

21. April 2020

## Kommentar \ **Auspuffe zu Atemgeräten?** **Erfahrungen mit der Konversion von Produktionsstätten helfen, irreführende Vereinfachungen vermeiden**

Weitere Informationen:

**SUSANNE HEINKE**

*Head of Public Relations*

*Leiterin Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*

+49 (0)228 911 96-44, Fax -22

pr@bicc.de

**Engpässe an dringend benötigten Schutzmaterialien führen in der Corona-Krise dazu, in der Umstellung von Produktionsanlagen eine „schnelle und pragmatische“ Lösung zu sehen. Professor Herbert Wulf, Gründungsdirektor des Friedens- und Konfliktforschungsinstitut BICC (1994 bis 2001), warnt in seinem Kommentar vor solchen Vereinfachungen. Die Erfahrungen der Rüstungsindustriekonversion der 1990er Jahre legen vielmehr nahe, dass industrielle Umstellungsprozesse ebenso komplex wie zeitintensiv sind und strategisch angelegt sein müssen.**

In der Corona-Krise hören wir täglich, dass dringend Atemgeräte, Intensivbetten, Schutzkleidung, Gesichtsmasken und alle Arten von Labormaterial benötigt werden. Weil die Lagerbestände dieser Produkte niedrig oder nicht vorhanden sind und die Zulieferung aus dem Ausland, vor allem aus China stockt, möchten Regierungen in vielen Ländern, auch in Deutschland und besonders in den USA, Unternehmen notfalls auch mit Zwangsmaßnahmen dazu bewegen, ihre Produktion umzustellen und die dringend benötigten Geräte, Zubehörteile oder simple Schutzkleidung herzustellen. Denn durch Engpässe bei den Ausrüstungen verschärft sich bekanntermaßen die Corona-Krise extrem, wie die Situation in Italien, aber auch den USA zeigt. Die Krise durch Covid 19 wird dabei oft mit kriegsähnlichen Herausforderungen assoziiert.

Wie kompliziert, zeitaufwendig und teuer ist eine Umstellung von Produktionsanlagen zur Herstellung benötigter Güter? Woran hakt es im Moment? Der Fachbegriff für solche Umstellungsprozesse lautet Konversion. In Deutschland und anderen Ländern haben wir vielfältige historische Erfahrungen mit Konversion, vorrangig bei der Umstellung von Rüstungsproduktion auf die Herstellung ziviler Produkte. Vor dem Zweiten Weltkrieg wurde von ziviler auf militärische Produktion umgestellt und unmittelbar nach dem Krieg setzte abrupt der umgekehrte Prozess ein.

Dieser radikale Wechsel ist natürlich mit der heutigen Situation nicht direkt vergleichbar; denn damals ging es nach dem Krieg darum, möglichst rasch die Bevölkerung mit Produkten des täglichen Bedarfs zu versorgen. Die Not war so groß, dass Unternehmen kaum etwas falsch machen konnten. Sie wurden ihre Produkte auf jeden Fall los.

Interessanter für die heutige Situation sind die Konversionserfahrungen nach dem Ende des Kalten Krieges, als die Rüstungsausgaben sanken, die Nachfrage nach Waffensystemen rückläufig war und viele Betriebe vor der Alternative standen, die Produktion einzuschränken, eventuell gar ganz aufzugeben oder eben alternative

Produkte herzustellen. Das Internationale Zentrum für Konversion in Bonn (Bonn International Center for Conversion, BICC) wurde Anfang der 1990er Jahre gegründet, um Studien für die Wirksamkeit von Konversion durchzuführen und international beratend für Firmen, Behörden, internationale Organisationen usw. tätig zu werden.

Aus den Erfahrungen bis Anfang der 2000er Jahre können einige wichtige Faktoren für die heutige Diskussion abgeleitet werden:

Erstens die **Komplexität der Produktion**: Es ist eine Binsenweisheit, dass eine Umstellung der Produktion leichter möglich ist, wenn es sich um technologisch weniger anspruchsvolle Produkte handelt. Der Textilhersteller kann heute relativ einfach auf die Herstellung von Schutzkleidung und einfache Stoffgesichtsmasken umstellen, während die Produktion von Atemgeräten bei einem Autobauer oder einem Staubsaugerhersteller eine ganze Reihe von technischen Voraussetzungen hat, die vom Materialeinkauf, der Beschaffung bzw. Umrüstung von Maschinen bis zur Ausbildung der Mitarbeiter gehen. Zusätzlich müssen – zumindest bei komplexeren Produkten für die medizinische Anwendung – auch noch die vielfältigen Qualitäts- und Sicherheitsstandards im Gesundheitsbereich erfüllt werden. Technisch ist auch das möglich, aber es erfordert in vielen Fällen vorgelagerte (hohe) Investitionen und Zeit. Jeder Schritt in der Produktion von Atemgeräten ist eine technologische und organisatorische Herausforderung, wenn der Hersteller hier keine einschlägigen Vorerfahrungen hat.

Schlussfolgerung: wenn man einen solchen Schritt der Umstellung gehen will, muss man sich vorher genau ansehen, welche Produktionskapazitäten hinreichend dicht an den Profilen und Erfordernissen des herzustellenden Produkts liegen.

Zweitens der **Faktor Zeit**: Umstellungsprozesse sind in der Regel nicht von einem Tag zum nächsten möglich. Es dauert, bis die Voraussetzungen für eine stabile Produktion geschaffen sind und bis die Produkte in ausreichender Menge hergestellt werden können, wie wir zurzeit in vielen Engpassbereichen spüren. Und obwohl der Bedarf dringend gedeckt werden muss, um Leben zu retten, benötigt der Umstellungsprozess meistens mehr Zeit als der Beobachter von außen glaubt.

Drittens bedarf es eines **aktiven Eingriffs durch den Staat**, der klare Signale für die Unternehmen setzen muss. Es ist wichtig zu begreifen, dass in Krisensituationen (wie in den 1990er Jahren für die Rüstungsindustrie) und heute für den Gesundheitssektor der Markt nicht schnell genug in seinen Anpassungsmechanismen ist. Der Markt regelt nicht alles. Im Gegenteil: Es ist geradezu ein Marktversagen, dass wir heute Engpässe in verschiedenen Bereichen erleben. Die Konsequenz: Staatliche Fördermaßnahmen, Regulierung oder in Einzelfällen Verstaatlichung sind erforderlich, um die Mangelsituation möglichst rasch zu beheben. In den 1990er Jahren setzte die US-Regierung während der Präsidentschaft Clintons bewusst auf die Unterstützung des Konversionsprozesses in Rüstungsunternehmen durch ein Office of Economic Adjustment (Büro für wirtschaftliche Anpassung). Diese Bundesbehörde förderte Rüstungsbetriebe (wie beispielsweise Boeing, die eine Sparte für Straßenbahnwagen

aufbaute) nicht nur finanziell, sondern auch beratend. In Deutschland gab es eine derartige Behörde nicht. Lediglich das Bundesland Bremen schuf im Wirtschaftsministerium die Stelle eines Konversionsbeauftragten, der die dort ansässigen und in Schwierigkeiten geratenen Rüstungsbetriebe unterstützte. Die Fördermittel der EU gingen hauptsächlich in die Konversion von Liegenschaften, nicht aber in die Rüstungsindustrie. Wenn man heute bei der Umstellung von Produktionskapazitäten bzw. auch bei der Schaffung neuer Kapazitäten in kurzer Zeit erfolgreich sein will, ist es erforderlich, dass staatliche Stellen koordinierend und fördernd eingreifen.

Viertens spielt heute in der Corona-Krise der oft beschworene **Interessenkonflikt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei Umstellungsprozessen** keine größere Rolle. Durch die Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit (Kurzarbeit) setzt die Mehrheit der Arbeitgeber aktuell darauf, Arbeitsplätze zu sichern und Beschäftigte nicht zu entlassen, um nach der Krise sofort wieder leistungsfähig zu sein. Arbeitnehmer werden sich solchen Initiativen kaum verweigern.

Im Gegenteil, die Erfahrung zeigt, dass während der Konversionsprozesse in den 1990er Jahren die in Großbritannien und Deutschland entstandenen und von Betriebsräten und Gewerkschaften initiierten „Arbeitskreise alternative Produktion“ selber Vorschläge machten, was mit dem Maschinenpark und der Qualifikation der Beschäftigten alternativ geschehen könne. Viele dieser Initiativen scheiterten jedoch an zwei Rahmenbedingungen: Zum einen wehrte sich das Management in vielen Unternehmen dagegen, dass nun die Belegschaft über die Produktion mitbestimmen würde. Dies war im Kern eine ideologische Auseinandersetzung, die heute keine Rolle spielen sollte. Zum anderen waren viele der vorgeschlagenen Produkte nicht völlig neu und boten nur unsichere Marktperspektiven; das heißt, am Markt wurden diese Produkte schon von anderen Herstellern angeboten und daher war die Eroberung entsprechender Marktanteile mit hohen Risiken verbunden.

Dieses Problem besteht in der heutigen Situation nicht. Der Bedarf für die alternativ herzustellenden Produkte ist enorm und wenn, wie von der Bundesregierung angekündigt, den Firmen hinreichende Absatzgarantien angeboten werden, dann hält sich das unternehmerische Risiko für eine Umstellung in Grenzen.

Fünftens ist eine weitere Erfahrung aus der Diskussion um Rüstungskonversion bedenkenswert: **In der Krise ist es Zeit, sich für die nächste Krise vorzubereiten.** Es zeigt sich immer wieder: Im Regelfalle werden Krisen nicht rechtzeitig prognostiziert; es mangelt an Vorsorge, beispielsweise entsprechende Lagerbestände vorzuhalten oder Produktionskapazitäten perspektivisch auszurichten. Deshalb müssen wir bereits jetzt grundsätzliche Fragen über globale Abhängigkeiten bei Produktions- und Lieferketten stellen, um für die nächste Krise, die mit Sicherheit kommt, entsprechend vorbereitet zu sein.