

Helmut Laumer/Wolfgang Ochel (unter Mitarbeit v. Jens-Uwe Jungnickel: Strukturpolitik für traditionelle Wirtschaftszweige in Japan.

Berlin/München: Duncker und Humblot, 1985, 173 S.

Werner Pascha: Strukturanpassung in schrumpfenden Branchen – Japans Textilindustrie vor dem Hintergrund veränderter Wettbewerbsvorteile.

Berlin: Duncker und Humblot, 1986, 364 S. (=Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern)

Die Erfolgsstrategien japanischer Großunternehmen, sowohl seitens der Unternehmensführungen wie auch durch die politische Spitze, sind in zahllosen englisch- und deutschsprachigen Publikationen hierzulande gut dokumentiert; weniger bekannt, aber deswegen keineswegs uninteressanter sind die wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen, mit denen Japans Regierung nach dem ersten und zweiten Ölschock an die Sanierung von Krisenbranchen gegangen ist. Auch in den Krisenzonen der japanischen Wirtschaft hat sich, wie in den Erfolgsbranchen, die ideologiefreie Zusammenarbeit von Politik und Wirtschaft bewährt.

Dennoch konnten natürlich auch in Japan erhebliche Reibungen bei den Anpassungsprozessen nicht ausbleiben – es ist das Verdienst beider Untersuchungen, gerade diese schärfer herausgearbeitet zu haben.

Grundlage der Ifo-Studie ist ein Forschungsauftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, woraus sich fast zwangsläufig eine Annäherung an das Thema aus der Sicht politischen Handelns ergibt. Grundannahme der Autoren war dabei, daß Japan "in sehr viel stärkerem Maße als die meisten europäischen Länder versucht hat, eine Politik der positiven Strukturanpassung zu verfolgen." (Vorwort) Die Fragestellung war, kurz gesagt: Wie wird in Japan Strukturpolitik für traditionelle Industriezweige betrieben und sind diese Erfahrungen auf die Bundesrepublik anwendbar?

Als "Strukturpolitik" wird in der Untersuchung das ganze Spektrum staatlicher Maßnahmen im Rahmen der Strukturpolitik als Strukturanpassungspolitik mit dem Ziel größerer Flexibilität der Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkte gesehen; vorranglich für staatliches Handeln ist dabei die Kompensation privater Kosten des Strukturanpassungsprozesses, um so den fast automatischen Widerstand gegen Strukturwandel abzubauen sowie den Prozeß zeitlich zu steuern. Unter den Begriff "traditionelle Industrien" ordnen die Autoren jene Branchen ein, deren Kapazitätsauslastung durch Nachfrageveränderungen und Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit gesunken ist. In Japan sind das primär energieintensive Grundstoffindu-

strien, zusammengefaßt unter dem englischen Begriff "declining industries".

Mit empirisch-analytischem Ansatz wurden einschlägige Statistiken sowie vorhandene Literatur ausgewertet. Die Einführung bilden "Grundzüge der Industriepolitik" Japans; hier werden die prinzipiellen unterschiedlichen Auffassungen von staatlichem Handeln in wirtschaftlichen Entwicklungen, gerade auch bei Strukturwandel, zwischen Japan einerseits sowie den USA und Europa andererseits herausgearbeitet. Unbefriedigend bleibt in diesem Abschnitt, daß die Autoren nicht über den Wissensstand inzwischen älterer Arbeiten (Johnson, Vogel) hinausgegangen sind bzw. auf Materialien zurückgegriffen haben, die von interessierten japanischen Kreisen (Keidanren, JETRO) herausgegeben werden und damit notwendigerweise "parteilich" sind; Industriepolitik auch als "industrial targeting" oder gegenwärtig die Maßnahmen zum Schutz japanischer exportorientierter Klein- und Mittelunternehmen, die aus US-Sicht GATT-Regelungen verletzen, hätten ausführlicher und durchaus kritischer behandelt werden können.

Zu begrüßen ist die erneute Darstellung der andersartigen Rahmenbedingungen (Instrumentarium der Industriepolitik) im Zusammenwirken zwischen Staat und Wirtschaft, die an sich schon die anfängliche Fragestellung der Übertragbarkeit verneint - nicht nur wegen der ganz anderen Wirtschafts"-philosophie" hierzulande. Nach einer ausführlichen Beschreibung der gesetzlichen Instrumentarien folgt die Einzeldarstellung strukturpolitischer Maßnahmen für verschiedene Krisenbranchen: Schiffbau, Aluminiumindustrie, Stahl (Elektrostahlverf.), Synthefaserindustrie. Der folgende Abschnitt über "Anpassungshilfen für Klein- und Mittelbetriebe in Krisenregionen" beschränkt sich auf den Zeitraum bis 1983 und konnte daher nicht mehr die neuen, harten Belastungen für diese Betriebe aus der Yen-Aufwertung berücksichtigen; vielleicht wäre ein entsprechender "Nachtrag" im Ifo-Schnelldienst möglich?

Als Fazit kommen die Autoren zwangsläufig zu der Feststellung, daß das japanische Modell der Strukturanpassungspolitik, "wie es seit 1978 praktiziert wird", als Gesamtkonzept auf die Bundesrepublik nicht übertragbar ist; eben wegen der geschilderten, gänzlich abweichenden Rahmenbedingungen in Japan. Einen gewissen "Modellcharakter" aber sehen die Autoren z. B. in der Abkehr von "Feuerwehraktionen" hin zu einer einheitlichen, doch flexiblen Politik "aus einem Guß" - und eben unter intensiver Mitwirkung der Regierung. Intensiver Informationsfluß und Meinungs austausch haben in Japan, nach Ansicht der Autoren, Anpassungsprozesse ohne nennenswertes finanzielles Engagement des Staates bei geringen Friktionen ablaufen lassen. Von Interesse für deutsche Beobachter dürfte auch die japanische Strategie sein, keineswegs grund-

sätzlich "schwache" Branchen absterben zu lassen, sondern sie, womöglich, zu revitalisieren; allerdings geschieht das in Japan auch unter Einbeziehung der Tatsache, daß Betriebe in traditionellen Industrien Beschäftigungsgarantien für freigesetzte Arbeitnehmer bieten und damit eine soziale Sicherungsfunktion erfüllen.

Auch Pascha geht bei seiner Untersuchung von der Aussage in der vorhandenen Literatur aus, daß die japanische Strukturanpassungspolitik – sowohl bei schrumpfenden Branchen wie auch beim Aufbau neuer Wachstumsindustrien – besonders erfolgreich bewältigt worden ist. Im Gegensatz zu Laumer/Ochel aber konzentriert er seine Analysen auf die Textilindustrie. Dabei legt Pascha drei Arten von Datenquellen zugrunde: Statistiken staatlicher Stellen, von Unternehmen und Verbänden sowie Untersuchungen von Gewerkschaften. Um auch kleinere Betriebe einbeziehen zu können, die gerade in der Textilbranche von größter Bedeutung sind, aber nicht in Statistiken erscheinen, hat Pascha schließlich noch bei verschiedenen Betrieben "Betriebsmonographien" erarbeitet.

Wie auch Laumer/Ochel stellt Pascha an den Anfang seiner Untersuchung eine Darstellung der Rahmenbedingungen der Branchenentwicklung, nachdem er mit einer Art historischen Überblick über die Entwicklung der japanischen Textilindustrie eingeleitet hat. Bei Pascha werden die Grundmerkmale der japanischen Wirtschaftsstruktur (Dualsystem, Zulieferunternehmen, Distribution, Handelshäuser, schließlich Fallbeispiele) auf eine Branche angewendet dargestellt; den Abschluß dieses Kapitels bildet eine Darstellung der Ursachen für Schrumpfungsprozesse in der japanischen Textilindustrie.

Während bei der Ifo-Studie dem Ausgangspunkt der Arbeit entsprechend das Hauptgewicht auf dem staatlichen Instrumentarium einer Industriestrukturpolitik/Anpassungspolitik für verschiedene Krisenbranchen liegt, arbeitet Pascha besonders das privatwirtschaftliche Instrumentarium (Beschäftigungsverminderung, Entlohnungs"anpassung", Rationalisierung, Auslandsinvestitionen usw.) heraus. Bei der Erörterung der Auslandsinvestitionen japanischer Textilunternehmen fällt die ausführliche Diskussion verschiedener theoretischer Modelle und ihrer Kritik in der Literatur gegenüber den eindrucksvollen Fallbeispielen – überhaupt für den Rezensenten die interessantesten Abschnitte der Untersuchung – deutlich ab, sie wirkt eher redundant.

In der Behandlung staatlicher Maßnahmen der Strukturpolitik legt Pascha das Hauptgewicht auf den planerischen Ansatz der japanischen Wirtschaftspolitik, wobei er den Siebenjahres-Plan von 1979 als Beispiel herausgreift. In den abschließenden Kapiteln zieht Pascha das Fazit, daß im Falle der Strukturanpassungspolitik für die Textilindustrie kein in sich geschlossenes, vorgeplantes System gegriffen hat, sondern

Rahmenplanung ("visions" des MITI, "Pläne" der Economic Planning Agency) und äußerer Anpassungsdruck durch wichtige Handelspartner, die ebenfalls zunehmend Textilien anbieten, zu Reformen führten; entscheidend dabei war, daß im Bereich der politischen Entscheidung die Textilindustrie nicht über eine starke Lobby verfügte, die Anpassungsmaßnahmen auf der politischen Ebene hätte blockieren können. In seiner Bewertung über Erfolg oder Mißerfolg staatlicher Anpassungsmaßnahmen kommt Pascha zu dem Schluß, daß aus rein ökonomischer Sicht der Erfolg dieser Maßnahmen eher zweifelhaft ist; aus sozio-ökonomischer Sicht aber haben staatliche Maßnahmen eine positive Entwicklung der Textilbranche gefördert (Beschäftigungssicherung, Verbesserung der Lebensumstände, Vermeidung von Handelsfraktionen mit wichtigen Partnerländern).

Manfred Pohl, Hamburg