

### Investitionslenkung im Schiffbau ?

Angesichts ständig wachsender ökonomischer und gesellschaftlicher Probleme in der kapitalistischen Marktwirtschaft erhält die Forderung nach Einführung einer generellen Investitionskontrolle einen zunehmenden Stellenwert. Abgesehen von einer Reihe ungeklärter Fragen im Zusammenhang mit diesem Instrument ist als Hauptproblem die Frage zu formulieren, ob eine national isolierte, beispielsweise auf die Bundesrepublik beschränkte Investitionskontrolle angesichts des weit fortgeschrittenen Formierungsprozesses des internationalen Kapitals überhaupt einen sinnvollen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme leisten kann. Dieser Problemstellung kann generell nicht nachgegangen werden. Eine erste Antwort soll an dieser Stelle jedoch aus den sich im Sektor Schiffbau entwickelnden Schwierigkeiten abgeleitet werden.

Der deutsche Schiffbau ist seit langem ein Krisensektor, der sich ohne den Zufluß staatlicher Subventionen noch krisenhafter als *es* ohnehin der Fall ist entwickeln müßte. Diese Krise beruht sowohl auf externen als auch auf internen Faktoren. Zu den externen Faktoren sind in erster Linie die vom japanischen Schiffbau ausgelösten Strukturveränderungen zu rechnen. Das im japanischen Schiffbau steckende Kapital hat in den letzten 20 Jahren seinen Anteil an der gesamten Schiffsproduktion der Welt von 10 auf 50 Prozent gesteigert. Korrespondierend mit dieser Entwicklung verlor das europäische Kapital erhebliche Marktpositionen, wie das Absinken des Marktanteils von 75 auf knapp 40 Prozent dokumentiert. Für die Zukunft existieren ernstzunehmende Prognosen von Experten der europäischen Gemeinschaft, nach denen der japanische Anteil bis 1975 weiter auf 70 Prozent anwachsen wird. Analysiert man die Ursachen für diese gewaltige Expansion, so stößt man auf eine Reihe organisatorischer, ökonomischer, technischer Antworten. Der entscheidende Faktor jedoch ist ein politischer, ist das Verhältnis des japanischen Staats zum Großkapital. Bar jeglicher Bindungen an ahistorische liberale Ideologien, wie sie etwa einen entscheidenden Einfluß auf die Wirtschaftspolitik der CDU in der Nachkriegszeit hatten, war die staatliche Wirtschaftspolitik in Japan nach dem 2. Weltkrieg auf engste Kooperation mit Großkonzernen und Großbanken, die ihrerseits sehr enge Verflechtungen mit den Konzernen aufweisen, ausgerichtet. So ist beispielsweise auch die Expansion der Auto-, Elektro- und Stahlindustrie in enger Kooperation mit dem Staat vorangetrieben worden. Um lebensnotwendige Export- und Importvolumen billig zu transportieren, wählte der japanische Staat die Strategie des rücksichtslosen Ausbaus der Werftkapazitäten. Das dadurch bewirkte Überangebot an Schiffen hielt die Frachtraten auf den Weltmärkten in erträglichen Grenzen. Vorläufig ist keine Änderung dieses Kurses zu erwarten.

Interne Krisenfaktoren auf der anderen Seite hat die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Werften-Enquete herausgestellt (1972). Dort nämlich wurde mit aller Deutlichkeit auf Mängel im organisatorischen Bereich der deutschen Werften verwiesen, auch auf Schwachstellen in der Führungsorganisation: mangelnde Kontinuität der Führung als Folgeproblem von Fusionen, fehlerhafter Planung, Steuerung und Kontrolle

des Produktionsprozesses. Bedingt durch diese Mängel war die deutsche Schiffbauindustrie nicht in der Lage, die durch die internationalen Entwicklungen erzwungenen Umrüstungs- und Erweiterungsinvestitionen vorzunehmen, so daß trotz der erfolgten staatlichen Subventionierung die technischen Kapazitäten veraltet sind und die Werften einen Investitionsnachholbedarf haben, den sie selbst mit 1,1 Mrd. DM angeben.

Der Schiffbau ist eine alte Technologie, deren Entwicklung sich in größeren Zeitabständen vollzogen hat. Mittlerweile behaupten jedoch Experten, daß es „zu keiner Zeit eine derartige Konzentration an technischem Fortschritt und Neuland im Schiffbau gegeben hat, wie in den letzten zehn Jahren“<sup>1)</sup>. Hauptsächlich die Umstellung von der traditionellen handwerklichen Fertigung zum modernen Industriebetrieb mit Einsatz von Fließbandtechniken ist der Motor dieser Entwicklung gewesen. Diese Neuerungen sind jedoch primär von Japan her vorangetrieben worden. Berücksichtigt man nun, daß einerseits das das Investitionsvolumen determinierende Nachfrageniveau nach deutschen Schiffen weitestgehend vom Ausland her bestimmt wird, daß andererseits die qualitativen Investitionsstrukturen in erster Linie vom japanischen technischen Fortschritt vorgegeben werden, so erkennt man sofort, auf welches Maß sich die Interventionsmöglichkeiten eines auf Investitionslenkung ausgerichteten Branchenausschusses reduzieren. Echte Einflußnahme könnte ein solcher Branchenausschuß im Prinzip nur auf die Entwicklung der regionalen Verteilung der vorzunehmenden Investitionen ausüben, das heißt also auf die Entscheidungen, an welchen Standorten entsprechende Investitionsmittel konzentriert würden. Das ist eine nicht unwesentliche Möglichkeit, die gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen darf, daß die gesamten potentiellen Interventionen bescheiden sind.

Nun könnte man trotz dieser Gegenargumente eine Investitionskontrolle im Schiffbau fordern mit dem Hinweis darauf, daß dadurch Modelle geschaffen werden, die die Tendenz haben, sich wie ein ölfleck auszubreiten und Lernprozesse zu initiieren. Auch dieses Argument ist mit äußerster Vorsicht zu genießen. Ein Branchenausschuß im Schiffbau wird nur deswegen zu realisieren sein, weil es sich um einen krisenhaften Sektor handelt, der auf staatliche Subventionen angewiesen ist und deswegen zu Konzessionen gezwungen werden kann. Es wäre eine Illusion zu glauben, profitable Kapitalektoren wären zu den gleichen Zugeständnissen bereit. Solche Ausschüsse könnten erst dann realisiert werden, wenn ein anderes Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit hergestellt wäre. Das aber ist erst unter Einsatz geeigneter Strategien durchzusetzen.

Für die Gewerkschaften bleibt es äußerst problematisch, größere Verantwortung für den Kapitaleinsatz mit allen daran hängenden Folgen für die Arbeitsplätze ausgerechnet in krisenhaften Sektoren zu übernehmen. Das ist der Hauptgrund dafür, daß die IG Metall in ihrer Stellungnahme zur Werften-Enquete nur ein Gremium fordert, zu dessen Aufgabe es gehören sollte, sich mit grundlegenden Fragen des Schiffbaues, der Werftindustrie und besonders mit Strukturfragen der Schiffbauindustrie zu befassen, Stellungnahmen zu erarbeiten und politischen Instanzen: Parlament, Ausschüssen und Regierung beratend zur Verfügung zu stehen. In diesem Gremium sollten die Werften einschließlich ihrer Eigentümer, die zuständigen Behörden des Bundes und der Küstenländer sowie die zuständige Gewerkschaft und die Finanzierungsinstitute vertreten sein.

*Karl H. Pitz*

---

1) Volger, Entwicklungen im Weltschiffbau unter technischen und ökonomischen Aspekten, HANSA Nr. 15/16, S. 1361.

## Sektorale Investitionslenkung in der Aluminium- und Chemiefaserindustrie

Fast gleichzeitig und völlig unabhängig voneinander sind zwei Institutionen dazu übergegangen, neue Ansatzpunkte zur Vermeidung branchenmäßiger Überkapazitäten zu entwickeln: die EWG-Kommission in Brüssel und die IG Chemie-Papier-Keramik in Hannover. Allerdings darf das nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch gravierende Unterschiede in der Konzeption bestehen.

Die Aluminiumindustrie war 1970 weltweit in eine Überproduktionskrise geschlittert. Infolge eines konjunkturellen Abschwungs in vielen Ländern (vor allem in den USA) nahm der Aluminiumverbrauch in der westlichen Welt 1970 nur noch um 2 vH und um 8 vH im Jahre 1971 zu, während die Kapazitäten um 11 vH (1970) und 17 vH (1971) stiegen<sup>1)</sup>. Demgegenüber wurden beim Verbrauch in den sechziger Jahren Steigerungsraten bis zu 15 vH verzeichnet. Trotz des Rückganges der Verbrauchszuwachsraten wurden die Ausbauprogramme aus den Jahren 1968 und 1969 realisiert.

Die wirtschaftliche Situation der Aluminiumhütten in der BRD war in dieser Zeit gekennzeichnet durch den infolge der Überkapazitäten weltweit induzierten Preisverfall und die Paritätsveränderungen zwischen Dollar und DM. Insbesondere die Alu-Manager rechneten der Bundesregierung vor, daß die währungsbedingten Verluste in einem Jahr (1972) 175 bis 225 Mill. DM ausmachten. Ihre Konsequenz: „Die deutsche Hüttenaluminiumindustrie ersucht daher die Bundesregierung um temporäre Anpassungsmaßnahmen, damit ein existenzbedrohender Substanzverzehr verhindert werden kann und eine angemessene Eigenerzeugung gewährleistet ist“<sup>2)</sup>. Die Arbeitnehmer fürchteten in dieser Situation um ihre Arbeitsplätze. In dieser Sorge wurden sie bestärkt z. B. durch den Antrag eines bayerischen FDP-Landtagsabgeordneten, der im Herbst 1972 die bayerische Staatsregierung aufforderte, „bei der Tochtergesellschaft der VIAG, der Vereinigten Aluminiumwerke (VAW), anzuregen, die nicht mehr rentablen aber mit einem billigen Strompreis geförderten (Strompreis 2 Pf je kWh) Aluminiumbetriebe in Niederbayern stillzulegen“. Diese Maßnahme hätte zum Verlust von 2 000 Arbeitsplätzen geführt<sup>2a)</sup>. Obwohl sich die Lage der Alu-Industrie Anfang 1973 mengenmäßig und auch preislich allmählich besserte, war die Gefahr von Massenentlassungen noch nicht gebannt. Die Schwäche des Dollars ließ die deutschen Hüttenaluminiumproduzenten nur am Rande von der verbesserten Weltmarktsituation profitieren. In der BRD beträgt der Eigenversorgungsgrad ca. 60 vH, d. h., es werden knapp 450 000 Tonnen Hüttenaluminium in der BRD produziert und 240 000 Tonnen importiert (1972). Da die Importware durch die Dollarabwertung relativ billig ist, waren die Alu-Hersteller gezwungen, nicht-kostendeckende Preise sowohl unabhängigen wie konzernerneigenen Weiterverarbeitern in Rechnung zu stellen.

Sowohl bei den zuständigen Betriebsräten als auch bei den Verantwortlichen der IG Chemie-Papier-Keramik reifte die Überzeugung, daß man die Dinge nicht treiben lassen dürfte. Höhepunkt der Aktivitäten war die 2. Aluminiumkonferenz der IG Chemie am 30. März 1973 in Hannover. Vorausgegangen waren

— am 20. Juni 1972 ein Gespräch mit den Betriebsratsvorsitzenden, drei SPD-Bundestagsabgeordneten und dem zuständigen Industriegruppensekretär der IG Chemie;

---

1) Vgl. Problems and Prospects of the Primary Aluminium Industry, OECD, Paris 1973, S. 50.

2) Antwort der deutschen Aluminium erzeugenden Industrie (Alusuisse Deutschland, Guilini, Kaiser-Preußag, Metallgesellschaft, VAW) auf die Kleine Anfrage betr. Aluminiumindustrie (Drucksache VI/3177) vom 9. März 1972.

2a) Vgl. hierzu den Beitrag des Konzernbetriebsrats-Vorsitzenden der VAW, A. Huthoff, auf dem 9. Gewerkschaftstag der IG Chemie — Papier — Keramik vom 17.—23. 9. 1973 (Protokoll S. 394/95).

— am 21. März 1973 ein Gespräch im Bundesministerium für Wirtschaft (Betriebsratsvorsitzende und zwei Vertreter der IG Chemie);

— am 22. März 1973 ein Gespräch mit dem Vorsitzenden des Arbeitskreises Wirtschaftspolitik der SPD-Bundestagsfraktion *Junghans* und den Abgeordneten *Ehrenberg*, *Farthmann*, *Wolfram* und *Schachtschabel*.

Vor allem bei den beiden letzten Gesprächen wurde eine Maßnahme diskutiert, die erstmals von Vertretern der Metallgesellschaft auf einer Zusammenkunft am 20. Februar 1973 in Hannover in die Debatte geworfen wurde: Den deutschen Aluminiumhütten sollten Liquiditätsbeihilfen gewährt werden. Präzisiert wurde dieser Vorschlag dann auf der Aluminiumkonferenz. In der von den Delegierten verabschiedeten Resolution heißt es: Die Bundesregierung soll zur Beseitigung von Liquiditätsschwierigkeiten zinsgünstige Kredite und/oder Bürgschaften einräumen. Die Kreditgewährung soll u. a. an folgende Voraussetzungen gebunden sein:

- a) Offenlegung der Bücher zur Ermittlung von Kosten und Erträgen.
- b) Kredite nur auf das an deutsche Weiterverarbeiter gelieferte Aluminium.
- c) Die Kredithöhen sind zu koppeln an Differenzbeträge zum Weltmarktpreis.
- d) Rückzahlungen haben zu beginnen, sobald die Produktionskosten wieder gedeckt werden können.

Seitens der IG Chemie wurde dann der Vorschlag vorgelegt, einen Aluminiumausschuß zu bilden. Dieser Ausschuß — so heißt es in der Resolution — soll die aktuelle wirtschaftliche und soziale Situation und die kommende Entwicklung der deutschen Aluminiumindustrie beraten und Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung der gegenwärtigen Alu-Krise suchen. Ihm sollen Vertreter der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Regierung angehören. Ausgehend von der Tatsache, daß der oligopolistisch strukturierte Aluminiummarkt zu Instabilitäten neigt, wurde auf der Konferenz der Vorschlag gemacht, über das aktuelle Krisenmanagement hinaus dem Alu-Ausschuß die Aufgabe einer überbetrieblichen Investitionslenkung zuzuweisen<sup>3</sup>). Dieser Vorschlag ist mittlerweile verfeinert worden<sup>4</sup>). Die Reaktion auf den Vorschlag, zu einer sektoralen Investitionslenkung überzugehen, war unterschiedlich. Während der Vorsitzende des DGB, *H. O. Vetter*, glaubt, die IG Chemie-Papier-Keramik habe mit ihrer Forderung nach einem Aluminiumausschuß, der das wirtschaftliche Verhalten der Aluminiumbranche aufeinander abstimmen soll, ein Zeichen gesetzt<sup>5</sup>), ist für Staatssekretär *Schlecht* (Bundesministerium für Wirtschaft) hiermit der Weg in die Zentralverwaltungswirtschaft eingeschlagen worden<sup>6</sup>).

Ausgangspunkt der Forderung nach einem Aluminiumausschuß war die Erkenntnis, daß die von den Arbeitgebern gewünschten Subventionen (direkte Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des Bundes, Strompreisverbilligung etc.) eine Sozialisierung der Verluste darstellten, ohne daß Gewähr dafür bestehe, daß man nicht in absehbarer Zeit vor den gleichen Problemen stehe. Vor diesem Hintergrund ist auch der vorgeschlagene Stufenmechanismus zu sehen, mit dem neue Überkapazitäten vermieden werden sollen<sup>7</sup>):

3) Vgl. M. Krüper, Aluminiumkrise planvoll beseitigen, Pressedienst der IG Chemie-Papier-Keramik vom 29. 3. 1973. Vgl. auch: ders., Qualitative und quantitative Investitionssteuerung im Kapitalismus, WSI-Mitteilungen, 8/1973, S. 321.

4) M. Krüper, Aluminiumausschuß — Ein Instrument der Investitionslenkung, Gewerkschaftliche Umschau, Nr. 5/1973.

5) H. O. Vetter, Mehr Planung und Lenkung, in: Gewerkschaftspost 6/1973, S. 2.

6) O. Schlecht, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsrate? (noch unveröffentlichtes Manuskript)

7) Vgl. M. Krüper, Aluminiumausschuß . . . , a. a. O., S. 10.

— In der ersten Stufe werden auf der Basis der umfassenden Information durch den Alu-Ausschuß Warnungen ausgesprochen. Da dem Ausschuß alle Investitionspläne gemeldet werden müssen, ist er besser in der Lage als ein einzelner Unternehmer, drohende Fehlentwicklungen zu erkennen.

— Zeigen die Warnungen keine Wirkung, wird der Ausschuß der Bundesregierung und den Länderregierungen die totale oder selektive Streichung von Investitionsbeihilfen etc. vorschlagen. Der drittelparitätisch besetzte Ausschuß entscheidet mit einfacher Mehrheit.

— In der dritten Stufe, sozusagen der höchsten Gefahrenstufe, wird der Ausschuß ermächtigt, totale oder teilweise Investitionsverbote zu verhängen oder die Inbetriebnahme vorhandener, aber noch nicht genutzter Kapazitäten aufzuschieben.

Zunächst sieht man, daß die Kritik von Schlecht den Kern des Vorschlags nicht trifft. Schlecht unterstellt, daß dem Aluminiumausschuß die Zuteilung von Investitionsquoten obliegen würde. Aus dem bisher Gesagten geht hervor, daß hier kein Investitionskartell unter Beteiligung der Gewerkschaften angestrebt wird. Hat man die Befürchtung, daß durch die Investitionsmeldepflicht der Keim zu einem Kartell gelegt wird, dann könnte dem durch einen Unterausschuß, dem nur zur Vertraulichkeit verpflichtete, unabhängige Sachverständige angehören dürften, begegnet werden<sup>8</sup>). Diesem Unterausschuß wären alle Investitionsvorhaben dreimal jährlich anzumelden. Bei Vorlage der ersten Meldung müssen außerdem die vorhandenen und bereits im Bau befindlichen Kapazitäten sowie diejenigen, deren Stilllegung vorgesehen ist, angemeldet werden. Jede Änderung der angekündigten Pläne ist ebenfalls sofort zu melden<sup>9</sup>). Es hat jedoch den Anschein, als rührten Schlechts Befürchtungen, daß der Alu-Ausschuß ein reines Investitionskartell darstelle, nicht sosehr aus dem Vorschlag einer Investitionsmeldepflicht. Durch eine solche Meldepflicht wird seiner Meinung nach nämlich gar kein generell transparenterer Datenkranz erreicht. „In der Regel sind die Unternehmen recht gut informiert, zumal sich Investitionsprojekte ab einer bestimmten Größenordnung gar nicht verschleiern lassen<sup>10</sup>).“

Wenn der Ausschuß auf Grund der sorgfältigen Analyse generelle Warnungen ausspricht, so kann offenbar auf dieser ersten Stufe von einer Reduzierung oder Ausschaltung des Wettbewerbs nicht gesprochen werden. Die Ausführungen Schlechts zeigen aber deutlich, daß die nächsten Stufen — d. h. die indirekte Lenkung in Stufe 2 und direkte in Stufe 3 — unbedingt erforderlich sind: Es bleibt die große Wahrscheinlichkeit, daß die Verbesserung des Informationsniveaus nicht ausreicht, einen Sektor wie den Aluminium-Bereich vor massiven Überkapazitäten zu schützen. Insofern soll in der Gefahrenstufe II so vorgebeugt werden, daß Investitionen nicht noch mit Unterstützung öffentlicher Mittel durchgeführt werden. Selbstverständlich ist hier die Einbeziehung der Länder erforderlich.

Während bislang von einer Einschränkung der autonomen unternehmerischen Entscheidung keine Rede sein kann, wird in der dritten Stufe jede Investition — auch die eines ausländischen Produzenten in der BRD bzw. für den Fall eines EWG-Ausschusses in der EWG — genehmigungspflichtig<sup>11</sup>). Der Ausschuß prüft zunächst auf Grund

---

8) Als Alternative käme auch eine Meldepflicht beim Bundesminister für Wirtschaft in Betracht.

9) Ähnlich lauten auch die Vorschläge der EG-Kommission für den Chemiefaserbereich. Vgl. Arbeitsdokument über die Lage des Chemiefasersektors vom 22. 5. 1973 (III/635/73-D).

10) O. Schlecht, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsrate. Referat, gehalten am 13. 9. 1973 im Rahmen einer Vortragsreihe der IG Chemie (erscheint demnächst bei Rowohlt).

11) Nicht diskutiert werden soll hier die Frage, ob der Ausschuß selbst oder ein parlamentarisches Gremium (z. B. Wirtschaftsausschuß des Bundestages) auf Vorschlag des Ausschusses die Genehmigung aussprechen muß.

vorher festgelegter Kriterien (Grad der Kapazitätsauslastung, Ausmaß der geschätzten Überkapazität, Preissituation und Entwicklung etc.) —, ob die dritte Stufe erreicht ist. Es wäre nicht überraschend, wenn allein schon die Bekanntgabe des Einsetzens der dritten Stufe die Unternehmer von neuen Investitionsprojekten abhalten würde. Verhindert werden soll mit der Genehmigungspflicht, was das Manager-Magazin bezüglich der Chemiefaserindustrie folgendermaßen beschrieb<sup>12</sup>): „Entgegen allen Warnungen vor Überkapazitäten peitschte jedes Unternehmen seine Investitionspläne durch und hoffte, nur die Konkurrenten würden unter den Überkapazitäten leiden.“ Wichtig ist darauf hinzuweisen, daß dem Ausschuß nicht die Aufgabe zufallen soll, auch Investitionsgebote zu erlassen (bzw. dem entsprechenden parlamentarischen Gremium vorzuschlagen). Insofern handelt es sich nur um eine Branchensteuerung in einer Richtung: Abstimmung der Investition nur insoweit, als Überkapazitäten zu vermeiden sind<sup>13</sup>).

Für den Fall einer vermuteten normalen Entwicklung — aber auch für den Fall drohender Engpässe — wird der Ausschuß über die Verbesserung des Informationsniveaus hinaus nicht aktiv. Selbst eine unverbindliche Investitionsempfehlung seitens des Ausschusses könnte zu der Spekulation führen, „daß der Staat voraussichtlich helfen wird, wenn die ökonomische Entwicklung entgegen den Planzielen (bzw. Empfehlungen — *M. K.*) verläuft“ und insofern den Unternehmer „zu Investitionen verleiten, die sich später als Fehlinvestitionen erweisen“<sup>14</sup>).

Was aber passiert, wenn die Warnung des Ausschusses falsch war und sich statt Überkapazitäten, z. B. infolge eines plötzlichen Nachfragebooms, Engpässe einstellen? Entgangene Gewinne wird der Unternehmer, der infolge der Warnung nicht investiert hat, nur sehr schwer vorrechnen und beim Staat einklagen können, nicht zuletzt deshalb, weil die Preise steigen werden. Zwar ist diese Preissteigerung ein auch den Verbraucher interessierendes Problem. Aber von den beiden Übeln „kurzfristiges Ansteigen des Preises“ und „Massenentlassungen“ ist letzteres das schwerer wiegende<sup>15</sup>).

Auch die IG Metall hatte anläßlich einer Branchenkonferenz am 10. und 11. Mai 1973 die Notwendigkeit erkannt, „die Entwicklung des Weltaluminiummarktes zielbewußt zu steuern“. Sie hatten deshalb Initiativen auf EG-Ebene und auf OECD-Ebene vorgeschlagen. Außerdem soll nach Vorstellungen der IG Metall „ein nationaler Aluminiumausschuß, in dem Unternehmen und Gewerkschaften gleichberechtigt vertreten sind, . . . nützliche Beiträge zur Vorbereitung einer sinnvollen Investitionspolitik in der Aluminiumindustrie leisten“. Hieraus wird deutlich, daß die IG Metall besonderen Wert auf die Koordinierung der Investitionen auf EWG- oder OECD-Ebene legt; diese Position wird angesichts des vorherrschenden Weltmarkteinflusses verständlich<sup>16</sup>), bedeutet jedoch keinen prinzipiellen Widerspruch zu den Vorstellungen der IG Chemie. Ein gewisser Unterschied besteht allerdings in zwei Punkten. Die IG Metall hat Bedenken<sup>17</sup>),

12) Manager-Magazin, Juni 1972. Hier zitiert nach: R. Blum, Marktwirtschaftliche, private oder staatliche Abstimmung der Investitionen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jan. 1973, S. 13.

13) Die Vergleichbarkeit mit den Modernisierungskommissionen der frz. Planification, auf die ich an anderer Stelle hingewiesen hatte (vgl. *Qualitative und quantitative Investitionssteuerung*, a. a. O., S. 320/21), ist also nur teilweise gegeben.

14) H. R. Peters, *Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik*, Freiburg 1971, S. 200.

15) Deshalb kann aber nicht davon gesprochen werden, daß „die IG Chemie nur zu hohe Kapazitäten für gefährlich hält“ und sie infolgedessen die Vollbeschäftigung durch eine „künstliche Beschränkung der Kapazitäten“ sichern will (so das Handelsblatt vom 1. 11. 1973 in einer irreführenden Wiedergabe eines Gespräches mit mir). Es geht um die Setzung von Prioritäten und um Vermeidung von Überkapazitäten durch rechtzeitiges Erkennen und entsprechendes Handeln.

16) „Die Erfolgchancen für die Stabilisierung der Branchenkonjunktur sind jedoch gering, solange die internationale Angebotsentwicklung nicht überschaubar ist.“ (A. Schunk, *Investitionslenkung über Branchenausschüsse?*, Metall-Dienst, August 1973, S. 4).

17) ders., ebda., S. 4.

a) den Lernprozeß Investitionslenkung an der „zufälligen Schwachstelle“ Alu-Industrie anzusetzen. Vielmehr müsse er an strategisch wichtiger Stelle beginnen;

b) daß die Gewerkschaften sich zwecks dauerhafter Investitionslenkung an nationalen Branchenausschüssen beteiligen, wenn keine Einbettung in ein gesamtwirtschaftliches Programm und in eine internationale Branchenkonferenz vorliegt.

Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die Realisierung eines so enggefaßten Ziels (Vermeidung von Überkapazitäten) des Vorhandenseins eines gesamtwirtschaftlichen Lenkungs-konzepts voraussetzt. Erst wenn ein solcher Ausschuß auch Investitionsgebote und -empfehlungen aussprechen sollte — d. h. ähnliche Aufgaben wie die frz. Modernisierungskommissionen übernehmen würde<sup>18)</sup> — wäre ein gesamtwirtschaftliches Lenkungs-konzept erforderlich. Für unser Problem bedeutet „strategisch wichtige Stelle“ deshalb, daß infolge der Marktstruktur und des Marktverhaltens ein Sektor zu ruinöser Konkurrenz oder zu Absprachen neigt. Daß hierzu auch der Alu-Bereich gehört, war auch Auffassung der IG Metall. Selbstverständlich hat *Schunk* recht, wenn er auf die begrenzten Möglichkeiten eines nationalen Ausschusses hinweist. Unwirksam wäre ein solcher Ausschuß jedoch auch dann nicht, wenn es zu keinem internationalen Übereinkommen käme. Selbst wenn der Markt in absehbarer Zeit wegen der nichtkontrollierten internationalen Investitionen wieder zusammenbrechen sollte, hätte man wenigstens Fehlinvestitionen in der BRD und damit ihre für die Arbeitnehmer dieses Betriebes negativen Konsequenzen verhindert.

#### *Vorschläge der EG-Kommission zum Chemiefaserproblem*

Im Rahmen eines Programms für eine Industrie- und Technologiepolitik hat die EG-Kommission am 3. Mai 1973 in einer Mitteilung auf Sektoren mit besonderen Problemen (z. B. die mit fortgeschrittener Technologie) hingewiesen und die Notwendigkeit einer besseren Information über Marktaussichten und Investitionsvorhaben erkannt. Eine vorherige Information dürfte ihrer Meinung nach vor allem einer rationelleren Verwendung der öffentlichen Finanzhilfe im sektoralen und regionalen Bereich dienen. In einem besonderen Arbeitsdokument hat sie sich auch mit der Lage des Chemiefasersektors befaßt.

Die Chemiefaserbranche war durch zwei spektakuläre Ereignisse in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten:

1. Das Bundeskartellamt hatte im April 1972 ein Bußgeld in Höhe von 48,4 Mrd. DM verhängt, weil neun deutsche Chemiefaserhersteller an inländischen, europäischen und weltweiten Kartellen beteiligt waren, um auf den Märkten für unverarbeitete Fasern aus Zellwolle, Polyamid, Textil-Reyon und Azetat den Wettbewerb zu beschränken.

2. Im gleichen Monat wurde bekannt, daß der holländische AKZO-Konzern (mit der Enka-Glanzstoff-Gruppe) wegen bestehender Überkapazitäten im Zuge der Konzentration der Produktion fast 6 000 Arbeitnehmer entlassen wollte<sup>19)</sup>.

Vorausgegangen waren diesen beiden Ereignissen Bemühungen von vier europäischen Faserherstellern (Rhone-Poulenc, Montecatini-Edison, Snia Viscosa und AKZO), ein In-

---

18) Hiervon geht Schunk offenbar aus. In seinem Referat anlässlich der IG-Metall-Tagung weist er darauf hin, daß er nicht die „Wettbewerbsillusion“ aufrechterhalten wolle. Deshalb müßten „die Vertreter der Arbeitnehmerschaft rechtzeitig Zugang zu den Informationen über neue abgesprochene Investitionsentscheidungen haben und rechtzeitig die Interessen der Arbeitnehmer in diese Entscheidungsprozesse einbringen können“.

19) Erst im September 1972 konnte durch den erfolgreichen Widerstand der Arbeitnehmer und Gewerkschaften in einer übernationalen solidarischen Aktion der AKZO-Konzern zur Zurücknahme der „Strukturpläne“ gezwungen werden.

vestitionskartell von der EG-Kommission genehmigen zu lassen. Im Oktober 1972 wurde jedoch bekannt, daß die Brüsseler Kommission keine Investitionskartelle zulassen will. Statt dessen wurde der Gedanke einer Verbesserung des Informationsniveaus weiterverfolgt.

Ausgangspunkt des „Arbeitsdokuments über die Lage des Chemiefasersektors“ der EG-Kommission vom 22. Mai 1973 ist die Tatsache, daß sowohl die Nachfrage als auch die Angebotsseite im Chemiefasersektor besondere strukturelle Elemente aufweist:

— Das Angebot nimmt stufenweise zu, d. h., es ergeben sich von Zeit zu Zeit beträchtliche Kapazitätssprünge, die die Aufnahmefähigkeit des Marktes bei weitem übersteigen.

— Die stark spezifische Nachfrage wird durch zahlreiche konjunkturelle und zufällige Faktoren beeinflusst; sie ist außerdem an den Textilzyklus gebunden.

Der Zyklus von Überkapazitäten und drohenden Massenentlassungen einerseits und boomartigen Phasen andererseits (bereits im Frühjahr 1973: Nachfrageboom und Lieferengpässe) zeigt, daß der rein marktwirtschaftliche Steuerungsprozeß hier zu unannehmbaren Konsequenzen für die Arbeitnehmer führt. Nach Auffassung der EG-Kommission verringern diese Krisen erheblich die Rentabilität der Investitionen (d. h., sie dienen nicht dem Kapitalverwertungsinteresse) und stellen eine ständige Bedrohung für die Sicherheit des Arbeitsplatzes dar. Sie schlägt deshalb vor<sup>20)</sup>:

a) Die Kommission würde durch eine gemeinsame Aktion der verschiedenen Sozialpartner unter ihrer Ägide dafür Sorge tragen, daß Prognosen über die Entwicklung der Nachfrage vor allem folgender Erzeugnisse erstellt werden: endlose Polyamidfäden, endlose Polyesterfäden, Polyamidfasern, Polyesterfasern und Polyacrylfasern.

b) Den Herstellern wäre die vertraulich zu behandelnde Unterrichtung der Kommission über die innerhalb einer bestimmten Frist zu verwirklichenden Investitionsvorhaben und Projekte zur Stilllegung bestehender Kapazitäten zur Auflage zu machen.

c) Falls sich aus a) und b) ein Marktgleichgewicht ergeben sollte, wird die Kommission die einschlägigen Kreise befragen, um zu prüfen, wie die befürchteten Schwierigkeiten vermieden werden können. Dabei muß die Offenlegung der Investitionspolitik eines bestimmten Unternehmens vermieden werden.

d) Mißlingt dieser direkte Versuch, wird die Kommission jede zweckmäßig erscheinende Maßnahme ergreifen, insbesondere verhindern, daß diese Investitionen mit Unterstützung öffentlicher Mittel verwirklicht werden.

Damit hat die Kommission prinzipiell den gleichen Ansatz wie die IG Chemie, wenn auch vom Drei-Stufen-Plan der IG Chemie hier die letzte Stufe fehlt. Allerdings haben die Vertreter dieser Gewerkschaft<sup>21)</sup> bei den Verhandlungen über den Zwei-Stufen-Plan der Kommission in Brüssel dagegen Einspruch eingelegt, daß die Kommission von ihrem hier dargestellten Plan insoweit abweichen will, als sie keine Investitionsmeldepflicht, sondern nur Meldungen auf freiwilliger Basis verlangen will. Das bedeutet nach Auffassung der Gewerkschaften die völlige Unsicherheit über die zukünftige Marktentwicklung, weil im Zweifel niemand nachweisen kann, wie das Angebot sich tatsächlich entwickeln wird. In Anlehnung an den Aluminiumausschuß haben die Gewerkschaften außerdem einen Chemiefaserausschuß (eine ständige Arbeitsgruppe von

20) Vgl. Arbeitsdokument . . . . a. a. O., S. 6-7.

21) Genauer: alle dem Ausschuß von Chemie und Fabrikarbeitergewerkschaften in der Europäischen Gemeinschaft (ICF) angeschlossenen Gewerkschaften.



Vertretern der Unternehmen, Gewerkschaften und Regierungen) gefordert, weil bei dem geplanten Konsultationsverfahren die Gewerkschaften vor vollendete Tatsachen gestellt werden und eine echte Mitwirkung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer nicht gewährleistet ist. Es hat jedoch den Anschein, daß die EG-Kommission den Vorschlägen und Argumenten der Gewerkschaften wenig Aufmerksamkeit zollt: Die Diskussion über die beiden hier vorgetragenen Forderungen der Gewerkschaften wurde ohne ersichtlichen Grund vorzeitig abgebrochen.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß die Diskussion um die sektorale Investitionslenkung ergänzt werden muß durch die Diskussion über die gesamtwirtschaftliche Investitionslenkung. Solange ein gesamtwirtschaftliches Lenkungskonzept nicht realisiert ist, d. h. vor allem solange kein gesamtwirtschaftlicher Prioritätskatalog existiert, ist das Aufstellen von sektoralen Plänen und ihre mehr oder weniger imperative Durchsetzung problematisch. Das Aufstellen von sektoralen Planzielen würde z. B. erst notwendig, wenn ein „zentraler Investitionsplan“ (*Steger*) existierte. Selbst eine gesamtwirtschaftliche Investitionslenkung, bei der die Planungsinitiative bei den Unternehmen liegt und eine zentrale Behörde lediglich die Investitionen genehmigen müßte (*Zinn*), käme noch ohne imperative sektorale Pläne aus. Es scheint deshalb sinnvoller, mit der sektoralen Investitionslenkung zunächst nur den Abbau bzw. die Vermeidung von Überkapazitäten anzustreben. Für weitergehende Vorstellungen bedarf es noch eingehender Analysen. Mit ihrem Konzept einer sektoralen Steuerung und der darauf fußenden politischen Forderung nach Einberufung eines Alu- und Chemiefaserausschusses hat die IG Chemie diesem Stand der Diskussion Rechnung getragen.

*Dr. Manfred Krüper*

## Strukturplanung in Hessen - Erfahrungen und Forderungen der Arbeitnehmer

Der anspruchsvolle Titel „Großer Hessenplan“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in Hessen Raumordnungs- und Wirtschaftsstrukturplanung lange Zeit kaum koordiniert waren. Während die konkrete Raumordnungsplanung „Allgemeinen Planungsgemeinschaften“, getragen von den kommunalen Gebietskörperschaften auf freiwilliger Basis<sup>1)</sup>, zugeordnet war, wurde die allgemeine Wirtschaftsstrukturplanung vom Land Hessen durchgeführt, und zwar mittels des Hessischen Strukturverbesserungsprogramms, der Zonenrandförderung sowie später der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Unverbindliche bzw. fehlende Raumordnungspläne, Bemühungen der kommunalen Gebietskörperschaften und der Unternehmerkammern, Industrieansiedlungspolitik auf eigene Faust zu betreiben, insbesondere aber fehlende Instrumente der Investitionssteuerung haben auch und gerade in Hessen zu unerwünschten Entwicklungen geführt. Das Strukturgefälle zwischen Verdichtungs- und Entwicklungsgebieten ist erheblich und nimmt weiter zu.

Der Landesentwicklungsplan „Hessen '80“, 1970 von der Landesregierung vorgelegt, brachte einen Fortschritt. Er sieht eine stärker integrierte Planung von Raumordnung, öffentlichen Investitionen und Wirtschaftsstrukturförderungsprogrammen vor. Dies wurde von den Gewerkschaften als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Träger der regionalen Raumordnungsplanung sind nunmehr obligatorische Regionale Planungsgemein-

---

1) Welch unbedeutende Rolle diese „Allgemeinen Planungsgemeinschaften“ spielten, zeigte sich recht anschaulich bei der vom Lande Hessen im Jahre 1970 zunächst favorisierten, dann aber von Bürgerinitiativen verhinderten Ansiedlung einer Shell-Raffinerie in der hessischen Rheinebene. Die zuständige Planungsgemeinschaft wurde bei den Planungen übergangen; der Vertreter des DGB im regionalen Planungsbeirat erfuhr von dem Projekt erst aus der Zeitung.

schaften, die — im Vergleich zu früheren Zeiten — stärker in die Zielsetzung des Landesraumordnungsprogrammes eingebunden sind.

#### *Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer*

Raumordnungs-, Infrastruktur- und Industrieansiedlungsplanung berühren in hohem Maße die Lebensverhältnisse der Arbeitnehmer. Bei der Gestaltung dieser Planungen haben die Arbeitnehmerorganisationen in Hessen jedoch nur beratende Funktionen. Diese werden vom DGB und seinen Gewerkschaften in verschiedenen Beiräten ausgeübt. So ist der DGB im Landesplanungsbeirat in gleicher Stärke wie die Unternehmerorganisationen (einschließlich Unternehmerkammern) vertreten. Daneben gehören diesem Beirat jedoch noch weitere Mitglieder an, z. B. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, so daß die Arbeitnehmer innerhalb des Beirats minderheitlich vertreten sind.

Ähnlich wie im Landesplanungsbeirat ist die Beteiligung der Arbeitnehmer in den Regionalen Planungsbeiräten auf der Ebene der Regionalen Planungsgemeinschaften. Auch hier sind die Rechte der Arbeitnehmer auf Beratung beschränkt. In den Planungsregionen liegen die Entscheidungsbefugnisse bei den Verbandsversammlungen, die aus Vertretern der Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise bestehen, sowie bei den Verbandsvorständen als Exekutivorganen. Bemühungen des DGB-Landesbezirks Hessen, ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen den Arbeitnehmerorganisationen Sitz und Stimme in den Beschlußorganen der Regionalplanung zu sichern, blieben bisher erfolglos<sup>2)</sup>. So scheiterte z. B. der Versuch sozialdemokratischer Gewerkschafter, einen entsprechenden Beschluß in den Parteigremien der SPD-Hessen-Süd durchzusetzen, am Widerstand des „Bürgermeister- und Landräteflügels“ dieser Partei.

Neben den Beiräten für die Landes- und Regionalplanung gibt es in Hessen noch eine Reihe anderer Beiräte, in denen der DGB vertreten ist; zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang der Umwelt-, der Energie- und der Wirtschaftsbeirat.

Im Gegensatz zum Umwelt- und zum Energiebeirat, in denen DGB und Unternehmer neben anderen Institutionen und Einzelpersonen vertreten sind, war der Wirtschaftsbeirat von Anfang an ausschließlich aus Gewerkschaftern und Unternehmern, und zwar paritätisch, besetzt. Zweifellos war die Einrichtung dieses Beirats für die fünfziger Jahre ein Fortschritt. Der Beirat hat auch seine Aufgabe der gegenseitigen Beratung und Information von Landesregierung und gesellschaftlichen Gruppen etwa zehn Jahre lang gut erfüllt. Freilich zeigte sich bald, daß der Wirtschaftsbeirat nicht als Instrument der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen angesehen werden konnte. Auch auf dem Gebiet der regionalen Strukturpolitik erwies sich der Beirat lediglich als Debatierklub. Besondere Initiativen, wie z. B. eine von Arbeitnehmervertretern geforderte Verbesserung der Einkommensstatistik auf Landesebene, mußten in dem Beirat infolge mangelnder Kompetenzen abgebrochen werden. Als dann der Wirtschaftsbeirat auch seine Informationsfunktion verlor, entschlossen sich die hessischen Gewerkschaften, die Mitarbeit aufzukündigen und die Einrichtung eines Landeswirtschafts- und Sozialrates mit allen Zuständigkeiten und Rechten, wie sie die DGB-Konzeption vorsieht, vom Gesetzgeber zu verlangen.

#### *Landeswirtschafts- und Sozialrat als Alternative*

Dieser Landeswirtschafts- und Sozialrat (LWSR) soll sowohl von seinen Befugnissen als auch von seiner personellen und sachlichen Ausstattung her die Mitwirkungsmöglich-

2) In den Beschlußgremien des NRW-Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk haben die Gewerkschaften Beteiligungsrechte. Der DGB sieht hierin ein geeignetes Modell für die Beteiligung der Arbeitnehmer an der regionalen Raumordnungsplanung (Vgl. den vom DGB-Bundeskongreß 1972 angenommenen Antrag Nr. 89).

keiten der Arbeitnehmer in allen Fragen der Landesplanung auf eine neue und festere Grundlage stellen. So könnten vom LWSR (oder auch von einer Minderheit des LWSR) Initiativen hinsichtlich der Infrastrukturplanung, z. B. zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs ausgehen. Der LWSR wäre auch das geeignete Gremium, an der Weiterentwicklung regionaler Aktionsprogramme zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und damit an der indirekten Investitionssteuerung mitzuwirken. Dabei sollte man jedoch schon jetzt einige Grenzen der Tätigkeit eines LWSR sehr deutlich sehen:

*Erstens* kann ein LWSR, selbst wenn er gemäß der Konzeption des DGB errichtet wird, seine Tätigkeit nicht voll entfalten, solange die obere und die untere Ebene der Gesamtkonzeption, d. h. der Bundeswirtschafts- und Sozialrat (BWSR) und Regionale Wirtschafts- und Sozialräte (RWSR) fehlen. Erst dann, wenn eine Verbindung zu einem BWSR besteht, können regionale und sektorale Strukturpolitik ausreichend koordiniert werden. Mangelnde Koordinierung von regionalen und sektoralen Zielen kann aber immer wieder zu Konfliktsituationen führen, wie das Beispiel der Ansiedlung eines Werks für Wellpappen-Vorprodukte durch die Schweizer Gesellschaft Starlight Fluting in Witzhausen zeigt. Regionalpolitisch gesehen, konnte die Ansiedlung dieses Werks auf Grund der Strukturschwächen des Raumes nur befürwortet werden, sektoral gesehen war die Möglichkeit der Errichtung von Überkapazitäten in der Branche zeitweise nicht ganz von der Hand zu weisen. Investitionen können regional erwünscht, sektoral dagegen unerwünscht sein und umgekehrt. Darin liegt Konfliktstoff. Schwierigkeiten werden sich anfangs auch mit der „Anbindung“ an die untere Ebene ergeben. Auf dieser Ebene nehmen die Unternehmerkammern nach wie vor Aufgaben der Wirtschaftsstrukturplanung wahr. Daß die dort betriebene Politik sich nicht einfügen wird in eine den Herausforderungen unserer Zeit entsprechende Strukturplanung, liegt auf der Hand. Dafür gibt es auch in Hessen einige konkrete Beispiele.

*Zweitens* wird auch ein LWSR vor dem Dilemma stehen, daß einerseits die regionalen und sektoralen Fehlentwicklungen zunehmen, andererseits aber das Instrumentarium zur Behebung der Fehlentwicklungen unzureichend ist. Daher muß insbesondere das Investitionslenkungssystem fortentwickelt werden.

*Drittens* ist sicherlich ein LWSR überfordert, Aufgaben der direkten Lenkung privater Investitionen zu übernehmen. An dieser Stelle kann nicht untersucht werden, ob eine direkte Investitionslenkung sinnvoll ist oder nicht. Immerhin sei auf das DGB-Grundsatzprogramm verwiesen, das einer indirekten Investitionslenkung den Vorrang einräumt.

*Viertens* schließlich, und dies ist erklärter Wille des DGB, muß die Tätigkeit des LWSR dort ihre Grenzen finden, wo die Rechte der verfassungsmäßigen Organe tangiert werden könnten.

Aber auch innerhalb dieser, frei von Illusionen gezogenen Grenze wäre ein Landeswirtschafts- und Sozialrat ein bedeutsamer Schritt in Richtung auf die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Der DGB-Landesbezirk wird daher im bevorstehenden hessischen Landtagswahlkampf die Einrichtung dieses Rates mit Nachdruck fordern.

*Armin Clauss/Horst Hochgreve,  
DGB-Landesbezirk Hessen*