

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 18

FRIEDRICH JONAS

Staatliche Hilfe
bei wirtschaftlichen
Strukturänderungen

dargestellt am Cotton Industry Act 1959



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

FRIEDRICH JONAS

Staatliche Hilfe bei wirtschaftlichen Strukturänderungen

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 18

Staatliche Hilfe bei wirtschaftlichen Strukturänderungen

dargestellt am Cotton Industry Act 1959

Von

Dr. Friedrich Jonas



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1963 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1963 bei Hans Winter Buchdruckerei, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Der Verfasser, Dr. rer. pol. Friedrich Jonas, hat im Rahmen des Instituts für Forschung und Information der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer im Frühjahr 1962 in Manchester und London die Entwicklung der staatlichen Hilfe für die Neuordnung der britischen Baumwollindustrie studiert. Dabei hatte er Gelegenheit, seine Materialstudien durch persönliche Gespräche mit Fachleuten aus der Verwaltung und der Wirtschaft zu ergänzen. Die wirtschaftlichen Strukturwandlungen gehören zu den großen Problemen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft der Gegenwart. Es scheint mir von besonderem Reiz, dieses Verhältnis gerade in einer „Manchester-Studie“ behandelt zu sehen.

Prof. Dr. Hartwig BülcK

Vorbemerkung

Hermes, der Schutzherr der Händler und Kaufleute, ist leichtfüßig und nicht beständig. Da es sein Hauptberuf ist, Botschaften der Götter zu überbringen, neigt er dazu, die Verantwortung auf höhere Instanzen abzuschieben. Wer aber seine Biographie kennt, weiß, daß eine derartige Harmlosigkeit nur vorgetäuscht ist und daß er zu allererst seine eigenen Geschäfte und Interessen im Kopfe hat. Da ihm aber Apollon — versöhnt durch eine neue Erfindung — verziehen hat, wollen wir ihn nicht richten. Wir erinnern uns seiner nur dankbar, um auf das Element der Findigkeit und Beweglichkeit hinzuweisen, das notwendig zum Geschäftsleben gehört und das über das Schicksal eines Gewerbezweiges mehr entscheidet als Zahlen und Verordnungen, die man genau nachweisen kann. Die Fähigkeit, etwas Neues herauszufinden, aus einer vielleicht verfahrenen Situation das Beste zu machen, die Energie, die zur Anpassung an eine veränderte Lage gehört — Faktoren dieser Art sind für denjenigen, der sein Augenmerk nicht auf die Vergangenheit sondern auf die Zukunft eines Gewerbezweiges richtet, von entscheidender Bedeutung.

Für den Gesetzgeber, der vor der Frage steht, ob er sich auf einem Teilgebiet der wirtschaftlichen Wirklichkeit engagieren soll, ist die Aufnahme des Status, wie er sich aus der Vergangenheit herausgebildet hat, allein keine zureichende Antwort. Er muß aus einer derartig erarbeiteten Kenntnis der Dinge heraus zu einem Urteil kommen, das neben dem bestehenden Zustand auch seine Verantwortlichkeit für die Zukunft ausdrückt. Dieses Urteil kommt nicht nach der Art eines aristotelischen Syllogismus zustande. Es ist ganz wesentlich bestimmt durch die wirtschaftspolitischen Anschauungen der Regierung und durch die Kontakte, die sie dementsprechend zur Wirtschaft unterhält. Über die großen Ziele mag wenig Streit bestehen, aber die Art und Weise, in der man sie realisiert, wird doch von einer politischen Konzeption abhängen, die nur im ganzen zu rechtfertigen ist.

Für unseren Fall war entscheidend, daß das wirtschaftspolitische Gespräch, das der Gesetzgebung vorausging, geführt wurde zwischen der konservativen Regierung und den Unternehmern der Baumwollindustrie bzw. deren Repräsentanten. Das soll keineswegs heißen, daß etwa die Gesetzgebung vornehmlich oder gar ausschließlich auf Unternehmerinteressen Rücksicht genommen hätte. Eine derartige Vereinfachung ginge an der Tatsache vorbei, daß der moderne Staat keine relevante

Interessengruppe vernachlässigen kann. Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß ein Plan, der zwischen einer Labour-Regierung und den Gewerkschaften ausgearbeitet worden wäre, wesentlich anders ausgesehen hätte. Ebenso hätte natürlich auch durch das freie Waltenlassen der Marktkräfte eine Neuordnung der britischen Baumwollindustrie bewirkt werden können. Das faktische Vorgehen der britischen Regierung liegt zwischen den beiden Extremen mit einer deutlichen Bevorzugung der letzteren Alternative. Uns scheinen gute Gründe vorzuliegen, die ein derartiges pragmatisches Vorgehen rechtfertigen; aber wir verkennen nicht die besonderen Risiken, die mit einem solchen Ansatz verbunden sind. Aus diesem Grunde scheint uns auch der Fall der britischen Baumwollindustrie allgemeinere Bedeutung zu haben¹. Man kann an ihm einige der Probleme erkennen, die einer Regierung entstehen, die sich weder aus dem Wirtschaftsleben rein heraushalten will, noch bereit ist, die Kosten und Konsequenzen ihres Vorgehens ins Unermeßliche wachsen zu lassen.

Der industrielle Fortschritt ist zum Lebensnerv unseres Zeitalters geworden. Er ist damit ein Politikum, demgegenüber der Staat nicht gleichgültig sein kann. Wie soll sich der Staat zum industriellen Fortschritt verhalten? Das ist die Frage, die immer im Hintergrund der Wirtschaftspolitik steht. Fortschritt bedeutet nicht nur den Aufbau neuer Ordnungen, er bedeutet auch die Zerstörung alter, nicht mehr wettbewerbsfähiger Systeme. Ist das Zutrauen, das sich zwischen Aufbau und Zerstörung ein Gleichgewicht mehr oder weniger automatisch ergeben würde, gerechtfertigt? Kann es dem Staat, gerade wenn er keine direkten Maßnahmen der Wirtschaftslenkung übernehmen will, gleichgültig sein, wenn dieses Zutrauen erschüttert wird, weil die Voraussetzungen auf denen es beruhte nicht mehr gültig sind? „It is not by applying without question the judgement as to proportion, which were made by the great men who founded our present system, but by forming our own judgement on the facts of our own generation as they did of theirs, that we can show ourselves worthy to be their followers².“

Da die Reorganisation der britischen Baumwollindustrie sonst unverständlich bleiben würde, werden wir zunächst einige allgemeine Erläuterungen vorausschicken, die die wirtschaftliche Lage und die Struktur dieser Industrie betreffen. Es folgt dann eine Übersicht über die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge, in denen sich die britische Baumwollindustrie behaupten muß — selbstverständlich begrenzt auf die Daten, die für unsere Fragestellung unmittelbar relevant sind. Anschließend geben wir die Darstellung der Reorganisation selbst, wie

¹ Spanien, Belgien und Frankreich ventilieren ähnliche Fragen, um ihrer Baumwollindustrie zu helfen. Vgl. Fourth Report from the Estimates Committee, Assistance to the Cotton Industry, London 1962, Q. 424.

² Official Papers by Alfred Marshall, ed. J. M. Keynes, London 1926, p. 386.

sie sich in Weißbuch, Gesetzgebung und den zugeordneten verwaltungsmäßigen Einrichtungen darstellt. Im letzten Kapitel werden wir versuchen, zu einer Würdigung der so eingeleiteten Maßnahmen zu gelangen.

Es versteht sich, daß wir uns in unserer Darstellung an die Grundlinien des Geschehens halten müssen. Die Reorganisation ist ein sehr verzweigtes Unterfangen, mit dem sich viele Fachleute lange Zeit beschäftigt haben und noch beschäftigen. Wir können und wollen nicht den Anspruch erheben, alle Einzelheiten, die vielleicht in diesem oder jenem Einzelfall von Bedeutung waren, zu erwähnen. Uns kommt es darauf an, Ausblick zu gewinnen auf einige Strukturprobleme, denen sich die Staatsverwaltung gegenüberstellt, wenn sie sich so im Wirtschaftsleben engagiert. Auch hier bleibt selbstverständlich ein gewisser Beurteilungsspielraum. Wenn aber der Leser vielleicht nicht mit unserem Urteil übereinstimmt, so hoffen wir, ihm doch genug Material an die Hand gegeben zu haben, daß er uns eines Besseren belehren kann.

Die Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die entgegenkommende Hilfe der Herren, die selbst in leitender Stellung Verantwortung für die britische Baumwollindustrie zu tragen haben. Ihnen sei an dieser Stelle aufrichtig gedankt. Insbesondere Mr. J. *Broatch*, Director General of the Cotton Board, Sir Alfred *Roberts*, General Secretary, National Association of Card Blowing & Ring Room Operatives, Mr. J. A. *Lackey*, Secretary, Manchester Chamber of Commerce, Mr. W. T. *Winterbottom*, Chairman, Fine Spinners & Doublers Ltd., Mr. Mario *Ludwig*, Director, International Federation of Cotton and Allied Textile Industries, Mr. C. *Henniker-Heaton*, Director, Federation of Master Cotton Spinners' Associations Ltd., und Mr. E. R. *Thompson*, Binder, Hamlyn & Co. Professor *Chester* von der University of Manchester hatte die Freundlichkeit, mir die Kontakte zu den genannten Herren zu vermitteln. Mr. Mario *Ludwig* war so entgegenkommend das Manuskript zu lesen.

Dr. Friedrich Jonas

Inhalt

Einleitung	13
I. Struktur und wirtschaftliche Lage der britischen Baumwollindustrie	16
1. Struktur	16
2. Wirtschaftliche Lage	26
II. Die wirtschaftliche Lage der britischen Baumwollindustrie in der Welt- wirtschaft	28
1. Der ausländische Wettbewerb	28
2. Schutzmaßnahmen	31
III. Der Reorganisationsplan	37
1. Der Cotton Board	37
2. Beginn der Neuordnung	38
3. Die erste Phase	41
4. Die Veredlungsabteilung	49
5. Die zweite Phase	51
6. Entschädigung freigesetzter Arbeitskraft	56
7. Regionale Auswirkung	58
Exkurs: Details, Fälle	59
IV. Würdigung — Probleme	67
1. Der Beginn der Reorganisation	67
2. Der Rückschlag in der zweiten Phase	69
3. Strukturelle Probleme der Industrie	71
4. Strukturelle Probleme des Staatseingriffs	76
Schluß	84
Literatur	91

Einleitung

Bevor wir mit der eigentlichen Darstellung beginnen, ist es nötig, einige technische Bestimmungen zu geben, die für das Verständnis unerlässlich sind und deren Bekanntheit nicht allgemein vorausgesetzt werden kann¹.

Zunächst ist festzuhalten, daß die Bezeichnung „Baumwollindustrie“ zwar allgemein üblich aber etwas irreführend ist. Seit den dreißiger Jahren sind neben die Baumwolle als Rohstoff die Chemiefasern getreten, die — wenigstens zu einem Teil — auch in der Baumwollindustrie verarbeitet werden. Ihr Anteil als Rohstoff für die Spinnereien der Baumwollindustrie macht gegenwärtig etwa ein Fünftel aus². Von dem gesamten Verbrauch von Textilfasern im Vereinigten Königreich beanspruchen sie etwa ein Viertel³. Wenn wir also von der Baumwollindustrie sprechen, so meinen wir nicht nur die Verarbeitung von Baumwolle, sondern auch die Verarbeitung von Chemiefasern, sofern diese sich im Rahmen der herkömmlichen Prozesse der Baumwollindustrie vollzieht.

Der erste Prozeß, dem der Rohstoff unterworfen wird, ist das Spinnen. Die Baumwolle wird gereinigt, ein Vorgang, der bei den Chemiefasern entfällt, die einzelnen Fasern werden parallel zueinander angeordnet und dann zu einem feinen Faden zusammengesponnen. Im Anschluß folgt dann — nicht notwendig, aber doch häufig — das Zwirnen, bei dem, wie es der englische Ausdruck: doubling verrät, zwei Fäden zusammengedreht werden. Zum Spinnen wird entweder eine Mule oder eine Ringspinnmaschine verwendet. Die Mule ist die ältere Maschine; sie liefert ein technisch etwas besseres Garn, stellt aber auch höhere Ansprüche an den Arbeiter, der sie bedient. Die Leistungsfähigkeit der Ringspinnmaschine ist etwa anderthalbmal so groß und es besteht ein-

¹ Der Leser, der mit diesen Bestimmungen vertraut ist, kann die Einleitung getrost überschlagen, da sie ihm nichts Neues bieten wird. Derjenige, der mehr, als wir es hier tun können, in die Details einzudringen wünscht, sei auf das Buch von R. Robson, *The Cotton Industry in Britain*, London 1957, verwiesen. Robson, den wir im folgenden ebenfalls zugrunde legen, bringt viele Einzelheiten, die wir vernachlässigen; bei ihm findet der Leser auch weiterführende Literaturangaben.

² The Cotton Board, *Quarterly Statistical Review* No. 63, Dec. 61, *Raw Material Consumption*, p. 5.

³ The Commonwealth Economic Committee, *Industrial Fibres*, London 1961, Table 13. *Estimated consumption of the chief textile fibres in the United Kingdom*, p. 25.

deutig die Tendenz, die Mulespindeln durch Ringspinnmaschinen zu ersetzen.

Das Produkt des Spinnens und Zwirns heißt Garn und dieses Garn wird dann auf Webstühlen zu Geweben gewebt. Dieses Gewebe ist ein Halbfertigprodukt, grey cloth oder unbleached cloth. Wir werden in Zukunft einfach von Gewebe sprechen, wenn wir das Rohgewebe meinen, wie es von den Webereien erstellt wird.

Es gibt also drei Prozesse, die zu dem Halbfertigprodukt führen: Das Spinnen, das Zwirnen und das Weben. Daran schließt sich die Veredlung zum Fertigprodukt an, d. h. das Bleichen, Färben, Drucken und Ausrüsten. Die Unterscheidung zwischen den Prozessen, die zu dem Halbfertigprodukt führen auf der einen Seite und der Veredlung dieses Halbfertigprodukts zum Fertigprodukt ist wichtig und auch für die Reorganisation der britischen Baumwollindustrie von Bedeutung gewesen. Die Veredlung vollzieht sich in einer Vielfalt von technisch differenzierten Prozessen, die mit dem technischen Fortschritt und den Erfordernissen des Marktes ständig variieren. Die Herstellung des Halbfabrikats ist zwar auch in hohem Maße spezialisiert⁴, aber hier handelt es sich doch um vergleichbare und vom Technischen her eindeutig fixierbare Prozesse. Wenn vom Spinnen oder Weben die Rede ist, kann eine eindeutige Zuordnung über ein technisches Merkmal erfolgen, während es sich beim Veredeln um eine Fülle verschiedenartiger Prozesse handelt.

Die weitgehende Spezialisierung der britischen Baumwollindustrie war mit ein Grund dafür, daß in England neben der eigentlichen Fabrikation die Handelstätigkeit in der Baumwollindustrie eine sehr große Rolle spielt. Der Reorganisationsplan befaßt sich mit der Handelsfunktion nicht direkt; wir wollen es aber nicht unterlassen, auf diese strukturelle Eigentümlichkeit hinzuweisen, weil sie für die Entwicklung der Baumwollindustrie eine große Bedeutung gehabt hat und noch hat. Der „Converter“ ist sehr oft die Vermittlung zwischen dem Halbfabrikatproduzenten einerseits und dem Veredler und dem Verbraucher bzw. Großhändler andererseits. Das heißt, der Veredler arbeitet in Kommission für den Converter, der das ganze Marktrisiko trägt und das eigentlich spekulative Element darstellt. Wenn von der geringen vertikalen Integration der britischen Baumwollindustrie gesprochen wird, so meint man damit im wesentlichen die Tatsache, daß die Produzenten sowohl der Halbfertig- als auch der Fertigprodukte oft keinen direkten Kontakt mit ihren Absatzkanälen haben und auf die Vermittlung der Converter angewiesen sind⁵.

⁴ Vgl. Robson, a. a. O., p. 91 ff.

⁵ Vgl. Robson, a. a. O., p. 84.

Auf jeder Stufe der Erzeugung gibt es eine Vielzahl von Spezialprodukten und von spezialisierten Fertigungsprozessen. Die Vermittlung zum Konsumenten bzw. Händler wird oft nicht als die Aufgabe der Produzenten angesehen, sondern ist eine selbständige Funktion. Diese Struktur — auf die wir im folgenden näher eingehen werden — ist nicht Gegenstand der Reorganisation gewesen; sie bedingt aber weitgehend deren Erfolg.