

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Otto Graf Lambsdorff  
Die Bewältigung  
des Strukturwandels  
in der Marktwirtschaft

Friedrich-Wilhelm Dörge  
Wirtschaftlicher Wandel  
und Strukturpolitik  
Ein Curriculum-Baustein  
zur Wirtschaftslehre

Elke Thiel  
Zur Rolle Japans in der  
wirtschaftlichen Zusammenarbeit  
der westlichen Industrieländer

ISSN 0479-611 X

B 47/78

25. November 1978

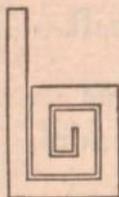
Otto Graf Lambsdorff, Dr. jur., geb. 1926 in Aachen; Rechtsanwalt, Bundesminister für Wirtschaft; seit 1968 Landesschatzmeister der FDP von Nordrhein-Westfalen; 1971 Mitglied der Programmkommission zur Vorbereitung der Freiburger Thesen; 1972 Mitglied des Bundesvorstandes; stellvertretender Vorsitzender der Wolfgang-Doering-Stiftung, Düsseldorf; Vorsitzender des Kuratoriums der Friedrich-Naumann-Stiftung, Bonn; stellvertretender Kurator des Johanniter-Krankenhauses in Rheinhausen; Mitglied des Bundestages seit 1972.

Friedrich-Wilhelm Dörge, Dipl.-Volkswirt, geb. 1921 in Haldensleben; Studium der Volkswirtschaft an der Universität Hamburg; Leiter einer Forschungsgruppe für Wirtschaftspädagogik und politische Bildung an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg (bis 1971); Professor für Wirtschaftswissenschaft und Didaktik der Wirtschaftslehre an der Pädagogischen Hochschule Westfalen-Lippe, Abteilung Bielefeld, sowie an der Universität Bielefeld; Mitglied des Verbraucherbeirats beim Bundesminister für Wirtschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Wirtschafts- und Sozialpolitik — Modellanalysen politischer Probleme (Hrsg. zusammen mit H.-D. Ortlieb), Opladen 1969<sup>4</sup>; Wirtschaftsordnung und Strukturpolitik — Lehrbuch zur Wirtschaftspolitik (Hrsg. zusammen mit H.-D. Ortlieb), Opladen 1970<sup>2</sup>; Qualität des Lebens — Ziele und Konflikte sozialer Reformpolitik didaktisch aufbereitet, Opladen 1973; Fallstudien zur Verbraucherbildung (Hrsg. zusammen mit H. Steffens), Ravensburg 1974—77; Wirtschaft im Wandel — Struktur, Prozeß, Politik, Frankfurt/Berlin/München 1978; Curriculum-Bausteine zur Wirtschaftslehre, in: Gegenwartskunde — Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung, Heft 1—4, 1978.

Elke Thiel, Dr. rer. pol.; seit 1966 wissenschaftliche Referentin im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München.

Veröffentlichungen: Verschiedene Beiträge zu Fragen der europäisch-amerikanischen Beziehungen, der westeuropäischen Integration und der internationalen Währungspolitik, darunter: Dollarkrise und Bündnispolitik, Europa-Archiv, 11/1973; Chancen und Risiken einer EG-Währungspolitik, Europa-Archiv, 24/1974; Reform des internationalen Währungssystems, Außenpolitik, 2/1977; Die Europäische Gemeinschaft zwischen Krise und Bewährung, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1977<sup>2</sup>; Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 6, Baden-Baden 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft

## I. Einleitung

Strukturpolitik und strukturpolitische Fragestellungen haben nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in allen industrialisierten Ländern der westlichen Welt in den vergangenen Jahren — vor allem seit der Ölpreiskrise des Jahres 1973 — neue Bedeutung und größere Dimensionen gewonnen. Strukturwandel und strukturpolitische Antwortversuche darauf sind zu Begriffen geworden, die nicht nur von denen immer wieder benutzt werden, die glauben, daß mit marktwirtschaftlicher Ordnungs- und Konjunkturpolitik den weltweit auftretenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht mehr begegnet werden kann. Lediglich sehr konservative Geister sehen immer noch einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen marktwirtschaftlichen Grundprinzipien und strukturpolitischen Aktivitäten des Staates und der öffentlichen Hand.

Im Ernst wird heute niemand mehr bestreiten können, daß Strukturpolitik ein entscheidender und unverzichtbarer Bestandteil der Wirtschaftspolitik aller Industrieländer geworden ist und so gehandhabt werden kann (ich meine: so gehandhabt werden *muß*), daß sie in das Ordnungssystem einer sozialen Marktwirtschaft ohne Bruch eingepaßt werden kann. Die Bundesregierung hat jedenfalls keinen Zweifel daran gelassen, daß sie eine solche Kombination für notwendig und auch für praktikierbar hält. Ihre Strukturpolitik beweist diese Vereinbarkeit. Freilich bedarf es dazu einer klaren Grundeinstellung: Strukturwandel, auch schmerzhafter Strukturwandel, ist notwendig und wünschenswert. Er bietet bei allen damit verbundenen Härten überwiegend gesamtwirtschaftliche Vorteile und Chancen und ist jedenfalls dann, wenn abrupte Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausbleiben, der beste und auf Dauer allein gangbare Weg in einer freien und weltoffenen Wirtschaft, um den Wohlstand der Bürger zu erhalten und zu mehren.

Tatsächlich zeigt die gesamte Nachkriegsentwicklung, daß gerade unser Land einen ganz wesentlichen Anteil seines Wohlstandes einem ständigen erfolgreichen Strukturwan-

del verdankt. Die Unternehmen haben sich schnell an neue Entwicklungen angepaßt, und die Arbeitnehmer haben genügend Mobilität gezeigt, um diese gesamtwirtschaftlich erforderliche Anpassung mitzuvollziehen. Das ist nicht in allen Ländern so gewesen. Es gibt durchaus Beispiele, in denen durch staatliche Konservierungspolitik Wirtschafts- und Produktionsstrukturen lange Zeit künstlich am Leben gehalten wurden und werden. Auf den

### INHALT

- I. Einleitung
- II. Gründe des strukturellen Wandels
- III. Für offene Märkte sorgen
- IV. Der Staat fördert den Strukturwandel
- V. Mittelstandspolitik als Strukturpolitik
- VI. Aktive Wettbewerbspolitik
- VII. Ist Strukturwandel voraussehbar?  
Das Prognoseproblem
- VIII. Regionale Strukturpolitik:  
Mehr Arbeitsplätze
- IX. Fazit

Wohlstand dieser Länder, ihre Wachstumsraten und ihre Stellung im Welthandel hat dies eher negativ gewirkt. Wir in der Bundesrepublik Deutschland haben jedenfalls alle miteinander — Staat, Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitnehmer — stets den Mut gehabt, uns den Herausforderungen der Weltwirtschaft und des internen Strukturwandels zu stellen. Das hat sich ausgezahlt. Auf diese Weise gelang es nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur, unsere Wirtschaft sehr schnell von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft umzustellen. Zugleich war es auch möglich, in wenigen Jahren Millionen von Flüchtlingen in die westliche Wirtschaft einzugliedern und die Bundesrepublik in derselben Zeit voll in die Weltwirtschaft zu integrieren. Ohne den bewußten Willen zu einer permanenten, aktiven Strukturveränderung stünden wir heute anders, stünden wir schlechter da.

Weil das so war und weil das reibungslos funktionierte, ist auch das Interesse der Öffentlichkeit an der Strukturpolitik vergleichs-

weise gering gewesen. Der Strukturwandel in den fünfziger und sechziger Jahren konnte ohne große Schwierigkeiten für Beschäftigung und Produktion vollzogen werden, weil die wirtschaftlichen Wachstumsraten jahrelang infolge des hohen Nachholbedarfs außergewöhnlich groß waren. Inzwischen hat sich das geändert. Eine seit 1975 im Jahresdurchschnitt bei etwa vier Prozent liegende Arbeitslosen-

quote in der Bundesrepublik zeigt die seit der weltweiten Wirtschaftskrise von 1973/74 eingetretenen Veränderungen an. Und daher ist es kein Wunder, daß sich auch die strukturpolitische Diskussion so kräftig belebt hat. Manche sehen Strukturpolitik seitdem als Wunderwaffe der Zukunft an. Sie ist es nicht. Aber man kann diese Politik vernünftiger „gebrauchen“.

## II. Gründe des strukturellen Wandels

Ich nenne einige von vielen Gründen, die zu der Verschärfung der strukturpolitischen Fragestellungen geführt haben: Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in vielen Ländern der Welt rapide geändert. Das alte Wechselkursgefüge zwischen den nationalen Währungen hat sich tiefgreifend verschoben. Der Kursanstieg der Deutschen Mark an den internationalen Devisenbörsen hat über den dadurch ausgelösten Konkurrenzdruck des Auslands strukturelle Probleme verschärft. Nachdem die Mark jahrzehntelang international unterbewertet war, hatten sich hinter diesem Schutz wirtschaftliche Strukturen entwickelt, die nun teilweise aufgegeben werden mußten. Ein Beispiel: Es war für einen großen Automobilproduzenten nicht mehr möglich, gewinnbringend nach den USA zu exportieren; aber es lohnte sich sehr wohl, in den Vereinigten Staaten eine Produktionsstätte für den US-Markt zu eröffnen.

Die Rohstoff- und Energiepreise sind seit der Energiekrise des Jahres 1973 teilweise explosionsartig mit für einige Länder nur schwer überwindbaren Zahlungsbilanzfolgen gestiegen. Die Entwicklungsländer haben ihre Exportmöglichkeiten kräftig verbessert und manche traditionellen einheimischen Produktionen im Wettbewerb verdrängt.

In der Bundesrepublik Deutschland wie in den anderen Industrieländern haben die Lohnkosten eine ungewöhnliche Steigerung erfahren (in den Vereinigten Staaten von Amerika spricht man inzwischen von der Mindestlohnarbeitslosigkeit).

Ferner hat sich der technische Fortschritt — zum Beispiel im Maschinenbau, aber nicht nur dort — rapide beschleunigt. Auch die Nachfragestruktur hat sich gewandelt. Es gibt zumindest in gewissen Bereichen der Konsumgüternachfrage unverkennbare Sättigungserscheinungen. Alte Kapazitätsstrukturen stimmen daher mit der Nachfrage und den Anforderungen der Märkte nicht mehr überein.

Das und andere Entwicklungen haben dazu geführt, daß Teile der Wirtschaft vor weitreichenden Anpassungsnotwendigkeiten stehen: Das ist auch ein Grund für die höheren Arbeitslosenzahlen in allen Industriestaaten (es gibt sie, nebenbei bemerkt, auch in den kommunistisch regierten Ländern; nur werden sie dort nicht offiziell statistisch erfaßt).

In dieser Situation kommt es darauf an, die gesamtwirtschaftlichen Vorteile und Chancen dieses Strukturwandels zu nutzen. Das Gebot der Stunde heißt, Produktion und Verteilung zu modernisieren und damit die einzel- und gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern. Solche Struktur Anpassungen sind auch ein wesentliches Element auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Nur mit einer modernen Wirtschaftsstruktur in allen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft wird es möglich sein, eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zu betreiben. Strukturpolitik ist also nicht nur eine nationale Aufgabe; sie reicht weit über die Grenzen eines Landes hinaus.

Aber auch dann gilt nach unserer Meinung: Die Bewältigung des Strukturwandels, die richtige Einstellung auf neue weltwirtschaftliche und nationale Daten ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst. Ohne ihre Initiative, Risikobereitschaft und Beweglichkeit kann der Strukturwandel in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht gelingen. Natürlich müssen und können Regierungen und andere öffentliche Stellen die geeigneten Rahmenbedingungen schaffen, um die vom Markt ausgehenden Anpassungs- und Neuerungsprozesse zu unterstützen. Sie müssen versuchen, bruchartige Entwicklungen zu vermeiden, zumindest abzufedern. Aber jede staatliche Förderung dieser Art bleibt in unserer Ordnung wirkungslos, wenn die Hauptanstrengungen nicht von den Unternehmen selbst getragen werden. Auch partielle Kapazitätsvernichtungen sind, gesamtwirtschaftlich gesehen, keineswegs immer ein Nachteil. Sie können

aus dieser Sicht notwendig, ja sogar erwünscht sein, um neue und andere Kapazitäten auf einem höheren technischen Standard zu errichten, um bessere Waren herzustellen und so den Lebensstandard der Menschen zu erhöhen.

Dabei ist es unbestreitbar, daß verhaltenes wirtschaftliches Wachstum die notwendige strukturelle Anpassung erschwert. Ein befriedigendes Wirtschaftswachstum macht den Strukturwandel gleitender und lautloser; viele Schwierigkeiten, die mit diesem Wandel verbunden sind, entstehen bei ausreichendem Wachstum gar nicht erst oder werden doch substantiell gemindert. Denn Arbeitsplätze, die im Strukturwandel verlorengehen, werden bei angemessenem Wirtschaftswachstum in anderen Branchen der Volkswirtschaft neu und zusätzlich angeboten. Daher hat die Bundesregierung mit ihren 1977 und 1978 beschlossenen mittelfristigen Programmen zur Wachstumsförderung und Nachfragebelebung auch die strukturpolitischen Notwendigkeiten bedacht. Es bleibt unser Ziel, ein mittelfristiges Wirtschaftswachstum zu erreichen, das über der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrate je Erwerbstätigen liegt. Dafür ist eine

Wichtigste Triebfeder zur Anpassung überholter Strukturen ist der Wettbewerb auf dem Markt. Ohne diesen Wettbewerb würde der Zwang zum technischen Fortschritt verringert und damit die Konkurrenzfähigkeit einer gesamten Volkswirtschaft gefährdet. Die Aufgabe des Staates ist es, die Märkte offenzuhalten und sie nach Möglichkeit noch weiter zu öffnen. Das gilt für das einzelne Land, das gilt für die Europäische Gemeinschaft und das gilt auch weltweit. Öffnung der Märkte bedeutet zunächst, daß der Wettbewerb nicht durch Fusionen, Kartelle und Marktabsprachen beschränkt werden darf. Er muß vielmehr durch das Hinzukommen neuer Unternehmen verstärkt werden. Diesem Ziel offener Märkte dient in der Bundesrepublik Deutschland das Kartellgesetz mit seinen Novellen (davon wird später noch die Rede sein). Die Zielrichtung dieses Gesetzes ist darauf gerichtet, den Wettbewerb — keineswegs immer zur Freude der betroffenen Unternehmen — zu aktivieren und zu verbessern. Denn nur so wird die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft auf Dauer erhalten.

Offene Märkte und mehr Wettbewerb sind freilich nicht nur eine nationale Angelegenheit. In Europa, in der Europäischen Gemein-

ausreichende Investitionsgüternachfrage der wichtigste Bestimmungsfaktor. Und um dies zu erreichen, ist es notwendig, ausreichende Absatz- und Ertragserwartungen zu sichern, das eindeutig größer gewordene Investitionsrisiko zu verringern und stärkere Impulse für die technische Erneuerung der Betriebe zu geben.

Die Unternehmen haben den Strukturwandel in der Marktwirtschaft auch dann zu leisten, wenn dessen Bewältigung nur in einem schmerzlichen und vorübergehend verlustreichen Anpassungsprozeß möglich ist. Diese Notwendigkeit, die in der Logik unserer Wirtschaftsordnung begründet ist, wird aber offensichtlich von manchen Unternehmen und Verbänden gerne übersehen. Deshalb möchte ich mit aller Deutlichkeit auch hier klarstellen: Marktwirtschaft ist keine Wirtschaftsordnung nur für Schönwetterzeiten. Wer Gewinne verteidigt und als legitim ansieht, beim Auftreten von Verlusten jedoch Importbeschränkungen, Kartelle oder erhebliche öffentliche Subventionen fordert, der demoliert diese Ordnung gründlicher und nachhaltiger als alle jene Kritiker, die aus ganz anderen Gründen gegen die Marktwirtschaft eingestellt sind.

### III. Für offene Märkte sorgen

schaft, gibt es die zentrale Aufgabe, den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedsländern zu sichern und die noch bestehenden Handelschranken abzubauen. Das muß geschehen durch die Angleichung immer noch vorhandener unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften und den Abbau gesellschaftsrechtlicher Hindernisse für die Zusammenarbeit der Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft. Im internationalen Bereich über Europa hinaus wird es schwieriger, aber unumgänglich sein, den Liberalisierungsgrad des Welthandels zu erhalten und auszubauen. Gerade für die Bundesrepublik Deutschland ist die Abwehr eines weltweit wachsenden Protektionismus ein existentielles wirtschaft- und strukturpolitisches Problem, denn wir sind — wie kein anderes Land — vom Außenhandel abhängig. 27 Prozent des deutschen Bruttosozialproduktes werden exportiert; in Japan sind es nur 16, in den Vereinigten Staaten von Amerika nicht mehr als acht Prozent. Wir müssen uns daher auch in unseren strukturpolitischen Anstrengungen dieser Außenhandelsverflechtung stets bewußt sein.

Abbau des Protektionismus ist für uns nur über die Politik der Europäischen Gemeinschaft möglich, deren Außenhandelsaktivitäten

wir auch dann mitzuverantworten haben wenn wir von anderen Mitgliedsländern in unseren Bestrebungen zuweilen allein gelassen werden. Denn tatsächlich hat es den Anschein, als würden die Gefahren eines wachsenden Protektionismus noch nicht in allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft gleich gesehen. Immer wieder ist die Rede von einer weltoffenen Gemeinschaft, aber das darf sich nicht auf Sonntagsreden der Politiker beschränken. Wir müssen uns rechtzeitig gegen jeden Neoprotektionismus zur Wehr setzen, weil er auf die Dauer die Existenzgrundlage unserer Wirtschaft, der europäischen Wirtschaft, der Weltwirtschaft zerstört.

Das gilt sicher besonders für die Bundesrepublik Deutschland: Aufgrund der in Jahrzehnten gewachsenen hohen Exportabhängigkeit unseres Landes würde uns ein zunehmender Protektionismus stärker treffen als andere Staaten. Aber verlieren würden nicht nur wir, sondern alle am Welthandel beteiligten Länder. Wenn wir beispielsweise schleppende Auslandsnachfrage bedauern, dann muß auch gefragt werden, ob diese Entwicklung nicht auch durch eigene Selbstbeschränkungsabkommen und andere den Welthandel behindernde Maßnahmen begünstigt wird. Die Entwicklungsländer werden eben nicht genügend Devisen zum Kauf europäischer Waren haben, wenn Europa seine eigenen Märkte für Produkte dieser Länder abschottet. Man kann nicht immer mehr Industrieanlagen in Entwicklungsländer exportieren und dann erstaunt sein, wenn die damit produzierten Güter auch auf unseren Märkten erscheinen. Wir müssen diese Güter hereinlassen, weil wir nur so die Chance haben, auf die Dauer den Export zu ermöglichen, der unserer Wirtschaftsstruktur entspricht. Und wir können von wirtschaftlich schwächeren Ländern nicht mehr handelspolitische Liberalität erwarten, als wir selbst bereit sind zu praktizieren.

Um diesen deutschen Standpunkt zur Strukturpolitik zu erläutern und zu bekräftigen, habe ich im Mai 1978 im Europäischen Ministerrat ein Memorandum zur Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft vorgelegt. Darin wird eindringlich vor dirigistischen und pro-

tektionistischen Tendenzen gewarnt. Ich habe dargelegt, daß es nach Auffassung der Bundesregierung falsch wäre, auf die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen defensiv mit strukturkonservierenden Maßnahmen zu reagieren. Dies gilt um so mehr, weil nach aller Erfahrung Wirtschaftszweige, für die einmal strukturhaltende Maßnahmen getroffen worden sind, nur ganz selten wieder in den normalen Wettbewerb entlassen werden. In der Tat hat sich gezeigt, daß alle derartigen Maßnahmen, die protektionistische Abschottung ganzer Branchen, mit großen Verlusten an Produktivität und Wachstum verbunden sind. Unproduktive Anlagen werden so künstlich am Leben gehalten, während Investitionen in anderen produktiveren Bereichen unterbleiben. So hemmt man den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. So wird auf Dauer die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes oder einer Wirtschaftsgemeinschaft beeinträchtigt. Daher sind alle solche Maßnahmen nicht geeignet, durch den Strukturwandel gefährdete Arbeitsplätze dauerhaft zu sichern.

Außenwirtschaftlicher Protektionismus verstärkt zudem den in der Welt weit verbreiteten Wachstumspessimismus; die Aussicht auf schrumpfenden Welthandel ist alles andere als investitionsfördernd. Dieser Protektionismus verringert schließlich nicht, sondern verstärkt das Gefälle zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. Er ist kein Beitrag zu mehr Wohlstand, sondern zu weniger Wohlstand gerade bei den Ärmsten der Welt. Entwicklungshilfe ohne wachsenden Welthandel bringt den armen Ländern überhaupt keinen dauernden Nutzen.

Die Bundesregierung wird also nicht ihr Heil in dirigistischen und protektionistischen Konzepten der Strukturpolitik suchen. Ihre Politik ist vielmehr darauf angelegt, den marktwirtschaftlichen Spielraum für die Fortentwicklung der Strukturpolitik zu nutzen. Das ist mühsamer, oft auch unpopulärer als Staatssubventionen oder das Aufbauen von Handelsbarrieren. Aber es ist auf die Dauer der einzig erfolgversprechende Weg.

#### IV. Der Staat fördert den Strukturwandel

Wenn wir in unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung von den Unternehmen und Arbeitnehmern erwarten, daß sie Strukturprobleme in eigener Verantwortung und auch auf eigenes Risiko lösen, so bedeutet das nicht, daß sie dabei allein gelassen werden. Der

Staat erleichtert und flankiert in unserem Wirtschaftssystem den Anpassungsprozeß, sichert ihn ab. Schon in dem Strukturbericht 1969 der Bundesregierung heißt es dazu: „Der Staat fördert den Strukturwandel, indem er vor allem für einen funktionsfähigen Wett-

bewerb sorgt. Er muß darüber hinaus den Strukturwandel aber auch auf jede andere angemessene Weise begünstigen."

Nach demselben Strukturbericht, zu dem sich die Bundesregierung auch heute bekennt, soll dies „in erster Linie dadurch geschehen, daß der Staat die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsablauf transparent macht, Anpassungshemmnisse abbaut und das wirtschaftlich relevante Recht zweckmäßig gestaltet, damit wachstumsträchtige Strukturveränderungen erleichtert werden. Er muß günstige Voraussetzungen dafür schaffen, daß durch Forschung und Entwicklung neue Kenntnisse entstehen und in neuen Produkten und Verfahren nutzbringend eingesetzt werden. Ferner muß er die berufliche Bildung ausbauen und insgesamt die berufliche und geistige Mobilität der Erwerbstätigen erhöhen. Je besser und je früher diese strukturpolitischen Aufgaben mit allgemein wirkenden Mitteln erfüllt werden, um so geringer ist die Gefahr, daß es zu krisenhaften Anpassungsschwierigkeiten kommt."

Strukturpolitik des Staates äußert sich also in seiner Wettbewerbspolitik, in der Mittelstandspolitik, in der Haushalts- und Steuerpolitik, in seinen industriepolitischen Vorhaben, in der Forschungs-, Arbeitsmarkt- und in der Regionalpolitik. Alle diese Politikbereiche, die nicht voneinander zu trennen sind, haben in den vergangenen Jahren eine zunehmende Bedeutung gewonnen. Dabei ist es wichtig, daß nach Möglichkeit die im Strukturbericht 1969 bereits zitierten „allgemein wirkenden Mittel“ anwendbar werden und daß gezielte Hilfen, die mehr oder weniger einen direkten staatlichen Eingriff bedeuten, so sparsam wie möglich eingesetzt werden. — Aber es gibt sie selbstverständlich; ich erinnere etwa an die Energiepolitik der Bundesregierung, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, die einheimische Kohleförderung zu unterstützen. Ferner an die Hilfen für Schiffbau, an Bürgschaften für die Saar-Stahlindustrie, an die massive Unterstützung der deutschen Flugzeugproduktion. Dennoch müssen solche direkten Förderungsmaßnahmen die Ausnahmen bleiben, wenn unsere Wirtschaftsordnung funktionsfähig erhalten werden soll.

Im Strukturbericht 1969 wird dazu folgendes ausgeführt: „Nur in besonderen Fällen werden ... spezielle und eng gezielte Hilfen zur Verbesserung der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur wie auch der Struktur

der Unternehmensgrößen eingesetzt werden müssen. Die Aufgaben in diesen Bereichen sind eng miteinander verbunden; sie müssen gleichzeitig und gleichlaufend verfolgt werden.“ Und es heißt weiter:

„— Spezielle staatliche Hilfen und andere Eingriffe kommen nur dann in Betracht, wenn sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einzelne Sektoren besonders rasch und einschneidend ändern und ein sich selbst überlassener Prozeß zu unerwünschten volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Konsequenzen führen würde;

— staatliche Hilfen können nur Hilfe zur Selbsthilfe sein und nur dann gewährt werden, wenn die Wettbewerbsfähigkeit dadurch nachhaltig gestärkt werden kann;

— die Hilfen müssen zeitlich befestigt und degressiv gestaltet sein, sie dürfen die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs nicht beeinträchtigen.“

Solche direkten Hilfen können nur dann gewährt werden — und haben dann allerdings auch ihren Sinn —, wenn durch direkte staatliche Hilfe plötzliche Entwicklungen mit unvermeidbaren sozialen Härten vermieden werden. Ich weiß, daß das Prinzip der zeitlichen Begrenzung in der Praxis keineswegs immer erfüllt wird. Ich bedaure das, denn für Dauersubventionen ist in einer marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaft grundsätzlich kein Platz. Wer Subventionen auf Dauer verlangt, trägt jedenfalls nicht zur Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung bei; er stellt sie in Frage.

Der Staat legt in der Strukturpolitik die Hände also nicht in den Schoß. Im Jahreswirtschaftsbericht 1978 hat die Bundesregierung dazu folgendes gesagt: Die strukturpolitischen Bemühungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen „müssen vor allem dazu beitragen,

a) durch einen zukunftsorientierten und umweltgerechten Ausbau der Infrastruktur die Voraussetzungen für mehr arbeitsplatzschaffende Investitionen zu verbessern,

b) in der Wirtschaft die Entwicklung und Anwendung marktorientierter Neuerungen zu erleichtern,

c) die Mobilität von Arbeit und Kapital zu verbessern und — soweit notwendig und gesamtwirtschaftlich vertretbar — Anpassungsprozesse durch flankierende Maßnahmen zu unterstützen.“

## V. Mittelstandspolitik als Strukturpolitik

Kleine und mittlere Unternehmen in Handel, Handwerk, Industrie und im Dienstleistungsgewerbe bilden das Rückgrat der deutschen Volkswirtschaft. Sie werden gegenüber den großen Industriegiganten, deren Namen jeder kennt, oft übersehen. Aber rund 1,8 Millionen kleine und mittlere Unternehmen bestimmen mehr als die weltweit bekannten Großunternehmen das wirtschaftliche Leben in der Bundesrepublik. Die Bundesregierung hat immer darauf hingewiesen, daß diese breite Schicht selbständiger und unabhängiger mittelständischer Unternehmen eine unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende freiheitliche Wirtschaftsordnung ist. Um die Existenz- und Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe zu sichern, um ihre Leistungskraft zu erhöhen und ihre Anpassung an den ständigen wirtschaftlichen Strukturwandel zu erleichtern, größenbedingte Nachteile gegenüber ihren mächtigeren Konkurrenten möglichst auszugleichen, betreiben wir Mittelstandspolitik. Für den Wettbewerb ist eine gesunde mittelständische Wirtschaft, die etwa zwei Drittel des Bruttosozialproduktes produziert, unabdingbar. Und die Entwicklung der jüngsten Zeit zeigt auch, daß es keinen Grund gibt, diesen Firmen eine pessimistische Prognose zu stellen.

Sicher hat es gerade in diesem Bereich viele Betriebsschließungen gegeben, aber es fehlt auch nicht an steigenden Neuzugängen. Die große Mehrzahl der Klein- und Mittelbetriebe hat den Strukturwandel gemeistert und behauptet sich gut im Konkurrenzkampf mit Großunternehmen.

Die Bedeutung dieser mittleren und kleinen Unternehmen geht über den Bereich der Wirtschaftspolitik hinaus. Von ihrer Existenz hängt die Verwirklichung vieler individueller Konsumwünsche ebenso ab wie die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Ohne die mittelständische Wirtschaft wäre die freie Arbeitsplatzwahl in der Bundesrepublik entscheidend eingeengt.

Die Bundesregierung sieht also in einem gesunden Mittelstand zugleich eine wesentliche Voraussetzung für die Existenz einer freien und demokratischen Gesellschaft: Die Chance, sich selbständig zu machen, und die Möglichkeit, eigene Leistung in einer überschaubaren Betriebsgröße zu verwirklichen, müssen offengehalten werden, wenn unsere Wirtschaftsordnung und auch unsere gesellschaftspolitische Ordnung aufrechterhalten werden soll.

Zur Wirtschaftspolitik gehört demnach unabdingbar eine Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen. Sie geht von der Notwendigkeit eines aktiven Leistungswettbewerbs aus. Diese Mittelstandspolitik will Wettbewerbshindernisse und Wettbewerbsverzerrungen abbauen und soziale Härten des Strukturwandels für den Mittelstand mildern. Die Mittelstandspolitik muß zugleich dafür Sorge tragen, daß die Märkte für Nachwuchskräfte und ‚Newcomer‘ offenbleiben.

Die Mittelstandspolitik verfügt zur Durchsetzung ihrer Ziele über ein breitgefächertes strukturpolitisches Instrumentarium. In der Steuer-, Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung werden die besonderen Erfordernisse der mittelständischen Wirtschaft berücksichtigt. Ich nenne als Beispiele Freibetragsregelungen (etwa 50 Prozent aller Personenumunternehmen zahlen keine Gewerbebeertragsteuer). Für die Umsatz-, Einkommen- und Erbschaftsteuer sind Freigrenzen eingeführt, die gerade den kleineren Unternehmen zugute kommen. Durch besondere Auflagen wird dafür gesorgt, daß dieser Unternehmenskreis an öffentlichen Aufträgen beteiligt wird. Bestimmte Gebote und Verbote verbessern für diese Betriebe ihre Stellung im Wettbewerb. Und erhebliche Beträge werden als Zuschüsse und Darlehen zur Leistungssteigerung der mittelständischen Wirtschaft aus dem Bundeshaushalt gegeben. Dazu gehören unter anderem die Förderung der Unternehmensberatung, die Schulung von Führungskräften, die Förderung der Zusammenarbeit mittelständischer Firmen und die finanzielle Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.

Besondere Bedeutung kommt verbesserten Finanzierungsmöglichkeiten zu. Aus dem ERP-Sondervermögen werden der mittelständischen Wirtschaft langfristige Investitionsdarlehen zu verbilligten Zinsen und günstigeren Tilgungsbedingungen zur Verfügung gestellt. Die dafür aufgewandten öffentlichen Mittel sind von Jahr zu Jahr gestiegen. Diese Politik wird fortgesetzt.

Um dem unternehmerischen Nachwuchs den Start in die Selbständigkeit zu erleichtern, sind Existenzgründungs-Programme aufgelegt worden, die großen Anklang gefunden haben und ständig aufgestockt werden müssen. Wir sehen hierin eine besonders wesentliche Aufgabe des Staates: Nur wenn sich weiterhin genügend junge Menschen bereit finden, den Sprung in die Selbständigkeit zu wagen, wird

die soziale Marktwirtschaft ihre politische Ausstrahlungskraft und ihre wirtschaftliche Effizienz behalten. Nur so wird die Unterneh-

mensgrößenstruktur unserer Volkswirtschaft auch in der Zukunft durchlässig und aufgefächert bleiben.

## VI. Aktive Wettbewerbspolitik

Zu den wichtigsten Bedingungen für eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur gehört ein funktionierender Wettbewerb: Selbständige und voneinander unabhängige Unternehmen bemühen sich darum, ihre Mitbewerber durch bessere Leistung zu übertreffen und damit möglichst viel Verbrauchernachfrage für sich zu gewinnen. Der Wettbewerb ist die Triebfeder unserer Wirtschaftsordnung. Aber dieser Wettbewerb ist ständig bedroht, denn fast in jedem Unternehmen besteht die Tendenz, den Wettbewerb einzuschränken, sich dem Wettbewerb zu entziehen, wenn man erst einmal eine gewisse Marktstellung erreicht hat. Denn Wettbewerb bedeutet nicht nur Chance, sondern auch unternehmerisches Risiko.

Die Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es, die Durchsetzung des Wettbewerbs zu sichern und damit die Struktur einer Volkswirtschaft durchlässig zu machen, leistungsfähig zu halten und auf diese Weise der Vermachtung von Märkten entgegenzuwirken. Es ist die Aufgabe des Staates, für Wettbewerb zu sorgen, Wettbewerb notfalls gegen den Widerstand der Unternehmen zu veranstalten. Diesem Ziel dienen vor allem die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957, das — mehrfach novelliert — zumeist kurz als das „Kartellgesetz“ bezeichnet wird. Kartelle, also Marktabsprachen und Fusionen, also die Verringerung der anbietenden Unternehmen, müssen verhindert, zumindest erschwert werden.

Wettbewerbspolitik, wie sie in der Bundesrepublik betrieben wird, hat eine bedeutende

strukturpolitische Komponente: Durch ein funktionierendes Wettbewerbsrecht sollen gerade die Marktchancen kleiner und mittlerer Unternehmen verbessert werden. Das geschieht zum Beispiel durch

- das Verbot der durch Nachfragemacht veranlaßten Diskriminierung kleiner und mittlerer Unternehmen;
- eine strengere Fusionskontrolle, um das Eindringen von Großunternehmen in mittelständisch strukturierte Märkte einzudämmen;
- die weitgehende Beschränkung der Möglichkeit von Großunternehmen, kleine Betriebe aufzukaufen;
- die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.

Auch hier geht es — neben den übergeordneten wettbewerbspolitischen Zielen — um unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik. Und das geschieht nicht um einer Ideologie willen, sondern weil die Erfahrung gelehrt hat, daß nur in einem gesunden und ausgewogenen Nebeneinander von großen, mittleren und kleinen Unternehmen die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft aufrechterhalten und gesteigert werden kann. Dies erscheint uns als der einzig erfolgversprechende Weg, um auch den internationalen Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen, das notwendige Wachstum der Wirtschaft zu sichern, einen hohen Beschäftigungsstand zu halten und damit nicht nur den materiellen Lebensstandard der Bürger zu sichern.

## VII. Ist Strukturwandel voraussehbar? — Das Prognoseproblem

Strukturveränderungen in ihren unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen haben die von manchen Politikern nicht oder nur ungern zur Kenntnis genommene Eigenschaft, daß sie in ihren Einzelheiten nur schwer, oft gar nicht voraussehbar sind. Eine Regierung, die serjös bleiben will, kann den Unternehmen nicht vorgeben, welches die richtigen künftigen Strukturen sein werden. Die Prognosekraft amtlicher Stellen ist beschränkt. Es ist daher kaum möglich, von Staats wegen sogenannte Wachstumsindustrien zu definieren oder jene

Branchen zu benennen, die aller Voraussicht nach in ihrer Bedeutung zurückgehen werden. Entscheidend ist vielmehr die Wettbewerbsfähigkeit des einzelnen Unternehmens. Die deutsche *Textilindustrie* ist dafür ein besonders bemerkenswertes Beispiel. Insgesamt gesehen gehört sie sicher nicht zu den Bereichen, die expandieren: Dagegen spricht die massive Konkurrenz aus Billigpreisländern, die national und international von Jahr zu Jahr erfolgreicher geworden ist. Aber es gibt eben auch sehr viele erfolgreiche deutsche

Unternehmen in dieser Branche, weil sie sich besonders beweglich auf die Erfordernisse des Marktes einstellen, weil sie einen besonders hohen Produktivitätsgrad erreichen, weil sie sich an eine Abnehmerschaft wenden, die aus Billigpreisländern eben nicht befriedigt werden kann.

Jede in Moll-Tönen gehaltene staatliche, offizielle Äußerung über die Zukunftschancen einer Branche kann also in vielen Fällen dazu führen, daß erfolgreiches Verhalten einzelner Unternehmen entmutigt und beeinträchtigt wird. Und wer auf die Idee kommt, eine Liste von Wachstumsindustrien aufstellen zu wollen, muß angesichts einer internationalen Konkurrenz mit nicht voraussehbaren Auswirkungen auf die eigenen Märkte von vornherein kostspielige Fehlinvestitionen mit negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung einkalkulieren.

Auch Strukturkommissionen oder Branchenräte sind nicht mit hellseherischen Fähigkeiten ausgestattet. Auch sie können sich irren mit gesamtwirtschaftlich nur nachteiligen Folgen. Ich kann daher in solchen Institutionen keinen Nutzen für eine Volkswirtschaft und für die Wirtschaftspolitik sehen. Im Gegenteil, sie würden private Initiative und Verantwortung lähmen. Die Bundesregierung hat keinen Zweifel daran gelassen, daß nach ihrer Auffassung staatliche Branchenprognosen nicht mit hinreichender Treffsicherheit erstellt werden können. Im Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Regierung heißt es dazu: „Da staatliche Branchenprognosen leicht als Ordnungen für das Verhalten der Marktteilnehmer verstanden werden, wäre mit ihnen das Risiko eines kumulativen Fehlverhaltens verbunden. Die Unternehmen müssen deshalb selbst die strukturellen Entwicklungen abschätzen und ihre Entscheidungen entsprechend treffen. Die Wirtschaftspolitik kann dabei auf allgemeine Entwicklungslinien hinweisen.“

Tatsächlich zeigt sich schon bei gesamtwirtschaftlichen Voraussagen seit Jahren, daß treffsichere Ergebnisse selten und häufig zufallsbedingt sind. Je kleiner der Wirtschaftsbereich ist, über den Voraussagen gemacht werden sollten, desto geringer wird diese Trefferchance. Was für die Volkswirtschaft oder eine Wirtschaftsgemeinschaft mehrerer Länder schon nicht hinreichend funktioniert, wird bei kleineren Aggregaten immer unsicherer und fragwürdiger. Tatsächlich ist es auch den Befürwortern der Investitionslenkung nicht gelungen, diese Hürde zu überspringen. Noch so leistungsfähige Datenverarbeitungsanlagen können die Marktentwick-

lung nicht voraussagen. Marktwirtschaftler überrascht das nicht. Denn hinter jeder Prognose, die für eine Branche gegeben wird, stehen Millionen nicht berechenbarer Einzelentscheidungen von Verbrauchern, Unternehmern, Gewerkschaften, Politikern im In- und Ausland. Ihr Verhalten ist nicht im voraus zu kalkulieren. Daher rührt die praktische Unmöglichkeit, sichere Branchenprognosen abzugeben.

Natürlich hat auch das einzelne Unternehmen, wenn es Absatz- und Investitionspläne aufstellt, mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen. Aber derartige Einzelentscheidungen werden in ihrer dezentralisierten Form unter wesentlich günstigeren Bedingungen gefällt. Die größere Marktnähe und das Risiko, für Fehlentscheidungen mit eigenem Kapital und eigenem Besitz einstehen zu müssen, bieten die beste Gewähr für realitätsnahe Entscheidungen. Außerdem entscheiden die Unternehmen nicht uniform und gleichmäßig. Der Fehler des einen Betriebes kumuliert sich nicht zu den Fehlern eines gesamten Wirtschaftszweiges. Was der eine falsch macht, machen nicht automatisch alle falsch. Genau dies aber wäre zu befürchten, wenn amtliche Strukturprognosen, die vom Staat oder gesellschaftlichen Gremien abgegeben werden, unrichtig sind. Dann würde nicht für ein Unternehmen, sondern eben für eine ganze Branche falsch entschieden. Die gesamtwirtschaftlichen Verluste wären ungleich größer. Außerdem könnten sich in einem solchen Fall rechtlich, zumindest politisch begründete Schadenersatzansprüche gegenüber den amtlichen Prognostikern ergeben, wenn diese sich irren.

Die Kosten falscher Prognosen trüge also der Steuerzahler. Und um Fehler nicht eingestehen zu müssen, setze sich der Staat in einen immer stärkeren politischen Zugzwang, den Einsatz seines gesamten wirtschaftspolitischen Instrumentariums an fragwürdigen Strukturprognosen und damit eben oft auch gegen die Markttendenzen zu orientieren. Dies alles würde letzten Endes das Ergebnis haben, daß die staatliche Wirtschaftspolitik auch dann noch Prognosen und Vorhersagen zu verifizieren versucht, wenn sie sich bereits als falsch erwiesen haben. Der Staat müßte dann auch Risiken abnehmen, Verluste „sozialisieren“ und würde sich zwangsläufig dann dafür an den Gewinnern schadlos halten. Die gesellschaftlichen Kosten einer solchen Politik sind nicht mehr zu kalkulieren.

Um aber die Überschaubarkeit über gesamtwirtschaftlich wichtige strukturelle Veränderungen zu erleichtern, hat die Bundesregie-

zung den Aufbau einer regelmäßigen Strukturberichterstattung durch wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute beschlossen. Die Vorarbeiten dafür sind abgeschlossen und entsprechende Aufträge sind an das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Hamburger Weltwirtschaftsinstitut, das Münchener Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Weltwirtschaft in Kiel und an das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen erteilt worden. Die Strukturanalysen sollen von den Instituten getrennt, das heißt im Wettbewerb vorgenommen werden, damit möglichst breite Forschungsaktivitäten ausgelöst werden. Wir hoffen, daß 1979 erste Zwischenberichte der Institute vorliegen. Erst danach wird zu entscheiden sein, wann die Endberichte vorgelegt werden können.

Bei dieser Strukturberichterstattung handelt es sich sowohl methodisch als auch statistisch um ein sehr ehrgeiziges Vorhaben. Wir versuchen, auf diese Weise von unabhängigen Stellen ein möglichst umfassendes Bild der strukturellen Entwicklungsprozesse zu erhalten. Die empirische Wirtschaftsforschung betritt hier Neuland. Ziel dieser Strukturberichterstattung ist es, den Zusammenhang zwischen strukturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen aufzuhellen, die Einwirkung der globalen Wirtschaftspolitik auf die Wirtschaftsstrukturen besser zu erkennen, Informationen zu erhalten, um die strukturpolitischen Aktivitäten besser einschätzen zu können und die Informationsmöglichkeiten der Wirtschaft zu verbreitern.

Durch diesen höheren Erkenntnisstand, den wir damit zu erlangen hoffen, sollen die Voraussetzungen für eine Verringerung der Anpassungsschwierigkeiten beim Strukturwandel verbessert und die Effizienz des Marktmechanismus gefördert werden. Deshalb betrachten wir die Strukturberichterstattung als einen Beitrag zur Stärkung der marktwirt-

schaftlichen Ordnung. Die Aufträge sehen vor, daß alle Institute die strukturellen Veränderungen bei Nachfrage, Produktion und Produktionsfaktoren sowie deren Ursachen für denselben Zeitraum analysieren. Innerhalb ihrer Berichte sollen die Institute für einzelne Bereiche vertiefte Analysen vornehmen. Diese Strukturanalysen sollen im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfolgen. Es sind keine Prognosen, sondern sie stellen die abgelaufene Entwicklung dar, aus der die Empfänger, wenn sie es wollen, Schlüsse für die Zukunft ziehen können.

Die mit der Strukturberichterstattung verbundenen Ziele werden sicher nur schrittweise zu verwirklichen sein. Man wird wohl eine längere Experimentierzeit brauchen, um verschiedene Ansätze für derartige Strukturuntersuchungen zu entwickeln und zu testen.

Es gibt freilich trotzdem Kritiker, die meinen, eine derartige Strukturberichterstattung sei mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar. Ich kann die Berechtigung dieser Kritik nicht erkennen, denn die Regierung hält an ihrer marktwirtschaftlich ausgerichteten Strukturpolitik fest. Allerdings wollen wir erreichen, daß die Informationsmöglichkeiten sowohl des Staates wie der Wirtschaft verbessert werden.

Ich verspreche mir hier gerade eine Erleichterung für kleine und mittlere Unternehmen, die, anders als ihre größeren Konkurrenten, nicht die Möglichkeit haben, selber intensiv Strukturuntersuchungen anzustellen. Insoweit ist die Strukturberichterstattung auch als ein Beitrag gedacht, die Chancengleichheit zwischen großen und kleinen Unternehmen zu verbessern. Und wir wollen die Voraussetzungen schaffen, um Hemmnisse des Strukturwandels besser und früher zu erkennen. Ich könnte mir durchaus vorstellen, daß dadurch die Effizienz des Marktmechanismus und auch die Effektivität der Marktwirtschaft gefördert werden können.

## VIII. Regionale Strukturpolitik: Mehr Arbeitsplätze

Über den staatlichen Hilfen zur Strukturpassung bestimmter Industriezweige (zum Beispiel Flugzeugbau oder Bergbau), zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie den Erleichterungen für den Mittelstand darf ein Hauptpfeiler unserer Strukturpolitik nicht übersehen werden: die regionale Wirtschaftspolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der Bundesrepublik zu verringern und

einzuebnen. In unserem Land existieren unterschiedliche Grade regionaler wirtschaftlicher Entwicklung. Es ist die Aufgabe der Regionalpolitik, diesem Auseinanderlaufen entgegenzuwirken, so daß die Lebensverhältnisse der Bewohner der Bundesrepublik weitgehend einander angenähert werden. Deshalb versteht sich die regionale Wirtschaftspolitik als Entwicklungspolitik im Inland. Sie setzt sich folgende Ziele:

- Schaffung von zusätzlichen und Modernisierung von bestehenden Arbeitsplätzen;
- Erhöhung der Einkommen von Arbeitnehmern, Unternehmern und damit verbunden auch des Wohlstandes der Gebietskörperschaften in den schwächeren Regionen;
- Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen für die Wirtschaft (wirtschaftsnahe Infrastruktur) und die privaten Haushalte (Erhöhung des Wohn- und Freizeitwertes).

Etwa 80 000 neue Arbeitsplätze entstehen jährlich in Industriebetrieben, die mit staatlichen Investitionshilfen in den sogenannten Fördergebieten der Regionalpolitik errichtet oder erweitert werden. In den letzten sechs Jahren wurden vom Staat mehr als 5 000 Errichtungen und fast 16 000 Erweiterungen von Betrieben gefördert, die zusammen ein Investitionsvolumen von über 50 Milliarden DM aufweisen.

Diese Regionalpolitik wird in der Bundesrepublik Deutschland in Form einer Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vollzogen. Ein Planungsausschuß von Bund und Ländern unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers legt die „Spielregeln“ für die Förderung fest, an die sich alle Beteiligten zu halten haben. Etwa 1,5 Milliarden DM — von Bund und Ländern je zur Hälfte beigesteuert — werden jährlich aufgewendet als Investitionshilfen für die Wirtschaft und für die erforderliche Ergänzung der Infrastruktur.

In den Fördergebieten, die mit Hilfe von bestimmten Kennzahlen für Arbeitsplatzdefizite, Einkommensrückstand und Infrastrukturschwäche abgegrenzt worden sind, leben 36 Prozent unserer Bevölkerung. Die Industrieansiedlung wird in der Regel nur in sogenannten Schwerpunkorten gefördert, also in den 331 sorgfältig ausgewählten Gemeinden, die sich als Säulen einer vom Staat forcierten Regionalentwicklung beweisen müssen. Hier wird erschlossenes Industriegelände bereitgehalten. Die Investitionsanreize (Zuschüsse in Prozent der Investitionskosten) sind nach Dringlichkeit gestaffelt: Betragen sie normalerweise bis zu 15 Prozent, so können sie in „übergeordneten Schwerpunkten“ 20 Prozent und im Zonenrandgebiet sogar 25 Prozent erreichen.

Dieses Anreizsystem, im jährlich fortgeschriebenen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erläutert, hat in der Wirtschaft gro-

ßen Anklang gefunden. Unter den neuen Betriebsstätten in den Fördergebieten befinden sich Zweigbetriebe namhafter in- und ausländischer Firmen. Seit 1972 wurden in 15 Fällen Betriebe mit einem Investitionsvolumen von jeweils mehr als 100 Millionen DM errichtet. Andererseits zeigen 3 000 Ansiedlungen, bei denen Investitionen von weniger als einer Million DM gefördert wurden, daß sich auch mittelständische Betriebe von diesem Förderungssystem angesprochen fühlen. Mit 135 000 neue Arbeitsplätzen, die mittelständische Unternehmen beisteuerten, ist ihre Bedeutung für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wohl deutlich beschrieben.

Mit dem Europäischen Regionalfonds erhalten die nationalen Anstrengungen seit einiger Zeit neue Impulse. Für die Bundesrepublik Deutschland besteht dabei das Interesse weniger daran, viel Geld aus Brüssel zu bekommen. Wir erhalten nur sechs Prozent der Gesamtquote des Europäischen Regionalfonds und sind größter Nettozahler zugunsten Italiens, Irlands und Großbritanniens. Das deutsche Interesse am Europäischen Regionalfonds besteht in erster Linie daran, daß seine Mittel möglichst in den schwächsten Regionen Europas eingesetzt und damit die gravierenden, die weitere Integration erschwerenden strukturellen Regionalrückstände rasch abgebaut werden. Wenn die Förderung von Industrieansiedlungen im Mezzogiorno und in Irland ähnlich erfolgreich verläuft wie in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren, dann sind wir auf dem richtigen Weg. Deutsche Unternehmer werden künftig um so eher zu Investitionen in anderen europäischen Regionen bereit sein, als es über die Bereitstellung von Fondsmitteln hinaus gelingt, eine überzeugende regionale Strukturpolitik auf europäischer Ebene durchzusetzen.

Wichtige Elemente der europäischen wie der nationalen Regionalpolitik sind regionale Entwicklungsprogramme und eine an die darin genannten Ziele anknüpfende Erfolgskontrolle. Verlangsamtes Wirtschaftswachstum und damit auch verringertes industrielles Verlagerungspotential zwingen zum sparsamen Gebrauch der Anreizinstrumente. Nur die dringlichsten Probleme können angepackt werden. Aber man kann sich leicht vorstellen, um wieviel schwieriger die Lage in diesen Problemgebieten wäre, gäbe es keine regionale Strukturpolitik. Sie wird unverzichtbarer Bestandteil unserer Wirtschaftspolitik bleiben.

Die Bemühungen, den Strukturwandel in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu bewältigen, äußern sich also auf vielfältige Weise. Neben den angeführten Beispielen einzelner Politikbereiche hätten Forschungspolitik und Arbeitsmarktpolitik eine ausführlichere Erwähnung verdient. Der immer wieder angeklungene Grundsatz, daß jede Unterstützung nur Hilfe zur Selbsthilfe sein kann, daß der Staat die freien Entscheidungen von Unternehmen und Arbeitnehmern nicht beeinträchtigt, sondern nur Anreize gibt, zieht sich als roter Faden durch unsere strukturpolitischen Anstrengungen.

Aber es ist wohl auch deutlich geworden, daß der Staat klare Rahmendaten setzt und umfangreiche Mittel des Steuerzahlers bereitstellt, um die Volkswirtschaft insgesamt in

die Lage zu versetzen, mit den Herausforderungen eines weltweiten Wandels der Wirtschaftsstrukturen fertig zu werden. Dieser Wandel wird anhalten. Deshalb wird auch die Strukturpolitik ihren hohen Stellenwert innerhalb der gesamten Wirtschaftspolitik nicht verlieren.

Mir scheint, daß es in der Bundesrepublik Deutschland trotz unlegbarer Anpassungsschwierigkeiten in Einzelfällen alles in allem gelungen ist, die Herausforderungen des Strukturwandels anzunehmen und richtige Antworten darauf zu geben. Unsere Stellung in der Weltwirtschaft, die jeden Tag im internationalen Wettbewerb neu erkämpft werden muß, beweist das. Die marktwirtschaftliche Ordnung, in die unsere Strukturpolitik eingebettet ist, hat sich wirtschafts- und gesellschaftspolitisch als erfolgreich erwiesen.

# Wirtschaftlicher Wandel und Strukturpolitik

## Ein Curriculum-Baustein zur Wirtschaftslehre

### I. Wirtschaftlicher Wandel und Strukturpolitik als unterrichtliche Aufgabe — Ein Werkstattbericht

Wirtschaftslehre wird an allgemeinbildenden Schulen in der Regel als Teil integrierter Lernbereiche unter unterschiedlichen Bezeichnungen (Sozialkunde, Arbeitslehre u. ä.) unterrichtet. Wirtschaftsfragen sollten deshalb ebenfalls möglichst als Teilaspekte integrierter Themen in Verbindung mit gesellschaftlichen und politischen Fragen (einschließlich ihrer historischen und geographischen Dimension) behandelt werden. Dieser Aufgabenstellung entsprechend wird hier ein Curriculum-Baustein vorgestellt, der nach dem Baukastenprinzip als Element an verschiedenen Stellen des Unterrichts eingesetzt werden kann. Er eignet sich besonders für die Sekundarstufe II und für Abschlußklassen der Sekundarstufe I, die bereits über sozial-ökonomische Grundkenntnisse verfügen.

Curriculum-Bausteine sind als fachdidaktische Hilfe für die nach Alter und Bildungsstand der Lernenden jeweils spezielle Unterrichtsvorbereitung des Lehrenden anzusehen.

#### 1. Lernzielbestimmung im Fächerverbund: Problemorientiertes Denken und Verhalten

Sogenannte Schlüsselqualifikationen dienen als Instrumente zur Erreichung der allgemeinen Lernziele der Selbstentfaltung, Selbstbestimmung und Mitbestimmung der Lernenden. Diese Qualifikationen haben Vorrang vor der Vermittlung von Sachwissen, das ohne einen lebensnahen Bezug bzw. ohne spätere berufliche Aus- und Weiterbildung größtenteils wieder vergessen wird. Die Einübung in problemorientiertes Denken und Verhalten bedeutet für den Lernprozeß:

— *Fragen*: Die Entwicklung eines kritischen Bewußtseins, um sozio-ökonomische Probleme erkennen zu können (herausfinden und beschreiben);

— *Anschaun*: Die Fähigkeit zu unvoreingenommener Analyse der Probleme (Tatbestände, Zusammenhänge, Meinungen);

— *Beurteilen*: Die Befähigung zu eigenständiger Urteilsbildung bei Interessenkonflikten (Aufstellung von Zielprioritäten, u. ä.);

— *Entscheiden und Handeln*: Die Bereitschaft zum persönlichen Entschluß und die Fähigkeit zu engagiertem Handeln als einzelner oder mit anderen.

Die Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses problemorientierten Konzepts liegen vor

#### INHALT

#### I. Wirtschaftlicher Wandel und Strukturpolitik als unterrichtliche Aufgabe — Ein Werkstattbericht

1. Lernzielbestimmung im Fächerverbund: Problemorientiertes Denken und Verhalten
2. Inhaltliche Schwerpunktbildung: Umstellungsprobleme in der Textil- und Bekleidungsindustrie

#### II. Problemorientierter Unterrichtsbeginn: Umstrittene Textilimporte

1. Der ‚Hemden-Streit‘ zwischen der Bundesregierung und der Textil- und Bekleidungsindustrie (Beschäftigte und Unternehmer)
2. Analyse der Kontroverse um den Strukturwandel durch Außenhandel im Textilsektor

#### III. Auseinandersetzung mit der sektoralen Strukturpolitik: Die Textilindustriepolitik als Anwendungsbeispiel

1. Analyse und Beurteilung der Lage, der Zielkonflikte und der strukturpolitischen Maßnahmen
2. Mögliche und tatsächliche politische Entscheidungen zum Strukturwandel durch Außenhandel
3. Die Kette der Probleme reißt nicht ab
4. Literaturhinweise

allem in der richtigen Auswahl geeigneter Beispiele und in der Komposition der aus den Beispielen gewonnenen Erkenntnisse zu einem Lehrgang, der die für die Lernenden notwendigen Sachgebiete umfaßt.

#### 2. Inhaltliche Schwerpunktbildung: Umstellungsprobleme in der Textil- und Bekleidungsindustrie

Die Lerninhalte müssen möglichst so ausgewählt werden, daß der Lernende in ihnen

gleichbleibende *Grundphänomene wirtschaftlichen Geschehens* wiedererkennt:

— *wirtschaftliches Verhalten* (Reflexionen über Bedürfnis und Bedarf bei relativer Knappheit der Mittel);

— *wirtschaftliche Veränderung* (Formen, Ursachen und Wirkungen des Wandels in Bedarf und Produktion);

— *wirtschaftliche Abhängigkeit* (Probleme der internationalen Arbeitsteilung mit Geld- und Güterkreisläufen, mit Märkten und Machteinflüssen, mit Krisen und ihrer Bekämpfung);

— *wirtschaftliche Ordnung* (Maßstäbe ordnungspolitischer Entscheidungen, Steuerungsformen in pluralistischen Wirtschaftsordnungen mit ihren Durchführungsproblemen).

Die fachwissenschaftlichen Erkenntnisse sind der Fundus, aus dem der Fachdidaktiker schöpft. Aber er muß auch immer das *Interesse der Lernenden* vor Augen haben. Bei Problemen größerer Reichweite, die nur schwer auf den begrenzten Erfahrungshorizont der

Lernenden zu beziehen sind, kann der *Theorie-Praxis-Bezug* am besten durch *Fallstudien* hergestellt werden, die folgende Bedingungen erfüllen sollten:

— der Wirklichkeit entsprechen,

— überschaubar sein und

— mehrere Lösungen zulassen.

Von diesen Überlegungen ausgehend ist das Beispiel der deutschen *Textil- und Bekleidungsindustrie* (TuB) mit ihren Umstellungsschwierigkeiten für die Beschäftigten und die Unternehmen ausgewählt worden. Es soll auf die in der Schulbuchliteratur bisher weitgehend vernachlässigten *Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Strukturpolitik* aufmerksam machen und hat darüber hinaus mittelbare *Relevanz für die Berufswahlvorbereitung* der Lernenden. Anzumerken bleibt, daß die fachdidaktische Kommentierung in einem Werkstattbericht mit der hier gebotenen Kürze sich nur auf zentrale Aspekte beschränken kann.

## II. Problemorientierter Unterrichtsbeginn: Umstrittene Textilimporte

Der sektorale Wandel der Produktionsstruktur (Veränderung der Anteile einzelner Wirtschaftszweige an der Gesamtwirtschaft) einschließlich seiner räumlichen Auswirkungen und seiner strukturpolitischen Konsequenzen ist für die Berufswahlvorbereitung besonders aufschlußreich. Deshalb wird im Sinne der exemplarischen Lehre ein entsprechendes Beispiel aus der Textil- und Bekleidungsindustrie (TuB) ausgewählt, das zugleich Verbraucherinteressen betrifft: „Diese komplizierten ökonomischen Zusammenhänge, die unser aller Leben bestimmen, lassen sich nur am konkreten Beispiel erklären.“ — Einzig und allein aus diesem Grund habe man die Textilwirtschaft als ein möglichst vielen Lesern verständliches Beispiel für strukturelle Anpassungen gewählt (Staatssekretär Bölling zum Meinungsstreit um eine Anzeige des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, laut Bericht im Handelsblatt vom 19. 7. 1978, S. 14).

### 1. Der ‚Hemden-Streit‘ zwischen der Bundesregierung und der Textil- und Bekleidungsindustrie (Beschäftigte und Unternehmer)

Jeder Schüler erhält zu Beginn des Unterrichts den nachstehenden Quellentext, dessen bewußt formale Überschrift erste Neugier weckt. Der Lehrer erklärt das Vorhaben (Lernziele:

siehe II. 2.), ohne auf inhaltliche Aspekte einzugehen, und stellt folgende Aufgabe: „*Prüft die Anzeige der Bundesregierung sowie die Kritik der Beschäftigten und Unternehmer der Textil- und Bekleidungsindustrie. Stellt Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Beurteilung der angeschnittenen Frage zusammen.*“

#### *Aufregung über eine Zeitungsanzeige*

In einer Anzeigenkampagne der Bundesregierung wurde in Zeitungen der Bundesrepublik im Juli 1978 u. a. die nachstehende Anzeige veröffentlicht (Auszug):

*„Frau Müller kauft ein Hemd aus Ceylon. Das sichert ihrem Mann die Arbeit. Arbeitet Herr Müller denn in Asien?“*

Wenn Frau Müller ihrem Mann ein Hemd kauft, dann knüpft sie an dem roten Faden, der sich durch die Weltwirtschaft hindurchzieht. Acht von zehn Hemden, die bei uns als Import verkauft werden, kommen aus einem Land der Dritten Welt. Die Entwicklungsländer in Afrika, Asien und Lateinamerika nehmen dafür unsere Exporte auf, zum Beispiel Textilmaschinen.

Wenn Frau Müller ein Hemd aus Colombo in Sri Lanka (wie sich Ceylon heute nennt) kauft, dann tut sie zweierlei: sie schmückt ihren Mann und sichert seinen Arbeitsplatz. Mit dem Geld für das Hemd kann die Fabrik in Co-

lombo die Textil-Maschine bezahlen, die Herr Müller in Krefeld zusammenbaut... Früher, vor zwanzig Jahren, als deutsche Männerhemden noch aus deutschen Landen kamen, kostete ein Hemd fast doppelt so viel Arbeitszeit, statistisch. Für sein Hemd muß Herr Müller heute nur noch halb so viel arbeiten. Frau Müller übrigens auch: das Hemd ist pflegeleicht.

An seinem Hemd aus Colombo hat Herr Müller aus Krefeld mitgewirkt. Mit Müllers Maschine schneidert der Singalese Hemden schneller als früher. Und er macht es billiger, als sein deutscher Kollege es könnte oder möchte... Unseren Landsleuten in der Textilindustrie können diese Hemden aus der Dritten Welt Arbeitsplätze wegnehmen. Das ist die eine Seite. Aber an der einfachen Logik, daß andere Länder unsere Maschinen nur bezahlen können, wenn wir ihre Hemden kaufen, an dieser Logik eines freien Welthandels führt kein Weg vorbei... Die Arbeitsplätze, die wir langfristig durch Einführen von Konsumgütern verlieren, müssen wir dort wettmachen, wo wir stark sind, wo unsere Arbeit international besonders gefragt ist: Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektrotechnik, Chemie. Für einen freien Welthandel müßte bei uns eigentlich jeder eintreten, der bis vier zählen kann: jede vierte Mark nämlich wird bei uns im Export verdient.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Postfach, 5300 Bonn"

Nach Veröffentlichung dieser Anzeigen gab es auf seiten der *Textilarbeiter* Proteste. So hat z. B. die Gewerkschaft Textil-Bekleidung, Bezirk Minden-Lippe, einen Offenen Brief an den Bundeskanzler gerichtet, den die „Neue Westfälische, Bielefelder Tageblatt“ am 14. 7. 1978 auszugsweise veröffentlichte:

#### *Gewerkschaft Textil-Bekleidung protestiert*

„Die Anzeige hat die Mitglieder unseres Bezirkes erregt und empört... Wir halten die Anzeige für einen völlig unnötigen, aber auch unverantwortlichen Angriff auf die Arbeitsplätze in der Textil- und Bekleidungsindustrie und darüber hinaus der gesamten Verbrauchsgüterindustrie.

Wem soll denn mit einer weiteren Liberalisierung der Handelspolitik gedient sein? Weder der Näherin in Ceylon, denn die wird doch rücksichtslos von deutschen Importeuren ausgenutzt. Auch nicht dem deutschen Arbeitsmarkt, denn die Maschinen- und Fahrzeugindustrie und auch die chemische und elektrotechnische Industrie sind nicht in der Lage, die

freierwerdenden Arbeitskräfte aus der Textil- und Bekleidungsindustrie, überwiegend Frauen und Mädchen, aufzunehmen. In diesen Bereichen gibt es nämlich auch Probleme.

Die Verlagerungspolitik ist übrigens in den letzten Jahren hart genug gewesen. In elf Jahren sind mehr als 313 000 Arbeitsplätze in der Textil- und Bekleidungsindustrie vernichtet worden. Das hat im wesentlichen zu der hohen Frauenarbeitslosigkeit geführt.

Unsere Hoffnung setzen wir allerdings auf Sie. Lassen Sie nicht zu, daß in einer Zeit der ständigen Verunsicherung der Arbeitnehmer durch nicht wenige Politiker nun auch noch durch ihre Regierung die Verängstigung hinzukommt. Sorgen Sie bitte dafür, daß in Zukunft anstelle so sinnloser Ausgaben für Anzeigen den sozialen Belangen der Arbeitnehmer mehr Rechnung getragen wird.“

Auch der *Verband der Textil- und Bekleidungsindustrie* hat sich mit Protesten an den Bundeskanzler gewandt. Darüber berichtete das „Handelsblatt — Wirtschafts- und Finanzzeitung“ am 19. 7. 1978:

#### *„Hemd aus Ceylon“ erregt die Verbands-gemüter*

„Im einzelnen bezieht sich der Protest der Textil- und Bekleidungsindustrie auf folgende Punkte:

1. Die Anzeige hebe die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der internationalen Arbeitsteilung hervor, die niemand leugne. Sie verschweige aber die ungewöhnliche Leistung, mit der sich, auch von der Bundesregierung anerkannt, der Textilsektor in der Bundesrepublik auf diese Arbeitsteilung seit Jahren eingestellt habe.

2. Es sei nicht richtig, den Eindruck zu erwecken, der Textilsektor in der Bundesrepublik sei im internationalen Vergleich schwach, seine Erzeugnisse auf dem Weltmarkt wären nicht gefragt. Das Gegenteil sei der Fall. Wäre die Bundesrepublik sonst der Welt größter Exporteur von Textilien und Bekleidung? fragen die Verbände. Doch davon stehe nichts in der Anzeige.

Im wirtschaftlichen Gefüge der Bundesrepublik sei der Textilsektor unentbehrlich, insbesondere auch wegen der immer noch 580 000 Arbeitsplätze, die er zum größten Teil gerade dort stelle, wo sie am nötigsten gebraucht würden. Diese Überzeugung liege doch auch dem von der Bundesregierung mitgetragenen Welttextilabkommen zugrunde. Doch darüber schweige die Anzeige.“

## 2. Analyse der Kontroverse um den Strukturwandel durch Außenhandel im Textilsektor

Nachdem die Schüler die drei Quellentexte gelesen und in Gruppenarbeit der Aufgabenstellung entsprechend diskutiert haben, kann im Plenum der Klasse über die herausgearbeiteten Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Beurteilung des angesprochenen Problembereichs berichtet werden.

### Zu den Lernzielen:

Die Auseinandersetzung mit der Zeitungsanzeige und dem kritikreichen Echo soll den Lernenden helfen, die Probleme des Strukturwandels selbstständig zu finden und näher zu bestimmen. Es ist dabei besonders für engagierte Schüler schwer (Schülerverhalten), zwischen der Textinterpretation und eigener Stellungnahme zu trennen. Eigene Meinungsbildungen sollen keineswegs unterdrückt werden. Aber die Lernenden müssen ebenso üben, einen vorgelegten Text sachgerecht zu analysieren und zu interpretieren, weil sie dabei sachkundiger werden und sich dann ein besser begründetes Urteil bilden können.

Im Anschluß an diese primär *kognitive Analyse* wird die stärker *affektive Aufgabe* der persönlichen Stellungnahme gestellt. Es bleibt dem Lehrer überlassen, Analyse und Bewertung zunächst nicht zu trennen, sondern die Trennung bei den Gruppenberichten mit den Schülern vorzunehmen.

### Zu den Lerninhalten:

Die Lernenden können zunächst an Gemeinsamkeiten feststellen, daß es in jedem Text um ein Herrenhemd geht, das aus Ceylon importiert und in der Bundesrepublik Deutschland gekauft wird. Auch die Tatsache, daß die durch Importe und Exporte einzelner Länder verflochtene Weltwirtschaft den Hintergrund der Betrachtungen bildet, bringen alle drei Texte direkt oder indirekt zum Ausdruck. Ebenso sprechen alle von den dadurch ausgelösten Veränderungen, d. h. vom wirtschaftlichen Wandel, und sie bewerten den Wandel, indem sie Folgerungen ziehen.

Diese Gemeinsamkeiten sind weitgehend formaler Natur. Bei den inhaltlichen Aussagen kommt Übereinstimmung in der *Betonung langfristiger Änderungen* zum Ausdruck: „Früher, vor zwanzig Jahren...“; „In elf Jahren sind...“; „... seit Jahren eingestellt...“. Es kann sich also nicht um kurz- oder mittelfristige Schwankungen der Kapazitätsauslastung, d. h. um Konjunkturprobleme handeln. Vielmehr vollziehen sich einschneidende Umstellungsprozesse, die die Zusammensetzung der Wirtschaftszweige und der Beschäftigung

in der Bundesrepublik verändern. Es wird von allen Beteiligten festgestellt, daß die Textil- und Bekleidungsindustrie viele Arbeitsplätze verloren hat, ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten, so läßt sich folgern, gesunken ist. Damit haben die Lernenden Kernpunkte strukturellen Wandels schon umschrieben, auch wenn der Fachausdruck „Strukturwandel“ noch nicht verwendet wird.

Die *Unterschiede* in den Texten betreffen die Lageanalyse, d. h. Einzelaspekte des wirtschaftlichen Wandels, und die daraus zu ziehenden Folgerungen. Die *Bundesregierung* betont die Vorteile des freien Welthandels. Er verursache zwar langfristige Umstellungen zwischen den Wirtschaftszweigen, speziell der durch Importe gebremsten Konsumgüterindustrie und der durch Exporte begünstigten Wirtschaftszweige, die vornehmlich der Produktionsgüterindustrie zuzurechnen sind. Aber die durch eine entsprechende Spezialisierung erreichbaren Leistungssteigerungen, z. B. im Maschinenbau (Müllers bessere Maschine), führten durch Ausnutzung von Land zu Land unterschiedlicher Produktionskosten (speziell des Lohngefälles) zur Verbesserung des Lebensstandards (ein Hemd kostet nur noch halb soviel Arbeitszeit und ist pflegeleicht).

Die *Unternehmer* der TuB verneinen die fortschreitende internationale Arbeitsteilung nicht. Sie haben sich erfolgreich darauf eingestellt und weisen auf ihre Spitzenstellung im Export von Textilien und Bekleidung hin. Aber sie machen auf die mit dem Umstellungsprozeß entstehenden Probleme hinsichtlich der sicheren Versorgung („der unentbehrliche Textilsektor“) und der vor allem regional bedeutsamen Erhaltung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen aufmerksam.

Die *Gewerkschaft Textil-Bekleidung* im Bezirk Minden-Lippe hat vorrangig das Schicksal der Arbeitskräfte in ihrem Wirtschaftszweig im Auge. Die bisherige liberale Handelspolitik hatte hohe Verluste an Arbeitsplätzen im Textilsektor zur Folge, ohne daß die entlassenen Arbeitskräfte (vor allem Frauen) in den Produktionsgüterindustrien u. a. Beschäftigung fanden. Eine weitere Liberalisierung der Außenwirtschaft bringe weder den Arbeitern im Entwicklungsland noch den deutschen Arbeitern Vorteile. Anzeigen dieser Art hätten nur negative Folgen. Diese These wird mit den zur Zeit feststellbaren Folgen der Umstellungen belegt: Arbeitslosigkeit und Unsicherheit der Arbeitnehmer.

Der unterschiedlichen *Beurteilung der Lage* hinsichtlich des wirtschaftlichen Wandels durch freien Welthandel entsprechen unter-

schiedliche politische Ziele und Maßnahmen. Die Bundesregierung wirbt für konsequente Fortführung des freien Welthandels, weil sie für die exportintensive Bundesrepublik keinen anderen Weg sieht und sich davon die genannten Vorteile verspricht. Sie sieht aber die Notwendigkeit, verlorengelassene Arbeitsplätze im Konsumgütersektor in den Produktionsgütersektoren wettzumachen. Das kann als Appell an die Selbsthilfe der Betroffenen, aber auch als Verpflichtung der Regierung zu einer entsprechenden Arbeitsmarktpolitik verstanden werden.

Die Unternehmer betonen ihre erfolgreiche Selbsthilfe im Umstellungsprozeß, leider ohne an dieser Stelle zu sagen, wie sie ihn trotz des Verlustes an Arbeitsplätzen bewältigen konnten, sehen aber Grenzen der Anpassung und machen die Bundesregierung auf Verpflichtungen aus dem Welttextilabkommen aufmerksam, von dem man zwar ohne genauere Kenntnis, doch aus dem Zusammenhang vermuten kann, daß es handelspolitische Regelungen zur Begrenzung von Importen aus Niedriglohnländern enthält.

Die Gewerkschaftssprecher stellen ganz darauf ab, daß den sozialen Belangen der Arbeitnehmer mehr Rechnung getragen werden soll. Sie richten das besondere Augenmerk dabei auf die hohe Frauenarbeitslosigkeit durch den Rückgang der Beschäftigung im Textilsektor. Eine weitere Liberalisierung der Handelspolitik wird mit dem Hinweis auf ihre Nutzlosigkeit für die Beschäftigten im In- und Ausland abgelehnt.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

— Der durch die Außenwirtschaft mit Exporten und Importen hervorgerufene Wandel in der deutschen Wirtschaft wird von der Bundesregierung und den betroffenen Interessengruppen in verschiedener Weise beschrieben.

— Die politischen Beurteilungen dieses Wandels durch die Bundesregierung und die be-

troffenen Interessengruppen weichen stark voneinander ab.

— Offen bleiben Fragen nach dem Wie des Anpassungsprozesses der TuB, nach dem Warum der mangelhaften Übernahme von Arbeitskräften durch die Produktionsgüterindustrie und nach dem Inhalt des Welttextilabkommens.

— Offen bleibt vor allem eine Antwort auf die Frage, wie der Prozeß der politischen Meinungsbildung und Entscheidung bei so unterschiedlichen Standpunkten weitergeht.

#### Zur begrifflichen Präzisierung

Ehe weitere Betrachtungen angestellt werden, soll der Versuch unternommen werden, den wirtschaftlichen Wandel im Lehrer-Schüler-Gespräch begrifflich besser zu erfassen, ohne dabei auf fachwissenschaftliche Perfektion bedacht zu sein:

Wenn sich der Aufbau einer Volkswirtschaft, das Verhältnis der Teile zum Ganzen ändert, die Proportionen sich verschieben, dann versucht der Statistiker, diese Änderung vor allem mit Hilfe von Gliederungszahlen zu erfassen. Er setzt Teilgrößen zur übergeordneten Gesamtheit in Beziehung, berechnet Prozentsätze und verfolgt deren zeitliche Entwicklung oder zeigt deren regionale Unterschiede auf.

Beispiele: Der Anteil der beschäftigten Arbeitnehmer im Leder-, Textil- und Bekleidungs-gewerbe an der Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer änderte sich wie folgt:

1975 = 838,7 : 20 095,1 (in 1 000)

1976 = 795,0 : 19 939,3 (in 1 000)

1977 = 770,9 : 19 879,9 (in 1 000)

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1978, S. 99.

Wie hat sich der jeweilige prozentuale Anteil verändert?

Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt, d. h. an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung, betrug in der Bundesrepublik:

| Fünfjahreszeitraum                       | 1950        | 1955        | 1960        | 1965        | 1970        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | bis<br>1954 | bis<br>1959 | bis<br>1964 | bis<br>1969 | bis<br>1974 |
| 1. Land- und Forstwirtschaft             | 8,9         | 6,7         | 5,1         | 4,0         | 2,9         |
| 2. Warenproduzierendes Gewerbe insgesamt | 51,7        | 53,4        | 54,1        | 53,1        | 52,3        |
| u. a. Textilgewerbe,                     | 3,2         | 2,4         | 2,1         | 2,0         | 1,6         |
| Leder und Bekleidung                     | 2,6         | 2,2         | 2,1         | 1,9         | 1,5         |
| 3. Dienstleistungen                      | 39,4        | 39,9        | 40,8        | 42,9        | 44,9        |

Quelle: W. Glastetter, Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1975, Berlin 1977, S. 29 f.

Die Gliederung der Volkswirtschaft wird als *Wirtschaftsstruktur* bezeichnet. So gibt es Daten zur Arbeitsmarktstruktur, zur sektoralen und regionalen Wirtschaftsstruktur. Die Änderungen der TuB stellen ein sektorales Strukturproblem mit Auswirkungen auf die Arbeitsmarktstruktur und die Regionalstruktur dar. Sie hängen u. a. vom Wandel der Bedarfsstruktur ab. Der Anteil der Ausgaben für Kleidung und Schuhe an den jeweiligen Gesamtausgaben privater Haushalte ging von 14,6 v. H. (1950 bis 1954) auf 11,2 v. H. (1970

bis 1974) zurück und betrug bei einem 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mit mittlerem Einkommen 1977 nur noch 9,1 v. H.

Die Veränderungen der Gliederungszahlen zeigen den *Strukturwandel* an. Die *Strukturpolitik* hat die Aufgabe, diesen Prozeß des wirtschaftlichen Wandels den politischen Zielen von Parlament und Regierung entsprechend zu beeinflussen oder zu steuern. Die dabei nötige politische Willensbildung soll an Hand des hier gegebenen Beispiels erarbeitet werden.

### III. Auseinandersetzung mit der sektoralen Strukturpolitik: Die Textilindustriepolitik als Anwendungsbeispiel

Die unterschiedliche Interpretation des gleichen Phänomens durch die Bundesregierung und die betroffenen Interessengruppen schafft einen Spannungszustand, der die Lernenden zu eigenen Stellungnahmen reizt, auch wenn noch nicht alle Einzelfragen vorab geklärt worden sind.

#### 1. Analyse und Beurteilung der Lage, der Zielkonflikte und der strukturpolitischen Maßnahmen

Die für die nächste Doppelstunde gestellte Aufgabe lautet:

*„Nehmt Stellung zur unterschiedlichen Beurteilung des Strukturwandels durch den Außenhandel, zu den direkt oder indirekt angesprochenen wirtschaftspolitischen Zielen und zu den Maßnahmen, die zur Problemlösung beitragen sollen. Beachtet dabei die Interessen von Verbrauchern, Beschäftigten und Unternehmern sowie den Standpunkt der Bundesregierung.“*

Dahinter steht als *Lernziel* die Vorstellung, daß die Lernenden die Interpretation der Quellen ergänzen, indem sie vorhandene Kenntnisse nutzen und in Kombination mit weiteren Informationen an der Lösung der Aufgabe arbeiten (Aufzeigen eines Zusammenhangs von Formen, Ursachen und Wirkungen des Strukturwandels). Sie nennen Ziele der Strukturpolitik (Annahme eines Wertes) und bringen ihre Präferenzen bei Zielkonflikten zum Ausdruck (Bevorzugung eines Wertes). Sie können Maßnahmen zur Überwindung der Diskrepanz zwischen gegebener Lage und erstrebten Zielen nennen und zuordnen. Sie beachten die Spielregeln demokratischer Entscheidungsprozesse.

#### Zum methodischen Vorgehen:

Es wird davon ausgegangen, daß die Lernenden Gelegenheit haben, selbst Informationen zu sammeln und untereinander auszutauschen. Es ist aber ungewiß, ob sie für die Themenstellung notwendige Angaben finden. Das kann den Lehrenden bei der Weiterarbeit in Schwierigkeiten bringen, wenn er nicht entsprechend vorgesorgt, d. h. eine *Infothek* angelegt hat. Diese Informationstheke hat die Funktion einer kleinen Datenbank, einer Informationszentrale, die jene Informationen enthält, die zur Problemlösung unbedingt gebraucht werden (Sicherstellung des geplanten Unterrichtsverlaufs). Im vorliegenden Fall sind das Quellentexte, Schaubilder, Tabellen u. a., die Sachverhalte und Standpunkte der genannten Gruppen sowie der Politiker enthalten. Auszüge aus Lehrbüchern werden bewußt vermieden. Der Lehrende kann sie jetzt nach selbständiger Problemanalyse durch die Schüler für die Verallgemeinerung der Ergebnisse heranziehen.

Als *Sozialform des Unterrichts* ist hier das *Rollenspiel* zu empfehlen, bei dem die Lernenden in Gruppen jeweils die Interessen der *Verbraucher*, der *Beschäftigten*, der *Unternehmer* sowie der *Bundesregierung* vertreten. Auch die Rolle der *Parteien* gehört dazu. Sie fehlt hier aus Platzmangel. Der Lehrer kann aber aus den ihm leichter zugänglichen Grundsatzklärungen der Parteien Informationen für die Schüler zusammenstellen: Die SPD macht sich die Argumente der Gewerkschaften teilweise zu eigen, während die FDP vorwiegend für liberalen Welthandel eintritt. CDU/CSU setzt sich relativ stark für mittelständische Schutzbegehren ein.

Mit welchen Argumenten die Schüler die gestellte Aufgabe im einzelnen lösen, läßt sich

trotz der Vorgaben nicht genau voraussagen. In der Ungewißheit über die inhaltliche Diskussion liegt das nicht geringe Risiko eines Rollenspiels. Um so mehr muß der Lehrer vorab Überlegungen anstellen, wie der Unterricht das erstrebte Ziel einer abgewogenen Urteilsbildung in strukturpolitischen Fragen erreichen kann.

#### *Zu den Lehrinhalten:*

Eine kurze Wiederholung der bereits erarbeiteten Ergebnisse dient der Einstimmung und der in diesem Problemfeld besonders wichtigen *Abgrenzung*. Es wird davon ausgegangen, daß die Notwendigkeit intensiver außenwirtschaftlicher Beziehungen für die Wirtschaft der Bundesrepublik anerkannt ist. Die internationale Arbeitsteilung wird von keiner politisch relevanten Gruppe abgelehnt. Strittig sind dagegen Form, Umfang und Tempo der internationalen Verflechtung.

Da die Lernenden in der Regel nicht innerhalb des Systems der Wirtschaftswissenschaften denken, sondern gern vom *vitalen Bezug* ausgehen, wird hier für den Beginn der Aussprache der Weg über eher bekannte Interessen der Verbraucher gewählt. Außerdem haben Verbraucherinteressen fundamentale Bedeutung, denn letztlich hat alles Wirtschaften den Zweck, Bedürfnisse der Verbraucher zu befriedigen.

In der Infothek haben die Schüler die nachstehenden ausreichenden Quellentexte gefunden. Als zusätzliche Hintergrundinformation mit aktuellem Bezug ist das kostenlos zu beziehende Heft 173 der Informationen zur politischen Bildung „Wirtschaft 1 — Verbraucher und Markt“ zu nennen (Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn).

#### **Situation und Interessen der Verbraucher**

*Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AgV): Protektionismus bezahlen allein die Verbraucher.* Noch nie seit der Währungsreform war unsere Wohlstandsentwicklung durch protektionistische Maßnahmen so bedroht wie heute. Immer mehr Industrien versuchen ... ihre eigene Produktion von der ausländischen Konkurrenz abzuschirmen. Wie eine schleichende Seuche weitet sich die gefährliche Neigung aus, eigene Fehler in der Gestaltung der Produktion auf Kosten der leistungsfähigeren Wettbewerber in anderen Ländern zu vertuschen oder zu reparieren. . .

Jede Einschränkung des freien internationalen Warenaustausches vermindert die Angebotsvielfalt und die Qualität; und die Preise steigen in dem Maße, in dem die Importe be-

hindert werden ... Immer schwieriger wird es für die Bundesregierung, die Grundsätze eines freien internationalen Handels zu verteidigen. Die Erkenntnis, daß wir einen wesentlichen Teil unseres Wohlstandes einer weltweiten Arbeitsteilung verdanken, droht gegenüber der Kurzsichtigkeit der Protektionisten aller Art ins Hintertreffen zu geraten ...

Vor allem müssen sich die Verbraucher selbst intensiv mit der Gefahr des Protektionismus auseinandersetzen, um diejenigen Bereiche der Politik und die Politiker zu unterstützen, die ihre Interessen konsequent gegen diese schleichende Seuche verteidigen“. (Verbraucherpolitische Korrespondenz der AgV, 4. 7. 1978, S. 2 f.).

#### *Für die Verlängerung des Welttextilabkommens:*

„In der Frage, ob das Ende 1977 auslaufende Welttextilabkommen verlängert, geändert oder beendet werden soll, spricht sich die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher für eine Fortsetzung des Abkommens unter Berücksichtigung wünschenswerter Verbesserungen aus. Sie betrachtet die bestehenden Regelungen im großen und ganzen als vertretbaren Kompromiß zwischen Verbraucherverlangen nach preiswerter Importware einerseits und dem Schutz der inländischen Produktion und der Erhaltung von Arbeitsplätzen andererseits ...“ (a. a. O., 25. 1. 1977, S. 4).

#### *Auswertungsaspekte:*

Die Lageanalyse enthält die Klage über eine Verschlechterung der Versorgungslage der Verbraucher durch Importbeschränkungen. Ihr Ziel ist eine preisgünstige, qualitativ gute, vielfältige und ausreichende Versorgung. Als wirtschaftspolitische Maßnahmen entsprechen dem Ziel bei gegebener Lage:

— eine liberale Handelspolitik, die ein preisgünstiges und vielfältiges Konsumgüterangebot bei internationalem Wettbewerb ermöglicht, aber einen Mindestschutz heimischer Erzeuger nicht ausschließt;

— binnenwirtschaftliche Maßnahmen, die die Leistungsfähigkeit der Hersteller in der Anpassung an den differenzierter werdenden Bedarf erhöhen und dabei auch die Sicherheit der Versorgung beachten.

#### **Situation und Interessen der Beschäftigten in der Textil- und Bekleidungsindustrie**

##### *Standpunkte zum Textilimport:*

„Wir gehen davon aus, daß die Kolleginnen und Kollegen unserer Textilindustrie An-

spruch auf den gleichen Schutz der Regierung haben wie die Beschäftigten andere Industriezweige ... Der Bundeskanzler hatte während des Bundestagswahlkampfes 1976 in Albstadt vor Textilarbeitern versichert, „daß es auch in zehn, zwanzig und mehr Jahren in der Bundesrepublik noch eine lebensfähige vitale Textilindustrie geben muß“. Herrn Böllings Anzeige aber säte Mißtrauen ... Frage an den Staatssekretär Bölling: Wo sind die versprochenen Ersatzarbeitsplätze geblieben? ... Um Mißverständnisse oder Unterstellungen von Anfang an zu verhindern, sei unsere Bereitschaft zu Opfern ausdrücklich unterstrichen. Die Arbeitnehmer in der Textil- und Bekleidungsindustrie haben bereits einen unverhältnismäßig hohen Beitrag geleistet. Die Last der notwendigen Entwicklungshilfe muß auf die gesamte Gesellschaft gleichgewichtig verteilt werden, aber nicht für den Aufbau von Monostrukturen, sondern von gemischten Industriestrukturen.“ (Gewerkschaftszeitung „textilbekleidung“, Heft 9/78, S. 3 f.).

In der gleichen Ausgabe der genannten Zeitung berichtet der Hauptvorstand der Gewerkschaft Textil-Bekleidung über das durch technischen Wandel erschwerte Ringen um Erhaltung und Sicherung der Arbeitsplätze in der schon mehrere Jahre andauernden konjunkturellen Rezession und der strukturellen Krise im Textilsektor. In einer gemeinsamen Aktion europäischer TuB-Gewerkschaften habe man gegen den drohenden Abbruch der Verhandlungen über ein neues Welttextilab-

kommen in Brüssel protestiert. Wo Betriebs-einschränkungen und -schließungen nicht verhindert werden konnten, habe die Gewerkschaft für die betroffenen Beschäftigten durch den Abschluß von Sozialplänen Beträge in Millionenhöhe herausgeholt (a. a. O., S. 13 ff.).

### Vorausschauende Strukturpolitik:

Der vom DGB-Kongreß 1978 gebilligte Leitangtrag zur Wirtschaftspolitik enthält ein Maßnahmenbündel, das von gezielter Wachstumsförderung mit beschäftigungssichernder Finanzpolitik über Verkürzung der Lebensarbeitszeit und sozial kontrollierte Produktivitätsentwicklung, die einen umfassenden Schutz der Arbeitnehmer vor unsozialen Folgen des technischen Wandels bieten soll, bis zur strukturellen Einflußnahme mit Strukturentwicklungsanalysen und -entwicklungsplänen reicht:

„Durch eine vorausschauende Strukturpolitik müssen künftige Veränderungen der in- und ausländischen Nachfrageströme sowie der Wandel der wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Produktionsbedingungen transparenter als bisher gemacht werden. Strukturelle Beschäftigungsungleichgewichte in einzelnen Branchen, Regionen und für bestimmte Bevölkerungsgruppen müssen rechtzeitig erkannt werden, damit ihnen beschäftigungspolitisch vorgebeugt werden kann. Der Gesamterfolg der Strukturpolitik muß an der Zahl und Qualität der Arbeitsplätze orientiert werden.“ (Vorschläge des DGB zur Wieder-

## Importierte Arbeitslosigkeit im Textilbereich

Salden im Außenhandel der EG mit Textilien  
in 1000 Tonnen

1974 - 1976  
insgesamt

1974 1975 1976

-163

-383

-569

Wvt

1976 nach Län-  
dergruppen

Westl.  
Industrie-  
länder

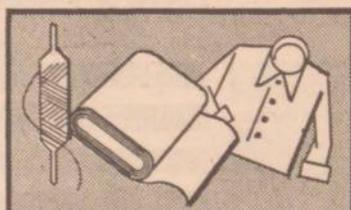
+26

-104

-491

Staats-  
handels-  
länder

Entwick. Länder



160

bei Baum-  
wollgarn

460

bei Baum-  
wollgewebe

Arbeitsplatzverluste  
je 1000 Tonnen  
Einfuhr-Überschuß

1660

bei Hemden

herstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf 1977, S. 9.)

#### Auswertungsaspekte:

Die Lageanalyse enthält die große Sorge um die Arbeitsplätze in der langfristigen strukturellen Umstellungskrise, die auf Importdruck sowie auf technischen Wandel zurückzuführen ist und durch konjunkturelle Schwächen verstärkt wird. Die Ziele der Einzelgewerkschaft und des DGB sind auf die Besserung der Beschäftigungslage konzentriert. Das darauf ausgerichtete Maßnahmenbündel umfaßt die solidarische Selbsthilfe durch Sozialpläne und das ganze Spektrum der Konjunktur- und Strukturpolitik mit drei besonderen Akzenten:

- Absicherung gegen zu starken Importdruck;
- Absicherung gegen unsoziale Folge des technischen Wandels;
- vorausschauende Strukturpolitik durch planvolle politische Steuerung des Strukturwandels im Interesse der Beschäftigten.

#### Situation und Interessen der Textil- und Bekleidungsunternehmen

Als Ergänzung zur Veranschaulichung der Situation genügen in der Infothek einige Kurzberichte über Kurzarbeit und Konkurse. Noch weniger bekannt sind für die Lernenden Formen der Selbsthilfe einzelner Unternehmen und zusammenfassende Branchenstandpunkte.

Als zusätzliche Hintergrundinformation für Arbeitnehmer- und Unternehmerinteressen ist das Heft 175 der Informationen zur politischen Bildung „Wirtschaft 2 — Arbeitnehmer und Betrieb“ der Bundeszentrale für politische Bildung zu nennen.

#### Pressemeldungen (Überschriften):

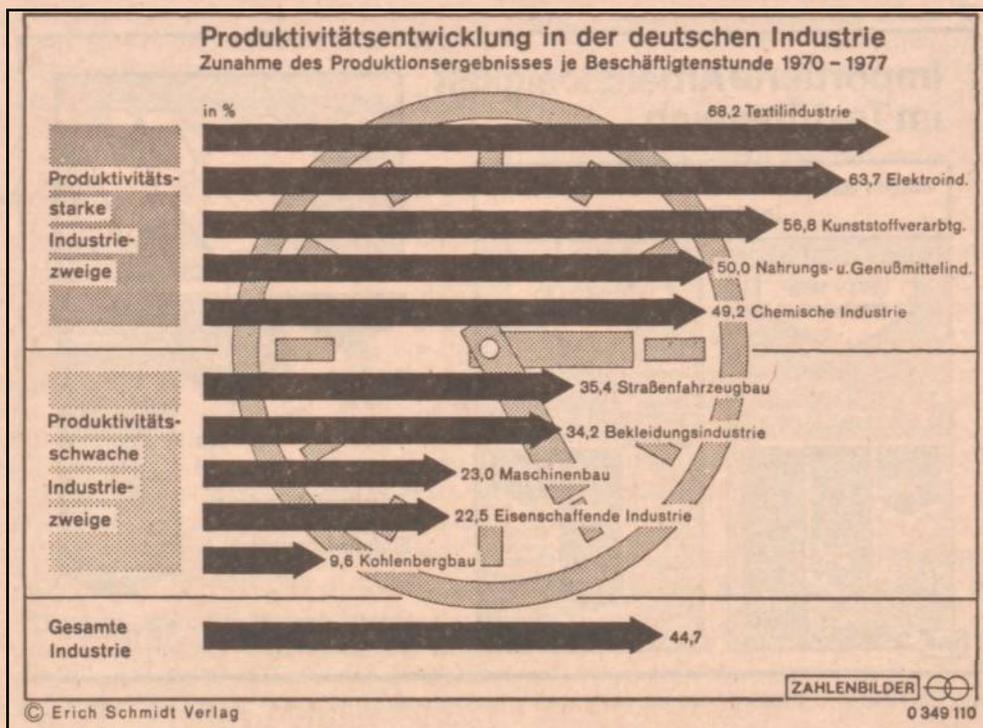
Nino AG drosselt die Kapazitäten — Zweite Schrumpfwelle buntgewebter Bettwäsche — Ein Anzugerhersteller weniger — Der langsame Tod aller Textilunternehmen — Nur Mode macht Umsätze — Zell-Schönau legt 300 Webstühle still.

#### Textilperle in neuem Glanz:

„Daß die deutsche Textilindustrie keine sterbende Branche ist, beweisen Jahr für Jahr die stolzen Erfolge der Girmes-Werke AG, Oedt bei Krefeld, des mit den modernsten Maschinen arbeitenden Textilunternehmens. Es erzielte gute Zuwachsraten beim Verkauf von Teppichböden, Möbelstoffen und Dekosamt (Heimtextilien) sowie bei Samt und Cord für Bekleidung. Interessant ist, daß Girmes heute trotz starker Ausweitung der Produktion fast die gleiche Belegschaftszahl von rund 3 500 hat wie vor 40 Jahren.“ (6. 7. 1977 und 8. 7. 1978)

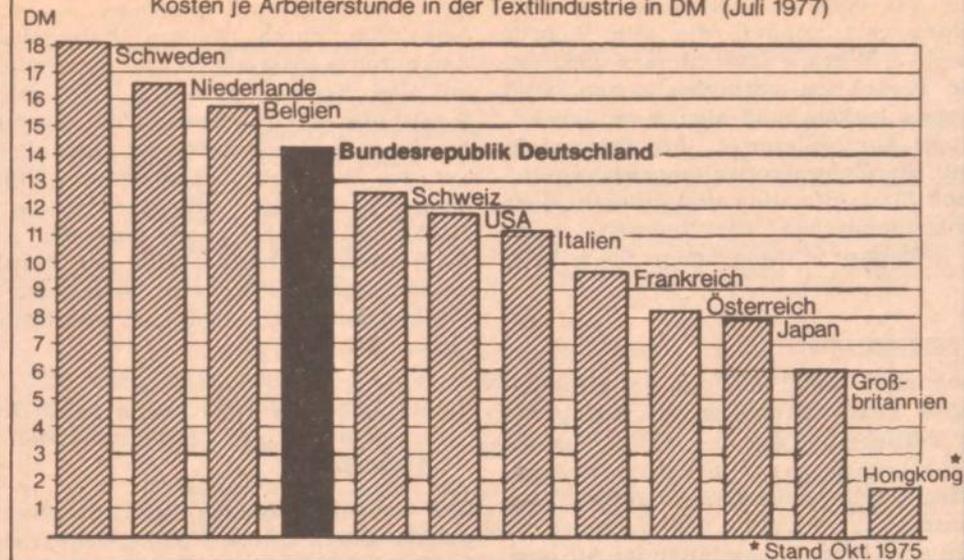
#### Hoher Exportanteil bei Gütermann-Nähjaden:

„Der Export erreicht gegenwärtig rund 40 % des Umsatzes. Die Auslandsunternehmen, wie z. B. in Lateinamerika und Spanien, sind ent-



## Textil-Lohnkosten im Weltvergleich

Kosten je Arbeiterstunde in der Textilindustrie in DM (Juli 1977)



Für die Textilindustrie der Bundesrepublik kostet die Arbeiterstunde einschließlich Lohnnebenkosten 14,23 DM. Mit diesem Arbeitskostenniveau liegt die Bundesrepublik im Weltvergleich an sechster Stelle, unter den großen Produktionsländern aber an der Spitze. Grafik: Gesamttextil

standen, um hohe Handelsschranken zu überwinden. — In der Revolution durch den synthetischen Nähfaden hatte Gütermann eine Schrittmacherfunktion. Die schnelle Weiterentwicklung durch Rationalisierungsinvestitionen hat zum Abbau der Beschäftigten von 3 500 auf 3 000 geführt.“ (18. 8. 1977)

### Hemden-Absatz illoriert:

„Seidensticker GmbH, Bielefeld, steigerte den Umsatz bei befriedigender Ertragsvorlage um 27 %. Die Geschäftsführung führt die günstige Entwicklung nicht zuletzt auf konsumnahe Preise für die Seidensticker Markenartikel zurück. Vom gesamten Produktionswert der Gruppe wird 40 % von den eigenen Betrieben erbracht, 40 % als Fertigware importiert und 20 % von in- und ausländischen Zwischenmeistern gefertigt. Seidensticker sprach sich für eine liberale Importpolitik aus und warnte vor Restriktionen. Die Möglichkeiten, sich in den Importstrom einzugliedern, seien viel größer als die Gefahren.“ (18. 8. 1977 und 1. 7. 1978)

### Wie lange kann unsere Textil-Industrie gegen Subventionen konkurrieren?:

„Die Bundesrepublik muß als bedeutendes Exportland Waren aus anderen Ländern kaufen. Die Import-Quote darf aber nicht einseitig zu Lasten der Textil-Industrie gehen. Derartige Opfer sind für die Textilindustrie nicht trag-

bar. Denn: Die durch Staats-Zuschüsse künstlich heruntermanipulierten Preise gefährden unsere Industrie und ihre Arbeitsplätze. Um nicht mißverstanden zu werden: Die deutsche Textil-Industrie verlangt keine Abriegelung der Bundesrepublik gegen Textil-Importe. Sie hält es aber nicht für zumutbar, gegen subventionierte Preise ankämpfen zu müssen. Freie Marktwirtschaft bedeutet Wettbewerbsgleichheit für alle. Unsere Textil-Industrie ist in der Lage, gegen die ganze Welt zu konkurrieren. Gegen Staats-Zuschüsse und politische Preise konkurrieren kann sie auf die Dauer nicht.“ (Textilverband Westfalen in der Broschüre „Textil-Industrie heute — Probleme und Antworten“, Münster 1977)

### Hohe Tarifabschlüsse sichern keine Arbeitsplätze:

„Bei der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage der Textilindustrie sind die Lohnerhöhungen der letzten Jahre so beträchtlich, daß die Textilindustrie konsequent durch Rationalisierung diese weiteren Kosten einsparen muß. Preiserhöhungen zum Ausgleich erlaubt der Markt nicht. Zwischen Lohnhöhe und Sicherung von Arbeitsplätzen besteht ein enger Zusammenhang. Überhöhte Lohnsteigerungen nutzen den Arbeitnehmern wenig, weil ihre Arbeitsplätze gefährdet werden.“ (Textilverband Westfalen a. a. O.)

Wer lenkt, der teilt auch zu:

„Der Staat, der Investitionen sanktioniert, anregt oder gar erzwingt, muß dann auch für alle Folgen geradestehen, die sein Eingriff verursacht . . . Wer die Investitionen dirigiert, muß die Produktion vorherbestimmen, muß den Konsum lenken, muß aber auch den Export und Import kontrollieren . . . Am Ende steht die staatliche Zentralverwaltungswirtschaft.“ (Ausschuß für Information und Öffentlichkeit der niederrheinischen Textilindustrie e. V., [Hrsg.], „Kompass 5“, Mönchengladbach 1976, S. 9)

*Auswertungsaspekte:*

Die Lageanalyse ergibt als Form des Strukturwandels im Textilsektor einen Rückgang der Zahl der Betriebe und der Beschäftigten, während die Ausstattung mit modernen Maschinen zunimmt (*Faktorsubstitution*: verminderte Arbeitsintensität, erhöhte Kapitalintensität). Teilweise sind Produktionsstätten im Ausland errichtet worden.

Als *Ursachen*, die zur Umstellung zwingen, werden vor allem Billigimporte durch geringere Produktionskosten (z. B. niedrige Löhne), aber auch durch staatliche Zuschüsse angeführt. Hinzuzufügen ist die hier aus Gründen der Überschaubarkeit vernachlässigte Veränderung der Währungsrelationen, durch die deutsche Importeure in fast allen Ländern der Welt preisgünstiger einkaufen können. Daneben wird die Entwicklung der Lohnkosten in der Bundesrepublik angeführt. — Auf den Absatzmärkten registrieren die Unternehmer bei teilweiser Sättigung des Grundbedarfs der Verbraucher eine verstärkte Nachfrage nach höherer Qualität und nach Spezialitäten (z. B. Freizeitkleidung, Heimtextilien).

*Hauptwirkungen:*

Erhöhte Arbeitsproduktivität vor allem der auf Massenproduktion eingestellten Textilindustrie; der Zug zu höherer Qualität und Spezialitäten-Fertigung mit Umsatzerfolgen im In- und Ausland; die Arbeitsplatzverluste und die nicht allgemein befriedigende Ertragslage des Wirtschaftszweiges, die durch Wettbewerbsverzerrungen mancher Exportländer zu erneuter Existenzgefahr für die deutsche Textilindustrie werden kann. — Die Fähigkeit, neue Arbeitsplätze zu schaffen, ist in den exportintensiven Wirtschaftszweigen aus ähnlichen Gründen und durch weltweite konjunkturelle Schwächen begrenzt.

Als *Ziel* der Textil- und Bekleidungsindustrie ist ein Wettbewerb unter gleichen Startbedin-

gungen anzusehen, der die Chance, Leistungsgewinne zu erzielen, bewahrt.

Dem entsprechen folgende *Maßnahmen*: Selbsthilfe durch weitere Rationalisierung und durch Anpassung an sich ändernde Daten auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten, Staatshilfe durch Abwehr nicht leistungsgebundener Importkonkurrenz unter Berufung auf das Welttextilabkommen und Erhaltung einer hinreichenden Binnenproduktion sowie Förderung der Forschung und der Anwendung neuer Technologien in der Textil- und Bekleidungsindustrie, aber Ablehnung einer Strukturpolitik mit staatlicher Investitionslenkung.

## 2. Mögliche und tatsächliche politische Entscheidungen zum Strukturwandel durch Außenhandel

Die Gegenüberstellung der Interessenstandpunkte durch „Rede“ und „Gegenrede“ im Rollenspiel mit einer Zusammenfassung der Zwischenergebnisse bei der Beurteilung der Lage, der Wahl der Ziele und der Maßnahmen hat die Gemeinsamkeiten und vor allem die Unterschiede deutlich gemacht. Nun muß der *demokratische Entscheidungsprozeß* verdeutlicht werden. Dazu wären die Einbeziehung der Interessen anderer Wirtschaftssektoren (z. B. des Handels und der exportintensiven Wirtschaftszweige) und die Haltung der Parteien darzustellen. Das ist hier aus Platzmangel nicht realisierbar und wäre auch in der Schule in diesem Zusammenhang zu umfangreich. Entsprechende Hinweise müssen genügen, wodurch Grenzen des Bemühens um Praxisbezug erkennbar werden.

Es ist möglich, in der Klasse eine Meinungsbildung und Entscheidung durch *simulierte Parlamentsdebatte und Abstimmung* durchzuführen, um so zu zeigen, daß es in dem Konflikt keine errechenbare Bestlösung gibt. Dazu sind Anträge zu formulieren, die einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessen darstellen oder sich ganz auf die Meinung der einen oder anderen Gruppe stützen. Das *Lernziel* hierzu lautet: Der Lernende kann wirtschaftspolitische Ziele aufstellen und ihre angestrebte Verwirklichung mit Hilfe von Maßnahmen unter Bezug auf die Lageanalyse erklären. Er kann argumentativ für seine (Kompromiß-)Konzeption eintreten und in Solidarität mit anderen die Mehrheit zu gewinnen versuchen.

Der *Lehrende* hat hierbei nur eine beratende Funktion. Er hält sich mit seiner persönlichen Meinung zurück, um die Meinungsbildung in der Klasse nicht zu beeinflussen.

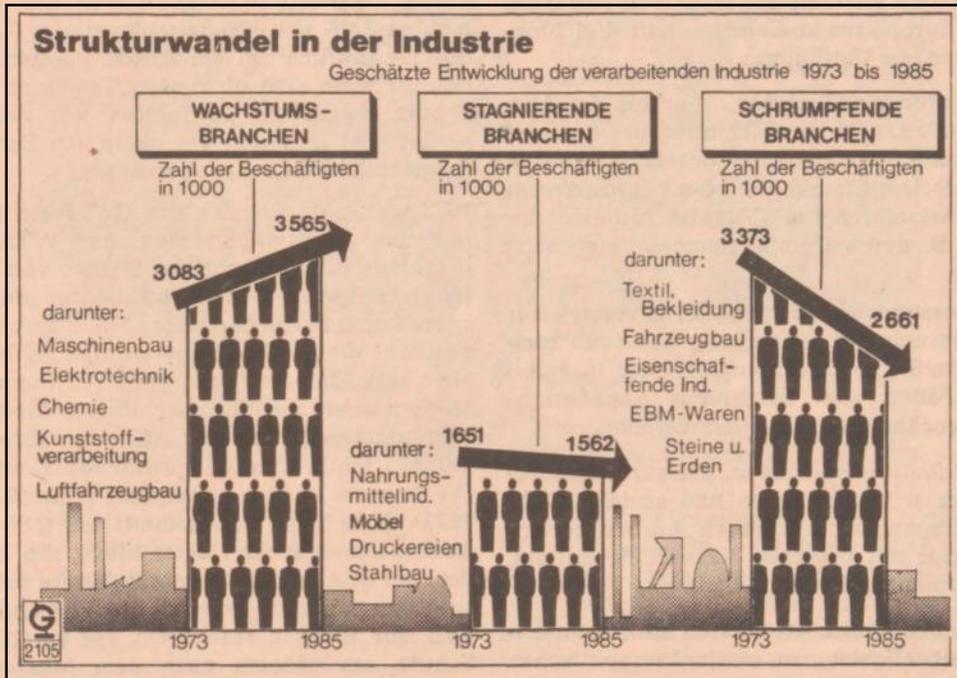
Nach abgeschlossener Meinungsbildung kann in einer dritten oder vierten Doppelstunde von Schülern, die eine entsprechende Hausaufgabe übernommen haben, an Hand von Informationen, die in der Infothek anfangs nicht zur Verfügung standen, über die *Grundzüge der staatlichen Strukturpolitik* unter besonderer Berücksichtigung der Außenwirtschaftspolitik berichtet werden. Der Katalog von Zielen und Maßnahmen der Bundesregierung und der EG wird jeweils zur Debatte gestellt und immer wieder auf das Beispiel der Textil- und Bekleidungsindustrie bezogen.

nicht mehr exportieren können und sich selbst Schaden zufügen (Bericht im Handelsblatt, a. a. O.)

### Leitlinien der Strukturpolitik der Bundesregierung

Der Bundesminister für Wirtschaft, Graf Lambsdorff, hat zur Einbringung des Jahreswirtschaftsberichts am 23. 2. 1978 im Bundestag u. a. erklärt:

„Die Bundesregierung wird weiterhin konsequent an einer nach marktwirtschaftlichen



*Staatssekretär Klaus Bölling antwortet:* Der Text der umstrittenen Anzeige stehe nicht im Widerspruch zu politischen Aussagen der Bundesregierung. Die großen Anstrengungen und Erfolge der Textil- und Bekleidungsindustrie zur Bewältigung des importbedingten strukturellen Anpassungsprozesses würden nicht übersehen. Die Anzeige sei vielmehr Teil einer Serie gewesen, die sich mit wichtigen innenpolitischen Problemfeldern beschäftigt habe, deren Lösung entscheidend von außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig sei. Dazu gehöre auch die Anpassung einzelner Wirtschaftszweige an die veränderten internationalen Wettbewerbsverhältnisse. Eine Alternative für solche Anpassungsprozesse gäbe es nicht. Denn wenn ein Land, in dem jeder vierte Arbeitsplatz vom Export lebe, seine Grenzen gegenüber den Einfuhren aus anderen Ländern verschließe, werde es bald

Grundsätzen orientierten Strukturpolitik festhalten... Der Staat kann den Anpassungsprozess (der Unternehmen) nur flankieren. Massive staatliche Eingriffe zugunsten einzelner Branchen müßten zwangsläufig eine Kettenreaktion von Eingriffen in anderen Bereichen auslösen. Sie enthielten den Keim der Auflösung unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, die auf dezentralen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte aufgebaut ist und sie führten... am Ende keineswegs zu besseren Resultaten als wir sie trotz aller Unvollkommenheit bisher erreicht haben.

Was der Staat aber kann und muß, ist, dazu beizutragen,

1. durch einen zukunftsorientierten und umweltfreundlichen Ausbau der Infrastruktur die Voraussetzungen für mehr arbeitsplatzschaffende Investitionen zu verbessern;

2. in der Wirtschaft die Entwicklung und Anwendung marktorientierter Neuerungen zu erleichtern;

3. die Mobilität von Arbeit und Kapital zu verbessern und — soweit notwendig und gesamtwirtschaftlich vertretbar — Anpassungsprozesse durch flankierende Maßnahmen zu unterstützen;

4. dafür die nötige Transparenz der Strukturprozesse zu verbessern.“

Für eine solche Politik stehen der *Bundesregierung* (auf die Abgrenzung gegenüber Maßnahmen der Bundesländer kann hier nicht eingegangen werden) und — soweit zuständig — der *Europäischen Gemeinschaft* drei Möglichkeiten zur Verfügung:

— *Erhaltungsmaßnahmen*, die nur in Ausnahmefällen, z. B. zur Sicherung der Energieversorgung (Verstromungsgesetz zugunsten der deutschen Steinkohle) oder bei gravierenden Marktstörungen (Marktzerüttungsprinzip), z. B. durch Dumpingimporte, eingesetzt werden;

— *Anpassungsmaßnahmen*, die bevorzugt zur Erleichterung der Umstellung auf neue (umweltfreundliche) Technologien oder in selteneren Fällen zum befristeten Anpassungsschutz vor Importen ergriffen werden;

— *Gestaltungsmaßnahmen*, die zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, z. B. durch Ausbau der Infrastruktur mit besseren Nahverkehrsmitteln, Fernwärmenetzen u. ä. dienen.

Maßnahmen dieser Art müssen im Zusammenhang mit allgemeinen konjunkturpolitischen Maßnahmen, z. B. der Kredit- und Finanzpolitik zur Verbesserung der Beschäftigungslage, gesehen werden. Letztere können Umstellungsprozesse sehr erleichtern.

Die Beschäftigten und die Unternehmer der TuB können also nicht auf einen absoluten Erhaltungsschutz rechnen. Aber ein partieller Schutz ist möglich, soweit Billigimporte die Existenz vieler Betriebe gefährden. Daneben kann auf befristeten *Anpassungsschutz* gedrängt und spezielle Hilfe zur Erleichterung der Umstellung erbeten werden. Da die Umstellung bei Rationalisierungsmaßnahmen vielfach zum Beschäftigungsproblem wird, können Rationalisierungsabkommen der Tarifparteien sozialen Schutz bieten. Aber hier muß der Staat an Hand seiner durch die Strukturberichterstattung verbesserten Transparenz ergänzend mit *Gestaltungsmaßnahmen* eingreifen: regionale Förderungsprogramme durch Ausbau der Infrastruktur und Gewährung von

Subventionen für Ansiedlung neuer oder Ausweitung vorhandener Industriebetriebe. Auch die Technologiepolitik (Förderung von Forschung und Entwicklung nicht nur in Großunternehmen) gehört hierzu.

### Die Europäische Gemeinschaft (EG) und das Welttextilabkommen (WTA)

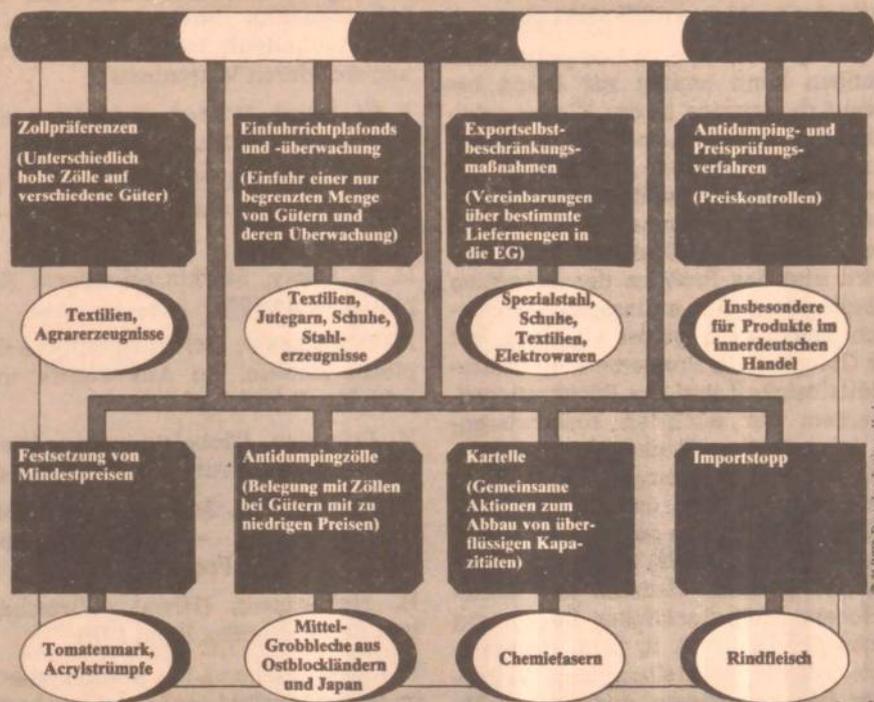
Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hat der 1968 abgeschlossene Abbau der Binnenzölle zu einer starken Intensivierung des Handels geführt. Der gemeinsame Außenzoll war in den sechziger Jahren in mehreren Etappen durch weltweite Vereinbarungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) durchschnittlich um ein Drittel gesenkt worden. Seitdem sind aber neue Tendenzen zum Schutz heimischer Produktion vor den zunehmenden Importen vor allem aus Entwicklungsländern erkennbar geworden.

1973 wurde im Rahmen des GATT ein multilaterales *Allfaserabkommen*, das WTA, abgeschlossen. Es erlaubt, die Einfuhr von Drittlandserzeugnissen, die Marktstörungen hervorrufen, auf eine bestimmte Höhe zu begrenzen. Auf dieser Grundlage wurden zahlreiche bilaterale Abkommen zwischen Textilexportländern und der EG geschlossen (*Selbstbeschränkungsabkommen*). Aber für ihre Einhaltung fehlte eine entsprechende Kontrolle. Die Importe stiegen sprunghaft (von 1973 bis 1977 jährlich im Durchschnitt um 22 %). Es kamen immer mehr Länder hinzu, die besonders auf dem deutschen Markt Absatz suchten. In dieser Situation drangen die Verbände der TuB, vor allem in Frankreich, auf verstärkten Schutz, am liebsten nach dem Muster der *Agrar-Marktordnungen*. Aber die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trat gleichzeitig in eine noch laufende Verhandlungsrunde des GATT ein (*Tokio-Runde*). Sie sollte zu einer weltweiten Harmonisierung der Zölle auf niedrigerem Niveau führen und keine Ausweitung der GATT-Regeln für Schutzklauseln zulassen. Deshalb ist der *Kompromiß*, der als Ergebnis langer internationaler Verhandlungen gefunden wurde, vom Ministerrat der EG gebilligt und sowohl von der deutschen Regierung als auch von Gewerkschaften und Unternehmen der TuB begrüßt worden.

Der Vertragstext des von 42 Ländern unterzeichneten WTA gilt für weitere vier Jahre, also bis 1981. Zusätzlich wurden mit insgesamt 30 Ländern bis 1983 gültige *Sonderregelungen* getroffen über *Textileinfuhr-Genehmigungen* und *Höchstmengen* (Selbstbeschränkungen). Die Sonderregelungen beinhalten geringere Importzuwachsrate für den euro-

# Protektionismus: Viele Hindernisse

Die Einfuhr in die Europäische Gemeinschaft wird durch zahlreiche Maßnahmen behindert



Quelle: Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels; \*) Beispiele

iwd

päischen Markt als das alte Abkommen. Die Einhaltung soll durch ein Kontrollsystem sichergestellt werden.

Die Bundesrepublik, die bisher größter Importeur von Textilien aus Drittländern war, erhält im Rahmen eines Lastenausgleichssystems geringere Importzuwachsrate als die anderen EG-Länder. Ein Importstopp gegenüber einzelnen Ländern ist nicht möglich, da er gegen die GATT-Prinzipien (keine Diskriminierungen) verstößt und sofort Vergeltungsmaßnahmen gegen deutsche Exporte zur Folge hätte.

## Zur Textilindustriepolitik in Entwicklungsländern

Das WTA und die von der EG mit zahlreichen Entwicklungsländern getroffenen Sonderregelungen sollen u. a. davon abhalten, empfindliche und sozial bedenkliche Monostrukturen aufzubauen, deren einseitige Abhängigkeit von den Märkten in den Industrieländern immer wieder zur offenen oder versteckten Subventionierung ihrer Textilimporte verleitet. Extrem hohe Einfuhrsteigerungen aus wenigen lieferstarken Niedrigpreisländern wurden abgebremst.

„Beim Entwicklungsprozeß in der Dritten Welt ist zu unterscheiden zwischen entwicklungs-fördernden Industrien, die mit der Wirtschaftsfähigkeit und -entwicklung des Landes in Einklang stehen, und zwischen den im Verhältnis zum Aufnahmeland exogenen Industrien, die ausschließlich für die Ausfuhr nach den Industriemärkten produzieren und auf oft schockierenden anomalen Lohnbedingungen und sozialen Verhältnissen basieren, die den internationalen Normen nicht entsprechen. Die Gemeinschaft kann die Entwicklung derartiger Industrien nicht mehr unterstützen, sondern muß zu der echten entwicklungs-fördernden Industrialisierung beitragen. Für die Textilindustriepolitik auf europäischer Ebene bedeutet dies u. a.: Verlagerung bestimmter Produktionen oder Verarbeitungen in die dritte Welt und Berücksichtigung und Hin-nahme eines gewissen Wachstums der Produktionen der Drittländer zu Bedingungen, die effektiv zu ihrer Entwicklung beitragen. Die außenwirtschaftlichen Maßnahmen (Subventionen für die Ausfuhr von Fabriken und für Industrieinvestitionen) und die innergemeinschaftlichen Aktionen (Ausbildungs-, Umstellungs-, Umstrukturierungsbeihilfen) müssen

genau aufeinander abgestimmt werden." (C. Cheysson, Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, am 27. 10. 1977 in Roubaix).

### 3. Die Kette der Probleme reißt nicht ab

Die Auswertung der Texte zu den politischen Entscheidungen kann analog zur schon beschriebenen Arbeitsweise in der Klasse erfolgen. Wenn dabei aufmerksame Schüler dieser nach Harmonie klingenden Darstellung der Maßnahmen auf Bundes- und EG-Ebene entgegenhalten, daß wieder einmal die *Bürokratie* durch einen zusätzlichen Kontrollapparat aufgebläht wird und das Problem der *Schaffung neuer Arbeitsplätze* für entlassene Arbeitskräfte noch keineswegs gelöst ist, dann hat der Lehrer Gelegenheit, Probleme der strukturellen Arbeitslosigkeit und das Bürokratieproblem zu einem der nächsten sozialwissenschaftlich integrierten Themen zu machen. Darüber hinaus sind Meldungen wie „Athen sucht einen Ausweg aus der Textilexportklemme. Gegenmaßnahmen gegen EG-Restriktionen gefordert“ (23. 8. 1978) oder „Bonn zum Schmuggel koreanischer Hemden und tschechischer Hosen. Mißbräuchlicher Bezug von Textilien aus der DDR“ (8. 9. 1978) geeignet, das Erlernte auf die Beurteilung der Weiterentwicklung des keineswegs endgültig gelösten Problems der sektoralen Strukturpolitik im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie anzuwenden.

Ob und inwieweit die Schüler durch die Arbeit mit diesem Curriculum-Baustein eine hinreichende Kompetenz in Grundfragen des Strukturwandels und der Strukturpolitik erlangt haben, könnte die systematische Arbeit mit einem Lehrbuch und die analoge Anwendung der Arbeit mit Fallstudien auf genannte oder andere Beispiele wie Agrarwirtschaft, Energiewirtschaftlich u. ä. zeigen. Aber dafür braucht der Lehrer im Schulalltag Hilfe durch weitere Curriculum-Bausteine, Fallstudien u. a., denn in „Heimarbeit“ kann er solche Vorbereitung nur in Ausnahmefällen bewältigen. Die oft geforderte Verbesserung der Kooperation zwischen Hochschule und Schule hat hier ein weites Betätigungsfeld. Ansätze dafür sind vorhanden.

### 4. Literaturhinweise

H. Adam, Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik? Köln 1977.

H. Berg, Internationale Wirtschaftspolitik, UTB 563.

F. W. Dörge, Curriculum-Bausteine zur Wirtschaftslehre, in: *Gegenwartskunde-Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*; Heft 1/78: Sparen — Eine Tugend, Heft 2/78: Preisempfehlung — marktkonform?, Heft 3/78: Mehr Lebensqualität durch Änderungen im Ernährungsverhalten?, Heft 4/78: Besseres Warenangebot durch Warentests?

F.-W. Dörge, *Wirtschaft im Wandel — Struktur, Prozeß, Politik*, Frankfurt 1978.

F.-W. Dörge, H. Steffens (Hrsg.), *Fallstudien zur Verbraucherbildung*, Heft 1—4, Ravensburg 1974—77.

H. F. Eckey, *Strukturorientierte Konjunkturpolitik*, Köln 1978.

P. W. Fischer, *Strukturpolitik soll Arbeitsplätze sichern*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/77, S. 5—17.

H. Friedrich, *Globalsteuerung, Wettbewerbspolitik und Investitionspolitik*, München 1978.

V. Hauff, F. W. Scharpf, *Modernisierung der Volkswirtschaft — Technologiepolitik als Strukturpolitik*, Frankfurt 1975.

H. Heidermann (Hrsg.), *Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung*, Bonn 1976.

F. J. Kaiser (Hrsg.), *Die Stellung der Ökonomie im Spannungsfeld sozialwissenschaftlicher Disziplinen*, Bad Heilbrunn 1978.

H. Kohn, F. Latzelsberger, *Steuerprobleme in Wirtschaft und Gesellschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18/77.

R. Mauer, *Technischer Fortschritt und Wachstumsprobleme der Textilindustrie*, Opladen 1973.

J. H. Müller, *Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1973.

W. Neugebauer, „Wirtschaft“, Bd. 1: *Unterricht in Wirtschaftslehre*, Bd. 2: *Curriculumentwicklung für Wirtschafts- und Arbeitslehre*, München 1976/77.

H.-R. Peters, *Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik*, Bern 1975<sup>2</sup>.

R. Schörken (Hrsg.), *Curriculum „Politik“ — Von der Curriculumtheorie zur Unterrichtspraxis*, Opladen 1974.

G. Voss, *Sektorale Strukturpolitik — Anspruch und Praxis*, Köln 1977.

W. Wunden, *Die Textilindustrie der Bundesrepublik Deutschland im Strukturwandel*, Basel/Tübingen 1969.

# Zur Rolle Japans in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer

## Internationale Strukturpolitik als Aufgabe

### I. Vorbemerkung

Japan gehört zusammen mit den USA und den Staaten der Europäischen Gemeinschaft zu den Industrieländern, die angesichts ähnlicher ökonomischer Problemstellungen, einer gegenseitigen Abhängigkeit ihrer Volkswirtschaften sowie der Bedeutung, die der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern für die Weltwirtschaft zukommt, eine engere Kooperation in Handels- und Währungsfragen verfolgen. Die Einbeziehung Japans in einen dementprechenden „ökonomischen Trilateralismus“ — zusammen mit den USA und der EG — geht auf eine amerikanische Initiative zurück, deren aktueller Anlaß die teilweise Ablenkung des Drucks japanischer Exporte vom amerikanischen auf europäische Märkte war. Dahinter stand jedoch die viel umfassendere politische Zielsetzung, Japan in der Kooperation mit dem Westen einen wirtschaftlichen und politischen Rückhalt zu geben <sup>1)</sup>.

Die Kooperation zwischen Japan und den westlichen Industrieländern hat in mancher Hinsicht den Charakter einer Bewältigung von Konflikten, die aus einer ökonomischen Konkurrenzsituation heraus entstanden sind. Japan sucht in der Zusammenarbeit mit den USA und der EG vor allem eine Gewähr dafür, daß die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die eine Voraussetzung für die außenwirtschaftlichen Erfolge Japans waren, keine abrupten Veränderungen erfahren. Dies zeigt sich z. B. daran, daß Japan Selbstbeschränkungen in kritischen Exportbereichen akzeptiert, um eine Kette protektionistischer Gegenreaktionen abzuwenden. In Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung verfolgt Japan eine Anlehnung an die westlichen Industrieländer, da es hier seine eigenen Interessen an einem freien Wirtschaftsaustausch am besten vertreten sieht. Umgekehrt ist aber auch für die westlichen Industrieländer eine Beteiligung Japans bei der Regelung internationaler Wirtschaftsfragen angesichts sei-

ner handels- und währungspolitischen Bedeutung unumgänglich geworden.

Die westlichen Industrieländer sehen in der Kooperation mit Japan im Augenblick vor allem ein Instrument, um die Rückwirkungen japanischer Wirtschaftsdynamik auf die eigene wirtschaftliche Entwicklung zu steuern. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit stehen daher auch Bemühungen um eine Regelung bilateraler Handelsfragen und in enger Verbindung hierzu die Diskussion über einen japanischen Beitrag zur Überwindung der allgemeinen konjunkturellen Stagnation. Der Abbau des japanischen Handelsüberschusses ist seit Herbst 1976 zu einem Hauptproblem der Wirtschaftsgespräche der EG und der USA mit Japan geworden. Die in dieser Hinsicht in Japan gesetzten Erwartungen wurden jedoch kaum erfüllt. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß Japan aufgrund seiner außenwirtschaftlichen Erfahrungen und seiner ökonomischen und sozialen Bedingungen bisher eine primär auf den vertikalen Handelsaustausch (Rohstoffimporte gegen Industriegüterimporte) gerichtete Konzeption verfolgt, die in einem gewissen Gegensatz zu amerikanisch-europäischen Interessen steht, im Zuge einer Ausweitung des horizontalen Handelsaustausches von Industriegütern ihre Exporte nach Japan wesentlich zu steigern.

Die starke Betonung bilateraler Handelsfragen erschwert nicht nur einen Interessenausgleich im Verhältnis Japan—EG/USA, sondern verstellt auch den Blick auf andere Problemfelder, die im Rahmen einer trilateralen Kooperation zu behandeln wären. So gibt es Anzeichen dafür, daß Japan zwar bereit ist, sich stärker als bisher auf eine Arbeitsteilung im Industriegüterbereich einzustellen, seine spezifischen Vorteile hierbei jedoch nicht im Handelsaustausch mit westlichen Industrieländern sieht. Ein Interesse Japans an einer industriellen Arbeitsteilung besteht hauptsächlich solchen Ländern gegenüber, die sich noch am Anfang ihrer Industrialisierung befinden und die aufgrund der besseren Verfügbarkeit von Rohstoffen, Arbeitskräften und Industriestandorten eine

<sup>1)</sup> Vgl. hierzu Zbigniew Brzezinski, *The Fragile Blossom. Crisis and Change in Japan*, New York 1972, S. 140.

günstige Ergänzung zu den industriellen Produktionsbedingungen in Japan versprechen.

Neben den „internen“ Konkurrenzbeziehungen im direkten Verhältnis Japan—EG/USA könnten mit einer stärkeren Süd- und Ostorientierung japanischer Außenwirtschaftspolitik die „externen“ Konkurrenzbeziehungen im Verhältnis zu Drittländern an Gewicht gewinnen. Die Unsicherheit, die hinsichtlich der Perspektive japanischer Wirtschaftsbeziehungen mit den benachbarten kommunistischen Staaten China, Vietnam und Sowjetunion besteht, und eine wachsende Empfindlichkeit gegenüber den wirtschaftlichen Aktivitäten Japans im nicht-kommunistischen Asien<sup>2)</sup> deuten bereits das Interesse der westlichen Industrieländer an, diese „externen“ Konkurrenzbeziehungen zu kanalisieren. Die Notwendigkeit einer Ko-

operation mit Japan auf der Basis eines möglichst breiten gemeinsamen Interesses dürfte sich damit nur verstärken, zumal die westlichen Industrieländer hier kaum über die Instrumente (Sanktionen) verfügen, die ihnen in bilateralen Handelskonflikten eine direkte Einflußnahme erlauben. Zugleich zeigt aber auch die Betonung japanischer Kooperationsbereitschaft, daß Japan seine außenwirtschaftlichen Chancen in Übereinstimmung mit den westlichen Industrieländern wahrzunehmen sucht.

In den folgenden Ausführungen sollen einige Überlegungen angestellt werden, wie sich das ökonomische Konkurrenzverhältnis zwischen Japan und den westlichen Industrieländern entwickeln könnte und wo Interessenübereinstimmungen und neue Kooperationsansätze zu suchen sind.

## II. Aktuelle Interessenkonflikte

### 1. Japanische Exportstrategie und westliche Strukturprobleme

Die Probleme, die sich für die EG und die USA in den Handelsbeziehungen mit Japan ergeben, sind bis zu einem gewissen Grade grundsätzlicher Art. Für die westlichen Industrieländer erhebt sich heute ganz allgemein die Frage, inwieweit sich die Prinzipien eines freien Handelsaustausches noch mit den jeweiligen nationalen struktur- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen vereinbaren lassen. Auch in den europäisch-amerikanischen Handelsbeziehungen ist es in den vergangenen Jahren wiederholt zu Spannungen gekommen, wenn bestimmte Importe binnenwirtschaftliche Beschäftigungsschwierigkeiten in einzelnen Industrien auslösten. Ähnliche Probleme ergeben sich für die westlichen Industrieländer auch im Nord-Süd- und Ost-West-Handel.

Die Schärfe des Handelskonflikts mit Japan beruht darauf, daß sich das japanische Exportangebot in besonders starkem Maße auf einzelne Branchen konzentriert, in denen Japan einen Wettbewerbsvorteil hat. Diese gezielt auf Marktlücken und -schwächen abgestellte japanische Exportstrategie bedingt fast notwendigerweise Struktur- und Beschäftigungsprobleme bei den westlichen Handelspartnern. Die Grenzen eines freien Handelsaustausches, die für Westeuropa und die USA heute dort liegen, wo ausländische Importe die Existenz eigener Industrien gefährden, sind im Handel mit Japan sehr bald erreicht.

<sup>2)</sup> Bernard K. Gordon, Japan, the United States, and Southeast Asia, in: Foreign Affairs, April 1978, S. 579—600.

Die japanische Exportstrategie beruht auf den Erfahrungen, die Japan im Zuge seines Industrialisierungsprozesses gemacht hat. Japan hat seine Technologie wie bisher kein anderes Land zunächst erfolgreich von westlichen Produkten imitiert, um sie dann in eigene Produktionen umzusetzen. Dabei konnte der japanische Industrialisierungsprozeß sich auf eine rasch entwickelnde inländische Nachfrage stützen. Um jedoch eine kostengünstige Serienproduktion und Kapazitätsauslastung zu gewährleisten, verfolgte die japanische Industrie zugleich eine offensive Exportpolitik, die sich jeweils auf ganz bestimmte Produkte und Märkte konzentrierte. Die Exportorientiertheit der japanischen Wirtschaft wurde noch unterstützt durch eine Politik der Regierung, die den Schwerpunkt auf eine Förderung der industriellen Produktion unter Vernachlässigung des tertiären Sektors legte<sup>3)</sup>.

Das Exportangebot folgte dem jeweiligen Stand der im wesentlichen importierten Technologie und der japanischen Industrialisierung und nutzte hierbei spezifische Marktchancen aus<sup>4)</sup>. Diese gezielte Exportstrategie wurde auch dann noch mit Erfolg angewandt, als sich Japan nicht mehr auf den Wettbewerbsvorteil niedriger Löhne stützen konnte<sup>5)</sup>. Die konsequente Ausnutzung japanischer Außenhandels-

<sup>3)</sup> Eiji Ozaki, The Exchange Rate of Yen, in: Außenwirtschaft, Vol. 32, No. 2 (Juni 1977), S. 166—189 (172).

<sup>4)</sup> Jan Winiecki, Japan's Imports of Technology, in: Intereconomics, No. 3/4, 1978, S. 77—81.

<sup>5)</sup> Shigeto Tsuru, The Mainsprings of Japanese Growth: A Turning Point?, in: The Atlantic Papers, No. 3, 1976.

vorteile wurde durch den Umstand unterstützt, daß nur relativ wenige ausländische Unternehmen in Japan Fuß fassen konnten, so daß die japanische Industrialisierung fest in „japanischer Hand“ blieb.

Die Experten sind sich darüber einig, daß Japan in vielen Bereichen tatsächlich kostengünstiger produziert, auch wenn in einzelnen Fällen der Vorwurf eines Dumping erhoben wird<sup>6)</sup>. Das Kriterium des Dumping ist vor allem deswegen von Bedeutung, weil es der EG und den USA eine Handhabe für handelspolitische Restriktionen geben würde. Unabhängig davon, ob der Tatbestand des Dumping erfüllt ist oder nicht, wäre ein weiteres Kriterium zur Beurteilung japanischer Exporte jedoch das der branchenspezifischen beschäftigungspolitischen Wirkung im betroffenen Importland. Die Bereitschaft Japans, sich bei besonders kritischen Produkten eine freiwillige Selbstbeschränkung im Export aufzuerlegen, deutet darauf hin, daß auch Japan dieses Kriterium anerkennt<sup>7)</sup>.

Eine handelspolitische Zurückhaltung liegt aber auch im eigenen Interesse Japans an der Aufrechterhaltung eines freien Handelsverkehrs. Gerade Japan gehört ja zu den Ländern, die ihre wirtschaftlichen Erfolge vor allem der bisher noch liberalen Verfassung des Welthandels verdanken. Handelspolitische Gegenmaßnahmen von europäischer und amerikanischer Seite könnten hier allzu leicht einen Präzedenzfall für die Errichtung weiterer Handelsschranken schaffen und damit grundsätzlich die Exportstellung Japans in Frage stellen.

Die zukünftige Entwicklung japanischer Exportkonkurrenz läßt sich schwer abschätzen. Die japanische Industrie ist in manchen Bereichen so dimensioniert, daß sie auf Auslandsaufträge angewiesen ist. Das Exportgeschäft ist für viele Unternehmen zugleich eine Art Puffer, um auch bei einem Nachfragerückgang im Inland eine kostengünstige Kapazitätsauslastung zu erzielen. Dies gilt um so mehr, als in der japanischen Großindustrie bisher noch eine sehr enge soziale Bindung zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer besteht, die auch bei Auftragsrückgängen kaum Entlassungen zuläßt. Der hierdurch begründete hohe

<sup>6)</sup> Werner Handke, Japans weltwirtschaftliche Optionen, in: Manfred Pohl (Hrsg.), Japan 1976/1977, Politik und Wirtschaft, Institut für Asienkunde, Hamburg 1977, S. 148—160 (156). Der einzige Fall, bei dem 1977 der Tatbestand eines Dumping nachgewiesen wurde, sind die japanischen Kugellagerexporte in die EG.

<sup>7)</sup> Dies geht z. B. auch hervor aus: Economic Survey of Japan, 1976/77 Economic Planning Agency, Japanese Government, Tokyo 1977, S. 171.

Anteil fixer Lohnkosten, die das Unternehmen auf jeden Fall zu tragen hat, macht ein Exportgeschäft auch dann noch interessant, wenn die Preise nur die variablen oder gar eventuell nur einen Teil der fixen Kosten decken.

Die japanische Wirtschaft befindet sich im Übergang zwischen einer Phase raschen Wachstums in den Jahren vor 1973, als reale Wachstumsraten von über 10 v. H. erzielt wurden, zu einer Phase verlangsamten Wachstums, für die allerdings immer noch Zuwachsraten von 5 bis 6 v. H., neuerdings auch bis zu 7 v. H. erwartet werden. Die Wachstumsaussichten für die japanische Wirtschaft sind damit immer noch günstiger als für die europäische und amerikanische Wirtschaft mit Steigerungen von höchstens 3 bis 4 v. H. Gleichwohl stellt die Verminderung des Wachstumstempos die japanische Industrie vor neue Anpassungsprobleme, die jedenfalls kurzfristig den japanischen Exportdruck eher noch verstärken könnten.

Auch die Aufwertung des Yen-Kurses gegenüber dem US-Dollar in der Größenordnung von 50 v. H. seit Dezember 1971 und über 30 v. H. seit September letzten Jahres dürfte in einer ersten Reaktion weniger einen Rückgang japanischer Exporte, sondern primär eine Verstärkung japanischer Exportanstrengungen zur Folge haben<sup>8)</sup>. Für einige Industrien, wie z. B. die Stahlindustrie, die ca. 80 v. H. ihrer Exporteinnahmen für den Import von Rohstoffen verwendet, werden außerdem die Verluste, die im Exportgeschäft als Folge der Yen-Aufwertung zu verzeichnen sind, teilweise durch niedrigere Importpreise ausgeglichen.

Andererseits läßt sich feststellen, daß die japanische Wirtschaft heute den Produktivitätsvorsprung, der ihren Exporterfolg in den sechziger Jahren begründete, eingebüßt hat<sup>9)</sup>. Im Bereich arbeitsintensiver Produktionen (insbesondere Textilindustrie) hat Japan den Wettbewerbsvorteil eines niedrigen Lohnniveaus verloren und sieht sich nun seinerseits der Konkurrenz der Niedriglohn-Länder Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur ausgesetzt.

Im Bereich der Schwerindustrie konnte sich Japan bis 1973 durch billige Energie- und Rohstoffimporte und durch transportgünstige, seennahe Industriestandorte Wettbewerbsvorteile sichern. Im Zeichen steigender Energie- und Rohstoffpreise und einer Überindustrialisierung der japanischen Küstenregion mit erheb-

<sup>8)</sup> Ähnliches hat sich ja bereits in Verbindung mit der Aufwertung der D-Mark für die deutschen Exporte gezeigt.

<sup>9)</sup> Japan's Economy Tomorrow, in: Business Week, 30. 1. 1978, S. 44—54.

## Regionale Verteilung des japanischen Außenhandels (1976)

in v. H.

| Haupthandelspartner   | Exporte<br>(= 67 225 Mio. US-Dollar) | Importe<br>(= 64 799 Mio. US-Dollar) |
|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| USA                   | 23,3                                 | 18,2                                 |
| EG                    | 10,8                                 | 5,6                                  |
| Nahost <sup>1)</sup>  | 8,3                                  | 27,8                                 |
| Australien/Neuseeland | 4,1                                  | 9,0                                  |
| Kanada                | 1,7                                  | 4,2                                  |
| ASEAN <sup>2)</sup>   | 9,0                                  | 12,0                                 |
| Hongkong              | 10,3                                 | 5,3                                  |
| Südkorea              |                                      |                                      |
| Taiwan                |                                      |                                      |
| Südamerika            | 3,5                                  | 2,8                                  |
| Afrika                | 8,7                                  | 3,2                                  |
| UdSSR                 | 3,4                                  | 1,8                                  |
| China                 | 2,5                                  | 2,1                                  |
|                       | 85,6                                 | 92,0                                 |

<sup>1)</sup> Saudi Arabien, Iran, Kuwait, Vereinigte Emirate, Irak

<sup>2)</sup> Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand

Quelle: eigene Zusammenstellung nach: Kark, Statistischer Anhang (Anm. 1, S. 18), S. 198 f.

lichen Umweltbelastungen sind auch diese Produktionsvorteile nicht mehr gegeben <sup>10)</sup>.

Die Konsequenzen, die Japan aus dieser veränderten Wettbewerbssituation zieht, sind zum einen eine größere Bereitschaft zu einer internationalen Arbeitsteilung im Bereich arbeits-, energie- und rohstoffintensiver Produktionen, die nicht zuletzt auch durch Auslagerung eigener Industrien ins Ausland verfolgt wird, und zum anderen eine Umstellung der eigenen Industrie auf Produktionszweige, die eine sparsame Verwendung von Energie und Rohstoffen zulassen <sup>11)</sup>. Japan sieht seine zukünftigen

<sup>10)</sup> Terutomo Ozawa, Japan's Resource Dependency and Overseas Investment, in: Journal of World Trade Law, Vol. 11, No. 1 (Jan./Febr. 1977), S. 52—73 (61 f.); Werner Handke, Japans Wirtschaft im Übergang. Grenzen ihres Wachstums, in: Pohl, Japan 1976/77, a. a. O., S. 122—137.

<sup>11)</sup> Hierzu Kiyoshi Kojima, Japan and a New World Economic Order, Tokyo 1977; Hiroshi Kitamura, Choices for the Japanese Economy, Royal Institute of International Affairs, London 1976.

Exportchancen vor allem bei solchen Produkten, die hohe qualitative Anforderungen technologischer und organisatorischer Art erfüllen und deren Herstellung mit einer hohen Wertschöpfung verbunden ist. Diese Umorientierung zeigt bereits erste Ergebnisse in einem stärkeren Anstieg japanischer Industrieanlagenexporte insbesondere in Staaten der Dritten Welt und des Ostblocks in den letzten Jahren <sup>12)</sup>. Damit erhält Japan zugleich eine Chance, die Selbstbeschränkungen, die es sich im Handel mit westlichen Industrieländern auferlegen muß, zu kompensieren. Als Folge dieser Entwicklung zeichnet sich eine Gewichtsverlagerung der außenwirtschaftlichen Aktivitäten Japans in Richtung Nicht-Industrieländer ab, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird.

### 2. Die Öffnung des japanischen Marktes

Während japanische Waren nicht zuletzt auch wegen des vergleichsweise leichteren Zugangs

auf dem europäischen und amerikanischen Markt vordringen konnten, ist der japanische Markt für Exporte dieser Länder bisher nur wenig erschlossen. Japan hat Anfang der siebziger Jahre verschiedene Maßnahmen zur Liberalisierung seines Außenhandels ergriffen. Die Handelsbarrieren, die für ausländische Produkte in Japan heute noch bestehen, sind weitgehend nicht-tarifäre Handelshemmnisse und daher oft nur schwer offenzulegen.

Die Abschirmung des japanischen Marktes nach außen ist zugleich auch eine Folge der sprachlich-kulturellen und sozialen Besonderheiten dieses Landes, das in seiner Geschichte zwar wiederholt externe Impulse aufgenommen hat, ohne dadurch jedoch seinen Inselcharakter zu verlieren. So sorgen z. B. enge traditionelle Bindungen und Loyalitäten zwischen Handelshäusern, Industrien und Bankensystem dafür, daß ausländische Produkte in Japan nur dann Absatzchancen haben, wenn sie nicht in Konkurrenz zu einem japanischen Produkt stehen. Die Unkenntnis der japanischen Sprache und der Geschäftssancen tragen ebenfalls dazu bei, europäische und amerikanische Unternehmen vom japanischen Markt zurückzuhalten und zunächst auf leichter zugängliche Auslandsmärkte ausweichen zu lassen.

So überrascht es nicht, daß sowohl die EG als auch die USA im Handel mit Japan Defizite aufweisen<sup>13)</sup>. Die Exporte der Europäischen Gemeinschaft nach Japan waren 1976 und 1977 nur etwa halb so groß wie ihre Importe aus Japan; die USA exportierten etwa 25 v. H. bzw. 37 v. H. weniger nach Japan als sie von dort bezogen. Diese Zahlen sind an sich noch nicht sehr beunruhigend<sup>14)</sup>. In einer multilateral ausgerichteten Handelsordnung gibt es grundsätzlich wenig Argumente dafür, daß auch die bilateralen Handelsbeziehungen jeweils ausgeglichen sein müssen. Angesichts der Schwierigkeiten, die die amerikanische und europäische Industrie im Japanhandel haben, werden jedoch die Defizite als Indiz für ungleiche

Marktbedingungen gewertet. In einer Art Gegenstrategie verlangen daher auch die EG und die USA von Japan die Schaffung reziproker Handelschancen, d. h. eine Öffnung des japanischen Marktes.

Der Handelszuwachs, den der Westen bei einer Öffnung und Erschließung des japanischen Marktes erwarten kann, ist angesichts der Größe und des Entwicklungsniveaus der japanischen Volkswirtschaft bedeutend. Sowohl die USA als auch die Staaten der Europäischen Gemeinschaft sehen in der Steigerung ihrer Exporte nach Japan eine Möglichkeit, ihre Zahlungsbilanz- und Konjunkturprobleme zu mildern. Dieses Ziel wird in dreifacher Weise verfolgt: durch eine gezielte Förderung japanischer Importe, durch eine konjunkturelle Belebung der japanischen Inlandsnachfrage und durch eine Aufwertung des Yen.

Die Konzeption einer gezielten Importförderung wird vor allem auch von der Europäischen Gemeinschaft verfolgt. Die EG hat eine Initiative ergriffen, die darauf abstellt, in Zusammenarbeit mit japanischen Stellen Barrieren abzubauen, die den Export europäischer Produkte nach Japan behindern. Dieses Vorgehen beinhaltet einen sehr komplizierten Verhandlungsprozeß für jeweils ganz spezifische Exportgüter, der zur Zeit noch nicht abgeschlossen werden konnte. Dabei wird zugleich von seiten der Gemeinschaft versucht, bestimmte europäische Exportinteressen durchzusetzen, z. B. eine Auftragsplazierung für das europäische Großraumflugzeug Airbus und eine Steigerung japanischer Whiskyimporte zu erreichen.

In den amerikanisch-japanischen Handelsverhandlungen spielte die Importförderung für amerikanische Produkte in Japan ebenfalls eine wichtige Rolle. In den im Januar 1978 getroffenen Vereinbarungen mit den USA sagte Japan Zollsenkungen auf Importe im Gesamtwert von 2 Mrd. US-Dollar zu sowie eine Beseitigung der Importquoten für zwölf Produkte. Dabei gelang es den USA, ganz spezifische landwirtschaftliche Exportinteressen zu unterstützen, indem sie eine Steigerung japanischer Einfuhren für Rindfleisch, Orangen und Zitronen durchsetzten. Zu den multilateralen Verhandlungen des „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) erwarten die EG und die USA von Japan weitere Zusagen für den Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelsschranken.

### 3. Der Abbau japanischer Überschüsse

Japan gehört zusammen mit der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern, von de-

<sup>13)</sup> Werner Handke, *Japans weltwirtschaftliche Optionen*, in: *Außenpolitik* Vol. 28, No. 2 (1977), S. 147 bis 160 (158 f.).

<sup>14)</sup> Vgl. auch: Japan und die Europäische Gemeinschaft, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Information Außenbeziehungen Brüssel 1977*.

<sup>15)</sup> Die japanischen Importe betragen aus der EG 1976: 3 623 Mio US-Dollar; 1977: 4 195 Mio US-Dollar; und aus den USA 1976: 11 809 Mio US-Dollar, 1977: 12 396 Mio US-Dollar; die japanischen Exporte in die EG 1976: 7 234 Mio US-Dollar, 1977: 8 736 Mio US-Dollar, und in die USA 1976: 15 690 Mio US-Dollar, 1977: 19 717 Mio US-Dollar; vgl. BfA-Marktinformationen (Bundesstelle für Außenhandelsinformationen) Japan, Wirtschaftsdaten und Dokumentation, Ausgabe 1978, Mai 1978, S. 6 f.

## Die Entwicklung der japanischen Zahlungsbilanz 1973 bis 1977

| Positionen<br>(Mio. US-Dollar) | 1973    | 1974   | 1975   | 1976   | 1977 <sup>1)</sup> |
|--------------------------------|---------|--------|--------|--------|--------------------|
| Zahlungsbilanzsaldo            | -10 074 | -6 839 | -2 676 | 2 924  | 7 743              |
| Handelsbilanz                  | 3 688   | 1 436  | 5 028  | 9 887  | 17 490             |
| Dienstleistungsbilanz          | - 3 510 | -5 842 | -5 354 | -5 867 | -6 059             |
| Übertragungen                  | - 314   | - 287  | - 356  | - 340  | - 386              |
| Kapitalbilanz                  | - 7 343 | -2 103 | -1 410 | - 873  | -3 816             |
| langfristig                    | - 9 750 | -3 881 | - 272  | - 984  | -3 167             |
| kurzfristig                    | 2 407   | 1 778  | -1 138 | 111    | - 649              |
| Irrtümer und Auslassungen      | - 2 595 | - 43   | - 584  | 117    | 514                |

<sup>1)</sup> vorläufige Zahlen

Quelle: BfA-Marktinformationen (Anm. 2, S. 11), S. 5

nen erwartet wird, daß sie angesichts der Überschüsse ihrer Zahlungsbilanzen ihre Maßnahmen zur Konjunkturanhebung verstärken. Japan sieht sich daher auch im Rahmen der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), der Weltwirtschaftsgipfelgespräche sowie in den bilateralen Handelsverhandlungen mit den USA gedrängt, seine Konjunkturprogramme zu verstärken. Gleichzeitig haben die USA ihrerseits zu einer Aufwertung des Yen gegenüber dem Dollar von über 30 v. H. seit September letzten Jahres beigetragen, indem sie ein Ableiten des Dollarkurses zuließen.

Japan hat als Folge der Erdölpreiserhöhungen in den Jahren 1973 bis 1975 erhebliche Zahlungsbilanzdefizite hinnehmen müssen.

Ein Zahlungsbilanzüberschuß wurde erst wieder ab 1976 erreicht, und zwar als Folge einer starken Zunahme des japanischen Exportüberschusses. Der Handelskonflikt mit den USA und der EG ist eine Reaktion auf diese Entwicklung. Die Forderung nach einem Abbau des japanischen Handelsüberschusses wird zumeist im Sinne einer Öffnung des japanischen Marktes verstanden. Dabei wird jedoch häufig übersehen, daß der Außenhandelssaldo eines Landes aus der Summe aller Außenhandelsaktivitäten resultiert und daß somit eine Verminderung japanischer Exportüberschüsse nicht unbedingt mit einer Zunahme europäischer und amerikanischer Exporte nach Japan gleichzusetzen ist. Vor allem die durch typisch japanische Eigenarten bedingten Handelshemmnisse lassen sich durch eine Konjunkturbele-

bung bzw. Yen-Aufwertung wohl kaum beseitigen. Die Struktur des japanischen Außenhandels läßt vielmehr erwarten, daß eine Konjunkturanhebung in erster Linie zu einer Steigerung japanischer Rohstoffimporte beitragen wird und nicht zu einer Steigerung der Industriegütereinfuhr.

Folgt man außerdem der Auffassung des ökonomischen Beraters der Bank von Tokyo, Ozaki, so ist der japanische Exportüberschuß kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles Problem. Er ist das Ergebnis einer einseitigen Entwicklung der Güterproduktion unter Vernachlässigung der Dienstleistungsproduktion. Dieses einseitige Verhältnis von Güter- und Dienstleistungsproduktion kann durch eine Aufwertung des Yen kaum behoben werden, sondern nur durch entsprechende fiskalpolitische Maßnahmen<sup>15)</sup>. Das bedeutet, daß nur eine Konjunkturpolitik, die auch auf einen Ausgleich dieses strukturellen Ungleichgewichts durch eine Verstärkung des Dienstleistungsbereichs abstellt, geeignet ist, den japanischen Exportüberschuß abzubauen. Entscheidend wäre daher nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ bzw. die Qualität neuer konjunktureller Maßnahmen. Die Konzeption einer abgestuften Konjunkturanhebung in den westlichen Industrieländern greift damit jedoch so sehr in die nationale Wirtschafts- und Innenpolitik ein, daß eine Regierung diesen Forderungen kaum wird nachkommen können.

Auch von japanischer Seite wird anerkannt, daß die Überschüsse der Handels- und Zah-

<sup>15)</sup> Ozaki, The Exchange Rate, a. a. O., S. 172—174.

lungsbilanz eine Belastung in der Zusammenarbeit Japans mit den westlichen Industrieländern darstellen. Japan versucht daher auch, seinen Handelsbilanzüberschuß durch verschiedene Transaktionen, wie z. B. durch die Aufstockung von Rohstofflagern, kurzfristig niedrig zu halten und sich im übrigen als ein „guter“ Gläubiger zu zeigen, indem es sich an verschiedenen internationalen Kreditvereinbarungen zur Stützung schwacher Währungen beteiligt. Ein Teil des Handelsüberschusses wird außerdem durch japanische Auslandsinvestitionen kompensiert. Die sich abzeichnenden Tendenzen in Richtung auf eine verstärkte Industriauslagerung und eine breitere internationale Arbeitsteilung könnten auf längere Sicht eine ausgeglichene Entwicklung der japanischen Zahlungsbilanz bewirken. Eine weitere Option, Handelsbilanzüberschüsse durch öffentliche Kapitalexperte in Form von Entwicklungshilfeleistungen abzubauen, wird bisher jedoch noch wenig genutzt. Eine bessere Ausschöpfung dieser Möglichkeiten könnte unter Umständen dazu beitragen, die zur Zeit sehr stark in bilateralen Handelsproblemen verhaftete Kooperation zwischen Japan und den westlichen Industrieländern auf eine breitere Basis zu stellen.

#### 4. Die Unterschiede in den jeweiligen außenwirtschaftlichen Zielsetzungen

Japan begegnet den Forderungen der EG und der USA nach einer Öffnung des japanischen Marktes mit „entgegenkommender Zurückhaltung“. Die japanische Regierung unterstreicht zwar die Notwendigkeit, den japanischen Exportüberschuß zu reduzieren, betont zugleich aber auch, daß die Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Dispositionen der japanischen Industrie begrenzt sind. Der Spielraum für einen bilateralen Interessenausgleich im Handelskonflikt zwischen Japan und den westlichen Industrieländern scheint relativ eng zu sein. Dies erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß beide Seiten von grundsätzlich verschiedenen außenwirtschaftlichen Zielsetzungen ausgehen. Die USA und in noch stärkerem Maße die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben die Erfahrung gemacht, daß der Handelsaustausch zwischen Volkswirtschaften gleichen Entwicklungsstandes zu einer allgemeinen Wohlstandssteigerung beitragen kann. Der japanische Markt mit einer Bevölkerung von über 100 Millionen und einem hohen Entwicklungsniveau verspricht in dieser Hinsicht eine bedeutende Steigerung des Intra-Industriehandels, d. h. des Handels mit prinzipiell substituierbaren Produkten gleicher Branchen. Die Forderung nach einer Reziprozität des

Handelsaustausches zwischen der EG, den USA und Japan entspricht sozusagen dem europäisch-amerikanischen Erfahrungshorizont.

Das japanische Handelsverständnis geht hier von anderen Prämissen aus. Japan hat im Zuge seines Industrialisierungsprozesses vorzugsweise immer nur solche Produkte eingeführt, die es entweder aufgrund seines jeweiligen technisch-industriellen Entwicklungsstandes noch nicht herstellen konnte, oder über die es selbst nicht verfügte (Rohstoffe). Diesem Grundsatz folgend; sehen japanische Unternehmen wenig Gewinn darin, ihre Industriegüterimporte aus der EG und den USA zu steigern, wenn die japanische Industrie diese Produkte ebenso gut selbst herstellen kann.

Die japanischen Importe bestehen zu etwa zwei Drittel aus Rohstoffen, wobei die Erdölimporte über 30 v. H. ausmachen. Vorrangiges Ziel der Außenwirtschaftspolitik Japans ist — nicht zuletzt auch nach den Erfahrungen der Energiekrise — die Sicherung der Rohstoffversorgung<sup>16)</sup>. Eines der Instrumente, die Japan vorzugsweise in Erwägung zieht, um den politisch empfindlichen Überschuß der Handelsbilanz niedrig zu halten, ist daher auch die Vorwegnahme künftiger Rohstoffimporte durch die Errichtung von Rohstofflagern<sup>17)</sup>.

Als eine Voraussetzung dafür, daß Japan stets in ausreichendem Maße Rohstoffe importieren kann, wird die Wahrung einer starken Exportposition im Industriegüterbereich angesehen. Über 65 v. H. der japanischen Exporte bestehen aus industriellen Fertigprodukten wie Kraftfahrzeugen (14,4 v. H.), Schiffen (10 v. H.), wissenschaftlichen und optischen Instrumenten (3,2 v. H.), Rundfunk- und Farbfernsehgeräten (4,7 v. H.), Textilien (5,8 v. H.); hinzu kommen Metallerzeugnisse mit über 17 v. H.<sup>18)</sup>.

Auch wenn Japan die Konsequenzen aus der Veränderung der eigenen Produktionsvorteile zieht und sich auf eine Arbeitsteilung im Industriebereich einstellt, sieht es seine Handelsvorteile vor allem in einem Inter-Industrie-handel<sup>19)</sup>, d. h. in einem Handelsaustausch zwischen Produktionen verschiedener Industrien

<sup>16)</sup> Vgl. hierzu Ozawa, Japan's Resource Dependency, a. a. O., S. 52—73.

<sup>17)</sup> Japan considers use of official reserves for import financing, in: Financial Times, 16. 11. 1977, S. 8.

<sup>18)</sup> BfA-Marktinformation, Japan, a. a. O., S. 6; vgl. auch die regionale Verteilung des japanischen Außenhandels in Tabelle 2.

<sup>19)</sup> Zur Unterscheidung zwischen Intra- und Inter-Industrie-handel vgl. Nikolaus Blattner, Intra-industrieller Außenhandel. Empirische Beobachtungen im Falle der Schweiz und theoretische Interpretationen, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 11, No. 1 (1977), S. 88—103 (88 f.).

oder Produktionsstufen und in einer Arbeitsteilung zwischen Volkswirtschaften unterschiedlichen Entwicklungsniveaus. Eine japanische Bereitschaft zur Marktöffnung besteht vorzugsweise solchen Ländern gegenüber, die aufgrund einer besseren Verfügbarkeit von Rohstoffen, Energie und Arbeitskräften im Vergleich zu Japan einen komparativen Produktionsvorteil haben. Diese Konzeption bietet Japan zugleich die Möglichkeit, seine Rohstoff- und Energieversorgung durch eine stärkere außenwirtschaftliche Verflechtung mit den Hauptlieferländern besser absichern zu können, und verspricht damit größere Vorteile als eine Verstärkung des Intra-Industriehandels mit der EG und den USA.

Ein zweites Feld handelspolitischer Differenzen mit Japan ist die Öffnung des japanischen Agrarmarktes. Vor allem auf amerikanischer Seite sind die landwirtschaftlichen Interessen

### III. Japans Optionen im Nord-Süd-Wirtschaftsaustausch

Verschiedene Faktoren deuten darauf hin, daß die Schwerpunkte japanischer Wirtschaftsaktivität in den kommenden Jahren in Staaten der Dritten Welt liegen werden. Japan befindet sich, wie bereits gesagt, in einer Phase struktureller Anpassung an die veränderten internationalen Wettbewerbsbedingungen. Ebenso wie die Länder der EG und die USA hat auch Japan inzwischen in den Bereichen einfacher, arbeitsintensiver Fertigung (Textil, Bekleidung, Metallwaren etc.) mit steigendem Lohnniveau seine Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Billigere Importe aus den Nachbarländern, insbesondere Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur, tragen dazu bei, daß sich die japanische Industrieproduktion auf die Herstellung solcher Waren verlegt hat, die höheren qualitativen und modischen Ansprüchen genügen. Damit stellt sich auch Japan langsam auf eine Arbeitsteilung in bestimmten Bereichen der Industrieproduktion ein. Die japanische Industrie unterstützt diesen Prozeß, indem sie selbst arbeitsintensive Teilproduktionen ins Ausland verlagert.

Die japanischen Direktinvestitionen im asiatischen Raum liegen mit einem Anteil von 26,5 v. H. (Stand März 1976) vor den japanischen Direktinvestitionen in Nordamerika (24,6 v. H.), Lateinamerika (18,1 v. H.) und Europa (15,8 v. H.)<sup>21)</sup>. Etwa die Hälfte der japanischen

im Japanhandel relativ stark ausgeprägt. Die japanische Regierung versucht bisher noch, einen relativ hohen landwirtschaftlichen Versorgungsgrad aufrechtzuerhalten (für 1985 werden 75 v. H. angestrebt gegenüber 1972 = 73 v. H.) Es bestehen aber auch Zweifel, ob die landwirtschaftliche Produktion in Japan mit dem wachsenden Nahrungsmittelbedarf der Bevölkerung Schritt halten kann<sup>20)</sup>. Auch eine Übernahme westlicher Ernährungsgewohnheiten, wie sie sich heute bei der jüngeren Bevölkerung beobachten lassen, führt zu einem zusätzlichen Importbedarf. Aber auch hier ist zu erwarten, daß Japan eine Liberalisierung seiner Agrarimporte vorzugsweise als ein Instrument des Interessenausgleichs mit solchen Ländern nutzen wird, die als Rohstofflieferanten und Abnehmer japanischer Industrieexporte ebenfalls auf eine Steigerung ihrer Agrarausfuhren nach Japan drängen (wie z. B. Australien, Neuseeland und Kanada).

Investitionen in Asien entfällt auf die verarbeitende Industrie, wobei die Textilindustrie mit 19 v. H. an erster Stelle liegt. Weitere 27 v. H. sind Investitionen zur Erschließung von Bodenschätzen<sup>22)</sup>.

Japan hat im Laufe seiner industriellen Entwicklung eine Richtung eingeschlagen, die seinerzeit zwar erhebliche Produktionsvorteile sicherte, die inzwischen jedoch eher nachteilige Folgen zeigt. Die Möglichkeit, in den sechziger Jahren billige Rohstoffe und Energieträger zu importieren, hat dazu geführt, daß die japanische Industrie sich auf Produktionsverfahren eingestellt hat, die einen hohen Rohstoff- und Energieverbrauch haben. Nach einer Untersuchung des japanischen Ministeriums für Internationalen Handel und Industrie hat Japan den höchsten strukturbedingten Rohstoff- und Energieverbrauch der Welt, obwohl es selbst kaum über eigene Ressourcen verfügt.

Der Anstieg der Rohstoff- und Energiepreise seit 1973 zwingt Japan, sich auf Produktionsverfahren umzustellen, die eine sparsamere Verwendung dieser Ressourcen gewährleisten. Hinzu kommt, daß auch die nur begrenzte Verfügbarkeit industrieller Standorte und die hohe Umweltbelastung in den industriellen Ballungsräumen eine sorgfältigere Planung der

<sup>20)</sup> Kojima, Japan, a. a. O., S. 136—140.

<sup>21)</sup> Hinrich Kark, Statistischer Anhang zum wirtschaftspolitischen Teil, in: Pohl, Japan 1976/1977, a. a. O., S. 196.

<sup>22)</sup> Jörn Keck, Japan's Direct Investment in South East Asia, in: *Intereconomics*, No. 9, Sept. 1976, S. 255—259 (257).

zukünftigen industriellen Entwicklung notwendig machen. Eine Chance, die eigene Industriestruktur den neuen Bedingungen anzupassen, besteht für Japan in einer Industrieauslagerung und verstärkter Arbeitsteilung mit solchen Ländern, die aufgrund ihrer eigenen Ressourcenausstattung günstigere Voraussetzungen für Produktionsstufen mit einem hohen Rohstoff- und Energiebedarf liefern. Japan befindet sich damit in einer gewissen Interessenübereinstimmung mit diesen Ländern, die ihrerseits einen Industrieaufbau auf der Basis der eigenen Rohstoff- und Energievorkommen anstreben und dabei eine Unterstützung durch japanisches Kapital und Know-how begrüßen.

Japan unterstützt diese „neue“ Arbeitsteilung durch eine gezielte Auslandsinvestitionspolitik, die unter dem Stichwort „Develop- and Import Investment Abroad“ steht. Durch eine Beteiligung japanischer Firmen an der Erschließung und gegebenenfalls Weiterverarbeitung ausländischer Rohstoffe versucht Japan, die Risiken einer hohen Rohstoffimportabhängigkeit zu vermindern. Diese Strategie wird in zunehmendem Maße auch im Ernährungsbereich verfolgt, wo Japan bisher zwar noch einen hohen Selbstversorgungsgrad realisieren konnte, für die Zukunft jedoch mit einem steigenden Importbedarf rechnen muß<sup>23)</sup>.

Japan sieht seine eigenen komparativen Vorteile vor allem in der Nutzung seiner intellektuellen Fähigkeiten. Ein Bereich, in dem sich Japan für die nächsten Jahre höhere Handelschancen ausrechnet, ist der bereits erwähnte Export schlüsselfertiger Industrieanlagen<sup>24)</sup>. Für 1976 konnte die japanische Industrie bereits ihren Auftragseingang für Industrieanlagen um ein Drittel gegenüber dem Vorjahr auf 6,5 Mrd. US-Dollar steigern. 1975 entfielen über 80 v. H., 1976 über 65 v. H. des Anlagenexports auf Entwicklungsländer. Besondere regionale Schwerpunkte lagen in Lateinamerika, in Südostasien sowie im Nahen und Mittleren Osten. Für 1976 läßt sich außerdem ein erheblicher Anstieg des Anlagenexportes in Ostblockstaaten feststellen<sup>25)</sup>.

Der Export von Industrieanlagen geht mit dem japanischen Interesse an der Erschließung neuer Rohstoffquellen und einer Auslagerung rohstoffintensiver Produktionen Hand in Hand.

<sup>23)</sup> Diese Strategie wird besonders eingehend dargestellt bei Ozawa, *Japan's Resource Dependency*, a. a. O., S. 59—68.

<sup>24)</sup> Handke, *Japans weltwirtschaftliche Optionen*, a. a. O., S. 158.

<sup>25)</sup> Handelsblatt, Sonderbeilage Japan, 25. 11. 1977, S. 4.

Der Export chemischer Anlagen betrug 1976 fast 40 v. H. des gesamten Anlagenexportes; über 20 v. H. entfielen auf schwere Elektromaschinen, 15 v. H. auf Eisen- und Buntmetallanlagen<sup>26)</sup>.

Von japanischer Seite wird betont, daß Japan gute Außenwirtschaftsbeziehungen mit allen Ländern anstrebt. Politische Präferenzen für eine regionale Differenzierung der japanischen Nord-Süd-Option werden kaum zu erkennen gegeben. Eine besonders günstige Interessenergänzung scheint in den Wirtschaftsbeziehungen Japans mit Australien, Neuseeland und Kanada zu bestehen, die zu den Hauptrohstofflieferanten Japans zählen. Das Interesse dieser Länder an einer Verbreiterung des Wirtschaftsaustausches bezieht sich insbesondere auf den Agrarexport sowie im Falle Kanadas auf den Export hochspezialisierter technologischer Produkte, die Japan selbst nicht herstellt. Zugleich besteht vor allem in Australien ein besonderes Interesse an einer japanischen Beteiligung am Aufbau rohstoffverarbeitender Industrien<sup>27)</sup>. Auch in Lateinamerika und im Nahen und Mittleren Osten hat die japanische Industrie bisher günstige Kooperationsvoraussetzungen gefunden.

In ihren unmittelbaren Einzugsgebieten Südkorea, Taiwan, Hongkong sowie bei den Mitgliedern der Association of South-East Asian Nations (ASEAN) Indonesien, Philippinen, Malaysia, Singapur und Thailand hat die japanische Industrie bereits ein wirtschaftliches Übergewicht erlangt, das nur allzu leicht anti-japanische Reaktionen hervorruft. Japan sieht sich daher auch gedrängt, seine Wirtschaftsbeziehungen mit diesen Staaten stärker auf Gegenseitigkeit abzustellen und sich dort mehr als bisher entwicklungspolitisch zu engagieren. Unter diesem Aspekt scheint die japanische Bereitschaft zu einer horizontalen Arbeitsteilung vor allem darauf gerichtet zu sein, im Verhältnis zu den ost- und südostasiatischen Wirtschaftspartnern einen wirtschaftlichen Interessenausgleich herzustellen<sup>28)</sup>. Auch die Politik japanischer Unternehmen, bei Auslandsinvestitionen eine Beteiligung des Gastlandes anzustreben, läßt das Bemühen erkennen, Ressentiments abzubauen<sup>29)</sup>.

<sup>26)</sup> Ebd.

<sup>27)</sup> Vgl. *Financial Times, Survey*, 21. 10. 1977.

<sup>28)</sup> Diese Zielsetzung wird besonders deutlich in den Vorschlägen von Kojima, *Japan*, a. a. O., S. 77—79.

<sup>29)</sup> Japanische Auslandsinvestitionen werden viel häufiger als europäische und amerikanische in Form von „joint ventures“ abgewickelt.

<sup>30)</sup> Joachim Glaubitz, *Schwerpunkte der Außenpolitik Japans 1977/78*, Ebenhausen, Mai 1978 (SWP — AZ 2169).

Eine Intensivierung der wirtschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Japan und den benachbarten kommunistischen Staaten müßte angesichts der dort bekannten und vermuteten Rohstofflager für Japan von größerem Interesse sein, stößt bisher jedoch noch auf politische Barrieren<sup>30)</sup>. Im Verhältnis zu China ist mit dem im März 1978 abgeschlossenen Handelsvertrag immerhin eine Voraussetzung für einen Austausch von japanischen Industriegütern und japanischem Know-how gegen Rohstofflieferungen aus China geschaffen worden. Im Verhältnis zu Vietnam wurde mit der Regelung

der Schuldenfrage<sup>31)</sup> im Mai 1978 ebenfalls ein Hindernis für einen verstärkten Wirtschaftsaustausch beseitigt. Eine Beteiligung an der Rohstofferschließung Sibiriens ist zwar im Augenblick angesichts der bestehenden politischen Differenzen weniger aktuell, aber es handelt sich hierbei doch um eine Option, die von Japan in der längerfristigen Perspektive durchaus verfolgt zu werden scheint.

---

<sup>31)</sup> Hanoi hat sich bereit erklärt, die Verpflichtungen Saigons aus japanischen Wirtschaftskrediten zu übernehmen, und hat dafür zugleich eine japanische Kreditaufstockung erreicht.

## **Otto Graf Lambsdorff: Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/78, S. 3—13

Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland soll die Marktkräfte nicht ersetzen, sondern ergänzen und unterstützen. Strukturpolitik ist deshalb kein Fremdkörper in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Bundesrepublik Deutschland verdankt ihren materiellen Wohlstand einem ständigen wirtschaftlichen Strukturwandel. Die Wirtschaftspolitik hat diesen Strukturwandel nicht aufzuhalten versucht, sondern ihn, wo es nötig war, abgedehnt, um bruchartige Veränderungen zu vermeiden.

Anpassung überholter Strukturen geschieht am ehesten durch Wettbewerb auf dem Markt. Das gilt national wie international. Die Bundesregierung wendet sich daher gegen Kartellierung und Protektionismus. Sie tritt für den Abbau von Handelshemmnissen ein. Weitere Bereiche strukturpolitischer Aktivität sind neben der Wettbewerbs- und Außenhandelspolitik die Mittelstands-, Haushalts- und Steuerpolitik, die Forschungs-, Arbeitsmarkt-, Industrie- und Regionalpolitik. Aber auch für alle diese Bereiche gilt: Strukturpolitik ist Hilfe zur Selbsthilfe. Die indirekte Förderung hat grundsätzlich deutlichen Vorrang vor direkten, gezielten Hilfen.

Die Bundesregierung lehnt offizielle strukturpolitische Prognosen ab. Sie sieht in solchen — zwangsläufig unsicheren — Vorhersagen amtlicher Art die Gefahr, daß sich ganze Branchen fehlorientieren könnten. Die Unternehmen müssen die strukturellen Entwicklungen selbst abschätzen und ihre autonomen Entscheidungen allein treffen. Grundlage der Strukturpolitik bleibt die freie Entscheidung von Unternehmen und Arbeitnehmern, aber der Staat verhält sich strukturpolitisch nicht abinent.

## **Friedrich-Wilhelm Dörge: Wirtschaftlicher Wandel und Strukturpolitik. Ein Curriculum-Baustein zur Wirtschaftslehre**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/48, S. 14—28

Curriculum-Bausteine zur Wirtschaftslehre stellen Unterrichtshilfen für den Lehrer dar. Jeweils ein konkretes Beispiel wird für problemorientierte Lernprozesse hinsichtlich der Lernziele, der Methoden sowie der Lerninhalte unter fachübergreifenden Aspekten didaktisch aufbereitet. Quellentexte, Schaubilder, Statistiken bilden eine ‚Infothek‘ für Schüler, die damit selbständig an der Beantwortung wirtschaftstheoretischer und -politischer Fragen arbeiten können.

Als Anwendungsbeispiel werden hier der wirtschaftliche Wandel und die Strukturpolitik im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie gewählt. An Hand einer umstrittenen Anzeigenkampagne der Bundesregierung zu Textilimporten können die Lernenden jeweils die Interessen von Verbrauchern, Beschäftigten, Unternehmern und der Bundesregierung im Rollenspiel vertreten lernen und ihre für die Berufswahlvorbereitung nicht unbedeutenden Folgerungen ziehen.

## **Elke Thiel: Zur Rolle Japans in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer. Internationale Strukturpolitik als Aufgabe**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/78, S. 29—38

Ziel des Aufsatzes ist es, die Aufmerksamkeit auf Entwicklungen zu lenken, die für die zukünftigen Beziehungen zwischen Japan und den westlichen Industrieländern von größerer Relevanz werden könnten. Dabei wird — ausgehend von dem aktuellen Handelskonflikt mit den USA und der EG — insbesondere auf die Perspektiven eines breiteren Wirtschaftsaustausches Japans mit solchen Ländern hingewiesen, die noch am Anfang ihrer Industrialisierung stehen. Die japanische Industrie scheint sich darauf einzustellen, die Optionen einer Arbeitsteilung mit Ländern der Dritten Welt zu nutzen, die aufgrund der besseren Verfügbarkeit von Arbeitskräften, Rohstoffen und Energiequellen günstige Bedingungen für eine Industrieauslagerung anbieten. Für die Beziehungen Japans zu den westlichen Industrieländern könnte dies verschiedene Konsequenzen haben:

Japan strebt eine größere Diversifizierung seiner Exportmärkte in Richtung Entwicklungsländer an. Der unmittelbare Exportdruck der japanischen Industrie auf den amerikanischen und europäischen Markt könnte damit zwar nachlassen, statt dessen dürften sich jedoch die Konkurrenzbeziehungen auf dritten Märkten verstärken. Dabei wären die Möglichkeiten der USA und der EG, auf das japanische Konkurrenzverhalten Einfluß zu nehmen, wesentlich geringer als im bilateralen Handelsverkehr.

Die japanische Bereitschaft zu einer Marktöffnung im Zuge einer stärkeren industriellen Arbeitsteilung erstreckt sich vor allem auf solche Produktionen, bei denen die EG und die USA ebenso wie Japan gegenüber den Ländern der Dritten Welt an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben. Die handelspolitischen Erwartungen, die die EG und die USA in einen verstärkten Intra-Industriehandel mit Japan setzen, werden damit noch nicht erfüllt. Gleichzeitig dürfte eine stärkere japanische Arbeitsteilung mit „neuen“ Industrien in der Dritten Welt den Druck auf die „älteren“ Industrieländer verstärken, ihre Industriestrukturen an die neuen internationalen Wettbewerbsbedingungen anzupassen.