Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 23 (1983)

Artikel: Regierbarkeit im wirtschaftlichen Strukturwandel : der weltwirtschaftliche Umbruch als Herausforderung wirtschaftspolitischer Institutionen

Autor: Hotz-Hart, Beat

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172344

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REGIERBARKEIT IM WIRTSCHAFTLICHEN STRUKTURWANDEL

Der weltwirtschaftliche Umbruch als Herausforderung wirtschaftspolitischer Institutionen

von Beat Hotz-Hart*

Die Frage nach der Regierbarkeit im raschen wirtschaftlichen Strukturwandel wird unter den Aspekten des Staatsversagens durch Fehllenkungen von Ressourcen, der Effekte bestehender institutioneller Arrangements (insbesondere der Leistungsfähigkeit der nationalen Implementationsstrukturen der Wirtschaftspolitik) und der Bewährung und Lernfähigkeit etablierter Politikmuster unter dem Druck der wachsenden internationalen Konkurrenz diskutiert. Dafür werden die Ansätze und Erfahrungen der Industriepolitik von Grossbritannien, der Bundesrepublik, der USA und von Japan charakterisiert und miteinander verglichen. In den Schlussfolgerungen werden ihre Stärken und Schwächen bezüglich den erwähnten Aspekten aufgezeigt und es wird auf Bereiche hingewiesen, wo Reformen wichtig werden.

La problématique de la possibilité de gouverner face à des changements rapides de la structure économique est examinée sous l'optique de la mésallocation des ressources due à l'action publique, de l'effet des arrangements institutionnels en politique et en économie, et de l'aptitude de la structure institutionelle de décision à reformuler des compromis, à évoluer et à s'adapter à la pression croissante de la concurrence internationale. Pour étudier ses aspects on s'appuie sur une analyse comparative des politiques industrielles de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne Fédérale, des Etats-Unis et du Japon. Les remarques conclusives sont consacrées au rappel des points forts et des faiblesses de ces différentes politiques ainsi qu'à la mise en evidence des domaines où il faut s'attendre à d'importantes réformes.

* Der vorliegende Beitrag ging aus einem grösseren Projekt über „Industrielle Beziehungen, technologischer Wandel und Industrieentwicklung" hervor, das vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt wurde. Für die kritische Kommentierung einer früheren Fassung danke ich F. Müdespacher.

Strukturwandel in der Wirtschaft gab es schon immer. Doch seit einem Jahrzehnt hat dieser eine neue Qualität angenommen, der ihn vom Strukturwandel der wachsenden Volkswirtschaften der fünfziger und sechziger Jahre unterscheidet. Neu sind die radikalen Veränderungen in der weltwirtschaftlichen Entwicklung: Verknappung und Verteuerung der Rohstoffe und Energie, wachsende Industrialisierung und damit Konkurrenz sogenannter Schwellenländer, verstärkter Innovationswettbewerb zwischen den Industrieländern, Internationalisierung der Produktion und dies alles bei einer allgemeinen Wachstumsabflachung, ja Stagnation. Die Industrienationen sind gezwungen, ihr technisches Leistungsvermögen zu mobilisieren und zur Modernisierung ihrer Wirtschaft einzusetzen, um damit neue Verfahren, Produkte und Absatzmöglichkeiten zu schaffen und die mit dem Strukturwandel verbundenen Beschäftigungsprobleme einigermassen bewältigen zu können.

Für die Unternehmer bedeutet dies die Umstellung bestehender sowie Aufbau und Entwicklung neuer Industrien, was Investitionen in neue Maschinen und Anlagen, in neue Produkte und Verfahren aber auch die Entwicklung neuer organisatorischer Formen für Produktion, Verteilung, Finanzierung usw. verlangt. Für die Arbeitnehmer bedeutet dies Weiterbildung, Umschulung, unter Umständen aber auch Verlust erworbener Qualifikationen, kurz Mobilität in beruflicher und geographischer Hinsicht.

In der politischen Praxis aber auch in der theoretischen Diskussion etwa von Kapp, Arrow, Mishan oder Hirsch wird kritisiert, dass die Koordination dieser Prozesse durch den Marktmechanismus alleine unvollkommen sei und zu unerwünschten Nebeneffekten führe. Bestimmte sozial erwünschte Standards würden nicht erreicht; es bestünde ein Unterschied zwischen privatwirtschaftlichem und gesamtwirtschaftlichem Zeithorizont; Anpassungskosten würden ungerecht verteilt; unter Druck geratene starke partikulare Interessengruppen würden oft erfolgreich versuchen, sich vor Veränderungen zu schützen. Der Markt, wie er in der Realität funktioniert, würde weder das Allokationsoptimum noch die optimale Struktur der Innovationen gewährleisten.[1]

Interessenauseinandersetzungen zu diesen Themen in der politischen Arena führten in verschiedenen Ländern zur *Strukturpolitik:* Je nach politischen Machtverhältnissen setzten sich dabei unterschiedliche Auffassungen durch, die sich gemäss der Art und Intensität des staatlichen Engagementes in ein Spektrum auffächern lassen von blosser Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen über die soziale Absicherung des Struktur-

1 Arrow, K. J., Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, *The Rate and Direction of Incentive Activity: Economic and Social Factors,* Princeton University Press 1962, S. 606–626; Kapp, W., *Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft,* Tübingen 1958; Mishan, E. J., The Postwar Literature of Externalities, *The Journal of Economic Literature,* Vol. 9, 1971, S. 1–28; Hirsch, F., *Social Limits to Growth,* London 1977.

wandels, eine Rahmen- oder indikative Planung des Staates bis hin zu einer aktiven Intervention in das Marktgeschehen über finanz- oder kreditpolitische Instrumente oder sogar über Verstaatlichungen.[2]

I. Probleme der Regierbarkeit im wirtschaftlichen Strukturwandel

Damit verbinden sich jedoch zahlreiche Probleme, von denen drei unter dem Stichwort „Regierbarkeit im Strukturwandel" hier diskutiert werden sollen.

1. In der ökonomischen Literatur wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Übertragung einer Aufgabe an den Staat keineswegs eine optimale Lösung garantiert. So wirft z. B. Demsetz Kapp und Arrow vor, sie würden aus dem Unterschied zwischen idealer Marktwirtschaft und Wirklichkeit leichtfertig auf eine Intervention durch einen vermeintlich allwissenden Staat schliessen und glaubten damit das Problem gelöst zu haben. Er bezeichnet eine solche Argumentation als Nirwana-Theorie.[3] Interveniert der Staat bei Strukturproblemen allzu stark in den Markt, so fallen Marktsignale dahin, womit sich Informationsprobleme stellen und das Risiko von Fehllenkungen entsteht. Hierarchische Entscheidungen in bürokratischen Grossorganisationen haben Nachteile wie Langsamkeit, Inflexibilität, Entwicklung einer Eigendynamik der betreffenden Institutionen, wobei das alles natürlich auch für grosse private Bürokratien gilt. Anstelle des Marktversagens könnte es leicht zu einem Staatsversagen kommen. *Staatliche Fehllenkungen* gerade in der Strukturpolitik sind eines der Probleme der Regierbarkeit in den achtziger Jahren.[4]

2. Strukturwandel und Strukturpolitik finden in einem (nationalen institutionellen Gefüge statt, in dem die verschiedensten staatlichen und privaten Organisationen mitwirken. Zwischen diesem Gefüge von Institutionen und Organisationen und der Wirtschaftsentwicklung besteht ein Wechselverhältnis. Die wirtschaftliche Entwicklung prägt diese Institutionen in mehr länger-

2 Eine übersichtsartige Beschreibung der verschiedenen Ansätze gibt Grant, W., *The Political Economy of Industrial Policy,* Cambridge 1982, S. 12 ff. oder Finking, G., *Grundlagen der sektoralen Wirtschaftspolitik,* Köln 1978. Schwierigkeiten bereitet dabei der Umstand, dass es bisher noch keine leistungsfähige Theorie der „mixed economy" gibt. Entsprechende Ansätze beschränken sich meist auf die Dichotomie „Markt" oder „Nicht-Markt" und erfassen damit die Vielfalt vorhandener Allokationsmechanismen nicht.

3 Demsetz, H., Information and Efficiency; Another Viewpoint, *The Journal of Law and Economics,* Vol. 12, 1969, S. 1–22.

4 Intensiv mit Fragen des Staatsversagens haben sich in der ökonomischen Literatur Alchian, Buchanan, Demsetz, Niskanen, Downs u. a. m. auseinandergesetzt.

fristigen, historischen Zusammenhängen. Umgekehrt wirkt sich die nationale institutionelle Formation mit all ihren Charakteristiken, die als kurz- bis mittelfristig konstant angesehen werden können, auf die Wirtschaftsentwicklung aus. Diese Wechselwirkung bedeutet auch eine gewisse Komplementarität. Die Institutionen geben der Wirtschaftsentwicklung einen ordnenden Rahmen und umgekehrt unterstützt eine prosperiende Wirtschaft die Funktionstüchtigkeit dieser Institutionen.

Die radikalen Veränderungen in den siebziger Jahren brachten nicht nur für die Wirtschaft eine grosse Rezession, sondern stellten auch die institutionellen Systeme und die damit verbundenen vorwiegend keynes'schen wirtschaftspolitischen Ansätze vor grosse Probleme. Regierbarkeit ist auch ein Problem der Leistungsfähigkeit wirtschaftspolitischer Institutionen sowie der *Effekte des institutionellen Sanktions- und Anreizsystems* und dazu gehören auch die Organisationen und Institutionen der Wirtschaft selber. Es gilt konkret abzuschätzen, welches alternative institutionelle Arrangement am besten geeignet ist, mit Strukturproblemen fertig zu werden. Dazu vertritt z. B. Olson die These, dass nationale Unterschiede in den Institutionen der Wirtschaftspolitik einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung von Unterschieden in den Wachstumsraten liefern. Er weist dabei insbesondere auf Unterschiede zwischen den nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur materiell zerstörten, sondern auch in institutioneller Hinsicht neu organisierten Ländern BRD und Japan im Vergleich zu den USA und Grossbritannien hin.[5]

3. Durch die verschärfte Konkurrenz zwischen einzelnen Volkswirtschaften werden die nationalen Politikmuster herausgefordert. Jedes institutionelle System der Wirtschaftspolitik steht unter einem erhöhten Druck von aussen; es verschärft sich also auch der *Wettbewerb der Institutionen.* Ein Problem der Regierbarkeit stellt sich insofern, als die in einem Land vorhandenen Spielräume und Muster für Kompromisse unter diesem Druck stark eingeschränkt und überfordert werden könnten. Das etablierte und garantierte Gleichgewicht der Kräfte oder der bestehenden Protektionsgruppen wird stark gestört. Im Strukturwandel werden von bestimmten Gruppen neue Opfer verlangt, die bisher als völlig unrealistisch betrachtet wurden und

5 Olson, M., The Political Economy of Comparative Growth Rates, *US Economic Growth from 1976 to 1986: Prospects, Problems and Patterns, Studies Prepared for the Use of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States,* Bd. 2, 1976, S. 25–40. Verschiedene Beiträge zu einer institutionellen Theorie der längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung werden im Reader von Müller, D. C. (ed.), *The Political Economy of Growth,* New Haven 1983 vorgelegt. Zur Analyse der Teilnahme organisierter Interessen am staatlichen Handeln sowohl auf der Seite der Willensbildung sowie der Implementation und ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaft hat im Rahmen der Politikwissenschaften die Korporatismusforschung sowie die Implementationsforschung wesentliches beigetragen.

gegen die sie sich zur Wehr setzen werden. Der Strukturwandel bewirkt also eine Dynamisierung der bestehenden Verhältnisse und führt damit zur Frage, ob dieser beschleunigte Wandel bewältigt werden kann, oder ob es zu einem interessenpolitischen Patt mit Blockierung des Strukturwandels und dementsprechender wirtschaftlicher Stagnation und Verlust an internationaler Konkurrenzfähigkeit kommt. Insbesondere ist zu erwarten, dass die sozialpolitische Absicherung und Flankierung des Strukturwandels z. B. über Abgangsentschädigungen, Umschulungsbeihilfen oder Arbeitslosenversicherung durch den verschärften internationalen Wettbewerb unter Druck gerät.

In diesem Beitrag wird das Problem der Regierbarkeit im raschen wirtschaftlichen Strukturwandel nicht nur als ein Problem der Institutionen des politisch-administrativen Systems verstanden, sondern auch als Frage der Organisation und Funktionsweise der Wirtschaft und insbesondere des Zusammenspiels von beiden. Zusammenfassend geht es um die drei Aspekte Marktversagen versus Staatsversagen, Effekte bestehender institutioneller Arrangements (insbesondere der Leistungsfähigkeit der nationalen Implementationsstrukturen) und Bewährung der etablierten Politikmuster unter dem Druck der internationalen Konkurrenz. Im folgenden soll dazu eingeschränkt auf den Industriestrukturwandel die Industriepolitik der vier grössten westlichen Industrienationen USA, Japan, BRD und Grossbritannien charakterisiert und miteinander verglichen werden.

II. Nationale Muster der Industriepolitik

1. Grossbritannien

Der Ansatz der britischen Industriepolitik ist im wesentlichen *zentralistisch* und *selektiv-interventionistisch* durchsetzt mit Phasen starker sozial-marktwirtschaftlicher Politik. Für verschiedene Schlüsselindustrien wurde in der politischen Auseinandersetzung entschieden, eine Rettung und Verbesserung über eine Nationalisierung zu versuchen wie z. B. bei Kohle, Stahl oder Automobil.[6]

Die wichtigsten institutionellen Anstrengungen GB in der Industriepolitik umfassen auf zentralstaatlicher Ebene das National Economic Development Office mit dem in den frühen sechziger Jahren gegründeten National Economic Development Council. Im NEDC sind die staatliche Administration sowie Mitglieder der Spitzenverbände der Industrie und der Gewerkschaften

6 Aus der in GB breit geführten Diskussion über die Gründe des Niedergangs der britischen Industrie und mögliche Strategien der Politik seien stellvertretend erwähnt Blackaby, F. (ed.) *De-Industrialisation,* London 1979; Glyn, A., Harrison, J., *The British Economic Disaster,* London 1980; Carter, Ch. (ed.), *Industrial Policy and Innovation,* London 1981.

vertreten. Unter seiner Oberleitung wurden für einzelne Industrien kleine NEDDY's sowie Sector Working Parties errichtet. Diese bestehen auch heute noch und legen branchenspezifische Analysen, Pläne und Empfehlungen wie z. B. zur Exportfinanzierung, selektiven finanziellen Unterstützung oder zur Steuerpolitik vor. Eine konservative Regierung versuchte über den NEDC zeitweilig auch Einkommenspolitik zu betreiben, womit dieser von der Intention her mit der deutschen „konzertierten Aktion" zu vergleichen war. Der NEDC hat jedoch von keiner Regierung eigentliche Autorität oder Exekutivfunktionen in der Wirtschaftspolitik erhalten und blieb ohne Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten stets unverbindlich und wirkungslos. Seine Auswirkungen werden in der Literatur allgemein als gering eingeschätzt.

In der „Industrial Reorganisation Corporation" von 1966 wurden Manager von verschiedenen Unternehmungen zusammengebracht, um damit zur organisatorischen Straffung und Konzentration der britischen Wirtschaft beizutragen.[7] Mit dem Regierungsantritt der Konservativen 1970 wurden mehrere Planungsinstitutionen, die Labour eingerichtet hatte, abgeschafft. Im „Industry Act" von 1972 wurde jedoch auch von den Konservativen eine aktive Modernisierungs- und Restrukturierungspolitik lanciert mit der Möglichkeit selektiver finanzieller Hilfen für einzelne Unternehmungen. Dies waren allerdings ausschliesslich Rettungsaktionen für Unternehmungen, die vom Untergang bedroht waren. Ein „Industry Development Advisory Board" befasste sich seit 1973 mit Hunderten von Sanierungsfällen. Es sah eine Hauptursache der Schwierigkeiten beim Management der Unternehmungen insbesondere bei der Produktentwicklung, der Produktionstechnik und dem Führungssystem. Zu den industriepolitischen Bemühungen der Konservativen gehörte auch der Versuch, die Gewerkschaften über den „Industrial Relations Act" von 1971 in Organisation und Verhalten massgebend zu beeinflussen. Allerdings ist die Regierung Heath daran gescheitert.

7 Es kann behauptet werden, dass die britische Industrie historisch gesehen über das Commonwealth und andere Vorteile lange Zeit auf wenig wettbewerbsintensiven Märkten operierte respektive ohne grosse Schwierigkeiten Märkte aufgeben und neue öffnen konnte. Daraus ergaben sich aber Probleme der Organisation der britischen Industrie, die durch die rasante Öffnung und Dynamisierung ihrer Märkte in den sechziger und siebziger Jahren sehr deutlich zum Ausdruck kamen. Sie hatte mit der institutionellen Entwicklung zum korporativen Kapitalismus nicht Schritt gehalten. Nötig sind insbesondere Transformationen in den Strukturen der industriellen Organisation, der Managementorganisation und der industriellen Beziehungen. Die Nationalisierung kann zum Teil als ein Ersatz dafür gesehen werden, indem sie hilft, die horizontale Fragmentierung zu überwinden. Die erfolgreiche Entwicklung der britischen Industrie – so die These von Elbaum und Lazonick – sei zumindest vorübergehend auf eine stärkere politische Koordination angewiesen. Elbaum, B., Lazonick, W., *The Decline of The British Economy – An Institutional Perspective,* Discussion Paper 878, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, 1982.

1975 errichtete eine Labour Regierung das „National Enterprise Board" als eine Art Nachfolgeorganisation der „Industrial Reorganisation Corporation". Seine wichtigsten Aufgaben waren Kauf, Reorganisation/Restrukturierung der Unternehmungen und Wiederverkauf. Das NEB entwickelte sich zu einer Art Staatsholding mit tripartistischer Besetzung und war wahrscheinlich eines der effektivsten Instrumente der ganzen britischen Industriepolitik der Nachkriegszeit insbesondere durch seine Förderung von Schlüsselindustrien in Bereichen wie Computer oder Mikroelektronik.

Allgemein ist die Industriepolitik der Nachkriegszeit durch eine Serie von weitgehend unkoordinierten ad hoc Massnahmen in Reaktion auf einzelne Ereignisse gekennzeichnet. Es gab und gibt keine Theorie oder geschlossene Vorstellung, was die Regierung eigentlich wollte; die Politik war verschiedentlich auch widersprüchlich und wurde wegen der Abwahl von Regierungen auch sehr wechselhaft.

Schwierigkeiten ergaben sich aufgrund der verbandlichen Strukturen und den zwischenverbandlichen Beziehungen. In GB ist die Repräsentation funktionaler Interessen schlecht gewährleistet. Neben den wenigen grossen Verbänden gibt es viele kleinere Aussenseiterorganisationen z. B. im Handel, in der Landwirtschaft oder gewerkschaftliche Zwergverbände und berufsständische Organisationen mit recht ansehnlicher Macht. Die Spitzenverbände sind schwach und nicht oder kaum in der Lage, Entscheidungen gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen. Ihre innerverbandliche Kontrolle ist wenig effektiv. Die Gewerkschaften verteidigen ihre kompartimentalistische und basisdemokratisch verfasste Organisationsstruktur. Die Confederation of British Industry (CBI) hat Probleme mit den kleineren und mittleren Unternehmungen, die stark laissez-faire Auffassung vertreten, anti-gewerkschaftlich und anti-korporativ sind. Weder der Trade Union Congress (TUC), noch die CBI ist, falls willens, in der Lage, die eigenen Mitglieder wirksam zu kontrollieren. Die Verbände besitzen eine schwache Spitze und eine breitgefächerte und eigenwillige Basis.

Die (horizontalen) Beziehungen zwischen Regierung/Verwaltung, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern sind allgemein schwach entwickelt und weit entfernt von einer engen Verknüpfung, wie sie ein funktionierendes korporatives System voraussetzen würde. Es sind ad hoc Muster, wenig standardisiert und wenig systematisch, bestenfalls zwei – nicht aber dreiseitig. Ein Elitenkartell, die Aggregation und Verpflichtung auf ein gemeinsames Ziel, gelingt nur sehr begrenzt. Viele Gruppen haben eine Vetomöglichkeit und praktisch niemand, auch nicht der Staat, hat die Fähigkeit zur entschlossenen Initiative. Die Macht in wirtschaftspolitisch relevanten Fragen liegt bei einzelnen Unternehmungen und/oder bei Arbeitern auf der Ebene einer fragmentierten Arbeitsplatzkontrolle. Vorherrschend ist ein enger Partikularismus, eine starke Fragmentierung verbunden mit einer Abwehrhaltung, der Verteidigung des status quo. Die britischen Verhältnisse entsprechen eher einer klassischen liberalen Wirtschaft als einer koordinierten Form. In GB ist ein korporativer und zentralistischer Ansatz deshalb zum Scheitern verur-

teilt. TUC und CBI sind nicht in der Lage, Leistungen und Gegenleistungen zu tauschen, weshalb Partiallösungen dominieren. Für einzelne Unternehmungen sind damit jedoch Stabilität, Kontinuität und Voraussehbarkeit, die für ihre Planung wichtig wären, nicht gewährleistet.[8]

2. Bundesrepublik Deutschland

In der BRD wurde die Wirtschaftspolitik traditionellerweise in die Bereiche Ordnungs-, Ablaufs- und Strukturpolitik unterteilt, wobei der Strukturpolitik immer eine eher untergeordnete Bedeutung zukam. Für die Entwicklung der Wirtschaft wurde im Unterschied zum interventionistischen Grossbritannien grundsätzlich auf die Signale des Marktes abgestützt, die Wanderungsbewegungen der Produktionsfaktoren auslösen und für die produktivste Verwendung der Ressourcen sorgen sollten. Die Notwendigkeit einer Modernisierung kommt von den internationalen Märkten. Die Initiative der Modernisierung bleibt im Bereich der Unternehmung. Zwar wurden einzelne Branchen besonders gefördert oder gestützt, eine umfassende Zielvorstellung gibt es jedoch nicht und wird auch nicht angestrebt. Strukturpolitische Eingriffe des Staates werden als Unterstützung der Anpassungsfähigkeit durch die Linderung damit verbundener sozialer Härten gesehen und als Flankierung der durch die Marktkräfte initiierten Prozesse konzipiert: *„Konzept der geordneten Anpassung"*. Ein System der sozialen Sicherung und Arbeitsförderung einschliesslich der institutionalisierten Mitbestimmung ermöglicht im Konsens und ohne grosses Risiko des Konflikts die erforderliche Mobilität des Faktors Arbeit. Es fördert und unterstützt die soziale Akzeptanz des Strukturwandels. Durch Verbesserung der Rahmenbedingungen also durch indirekte Massnahmen soll das Innovations- und Investitionsklima gefördert werden.[9]

Die politisch-administrativen Institutionen, die sich mit strukturpolitischen Fragen beschäftigen, sind stark zersplittert zwischen Bund, Ländern und Kommunen, zwischen verschiedenen Ressorts und mehr oder minder

8 Eine brilliante Analyse dazu liefern Crouch, C., *Inflation and the Political Organisation of Economic Interests,* in: Hirsch, F., Goldthorpe, J. H. (eds.), The Political Economy of Inflation, Oxford 1978, S. 217–239 und Metcalfe, L., McQuillan, W., Corporatism or Industrial Democracy?, *Political Studies,* Vol. 27 (2), 1979, S. 266–282.

9 Dieses Konzept wird u. a. ausgeführt im Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der BRD,* Göttingen 1977, S. 119 ff. oder von Graf Lambsdorff, in: Simmert, D. B. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik kontrovers,* Köln 1980, S. 417 ff. Allerdings ist die Projektförderung vom Finanzvolumen her die bedeutendste und auch umstrittenste staatliche Förderungsmassnahme für die Industrieforschung.

selbständigen Trägern wie der Bundesanstalt für Arbeit, der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Landeskreditanstalt. Ein koordinierter Einsatz wurde lange nur in engen Grenzen für erforderlich gehalten und in noch geringerem Masse praktiziert. Es gibt keine Strukturräte wie in Grossbritannien. Jedoch wird von verschiedenen Wirtschaftsforschungsinstituten eine regelmässige Strukturberichterstattung betrieben.

Das Verbandssystem der BRD weist einen mittleren Grad der Zentralisierung auf, wobei die Verklammerung zwischen der Makro- und Mikroebene im Vergleich zu andern Ländern gut funktioniert. Obwohl der Deutsche Gewerkschaftsbund gegenüber den Industriegewerkschaften organisatorisch eine schwache Stellung einnimmt, kann von einer weitgehend informellen Koordination zwischen ihnen ausgegangen werden. Die Unternehmerseite weist ein im internationalen Vergleich überdurchschnittlich zentralisiertes und starkes Verbandswesen auf. Der Bund Deutscher Arbeitgeberorganisationen wirkte in den siebziger Jahren vermehrt auf eine Absprache und Einhaltung eines einheitlichen Vorgehens seiner Einzelverbände in Tarifauseinandersetzungen hin bei gleichzeitiger Abwehr sowohl des Staates wie der Ansprüche anderer Gruppen. [10]

Auf einer mittleren Ebene nehmen die Industriegewerkschaften, die entsprechend ihrer regionalen und sektoralen Aufteilung die Tarifpolitik einschliesslich der Arbeitskämpfe konzipieren und durchführen, zusammen mit den entsprechenden Unternehmerverbänden über (Mantel-)Tarifverträge auf die Unternehmungen Einfluss und treffen auch strukturpolitisch relevante Entscheidungen. Auf der Ebene der Unternehmung schliesslich werden im Rahmen der Mitbestimmung informelle und formelle (Betriebs-)Vereinbarungen zwischen der Unternehmungsleitung und dem Betriebsrat getroffen. Dabei wird die Interessenvertretung der Belegschaften auf die langfristigen Überlebensinteressen des Betriebes gelenkt und auch das Management zu sorgfältigerem und geplanterem Vorgehen gezwungen.

In der BRD kann die Bewältigung des Strukturwandels in Krisenfällen über ein *„politisches Regulierungskartell"* stattfinden. Wie Esser et al. am Beispiel der saarländischen Stahlindustrie gezeigt haben, hatte sich dort zur Kriseneindämmung ein funktionales Geflecht, ein Verbundssystem staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen herauskristallisiert, in dem sich die Unternehmen der Stahlindustrie, die staatlichen Instanzen und die Gewerkschaften informell politisch organisiert haben, um in arbeitsteiliger Weise und mit unterschiedlichen Beiträgen den Verlauf der Krise zu beeinflussen. Alle Akteure haben sich auf ein Verhalten eingelassen, das die politischen und sozialen Gesamtkosten der Krise berechenbar machen sollte. Die dazu vom Staat benötigten verlässlichen Mitwirkenden auf Seiten der Arbeitgeber und

10 Vgl. dazu die Untersuchung von Abromeit, H., *Reduziertes Wachstum und Struktur des Verbändewesens. Das Beispiel der Unternehmer- und Arbeitgeberverbände,* in: Ellwein, T. (Hrsg.), Politikfeld-Analysen 1979, Opladen 1980, S. 257.

der Arbeitnehmer waren – im Gegensatz etwa zu Fällen in Grossbritannien – vorhanden. Die Strategie der Gewerkschaften richtete sich nicht gegen die als notwendig akzeptierten Beschäftigungsreduktionen, sondern auf die Kontrolle über ihren Ablauf. Die aktive Führungsfunktion der Unternehmungen blieb prinzipiell unangetastet, wurde jedoch durch eine vom Staat übernommene passive Risikoabsicherung flankiert, womit gleichzeitig die Rationalität und Qualität der Krisenpolitik modifiziert wurde. [11]

Alles in allem besteht in der BRD ein institutioneller Rahmen oder kann ein solcher zumindest schnell bereitgestellt werden, in dem „die Einzelheiten einer konzertierten Strategie offensiver Strukturanpassung so ausgehandelt werden können, dass negativ Betroffene kein Vetorecht ausüben können, und die langfristigen Interessen an nicht-repressiven ökonomischen Lösungen Vorrang erhalten". Strukturpolitik hat in der BRD einen stark korporativen Einschlag; die Volkswirtschaft kann als bereichsweise oder zeitweilig „unter Beteiligung des Staates auf die nationale Ebene transponierte syndikalistische Produktions- und Rationalisierungsgemeinschaft" charakterisiert werden. [12] Die Organisation der Arbeitnehmer ist in dem Masse zentralisiert und umfassend, dass sie gesamtwirtschaftliche Kosten des Strukturwandels nicht zu externalisieren vermag und die langfristigen Interessen der von einer aktiven Anpassung profitierenden Mehrheit der Beschäftigten in ihr dominieren. Auch sind die Unternehmer gezwungen, Macht mit den Arbeitnehmern in einem minimalen Masse zu teilen. Deshalb resultiert eher ein gesamtwirtschaftlich rationales und anpassungsfreundliches Verhalten. Das korporative Muster leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch die Erleichterung von Rationalisierungen, hohe Innovations- und Anpassungsfähigkeit, rasche Diffusion von technologischen Neuerungen und damit überlegenen Produktivität. [13]

Nun ist ein solches Muster aber auch mit Kosten verbunden. Aus der Sicht der Unternehmer hat die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften den Preis, dass diesen im Austausch institutionalisierte Einfluss- und Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden müssen. Die Folge kann eine zeitliche Verzögerung der Anpassungsprozesse gegenüber dem technisch-wirtschaftlich

11 Esser, J., Fach, W., Gierszewski, G., Väth, W., Krisenregulierung – Mechanismen und Voraussetzungen am Fall der saarländischen Stahlindustrie, *Leviathan,* Heft 1, 1979, S. 79 ff. Für eine breitere Abstützung dessen, was man das bundesdeutsche Modell des Strukturwandels nennen könnte, könnten auch die grossangelegten Umstrukturierungsprozesse bei VW oder AEG berücksichtigt werden. Vgl. dazu Dombois, R., Massenentlassungen bei VW; Individualisierung der Krise, *Leviathan,* Heft 4, 1976; Doleschal, R., Dombois, R. (Hrsg.), *Wohin läuft VW?* Reinbek bei Hamburg 1982.

12 Streeck, W., *Neo-korporativistische Kooperation und weltwirtschaftliche Konkurrenz,* Internationales Institut für Management und Verwaltung, discussion paper 1981–25, Berlin 1981, S. 4.

13 Olson *a. a. O.,* S. 32 ff. Ausführlicher dazu Hotz, B., Technologischer Wandel als Belastungsprobe der industriellen Beziehungen, *Soziale Welt,* Heft 4, 1981, S. 408 ff.

Möglichen sein. Insofern führt dieses Muster zu einzelwirtschaftlich suboptimalen Lösungen. Entscheidendes Bewertungskriterium ist jedoch die Konkurrenzfähigkeit im Wettbewerb verschiedener nationaler Systeme. Zusammen mit den Überlegungen zu den andern Ländern kann behauptet werden, dass Lösungen ohne institutionalisierte Beteiligung von Arbeitnehmerorganisationen noch kostspieliger und mit noch grösseren Wettbewerbsnachteilen verbunden, die Alternativkosten strukturpolitischer Anpassung also noch grösser sind.

3. Vereinigte Staaten von Amerika

Das Verhältnis der US-Wirtschaft und Behörden zum Strukturwandel kann als *radikal liberaler Ansatz* charakterisiert werden: In den USA herrscht traditionellerweise ein selbstbewusstes und starkes Unternehmertum, das seine Kräfte hauptsächlich auf die Verteidigung seiner Freiheiten am Markt konzentriert und/oder auf die Gewinnung von Subventionen und anderen Unterstützungen von Seiten des Staates. Das Resultat ist ein korporativer Kapitalismus, wo Grossunternehmungen den Markt zu gestalten und zu planen versuchen. Die Wirtschaftspolitik allgemein war bezüglich bestimmten Technologien oder Unternehmungen meist wenig selektiv. Sie verliess sich auf indirekte Massnahmen und Anreize oder orientierte sich am Wettbewerb; die Wettbewerbspolitik ist denn auch eine ihrer wichtigsten Teile.

Magaziner und Reich charakterisieren die Aktivitäten des Bundes unter dem Sammelbegriff „Industriepolitik" als irrational und unkoordiniert.[14] Sie setze sich zusammen aus freiwilligen Beschränkungen des Imports, gelegentlichen Rettungsaktionen für wichtige Unternehmungen, die nahe dem Bankrott stehen, bescheidenen Geldbeträgen für Berufsbildung und berufliche Mobilität und einer breiten Palette von Subventionen, Krediten und Garantien oder Steuerermässigungen für bestimmte Unternehmungen oder Industrien. Auf Bundesebene gibt es keine explizite, jedoch eine *implizite Industriepolitik* z. B. über umfangreiche Programme für Verteidigung, militärisch motivierte Forschung oder Raumfahrt. Industrie und staatliche Administration sind eng miteinander verflochten, doch Ziele wie die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit haben dabei bisher kaum explizit Beachtung gefunden.

Auf zentralstaatlicher Ebene sind zahlreiche und ganz verschiedene Institutionen und Kommissionen mit industriepolitischen Aspekten beschäf-

14 Magaziner, I. C., Reich, R. B., *Minding Americas Business,* New York 1982, S. 255 f. Einen historischen Überblick über die Industriepolitik in den USA liefert Diebold, W., *Past and Future Industrial Policy in the United States,* in: Pinder, J. (ed.), National Industrial Strategies and the World Economy, London 1982, S. 158–205.

tigt.[15] Auch einzelne Staaten betätigen sich in industriepolitischer Hinsicht wie z. B. Kalifornien mit einem Programm zur Förderung der high-technology Industrie (Computer, Mikroelektronik). Bei all diesen einzelnen Anstrengungen werden aber die Gesamtzusammenhänge deutlich vernachlässigt. In der Bundesverwaltung in Washington gibt es keine Amtsstelle mit einer übergeordneten Verantwortlichkeit für die Beobachtung des Strukturwandels auf den Weltmärkten und der Entwicklung der Konkurrenzfähigkeit der US Industrie oder zur Erleichterung des Anpassungsprozesses der heimischen Industrie an diesen Wandel.

Die US-Bundespolitik orientiert sich nicht an strukturpolitischen, sondern in starkem Masse an Wohlfahrtszielen, wie sie aus einer politischen Diskussion resultieren. Dabei entstand ein buntes Muster von Programmen, die z. B. benachteiligte Minderheiten gegen sie bedrängende Existenzprobleme unterstützen sollen. Der spezifische Schutz oder eine soziale Absicherung beim Strukturwandel wie Kündigungsschutz oder Arbeitslosenversicherung ist im Vergleich zu Europa schlecht ausgebaut. Der Strukturwandel läuft denn auch, was soziale Aspekte anbelangt, zum Teil recht brutal ab: Personalfluktuationen von Unternehmungen z. B. sind viel grösser, die Gegensätze zwischen Erfolg und Verelendung und Zerfall viel deutlicher als etwa in der BRD. Die Wohlfahrtsdiskussion hat sich auf bestimmte Themen konzentriert wie Umwelt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Gesundheitsfürsorge für Alte und Arme, Programme zur Ernährungsunterstützung, Förderung des öffentlichen Wohnungsbaues.

Zwischen Administration, Parteien und Verbänden bestehen kaum institutionelle Mechanismen für die Konsensfindung über nationale Ziele und Methoden der Struktur-, ja der Wirtschaftspolitik allgemein. Wichtige Voraussetzungen für ein korporatives System sind nicht gegeben. Die Spitzenverbände wie die fusionierten American Federation of Labour (AFL) und Committee on Industrial Organization (CIO) sowie die National Association of Manufacturers haben zuwenig Durchsetzungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliederverbänden, um ein korporatives Muster etablieren zu können. Teilverbände als ihre konstitutiven Einheiten sind oft viel besser mit Stäben und Ressourcen ausgerüstet als vergleichbare Organisationen in Europa. Sie sind deshalb auch stärker und unabhängiger und versuchen, selbständig auf die Zentralverwaltung Einfluss zu nehmen.

Es ist den Spitzenverbänden auch nicht gelungen, genügend repräsentativ zu werden, also genügend weite Kreise der zu vertretenden Interessengruppen

15 So z. B. Department of Justice (Antitrust Division), Department of Commerce (Regionales und sektorales Kreditbürgschaftsprogramm; International Trade Administration), Department of Defense (Business and Defense Services Administration), Environmental Protection Agency, Department of Housing and Urban Development, Occupational Safety and Health Administration, Small Business Administration. Dazu kommen eine ganze Reihe wichtiger Kommissionen des Kongresses.

zu erfassen und zu organisieren.[16] Wohl sind einzelne Unternehmer organisiert, doch gibt es in den USA keine zentrale Arbeitgeberorganisation und damit kein Gegenstück zum AFL/CIO. Jede Unternehmung verfolgt mehr oder weniger ihren eigenen Ansatz in den Beziehungen zu den Gewerkschaften. Der typische Tarifvertrag wird zwischen einer Unternehmung und den lokalen Gewerkschaften abgeschlossen. Kein Verband kann für sich eine Quasi-Monopolstellung über einen signifikanten Sektor sozial-ökonomischer Interessen beanspruchen. Es gibt keine Gruppe, die genügend Autorität hätte, um effektiv und verpflichtend für einen ganzen Sektor zu verhandeln.

Allgemein scheinen soziale Diversifikation und institutionelle Fragmentierung für die Schwäche der Dachverbände verantwortlich zu sein. Allerdings haben sich trotzdem und trotz der antitrust Gesetzgebung Machtballungen in Form von Grossunternehmungen ergeben. Der erfolgreiche Aufbau von Grossunternehmungen mit ihren während langer Zeit international überlegenen Organisationsformen muss als ein wesentlicher Bestimmungsgrund der Leistungsfähigkeit der institutionellen Struktur in den USA verstanden werden. Damit wurden Schwächen der Fragmentierung und Partikularisierung durch administrative Koordination im und vom privaten Bereich selber überwunden.[17] Auch Strukturpolitik wurde von einzelnen Grosskonzernen betrieben, womit sich aber auch Probleme der Strukturerhaltung und -verzerrung verbinden. Dies insbesondere in denjenigen Fällen, wo sich diese grossen privatwirtschaftlichen Bürokratien mit der staatlichen Bürokratie verflochten und eine starke Eigendynamik entwickelt haben wie im militärisch-industriellen Komplex (Galbraith).

Programmorientierte Strukturpolitik ist im institutionellen System der USA äusserst schwierig. Es besteht keine Tradition einer qualifizierten und unabhängigen öffentlichen Bürokratie wie in Grossbritannien, welche der Wirtschaft und der Öffentlichkeit gute Analysen und Vorschläge unterbreiten könnte. Die Konsens erzielenden Institutionen haben an Bedeutung verloren und sind von Organisationen, die stark partikulare legislative Ziele zu erreichen versuchen, verdrängt worden. Vorherrschend ist der Kampf um kurzfristige Vorteile geworden. Die Koalitionen sind pragmatisch und einem raschen Wandel unterworfen, der berücksichtigte Zeithorizont kurz. US-Manager kümmerten sich bis vor kurzem wenig um Probleme der nationalen Wirtschaftsstruktur, sondern vor allem um den Profit ihrer internationalen Operationen. Die gewerkschaftliche Macht stützt sich traditionellerweise auf eine starke Kontrolle des Arbeitsplatzes mit strikten Regeln für die verschiedensten Personalangelegenheiten. Sie vertreten den status quo und können nur schwer für Veränderungen gewonnen werden. Nur bei einem starken

16 Vgl. dazu Kochan, T., *Collective Bargaining and Industrial Relations*, Homewood and Georgetown 1980, S. 151 ff.

17 Vgl. dazu das Standardwerk von Chandler, A. D., *The Visible Hand – The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass. 1977, S. 484 ff.

Krisendruck scheint eine Koalition zustande zu kommen, die gross genug für einen Konsens über eine umfassende Aktion ist. Olson möchte allerdings seine These über die Wachstumsbehinderung und Destabilisierung durch Partikularinteressen nicht für die USA als Ganze, sondern nur regionalisiert anwenden. [18]

4. Japan

In Japan wird Industriepolitik am ausgeprägtesten und systematischsten betrieben. Im Zentrum steht eine Art *„administrative Führung"* der Industrieentwicklung durch das Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI). Dabei geht es um Überzeugung und Ermutigung der Industrie für die Entwicklung in eine bestimmte Richtung, verbunden mit gezielten Erleichterungen in einem starken korporativen Geflecht von Staat, Industrie und Banken. Die Regierung hat weniger direkte Kontrollen über die Wirtschaft als dies z. B. in Grossbritannien über die nationalisierten Industrien der Fall ist. [19]

Das MITI, das eng mit dem Finanzministerium zusammenarbeitet, bildet das Zentrum der Industriepolitik, entwirft, koordiniert und verfügt über einen breiten Instrumentenkasten. Es ist in Büros aufgeteilt, die je eine Industrie betreuen. Praktisch alle wichtigen Industrien werden von starken, hierarchischen Industrieverbänden vertreten. Diese unterbreiten dem MITI Vorschläge, verhandeln und sind auch bei der Implementation der beschlossenen Politik beteiligt, wobei allerdings zwischen den Industrien grosse Unterschiede bestehen. Die wichtigsten 100 Industrieverbände sind zusammen mit den grössten 700 bis 800 Unternehmungen in der einflussreichen „Federation of Economic Organization" zusammengefasst. Zum stark entwickelten korporativen Geflecht zwischen Ministerien, öffentlichen Institutionen und Industrieverbänden gehören auch die grössten Handelsbanken, die ein grosses Interesse an der Industriepolitik zeigen. Sie alle zusammen erarbeiten einen industriepolitischen Konsens, der durch die grosse Ähnlichkeit der Interessen und vielfältige informelle Kanäle unterstützt wird und der Politik über Regierungswechsel hinweg eine längerfristige Kontinuität und Stabilität verleiht.

Dieses korporative Geflecht brachte und bringt auch heute noch eine Industriepolitik hervor, die die nationale Perspektive und die internationale Wettbewerbsfähigkeit betont und drei Schwerpunkte hat: Erstens wird ge-

18 Olson, *a. a. O.*, S. 37.

19 Einen guten Einblick in die industriepolitische Diskussion in Japan geben Magaziner, I. C., Hout, T. M., *Japanese Industrial Policy,* London 1980; Allen, G. C., *The Japanese Economy,* London 1981, Kapitel 6 und 7; Sasaki, N., *Management and Industrial Structure in Japan,* Oxford 1981.

zielt Entwicklung, Einsatz und Vermarktung derjenigen Technologien und Industrien gefördert, die als die zukunftsträchtigsten Wachstumsbereiche betrachtet werden, wobei eine ausgesprochene Marktorientierung vorherrscht. Eingesetzte Instrumente sind Steuerermässigungen, Subventionen, Kredite u. a. m. Technologisch schwache Unternehmungen oder Industrien mit schlechten Marktaussichten werden bewusst abgebaut. Es wird eine aktive Unterstützung des Transfers von ihren Ressourcen in andere Bereiche mit grösserer durchschnittlicher Produktivität betrieben. Zuerst werden jeweils freiwillige Regulationen durch die Industrievereinigungen vorgenommen. Wird die Lage schwieriger, so kann das MITI dafür gemäss geltendem Wettbewerbsgesetz Kartelle anerkennen und überwachen, die von den betreffenden Industrievereinigungen z. B. zum Zweck der Rationalisierung zeitlich befristet organisiert werden. Ein zweiter Schwerpunkt besteht in einer aktiven Unterstützung von Forschung und Technologieentwicklung, von Neuerungen bei Produkten und Verfahren. Auch dazu verfügt der Staat über ein gut ausgebautes und flexibles Instrumentarium. Drittes Element bildet die Export-Import-Politik: Gezielt werden Industrien, die gefördert werden sollen, vor der Importkonkurrenz solange geschützt, bis sie dafür genügend stark sind. Dies gilt zur Zeit für einige „high technology" Industrien wie Computer oder Telekommunikation. Auch wird solchen Industrien der Einstieg in den Weltmarkt durch eine aggressive Exportförderungspolitik erleichtert.

Die grosse Stärke der japanischen Industriepolitik insbesondere des MITI ist die Fähigkeit, im korporativen Verbund Stand und Möglichkeiten einer Industrie gemessen an den weltwirtschaftlichen Entwicklungen richtig einzuschätzen und eine für diese Industrie passende Politik zu entwerfen und zu realisieren. Bei allem Erfolg des MITI hat aber nicht immer alles geklappt. So hat es sich z. B. gegen Projekte gewandt, die sich später als Erfolg herausstellten. Einige Branchen waren sehr erfolgreich, obwohl kein Importschutz oder eine andere bedeutendere staatliche Unterstützung gewährt wurde.

Japan ist auf gesamtwirtschaftlicher Ebene durch einen bilateralen Steuerungsverbund zwischen Staat und Wirtschaft charakterisiert. Die grossen Abwesenden sind die Gewerkschaften. Pempel und Tsunekawa bezeichnen dieses System deshalb als *„Korporatismus ohne Arbeiter"*.[20] Zu Beginn der fünfziger Jahre war die Arbeiterschaft in verschiedenen Industrien stark und militant, verband sich jedoch auf der politischen Ebene immer mit Gruppen, die keinen Regierungseinfluss erzielen konnten. Zur Zeit ihrer grössten

20 Nur etwa 32 bis 34 % der japanischen Arbeiter sind gewerkschaftlich organisiert und davon sind nur rund 37 % im gewerkschaftlichen Dachverband zusammengefasst. Weitere 18 % gehören dem zweitgrössten Dachverband an. Beide geniessen keine staatliche Anerkennung, ein gesetzliches Monopol oder sonst eine Art offizieller Vertretungsrechte; vgl. Pempel, T. J., Tsunekawa, K., *Cooperatism without labour? The Japanese anomaly,* in: Schmitter, P. C., Lehmbruch, G. (Hrsg.), Trends towards corporatist intermediation, Beverly Hills, London 1979, S. 231 ff.

Macht gelang es ihnen nicht, in die Willensbildungsmechanismen der Politik einzudringen und integriert zu werden. Sie scheiterten auf nationaler Ebene. Vielmehr wurden sie auf Unternehmungsebene funktionalisiert. Es kam zu paternalistisch kontrollierten Betriebsgemeinschaften, zu einem „paternalistischen Syndikalismus". Mitte der siebziger Jahre waren 95 % der japanischen Gewerkschaften unternehmensbezogen organisiert. Doch die Macht am Arbeitsplatz oder in der Unternehmung, die sie zum Teil in den fünfziger Jahren hatten, haben sie verloren. Heute haben sie einen geringeren Einfluss als die Gewerkschaften in der BRD oder in Grossbritannien.

Zum Schluss dieser knappen Darstellung soll auf die grosse Bedeutung der *Dualisierung der Industrie und des Arbeitsmarktes* im japanischen System hingewiesen werden. Die grossen Unternehmungen versuchten immer mehr, Kontrolle über die kleineren und mittleren Unternehmungen zu erreichen. Durch diese vertikale Verflechtung wollten sie nicht nur die Konkurrenz dieses Sektors reduzieren, sondern diese Unternehmungen auch als Zulieferer einschalten und sich damit ein Potential für Anpassungen und Flexibilität schaffen. Die weitverbreitete Vorstellung von der Beschäftigung auf Lebenszeit und der sozialen Absicherung des japanischen Arbeiters durch seine Unternehmung gilt nur für den Bereich der Grossunternehmungen. In den siebziger Jahren setzten sich diese Mittel- und Kleinbetriebe zusammen mit der Landwirtschaft zur Wehr und versuchten, sich in korporativen Formen mit dem Staat zu schützen. Sie versuchten aktiv zu verhindern, dass die grossen Unternehmungen weiter in Bereiche eindrangen, die traditionellerweise von ihnen beherrscht wurden. Dabei erzielten sie z. B. 1977 über die Verabschiedung eines Spezialgesetzes (Small Business Sector Adjustment Law) einen Erfolg.

III. Beurteilung der verschiedenen Ansätze

Es wurden die Institutionen und Mechanismen dargestellt, mit denen in vier Ländern mit vier verschiedenen Ansätzen Probleme des wirtschaftlichen, insbesondere des industriellen Strukturwandels angegangen wurden; Ansätze, wie sie sich aus den Entwicklungen der sechziger und siebziger Jahre ergeben haben. Kurz zusammengefasst: in Grossbritannien pluralistisch-fragmentiert, stark interventionistisch, mit Nationalisierung bankrotter Industrien; in der BRD korporativ-liberal, marktorientiert mit sozialen Absicherungen; in den USA mit einem radikal-liberalen Ansatz über Rahmensetzungen, Regulation respektive Entregulation, mit Rüstungs- und Raumfahrtsprogrammen und privat über Mamutunternehmungen; und schliesslich in Japan, wo Industriepolitik am stärksten ausgebaut war und am systematischsten betrieben wurde, zweiseitig-korporativ unter weitgehender Ausschaltung der Arbeiterschaft auf höherer Ebene, mit aggressiver administrativer Führung und Förderung, paternalistisch-syndikalistisch auf der Ebene der (Gross-)Unternehmungen.

Die industriepolitischen Konzepte, wie sie in Japan und der BRD verfolgt wurden, unterliegen weniger der Gefahr, das Falsche zu fördern, respektive zu *Fehllenkungen von volkswirtschaftlichen Ressourcen* beizutragen, als dies in Grossbritannien der Fall war oder in den USA leicht der Fall sein könnte. Entscheidend für die erfolgreiche Bewältigung des Industriestrukturwandels sind die Interaktionen zwischen dem Staat und den Interessengruppen also innerhalb der „industriepolitisch interessierten und engagierten Community"[21]. In und über diese Community gelingt in der BRD und Japan die Informationsbeschaffung, Beurteilung und Einschätzung künftiger Entwicklungen, die Konsensfindung sowie die Implementation und damit insbesondere die Gewährleistung einer längerfristigen Stabilität, Kontinuität und Konsistenz der Politik besser als in Grossbritannien oder den USA. Damit wird positiv zum Investitionsklima und den unternehmerischen Erwartungen beigetragen.

Die Qualität der Industriepolitik bzw. die Wahrscheinlichkeit, mit der Probleme des Staatsversagens und der Strukturerstarrung eintreten, hängen eng mit der institutionellen Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik zusammen. Fehllenkungen sind u. a. ein Problem der Erfassung und Einschätzung aktueller und künftiger Entwicklungen und Möglichkeiten der Industrie. Man kann einer Unternehmung nicht sagen, was sie zu tun hat. Lenkungsstrategien können nicht einseitig durch die staatliche Politik diktiert werden. Scharpf betont zu Recht, dass aktive Sektoralstruktur- und Arbeitsmarktpolitik ohne die Informationsbestände, das Fachwissen, die Marktkenntnis und die Planungsfähigkeit der Unternehmen und ohne die Problemkenntnisse, Aufklärungs- und Vermittlungskompetenz der Gewerkschaften wenig Erfolg haben wird.[22] Dazu können korporative Gremien wesentlich beitragen. Ein gutes Beispiel dafür sind zahlreiche Konsultativ- und Beratungsgremien tripartistischer Art in der BRD und von Staat und Industrie und Banken in Japan.

In Grossbritannien fällt auf, dass es wohl auch solche Beratungsgremien gibt, die Industriepolitik aber ausgesprochen reaktiv und nicht planerisch gestaltend oder initiierend war. Aus Gründen der Entwicklungsgeschichte der britischen Wirtschaft war sie zwangsläufig auf alternde Industrien, die meist in einer tiefen Krise steckten wie Kohle, Stahl oder Automobil, konzentriert: „picking the loser".

Es ging um Überlebensaktionen, um die Sanierung strukturschwacher Bereiche. Damit war meist nach kurzer Zeit ein hohes Kapitalengagement des Staates verbunden. Dem Ziel der raschen Effizienzsteigerung wirkte oft ent-

21 Hogwood, B. W., Analysing Industrial Policy: a multi-perspective approach, *Public Administration Bulletin,* No. 29, 1979, S. 37. Hogwood versteht diese Community sehr breit und schliesst neben den staatlichen Gremien quasi-non-governmental organisations (Quangos), Interessengruppen und Unternehmungen mit ein.

22 Scharpf, F., *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise,* Kronberg/TS. 1977, S. 34.

gegen, dass die gefährdeten Bereiche aus regionalen oder sozialen Gründen zumindest vorübergehend gestützt und erhalten werden mussten. Es kam zur kostspieligen Verzögerung einer ohnehin vorzunehmenden Anpassung. Schon von der Problemstellung her waren die Bedingungen in Grossbritannien schlecht. Mit der Strategie der Stützung der Verlierer geriet die Politik in ein trade-off Problem mit der Strategie der Initiierung und Förderung chancenreicher junger Bereiche und Unternehmungen. Mittel und Aufmerksamkeit dafür wurden bei den Sanierungen aufgebraucht. Dadurch hat sich die Gesamtsituation möglicherweise aber sogar noch verschlechtert.

Sollen industriepolitische Programme effektiv sein, so sollte an einmal getroffenen Prioritäten über eine bestimmte Zeit hinweg festgehalten werden. Die Diskussion über den Strukturwandel in den achtziger Jahren zeigt in den meisten Ländern wie die sehr verwandte Diskussion über Umweltprobleme in den siebziger Jahren die Schwierigkeit, ja Unfähigkeit *nationaler institutioneller Systeme,* längerfristige Aspekte oder Interessen, die über ein oder zwei Legislaturperioden hinausgehen, in der Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Dies ist wiederum in Grossbritannien ganz ausgeprägt der Fall. Mit jedem Regierungswechsel verbindet sich eine mehr oder weniger grosse Änderung in der verfolgten wirtschaftspolitischen Strategie, was zu Unsicherheiten in der Wirtschaft und zu einem Verpuffen der bereits eingesetzten öffentlichen Mittel führt.

Japan stellt eher eine Ausnahme dar. Dies vielleicht deshalb, weil für Japan die Ausgangslage völlig anders war. Ausgehend von einem tiefen wirtschaftlichen Stand nach dem Kriege konnten alle Eigenheiten einer extremen Wachstums- und Aufsteigergesellschaft genutzt werden. Die Interessenkonstellation ist weniger gegensätzlich und stärker auf ein nationales Bewusstsein abgestützt, ein nationaler Konsens kam eher zustande. Neben der Ausschaltung gewerkschaftlicher Opposition auf nationaler Ebene war die Art der Beratung der Industrieentwicklung zwischen Industrie, Banken und Administration eine der grossen Stärken Japans. Industriepolitische Prioritäten haben über eine längere Zeitperiode hinweg gegolten, die auch Regierungswechsel nicht wesentlich veränderten. Mit dazu beigetragen hat eine starke, unabhängige bürokratisch-administrative Elite z. B. im MITI.

Ein minimales Mass an Korporatismus scheint für eine stabile Wirtschaftsentwicklung funktional zu sein. Der liberale Korporatismus ist jedoch deshalb labil, weil die Balance zwischen zentraler Koordination des Organisationshandelns und Rückkoppelung an die Mitglieder, die partikulare Interessen vertreten, immer wieder neu hergestellt werden muss. Mangelnde Repräsentativität und Verpflichtungsfähigkeit der Spitzenverbände sind in Grossbritannien und den USA ein Problem und erschweren, respektive verhindern einen korporativen Politikansatz. Während in den USA über die Grösse einzelner Unternehmungen und ihre organisatorische Macht als Staaten im Staat diese Schwäche bisher umgangen werden konnte, ist Grossbritannien zu sehr fragmentiert und zersplittert. Die von Olson, Stigler u. a. postulierten Zusammenhänge sind in Grossbritannien wirksam: Die fragmen-

tierte organisatorische Struktur bewirkt, dass staatliche Regulierung vor allem dort geschieht, wo relativ gut organisierte pluralistische Interessenorganisationen den Staat veranlassen können, Einkommen von der Mehrheit weg und zur Interessengruppe hin umzulenken. Diese Verteilung der Mittel befindet sich im Regelfall im Konflikt mit gesamtwirtschaftlichen Interessen an Wachstum, Stabilität und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.[23]

Die vertikale Verklammerung ist in der BRD sowohl bei den Arbeitnehmern wie auch bei den Arbeitgebern besser. Sie beachten deshalb gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge stärker. Die japanische Industriepolitik kann es sich bis heute leisten, nur mit den sehr leistungsfähigen Organisationen von Industrie und Banken zu operieren. Die Gewerkschaften sind aus der nationalen Industriepolitik praktisch ausgeschlossen und auf der Ebene der Unternehmung integriert. Es ist auffallend, dass gerade diejenigen Länder – USA und Grossbritannien – deren institutionellen Strukturen eine zentralistisch-technokratische Politik stark erschweren zu Beginn der achtziger Jahre eine radikal liberale Doktrin verfolgen.

Staatliche Steuerungsversuche sind ganz wesentlich auf gut funktionierende regionale Förderungsstrukturen angewiesen. Dem vermittelnden Aktor zwischen staatlicher Politik und lokaler Praxis kommt für deren Umsetzung und Realisierung eine zentrale Bedeutung zu.[24] In der Industriepolitik in Grossbritannien z. B. fehlt jedoch eine Zwischenstufe zwischen der nationalen Ebene und einzelnen Unternehmungen. Wichtige institutionelle Innovationen sind bei der Verbesserung der Förderungsstrukturen vor Ort nötig. Die öffentliche Hand sollte über regionale und sektorale Planungsorgane verfügen, die für die am Wirtschaftsprozess beteiligten verhandlungs- und vertragsfähige Partner sein können.[25] Dazu gehört auch die Entwicklung leistungsfähiger Kooperationsformen zwischen Politik, staatlicher Bürokratie, Privatwirtschaft und Privaten.[26] Die künftige Entwicklung kann sich weder

23 Olson *a. a. O.*, S. 32 f., Stigler, G., The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics* 1971.

24 Ausführlicher dazu die Fallstudien über die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben in der BRD von Hull, Ch., Hjern, B., *Lokale Praxis der Förderung kleiner und mittlerer Industriebetriebe als Mittel der Beschäftigungspolitik,* Internationales Institut für Management und Verwaltung, November 1982.

25 Scharpf *a. a. O.*, S. 34.

26 Zur Diskussion verschiedener Kooperationsformen, vgl. Hotz, B., *Formen der gesellschaftlichen Problemverarbeitung in der Wirtschaftspolitik der Schweiz,* in: Ronge, V. (Hrsg.), Am Staat vorbei, Frankfurt a. M. 1980, S. 170 ff. Auch dazu bietet Japan gute Beispiele, wo halb-öffentliche, halb-staatliche Institutionen in den Bereichen Finanzierung, Forschung, Marketing, Exportförderung oder Informationsbeschaffung bestehen. In GB gibt es dazu unter der Bezeichnung Quangos diskutierte Institutionen z. B. im Bereiche der Forschung und Bildung, die National Development Corporation, die allerdings nicht sehr erfolgreich war. In der BRD ist auf kooperative Formen z. B. bei der Innovationsförderung oder der Forschungsförderung hinzuweisen.

auf den Staat noch auf die Wirtschaft alleine stützen. Bei einer prinzipiellen Betrachtung spricht vieles dafür, dass die Kombination von marktorientierter Wirtschaft, demokratischer Politikaushandlung und korrigierender und kompensierender staatlicher Intervention eine höhere gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt erreichen kann, als jedes alternative Modell bei dem eines dieser Elemente eliminiert wäre.

Durch die verstärkte *Internationalisierung der Wirtschaft* hat der Druck von aussen auf den nationalen Strukturwandel und damit auch auf alle industriepolitisch relevanten Aspekte der nationalen Politik zugenommen. Die nationalen Konzepte sind verstärkt herausgefordert, sich zu verändern und weiterzuentwickeln. Ob diese Lern- und Entwicklungsfähigkeit in genügendem Masse aufgebracht werden kann, hängt wiederum wesentlich von der vorhandenen institutionellen und interessenmässigen Konstellation ab.[27]

Aus dem vorne diskutierten wird geschlossen, dass die Industriepolitik in Grossbritannien wenig lern- und entwicklungsfähig, wenig reformfähig ist. Unter anderem wegen den pluralistisch fragmentierten Strukturen ist eine institutionelle regulierungsinduzierte Sklerose (Olson) eingetreten. Zahlreiche zersplitterte, kleine und eng begrenzte Interessengruppen sind genügend stark, den Strukturwandel wirksam zu behindern, unternehmerische Initiativen zu blockieren und die gesetzgeberische Reformfähigkeit deutlich zu reduzieren.

Die USA sind industriepolitisch wenig erfahren, haben bisher wenig Ideen dazu entwickelt und sind weitgehend konzeptlos. Sie haben für eine Industriepolitik kaum leistungsfähige institutionelle Strukturen und Mechanismen und bei den Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen ähnliche Probleme pluralistischer Systeme wie Grossbritannien. Es überrascht nicht, dass u. a. deshalb von Grossbritannien und den USA heute unter struktureller Bedrängnis neu eine starke Tendenz zu einem mindestens zeitweiligen Protektionismus ausgeht.

Die japanische Wirtschaft und Wirtschaftspolitik besitzt eine hohe Lern- und Anpassungsfähigkeit. Dort bestehen für unternehmerische Initiativen ein weiter, nicht durch Sozialpartnerabkommen reglementierter Bereich sowie niedrige Aushandlungs- und Anpassungs-, respektive Kompensationskosten.

Grossbritannien und die USA haben – wenn auch in unterschiedlicher Form – seit einigen Jahren eine neo-liberale Radikalkur für die Bearbeitung ihrer Strukturprobleme gewählt.[28] Für die BRD mit ihrem korporativen Muster und der sozialen Absicherung ergeben sich daraus zwei Szenarien:

27 In der ökonomischen Literatur zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird dieses Problem z. B. von Hesse unter dem Stichwort „Handelsanpassungspolitik" diskutiert: Hesse, H., *Zum Konzept einer Handelsanpassungspolitik,* in: Bombach, G. et al. (Hrsg.), Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik, Tübingen 1976.

28 Für eine Charakterisierung und Kritik der entsprechenden US-Politik, vgl. Hotz, B., Konservative Wirtschaftspolitik aus neokeynes'scher Sicht – Zur Debatte über Reaganomics, *Wirtschaft und Gesellschaft,* Heft 3, 1982, S. 579–606.

Führt die neo-liberale Rosskur zum Abbau der Nachteile pluralistischer Ansätze, so resultiert daraus, zusammen mit dem bisher erfolgreichen japanischen Modell ein verstärkter Druck auf das „Modell Deutschland". Im Strukturwandel wird es zu langsam und zu teuer. Das korporative Muster könnte mit der Zeit nicht mehr so sehr ein Vorteil, sondern eher ein Hemmnis sein. Die Unternehmer unterliegen zunehmend der Versuchung, dieses Muster bereichsweise abzubauen oder – wie Streeck sich in Anlehnung an Schmitter ausdrückt – einer „neo-liberalen Versuchung".[29] Auf der andern Seite kann es sehr wohl sein, dass die Mängel der pluralistischen Systeme nicht behoben werden können und die radikale Politik alte Konflikte eher verschärft. Dann stellt sich das korporative Lösungsmuster trotz zusätzlicher Kosten als immer noch vorteilhaft heraus.

Die verschärfte internationale Konkurrenz und damit der Wettbewerb der Institutionen wirken sich insbesondere auch auf die *Möglichkeiten der sozialen Absicherung* aus. Es besteht ein Konflikt zwischen der Dynamik der Ökonomie, der Produktivität und Logik des Marktes einerseits und dem Wohlfahrtsstaat, der Sicherheit des Arbeitnehmers anderseits. Die Logik des Wohlfahrtsstaates stützt sich auf soziale Solidarität und Verantwortlichkeit, auf Verteilungsgerechtigkeit und gibt Garantien ausserhalb des Marktes. Die Einkommenssicherheit des einen ist jedoch eine Beschneidung von Innovationsmöglichkeiten eines andern. Der Strukturwandel wirft immer wieder die Frage auf, welche Logik wie stark gelten soll. Im internationalen Wettbewerb der Industriestrategien gesehen stellt sich die Frage, inwiefern die Art der Politik und des Strukturwandels in einem Land das nationale System der Wohlfahrt, der sozialen Absicherung in einem andern bedrängt. Gefährdet z. B. die japanische Strategie, die den Markt über soziale Wohlfahrt und Absicherung stellt, respektive diese ganz anders organisiert, wegen Kosten- und Effizienzvorteilen die bundesdeutschen Einrichtungen?

Eine sozial gesicherte Arbeiterschaft ist produktiver als eine, die den Marktwillkürlichkeiten frei ausgesetzt ist. Eine soziale Absicherung des Strukturwandels fördert und unterstützt ihn auch und damit auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Mit neuen Ideen, überlegenem know-how und besserer Qualität soll eine Marktposition behauptet werden, die die Finanzierung einer sozialen Wohlfahrt erlaubt. Für das japanische Muster stellt sich die Frage, ob es weiterhin so gut funktionieren wird, wenn auch in Japan das Wachstum längerfristig abflacht und keine Problemlösung über Expansion mehr möglich ist, wenn Umweltprobleme offensichtlicher werden, Fragen nach den sozialen Kosten der Industrieentwicklung vermehrt gestellt werden und die Wirtschaft sich mehr vom Staat zu lösen versucht. Möglich ist auch, dass sich früher oder später zum korporativen Komplex Staat/Wirtschaft kontroverse Interessen vermehrt ausdrücken, wie das ansatzweise mit den Klein- und Mittelunternehmungen bereits geschehen ist, oder

29 Streeck *a. a. O.*, S. 14.

dass sich die Gewerkschaften wieder aggressiver zu verhalten beginnen. Beurteilt aufgrund der vorhandenen institutionellen Strukturen, sind Verteilungsprobleme bei Stagnation in Japan schwieriger zu lösen als z. B. in der BRD.

Der Strukturwandel wird wahrscheinlich zu einer grösseren Reorganisation nationaler institutioneller Systeme der Wirtschaftspolitik führen. Für die Regierbarkeit in den achtziger Jahren spielt die institutionelle Lern- und Innovationsfähigkeit eine zentrale Rolle. Dabei können die Antworten nicht einfach „mehr Staat" oder „weniger Staat" sein. Ebensowenig können sie sich auf eine trendmässig wachsende Wirtschaft abstützen, wie das in der Nachkriegsperiode bis 1974 der Fall war. Es gilt, kreativ, neue organisatorische Formen zu finden und auszuprobieren, wo korporative Elemente wahrscheinlich eine grosse Rolle spielen werden.