzfahrt, der Offshore-Versorgung, der Schwergutverschiffung und der sonstigen Spezialschifffahrt.

Ein hochentwickelter Schiffbau kann der EG-Schifffahrt helfen, neue Handelsmöglichkeiten zu nutzen (einschließlich der seit Öffnung der Staaten der ehemaligen UdSSR eröffneten Routen, für die z.B. wegen Eisgangs Schiffe mit Spezialkörper benötigt werden). Der Bedarf an neuen Schiffstypen dürfte dem Export von Spezialschiffen und -systemen wie auch der Beschäftigung von geschultem Bordpersonal neue Möglichkeiten eröffnen.

⁸ Siehe Mitteilung der Kommission "Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa - Perspektiven und Herausforderungen", KOM (95) 317 endg.

Unterschiede in der Körperschaftsteuer bei zehn Schiffstypen

	EU-Flaggen		Offenes Niedrigkostenregister (nicht vom ITF anerkannt)	Jährlicher Kostenunterschied (1.000 \$)	
	A	B		A	B
Tankschiffe					
Suezmax (140 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	958.2	107.1
Product tanker (40 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	494.4	38.8
Massengutfrachter					
Cape Size (150 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	709.1	119.5
Panamax (65 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Zypern	439.3	58.8
Handy-size (28 000 DWT)	VK	Griechenl.	Panama	202.8	27.2
Containerschiffe					
Large (4 000 TEU)	Niederl.	Dänemark	Panama	782.1	752.8
Line - Haul (2 700 TEU)	Deutschl.	Frankreich	Panama	372	460.6
Deepsea Feeder (1 500 TEU)	Deutschl.	Griechenl.	Panama	253.3	29.3
Stückgutfrachter					
Breakbulk (15 000 DWT)	Deutschl.	Griechenl.	Zypern	168.1	16.3
Ro-Ro (6 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	308.9	4.6

Im Vergleich zum offenen Niedrigkostenregister

Quelle: Mercer Management Consulting/LMIS

	EU-Flaggen		Offenes Niedrigkostenregister (nicht vom ITF anerkannt)	Jährlicher Kostenunterschied (1.000 \$)		Kostenindex ¹	
	A	B		A	B	A	B
Tankschiffe							
Suezmax (140 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	1228	185	368%	140%
Product tanker (40 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	1192	179	370%	141%
Massengutfrachter							
Cape Size (150 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	865	155	313%	138%
Panamax (65 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Zypern	794	149	304%	137%
Handy-size (28 000 DWT)	VK	Griechenl.	Panama	472	144	227%	139%
Containerschiffe							
Large (4 000 TEU)	Niederl.	Dänemark	Panama	630	380	279%	208%
Line - Haul (2 700 TEU)	Deutschl.	Frankreich	Panama	1144	1124	433%	427%
Deepsea Feeder (1 500 TEU)	Deutschl.	Griechenl.	Panama	1144	91	433%	126%
Stückgutfrachter							
Breakbulk (15 000 DWT)	Deutschl.	Griechenl.	Zypern	1221	88	383%	122%
Ro-Ro (6 000 DWT)	Italien	Griechenl.	Panama	587	82	265%	123%

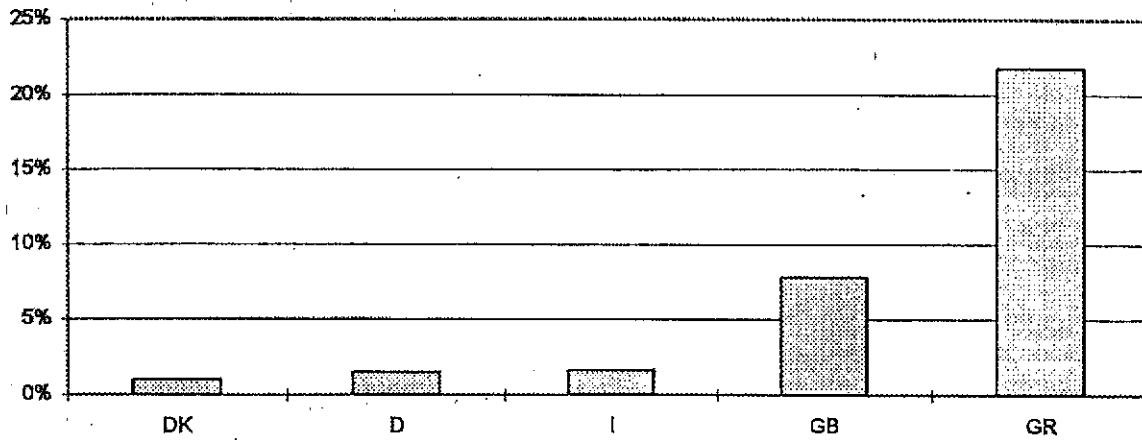
¹ Im Vergleich zum offenen Niedrigkostenregister

Quelle: Mercer/LMIS (1995)

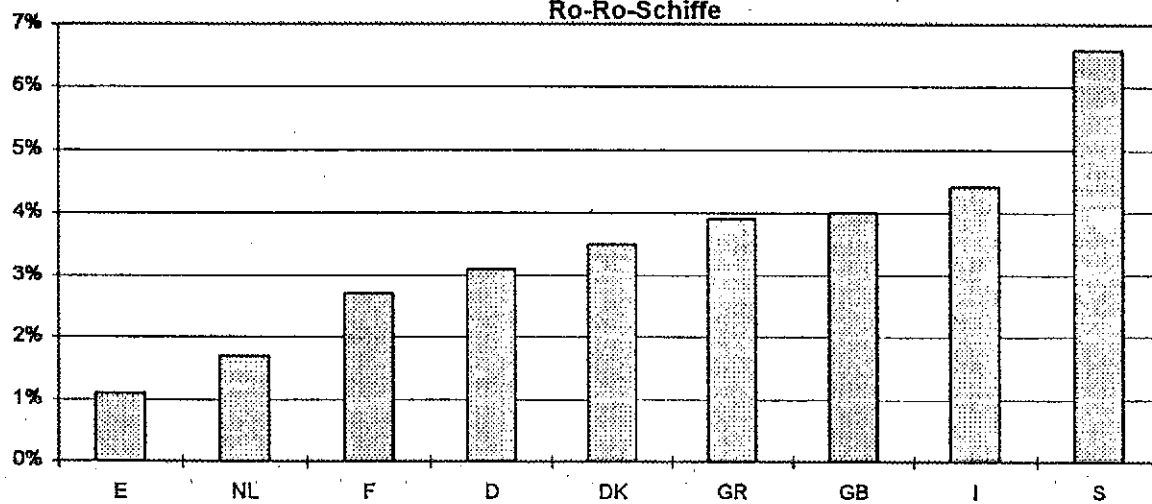
- 53 -
Anteil der mehrheitlich in EG-Besitz befindlichen
Schiffe an der Weltflotte nach Schiffstypen
(in DWT, 1994)

Anlage 2

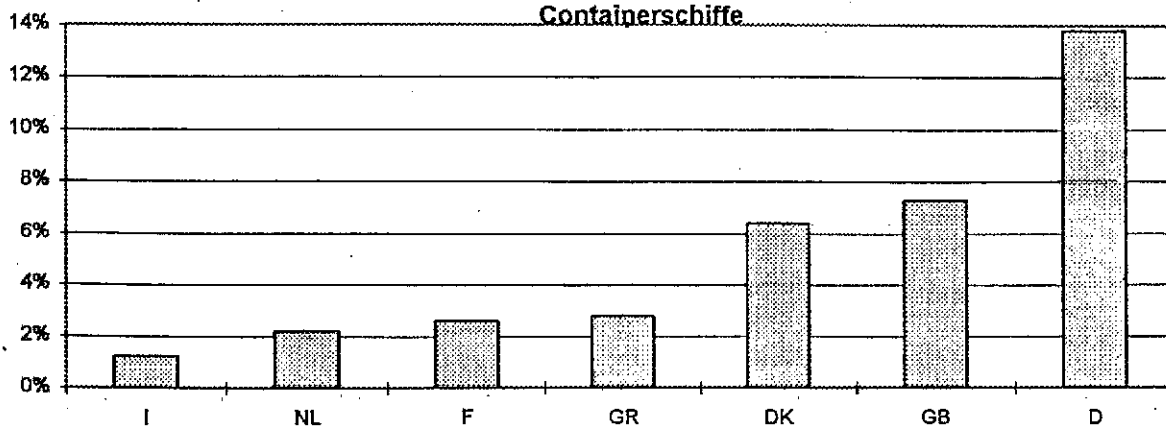
Trockenmassengutfrachter



Ro-Ro-Schiffe

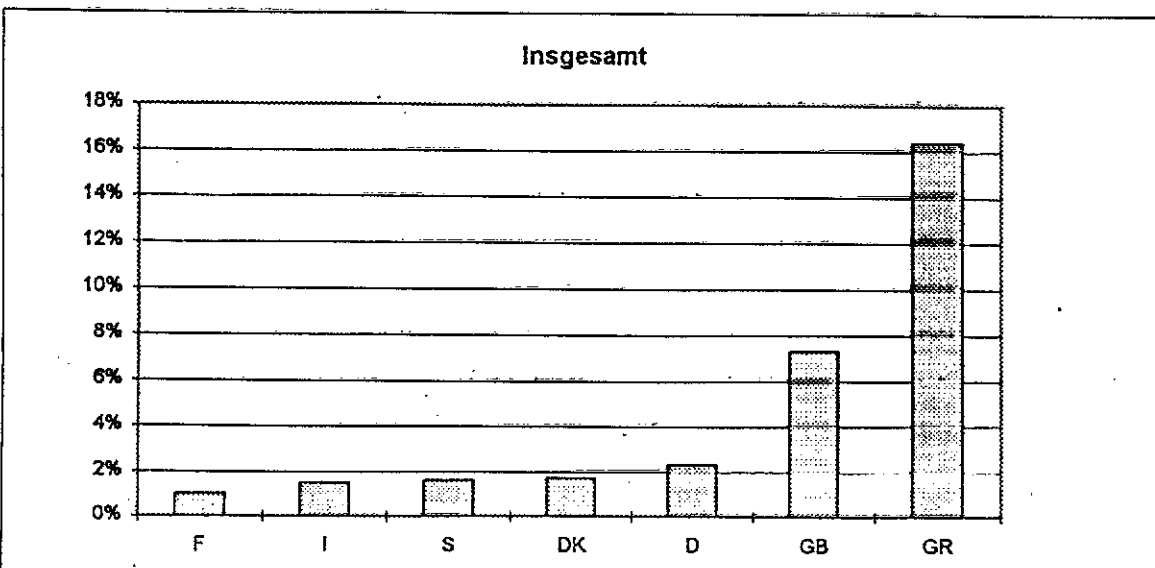
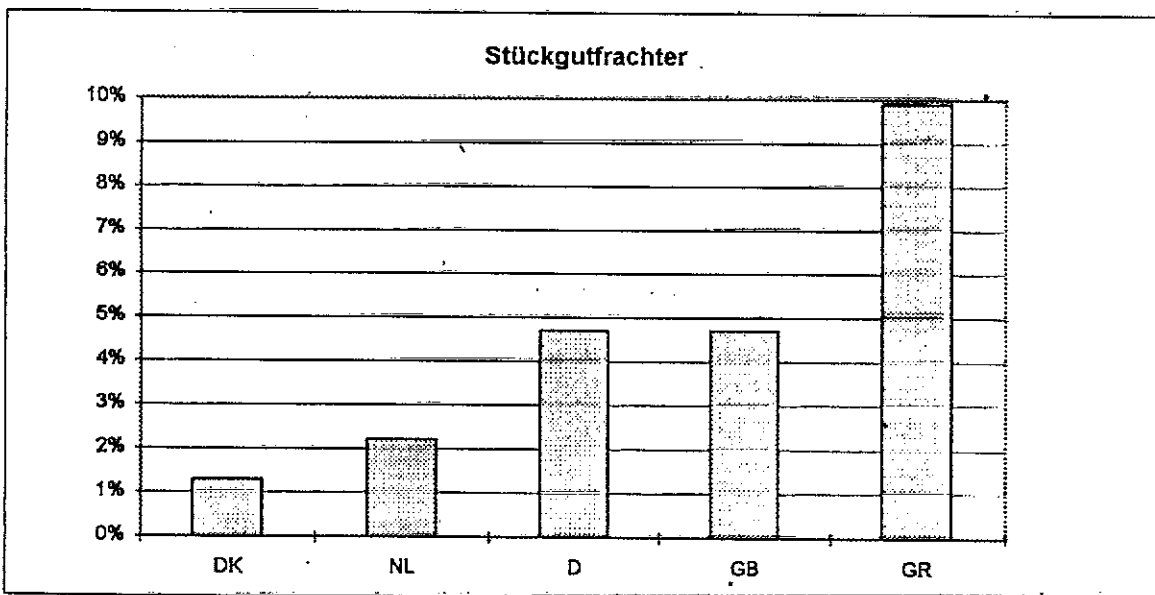
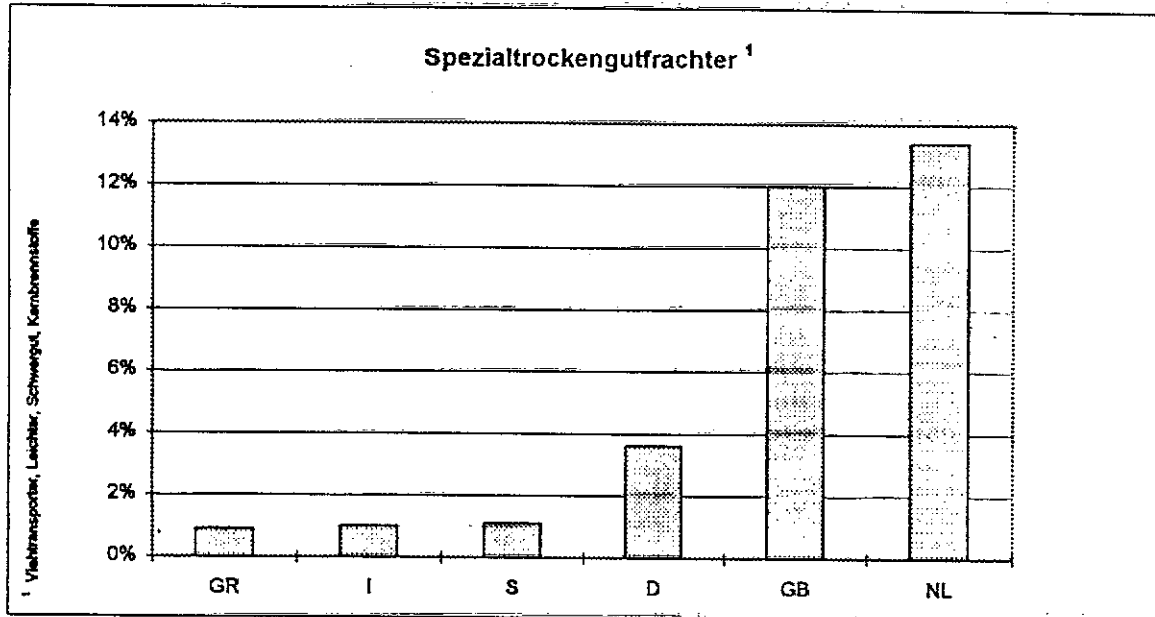


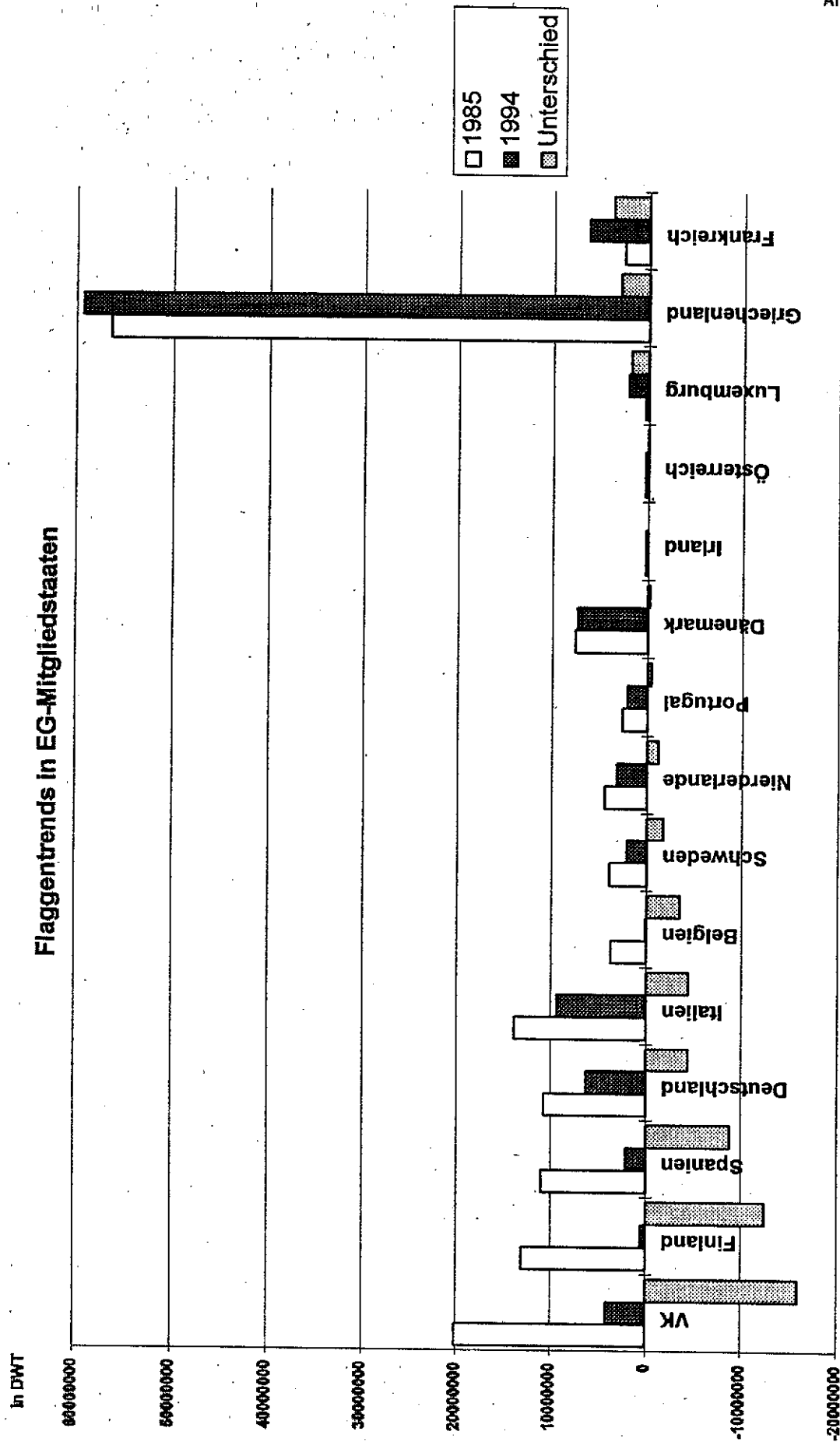
Containerschiffe



Anteil der mehrheitlich in EG-Besitz befindlichen
Schiffe an der Weltflotte nach Schiffstypen
(in DWT, 1994)

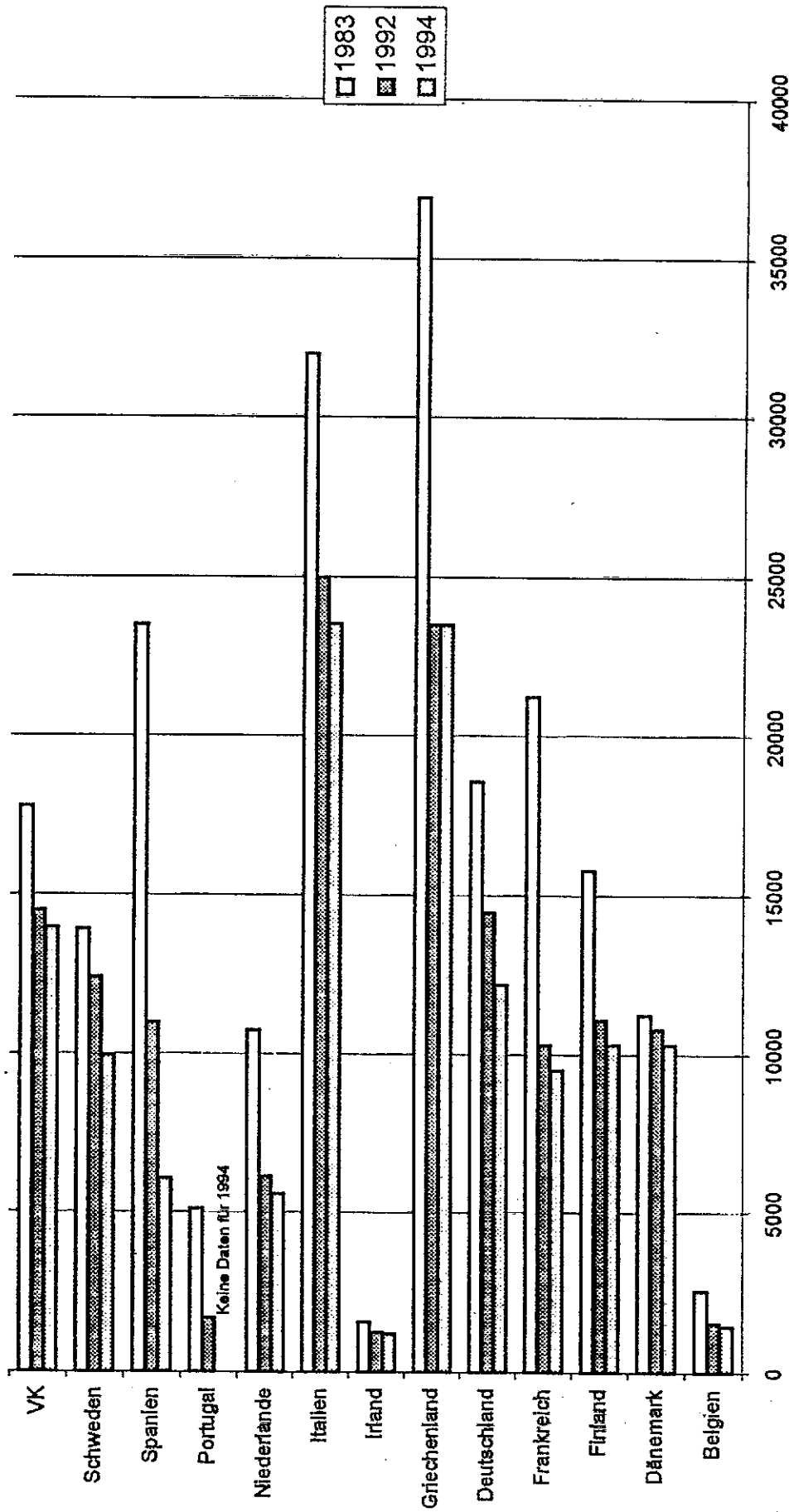
Anlage 2



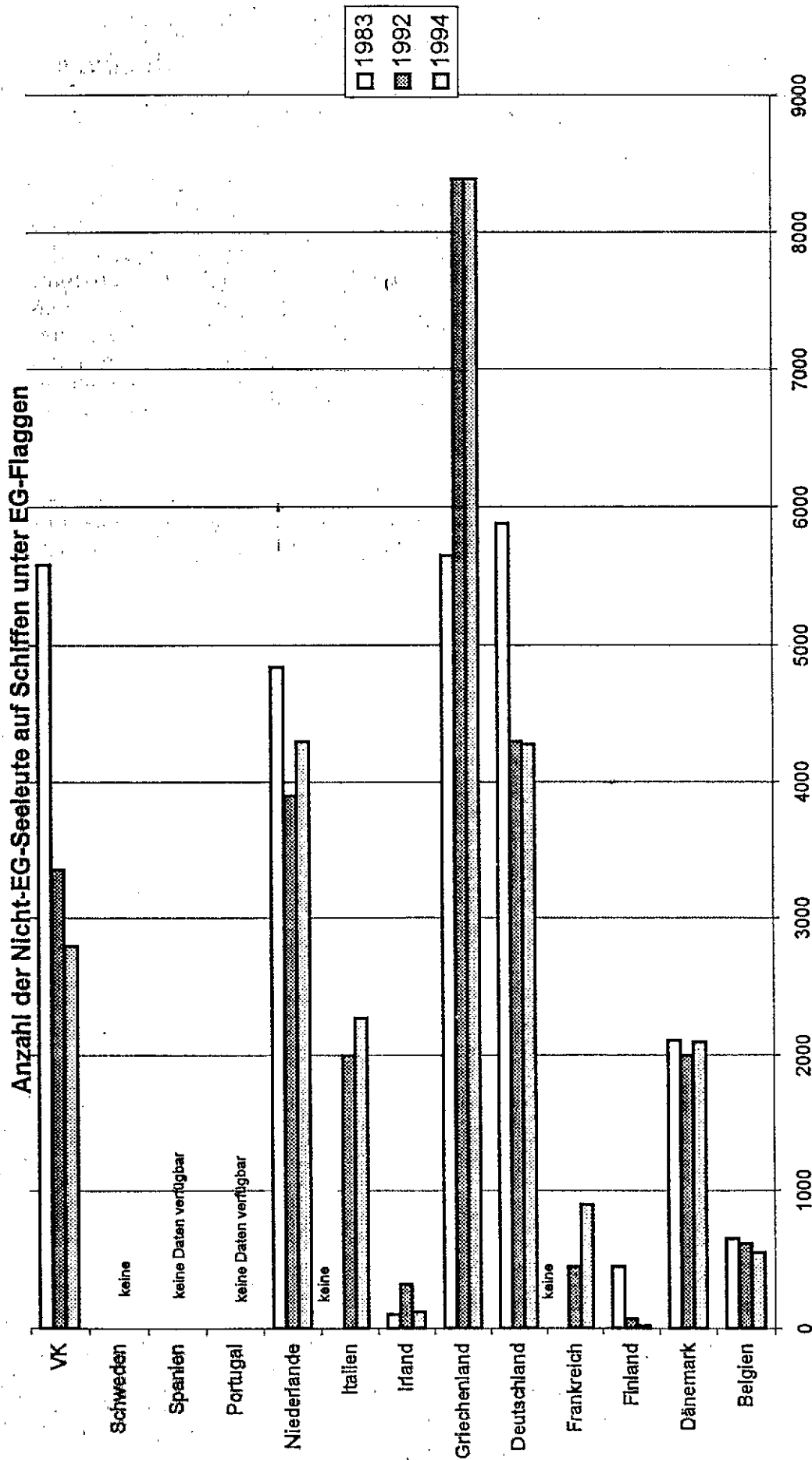


Quelle: LMIS Vessel Database (1995)

Anzahl der EG-Seeleute auf Schiffen unter EG-Flaggen



Quelle: ECSA



Quelle: ECSA

ANHANG B

BISHERIGE ANSTRENGUNGEN UND ERFOLGE

I. Analyse der bisherigen Seeverkehrspolitik der EG

Seit einigen Jahren verfolgt die Kommission eine Seeverkehrspolitik, die in einer Kombination von Maßnahmen zur Förderung ihrer Außenbeziehungen, der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schifffahrt und der Sicherheit auf See besteht. Fortschritte in der Öffnung der Märkte und in der Unterbindung einer nicht den Sicherheitsnormen entsprechenden Schifffahrt durch strikte Anwendung der Sicherheitsregeln dürften der Schifffahrt unter EG-Flaggen eine bessere Wettbewerbsstellung verschaffen. Das bedeutet jedoch nicht, daß die zeitlich begrenzten Unterstützungsmaßnahmen für Schiffe unter EG-Flaggen sofort überflüssig werden.

Während die Auswirkungen dieser Politik in der Hochseeschifffahrt stärker zu spüren waren, hat die Kommission vor kurzem eine Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs vorgeschlagen. Außerdem betreibt die Kommission seit 1987 eine aktive Wettbewerbspolitik für die Linienschifffahrt.

1. *Seeverkehrspolitik der Gemeinschaft*

Der Europäische Gerichtshof fällt zwei Urteile, die den Anstoß für die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Seeverkehrspolitik gaben. Zunächst entschied er 1974, daß die allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrags für den See- und Luftverkehr auf der gleichen Grundlage wie für die anderen Verkehrsträger gelten¹. Dann stellte er 1985 fest, daß der Rat seine Verpflichtungen nicht erfüllt habe, da er keine Rechtsvorschrift zur Sicherung des freien Dienstleistungsverkehrs im Transportsektor erlassen habe². Im selben Jahr schlug die Kommission eine gemeinsame Seeverkehrspolitik vor³.

a. *Das Verordnungspaket von 1986*

Grundlage des anschließenden Verordnungspakets von 1986 war ein nicht protektionistisches Konzept offener Märkte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flotte und zur Förderung der Beschäftigung. Gleichzeitig sah es Maßnahmen zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs vor.⁴ Generell beschloß die Gemeinschaft, den gesamten innergemeinschaftlichen Verkehr mit Ausnahme der Kabotage zu liberalisieren und für die Nutzung der Beförderungsmöglichkeiten innerhalb der EG nichts anderes zu verlangen als einen Firmensitz in der Gemeinschaft. Diese Politik war

¹ Rechtssache (RS) 167/73, Kommission/Französische Republik - Slg. 1973, 359.

² RS 13/83, Parlament/Rat - Slg. 1985, 1513.

³ "Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik - Seeverkehr", Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/85.

⁴ Das Paket von 1986 (ABl. Nr. L 378 vom 31. Dezember 1986) umfaßt vier Verordnungen:

- Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern;
- Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über Einzelheiten der Anwendung der Artikel 85 und 86 des Vertrages auf den Seeverkehr;
- Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 über unlautere Preisbildungspraktiken in der Seeschifffahrt;
- Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 für ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt.

nicht daran geknüpft, daß sich die Haupthandelspartner der Gemeinschaft zu einer ähnlichen Öffnung der Märkte verpflichteten.

b. *Vorschläge zur Erhaltung der EG-Flotte und zur Schaffung des Binnenmarktes*

1989 schlug die Kommission weitere Maßnahmen zur Vertiefung der gemeinsamen Seeverkehrspolitik vor⁵. Wie schon 1985 wies sie in ihrem Vorschlag auf weitere Verluste von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flotte hin und nannte speziell die hohen Arbeitskosten und Steuerlasten unter EG-Flaggen als Hauptgrund für das Ausflaggen. Um die finanzielle Belastung für Schiffe unter EG-Flaggen zu verringern und gleichzeitig die Beschäftigung von EG-Seeleuten zu sichern, schlug die Kommission die Einrichtung des Euros-Registers vor. Der geänderte Vorschlag von 1991, dem einer der Vorschläge des Europäischen Parlaments zugrunde lag, sah vor, daß die Gemeinschaftsreeder, deren Schiffe im Euros-Register eingetragen wären und die vorgeschriebene Mindestzahl an EG-Seeleuten beschäftigten, Anspruch auf Rückerstattung der Lohn- und Einkommensteuern auf das Seeleute-Gehalt hätten. Damit wurde in dem Vorschlag eine Form staatlicher Beihilfe für vereinbar mit dem gemeinsamen Markt erklärt. Die Mitgliedstaaten schreckten jedoch vor einer verbindlichen Regelung zurück. Die Vorschriften für die Besatzung blieben während der ganzen Diskussion ein Stein des Anstoßes. So war es dem Rat nicht möglich, diesen Vorschlag anzunehmen, obgleich die Kommission mit Hilfe verschiedener Formeln versuchte, eine Einigung zu erzielen.

Das Verordnungspaket von 1989 enthielt auch einen Vorschlag zur Liberalisierung der Inlandfahrt, der als Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 angenommen wurde⁶, sowie einen Vorschlag für die Definition des Begriffs "Gemeinschaftsreeder". Um als Gemeinschaftsreeder im Sinne aller einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft (z.B. über Kabotage, Registrierung in Euros, Beförderung von Lebensmittelhilfen) zu gelten, muß eine Schifffahrtsgesellschaft nach den darin festgelegten Kriterien einschließlich des Stimmrechts mehrheitlich in EG-Besitz sein⁷. Dieser Vorschlag ist bisher nicht angenommen worden, und der Rat von Edinburgh hat die Kommission im Jahre 1992 um eine Überprüfung gebeten hat.

Ebenfalls im Jahre 1989 gab die Kommission Leitlinien zur Prüfung der staatlichen Beihilfen für EG-Reedereien heraus⁸. Danach können solche Beihilfen im Interesse der Gemeinschaft liegen und damit genehmigt werden, wenn sie folgenden Zielen dienen:

- Erhaltung von Schiffen unter EG-Flaggen und Modernisierung der Flotten;
- Erhaltung von Arbeitsplätzen von EG-Seeleuten.

Eine staatliche Beihilfe kann den Kostenunterschied zwischen EG-Flaggen und anderen Flaggen ausgleichen, muß jedoch bestimmte weitere Bedingungen erfüllen, um genehmigt zu werden:

⁵ "Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft - Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen des Seeverkehrs der Gemeinschaft", KOM (89) 266 endg. vom 3. August 1989.

⁶ Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage), ABl. Nr. 364 vom 12. Dezember 1992, S. 7.

⁷ Siehe KOM(89) 266 endg., KOM(91) 54 endg.

⁸ SEK (89) 921 endg.

- Sie muß den allgemeinen Grundsätzen der Kommission für staatliche Beihilfen entsprechen.
- Sie darf nicht zur Erhaltung oder Erhöhung von Kapazitäten in Sektoren mit Kapazitätsüberhang führen.

1991 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Herausforderungen der maritimen Wirtschaft⁹. Die Mitteilung entspricht dem neuen industriepolitischen Konzept von 1990 und stellt die Bedeutung der Schifffahrt, des Schiffbaus, der Zulieferbranchen, des Fischereisektors usw. in ihrem Wirtschaftsumfeld heraus. Auch in dieser Mitteilung wird auf den Rückgang der Schiffs- und Beschäftigungszahlen in EG-Flotten hingewiesen. Sie war auch der Anstoß zur Einrichtung des Forums der Seewirtschaft (MIF) und wird durch die neue Mitteilung mit dem Titel "Die Gestaltung der maritimen Zukunft Europas" weitgeführt.

c. *Gemeinsame Politik für mehr Sicherheit auf See*

Die Mitteilung über eine gemeinsame Politik für mehr Sicherheit im Seeverkehr wurde von der Kommission im Februar 1993 herausgegeben¹⁰. Der Rat und das Europäische Parlament haben diese Politik voll unterstützt. Ihre Grundpfeiler sind:

- Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung internationaler Sicherheitsnormen in europäischen Gewässern,
- Stärkung der Rolle des Hafenstaats bei der Prüfung von Schiffen aller Flaggen,
- Förderung einer maritimen Sicherheitsinfrastruktur, die angemessen und technisch auf dem neuesten Stand ist,
- Unterstützung internationaler Organisationen bei ihrer Hauptaufgabe, der Aufstellung internationaler Normen.

In weniger als drei Jahren sind verschiedene Durchführungsvorschriften erlassen worden, die von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie vom privaten Sektor ab 1996 erfüllt werden müssen. Sie enthalten eine Reihe von Grundregeln, die von allen Anbietern maritimer Transportdienste beachtet werden müssen. Sie sollen vor allem die Marktteilnehmer daran hindern, den Sicherheitsstandard zu senken, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Sofern diese Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich und streng angewendet und durchgesetzt werden, könnten sie eine deutliche Verbesserung der Sicherheit und Umweltverträglichkeit von Seeschiffen bewirken. Die Kommission beabsichtigt, die Durchführung zu überwachen und sofort einzugreifen, um Verstöße abzustellen. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer künftigen Politik in diesem Bereich.

Die wichtigsten Maßnahmen sind nachstehend aufgeführt (Stand: Januar 1996):

Verantwortlichkeit der Verwaltungen der Flaggenstaaten und der in ihrem Namen handelnden Organisationen (Richtlinie über Klassifikationsgesellschaften 94/57)

Nur Organisationen, die strenge Qualitätskriterien erfüllen, werden von der Europäischen Gemeinschaft anerkannt und dürfen im Namen der nationalen Verwaltungen Sicherheits- und Umweltprüfungen durchführen. Ab 1. Januar 1996

⁹ "Die maritime Industrie vor neuen Herausforderungen", Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß, KOM (91) 335 endg. vom 20. September 1991.

¹⁰ "Eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr", KOM (93) 66 endg. vom 24. Februar 1993.

werden Schiffe, deren Zeugnis von einer außergemeinschaftlichen anerkannten Organisation ausgestellt wurde, von der Hafenstaatbehörde vorrangig überprüft.¹¹

Ausbildung und Qualifikation von Seeleuten, die auf Seeschiffen, die die Flagge eines Mitgliedstaates führen, beschäftigt sind (Richtlinie 94/58)

Gestützt auf die STCW-Konvention, schreibt diese Richtlinie für alle Schiffe, die einen EG-Hafen anlaufen, unabhängig von ihrer Flagge Vorkehrungen für eine wirksame Verständigung an Bord vor. Vor allem auf Öl-, Chemikalien- und Flüssiggastankschiffen wird sowohl an Bord wie auch für die Kommunikation zwischen dem Schiff und den Behörden an Land eine gemeinsame Arbeitssprache verlangt.¹²

Hafenstaatkontrolle (Richtlinie 95/21)

Eine wirksame, einheitliche Kontrolle der Schiffe, die EG-Häfen anlaufen, und zwar unabhängig von ihrer Flagge, ist der Grundstein einer Politik, die darauf abzielt, die Zahl der nicht den Normen entsprechenden Schiffe in den Gemeinschaftsgewässern drastisch zu verringern. Nach der Richtlinie sind ab 1. Juli 1996 gezielt Schiffe, die unter einer auf der schwarzen Liste aufgeführten Flagge fahren, sowie bestimmte Arten potentiell gefährlicher Schiffe, wie alternde Massengutfrachter oder Öltanker, gezielt zu überprüfen. Schiffe mit erheblichen Mängeln müssen so lange festgehalten werden, bis alle Mängel beseitigt sind.¹³

Notifizierungspflichten (Richtlinie 93/75)

Seit September 1995 gelten für Verlader und Reeder, die an der Beförderung gefährlicher oder umweltbelastender Güter beteiligt sind, die Notifizierungspflichten nach der Richtlinie 93/75. Dadurch dürfte bei Unfällen wirksamere Hilfe geleistet werden können. Die Mitgliedstaaten müssen für entsprechende Einrichtungen sorgen, damit auf Anforderung eines anderen Mitgliedstaats unverzüglich die notwendigen Informationen geliefert werden können.¹⁴

Getrennte Ballasttanks (Verordnung 2978/94)

Ab 1. Januar 1996 sind die Hafenbehörden und Lotsendienste verpflichtet, für Tanker mit getrennten Ballasttanks oder mit Doppelhülle bei gleicher Bruttoreaumzahl niedrigere Gebühren zu berechnen als bei den übrigen Tankern. Diese Verordnung soll ein Anreiz für Schifffahrtsgesellschaften sein, mehr umweltfreundliche Schiffe zu benutzen.¹⁵

ISM-Code-Verordnung (Verordnung 3051/95)

Ab 1. Juli 1996 müssen Gesellschaften, die Ro-Ro-Fahrgastschiffe auf Routen zu oder von einem Gemeinschaftshafen betreiben, ihr Qualitäts- und Sicherheitsmanagementsystem, das sie für ihre Tätigkeiten an Land wie auch an Bord eingerichtet haben, prüfen und zertifizieren lassen.¹⁶

d. *Außenbeziehungen*

Seit Erlaß des Verordnungspakets von 1986 verfolgt die Gemeinschaft in ihren Außenbeziehungen eine Seeverkehrspolitik, die den freien Zugang zum gesamten Weltmarkt sowie faire Wettbewerbsbedingungen zum Ziel hat. Im Zuge dieser Politik drängt die Gemeinschaft auf eine weitere Liberalisierung sowie auf einen Abbau bestehender Beschränkungen. So enthalten die Lomé-Abkommen mit den Staaten in

¹¹ ABl. Nr. L 319 vom 12. Dezember 1994, S. 20.

¹² ABl. Nr. L 319 vom 12. Dezember 1994, S. 28.

¹³ ABl. Nr. L 157 vom 7. Juli 1995, S. 1.

¹⁴ ABl. Nr. L 247 vom 5. Oktober 1993, S. 19.

¹⁵ ABl. Nr. L 319 vom 12. Dezember 1994, S. 1.

¹⁶ ABl. Nr. L 320 vom 30. Dezember 1995, S. 14.

Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Länder) und die Europa-Abkommen mit verschiedenen osteuropäischen Ländern Bestimmungen, die den freien Zugang zu den Seeverkehrsmärkten sicherstellen. Auch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit einer Reihe von Ländern der ehemaligen UdSSR sowie die Assoziationsabkommen mit Mittelmeerländern enthalten Klauseln über eine Liberalisierung der Seeverkehrsmärkte.

Das Abkommen von 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hat dafür gesorgt, daß die im EWG-Vertrag vorgesehenen Freiheiten generell auch in diesem Bereich gelten. Innerhalb dieses Rahmens finden diese Rechtsvorschriften der Gemeinschaft weitestgehend auch auf die EFTA-Staaten, einschließlich Norwegens, als Unterzeichnerstaaten Anwendung.

Schließlich kämpft die Gemeinschaft im Rahmen des GATS für eine multilaterale Liberalisierung der maritimen Verkehrsdienste.

Abgesehen von diesen Maßnahmen hat die Kommission auch den freien Dienstleistungsverkehr in Gemeinschaftsrouten durchgesetzt. Sie hat Maßnahmen getroffen gegen einseitige Ladungsvorbehaltsregelungen der Mitgliedstaaten und zweiseitige Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, die diese Freiheit einschränken.

e. *Beziehungen zur IMO/IAO*

Die Kommission ist von der Notwendigkeit überzeugt, der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) bei ihren Aufgaben behilflich zu sein, internationale Normen und Vorschriften in den Bereichen Sicherheit zu erarbeiten. Sie empfiehlt der EG, innerhalb der IMO und der IAO eine entschlossene Haltung in Fragen der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Sicherheits- und Ausbildungsstandards einzunehmen.

Die Kommission hat die Haltung der Mitgliedstaaten bei den vor kurzem abgehaltenen Konferenzen zur Überarbeitung des STCW- und SOLAS-Übereinkommens koordiniert. Dies hat zum erfolgreichen Ausgang der Konferenzen beigetragen.

Die Kommission ist der Ansicht, daß die seit der Gründung der IAO in dieser Organisation eingerichtete getrennte Struktur für den Seeverkehr weiterhin beibehalten werden sollte. Weltweit wird der eigenständige Charakter der maritimen Wirtschaft anerkannt. Die Arbeitsbedingungen für Seeleute sind Gegenstand von mehr als 30 Übereinkommen und Empfehlungen.

In Anbetracht der Globalisierung des Marktes, des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit von Seeleuten sowie der höheren Anforderungen an die Sicherheit auf See und die Verhütung der Meeresverschmutzung gewinnt die Tätigkeit der IAO in diesen Bereichen zunehmend an Bedeutung. Expertenwissen in maritimen Fragen wird in der IAO auch in Zukunft zur Annahme wirksamer Instrumente und zur Verbesserung internationaler Arbeitsstandards im Seeverkehr erforderlich sein.

Die Kommission und die Gewerkschafts- und Reederverbände haben ihrer Besorgnis Ausdruck verliehen, als das Leitungsgremium der IAO die für Anfang 1996 geplante Konferenz über Seeverkehrsfragen aus finanziellen Gründen verschoben hat.

Die Konferenz wird jetzt Anfang Oktober 1996 stattfinden und die Tagesordnung sieht u.a. die Überarbeitung des Übereinkommens Nr. 109 vor.¹⁷

Die Kommission mißt der Überarbeitung dieses Übereinkommens und seinem unverzüglichen Inkrafttreten große Bedeutung bei. Es wird unmittelbare Auswirkungen auf die Gespräche mit den im paritätischen Ausschuß für den Seeverkehr vertretenen Sozialpartnern in der Union über die Arbeitszeiten in diesem Sektor haben. Dieses Problem wurde aus der Richtlinie 93/104 über Arbeitszeiten ausgeklammert. Die Kommission hat die Sozialpartner aufgefordert, ihr Vorschläge darüber zu unterbreiten, wie für diesen Sektor ein geeigneter Schutz für Gesundheit und Sicherheit gewährleistet werden kann. Sie wird zusammen mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, die Konferenz davon zu überzeugen einen Beschluß zu fassen, der die Durchsetzung des Übereinkommens Nr. 109 auf dem Wege der Hafenstaatkontrolle vorsieht.

f. *Kurzstreckenseeverkehr*

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission vor kurzem eine Mitteilung über den Kurzstreckenseeverkehr herausgegeben¹⁸. Sie enthält ein Aktionsprogramm mit Vorschlägen für Maßnahmen, die am besten auf Gemeinschaftsebene getroffen werden, sowie Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, d.h. ihre regionalen und lokalen Behörden, sowie für Häfen und die maritimen Wirtschaftszweige.

Die Mitteilung hat drei Schwerpunkte:

- *Verbesserung der Qualität und Effizienz des Kurzstreckenseeverkehrs*
Unterstrichen wird die Bedeutung der im Vierten Rahmenprogramm vorgesehenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten. Maßnahmen wie die Unterstützung von Pilotprojekten für den Kurzstreckenseeverkehr, die Durchführung und Überwachung des MARIS-Projekts der G-7 und die Förderung einer breiteren Nutzung des elektronischen Datenaustauschs werden darin für notwendig erachtet, um den Kurzstreckenseeverkehr besser in die intermodalen Transportketten einzubeziehen.
- *Verbesserung von Hafeninfrastruktur und Hafeneffizienz*
Der Ausbau des Kurzstreckenseeverkehrs ist eines der Hauptziele der Hafenprojekte und hafenbezogenen Projekte, die im Rahmen des Programms für die transeuropäischen Netze unterstützt werden. Außerdem müssen die Hafentarife und die staatlichen Beihilfen für Häfen transparenter werden. Die Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrags über Wettbewerb und staatliche Beihilfen dürfte zu einer größeren Effizienz und zu kundenorientierteren Diensten führen.
- *Vorbereitung des Kurzstreckenseeverkehrs für ein größeres Europa*
Diese Politik ergibt sich aus dem neuen wirtschaftlichen und politischen Rahmen, der die Beziehungen der Gemeinschaft zu Staaten in den angrenzenden Regionen, z.B. im Baltikum, in der Schwarzmeerregion oder im Mittelmeerraum bestimmt. Für jede dieser Regionen ist auf Initiative der Kommission bereits eine Arbeitsgruppe "Schiffsverkehr" eingerichtet worden. Jede Gruppe soll ein mehrjähriges Arbeitsprogramm aufstellen, das bei der

¹⁷ Übereinkommen über Löhne, Arbeitszeiten und Besatzungen an Bord von Schiffen (1958)

¹⁸ "Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa - Perspektiven und Herausforderungen", KOM (95) 317 endg.

Prüfung der Vorschläge für die jeweiligen Gemeinschaftsprogramme als Grundlage dient.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen haben bereits positiv auf die in der Mitteilung über den Kurzstreckenseeverkehr vorgeschlagenen Maßnahmen reagiert.

g. *Wettbewerbsregeln*

Die Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 enthält detaillierte Bestimmungen darüber, wie die Kommission die Artikel 85 und 86 EGV auf den Seeverkehr zu oder von einem oder mehreren Gemeinschaftshäfen anzuwenden hat. Sie stellt die traditionellen Tätigkeiten der Linienkonferenzen, einschließlich der Festlegung gemeinsamer oder einheitlicher Tarife für Seeverkehrsdienste, von dem Kartellverbot des Artikels 85 Absatz 1 frei. Allerdings sind eine Reihe von Bedingungen und Verpflichtungen mit der Gruppenfreistellung verbunden, die bei unzureichendem Wettbewerb in dem betreffenden Sektor entzogen werden kann. Die Gruppenfreistellung erstreckt sich nicht auf die Preisfestsetzung im Vor- und Nachlauf zu Lande und gestattet auch keine Absprachen über die Nichtnutzung von Kapazitäten.

Am 8. Juni 1994 hat die Kommission einen Bericht über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf den Linienseeverkehr vorgelegt¹⁹. Darin erklärt sie, daß die derzeitige Praxis der Konferenzen, auch für den inländischen Abschnitt eines multimodalen Transports gemeinsame Preise festzulegen, gegen die Wettbewerbsregeln der EG verstößt und daher keine Gruppen- oder Einzelfreistellung gewährt werden kann.

Gleichzeitig weist sie auf ein neues Konzept hin, das den Schiffahrtsgesellschaften den Weg zu einer Einzelfreistellung im Falle einer Zusammenarbeit oder Preisfestsetzung im Inland ebnen könnte. Die Schiffahrtsgesellschaften sollten im Landverkehr in gleicher Weise wie im Seeverkehr zusammenarbeiten, d.h. so, daß den Verladern hieraus ein echter Nutzen erwächst. Sie sollten nachweisen, daß die Preisfestsetzung im Inlandverkehr unerlässlich ist für den erzielten Nutzen der Zusammenarbeit.

Im Juli 1995 erhielt ein Ausschuß von "Weisen" mit der Bezeichnung "Multimodale Gruppe" die Aufgabe zu prüfen, wie sich die Kommissionspolitik in Fragen der Preisfestlegung im multimodalen Verkehr am besten umsetzen läßt, damit das in dem genannten Bericht gesteckte Ziel erreicht würde. Die "Multimodale Gruppe" hat ihre ersten Kommentare und Empfehlungen in Form eines Zwischenberichts vorgelegt, dem der Schlußbericht im Laufe des Jahres 1996 folgen soll.

Außerdem hat die Kommission im April 1995 eine zweite Verordnung über Gruppenfreistellungen für die Linienschiffahrt erlassen²⁰. Sie betrifft Vereinbarungen zwischen Linienreedereien über eine Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Durchführung von Seetransporten (Linienkonsortien).

2. *Die Mitgliedstaaten*

Mit zunehmender Konkurrenz durch Nicht-EG-Flaggen haben viele Mitgliedstaaten der Schiffahrt verschiedene Arten von Beihilfen angeboten. Dabei verfolgten die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Strategien bei unterschiedlichem Budget, die zum Teil ihre allgemeine Einstellung zu staatlichen Beihilfen widerspiegeln bzw. zeigen, wie sie die relative Bedeutung der Seeverkehrswirtschaft für ihre Volkswirtschaft und die

¹⁹ Siehe Schiffsverkehrsbericht, SEK(94) 933 endg. vom 8. Juni 1994.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 870/95 der Kommission vom 20. April 1995, ABl. Nr. L 89 vom 21. April 1995, S. 7.

Gesellschaft einschätzen. Viele Mitgliedstaaten blicken auf eine lange Tradition als Schifffahrtsnation zurück, die ihre Haltung gegenüber dem Seeverkehr beeinflusst. Da die Mitgliedstaaten sich bislang noch nicht auf ein Gemeinschaftskonzept einigen konnten, haben diese Staaten zudem nach nationalen Lösungen für die Probleme der unter ihrer Flagge fahrenden Flotte gesucht.

Da das Ausflaggen und der Rückgang der Beschäftigtenzahlen Ende der achtziger Jahre trotz staatlicher Beihilfen anhielten, beschlossen einige Mitgliedstaaten, für Schiffe, die unter ihrer Flagge in der Auslandfahrt eingesetzt werden, spezielle Register einzurichten, um die Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Unabhängig davon, wie ihre Bezeichnung lautete, wurden diese Register zu dem Zweck geschaffen, Schiffen, die die Flagge des betreffenden Mitgliedstaates führen, bestimmte Kosten zu ersparen, die mit den Steuer- und Arbeitsvorschriften beim Erstregister verbunden sind.

Zur Zeit bieten folgende Mitgliedstaaten ihren Flotten spezielle Register an:

- Dänemark (DIS)
- Frankreich (insbes. das Kerguelen-Register)²¹
- Finnland (Liste der in der Auslandfahrt eingesetzten Handelsschiffe)
- Portugal (MAR)
- Spanien (Register der Kanarischen Inseln).

Das deutsche Schifffahrtsregister hat einen internationalen Teil (ISR), und die Reeder der in diesem Teil aufgeführten Schiffe können mit ausländischen Seeleuten die in deren Heimatland üblichen Löhne vereinbaren, wodurch die Arbeitskosten erheblich reduziert werden.

Niederländische Reeder benutzen gern das Register der niederländischen Antillen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Das Register wird autonom geführt und sollte daher nicht als Zweit- oder Alternativregister der Niederlande betrachtet werden.

Das Vereinigte Königreich verfügt über kein alternatives Register. Britische und andere Schifffahrtsunternehmen können jedoch die Register verschiedener abhängiger oder zur Krone gehörender Territorien benutzen, um Zugang zu lokalen Steuersystemen zu haben und gleichzeitig den diplomatischen Schutz des Vereinigten Königreichs unter der britischen Nationalflagge genießen.

Österreich, Belgien, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg und Schweden haben bislang kein Zweitregister, allerdings soll Italien, wie verlautet, eines planen.

In vielen Mitgliedstaaten mit alternativen Registern sind die meisten der in der Auslandfahrt eingesetzten Schiffe in dem Alternativregister eingetragen. So sind in Dänemark 92 % des gesamten in der Auslandfahrt eingesetzten Frachtraums im DIS registriert, im deutschen ISR 76 % und in der finnischen Liste 50 % der Flotte. Das Erstregister ist so, was die Überwachung der internationalen Schifffahrt betrifft, häufig an die zweite Stelle gerückt, während das Alternativregister zur Norm geworden ist.

²¹

Das derzeitige Kerguelen-Register ist von dem *Conseil d'Etat* aus Verfassungsgründen 1995 für ungesetzlich erklärt worden.

333/96

II. Die Ergebnisse

Der Seeverkehrspolitik ist es gelungen, vor allem in Europa Märkte zu öffnen und dem Benutzer eine große Auswahl von Schifffahrtsdiensten zu bieten. Die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf alle Marktteilnehmer, unabhängig von der Flagge, hat das Benutzerinteresse verstärkt und eine faire Behandlung aller Linienreedereien sichergestellt. Mit ihrer seit kurzem verfolgten Sicherheitspolitik wird die Gemeinschaft dafür sorgen können, daß die Sicherheits- und Umweltnormen tatsächlich angewendet werden und damit auch der Wettbewerb fairer wird. Die Liberalisierung der internationalen Schifffahrt hat jedoch nicht dazu geführt, daß mehr EG-Seeleute beschäftigt werden. Im Gegenteil, die Beschäftigung an Bord hat abgenommen. Die Liberalisierung mag zwar zu einer größeren Produktivität der in EG-Besitz befindlichen Flotte geführt haben, gleichzeitig hat sie aber nicht den Trend zum Ausflaggen aus den teureren EG-Schifffahrtsregistern vermindert, wie die Zahlen in Teil A deutlich zeigen.

Der Erfolg der Alternativregister und der Beihilferegeln der Mitgliedstaaten war gemischt. Für das Dänische Internationale Register (DIS) braucht nur der Kapitän die dänische Staatsangehörigkeit zu besitzen. Dennoch konnte auf den in diesem Register eingetragenen Schiffen - vor allem durch die Freistellung der Seeleute von der Lohnsteuer - erreicht werden, daß 80 % der Beschäftigten EG-Seeleute sind. Den Registern einiger anderer Mitgliedstaaten ist es gelungen, den Ausflaggungstrend umzukehren oder zumindest zu verlangsamen. So ist seit Einrichtung des finnischen Alternativregisters im Jahre 1992 die Tonnage unter finnischer Flagge um 50 % gestiegen. Interessanterweise konnte Finnland sogar Massengutfrachter, bei denen am stärksten ausgeflaggt wird, zurückgewinnen. Durch Einrichtung des ISR im Jahre 1989 konnte Deutschland die unter seiner Flagge registrierte Tonnage bisher halten. Dasselbe ist Schweden durch Steuernachlässe und Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber gelungen. In einigen Mitgliedstaaten waren die Regierungen jedoch nicht in der Lage, mit ihren Maßnahmen den Niedergang der unter ihrer Flagge fahrenden Flotte aufzuhalten.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Maßnahmen der EG und der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Flaggen bisher nicht ausgereicht haben, den Ausflaggungstrend und den Rückgang der Beschäftigung umzukehren, auch wenn es bei einigen Alternativregistern vielversprechende Anzeichen gibt.

14.06.96

Beschluß
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: "Auf dem Wege zu einer neuen Seeverkehrsstrategie"

KOM(96) 81 endg.; Ratsdok. 6813/96

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.