

Strukturprobleme und Strukturpolitik in der Aluminium-, Chemie- und Mineralölindustrie

Dr. Manfred Krüper, geboren 1941. 1966 nach Studium der Volkswirtschaftslehre Diplomvolkswirt, 1970 Promotion in Wirtschaftswissenschaft. Von 1967 bis 1971 war er Wissenschaftlicher Assistent an den Universitäten Bochum und Köln. Seit 1971 leitet er die Wirtschaftsabteilung beim Hauptvorstand der IG Chemie-Papier-Keramik. Er ist zur Zeit Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Hannover. Manfred Krüper ist Mitglied der Wirtschafts- und Finanzpolitischen Kommission beim SPD-Parteivorstand.

Nach Auffassung der *Prognos AG* in dem im Auftrag von Bundeskanzleramt, Niedersächsischer Staatskanzlei und IG Chemie-Papier-Keramik erstellten Gutachten wird sich die Wachstumsentwicklung der deutschen Wirtschaft im Zeitraum bis 1985 weiter abschwächen¹. Für diese Abschwächung sind verantwortlich:

- Der Bevölkerungsrückgang verringert den physischen Bedarf an Gütern und Dienstleistungen.
- Bei wichtigen dauerhaften Konsumgütern sind Sättigungserscheinungen zu beobachten.
- Die Veränderung der Wechselkurse (DM-Aufwertungen) verringert die Wettbewerbsfähigkeit außenhandelsabhängiger Branchen.
- Die wachsende Marktmacht der Rohstoffländer führt zu Produktionsverlagerungen solcher Sparten der Grundstoffindustrien, die keinen engen Lieferverbund mit vor- und nachgelagerten Industrien aufweisen und die keine enge Verflechtung mit Forschung und Entwicklung haben.

Dieser zunehmende Kapazitätsaufbau in Rohstoffländern (z. B. Chemie, Mineralölverarbeitung) wird ergänzt durch den Kapazitätsaufbau in Ostblockländern.

- Die Bedeutung der Umweltschutzpolitik nimmt zu, bei der aneregende Impulse in der Investitionsgüterindustrie den negativen Wirkungen bei schadstoffintensiven Betrieben gegenüberstehen. „Die zusätzlichen Arbeitsplätze in der Investitionsgüterindustrie wiegen den Arbeitsplatzverlust in der Konsum- und Grundstoffindustrie nicht auf.“ (Prognos)

¹ Prognos: Politische, soziale sowie wirtschaftliche Risiken und Chancen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente zur Lösung der Probleme von Strukturkrisen und längerfristiger Arbeitslosigkeit, Basel, November 1976.

Hinter dieser allgemeinen Situations- bzw. Ursachenanalyse verbergen sich unterschiedliche Strukturprobleme einzelner Branchen, die wiederum die Unternehmen dieser Branchen mit unterschiedlicher Intensität treffen. Hierauf soll im folgenden für den Organisationsbereich der IG Chemie eingegangen werden.

Aluminiumindustrie: Wechselkursentwicklung und Energiepreise

Obwohl der Aluminiumindustrie langfristig durchaus günstige Wachstumsaussichten eingeräumt werden, dominieren zur Zeit die negativen Faktoren. Zu ihnen zählt vor allem die Wechselkursentwicklung. Die deutsche Aluminiumindustrie ist seit der Freigabe der Wechselkurse und der daran anschließenden DM-Aufwertung aus den wirtschaftlichen Sorgen so recht nicht mehr herausgekommen. Schon im Jahre 1972 hatten die Aluminium-Manager vorgerechnet, daß ihnen durch die damalige Paritätsänderung Dollar/DM Verluste in der Größenordnung von 175 bis 225 Mio. DM entstünden. Da Importware durch die Dollarabwertung billiger wurde, konnten die Hüttenaluminiumproduzenten sowohl unabhängigen wie konzern-eigenen Weiterverarbeitern nur nichtkostendeckende Preise in Rechnung stellen. Andernfalls wären die eigenen Weiterverarbeitungsanlagen nicht konkurrenzfähig geblieben bzw. wären die Aufträge an die ausländische Konkurrenz gegangen.

So ist die Situation auch heute. Der Listenpreis für 1 kg Aluminium beträgt 2,90 DM, der deutsche Marktpreis 2,50 DM mit fallender Tendenz. Der Weltmarktpreis liegt seit längerem bei 48 Cents/lb., was aber bei einem Wechselkurs von 2,05 DM pro Dollar nur 2,17 DM/kg sind. Bei dieser Dollar/DM-Parität kann sich aber der deutsche Marktpreis nicht bei 2,50 DM halten, er wird forciert in Richtung 2,17 DM/kg fallen, jedenfalls wenn die Marktsituation eher durch Angebotsüberhang als durch Metallknappheit ausgezeichnet ist. Ein solches Preisniveau aber kann die deutsche Aluminiumindustrie auf die Dauer nicht verkraften.

Man kann die Rechnung auch anders aufmachen. Jede Dollarabwertung um 1 Pf bedeutet z. B. für die Vereinigten Aluminium Werke (VAW), den größten deutschen Produzenten, 4 Mio. DM Erlösminderung bei 0,5 Mio. DM Ersparnis (Import von Bauxit, Petrolkoks usw.), d. h. unterm Strich 3,5 Mio. DM weniger.

Gleichzeitig muß noch die ins Haus stehende Strompreiserhöhung um etwa 1 Pf/kWh für die westdeutschen Werke gesehen werden. Sie kostet die Vereinigten Aluminium Werke 40 Mio. DM pro Jahr.

Offen ist allerdings die Frage, ob es sich bei der Alu-Industrie um reine Strukturprobleme handelt. Gewiß: Man wird nicht davon ausgehen können, daß die Strompreise wieder sinken werden. Bei steigendem Energiepreisniveau geraten aber gerade die energieintensiven Produktionen - und dazu gehört Aluminium - in Strukturprobleme. Andererseits ist hervorzuheben, daß zwar der spezifische Energieverbrauch bei der Alu-Produktion hoch ist, der Einsatz des relativ leichten Aluminiums im Verkehrsbereich (z. B. Automobil) oder als Wärmedämmstoff im Baubereich

aber den Energieverbrauch (Benzin, leichtes Heizöl) senkt. Von daher sind denn auch durchaus Wachstumsimpulse zu erwarten. Eine Batteile-Untersuchung kommt sogar zu dem Schluß, daß ab 1986 mit einer Aluminiumknappheit zu rechnen ist. Ursache nach Battelle: Ein Kapazitätsdefizit in den USA von 1,4—2,6 Mio. t, in Europa und Japan 1-2 Mio. t ab 1986.

Staatliche Wirtschafts- und Strukturpolitik sollte deshalb darauf gerichtet sein, den deutschen Unternehmen die Übergangsphase zu erleichtern, z. B. durch Härteausgleich bei dem (regionalisierten) Kohlepfennig. Außerdem sollte darauf geachtet werden, daß nicht mit staatlicher Hilfe vorzeitig neue Kapazitäten errichtet werden. Die Bemühungen um eine den Kaufkraftrelationen angepaßte Dollar/DM-Parität sind selbstverständlich auch ein wichtiger Teil der notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Chemiefaserindustrie: Kapazitätsabbau auf europäischer Ebene

Die gegenwärtigen Pläne der EG-Kommission zum konzertierten Kapazitätsabbau in der Chemiefaserindustrie haben eine lange Vorgeschichte. Schon im Jahre 1973 hatte die IG Chemie vorgeschlagen, einen Chemiefaserausschuß auf EG-Ebene zu bilden und im Rahmen dieses aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentlichen Hand zusammengesetzten Ausschusses über Möglichkeiten zur Lösung der Chemiefaserkrise nachzudenken². Wichtigste Ursache der mit kurzen Unterbrechungen nun schon bald 5 Jahre dauernden Krise:

- Auseinanderklaffen von Synthetik-Bedarf und installierter Produktionskapazität in der EG durch einen ruinösen Investitionswettkampf der Produzenten;
- verfehlte sektorale Strukturpolitik, die den Bau weiterer Produktionsanlagen meist aus regionalen Gründen zu lange staatlich subventionierte (z. B. in Italien, aber auch in der Bundesrepublik);
- Export von Anlagen, die in jeder Größenordnung auf dem Weltmarkt schlüsselfertig angeboten wurden. Vor allem deutsche Firmen sind die Weltmarktführer in diesem Anlagengeschäft³.

Niedriges Lohnniveau, geringere steuerliche Belastungen und Exportsubventionen führten zu einem Wettbewerbsvorteil von Ländern vorwiegend in Asien (Hongkong, Südkorea, Taiwan), aber auch in Lateinamerika und dem Ostblock: Chemiefasern, die hier in z. T. deutschen Anlagen produziert werden, überschwemmen seit einigen Jahren die Märkte der westlichen Industrieländer. Die Folge für die deutschen und europäischen Chemiefaserproduzenten waren Verlust von Auslandsmärkten, Konkurrenz durch billige Importware und Konkurrenz durch Billig-Texti-

2 M. Kriiper, Sektorale Investitionslenkung in der Aluminium- und Chemiefaserindustrie, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1973, S. 774 ff.

3 Vgl. H. Faßbender, Die selbstgemachte Krise am Chemiefasermarkt, Blick durch die Wirtschaft vom 21. 11. 1977.

lien für die einheimische Textilindustrie, d. h. für die wichtigsten Abnehmer der Chemiefaserhersteller.

Obwohl diese Entwicklung schon seit langem absehbar war, werden noch heute in der wirtschaftspolitischen Diskussion Branchenausschüsse oder sektorale Prognosen mit dem Argument abgelehnt, dies sei ordnungspolitisch nicht vertretbar. Die ordnungspolitische Ideologie hat wohl auch verhindert, daß 1972/73 ein Versuch der EG-Kommission zur stärkeren Koordinierung der Investitionen und der nationalen Subventionspolitiken Erfolg hatte⁴.

Mittlerweile ist das Kind so tief in den Brunnen gefallen, daß trotz einiger ideologischer Bauchschmerzen wohl folgende Lösung kommen wird:

- Auf der Grundlage von Nachfrage- und Angebotsprognosen wird die Überkapazität berechnet. Dabei wird unterstellt, daß die Kapazitäten auf dem Stand von 1977 stehenbleiben und die Importe bis 1981 stark reduzierte Zuwachsraten aufweisen. Staatliche Subventionen für Neubauten gibt es vorläufig nicht.
- Die Überkapazitäten sollen durch einen konzertierten Kapazitätsabbau der Produzenten beseitigt werden. Hauptschwierigkeit ist die Einbeziehung der italienischen Hersteller, die eigentlich ihre Kapazitäten noch um 300 000 Tonnen auf 900 000 Tonnen pro Jahr erweitern wollten.
- Für eine Übergangszeit verpflichten sich sämtliche Hersteller außerdem, ihre tatsächliche Produktion der Nachfrage anzupassen. Dies ist ein Produktionskartell und bedarf der Zustimmung der Brüsseler EG-Kommission (Artikel 85,3) und des Kartellamtes in Berlin (§ 4 GWB).

Wenn die italienischen Produzenten nicht nur zum Stillstand, sondern sogar zum Kapazitätsabbau zu bewegen wären, dann ließe sich die vorhandene Überkapazität wohl bis 1981 abbauen. Allerdings dürfte dies kaum gelingen, ohne den Italienern höhere *Lieferquoten* im Rahmen des Produktionskartells einzuräumen, was natürlich wiederum zu Lasten der übrigen Hersteller ginge.

Am Ende müßte man schließlich feststellen, daß die Schlacht am Chemiefasermarkt, in die die europäischen Staaten mit ihrer unkoordinierten Strukturpolitik auch einige gewichtige Bataillone eingebracht hatten, weitgehend auf dem Rücken der Arbeitnehmer ausgetragen wurde. Schon in der Vergangenheit ist die Beschäftigtenzahl in der Faserbranche rapide gesunken. Stilllegungen von Bayer Leverkusen in Dormagen und Hüls, bei Spinn-Zehlendorf oder ICI-Offenbach haben das Ausmaß der Tragödie gezeigt. Nach den jetzt vorliegenden Abbauplänen dürfte es noch nicht das ganze Ausmaß der Tragödie gewesen sein.

Eine vorausschauende Strukturpolitik, wie sie die IG Chemie schon seit langem

⁴ Vgl. hierzu M. Krüper, Indikativer Rahmenplan und sektorale Investitionslenkung, in: Investitionslenkung (Hrsg. Fleischte, Krüper), Köln 1975, S. 24.

fordert, könnte vielleicht dazu beitragen, daß nicht immer so lange gewartet wird, bis es zu spät ist. Es hat keinen Zweck, wie *Graf Lambsdorff* immer nur darauf hinzuweisen, daß „ein offenkundiges Defizit in dem weitgehend unkoordinierten Nebeneinander der Strukturpolitiken einzelner Fachbereiche besteht“⁵, daran aber nichts zu ändern. Genau aus diesem Grund haben die IG Chemie und vor kurzem auch die Prognos AG ihre strukturpolitischen Vorschläge unterbreitet.

Chemieanlagenexport und Kompensationsgeschäfte

Überkapazitäten sind nicht nur ein Problem der Chemiefaserindustrie. Die weltweit zu beobachtende Ausweitung der Kapazitäten zur Herstellung von Massenkunststoffen und chemischen Grundstoffen ist für die deutsche Chemieindustrie Anlaß zu erheblicher Sorge — so *Prof. Seefelder*, Vorstandsvorsitzender der BASF. Ähnlich wie bei den Chemiefasern waren auch die Zuwachsraten bei den Kunststoffen zunächst enorm. Die Vorzüge des Materials - gut formbar, leicht - und der niedrige Preis erschlossen den Kunststoffen weite Anwendungsbereiche (Hausbau, Automobil usw.). Entsprechend hochgesteckt waren die Erweiterungspläne, wobei der technische Fortschritt bewirkte, daß neue Anlagen die doppelte oder dreifache Kapazität der alten Anlagen aufwiesen.

Mit der *Ölkrise* bekam die Entwicklung einen Knick. Rohöl wurde teurer, damit auch das bei der Raffination anfallende Leichtbenzin (Naphta), das als Rohstoff für die Äthylen-Produktion dient. Äthylen wiederum ist Grundlage für die Massenkunststoffe Polyäthylen, Polystyrol und Polyvinylchlorid (PVC). Damit stiegen auch die Kunststoffpreise. Gleichzeitig schlugen die geringeren volkswirtschaftlichen Wachstumsraten auch beim Kunststoffverbrauch zu Buch. 1977 bot sich folgendes Bild:

Produktionskapazitäten und Absatz in Westeuropa 1977

	Kapazitäten (in 1000 Tonnen)	Verbrauch*	Anwendungsbeispiele
Hochdruck-Polyäthylen (HDPE)	2000	1100	Druckrohre für Trinkwasser und Erdgas
Niederdruck-Polyäthylen (LDPE)	5100	3100	Folien, Kabelummantelungen
Polypropylen (PP)	1400	840	Haushaltsgeräte, Teppich-Grundgewebe
Polyvinylchlorid (PVC)	5000	3200	Stecker, Bodenbeläge, Kunstleder, Margarine Dosen
Polystyrol (PS)	2100	1100	Gasbeton, Hartschäume, Joghurtbecher

* Geschätzt für 1977

Quelle: Hoechst AG

⁵ Otto Graf Lambsdorff, *Zielsetzung, Aufgaben und Chancen der Marktwirtschaft*, Düsseldorf, Wien 1977, S. 35.

Ebenso wie bei Chemiefasern erwiesen sich auch hier die deutschen Chemieanlagenbauer als besonders tüchtig. Selbst große deutsche Chemiekonzerne wie die Hoechst AG betrieben über ihre Anlagen-Tochtergesellschaften den Anlagenexport mit dem plausiblen Argument: Wenn wir die Anlagen nicht bauen und exportieren, dann macht eben die ausländische Konkurrenz das Geschäft.

Besonders problematisch wird allerdings dieser Anlagenexport, wenn die Kunden nur mit den aus dieser Anlage hergestellten Produkten bezahlen wollen und wenn dies die Marktsituation nicht verkraften kann. Plastisches Beispiel: Deutsche Firmen (Krupp-Koppers, Salzgitter, Klöckner) sollen ein Projekt zur Verarbeitung von 10 Mio. t Rohöl in der UdSSR (Tomsk) errichten. Bezahlen wollen die Russen mit Produkten aus diesen Anlagen, z. B. Äthylen, Styrol, Propylen in beträchtlichen Mengen. Schon heute bestehen allerdings z. T. erhebliche Überkapazitäten bei diesen Produkten, bis 1982 wird sich daran wenig ändern. Diese Kompensationsgeschäfte sind nur unproblematisch, wenn die Kompensationsprodukte in der Bundesrepublik keine Arbeitsplätze gefährden.

Aus der Sicht der Anlagenbauer sind solche Geschäfte oftmals das einzige Mittel, Arbeitsplätze zu sichern (z. B. Salzgitter). Das aber darf nicht dazu führen, daß ohne Rücksicht auf Arbeitsplätze in anderen Bereichen alles kompensiert wird. Für die Chemie sind schon jetzt die Grenzen solcher (Ost-)Geschäfte erreicht.

Sinnvoll ist deshalb, daß „Bundesregierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften der betroffenen Bereiche zu einem koordinierten Verhalten finden“ (*Karl Hauen-schild*). Im Falle des geplanten Tomsk-Projektes müßten die Kompensationsprodukte geändert werden, d.h., die Russen müßten verstärkt Rohstoffe (Erdgas, Erdöl oder Uran) liefern und weniger Weiterverarbeitungsprodukte.

Auch dies ist also ein Beispiel für die Notwendigkeit einer vorbeugenden, vorausschauenden Strukturpolitik, damit das schon vorhandene Strukturproblem nicht noch größer wird. Überläßt der Staat die Entwicklung allein den Unternehmen, dann besteht die Gefahr eines ruinösen, intersektoral wirkenden Wettkampfes, der letztlich wieder auf dem Rücken der Arbeitnehmer eines Sektors ausgetragen wird.

Mineralölindustrie: Sektorale Investitionslenkung auf EG-Ebene

Während Investitionslenkung in der Bundesrepublik ein Begriff ist, den Wirtschaftspolitiker mit marktwirtschaftlichem Selbstbewußtsein nicht in den Mund zu nehmen wagen, versuchen die wirtschaftspolitischen Pragmatiker in Brüssel Investitionslenkung zu praktizieren. Ihr Ziel ist allerdings nicht die Systemüberwindung, sondern den Rest von Marktwirtschaft zu erhalten und vor weiterer Konzentration zu schützen.

Die Mineralölindustrie hatte ähnlich wie die bisher behandelten Industrien vor der Ölkrise beträchtliche Zuwachsraten in der Mineralölverarbeitung prognostiziert

und entsprechende Raffineriekapazitäten errichtet⁶. Nach der Ölkrise aber ging der Verbrauch mengenmäßig zurück - mit der Folge beträchtlicher Überkapazitäten und Verluste in der Verarbeitung.

Im März 1977 hatte die EG-Kommission die überschüssige Destillationskapazität mit 140 Mio. Tonnen im Jahr angegeben. Seitdem wurden gut 80 Mio. Tonnen pro Jahr endgültig oder vorübergehend stillgelegt. Verbleiben noch 60 Mio. Tonnen Jahreskapazität. Deshalb „beabsichtigt die Kommission die Durchführung von Konsultationen mit den Unternehmen mit dem Ziel der Schließung von Anlagen“⁷. Vorrangig sollen die ältesten, weitgehend amortisierten Anlagen, die ihren Standort in Gebieten mit hoher Konzentration von Raffinerien haben, stillgelegt werden. Dabei soll auch berücksichtigt werden, ob die Umweltvorschriften voll eingehalten werden.

Nationale Beihilfen zur Schaffung alternativer Arbeitsplätze für freigesetzte Arbeitnehmer zusammen mit Gemeinschaftshilfen bilden die soziale Komponente.

Um den Bau neuer Raffineriekapazitäten zu verhindern, wird ein Anhörungsverfahren vorgeschlagen: Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über jedes neue Projekt, im Energieausschuß erfolgt dann eine Anhörung über dieses Projekt. Außerdem behält sich die Kommission vor:

- a) jeden Mitgliedstaat zu den neuen Projekten anzuhören, die ihr gemäß Verordnung des Rates (Information über die Raffinerie-Investitionen) mitgeteilt werden;
- b) direkte gemeinschaftliche Beihilfen (Regionalfonds) für den Bau oder die Erweiterung von Destillationseinheiten nicht zu genehmigen;
- c) der Europäischen Investitionsbank zu empfehlen, keine Darlehen für den Bau oder die Erweiterung von Destillationsanlagen mehr zu gewähren.

Im übrigen prüft die Kommission in Anwendung ihrer Befugnisse gemäß Artikel 92 und 93 des Vertrages die Notwendigkeit, alle nationalen Beihilfen zur Ausweitung der Destillationskapazitäten im Raffineriesektor zu erlassen.

Um eine kurzfristige Anpassung an die Marktlage zu erreichen, soll mit weitreichenden Maßnahmen eine Beschränkung der Raffinerieauslastung erfolgen. Es ist beabsichtigt:

- a) jährlich auf der Grundlage der ihr aufgrund von Verordnungen zur Verfügung stehenden Informationen und geeigneter Konsultationen mit der Wirtschaft und den Behörden der Mitgliedstaaten eine Erdölbilanz der Gemeinschaft für das nächste Jahr zu erstellen;

6 Vgl. M. Krüper, Sektorale Strukturpolitik in der Mineralölindustrie, in: Energiepolitik (Hrsg. M. Krüper), Bund-Verlag 1977, S. 114 ff.

7 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat (Kom [78] endg.) vom 22. 2. 1978.

b) auf dieser Grundlage für das betreffende Jahr und für die Gemeinschaft einen durchschnittlichen indikativen Prozentsatz für die Entwicklung der Rohölaufbereitung in den Raffinerien gegenüber dem Vorjahr zu empfehlen. Dieser Indikator, der im Laufe des Jahres entsprechend den Umständen geändert werden kann, wird veröffentlicht.

c) Gleichzeitig wird jedes Unternehmen in der Gemeinschaft aufgefordert, aufgeschlüsselt je Anlage, Angaben über den geschätzten und den im Vorjahr verzeichneten Ausstoß jeder seiner Raffinerien auf freiwilliger Basis mitzuteilen. Diese Angaben — vertraulich behandelt — sowie etwaige Änderungen im Verlauf des Jahres werden Gegenstand einer Konsultation zwischen der Kommission und den einzelnen Unternehmen sein, um gegebenenfalls auf globaler Basis pro Gesellschaft die Abweichungen von dem indikativen Prozentsatz zu erläutern.

Für 1978 beträgt der indikative Prozentsatz für die Ausweitung des Raffinerieausstoßes 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Wenn man die weiteren Punkte des indikativen Lenkungskonzeptes der EG-Kommission mit berücksichtigt (Einfuhr von Mineralölerzeugnissen aus Drittländern, Schaffung von Konversionsanlagen, Verbraucherpreise), stellt man fest, daß offensichtlich eine Reihe von Maßnahmen ergriffen werden sollen, die normalerweise nicht in das Konzept ordnungspolitischer Dogmatiker hineinpassen.

Die Beispiele hierfür ließen sich übrigens beliebig vermehren. Auch die EG-Vereinigung der Papierindustrie (CEPAC) hat z. B. von Industriekommissar *Davignon* Beihilfen zur Umstrukturierung gefordert und wehrt sich gegen weitere Zolllenkungen für Papier, Pappe und Zellstoff im Rahmen der Tokio-Runde des GATT. Die EG-Kommission will ihrerseits untersuchen, ob eine gemeinschaftliche Planung von Umstellungssubventionen für die Papierindustrie notwendig ist.

Ausmaß und Umfang der staatlichen Strukturpolitik sind offenbar größer, als es manche, auch unsere Bundesregierung, wahrhaben wollen. Vielleicht halten eines Tages auch die, die diese Realität nicht wahrhaben wollen, die gewerkschaftliche Forderung nach einem strukturpolitischen Gesamtkonzept für diskussionswürdig. Die Entscheidungsautonomie der mitbestimmten Unternehmen bliebe dann wahrscheinlich eher gewahrt als bei dem unkoordinierten Nebeneinander von strukturpolitischen Einzelinterventionen, die sich jetzt ausbreiten.