

Konversion und Arbeitsplätze

Dr. Klaus Mehrens, geb. 1943 in Pillau, Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel und Bochum, ist Leiter der Abteilung für Grundsatzfragen beim Vorstand der IG Metall in Frankfurt/M.

Sind Rüstungsarbeitnehmer etwas Besonderes?

Die Diskussion um Frieden, Entspannung und Abrüstung hat sich in den letzten Jahren enorm verstärkt und auch die Produktion von Waffen und militärischen Gütern neu in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt. Rüstungsproduktion steht von jeher im Spannungsfeld der politischen Diskussion. Immer wieder wird sie als volkswirtschaftliche Verschwendung, als gegen die Interessen der Menschen gerichtete Produktion bezeichnet. Gleichzeitig handelt es sich aber offensichtlich um einen Produktionsbereich, in dem die auch von den Gewerkschaften erhobene Forderung nach gesellschaftlicher Planung wie nirgendwo sonst verwirklicht ist. Denn über die Produktion von militärischen Gütern entscheiden die demokratischen Gremien, auch wenn sie in ihrer Entscheidungsfreiheit durch „Sachzwänge“ vielfach eingeengt sein mögen.

Es ist deshalb falsch, diejenigen Arbeitnehmer, die mit der Produktion von militärischen Gütern ihren Lebensunterhalt verdienen, mit der Verantwortung für diese Produktion belasten zu wollen. Es ist vielmehr Aufgabe der Politiker und gleichzeitig eines jeden einzelnen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß diese Produktion reduziert werden kann oder nicht mehr notwendig ist. Dieser Aufgabe haben sich zweifellos auch die Gewerkschaften zu stellen.

Das politische Ziel der Reduzierung von Rüstungsproduktion im Rahmen eines weltweiten Abrüstungsprozesses und die Forderung nach weiterer Beschränkung der Rüstungsexporte geraten häufig in Kollision mit den direkten Arbeitsplatzinteressen der in den rüstungsproduzierenden Unternehmen Beschäftigten. Viel stärker als durch politische Zielsetzungen, von deren Realisierung wir ohnehin zumeist noch weit entfernt sind, sind ihre Arbeitsplätze allerdings durch andere Entwicklungen gefährdet. Instabile Exportmärkte stellen ein besonderes Risiko dar. Immer wieder kommt es dadurch zu Einbrüchen. Sie beruhen nicht allein auf der vielfach schwierig kalkulierbaren Genehmigungspraxis der Bundesregierung, sondern auch auf der politischen Unsicherheit und den Finanzierungsproblemen in den Empfängerländern - immer häufiger auch solche aus dem Bereich der Dritten Welt.

Die Beschaffung für die Bundeswehr verläuft in Wellen. Gegenwärtig befinden wir uns auf dem Höhepunkt einer solchen Beschaffungswelle; sie wird, beginnend mit der Mitte der achtziger Jahre, auslaufen und bringt damit weitere Beschäftigungsrisiken. Große Programme wie zum Beispiel die Produktion des Leopard 2 oder des Tornado-Kampfflugzeuges stehen in der Zeit zwischen 1985 und 1987 vor ihrem Abschluß. Anschlußprogramme kommen - wenn überhaupt - erst mit mehrjähriger Verzögerung.

Schließlich ist auch Rüstungsproduktion trotz größerer Spielräume bei der Preisgestaltung von Rationalisierung betroffen. Finanziert über die Aufträge des Verteidigungsministeriums sind in einzelnen Fällen flexible Fertigungssysteme installiert worden, die von der technischen Entwicklung her an der Spitze des „Fortschritts“ stehen. Das Ausmaß der Automatisierung geht teilweise über das betriebswirtschaftlich Vernünftige hinaus und führt zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten. Dieser Rationalisierungsprozeß wird sich im Bereich militärischer Produktion genau wie in anderen Bereichen der Wirtschaft in den kommenden Jahren beschleunigt fortsetzen.

Arbeitnehmer in rüstungsproduzierenden Unternehmen sind deshalb von der Beschäftigungskrise kaum weniger betroffen als die Kolleginnen und Kollegen in anderen Branchen. Bezeichnenderweise liegt die Arbeitslosenquote in Bremen, dem Land mit dem größten Anteil an Rüstungsproduktion bezogen auf die Bevölkerungszahl, an der Spitze der Zahlen für die Länder. Genauso wie andere Arbeitnehmer versuchen die Arbeitnehmer in der Rüstungsindustrie deshalb, sich für die Erhaltung ihrer Arbeitsplätze einzusetzen. Der Unterschied liegt allerdings darin, daß der Einsatz für die Aufrechterhaltung oder Ausweitung von Rüstungsproduktion zur Absicherung dieser Arbeitsplätze den politischen Zielsetzungen widerspricht, die von den Gewerkschaften und in der Regel von den Betroffenen selbst vertreten werden. Diese Situation hat

dazu geführt, daß Überlegungen zur Konversion oder zur alternativen Auslastung zunächst in Rüstungsbetrieben angestellt worden sind, obwohl die Gefährdung von Arbeitsplätzen auch in anderen Bereichen Anlaß zu solchen Überlegungen geben würde.

Zur Dimension des Problems

Für die Bundesrepublik läßt sich nach wie vor sagen, daß die Bedeutung der Rüstungsindustrie im Rahmen der Volkswirtschaft deutlich geringer ist als in den meisten vergleichbaren Nato-Ländern. Bei inzwischen weitgehender Importunabhängigkeit liegt der Grund dafür offensichtlich in der noch immer vergleichsweise zurückhaltenden Exportpraxis. Die Waffenproduktion ist darüber hinaus weitgehend in die Gesamtwirtschaft integriert, d. h. es gibt nur wenige ausschließlich von Rüstungsproduktion abhängige Unternehmen. Die gesamte Industrie ist sehr stark auf internationale Kooperationsprogramme orientiert. Der größte Anteil der Rüstungsausgaben entfällt inzwischen auf die Elektronik-, Fernmelde-, Feinmechanik- und Optikindustrie. Erst mit großem Abstand folgen die Luftfahrtindustrie und die metallverarbeitende Industrie. Mit Ausnahme der Luft- und Raumfahrtindustrie liegt die Abhängigkeit der einzelnen Branchen von der Rüstungsproduktion unter 6 Prozent. Ein besonderes Charakteristikum der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist die wachsende Orientierung der Rüstungsindustrie auf den Export. Obwohl der Anteil an den Weltexporten von Rüstungsgütern immer noch unter 2 Prozent liegt, ist die Bundesrepublik dabei, Anschluß an die Gruppe der wichtigen Waffenlieferanten zu gewinnen.

Erhebliche Unsicherheiten bestehen immer noch über die Beschäftigungswirkungen von Rüstungsproduktion. Wegen der schwierigen Abgrenzungsprobleme und der mit diesen Schätzungen verbundenen politischen Interessen bewegen sich die genannten Zahlen in einer relativ großen Spannbreite, die zwischen 150000 und über 400000 liegt. Extreme Rationalisierung, hohe Entwicklungsaufwendungen und hohe Kapitalintensität bei der Produktion haben dazu geführt, daß die Beschäftigungseffekte im Rüstungsbereich besonders niedrig sind. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat errechnet, daß die Zahl der Arbeitsplätze, die bei Sachausgaben des Staates von 1 Milliarde DM geschaffen werden, im Rüstungsbereich durchschnittlich 30 Prozent niedriger liegt als bei allen übrigen Verwendungsarten.

Bei realistischer Betrachtung dürfte die Zahl der von der Rüstungsproduktion abhängigen Arbeitnehmer zwischen 200000 und 250000 liegen. Davon sind - ebenfalls nach Berechnungen des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung - gut 30 000 von der Produktion für den Export abhängig. Rein rech-

nerisch würde also ein Einfrieren der realen Rüstungsausgaben - setzt man einen Produktivitätszuwachs von 4 Prozent jährlich voraus - einen Verlust von etwa 8000 Arbeitsplätzen pro Jahr bedeuten.

Gesamtwirtschaftliche Überlegungen zu größeren Beschäftigungswirkungen anderer öffentlicher Ausgaben, zu geringen sektoralen Anteilen, zur Unsicherheit der Arbeitsplätze generell oder zu den begrenzten Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt haben nur geringe Bedeutung, wenn es um Beschäftigungseinbrüche in einzelnen Regionen, Unternehmen oder Betrieben geht. An verschiedenen Beispielen wurde offenkundig, daß in solchen Fällen naheliegende wirtschaftliche Interessen der Unternehmen zusammen mit den verständlichen Arbeitsplatzsorgen der betroffenen Arbeitnehmer nicht nur eine Reduzierung von Rüstungsaufträgen verhindern können, sondern daß vielmehr die Tendenz zur Ausweitung der Kapazitäten entsteht. Besonders in der Diskussion um die Lockerung der Exportbeschränkungen, die sich an einzelnen Fällen immer wieder neu entzündet, spielen Probleme dieser Art eine besondere Rolle.

Es liegt im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer, ebenso wie der IG Metall, daß solche Zwangssituationen, in denen Arbeitnehmer ungewollt und ohne jede Alternative zu Interessenvertretern der Rüstungsindustrie werden, durch vorausschauende Planung vermieden werden. Um dies zu erreichen, gibt es keine andere Möglichkeit, als möglichst frühzeitig andere Produktionsmöglichkeiten, die an die Kapazitäten und Qualifikationen im betroffenen Betrieb angepaßt sind und für die Absatzchancen bestehen, zu planen.

Internationale Erfahrungen

Die Umstellung von Rüstungsproduktion auf andere Produkte wäre ein relativ einfaches Problem, wenn sie durch politische Entscheidungen und entsprechende vorausschauende Strukturplanung bewirkt werden würde. In diesem Fall ginge es lediglich darum, öffentliche Mittel in andere Verwendungszwecke umzuleiten. Entsprechend den oben erwähnten Berechnungen über die Beschäftigungswirkungen, die nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für andere Länder existieren, wäre der entsprechende Arbeitsplatzeffekt sogar erheblich positiv.

Öffentliche Unterstützung wird deshalb in vielen Ländern als eine Voraussetzung für erfolgreiche Umstellung angesehen. Das gilt sowohl für die USA, wo sich die Anstrengungen bereits seit einiger Zeit auf eine Gesetzesinitiative konzentrieren, die zur Herstellung einer „Umstellungsbürokratie“, einschließlich der dafür notwendigen Finanzierung, führen soll. Das gilt inzwischen aber auch weitgehend für die Bemühungen in Großbritannien, wo die größte Ein-

zelgewerkschaft (TGWU) den Umstellungsgedanken aufgenommen hat und verbreitet. In das Konzept der TWGU wurden die amerikanischen Überlegungen weitgehend übernommen. Vorgesehen ist die Schaffung eines Gremiums, einer nationalen Kommission für industrielle Umstellung (NICC). Diese Kommission soll die Aufgabe haben, eine laufende Analyse der Situation im Verteidigungsbereich aus wirtschaftlicher Sicht anzustellen, für die Umstellung notwendige Forschungen durchzuführen und die Umstellungsausschüsse in den Betrieben zu unterstützen und zu beraten. Entsprechend den amerikanischen Vorstellungen werden auch in England regionale Umstellungskommissionen gefordert sowie ein Umstellungsfonds, der aus einem bestimmten Prozentsatz der Umsätze aus Rüstungsprogrammen gespeist werden soll. Der Fonds soll zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung, von Umschulung und von Anlaufkosten dienen.

In den Vereinigten Staaten wird der Gesetzentwurf von einer Reihe demokratischer Senatoren unterstützt. Die englischen Gewerkschaften erhoffen eine Realisierung ihrer Vorstellung durch die Labour-Party, sobald sie in die Regierung zurückkehrt. Insbesondere in England hat es in der Vergangenheit andere Ansätze gegeben, die sich vor allen Dingen mit dem Namen Lucas-Aerospace verbinden. Gerade der Fall Lucas, der weltweit Berühmtheit erlangt hat, dient heute zur Begründung der umfassenden „bürokratischen“ Ansätze zur Lösung der Umstellungsprobleme. Denn: „Während Ideen für alternative Produkte mit großer Wahrscheinlichkeit von den Arbeitnehmern am Arbeitsplatz kommen, ist es andererseits doch klar, wie die Arbeiter bei Lucas-Aerospace erfahren mußten, daß die ernsthaftesten und besten Pläne zu nichts führen, wenn sie nicht Regierungsunterstützung haben.“¹

Die Hoffnungen der englischen und amerikanischen Gewerkschaften auf Realisierung ihrer umfassenden Konzepte zur Rüstungskonversion müssen wohl eher skeptisch beurteilt werden. Erfahrungen zeigen, daß in allen Fällen, in denen bisher - meist im Anschluß an kriegerische Auseinandersetzungen - Umstellungen notwendig wurden, das Risiko dafür auf die Unternehmen und damit in erster Linie auf die Arbeitnehmer überwältigt worden ist. Das gilt in den Fällen, in denen die Rüstungsindustrie überwiegend im staatlichen Besitz ist, das gilt in noch stärkerem Ausmaß dort, wo die Rüstungsproduktion privatwirtschaftlich hergestellt wird. Es ist deshalb angebracht, auch ohne Hoffnung auf Regierungsunterstützung Vorbereitungen zu treffen für die Einführung alternativer Produkte, um damit die Sicherheit der Arbeitsplätze zu vergrößern, die Arbeitnehmervertreter vor Zwangssituationen der oben geschilderten Art zu bewahren und die Möglichkeiten zur Reduzierung von Rüstungsproduktion und zur weiteren Beschränkung der Rüstungsexporte offen zu halten.

¹ Vgl. A better future, A TGWU Strategy for Arms Conversion

Von diesen Voraussetzungen gehen auch die italienischen Gewerkschaften aus. Sie versuchen seit einiger Zeit im Rahmen des dort erreichten Tarifvertragssystems, das auch Verhandlungen und Arbeitskampfmaßnahmen über die Investitionspolitik der Unternehmen ermöglicht, die Reduzierung von Rüstungsproduktion und ihren Ersatz durch andere Produkte durchzusetzen. Von Anfangserfolgen in einzelnen Betrieben konnten die Kollegen der italienischen Metallgewerkschaft wiederholt berichten.

Von einem ähnlichen Ansatz geht die IG Metall aus, die auf ihrem Gewerkschaftstag 1977 die Vorbereitung von Umstellung der Rüstungsproduktion erstmals ausdrücklich zum politischen Ziel gemacht hat. Umstellungsausschüsse in den Betrieben wurden auf dem Gewerkschaftstag 1980 als erfolgversprechenden Weg zum Erreichen dieses Ziels angesehen.

Praktische Ansätze zur Umstellung der Produktion im Bereich der IG Metall

In den letzten Jahren haben sich eine Reihe von betrieblichen Arbeitskreisen aus Vertrauensleuten der IG Metall gebildet. Ihre Erfahrungen und die große Beachtung, die ihre Bemühungen in der Öffentlichkeit gefunden haben, führen dazu, daß die Diskussion über eine veränderte Investitionsplanung und über die Umstellung der Produktion auf neue sozial sinnvolle Produkte sich weiter ausbreitet. Sie ist inzwischen keineswegs mehr auf den Rüstungsbereich beschränkt, sondern muß als Teil der generellen Mitbestimmungsdiskussion verstanden werden. Dennoch liegt der Schwerpunkt aus den obengenannten Gründen auch heute noch eindeutig bei den rüstungsproduzierenden Unternehmen. Über die Versuche ist in den Organen der Gewerkschaften, aber auch in anderen Zeitschriften, wiederholt berichtet worden.² Die wichtigsten Probleme sollen an dieser Stelle kurz zusammengefaßt werden.

In der gegenwärtigen Situation darf man ganz gewiß die Schwierigkeiten nicht übersehen, die darin bestehen, neue Arbeitsplätze durch Produktionsausweitungen oder neue Produkte zu schaffen, zumal, wenn sich diese Produkte auch noch in ein Raster gesellschaftlich gewollten qualitativen Wachstums einfügen sollen. Gegenwärtig reichen öffentliche und private Nachfrage nicht aus, um die vorhandenen Kapazitäten zu beschäftigen. Auf der anderen Seite sind Bedarfswelder im privaten wie öffentlichen Bereich unübersehbar. Der DGB hat im Rahmen seines Beschäftigungsprogrammes diese Felder benannt und mit konkreten Beispielen ausgefüllt. Die Vorschläge konzentrieren sich auf Investitionen für Energieeinsparung und rationelle Energieverwendung, für Wohnungs- und Städtebau, für den Verkehrsbereich, vor allem im öffentli-

² Vgl. insbes. Die Mitbestimmung, Heft 12/1982

chen und schienengebundenen Verkehr, für Umweltschutz, für die Verbesserung der Qualität von Bildung und beruflicher Bildung und schließlich für die Erforschung und Entwicklung neuer Technologien.

Dies ist ganz sicher kein abschließender Katalog. Auch wenn die Suche nach neuen Produkten unter Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten (z. B. Anlagenkapazitäten und Qualifikationen der Belegschaft) erfolgen muß, so wäre doch die Realisierung des vom DGB geforderten Beschäftigungsprogrammes eine wesentliche flankierende Maßnahme.

Man kann sagen, daß Strategien zur Produktkonversion ihren Ausgangspunkt im Betrieb haben, daß sie aber in ihrer Dimension weit über den Einzelbetrieb hinausreichen. Informationsaustausch zwischen den einzelnen Gruppen sowie die Einbindung in regionale Entwicklungspläne und Beschäftigungsprogramme sind deshalb Voraussetzungen für den weiteren Erfolg. Ebenfalls über die betriebliche Dimension hinaus weist das Problem eines möglichen Wettbewerbs zwischen den Produktvorschlägen, die von den Vertrauensleuten gemacht werden. Gerade angesichts der herrschenden Wirtschaftskrise engt sich das Spektrum realistischer Produktvorschläge sehr schnell ein. Auch wenn es bisher zu direkten Konkurrenzsituationen kaum gekommen ist, so ist doch der Zeitpunkt absehbar, zu dem Probleme dieser Art auftauchen werden. Gegenwärtig versucht die IG Metall, vor allen Dingen im norddeutschen Raum, wo die Mehrzahl der Umstellungsausschüsse entstanden ist, durch Seminare, die vor allem dem Informationsaustausch dienen, diesem Problem beizukommen. Die Praxis wird zeigen, ob diese Bemühungen auf längere Sicht ausreichen können.

Das schwierigste Problem ist ganz sicher die Durchsetzung von Arbeitnehmerinitiativen, die auf eine Veränderung der Investitionspolitik abzielen: In einer kapitalistisch orientierten Wirtschaft erhebt die Kapitaleseite den Anspruch auf Investitionsautonomie. In diesem Autonomieanspruch greifen die Arbeitsgruppen - wenn auch in indirekter Form - ein. Damit werden die Umstellungsbemühungen der Arbeitnehmer sehr schnell zu einem politischen Problem, weil sie die Machtfrage in den Unternehmen berühren und die Kompetenz der Unternehmensleitung in Frage stellen. Die gleiche Erfahrung haben bereits die Lucas-Arbeiter in England machen müssen. Die Aussage eines technischen Direktors von Lucas veranschaulicht das: „Ich bin mir persönlich sicher, daß der entscheidende Punkt nicht die technische Realisierbarkeit der Produkte war; auf dem Spiel stand vielmehr: Wer managt Lucas?“³

³ Zit. nach E. Hildebrandt/H. Spitzley. Umschalten auf nützliche Produkte, in: Die Mitbestimmung, Heft 12/1982, S. 435 ff.

Die IG Metall versucht, die Umstellungsbemühungen in den mitbestimmungspolitischen Gesamtzusammenhang zu stellen. Sie hat deshalb zur Bildung paritätisch besetzter Ausschüsse aufgerufen. Aber schon diese Parität stieß bei den Geschäftsführungen auf Widerstand. Ergebnis sind deshalb die Vertrauensleuteausschüsse, die allerdings in einer Reihe von Fällen zu Kontakten mit der Geschäftsführung oder mit dem technischen Management gelangt sind. Gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen in den Umstellungsausschüssen geht die IG Metall davon aus, daß durch konstruktive Arbeit und den Einsatz der gewerkschaftlichen Organisation sowie aller Möglichkeiten der Beeinflussung über betriebsverfassungsrechtliche und andere Wege der Mitbestimmung klargemacht werden kann, daß Strategien, die von Arbeitnehmern angeregt und vorbereitet sind, durchaus zur Sicherung der Arbeitsplätze und zur Existenz des Unternehmens positiv beitragen können. Der notwendige Druck kann allerdings nur dann erzeugt werden, wenn die Unterstützung der Belegschaft für die Arbeit der Ausschüsse gesichert ist, und wenn auf allen Ebenen der Einflußnahme, d. h. in Betriebsversammlungen, in Betriebsräten und Wirtschaftsausschüssen und nicht zuletzt in den Aufsichtsräten, die gleiche Strategie verfolgt wird.

Schnelle Erfolge nicht zu erwarten

Produktkonversion ist eine langfristige Strategie. Sie kann deshalb auch nur in Ausnahmefällen als Gegenmaßnahme in „Katastrophenfällen“ wie dem Konkurs eines Unternehmens, geeignet sein. Entscheidend ist die frühzeitige Planung für ein verändertes Produktspektrum. Eine solche Planung wird sich in den meisten Fällen über Jahre erstrecken müssen. Um so wichtiger ist es, daß die Arbeitnehmer über die längerfristigen Entwicklungen in ihrem Unternehmen, aber auch auf der Absatzseite, d. h. auf den Märkten, informiert sind. Die IG Metall bemüht sich, gerade für den Bereich der Rüstungsnachfrage entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen. Innerbetrieblich ist dafür eine enge Zusammenarbeit zwischen den Umstellungsausschüssen und den Wirtschaftsausschüssen der Betriebsräte erforderlich.

Darüber hinaus wäre es falsch und für die weitere Arbeit der Umstellungsausschüsse schädlich, wenn man sie mit einem zu hohen Anspruch belasten würde. Umstellungsbemühungen, auch wenn sie erfolgreich wären, bewirken von sich aus weder Rüstungskontrolle noch eine Reduzierung der Waffenpotentiale. Diese Fragen sind auf der politischen Ebene anzugehen und zu lösen. Umstellungsbemühungen können allerdings verhindern, daß zusätzlich auch mit dem Argument der Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen und mit der verständlichen Existenzangst der betroffenen Arbeitnehmer Druck in Richtung auf mehr Waffenproduktion oder mehr Rüstungsexport erzeugt

POSITIONEN

wird. Gleichzeitig geht es darum, Mitbestimmungsrechte in den Bereichen geltend zu machen, in denen die Arbeitsplatzinteressen der Beschäftigten zentral betroffen sind. Das ist ganz sicherlich nicht nur von Bedeutung für den Bereich der rüstungsproduzierenden Industrie, sondern für alle anderen Wirtschaftsbereiche gleichermaßen.