

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Horst-Dieter Westerhoff
Europäische Industriepolitik—
eine Antwort
auf weltwirtschaftliche
Herausforderungen

Wolfgang Lecher
Japan ohne Illusionen
Stand und Perspektive
der Arbeitsbeziehungen

ISSN 0479-611 X

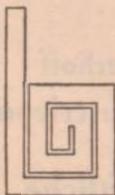
B 7-8/82
20. Februar 1982

Horst-Dieter Westerhoff, Dr. rer. pol., geb. 1941; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; 1969—1974 wissenschaftlicher Referent im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung Essen; 1975—1978 im Planungsstab der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständig; seit 1978 Leiter des Europabüros der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Verschiedene Monographien und Aufsätze zu wirtschaftspolitischen, wirtschaftstheoretischen und statistischen Fragestellungen.

Wolfgang Lecher, Dr. rer. pol., geb. 1945; Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes; Arbeitsgebiet: internationale Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik.

Veröffentlichungen u. a. zu Gewerkschaftsstrukturen und Tarifpolitik in Europa, Neue Entwicklungen der Mitbestimmungsdiskussion im europäischen Vergleich, Korporatismus und internationale Gewerkschaftsbewegung, Arbeitsbeziehungen und Partizipation in Japan, zuletzt: Gewerkschaften im Europa der Krise — Zur Zentralisierung und Dezentralisierung gewerkschaftlicher Organisation und Politik in sechs Ländern der EG, Köln 1981.



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

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, 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 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Europäische Industriepolitik — eine Antwort auf weltwirtschaftliche Herausforderungen *)

I. Europas Industrien in der Krise

Sieht man die derzeitige Wirtschaftsentwicklung in Europa nicht unter dem Gesichtspunkt der Probleme und Erfordernisse einer kurzfristigen Stabilisierungspolitik, sondern in einer längerfristigen Perspektive, so scheint die Dynamik der Wirtschaft Europas seit Anfang der siebziger Jahre erlahmt zu sein. Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung ist eine deutliche Zunahme der Inflation, eine ebenso deutliche Abnahme des Wachstums des Sozialprodukts und der Investitionen in der Gemeinschaft sowie entscheidend der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosenzahlen und Firmenzusammenbrüche seit 1970.

Diese seit einem Jahrzehnt andauernde Entwicklung kann nicht primär als kurzfristig konjunkturelles Phänomen, also als Konsequenz einer vorübergehenden globalen Nachfrageschwäche, erklärt werden. Schon die Rezession von 1975 und mehr noch die gegenwärtige Krise sind, anders als ihre Vorgänger, nicht allein „herkömmliche Stabilisierungskrisen“, die durch die „Weltrezession“ verschärft wurden¹⁾. Sie müssen vielmehr auch, ja möglicherweise dominierend, mit einem Stau unbewältigter Strukturwandlungen eines Teils der europäischen Industrien erklärt werden²⁾.

Daß die notwendige Anpassung der europäischen Industrien an sich wandelnde Umweltbedingungen nicht mehr befriedigend funktioniert, ist unzweifelhaft daran zu sehen, daß die Gemeinschaft hohe Arbeitslosenziffern ausweist, aber gleichzeitig ein ungewöhnlich hoher Bedarf an Arbeitskräften besteht. Es fehlt aller Orten in Europa an qualifizierten Arbeitskräften, insbesondere im technischen und handwerklichen Bereich. Auch die nach wie

vor unbefriedigende Investitionstätigkeit in vielen Branchen der Europäischen Industrie ist ein Zeichen ungenügender Anpassung. Denn sinkende Investitionen sind u. a. auch gleichbedeutend mit einer sinkenden Wandlungsfähigkeit und mit einer Überalterung der technischen Produktionskapazitäten.

INHALT

- I. Europas Industrien in der Krise
- II. Geänderter weltwirtschaftlicher Rahmen
 - 1. Währungs- und Ölkrisen
 - 2. Die japanische Exportoffensive
 - 3. Die Industrialisierung der Entwicklungsländer
- III. Die Chance des Wandels
- IV. Europäische Wirtschaftspolitik gegen den Markt
- V. Elemente einer europäischen Industriepolitik
 - 1. Zielsetzung
 - 2. Die Leistungsfähigkeit des Marktes
 - 3. Die Politik der Reglementierung stoppen
 - 4. Die Anpassungsfähigkeit der Industrie erhöhen
 - 5. Sozialpolitische Absicherung
- VI. Die politische Realisierung

Seit Jahren bestehen Überkapazitäten in der Stahlindustrie, der Wertindustrie, Teilen der Chemie, der Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrien. Über Wettbewerbsschwierigkeiten klagen die feinmechanische, optische und elektrotechnische Industrie. Neuerdings treten der Maschinenbau und die Automobilindustrie hinzu. Folgerichtig geht auch das Wachstum der Industrieproduktion zurück. Ist der Index der Produktion des europäischen „Kernsektors“ in dem Jahrzehnt von 1963 bis 1973 um mehr als 41 v.H. gestiegen, so nahm er seither nur um wenig mehr als 10 v.H. zu.

*) Die Ausführungen stellen die persönliche Meinung des Verfassers dar.

¹⁾ Vgl. etwa G. Fels, Der Standort der Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb, in: Weltwirtschaft im Übergang. Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge 45, Kiel 1976, S. 9.

²⁾ G. Fels, Strukturwandel und Beschäftigung, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Jg. 61 (1977), S. 1 ff.

Ein Symptom für die Strukturprobleme des industriellen Sektors ist teilweise auch in der zunehmenden Inflation zu sehen. Denn für alle Länder der Gemeinschaft gilt mehr und mehr, daß ein Teil der Inflationsursachen auf der Angebotsseite der Wirtschaft zu suchen ist. Verringerte Flexibilität der Arbeitsmärkte,

sektorielle Ungleichgewichte und strukturelle Anpassungsverzögerungen zwischen den vorhandenen Kapazitäten und den neuen Nachfragebedingungen führen heute schon deutlich vor Erreichen der Kapazitätsgrenzen zu inflationären Entwicklungen³⁾.

II. Geänderter weltwirtschaftlicher Rahmen

1. Währungs- und Ölkrisen

Die sich kumulierenden Schwierigkeiten, vor die sich die europäische Industrie gestellt sieht, haben eine Vielzahl von Ursachen⁴⁾: lange Zeit verharmloste Inflation, daraus resultierende binnenwirtschaftliche Fehlentscheidungen, das Niveau und die Struktur der Lohnkosten⁵⁾, die sich teilweise beschleunigende technologische Erneuerung, eine Veränderung in der Nachfragestruktur, ein die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft übersteigendes Anspruchsdenken und damit verbunden eine überzogene Verschuldung der Staaten. Diese insbesondere in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten begründeten Anpassungsprobleme werden überlagert und verstärkt durch die grundlegenden Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Allein die Verteuerung der Energie und der Rohstoffe erfordert bereits durch die Auswirkungen, die sie auf die Produktionskosten, auf die Zahlungsbilanzen und auf die Veränderung der Terms of Trade hat, einen hohen Anpassungsbedarf der europäischen Industrie. Die Ölkrise der Jahre 1973/74 hatte in den meisten Industrieländern nur einen „Einmal-Effekt“, weil die Ölpreise das damalige Spitzenniveau nicht gehalten haben. Daher ist es erklärlich, daß bis in das Jahr 1979 hinein aus der Entwicklung der Energiemärkte heraus keine nachhaltigen Preis- und Verknappungssignale auftraten, die Investoren und Verbraucher entweder zum knapperen Verbrauch des Öls oder zur verstärkten Suche nach Alternativen

energien veranlaßt hätten⁶⁾. Um so mehr ist den verantwortlichen Politikern in Europa der Vorwurf zu machen, daß sie aus der politisch motivierten Ölkrise der Jahre 1973/74 — und deren prinzipiellen Wiederholbarkeit — keine Schlüsse gezogen haben und nicht die politischen und ökonomischen Daten gesetzt haben, um einen sparsameren Umgang mit Öl anzuregen. Dadurch ging ein halbes Jahrzehnt für den Strukturwandel in Richtung energiesparender Technologien in der europäischen Industrie verloren.

Die Ölkrise des Jahres 1979 unterscheidet sich von der des Jahres 1973, weil heute vieles dafür spricht, daß die realen Ölpreise hoch bleiben und noch steigen werden. Von den Vertretern der Ölförderländer ist geäußert worden, sie wollten Öl zur „Luxusware“ machen. Und so kann man davon ausgehen, daß „die anhaltende reale Verteuerung der Energie ein bleibendes Charakteristikum der achtziger Jahren sein“⁷⁾ wird.

Die Auflösung der bis Anfang der siebziger Jahre existierenden internationalen Währungsordnung — des Festkurssystems von Bretton-Woods — und der Übergang zu teils flexiblen, teils manipulierten Wechselkursen stellt eine weitere, die tatsächliche Wandlungsfähigkeit der europäischen Industrie übersteigende Herausforderung dar⁸⁾.

Einerseits muß auch heute noch der aufgestaute Anpassungsbedarf der Industrien aus der Zeit der — für manche Länder dauerhaft fehlbewerteten — festen Wechselkurse abgebaut werden. Andererseits besteht weiterhin die Gefahr, daß die Unruhe auf den internationalen Finanzmärkten anhält, was die interna-

³⁾ Vgl. O. Schlecht, Die Weltwirtschaft in den achtziger Jahren, Jahresversammlung des Ifo-Instituts am 26. Juni 1979, in: Ifo-Schnelldienst Nr. 21/79, S. 18.

⁴⁾ Diese sind bereits vielfältig an anderer Stelle behandelt worden. Vgl. etwa den Bericht der Mc Cracken-Gruppe bei der OECD „Toward Full Employment and Price Stability“, Mai 1977.

⁵⁾ Vgl. O. Graf Lambsdorff, Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/78, 25. Nov. 1970.

⁶⁾ Vgl. O. Schlecht, Die Weltwirtschaft, a. a. O., S. 16.

⁷⁾ Ebenda.

⁸⁾ Vgl. z. B. W. Lamberts, Langfristige Entwicklungsbedingungen der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Jg. 29 (1978), S. 1 ff.

tionalen Währungsbeziehungen gefährdet und so den weltweiten Handel behindert. Solange die amerikanische Exportschwäche und Ölimportlastigkeit — mit entsprechenden Zahlungsbilanzdefiziten — nicht dauerhaft überwunden sind, kann es keine Stabilität der internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen geben, die wiederum eine wichtige Vorbedingung für ein ausreichend hohes Wachstum der Weltwirtschaft ist. Die Einführung der ersten Stufe des Europäischen Währungssystems vermindert die durch flexible Wechselkurse bedingten unternehmerischen Risiken im Absatz- und Investitionsverhalten nur zum Teil; und dies auch nur bei relativer Preisstabilität in den Mitgliedstaaten.

2. Die japanische Exportoffensive

Die Wettbewerbsposition der Industrien der EG wird weiter dadurch beeinträchtigt, daß einige traditionelle Konkurrenzländer verstärkt eine weltweit offensive Verkaufspolitik betreiben, es aber gleichzeitig verstehen, ihren eigenen Markt gegenüber Produkten aus Drittländern, so auch aus der EG, zu schützen. Die USA halten z. B. immer noch am Buy-American-Act fest. Sie werfen der EG andererseits Dumpingpreise für Agrarerzeugnisse auf den Weltmärkten und „unfaire“ Exportpraktiken im Stahlsektor vor.

Weit mehr als die handelspolitischen Probleme mit den USA werden von der europäischen Öffentlichkeit die japanischen Exporterfolge in Europa beachtet und kritisiert, mit der Folge, daß die EG-Kommission im Februar 1981 bereits eine selektive nachträgliche Einfuhrüberwachung für japanische Güter eingeführt hat. Die Sorgen der europäischen Industrien, die manchmal das Gefühl einer existentiellen Bedrohung anzunehmen scheinen, sind zunächst nicht recht verständlich, wenn man bedenkt, daß von der gesamten Wareneinfuhr der EG im Durchschnitt nur gut 2 v. H. (ohne EG-Binnenhandel 5 v. H.) auf Lieferungen aus Japan entfallen, der EG-Raum derzeit unter den Hauptabnehmern japanischer Exporte hinter den USA (ca. 25 v. H.), den asiatischen Schwellenländern (ca. 16 v. H.) und den OPEC-Ländern (ca. 15 v. H.) mit ca. 11 v. H. nur auf dem vierten Platz liegt und Japan mit Abstand hinter der EG und den USA im Export von Industriegütern immer noch den dritten Rang einnimmt.

Allerdings wurde in der Vergangenheit von der japanischen Konkurrenz über die Märkte in Drittländern ein beachtlicher Anpassungs-

druck auf die europäische Industrie ausgeübt. Nach einem vielfach einheitlichen Muster sind in den letzten drei Jahrzehnten die japanischen Exporteure zunächst in den asiatischen Ländern — insbesondere in den benachbarten Schwellenländern — aktiv geworden, sind dann in den USA vorgedrungen und haben Anfang der siebziger Jahre den lateinamerikanischen Markt erschlossen. In der vierten Phase dieser Entwicklung schließlich — und das ist das Neue — lassen sich verstärkte Exportanstrengungen auf europäischen Märkten beobachten⁹⁾, so daß die japanische Konkurrenz heute der europäischen Industrie mehr und mehr auch auf heimischen europäischen Märkten zu schaffen macht.

Verstärkt wird der japanische Wettbewerbsdruck dadurch, daß mit der regionalen Ausweitung des japanischen Handels eine sektorale Spezialisierung einherging. Mit der zunehmenden Orientierung an den Märkten der Industrieländer verschwand die noch 1963 bestehende Spezialisierung auf Konsumgüter. Heute ist der japanische Export überwiegend auf Investitionsgüter und hochwertige dauerhafte Konsumgüter spezialisiert. Dies entspricht auch der europäischen Exportstruktur mit dem Unterschied, daß sich der japanische Export vornehmlich auf die Branchen Eisen- und Stahlerzeugung, Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau, Schiffbau, Elektronik sowie Feinmechanik und Optik konzentriert. Diese Branchen produzieren etwa drei Viertel des gesamten japanischen Industriegüterexports¹⁰⁾. In diesen Bereichen gelang es den japanischen Herstellern, strukturverändernde technologische Entwicklungen schneller und umfassender zu nutzen, als dies insbesondere die Produzenten innerhalb der EG vermochten, mit der Folge einer bemerkenswert schnellen Durchdringung der entsprechenden Märkte mit japanischen Produkten. So verdoppelte sich z. B. der Anteil der Zulassungen japanischer PKWs an den Gesamtzulassungen in der Bundesrepublik innerhalb des Jahres 1980.

3 Die Industrialisierung der Entwicklungsländer

Entscheidend für die langfristige Entwicklung der Europäischen Wirtschaft, für die Lösung des Arbeitslosenproblems und letztlich auch für die Entwicklung im Nord-Süd-Dialog sind

⁹⁾ Vgl. H. Blau, K. Faust, H. Schedl, Japans Wettbewerbsposition im Industriegüterexport, in: Ifo-Schnelldienst Nr. 28/81, S. 3 ff.

¹⁰⁾ Ebenda.

jedoch die revolutionären Veränderungen in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Entwicklungsländern — insbesondere den „Schwellenländern“ — und den westlichen Industrieländern in den zurückliegenden 25 Jahren. Selbst die sonst eher zurückhaltende Weltbank hält diese Veränderungen für „dramatisch“. Nach ihren Angaben ist die Exportabhängigkeit der Industrieländer von den Märkten der Entwicklungsländer so stark gestiegen, daß 1975 25 v. H. ihres Gesamtexports und 30 v. H. der industriellen Fertigwaren in den Entwicklungsländern abgesetzt wurden. Für die Vereinigten Staaten und Japan beträgt dieses Verhältnis sogar 34 und 45 v. H. Parallel dazu haben sich die Netto-Kapitalströme aus privaten Quellen in die Entwicklungsländer von 4,7 Mrd. Dollar im Jahre 1970 auf 12,7 Mrd. Dollar im Jahre 1975 erhöht, während die offiziellen Ströme im gleichen Zeitraum nur von 1,3 auf 3,4 Mrd. Dollar angewachsen sind. Seither hat sich diese Entwicklung nicht verlangsamt.

Andererseits sind unter stärkster Mithilfe der Industriestaaten auch in den Entwicklungs-

ländern moderne Industrien aufgebaut worden, so daß diese heute nicht nur Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte, sondern auch verstärkt Industrieprodukte auf den Weltmärkten anbieten: „Erstmals in der Geschichte der Weltwirtschaft kann heute im großen und wachsenden Umfang auch in den Entwicklungsländern im Bereich der verarbeitenden Industrie rentabel für den Weltmarkt produziert werden.“¹¹⁾ Die Entwicklungsländer selbst haben sich zum Ziel gesetzt, ihren derzeitigen Anteil von fast 11 v. H. an der Weltjahresproduktion auf 25 v. H. im Jahre 2000 zu steigern¹²⁾. Auch wenn dieses Ziel sehr hoch gesteckt ist, setzen die Entwicklungsländer schon heute ihre wachsende Produktion auf den Weltmärkten einschließlich der Europäischen Gemeinschaft zu Preisen ab, mit denen die Produzenten in Europa angesichts des eigenen hohen Kostenniveaus nur schwer mithalten können. Die Industrie- und Entwicklungsländer sind in eine sich ausweitende wechselseitige Abhängigkeit¹³⁾ geraten; manche Beobachter sprechen von einer „Interessenverflechtung“¹⁴⁾.

III. Die Chance des Wandels

Die Fortsetzung des Prozesses der internationalen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern ist notwendig, weil alle Beteiligten davon profitieren können: Die industrielle Entwicklung ist neben dem Nahrungsmittelproblem für die Entwicklungsländer eine Frage des Überlebens. In ihrem Weltentwicklungsbericht 1979 hat die Weltbank darauf hingewiesen, daß auch im Jahre 2000 noch 600 Millionen Menschen in absoluter Armut leben dürften. In den Entwicklungsländern wird die Zahl der Arbeitskräfte im letzten Viertel dieses Jahrhunderts um eine Milliarde Menschen zunehmen. Die Bevölkerung der Städte wird im gleichen Zeitraum um eine Milliarde Menschen wachsen. Und in ihrem Bericht für 1981 ergänzt die Weltbank: Ein Drittel der Weltbevölkerung ist chronisch unterernährt; etwa 200 Millionen Kinder in der Welt hungern dauernd.

Aber auch die Europäische Gemeinschaft hat als größter Welthandelspartner genau wie Japan ein elementares Interesse an der Aufrechterhaltung und dem Ausbau des weltwirtschaftlichen Austausches mit den Entwicklungsländern. Für diese Regionen gilt nicht nur, daß sich ein Teil ihres Wohlstandes auf

dem internationalen Handel gründet; sie verfügen darüber hinaus nicht über ausreichende Energie- und Rohstoffreserven, so daß sie darauf angewiesen sind, durch Handel die Devisen zum Kauf dieser Güter zu erlangen. Diese Exportabhängigkeit macht es notwendig, daß sich überall in der Welt ausreichend Wohlstand heranbildet und Kaufkraft entsteht, damit die von ihr angebotenen Güter bezahlt werden können¹⁵⁾.

Dies führt aber dazu, daß mehr und mehr Anbieter aus Entwicklungsländern auf Märkten

¹¹⁾ F. Fröbel, J. Heinrichs, O. Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 30f.

¹²⁾ Vgl. Unido, Erklärung und Aktionsprogramm über industrielle Entwicklung und Zusammenarbeit, Lima 1975.

¹³⁾ So z. B. Mahbub ul Haq, Into Phase Two: The Next Critical Step, in: International Development Review 1978, Nr. 2.

¹⁴⁾ O. Matzke, Entwicklungspolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Verflechtung mit der Dritten Welt und die Öffnung der Märkte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/79, 28. April 1979, S. 16.

¹⁵⁾ So wurde das Wort vom „Süden als Wachstumsmaschine“ geprägt; vgl. J.W. Lewell u. a., Can the Rich Prosper Without the Progress of the Poor?, in: International Development Review, 1978, Nr. 2.

konkurrenzfähig werden, die früher fest in der Hand der Industrieländer waren, mit der Folge von Anpassungsschwierigkeiten in einer Reihe von Branchen der Gemeinschaft. Die europäischen Industrien müssen sich dieser Herausforderung stellen, denn der von interessierter Seite propagierte Verzicht auf strukturellen Wandel und Wachstum ist keine Alternative. Diese Ideologie ist vor dem Hintergrund des Durchschnittseinkommens deutscher Arbeitnehmer unverständlich, vor dem Hintergrund der Lebensbedingungen weiter Teile Europas Zynismus und vor dem Hintergrund der Dritten Welt blanker Hohn. Aber nicht allein wirtschaftliche Gründe sprechen für die Anpassung Europas an sich wandelnde Bedingungen. Unter politischen Gesichtspunkten muß sich der freie Teil der Welt darüber im klaren sein, daß er sich im Ringen mit den totalitären, insbesondere den sozialistisch-marxistischen und kommunistischen Gesellschafts- und Machtgruppen auf Dauer nur behaupten können, wenn sich der Dritten und Vierten Welt unser politisches System als das humanere und damit eng verbundene unser Wirtschaftssystem als das leistungsfähigere erweist.

Die Herausforderung, der sich die Verantwortlichen in Europas Wirtschaft und Politik zu stellen haben, ist ein struktureller Wandel in der europäischen Industrie und eine weltweite internationale Arbeitsteilung, wobei jedes Land das in diese internationale Arbeitsteilung einbringen sollte, was seine besondere Leistungsfähigkeit ausmacht. Bei den einen wird es hochwertigere Technologie sein, bei den anderen günstigere Arbeitskosten. Die Anstrengungen der Gemeinschaft sollten sich auf die Produktion der modernsten Güter und auf die Anwendung der modernsten Produktionsverfahren konzentrieren. Da wir trotz der vorhandenen Arbeitslosigkeit langfristig von der weitgehenden Ausschöpfung der klassischen Arbeitskraftreserven ausgehen müssen, ist wirtschaftliches Wachstum eng mit der Steigerung der Produktivität verknüpft. Ständige Innovation, nicht nur der Produkte, sondern vor allem auch der Produktionsverfahren, wird damit zur obersten Maxime.

Europa hat in den vergangenen hundert Jahren einen ungeahnten sozialen Fortschritt erreicht, der ohne technischen und strukturellen Wandel nicht möglich gewesen wäre. Auch heute leben wir in einer Zeit ständiger technischer Revolution, die keineswegs abgeschlossen ist. Ein Elektrokonzern hat kürzlich festgestellt, daß 43 v. H. seines Umsatzes aus Pro-

dukten besteht, die nicht älter als fünf Jahre sind. Diese Feststellung dürfte sich auf viele andere Branchen übertragen lassen. Vieles spricht z. B. dafür, daß im Büro- und Verwaltungsbereich — wie heute schon im Bereich des Pressewesens — durch neue Übermittlungsverfahren wesentliche Personalfreisetzen zu erwarten sind. Die „Studie Büro 1990“ weist darauf hin, daß 45 v. H. aller Büroleistungen formalisierbar und 25 bis 30 v. H. automatisierbar sein dürften. Es wird Personaleinsparungen geben. Aber durch das Wachstum des tertiären Sektors werden auch immer mehr Büro- und Verwaltungsarbeiten anfallen. Die Erarbeitung und Produktion eben dieser neuen Produktionsverfahren werden gleichzeitig neue Arbeitskräfte in den vorgelagerten Bereichen binden. Die Beschäftigung kann selbst in rationalisierenden Betrieben steigen, wenn die Nachfrage nach den Produkten dieses Betriebes aufgrund der Neuerung stärker steigt als die Arbeitsproduktivität. So werden z. B. für die Herstellung eines neuartigen elektronischen Fernschreibers zwar weniger Arbeitskräfte benötigt als für die Herstellung der herkömmlichen Fernschreiber. Die diese Maschinen herstellende Firma hat aber infolge der vielfältigen Verwendungsmöglichkeit der elektronischen Fernschreiber ihren Absatz so stark erhöhen können, daß noch zusätzlich Arbeitskräfte eingestellt werden konnten¹⁶⁾. Völlig neue Techniken entstehen in der Informatik, beispielsweise in der Umwandlung und Verarbeitung von Sprachen, Texten und Daten. Mit den Mikroprozessoren ist eine revolutionäre Entwicklung in Gang gekommen, deren arbeitsplatzbeschaffende Wirkungen durchaus größer sein können als der zu erwartende Rationalisierungseffekt. Das Kabelfernsehen steht erst am Anfang seiner Entwicklung. Bei Luft- und Raumfahrt hat die Europäische Gemeinschaft erhebliche Zukunftschancen. Im Bereich Energie und Umwelt bieten sich völlig neue Entwicklungsprozesse an.

Dabei wird es für Europa nicht darum gehen, traditionelle Industrien und deren Arbeitsplätze gänzlich verschwinden zu lassen und durch völlig neue zu ersetzen. Auch die traditionellen Branchen wie Textil, Schuhe, Leder, Bekleidung haben immer noch Chancen, über Spezialisierung und Leistungssteigerung ihren Exportanteil zu vergrößern. Das gilt in

¹⁶⁾ Vgl. auch E. Dürr, Wachstumspolitik durch mehr staatlichen Dirigismus?, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 3/1978, 17. Jg.

gleicher Weise für die Bereiche Chemie, Papier, Automobile, Optik, Feinmechanik. Im Maschinenbau sind der Spezialisierung kaum Grenzen gesetzt.

Diese — beliebig verlängerbare — Liste zeigt, daß ungeachtet eines technologischen Nachholbedarfs in einigen Branchen gegenüber Japan und den USA auch in Europa ein ausreichend großes Potential an Innovationen vorhanden ist, um sich bei entsprechender Anpassungsfähigkeit sowohl auf den europäischen Märkten als auch auf den Weltmärkten zu behaupten. Damit bestehen gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung der „Reallokation der Ressourcen“ in dem Sinne, daß die vorhandenen Arbeitskräfte und das vorhandene Kapital an die produktivsten Stellen in der Europäischen Volkswirtschaft gelangen. Diese bildet aber die entscheidende Bedingung für die Stärkung der europäischen Wettbewerbsposition, für die Rückkehr zu Expansionsraten der Nachfrage und des Angebots, die ausreichen, um sich dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes wieder annähern zu können.

Allerdings reicht ein hohes Innovationspotential zur Bewältigung industriellen Strukturwandels nicht aus, wie die Europäische Kommission in einem Bericht an den Europäischen

Rat über Fragen des Wachstums zu Recht hingewiesen hat:

„Europa hat sich jedoch nur allzuoft unfähig gezeigt, den Innovationsprozeß durch wirtschaftliche und kommerzielle Anwendung und Nutzung wirksam und rasch zu vollenden. Die Hauptursachen hierfür sind folgende:

- das Fehlen eines für kleine und mittlere Unternehmen günstigen Klimas;
- das Fehlen eines offenen Marktes für Ideen, wie man ihn in den Vereinigten Staaten findet;
- die Nicht-Verfügbarkeit von Risikokapital und der unzureichende Informationsfluß zwischen demjenigen, der eine Innovation nutzen möchte, und den Besitzern von anlagensuchendem Kapital;
- ein steuerlicher und sogar kultureller Rahmen, der von riskanten Initiativen abschreckt;
- das zu langsame Entstehen eines hinreichend großen homogenen Marktes;
- der Widerstand der Arbeitskräfte gegen die Innovation wegen der sozialen Probleme, die sie nach sich ziehen könnte.“

Dies bedeutet, daß sich die europäische Politik und Wirtschaft zwar technisch, aber noch nicht psychologisch und ökonomisch genügend auf die veränderten Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft eingestellt hat.

IV. Europäische Wirtschaftspolitik gegen den Markt

Statt sich den Erfordernissen einer erhöhten Mobilität der Produktionsfaktoren mit einem strukturpolitischen Konzept zu stellen, wird mit dem Argument, daß strukturelle Anpassungsprozesse zum Abbau von Anlagekapazitäten und zu politisch wie sozial nicht vertretbarer Arbeitslosigkeit führe, für viele Industriebranchen eine strukturkonservierende Politik betrieben. Die Staaten der Gemeinschaft, aber auch die Gemeinschaft selbst greifen mehr und mehr zu sektorenspezifischen Interventionen und vertrauen in steigendem Maße auf die den internationalen Handel beschränkenden Maßnahmen verschiedener Art. Die Industrie- und Handelskammer zu Koblenz stellt in einer Dokumentation fest: „Bemerkenswert ist, daß protektionistische Forderungen und Maßnahmen nicht nur von Entwicklungsländern oder sozialistischen Staaten kommen. Sie werden vielmehr verstärkt auch von Industrieländern mit markt-

wirtschaftlichem Wirtschaftssystem erhoben bzw. getroffen. Auch und gerade die EGM-Länder spielen hierbei eine unrühmliche Rolle.“¹⁷⁾

Neben den bekannten Formen des Protektionismus — erhöhte Zölle oder andere Importgebühren, Importquoten, Zollkontingente —

¹⁷⁾ Protektionismus und Bürokratie auf dem Vormarsch. — Auch im internationalen Handel wird der Paragraphenschwanz immer undurchdringlicher. Eine Dokumentation der Industrie- und Handelskammer zu Koblenz, März 1979, S. 4. Vgl. auch R. Blackhurst, N. Marian, J. Tumlin, Trade Liberalization Protectionism and Independence, GATT Studies in International Trade, Genf 1977. B. Nowzad, The Rise in Protectionism. International Monetary Fund, Washington 1978. „EG-Protektionismus“, Dokumentation des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA), Bonn, Juni 1978. Non-tariff barriers, nichttarifäre Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel, DIHT, Bonn 1981.

werden heute von allen Mitgliedstaaten der EG auf die eine oder andere Art neue Formen der Handelsbeschränkung gegenüber Drittländern entwickelt. Da ist zunächst die Abwehr vom Meistbegünstigungsprinzip und die Hinwendung zu selektiven Beschränkungen auf Kosten dynamischer und bis jetzt noch relativ kleiner Lieferländer.

Durch diese Politik sollen wettbewerbsschwache heimische Industriezweige begünstigt werden, indem die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten, aber auch und besonders aus Drittländern, gebremst werden. Dieses Phänomen des Protektionismus ist an sich nicht neu. Die in den letzten Jahren beträchtlich angewachsene Zahl von solchen Fällen, der Umfang der davon betroffenen Produkte und ihr Auftreten in allen Ländern der Gemeinschaft geben jedoch diesem Problem eine neue, gefährliche Dimension. Eine Untersuchung des GATT hat festgestellt, daß der Welthandel seit dem Jahre 1977 um 5 v. H. hätte größer sein können, wenn nicht protektionistische Maßnahmen und gezielte Handelshemmnisse den Warenaustausch behindert hätten. Vom Generalsekretär des GATT stammt die Feststellung, daß die Spannungen durch den Protektionismus heute so stark seien, daß sie den eigentlichen Kern der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Handelspolitik nach dem Krieg in Frage stellen.

Auch innerhalb der Gemeinschaft greift der Protektionismus um sich. Verschärfte Überwachungs- und Schutzmaßnahmen gemäß Art. 115 EWG-Vertrag, die Forderung nach Vorlage von Ursprungszeugnissen und -markierungen sowie die Handelshemmnisse, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr stehen (schleppende Grenzabfertigung, Vorlage einer Vielzahl von Dokumenten usw.), gefährden den Gemeinsamen Markt¹⁸⁾. Zur Zeit werden bei der Kommission mehr als vierhundert Fälle von Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft bearbeitet. Diese Zahl, die das Vierfache der vor vier oder fünf Jahren geprüften Fälle ausmacht, vermittelt allerdings nur ein schwaches Bild der wirklichen Situation¹⁹⁾. Die „Neue Zürcher Zeitung“ schreibt dazu: „Der ‚gemeinsame Markt‘ ist stellenweise weder gemeinsam noch ein Markt mehr.“

¹⁸⁾ Zu Einzelheiten vgl. P. Korn, Zunehmender Protektionismus in der EG, in: Wirtschaftsdienst, Wirtschaftspolitische Monatsschrift, Nr. 10, 1981, S. 508ff.

¹⁹⁾ Vgl. Euroforum Nr. 39/78, 7. 11. 1978, Anhang 2/ S. 1.

Die unmittelbare Wirkung protektionistischer Maßnahmen ist ein absoluter oder relativer Preisanstieg für die importierten Güter auf dem Markt des Importlandes. Dieser Anstieg gibt den inländischen Produzenten des mit dem Importgut konkurrierenden Produkts einen Preisvorteil, der ausreichen kann, zunächst die einheimischen Umsätze anzuregen oder wenigstens den Marktanteil zu sichern. Dies kann vorübergehend die Arbeitskräfte vor Entlassungen schützen oder den Gewinn der Anteilseigner der geschützten Firmen erhöhen. Allerdings entstehen dabei auch volkswirtschaftliche Kosten:

— Erstens steigen die Preise der Güter auf dem inländischen Markt. Die Kosten des Protektionismus müssen also vom Konsumenten getragen werden.

— Zweitens ist zu bedenken, daß Protektionismus immer auch mehr Bürokratie bedingt. Zunehmende protektionistische Eingriffe werden durch zusätzliche bürokratische Regelungen „abgesichert“. Einmal eingeführte protektionistische Maßnahmen tendieren überdies dazu, auf Dauer bestehen zu bleiben, da die begünstigten Sektoren alles daran setzen, ihre Beseitigung zu verhindern²⁰⁾.

— Sofern es sich bei den Produkten um Halberzeugnisse oder Vorprodukte handelt, wird die inflationäre Wirkung von Importbeschränkungen den Absatz der die Vor- bzw. Halbfabrikate verarbeitenden Industrien erschweren. Dies wiederum begründet die Forderung nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz in den weiterverarbeitenden Industrien.

— Importbeschränkungen verringern die Kauffähigkeit der Ausländer, so daß dadurch die Exportchancen und die Arbeitsplätze in der Exportindustrie gefährdet werden.

— Schließlich bedeutet Protektionismus, daß relativ ineffiziente Industrien Ressourcen an sich ziehen, während die Volkswirtschaft auf ein höheres Einkommens- und Beschäftigungsniveau verzichtet, das sich beim Freihandel durch die dann effizienteren Industrien ergeben würde.

Mit dieser Politik kann aber keine wirkliche Lösung für die Probleme der geschützten Industrien erreicht werden. Nach aller Erfahrung werden im Gegenteil die Schwierigkeiten bei der Suche nach langfristigen Lösungen erhöht. Denn der Protektionismus ignoriert die wirklichen Ursachen für die mangelnde

²⁰⁾ Protektionismus und Bürokratie auf dem Vormarsch, a. a. O., S. 1.

Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Industrien gegenüber ausländischen Konkurrenten. Der protektionistische Schutz veranlaßt die konkurrierenden ausländischen Industrien zu einem verstärkten Engagement auf den freien Märkten der Drittländer, so daß sich, zumindest beim Export, die geschützten Unternehmen ihrer Konkurrenz weiterhin stellen müssen. Erlöseinbußen der geschützten und nicht wettbewerbsfähigen Industrien sind die Folgen, was entweder mit einer neuen Runde des Protektionismus oder mit verstärkter Arbeitslosigkeit bezahlt werden muß. Dies aber führt Schritt um Schritt dazu, daß die geschützten Industrien immer weniger wettbewerbsfähig werden.

Hand in Hand mit zunehmendem Protektionismus gehen sektorenspezifische staatliche Interventionen bereits auf der Produktionsseite vornehmlich in Gestalt strukturkonservierender Subventionen. Diese Methoden

schützen ebenfalls nicht vor Arbeitslosigkeit. Sie verlagern sie nur. Denn die Verluste, die aus unternehmerischem Fehlverhalten resultieren, treffen bei staatlichen Interventionen nicht die Unternehmen, sondern sie werden — genau wie die Kosten des Protektionismus — sozialisiert. Das geschieht zunächst dadurch, daß drohende Verluste mit Hilfe von Subventionen — die „Kapitalerhöhungen“, „temporäre Beschäftigungsprämie“, „Fiskalisierung von Soziallasten“ heißen, in Wirklichkeit aber Steuergelder sind — ausgeglichen werden. Darüber hinaus machen isolierte staatliche Eingriffe in die Entwicklung einzelner Branchen, wie sie derzeit von einzelnen Mitgliedstaaten, aber auch von der Kommission, vorgenommen werden, stets weitere Eingriffe in vor- oder nachgelagerte Bereiche unausweichlich. Auf Dauer wird so die Wirtschaft mit einem die Initiative und die Leistung hemmenden Netz staatlicher Eingriffe und Reglementierungen überzogen.

V. Elemente einer europäischen Industriepolitik²¹⁾

1. Zielsetzung

Diese den strukturellen Wandel und das Wachstum behindernde Politik in Europa ist nur möglich, weil eine gemeinschaftliche Industriepolitik in den Römischen Verträgen nicht umfassend und systematisch geregelt ist und die bisherigen Versuche eines globalen Ansatzes zur Industriepolitik gescheitert sind²²⁾. Es gilt auch heute noch die Bemerkung aus dem Memorandum der EG-Kommission „Industriepolitik der Gemeinschaft“ aus dem Jahre 1970: „Wenn es ein Gebiet gibt, auf dem die Gemeinschaft ... der Stärkung und Vertiefung bedarf, so ist es das der Industriepolitik.“

Es sollte daher von den Mitgliedstaaten und der Kommission auf eine umfassende und zukunftsbezogene Industrie- und Gewerbe-

politik für die Europäische Gemeinschaft hingearbeitet werden, die darauf angelegt ist, die Anstrengungen aller gesellschaftlichen Kräfte in der Gemeinschaft in Richtung auf einen zielstrebigsten Strukturwandel der europäischen Wirtschaft zu koordinieren und zu ermutigen. Dabei stellen sich im einzelnen die Aufgaben,

— wie die Politik des Protektionismus und der einzelwirtschaftlichen Interventionen gestoppt,

— der unausweichliche Anpassungsprozeß erhalten und gestärkt werden kann

— und der Marktprozeß zu beeinflussen ist, damit der strukturelle Wandel in seinem Tempo, seiner Intensität und seinen Nebenwirkungen nicht zu unververtretbaren sozialen Härten führt.

In diesem Sinne ist Industriepolitik — in Ergänzung zur Wettbewerbspolitik — eine globale Flexibilitäts- und Anpassungspolitik, die den Betroffenen genügend Zeit verschaffen soll, zukunftsweisende Alternativen zu entwickeln oder wahrzunehmen.

2. Die Leistungsfähigkeit des Marktes

Bei der Frage, wie die anstehenden Probleme des Strukturwandels am besten zu lösen sind,

²¹⁾ Zu einzelnen Vorschlägen vgl. E. Müller-Hermann, Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen einer weltweiten Handelspolitik, Arbeitspapier für die Studientage der EVP-Fraktion (Christliche Demokraten) im Europaparlament, 2. bis 4. 10. 1978 in Regensburg.

²²⁾ So blieb das „Memorandum zur Strukturpolitik“ der EG-Kommission ohne Folgen. Auch der Kommissionsvorschlag zur Einrichtung eines „Ausschusses für Industriepolitik“ aus dem Jahre 1971 scheiterte. Das „Aktionsprogramm auf dem Gebiet der Industrie- und Technologiepolitik“ des Rates aus dem Jahre 1973 blieb ohne Ergebnis.

ist es zunächst notwendig, die unternehmensrelevanten Eigenschaften zu kennen, die zur Meisterung des Anpassungsprozesses notwendig sind. Nach aller wirtschaftlichen und politischen Kenntnis sind dies die folgenden: Marktnähe, dezentrale Willensbildung und Entscheidungsfindung, der Verzicht auf tiefgegliederte Hierarchien, kurze Kommunikationswege. Diese Eigenschaften zusammen ermöglichen es, Änderungen relevanter wirtschaftlicher Daten rasch zu erkennen und in ihren Konsequenzen für das Unternehmen zutreffend einzuschätzen. Hinzutreten muß aber ein unverfälschter Wegweiser, der genau anzugeben vermag, in welcher Richtung sich die industriellen Strukturen in Europa verändern.

Die Erfahrung der gesamten neueren Wirtschaftsgeschichte in Europa und anderen hochindustrialisierten Ländern zeigt, daß die zuerst geforderten Eigenschaften vor allem von privatwirtschaftlichen Unternehmen mittlerer Größe in ausreichendem Maße erfüllt werden können. Nur sie bieten die Freiheitsvoraussetzungen, daß dynamische Unternehmer in ausreichender Zahl auftreten können, die Innovationen durchführen, die Kosten senken, neue Güter auf den Markt bringen (die Bedürfnisse besser befriedigen als die alten Güter) oder aber neue Märkte im In- und Ausland erschließen. Durch Innovation erhalten sie einen vorübergehenden Marktvorteil, der jedoch nicht auf der Einschränkung des Wettbewerbs, sondern auf Leistung beruht. Die übrigen Unternehmer der Branche werden gezwungen, sich entweder der Innovation anzuschließen und sie zu übernehmen, eigene neue Innovationen durchzuführen oder ihren Marktanteil zu verlieren.

Die geforderten Eigenschaften werden hingegen nur unvollkommen hervorgebracht von übergroßen Unternehmenskomplexen und von staatlichen Behörden. Deshalb ist auch äußerste Skepsis geboten gegenüber — notwendigerweise alle europäische Industrien umfassende — staatlicher Investitionslenkung und der Festlegung von Investitionsquoten durch den Staat, gegenüber Strukturräten und staatlicher Strukturplanung. Frankreich und Großbritannien haben in der Vergangenheit besonders schlechte Erfahrungen mit der staatlichen Lenkung der Investitionen in den einzelnen Branchen der Volkswirtschaft gemacht. Auch ist es kein Zufall, daß die verstaatlichten Industrien der Gemeinschaft in der Regel die teuersten und unproduktivsten sind. Das Beispiel der kommunistischen Staaten — derzeit

insbesondere Polen und Rumänien — führt uns vor Augen, daß die gelenkte Wirtschaft in der Regel zu Lasten aller Schichten der Bevölkerung geht und nur eine wesentlich geringere Finanzmasse für Verteilungszwecke zur Verfügung steht.

Der Indikator, der die Richtung von Strukturänderungen anzeigen soll, ist in den zukünftigen Gewinnchancen der Unternehmen zu sehen, die sie aus ihren geplanten Investitionen erwarten. Unverfälschte Gewinnentwicklungen sind aber nur dann möglich, wenn alle Preise in der Volkswirtschaft die realen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln. Nur wenn in einer dezentralisierten Wirtschaft das Signalsystem der Preise in ausreichendem Maße funktioniert, wird erreicht, daß alte und neue Bedürfnisse der Verbraucher befriedigt, Engpässe und Angebotsüberschüsse abgebaut und unternehmerische Fehlentscheidungen durch den Markt korrigiert werden.

3. Die Politik der Reglementierung stoppen

Mit der Forderung nach den genannten volkswirtschaftlichen Voraussetzungen, die zur Meisterung des strukturellen Wandels notwendig sind, ist zugleich auch die Rolle der Staaten in der Gemeinschaft und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gekennzeichnet. Wenn auch der strukturelle Anpassungsprozeß nach dem Gesagten weitgehend Aufgabe der betroffenen Unternehmen ist, so hat der „Staat“ doch eine Reihe von Aufgaben, ohne deren Erfüllung in unserer heutigen Wirtschafts- und Sozialordnung eine strukturelle Anpassung — zumal ohne soziale Härten — unmöglich wäre. Damit unterscheidet sich die angestrebte europäische Industriepolitik grundlegend von einer Wirtschaftspolitik des *laissez faire*.

Die Aufgabe der Staaten und der Kommission ist es zunächst, vereinheitlichte Rahmenbedingungen festzulegen, innerhalb derer sich die Wirtschaftssubjekte bewegen können und mit denen sie durch die Gewähr von Kontinuität der wirtschaftlichen Ordnung den privaten Sektor in die Lage versetzen, seinerseits langfristig zu disponieren. Dazu ist die Schaffung eines einheitlichen politischen Willens und einer einheitlichen Verantwortung in Europa für den Bereich der Industriepolitik unerlässlich.

Vorrangige Aufgabe dieser Instanz ist die Harmonisierung der wirtschaftlichen Rahmenbe-

dingungen in Europa, insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Wettbewerbs- und Kartellrechts sowie die Angleichung des Handels- und Gesellschaftsrechts, wie sie schon im Programm für eine Industrie- und Technologiepolitik der Kommission vom Mai 1973 gefordert wurde. Damit sorgt sie für den Erhalt des Wettbewerbs und verhindert eine übermäßige Konzentration, die dem Wettbewerb entgegensteht. Es kommt darauf an, den Zugang zu den Märkten Europas offen zu halten. Der Strukturwandel gelingt um so besser, je stärker durch den Druck des Wettbewerbs die Unternehmen zur sinnvollsten Allokation der Ressourcen, zum Erkunden neuer Wachstumschancen und zur raschen Anpassung und Innovation gezwungen werden. Es gilt auch heute noch der Satz von Müller-Armack: „Der Wettbewerb muß primär als eine Einrichtung verstanden werden, den technischen und ökonomischen Fortschritt möglichst ungehindert zu realisieren.“

Die Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes ist eine dauernde Aufgabe. Dies gilt nicht nur für die Freizügigkeit der Arbeit, der Produkte und der Dienstleistungen. Es ist bedauerlich, daß die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Europa immer noch nicht hergestellt ist und in einigen Ländern Maßnahmen zur Einschränkung der Konvertibilität der Währungen ergriffen wurden. Wettbewerb im Kreditwesen ist für die wirtschaftliche Entwicklung ebenso wichtig wie Wettbewerb in der Industrie. Die zunehmende Diskriminierung ausländischer Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verstößt gegen die Römischen Verträge.

Zu den von zentraler Stelle aufrechtzuerhaltenden Rahmenbedingungen der europäischen Wirtschaft gehören auch die Sicherung der Bedingungen für einen funktionierenden internationalen Freihandel und eine ausreichende internationale Arbeitsteilung. Die EG wird den industriellen Strukturwandel nur meistern können, wenn sie die Reglementierungen in diesem Bereich nach außen und innen abbaut und wenn die gemeinsame Außenhandelspolitik gemäß dem Prinzip der Gegenseitigkeit aller Mitgliedstaaten des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens an der Öffnung der Märkte und damit am Wettbewerb als Motor des Strukturwandels und der Wohlfahrtsmehrung festhält. Im Sinne dieses Abkommens wird die Gemeinschaft ihre im Rahmen des GATT gegebenen Möglichkeiten voll ausschöpfen, um sich gegen Dumping und Diskriminierungspraktiken zur Wehr zu setzen.

Auch sollte sich die EG verstärkt vertraglich gegen diese Praktiken absichern, wie sie es erstmals im Handelsabkommen mit der Volksrepublik China unternommen hat. Andererseits sollte es die Gemeinschaft unterlassen, beim GATT auf die Einführung selektiver Schutzklauseln zu dringen, die dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung widersprechen. Auch die exzessive Anwendung des Artikels 115 EWG-Vertrag steht einer offenen Außenhandelspolitik entgegen.

Allerdings muß beachtet werden, daß sich der strukturelle Wandel und die internationale Arbeitsteilung auf unterschiedliche Art entwickeln können. Einmal gibt es die intrasektorale Arbeitsteilung, bei der die Güter international in der gleichen Branche ausgetauscht werden. Andererseits kann die Arbeitsteilung intersektoral ablaufen; hier wird die Produktion ganzer Branchen in einem Land eingestellt und dem anderen Land überlassen. Eine Strukturanpassung, die in kurzer Zeit die Stilllegung ganzer Branchen zur Folge hätte, würde für Europa unüberwindliche wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten bringen — insbesondere weil diese Branchen meist regional sehr konzentriert sind —, so daß die Gemeinschaft in begründeten Ausnahmefällen freiwillige Abmachungen zur Ordnung bestimmter Märkte mit Drittländern abschließen sollte. Dabei dürfen die Wettbewerbsmöglichkeiten auf den Märkten jedoch nicht unangemessen eingeschränkt werden, nicht zuletzt, weil die Industrialisierung der Entwicklungs- und Schwellenländer zu einem beachtlichen Teil über die intersektorale Arbeitsteilung erfolgt.

Zur Herstellung einer für einen funktionierenden internationalen Wettbewerb unerläßlichen Gleichgewichtigkeit der Marktmacht der Wettbewerber sollten die Gemeinschaft und die Mitgliedsländer ein gemeinsames Instrumentarium erarbeiten, das auch mittelständische Unternehmen verstärkt in die Lage versetzt, sich innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft neue Märkte zu erschließen, einen Kundendienst aufzubauen und Produktpflege betreiben zu können. Von gleicher Wichtigkeit ist, daß gemeinsame Anstrengungen zur Entwicklung und zur Stärkung der Wirtschaftskraft der Länder der Dritten Welt unternommen werden, damit sich diese zu gleichwertigen Handelspartnern entwickeln können.

Geht man davon aus, daß Strukturwandel unverzerrte Preisrelationen und unternehmerische Gewinnchancen voraussetzt, dann sind

entgegen der heute üblichen Praxis dauernde Hilfen und Subventionen für bestimmte Unternehmen, Branchen und Sektoren nicht zu akzeptieren. Sie sind nur in Ausnahmefällen als vorübergehende und zeitlich begrenzte Anpassungshilfen an veränderte Rahmenbedingungen zu verstehen. Um den durch Markt und Wettbewerb erzwungenen Strukturwandel nicht zu behindern, müssen Anpassungshilfen während der Zeit ihrer Gewährung degressiv gestaltet und auf europäischer Ebene harmonisiert werden. Insbesondere die fehlende Harmonisierung der bestehenden Beihilfepraxis hat sich als ein Ärgernis herausgestellt, zumal diese häufig im Gegensatz zu Art. 92ff. des EWG-Vertrages stehen. Weiterhin muß sichergestellt werden, daß im Staatsbesitz befindliche Unternehmen durch Staatszuwendungen im Wettbewerb nicht bessergestellt sind als Privatunternehmen.

4. Die Anpassungsfähigkeit der Industrie erhöhen

Folgt man der dargestellten Meinung der Kommission, daß zwar die technischen, aber weniger die ökonomischen und psychologischen Voraussetzungen für den Strukturwandel vorhanden sind, ist es sinnvoll, ein Angebot strukturfördernder Maßnahmen, insbesondere für die Bereiche mit hohem Anpassungsbedarf, bereitzustellen. Dabei kommt es darauf an, die Bereitschaft und den Willen zu fördern, die im Wandel liegenden Chancen zu nutzen. Wenn auch die Mehrzahl dieser Maßnahmen entsprechend dem augenblicklichen Integrationsgrad der Europäischen Gemeinschaft in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben muß, so ist auch hier eine intensive europäische Abstimmung notwendig. Denn ein Wettlauf der Staaten um die wirkungsvollste Strukturförderung der eigenen Industrien wirkt genauso wettbewerbsverzerrend wie der Subventionswettlauf oder die Unterbindung des Freihandels durch protektionistische Maßnahmen.

Die Erkenntnis, daß der Strukturwandel zunächst über die Kapitalbildung erfolgen sollte, legt Maßnahmen nahe, die investitionserleichternd wirken. Im Bereich der Steuerpolitik sind steuerfreie Rücklagen für Investitionszwecke anzustreben, die die Eigenkapitalbasis insbesondere der unterkapitalisierten Unternehmen in Europa stärken und die Realisierung gefaßter Investitionsplanungen erleichtern. Das gleiche gilt für eine Verkürzung und Variierung der Abschreibungsfristen, Ab-

schreibungsmöglichkeiten über den Anschaffungswert hinaus oder Sonderabschreibungen für Investitionen, die dem raschen technischen Wandel Rechnung tragen. Denkbar ist auch eine geringere Besteuerung der Gewinne, wenn sie zur Investition im Unternehmen verbleiben.

Über die Kostenentlastungen im Bereich der Besteuerung hinaus können europäisch abgestimmte gezielte Förderungen insbesondere der mittelständischen Unternehmen durchgeführt werden, vor allem durch Bereitstellung von technischem Know-how und von Kapital zu günstigen Bedingungen zum Zwecke der Innovation. Erheblich größere Anstrengungen für die Entwicklung und Forschung in den Zukunftsbereichen der Wirtschaft sind zu unternehmen und für die entsprechende Bereitstellung von Gemeinschaftsmitteln, am zweckmäßigsten durch ein Sonderprogramm unter Einschaltung der Europäischen Investitionsbank, ist zu sorgen.

Die Bildungs-, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten spielen eine immer wichtigere Rolle, damit die den strukturellen Wandel tragenden Arbeitnehmer sich in einer veränderten Welt behaupten können. Es ist vor allem eine Frage an die Schul- und Berufsbildungssysteme, inwieweit sie auf einen leichteren Berufswechsel innerhalb eines Landes, aber auch über die Grenzen hinweg, vorbereiten. Es bleibt auch zu prüfen, inwieweit das deutsche Arbeitsplatzförderungsgesetz ein Modell für ein ähnliches Instrument der Kommission abgeben könnte. Neben die berufsmäßige Vorbereitung auf den Wechsel muß eine Einkommenspolitik treten, die — orientiert am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt — Einkommensunterschiede zwischen den wachstumsschwachen und hochproduktiven Bereichen aufrechterhält, um so den Anreiz zum Arbeitsplatzwechsel zu fördern. Schließlich ist eine Steuerpolitik zu verwirklichen, die dem Arbeitnehmer zeigt, daß Leistungsbeurteilung lohnend ist.

5. Sozialpolitische Absicherung

Das Gesamtkonzept einer europäischen Strukturpolitik ist nur dann zu verwirklichen, wenn es gelingt, den strukturellen Wandel auch sozialpolitisch abzusichern. Angesichts der bisherigen Integration der Sozialpolitik in Europa dürfte auf diesem Gebiet ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten am schwierigsten sein. Trotzdem sollte für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten, daß

durch die Erstellung von Sozialplänen in den Unternehmen eine ausreichende Umstellungszeit für die Arbeitnehmer geschaffen wird. Dies gilt auch für eine verstärkte betriebliche Vermögensbildung und eine verstärkte Beteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmensertrag, die die wirtschaftliche Situation der Arbeitnehmer langfristig besser absichern, aber auch die Kostenbelastung in den Unternehmen mindern. Ein abgestuftes System einer Basisbeteiligung der EG an den nationalen Arbeitslosenversicherungen ist zwar denkbar und wünschenswert, scheint aber wegen der Haushaltslage verschiedener Mitgliedstaaten und der erreichten Belastung der Arbeitnehmer und Unternehmen mit Steuern und Sozialabgaben derzeit nicht realisierbar zu sein. Das gleiche gilt für die Bildung von abgestimmten Sozialfonds zur Existenzsicherung, wenn Arbeitnehmer von struktureller Arbeitslosigkeit auf lange Sicht betroffen werden. Darüber hinaus scheint es wenig sinnvoll zu sein, parallel zu einer Harmonisierung der Arbeitslosenversicherung eine zweite, national ausgerichtete Institution zu schaffen, die das Risiko Arbeitslosigkeit abdeckt.

VI. Die politische Realisierung

Die Durchführung einer gemeinschaftlichen Industriepolitik im dargestellten Sinne erfordert einen Umdenkungsprozeß in den wirtschaftlichen Zielen und Vorstellungen der Politiker und Sozialpartner der Mitgliedstaaten. Das Bemühen um mehr Transparenz, die nicht nur die bestehende Situation, sondern auch die weltweit bedingten, vor uns liegenden und unausweichlichen Anpassungsprozesse einschließt, ist daher vorrangige politische Aufgabe. Sie muß sich zum Ziel setzen, daß das „öffentliche Bewußtsein“ mehr von den Ursachen und dem Zwang zur Veränderung, von den Chancen und Risiken und von den internationalen Verantwortlichkeiten der Gemeinschaft Kenntnis nimmt. Die Überwindung des nationalen Provinzialismus und ein zukunftsorientiertes Denken in überregionalen und kontinentalen Maßstäben bei allen gesellschaftlichen Gruppen erleichtert die schwierigen Anpassungsprozesse in der europäischen Industrie.

Ohne dieses öffentliche Bewußtsein kann die sehr reservierte, vielfach ablehnende Haltung mancher Unternehmer, aber auch mancher europäischer Gewerkschaften zum strukturellen Wandel nicht verändert werden. Denn struktureller Wandel ist in ihren Augen stets mit

Die Gefahr darf nicht übersehen werden, daß sich die Umstrukturierung der Wirtschaft zu Lasten der ohnehin schwachen Regionen der Gemeinschaft und deren Bewohner vollzieht. Es muß daher gefordert werden, daß die Industriepolitik mit der Regionalpolitik abgestimmt wird. Dazu gehört u. a., daß die Mittel des Regional- und Sozialfonds aufgestockt werden und daß bei der Vergabe von Mitteln aus dem Sozialfonds regionalpolitische Gesichtspunkte stärker als bisher berücksichtigt werden, um Investitionen in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit anzulegen.

Die soziale Absicherung der Arbeitnehmer ist auch die einzige Rechtfertigung für Einzelmaßnahmen in besonders gefährdeten Industriebranchen. Von allen relevanten politischen Kräften in Europa sind daher z. B. bisher zeitlich befristete und an strenge Auflagen gebundene Staatshilfen und Staatseingriffe in der Stahlindustrie gebilligt worden. Der derzeitige Kampf der EG-Mitgliedstaaten, durch ausufernde Subventionen ihrer Stahlindustrie Marktanteile zu sichern, hat jedoch mit einer sozialen Sicherungsfunktion nichts zu tun.

einer Rationalisierung verbunden, und sie wehren sich gegen die Vernichtung von Arbeitsplätzen. Dem ist entgegenzuhalten, daß — empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland gezeigt haben, daß die Arbeitsplatzgewinne aus wachsenden Industriegüterexporten in die Entwicklungsländer die Arbeitsplatzverluste aufgrund von Industriegüterimporten aus der Dritten Welt weitgehend kompensiert haben²³);

— die Vernichtung von Arbeitsplätzen langfristig um so höher sein wird, je länger man durch eine rückwärts gewandte Wirtschaftspolitik Europa daran hindert, die Kreativität seiner Bevölkerung zu entfalten;

— Innovation und Rationalisierung die einzigen realen Möglichkeiten darstellen, das hohe Kostenniveau, das Ausdruck unseres großen Wohlstandes und unseres sozialen Sicherheitsnetzes ist, zu neutralisieren.

Die notwendige Transparenz über den unabwendbaren Strukturwandel der europäischen

²³) D. Schumacher, Verstärkter Handel mit der Dritten Welt: Eher Umsetzung als Freisetzung deutscher Arbeitskräfte, in: DIW-Wochenbericht Nr. 5/77; ders., 800 000 Erwerbstätige für den Export in Entwicklungsländer beschäftigt, in: DIW-Wochenbericht Nr. 5/78.

Industrie muß aber auch denjenigen vermittelt werden, die sich einerseits auf eine freiheitliche Wirtschaftsordnung berufen, andererseits aber den strukturverändernden Wettbewerb ausgerechnet dann außer Kraft setzen wollen, wenn er dabei ist, das zu bewirken, was seine Aufgabe ist und was wir von ihm erwarten. Es wird nur den Gegnern der Marktwirtschaft in die Hände gespielt, wenn Unternehmen in guten Zeiten ihre Gewinne kassieren und in schlechten Zeiten nach dem Staat rufen und dabei die Politik mit dem Hinweis auf soziale Folgewirkungen des Wettbewerbs unter Druck setzen.

Entscheidend für die Realisierung einer gemeinschaftlichen Industriepolitik ist die Überwindung der Krise der EG mit den Rückschrittstendenzen zur Renationalisierung ihrer Politiken. Eine auf eine verstärkte Integration gerichtete Politik scheint deshalb nicht möglich, weil die für eine verstärkte europäische Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik, notwendigen politischen Kompromisse in den einzelnen Mitgliedstaaten derzeit nur schwer zu vertreten und durchzusetzen sind. Dies hat seine Ursache in der mangelnden Handlungsfähigkeit der meisten europäischen Regierungen, die z.T. von knappen Wahlergebnissen, in der Hauptsache jedoch von der wirtschaftlichen Situation der Mitgliedstaaten abhängt. Es bedarf einer politischen Tat, die Spirale nationale Wirtschaftsprobleme, Gegenmaßnahmen durch nationale Alleingänge und Protektionismus, europäische Stagnation und Desintegration, Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen, verschärfte nationale Wirtschaftsprobleme usw. zu überwinden. Gleichzeitig wäre damit bereits ein wichtiges Element der europäischen Industriepolitik installiert.

Allerdings haben sich die Bedingungen für eine so geartete Politik in der Gemeinschaft in den letzten Monaten durch die Regierungswechsel in Frankreich und Griechenland stark verschlechtert. Eine Konvergenz der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft ist nämlich nicht vorstellbar ohne eine Übereinstimmung der grundlegenden wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen in den Mitgliedstaaten. Der Ratsbeschluß vom Dezember 1977, der feststellte, daß die Lösungen für die anstehenden Wandlungen der europäischen Wirtschaftsstruktur mehr und mehr auf Gemeinschaftsebene gesucht werden müssen, war ein erster Schritt zu einer gemeinschaftlichen Industriepolitik. Dem steht heute die offizielle französische Politik der „Rückeroberung des

nationalen Marktes“ entgegen. Wie sehr sich die wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen Frankreichs geändert haben, mögen zwei Zitate verdeutlichen. So stellte der frühere französische Staatspräsident Giscard d'Estaing im Juni 1978 fest: „Wenn gewisse Kreise glauben, diese Aufgaben (der Strukturwandel d. V.) müßten vom Staat oder gar vom Staat ganz allein und ohne die Franzosen gelöst werden, so ist das eine sonderbare Illusion, denn diese Anstrengungen müssen von den Franzosen selbst erbracht werden, und so dezentralisiert wie nur möglich, weil die wirtschaftlichen Kapazitäten eines Landes nur auf der Ebene seiner Regionen und seiner Unternehmen, nicht aber mittels staatlicher, zentralistischer Entscheidungen erhöht werden.“ Sein Nachfolger Mitterrand führte am 24. September 1981 vor der Presse zum gleichen Thema aus: „Die Verstaatlichung ist auch ein Instrument der Verteidigung der französischen Produktion, um Frankreich nicht dem Diktat einer anderswo entschiedenen internationalen Arbeitsteilung zu unterwerfen.“

Eine Industriepolitik, die versucht, die Mobilität des Kapitals, des Managements und der Arbeitnehmer zu erhöhen, kann natürlich nicht alle Probleme der Wirtschaft Europas lösen. Denn nicht alle Arbeitslosigkeit, auch nicht alle inflationären Tendenzen kommen aus dem unbewältigten wirtschaftlichen Strukturwandel. Ein nicht geringer Teil der heutigen Arbeitslosigkeit kommt aus den überhöhten Ansprüchen, die der Staat und die Verbraucher an die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft stellen. Bestehen für die Unternehmen Überwälzungsmöglichkeiten, so wird sich diese Anpruchtinflation in steigenden Preisen, andernfalls in einer Kompression der Erlöse, einem Abbau der Kapazitäten und der Arbeitsplätze und in verstärkten Rationalisierungsmaßnahmen niederschlagen.

Es hieße, die Möglichkeiten gemeinschaftlicher Industriepolitik total überfordern, wenn man mit ihr auch diese Probleme beseitigen wollte. Dies kann nur Aufgabe einer stabilitätsorientierten Konjunkturpolitik sein. Die Beachtung der Grenzen der wirtschaftspolitischen Instrumente ist um so wichtiger, weil ungerechtfertigte Erwartungen, die in sie gesetzt werden, notwendigerweise enttäuscht werden müssen. Das kann aber den sich ausbreitenden Zweifel an unserer angeblich nicht funktionierenden marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung in Europa nur erhöhen.

Japan ohne Illusionen

Stand und Perspektive der Arbeitsbeziehungen

I. Problemstellung

Die anhaltende Diskussion über die „japanische Herausforderung“ und das „japanische Modell“ hierzulande wird von den harten ökonomischen Tatsachen der Exportoffensive, dem technologischen Innovationspotential, den hohen Produktivitäts- und Wachstumsraten und den immer noch vergleichsweise geringen Lohnkosten in Japan geprägt¹⁾. Diese Diskussionsrichtung ist jedoch einseitig auf wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Fragestellungen zugeschnitten und blendet das Feld der japanischen Arbeitsbeziehungen zumindest insofern aus, als allenfalls ein idealtypisches und nicht weiter problematisiertes Verhältnis von Kapital und Arbeit in den Großbetrieben der Privatindustrie erwähnt wird.

Die Konzentration auf die volkswirtschaftlichen Aspekte und die Aussparung von arbeitsorganisatorischen und ordnungspolitischen Gesichtspunkten sollte erstens den Schluß nahelegen, daß auf dem Hintergrund der Weltmarktkrise die Zustimmung der Arbeitnehmer bzw. ihrer Gewerkschaften zur Erhöhung der Arbeitseffizienz bei gleichzeitiger Bereitschaft zu Abstrichen bei den heute erreichten sozialen Errungenschaften die deutsche Wirtschaft wieder konkurrenzfähiger machen könnte. Zweitens aber blendet die ökonomische (Diskussions-)Perspektive den *japanischen historischen Kompromiß* zwischen Kapital und Arbeit aus, nach dem für eine eng begrenzte Beschäftigungsgruppe (Stammarbeiter in den Großbetrieben) gegenüber westlichen Verhältnissen einzigartige Vergünstigungen der Arbeitsbedingungen geschaffen wurden.

Die vorliegende Arbeit versucht, die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise seit 1973/74 und die daraus resultierende Verschärfung des sozialen Klimas auch in Japan auf die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit einzu-

schätzen. Im Mittelpunkt steht dabei die Analyse der Veränderungen der drei typischen Säulen des industriellen japanischen Systems: lebenslange Beschäftigung, Senioritätslohnprinzip und Betriebsgewerkschaften. Untersucht wird, in welchem Maße das japanische System der Arbeitsbeziehungen seit Mitte der siebziger Jahre gezwungen ist, die national besondere Symbiose von traditionell harmonischen gesellschaftlichen Beziehungen und produktionsorientierter Effizienz zu relativieren. Der immer noch zunehmende Druck der Weltmarktkonkurrenz bei sektoral hoher Außenabhängigkeit Japans²⁾ ändert die seit der Öffnung des Landes zum Westen um die Mitte des letzten Jahrhunderts erhaltenen und seither erfolgreich der kapitalistischen Rationalität angepaßten gesellschaftlichen Grundnormen und handlungsleitenden Verhaltensmuster. Zu nennen sind hier vor allem

— die hohe Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen, dessen Produktionsprozessen und Produkten (basierend auf der traditionell-bäuerlichen Haus- und Dorfgemeinschaft³⁾),

²⁾ Vgl. dazu *J. Welsch*, a. a. O., und in einer materialreich belegten Prognose *H. Laumer*, Japans Wirtschaft in den achtziger Jahren — Perspektiven, Chancen, Risiken, in: Ifo-Schnelldienst, 35—36/1980, S. 14 ff.

³⁾ Obwohl ein kleiner Teil der Japanexperten mit Recht darauf verweist, daß beispielsweise das System der produktionsorientierten japanischen Selbstverwaltung erst nach Schwierigkeiten und Frustrationen der Arbeitnehmer Mitte der sechziger Jahre eingeführt wurde, ändert dies nichts an der traditionell positiven, konsensorientierten Grundhaltung der japanischen Arbeitnehmer und eines Großteils ihrer Gewerkschaften. Zu den genannten Schwierigkeiten vgl. *K. Odaka*, Gruppenarbeit in Japan — die japanische Form der Arbeiterselbstverwaltung, in: *Personal — Mensch und Arbeit*, 2/1981, S. 50 ff; zum traditionalistischen Ansatz besonders *G. Horke*, Arbeiter unter der roten Sonne — Japans Unternehmensgewerkschaften, Wien 1976; zu einer kritischen Abwägung beider, sich nicht definitiv ausschließender Positionen vgl. *W. Lecher*, Partizipation in Japan — Ein Beitrag zur Mitbestimmungsdiskussion, in: *Das Mitbestimmungsgespräch* 6/7/1981.

¹⁾ Vgl. zu den entsprechenden Daten ausführlich *J. Welsch*, Modell Japan: Sozioökonomische Hintergründe und soziale Kosten, in: *WSI-Mitteilungen* 6/1981, S. 338—351.

— der Grundwert der sozialen Harmonie (basierend auf der Betonung des Gruppenverhaltens und der weitgehenden Ablehnung individualistischer oder klassenantagonistischer Verhaltensmuster⁴⁾),

— der hohe Stellenwert der persönlichen Identifikation mit dem nationalen Staat (basierend auf der insularen Lage und dem Gott-Kaisertum⁵⁾)

— und schließlich die sehr späte und faktisch vom Ausland (USA) erzwungene Öffnung Japans nach 250 Jahren nahezu vollständiger Abkapselung unter einem rigiden, sozial-konservativen Feudalsystem und das Fehlen eines selbstbewußten, sich in jahrhundertelangen Kämpfen gegen den Adel behaupteten und eigene Normen setzenden Bürgertums; auch die Öffnung zum Westen wurde über den Adel „von oben“ gesteuert⁶⁾.

Der aktuelle Grund für die Auflösungserscheinungen des bisher relativ stabilen Zusammenhangs von unternehmensgebundenen fachlichen Fähigkeiten einerseits und dafür gewährten sozialen Sicherheiten in den japanischen Großbetrieben andererseits, wie sie in den westlichen Industriestaaten unbekannt sind, und der Leistungsbereitschaft der japanischen Arbeitnehmer bzw. der daraus resultierenden Leistungsfähigkeit der japanischen Wirtschaft liegt im Prozeß und der Logik der „Durchkapitalisierung“ aller Bereiche der Produktion. Dabei werden die Arbeitsbeziehungen immer mehr auch auf Kosten der privilegierten Stammbeschaften rationalisiert und effektiviert und die Lebensbedingungen verschlechtern sich mit wachsender Umweltbelastung sowie äußerst mangelhaften unter-

nehmensungebundenen, staatlichen sozialen Leistungen. Bei differenzierter kritischer Betrachtung kann daher keinesfalls von einem Vorbildcharakter des „Modells Japan“ gesprochen werden; dies liegt nicht nur an den spezifischen, historisch verankerten Voraussetzungen des japanischen Systems der Arbeitsbeziehungen, sondern auch an den im internationalen Vergleich besonders anfälligen japanischen Wirtschaftsbedingungen. Diese sind den aktuellen Risiken des Weltmarkts — außerordentlich hohe Rohstoffabhängigkeit, hohe Exportabhängigkeit in Schlüsselbereichen der Wirtschaft und damit extreme Empfindlichkeit gegenüber offenen oder verdeckten protektionistischen Maßnahmen des Auslandes — massiver als die eines jeden anderen hochindustrialisierten Landes ausgesetzt.

Die nachfolgenden Analysen und Erklärungsansätze verfolgen daher drei Hauptziele:

— Relativierung des Stellenwerts des japanischen Beispiels für die internationale Krisendiskussion der ökonomischen Lage und der Arbeitsbeziehungen aus weltmarktstrukturellen und historischen Gründen;

— empirisch gestützte und argumentativ belegte Einschätzung der Veränderungen im Verhältnis von traditionell-kulturellen Einflüssen und gegebener ökonomischer Rationalität in der Krise;

— konkrete, empirisch schon heute faßbare Veränderungen der drei tragenden Säulen des Systems japanischer Arbeitsbeziehungen: lebenslange Beschäftigungssicherheit, Entgelte und Gratifikationen sowie Gewerkschaftsorganisation als die für die Arbeitnehmer zentralen Bezugssysteme.

II. Geschichtliche Grundlagen der idealtypischen Arbeitsbeziehungen

Im Vergleich zum westlich orientierten Kultur- und Wirtschaftsraum Europas, Nordamerikas und Australiens lassen sich drei *entscheidende Unterschiede* ausmachen und diskutieren, die jeder für sich einen Teil der japa-

nischen Auffassung der Arbeitsrealität erklären⁷⁾.

Der erste Unterschied betrifft die *Dominanz der Gruppenorientierung* gegenüber der individuellen oder Klassenorientierung im Westen. Dieses Verhaltensmuster entstand historisch aus der großen Bedeutung, den die Gesellschaft der (bäuerlichen) Familie einräumte, der feudalen Zuordnung zu einem sozial fest-

⁴⁾ Vgl. für viele *H. Kobayashi*, Wirtschaftsmacht Japan, Köln 1980.

⁵⁾ Dazu in einem umfangreichen historischen Überblick *R. Bendix*, Könige oder Volk — Machtausübung und Herrschaftsmandat, Frankfurt 1980 (Band I, S. 98 ff., und Band II, S. 288 ff.).

⁶⁾ Neben *Bendix* nehmen dazu in anderen Zusammenhängen in der neuen Literatur überblicksartig Stellung *G. Rabe*, Recht und Rechtsneutralität — Japan, Düsseldorf 1981, und *M. J. Yoshino*, Japans Management, Düsseldorf/Wien 1970.

⁷⁾ Vgl. dazu auf der Grundlage der Ausführungen *Horkes* und *Kobayashis*: *W. Lecher*, Veränderungen der japanischen Arbeitsbedingungen in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 6/1981, und *derselbe*, Partizipation in Japan, a. a. O.

geschriebenen Status (meist bäuerliche Leibeigenschaft), dem animistischen Ahnenkult des Shintoismus mit seiner Betonung der gemeinsamen Verbindungen innerhalb der Großfamilie über die Generationen hinweg, der räumlich-geographischen Enge des besiedelbaren Landes mit der Folge einer hohen Bevölkerungsdichte in diesen Gebieten und vor allem der auf Gruppenarbeit angelegten Reisanbauwirtschaft und Fischfang an der Küste, die sowohl innerhalb der Familie als auch zwischen den Familien der Dorfgemeinschaft in den Arbeits- bzw. Bewässerungsmethoden unbedingte Einigkeit erforderte.

Dem aus diesen materiellen und sozialen Bedingungen entspringenden gruppenorientierten Verhalten lassen sich heute noch akzeptierte Wertvorstellungen im Betrieb zuordnen; dort zählt in erster Linie nicht die individuelle Leistung, sondern die Gruppenleistung der gesamten Belegschaft⁸⁾. Die Willensbildung im Betrieb erfolgt durch einvernehmliche Entscheidung aller vom jeweiligen Problem Betroffenen. Die Streuung der Verantwortung und die Auffächerung des inhaltlichen Entscheidungsgefüges ersetzen in Japan Befehls- und Delegationssysteme westlicher Personalführung. Dies führt zu einer höheren Identifikationsbereitschaft mit Arbeitsorganisation und Betriebsziel, als sie in der Regel westliche Arbeitnehmer aufweisen. Zugleich aber wird es für die Betriebsgewerkschaften sehr schwierig, vom Unternehmensinteresse auch nur kurzfristig abweichende Auffassungen unter der Belegschaft mehrheitsfähig zu machen.

Für die Gewerkschaften bleiben daher nur die extremen Alternativen der totalen Zustimmung zum vorgegebenen Ziel einer optimalen Kapitalverwertung bei nur marginalen Versuchen der sozialen Steuerung dieses Prozesses oder der äußerst schwierige und daher nur sehr selten erfolgreiche Versuch einer Umpolung der Gruppenidentifikation zugunsten einer autonomen, vom Betriebsziel nicht determinierten Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsperspektive. Die privilegierten Arbeitsbedingungen der Stammbeflegschaften, zu denen auch eine weitgehende Absicherung des Beschäftigungsrisikos bei betriebsinternen Rationalisierungen zählt, ermöglichen den Be-

triebsgewerkschaften in den Großbetrieben der Privatindustrie die meist vorbehaltlose Zustimmung zur ersten Alternative. Arbeitsplatzprobleme werden durch betriebsinterne Umsetzungen und Abwälzen der Folgen auf die unterprivilegierten Randbelegschaften gelöst.

Ob in der ökonomischen Krise bei eingegemtem Verteilungsspielraum dieser Verdrängungsprozeß weiterhin relativ spannungsfrei abläuft oder ob auf der betrieblichen Ebene ein Aufschwung autonomer Gewerkschaftsstärke infolge der nachlassenden Integrationsfähigkeit von Unternehmensideologie und -gratifikationen stattfindet, werden die nächsten Jahre zeigen. Sicher ist, daß dezentrale Gewerkschaftsstärke — und sie ist in Japan infolge der weitgehenden Unabhängigkeit der Betriebsgewerkschaften von den zentralen Organisationsebenen der Kern der potentiellen Gewerkschaftsmacht — in dem Maße ansteigt, wie der Gruppenzusammenhalt nach traditionellem Schema nachläßt.

Der zweite entscheidende Unterschied, für den gleichfalls eine enge Verbindung zwischen überlieferten Normvorstellungen und den heute gegebenen Arbeitsbeziehungen besteht, ist der *zentrale Stellenwert des Unternehmens* in der individuellen Lebensgestaltung und Lebensauffassung des japanischen Arbeitnehmers, denn „der japanische Arbeitnehmer gewinnt durch die Zugehörigkeit zu einem Unternehmen seine soziale Bestimmung“⁹⁾. Der japanische Arbeitnehmer erreicht seine soziale Position in der Gesellschaft durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Unternehmen und in dessen Rahmen zu einer bestimmten Arbeitsgruppe, der alle anderen privat-persönlichen Beziehungen ein- und untergeordnet werden, einschließlich Familie, Freizeitbekanntschaften und Freundschaftsbeziehungen, wobei die beiden letzteren ohnehin oft aus Gruppenkontakten am Arbeitsplatz entstehen. Diese soziale Ausrichtung auf das Unternehmen bedeutet aber auch, daß die Gesamtsozialisation des Individuums von der frühkindlichen Erziehung bis zur Beendigung des Ausbildungsganges idealtypisch auf die Eingliederung in ein Großunternehmen angelegt ist.

Im Unternehmen selbst wird dann relativ wenig Gewicht auf Konkurrenz und individuelle Leistung gelegt¹⁰⁾, während im Außenverhält-

⁸⁾ G. Horke, a. a. O., S. 123 Vgl. im einzelnen dazu die Ausführungen von C. Nakane, Die japanische Sozialstruktur — Theorie der unilateralen Gesellschaft, in: H. und U. E. Simonis (Hrsg.), Japan, Wirtschaftswachstum und soziale Wohlfahrt, Frankfurt/New York 1974.

⁹⁾ G. Horke, a. a. O., S. 128.

¹⁰⁾ Obwohl die erhöhte Bedeutung des sogenannten Funktionslohns, der das Leistungsmoment betont,

nis zu allen anderen Unternehmen und natürlich besonders zu denjenigen der gleichen oder benachbarten Branchen ein enormes Konkurrenzverhältnis besteht, das als ständiger Anreiz für Arbeitsmotivation und Rationalisierung wirkt. Dieses Konkurrenzverhältnis führt aber andererseits zu großen Schwierigkeiten bei Vereinheitlichungsansätzen der Gewerkschaften auf Branchenebene und den Versuchen zu einer Angleichung der Arbeitsbedingungen. Bis in die jüngste Vergangenheit spielte dieser Aspekt aufgrund der lebenslangen Anstellung in einem Betrieb und dem Fehlen eines horizontalen Arbeitsmarktes für die qualifizierten Stamarbeitnehmer keine besondere Rolle, doch weisen neue Untersuchungen erste Auflösungserscheinungen dieser betriebsgebundenen Abschottung nach¹¹⁾.

Das vereinheitlichende Prinzip der Industrie- bzw. Branchengewerkschaft, wie es etwa in der Bundesrepublik den Kern der Gewerkschaftsorganisation bildet, ist in Japan seit 1945 der schwächste Teil der Gewerkschaftsstruktur; da dies analog auch für die Unternehmerverbände gilt, konzentriert sich bis heute die Tarifpolitik auf die betriebliche Ebene.

Die dritte Besonderheit schließlich liegt im spezifischen *Verhältnis von persönlicher Abhängigkeit und Autorität*. Sie gründet in der konfuzianischen Lebensphilosophie, eine möglichst vertrauensvolle, harmonische Beziehungsstruktur in *allen* Bereichen, auch den Kontakten am Arbeitsplatz, aufzubauen und erst in zweiter Linie solche Kontakte zu „funktionalisieren“. Im Unterschied zum westlichen Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnis, das in der Regel stark hierarchiebezogen ist, sind die entsprechenden japanischen Beziehungen durch Pflichtgefühl und persönliche Loyalität „von unten“ und durch Verantwortung, gegenseitiges Vertrauen und dem Streben nach reibungsloser Harmonie bei Minimierung von Herrschaftsbewußtsein „von oben“ bestimmt. Komplementär dazu zeichnet sich der Untergebene durch den Willen zur Anpassung und Gehorsam aus, während der Vorgesetzte Eigenschaften wie Nachsicht, Geduld und die Entwicklung von emotional-charismatischer Autorität in die Beziehungen einbringt.

aber doch eher der deutschen Beamtenzulage vergleichbar ist, hier erste Umorientierungen signalisiert. Vgl. G. C. Schulze, Das japanische Entlohnungssystem im Jahre 1980, in: Fortschrittliche Betriebsführung/Industrial Engineering 28/1979, Heft 6.

¹¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen Kapitel IV dieser Arbeit.

Dieses bis heute durchgehaltene Verhältnis erschwerte es den Gewerkschaften, mit rationaler Argumentation die unterschiedlichen Interessenlagen von Arbeitgebern bzw. Management und abhängigen Arbeitnehmern plausibel zu machen. „Das minutiöse Über- und Unterordnungssystem, das trotz der Abschaffung des Feudalsystems überlebt hat, beruht nicht auf ‚Herr-Knecht‘-Beziehungen, bei denen Herr und Knecht in verschiedenen Welten leben und nur durch die Aktionen von Befehlen und Gehorchen verbunden sind, sondern auf Gefühlen gegenseitiger Abhängigkeit. Infolge der Wirksamkeit dieser sozialetischen Normen und ihrer Anwendung im Personalmanagement des Unternehmens wird dies zu einem durch enge affektive vertikale Beziehungen verwobenen Ganzen, und das Entstehen horizontaler, versachlichter Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern, wie sie für die Existenz echter Gewerkschaften Voraussetzung sind, wird sehr schwierig.“¹²⁾

Alle drei Besonderheiten beruhen auf den Lebensbedingungen der feudalen Epoche und tiefen kulturellen Traditionen. Sie können aufgrund der relativ geringen Zeitspanne seit der Öffnung des Landes zum Westen sowie der insularen Isolation und ihrer stabilen — weil nie massiv von außen in Frage gestellten — Verankerung auch heute noch als gesellschaftlich normsetzend und verhaltenssteuernd gelten. Andererseits stößt aber dieses letztlich aus der Feudaltradition gespeiste japanische Modell dann an seine Grenzen, wenn die den Arbeitnehmern gewährten prinzipiellen Sicherheiten und Gratifikationen aufgrund von nachlassendem wirtschaftlichen Wachstum, massiven Rationalisierungsprozessen und Automatisierung abgebaut werden müssen.

Wie im folgenden gezeigt wird, weisen Auflösungserscheinungen des Prinzips lebenslanger Beschäftigungssicherheit sowohl an der Eingangsschwelle (Jugendarbeitslosigkeit) wie auch an der Pensionsgrenze (Abbau der Beschäftigungssicherheit älterer Arbeitnehmer), des Prinzips der Seniorität (Reduzierung der Entgeltzahlungen vor Erreichen der Altersgrenze und Ansteigen der Leistungslohnbestandteile), der Funktionsfähigkeit des Prinzips der Betriebsgewerkschaft sowie einer rein unternehmensbezogenen Tarifpolitik auf einen möglicherweise grundsätzlichen Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsorga-

¹²⁾ G. Horke, a. a. O., S. 133.

nisation in Japan hin. Es deutet sich an, daß unter ökonomischem und sozialem Druck die spezifische Rationalität des Wirtschaftssy-

stems die besondere Tradition der gesellschaftlichen Beziehungen in Japan zu zerstören beginnt.

III. Duale Struktur der Arbeitnehmerschaft — Die Relativierung des Idealtyps der Arbeitsbeziehungen

Wie erwähnt, zerfällt die japanische Industriearbeitnehmerschaft in zwei „Klassen“, analog zur Doppelstruktur der Wirtschaft: Wenige kapitalintensive Großunternehmen und Handelshäuser¹³⁾ mit einem Belegschaftskern privilegierter Stammarbeitnehmer stehen neben vielen arbeitsintensiven Klein- und Kleinstunternehmen — sehr oft Familienbetrieben — mit meist sehr schlechten Arbeitsbedingungen¹⁴⁾. Diesen unterprivilegierten Arbeitnehmern in den Zulieferbetrieben, die völlig von der Auftragsvergabe der Großunternehmen abhängen und für sie außer Vorfabrikation auch die Ersatzteillieferungen und die Lagerhaltung betreiben, müssen noch die Randbelegschaften in diesen Konzernen selbst hinzugezählt werden. Für diese Hilfskräfte, die oft nur für wenige, konjunkturell bedingt günstige Arbeitsmonate oder -wochen eingestellt werden und unqualifizierte Arbeit verrichten, gelten weder Anstellungssicherheit noch die Senioritätsregel bei der Entlohnung, noch werden sie in die Betriebsgewerkschaften aufgenommen.

Die Vergünstigungen gelten außer für die im westlichen Vergleich relativ kleine Gruppe der Staatsbediensteten nur für die Stammarbeitnehmer der Großunternehmen. Der Anteil dieser Unternehmen an allen japanischen Unternehmen liegt bei 0,5 Prozent, der Anteil der Stammebelegschaften an der Gesamtbeschäftigtenzahl beträgt 20—25 Prozent¹⁵⁾.

Von besonderer Bedeutung für die Arbeitnehmerposition ist, daß Belegschaftsteile außerhalb der Stammebelegschaft, d. h. sporadisch

eingestellte Hilfskräfte, weibliche Beschäftigte, die aus der Stammebelegschaft aus Altersgründen Ausgeschiedenen (aber gleichwohl im Betrieb noch Weiterarbeitenden), sowie die auf den Großbetrieb angewiesenen Arbeitnehmer der Zulieferbetriebe nicht Mitglied der Betriebsgewerkschaft werden können; sie stehen damit außerhalb der betriebs-/unternehmensintern ausgehandelten Kollektivvereinbarungen. Zudem ist die gewerkschaftliche Organisationsquote um so geringer, je weniger Beschäftigte ein Betrieb hat¹⁶⁾. Dies führt dazu, daß die Gewerkschaften aufgrund ihres dezentralen und einzelbetriebsbezogenen Systems nicht ausgleichend zwischen den Arbeitsbedingungen von Groß- und Kleinbetrieben bzw. Stamm- und Randarbeitnehmern vermitteln, sondern im Gegenteil objektiv die Unterschiede noch verschärfen. Zugespielt könnte man formulieren, daß die Masse der Arbeitnehmer die sozialen Kosten des japanischen Wirtschaftsmodells in doppelter Hinsicht bezahlt: bezüglich ihrer materiellen Ausbeutung und bezüglich ihres sehr eingeschränkten Zugangs zu betrieblichen und darüber hinaus auch gesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten.

Weiterhin galt auch schon für den Vorkrisenarbeitsmarkt und gilt heute verstärkt, daß besonders *Frauen und ältere Arbeitnehmer* (nach ihrem Ausscheiden aus dem Beschäftigtenverhältnis bei einem Alter von durchschnittlich 35—40 bzw. 55 Jahren) mit erheblichen finanziellen und sozialen Nachteilen zu rechnen haben. So wird von der berufstätigen japanischen Frau erwartet, daß sie höchstens bis zum vierzigsten Lebensjahr in einem Beschäftigungsverhältnis steht und so auf die Vorteile von Senioritätsregelungen verzichtet, die gerade im höheren Alter exponentiell anwachsen, und daß sie sich zudem bei gleich qualifizierter Arbeit mit nur 70 Prozent des Lohns ihrer männlichen Kollegen beschei-

¹³⁾ Zu dem System des japanischen Großhandels als bedeutendem Wirtschaftsfaktor mit Schlüsselfunktion vgl. *H. Laumer*, Vertriebssystem und Vertriebskosten in Japan, in: *M. Pohl*, Japan 1979/80 — Politik und Wirtschaft, Hamburg 1980, S. 107 ff.

¹⁴⁾ 1978 waren 58% der japanischen Industriearbeiter in Kleinbetrieben mit weniger als 100 ständig Beschäftigten angestellt; in der Bundesrepublik lag der Vergleichswert bei rund 20%. *C. D. Goerdeler*, Löhne und Gehälter in Japan, unveröffentl. Manuskript, Tokio 1981, S. 5. (Der Autor ist Sozialattaché der Deutschen Botschaft in Japan.)

¹⁵⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Januar 1979 und Angaben des Deutsch-Japanischen Büros für Wirtschaftsförderung in Düsseldorf.

¹⁶⁾ So liegt der Organisationsgrad nach Angaben des japanischen Arbeitsministers in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten bei über 60%, während er in Betrieben mit weniger als 30 Beschäftigten bei nur 3,4% liegt.

det¹⁷⁾. Mit dem Erreichen der im westlichen Vergleich mit 55 Jahren niedrigen Altersgrenze drohen auch den männlichen Arbeitnehmern finanzielle Einbußen und in vielen Fällen sogar krasse Altersarmut, da die — sehr niedrigen — staatlichen Renten erst vom 60. Lebensjahr an gewährt werden; Angebote zur Weiterbeschäftigung von dem betreffenden Stammunternehmen oder dessen Zulieferern erfolgen — falls überhaupt — nur bei ganz erheblichen Lohnkürzungen.

Ein letztes Problem, das in der Selbstdarstellung Japans nach außen gerne „vergessen“ wird, besteht darin, daß die japanische Arbeitslosenstatistik ein sehr günstiges Verhältnis von Arbeitssuchenden und Arbeitsangeboten vortäuscht. Zunächst bestehen systematische Fehler in den Berechnungs- und Erfassungsbögen der verschiedenen Arbeitslosenstatistiken; so werden solche Arbeitnehmer nicht ausgewiesen, die in der ersten Woche eines statistisch erfaßten Monats mehr als eine Stunde gearbeitet haben, jedoch keiner Dauerbeschäftigung nachgehen. Damit wird ein Teil der oft nur stundenweise beschäftigten Randarbeitnehmer als voll arbeitend ausgewiesen, obwohl im Extremfall die Monatsarbeitszeit nur wenige Stunden beträgt¹⁸⁾. Daneben werden besonders in Großbetrieben mit ihrem lebenslang angestellten Stammpersonal, deren Kapazität in Krisenzeiten nicht ausgelastet ist, rund eine halbe Million faktisch Nicht-Beschäftigter vermutet, die zwar (noch) von den Betrieben und Betriebsgewerkschaften gehalten werden, aber gleichwohl unter dem dreifachen Druck der existentiellen Bedrohung, der Gruppenverachtung der voll Arbeitenden und der Gewißheit stehen, beim Wechsel in einen anderen Betrieb den erreichten Senioritätsstatus und die entsprechenden Gratifikationen zu verlieren¹⁹⁾.

Schließlich wird vor Entlassungen zuerst und gegenüber westlicher Praxis viel konsequenter versucht, durch Abbau von Überstunden und Zunahme von Kurzarbeit den Beschäftigungsstand zunächst einmal zu halten. Insgesamt muß für Japan bei Berücksichtigung die-

ser Fehlerquellen eine rund doppelt so hohe als die amtlich ausgewiesene Arbeitslosenquote von 1980 mit durchschnittlich 2,1 Prozent angenommen werden. Damit lag sie 1980/81 durchaus vergleichbar zur jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote etwa der Bundesrepublik, der Niederlande oder skandinavischer Länder²⁰⁾.

Der eingangs skizzierte Idealtyp der Arbeitsbeziehungen muß also auf der Basis der dualen Struktur der Arbeitnehmerschaft ganz erheblich relativiert werden. Nicht fest angestellte Hilfskräfte, Frauen und ältere Arbeitnehmer in den Großbetrieben, die Beschäftigten der Zulieferbetriebe und der sehr hohe Anteil statistisch verdeckter Arbeitslosigkeit belegen, daß die im Ausland vielbeschworene Harmonie der Arbeitsbeziehungen schon vor der Wirtschaftskrise für die Beschäftigtengruppen außerhalb der Stammarbeitnehmer nur sehr eingeschränkt galt.

In der Krise verschärfen sich diese bereits systematisch angelegten Widersprüche und ergreifen nun auch das bisher stabile und geschützte Zentrum der privilegierten Arbeitnehmerschaft. Dies wiederum rührt an den Lebensnerv des Betriebsgewerkschaftssystems, dessen konsensorientierte, kooperative Haltung nur auf dem Hintergrund der besonders günstigen Arbeitsbedingungen seiner Klientel verstanden werden kann. Soziale Spannungen verschärfen sich, Versuche zur Stärkung der Gewerkschaftsorganisation auf sektoraler und Dachverbandsebene nehmen zu, die Betriebsgewerkschaften müssen sich mit neuen Reaktionsformen des Managements und staatlicher Instanzen auf die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen.

In den folgenden Abschnitten stehen daher die Auflösungserscheinungen der tradierten Arbeitsbeziehungen auch in den Großbetrieben und gewerkschaftliche Organisationsversuche vor allem auf überbetrieblicher Ebene im Mittelpunkt der Diskussion. Zunächst aber sind einige Grundinformationen über das japanische Gewerkschaftssystem zum Verständnis der Veränderungen der Arbeitsbeziehungen unerlässlich.

¹⁷⁾ Vgl. dazu *Bundesarbeitsblatt* 12/1980, S. 47.

¹⁸⁾ Vgl. A. Ernst, Japans unvollkommene Vollbeschäftigung, Hamburg 1980, S. 152 ff.

¹⁹⁾ Dazu *Frankfurter Rundschau*, vom 15. November 1978.

²⁰⁾ Zu den neuesten Daten vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft*, Tagesnachrichten Nr. 8134, 15. September 1981 (Arbeitslosenquoten).

IV. Grundzüge des japanischen Gewerkschaftssystems

Die Betriebsgewerkschaften sind in der Gesamtorganisation der Gewerkschaftsbewegung weitgehend autonom. Jede einzelne Betriebsgewerkschaft „hat ihre eigene Satzung und wird vertreten durch selbstgewählte eigene Funktionäre — auch diese sind auf Dauer eingestellte Arbeitnehmer des Betriebs. Ferner hat jede Betriebsgewerkschaft ihre eigenen Finanzmittel. Demzufolge besteht vollkommene Autonomie in bezug auf die Leitung (der Betriebsgewerkschaft), ihre politischen Willensentscheidungen, ihre Aktivität bei Tarifverhandlungen und Streiks“²¹⁾. Diese deutliche Betonung der betrieblich-dezentralen Ebene der Gewerkschaftsorganisation hat einschneidende Konsequenzen für die Aufgabenzuweisung auf regionaler, sektoraler und Dachverbandsebene. Zunächst gehören nicht die einzelnen Gewerkschaftsmitglieder, sondern nur die Betriebsgewerkschaften als Einheiten solchen weiteren gewerkschaftlichen Organisationsebenen an. Zudem beschränkt sich der Vertretungsauftrag der übergeordneten Ebenen traditionell auf den Informationsaustausch, die Koordinierung von Aktivitäten bei politischen Aktionen und die Planung eines einheitlichen Vorgehens bei Kernfragen der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Arbeitszeit. Sowohl die Arbeitgeber wie die Betriebsgewerkschaften bevorzugten bisher Verhandlungen auf dezentraler Ebene.

Zu beachten ist weiter, daß die Bildung der betriebsbezogenen Gewerkschaften im Zuge des Neuaufbaus der Gewerkschaftsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg letztlich nur die angemessene Reaktion auf das lebenslange Anstellungsverhältnis der Stammebelegschaften und den daraus resultierenden fehlenden horizontalen Arbeitsmarkt darstellt. Unter dieser Voraussetzung erübrigte sich für die Gewerkschaften, die Arbeitsbedingungen im weiten Sinn etwa auf Branchenebene vereinheitlichen zu wollen. Es verbot sich sogar, um evtl. Konkurrenzvorsprünge des eigenen Unternehmens nicht zu gefährden. Dieses Prinzip geriet allerdings schon ab Mitte der sechziger Jahre unter den Bedingungen anhaltend hohen Wirtschaftswachstums und erhöhter — freiwilliger — Arbeitsmobilität bei Arbeitskräfteknappheit unter Druck, der sich seit der Krise 1973/74 bei sinkendem Wachstum und erhöhter — erzwungener — Mobilität unter

²¹⁾ T. Shirai, Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen, in: K. Okochi, Y. Tamanoi (Hrsg.), Wirtschaft Japans — Wachstum und Strukturwandel, Düsseldorf 1973, S. 256 ff.

den Bedingungen drohender Arbeitslosigkeit weiter verschärft. In dem Maße, in dem sich ein horizontaler Arbeitsmarkt bildet, nimmt der Einfluß der zentralen und sektoralen gewerkschaftlichen Organisationsebenen besonders bei Tarifeinsetzungen um die Vereinheitlichung von Arbeitsbedingungen, Löhnen und Arbeitszeit zu.

Gegenüber der beherrschenden, autonomen Stellung der Betriebsgewerkschaften spielen aber auch heute noch die regionalen, branchenbezogenen und dachverbandlichen Organisationsebenen eine gewerkschaftspolitisch untergeordnete Rolle. Sie dienen hauptsächlich der Informationsvermittlung und der politischen Verbindung zu den richtungsgewerkschaftlich zugeordneten Parteien, wobei interessanterweise der integriert-sozialpartnerschaftlich agierende Dachverband *Domei* (mit Parteibezug zur bürgerlichen Demokratisch-Sozialistischen Partei Japans) den losen Zusammenschluß der privilegierten Betriebsgewerkschaften der Stammebelegschaften in der Privatindustrie bildet. Hingegen organisiert die eher kämpferische *Sohyo* (mit Verbindung zur Sozialistischen Partei) vorzugsweise Beamte, aber ansatzweise auch Randbelegschaften und Belegschaften von Zulieferbetrieben. Die Zweiteilung der Arbeitnehmer in Stamm- und Randbelegschaften spiegelt sich tendenziell auch in der Gewerkschaftsorganisation wider.

Die *zentral-nationale Organisationsebene* umfaßt insgesamt vier Gewerkschaftsbünde, davon zwei politische Richtungsgewerkschaften mit traditionell weit ausgebauten Beziehungen zu verschiedenen politischen Parteien. Die beiden übrigen Bünde sind viel kleiner und haben nur sektorale Bedeutung. Eine zunehmende Rolle spielen auf der nationalen Ebene noch die Zusammenschlüsse von Branchenvertretungen zu konsultativen Räten. Die zentrale Organisationsebene läßt sich demnach differenzieren nach der jeweiligen politischen Grundrichtung, den sektoralen Organisationsschwerpunkten, dem Schwerpunkt nach Qualifikationsbereichen und Anstellungstatus der Gewerkschaftsmitglieder, der internen organisatorischen und verwaltungsbezogenen Struktur und schließlich den unterschiedlichen internationalen Beziehungen und Mitgliedschaften. Im einzelnen sind folgende Unterschiede von Bedeutung:

— Der Dachverband *Sohyo* hat die meisten Mitglieder, ist der Sozialistischen Partei Ja-

pans eng verbunden, hat seinen Schwerpunkt im öffentlichen Sektor, organisiert im Privatsektor vor allem Randbelegschaften und Zeitarbeiter und zielt — zumindest verbal — mit seinen Aktivitäten auf die Veränderung der kapitalistischen Gesellschaft auf dem Weg des Klassenkampfes.

— Der Dachverband *Domei* organisiert zwar nur halb so viele Arbeitnehmer wie Sohyo, diese aber vor allem im Kernbereich der privilegierten Stammbeschaften großer Unternehmen des Privatsektors; er steht richtungsgewerkschaftlich der Demokratisch-Sozialistischen Partei nahe und sieht seine Funktion in der Verbesserung des gemeinsamen Konsultationssystems von Arbeitnehmern und Unternehmensvertretern, fördert die Teilhabe der Arbeitnehmer am betrieblichen/unternehmensbezogenen Management und unterstützt die Bildung von kooperativen Institutionen mit korporativer Tendenz.

— Die beiden übrigen Dachverbände *Churitsuroren* und *Shin-Sanbetsu* sind politisch weniger exponiert, bemühen sich aber um eine Vereinheitlichung der Gewerkschaftsbewegung — so durch das Beispiel ihrer eigenen, losen Konföderation — auf der Basis einer Rücknahme der politisch motivierten Zusammenarbeit mit den politischen Parteien und der Entwicklung eines eher trade-unionistischen Selbstverständnisses.

— Neben diesen Dachverbänden bestehen auf landesweiter Ebene noch Zusammenschlüsse *gemeinsamer Räte mehrerer angrenzender Branchen*, die als Zwischenglied von Branchenförderung und Dachverband betrachtet werden können. Sie sind einerseits als Reaktion auf die politische Zersplitterung in Richtungsbünde gegründet worden, nehmen aber darüber hinaus heute eine zunehmend wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Tarifverhandlungspolitik auf zentraler Ebene —

Table 1

Mitgliedschaft in den großen Gewerkschaftsorganisationen

Dachverband	Anzahl der Branchen-föderationen	Organisierte Mitglieder		Parteilpolitische Verbindung	Internationale Verbindungen
		in 10000 Pers.	in vH		
Sohyo	50	455,3	37,0	Sozialistische Partei Japans	WGB und IBFG
— Privatsektor	30	148,5	32,6		
— öffentl. Sektor	20	306,8	67,4		
Domei	32	214,7	17,4	Demokratisch-Sozialistische Partei Japans	IBFG
— Privatsektor	24	198,4	92,4		
— öffentl. Sektor	8	16,3	7,6		
Churitsuroren	10*)	133,7	10,9	keine	keine
— Privatsektor	10	133,6	99,9		
— öffentl. Sektor	5	0,1	0,1		
Shinsanbetsu	4	6,3	0,5	keine	keine
gemeinsame Räte mehrerer Branchen	Anzahl der angeschlossenen Betriebs-gewerkschaften	Organisierte Mitglieder			
		in 10000 Pers.	in vH		
Rat der Metall-arbeitergewerkschaften	14	190,2	15,5		
Rat der Chemie-arbeitergewerkschaft	35	50,6	4,1		
Rat der Verkehrs- und Transportarbeitergew.	14	87,7	7,1		
Rat der Gewerkschaften in öffentl. Unternehmen	9	88,6	7,2		
Rat der Gewerkschaften der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst	14	235,8	19,2		

Quelle: — Arbeitsministerium, Basic Surrey of Trade Unions, 1979

— Collective Bargaining and Government Policies in Ten OECD-Countries — Japan, Paris 1979, S. 94

*) +5 Betriebsgewerkschaften

etwa im Rahmen der Frühjahrsoffensive und bei der tarifvertraglichen Aushandlung von Veränderungen der Arbeitsbedingungen (z. B. Senioritätslohnprobleme) im weiten Sinn zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften — wahr. Auch üben diese Branchenräte einen ständigen Druck zur Vereinheitlichung der Gewerkschaftsbewegung aus. Diese Tendenz zur Vereinheitlichung hat allerdings mehrere wichtige Auswirkungen auf das Selbstverständnis der großen Gewerkschaftsbünde. So scheint die Annäherung zwischen Sohyo und Domei auf Kosten der offensiv-kämpferischen Teile von Sohyo zu gehen. Es lockern sich die Beziehungen besonders zwischen der sozialistischen Partei Japans und Sohyo, was wiederum in dieser Partei zu einer Stärkung des rechten Flügels führt, der eine Wiedervereinigung mit der Domei-affilierten sozial-demokratischen Partei anstrebt. Im gleichen Maße erhöht sich die Bereitschaft zu integrativen, neokorporatistischen Beziehungsmustern auch in der Sohyo; dafür legt beispielsweise die ganz offensichtliche Zurückhaltung dieses Gewerkschaftsbundes in den zentralen Tarifverhandlungen (Shunto) seit Mitte der siebziger Jahre beredtes Zeugnis ab.

In diese gemeinsamen Konsultationsgremien von Staat, Unternehmer- und Gewerkschaftsverbänden werden von Regierungsseite auch Informationen der staatlich gestützten und in vielen Fällen auch direkt angeregten Innovations-, Investitions- und Strukturplanung eingebracht. Die Versuche von Staat und Großunternehmen zielen dabei auf einen korporativen Konsens mit den Gewerkschaften in Fragen der gesteuerten Strukturpolitik und der sektoralen Marktplanung. Im einzelnen bestehen heute²²⁾:

— die *Industry and Labor Round Table Conference* (seit 1970), an der jeweils elf Kapital- und Gewerkschaftsvertreter der Spitzenebene sowie vier Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und Regierungsvertreter unter Vorsitz des Premierministers teilnehmen; diese Konferenz tagt monatlich in festem Rhythmus und diskutiert über Löhne, Preise, Beschäftigung und den Stand der Arbeitsbeziehungen; sie soll vor allem der gegenseitigen Verständigung und dem Austausch der unterschiedlichen Problemsichten dienen;

— die *Round Table Conference for Public Corporations and National Enterprises Labor*

²²⁾ Vgl. *Japanisches Institut für Arbeitsfragen (Hrsg.) Gewerkschaften und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in Japan, Tokio 1980, S. 35 ff.*

Problems (seit 1978), die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Öffentlichen Dienst und den staatlichen Unternehmen unter Beteiligung derselben Vertreter des Öffentlichen Lebens umfaßt, wie der vorgenannten *Industry and Labor Conference*; dieses Gremium hat auch dieselben Aufgaben in denjenigen Bereichen, in denen der Staat als Arbeitgeber agiert;

— das *Liaison Council for the Study of the Industrial Relations and the Multinational Enterprises* (seit 1974), in dem wiederum drittelparitätisch über die Probleme japanischer Firmen im Ausland und die Multinationalisierung japanischer Unternehmen im Inland durch ausländisches Kapital gesprochen wird;

— eine große Anzahl von *drittelparitätisch besetzten Beiräten*, die fast jedem Ministerium für effiziente Politikplanung, teilweise auch zu Spezialproblemen wie Unfallsicherung oder Heimarbeit, aber auch zu so wichtigen Themen wie Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen beigegeben sind. Gesetzesanträge und Politikrichtlinien werden erst nach der Diskussion in diesen Gremien beschlossen.

Im Unterschied zum Stand der Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesrepublik²³⁾, die man als Vorstufe oder „weiche Variante“ neokorporativer Beziehungsmuster einordnen könnte, dienen die Beteiligungsmöglichkeiten in Japan in erster Linie der optimalen Annäherung an das vorgegebene Betriebsziel. Den Unterschied zwischen den deutschen Mitbestimmungs- und den japanischen Beteiligungsmöglichkeiten könnte man auf die Formel bringen, daß das japanische System in seiner aktuellen Gestalt und mehr noch in seiner absehbaren Entwicklung zweifellos äußerst vorteilhaft für die Durchsetzung der Kapitalinteressen und der Interessen der privilegierten Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften ist. Es dient aber keinesfalls der Entfaltung einer umfassenden Demokratisierung der Wirtschaft und Gesellschaft im westlichen Sinn. Das eigentliche Problem ist hierbei jedoch eine zutreffende Einschätzung der Bedeutung der Gruppenzufriedenheit in Japan, die mit westlichen Maßstäben sicher nur unzureichend erfaßt werden kann. Zudem wird der korporative Konsens prinzipiell zu Lasten der unterprivilegierten Randarbeitnehmerschaft erreicht, zu der aber rund zwei Drittel aller japanischen Arbeitnehmer zählen. Aufgrund

²³⁾ Vgl. dazu den Entschluß des 4. außerordentlichen DGB-Bundeskongresses zur Mitbestimmung und zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht, Vorabdruck: *Die Quelle* 4/1981, S. 207 und 220 ff.

der kulturspezifischen Tradition ist allerdings das Ideal des Konsensprinzips auch heute noch selbst unter diesen schlechtgestellten Arbeitnehmern in der Regel zu stark, als daß es zu Massenunruhen und neuen Perspektiven der eher kämpferischen Gewerkschaftsteile kommen könnte. Abzuwarten bleibt der Einfluß der Wirtschaftskrise, die in Japan härter als in jedem anderen Land gerade die Unterprivilegierten trifft. Nur in Verbindung mit

gesellschafts- und ordnungspolitischen Alternativvorstellungen der Gewerkschaften über die Kontrolle wirtschaftlicher Macht und die Demokratisierung gegebener kapitalistischer Herrschaftsbeziehungen läßt sich — das zeigt das japanische Beispiel — eine Entfunktionalisierung der autonomen, tarifpolitischen Möglichkeiten und ein weiterer Machtverlust auch der zentralen Ebenen der Gewerkschaftsorganisation vermeiden.

V. Aktuelle Veränderungen der japanischen Arbeitsbeziehungen

1. Jugendarbeitslosigkeit und betriebsbezogene Berufsbildung

Entgegen der idealtypischen Erwartung an die Funktionsfähigkeit der japanischen Arbeitsbeziehungen verändern sich diese zu Beginn der achtziger Jahre in bemerkenswerter Weise. Trotz tendenziell identischer Krisenerscheinungen, wie sie in den westlichen Industriestaaten anzutreffen sind — scharfer Nachfragerückgang, stark rückläufige Investitionstätigkeit und Stagnation des sekundären Sektors²⁴⁾ —, verlief die Erhöhung der Arbeitslosenquote nicht in akzentuierten Sprüngen, sondern eher stetig, ohne sich — bei angemessener Berücksichtigung der statistischen Fehlerquellen — Ende der siebziger Jahre grundsätzlich positiv vom westlichen Bild zu unterscheiden. Dasselbe gilt für die Daten zur Jugendarbeitslosigkeit, deren Anteil — wie auch im Westen — signifikant höher als die Gesamtquote ist²⁵⁾. Ein diesbezüglicher Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan ist auch besonders deswegen interessant, weil Gesamtarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit vor der Krise in Japan sowohl absolut wie prozentual deutlich höher lagen, in der Krise aber nicht sprunghaft, sondern stetig anstiegen.

Das höhere japanische Niveau vor der Krise dürfte mit dem enormen wirtschaftlichen Wachstum in den sechziger Jahren zusammenhängen, wobei besonders die Anteilsverschiebungen vom primären zum sekundären Sektor das Beschäftigungsgleichgewicht erheblich belasteten.

²⁴⁾ M. Shinohara, *Industrial Structure of Postwar Japan*, Referat gehalten zum 7. Deutsch-Japanischen Sozialwissenschaftlichen Seminar vom 25. 9.—28. 9. 1979 in Tokio (hekt. Manuskript).

²⁵⁾ Vgl. im folgenden H. Shimada, S. Nishikawa, *Formation and Effective Allocation of Labor Force — An Analysis of Japanese Employment System and Youth Labor Market*, Referat gehalten zum 7. Deutsch-Japanischen Sozialwissenschaftlichen Seminar...

Die Stetigkeit des Anstiegs in der Krise beruht dagegen auf den ausgleichenden Effekten des damals noch funktionierenden Prinzips der lebenslangen Anstellung und des traditionell unproblematischen Übergangs vom Schul- ins Erwerbsleben. Beide Prinzipien galten und gelten modifiziert ja noch heute als Ideal. Die

Tabelle 2

Arbeitslosigkeitsraten in Japan und in der Bundesrepublik Deutschland (in vH)

	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979
Japan	1,2	1,1	1,9	2,0	2,0	2,2	2,1
Bundesrepublik Deutschland	0,5	0,6	4,0	4,1	4,0	3,9	3,4

Jugendarbeitslosigkeit der 15- bis 24jährigen

	Japan in tausend Personen	in vH	Bundesrepublik Deutschland in tausend Personen	in vH
1965	130	1,2	11	0,2
1970	210	1,9	18	0,3
1975	240	2,9	288	5,8
1976	240	3,1	257	5,2
1977	260	3,5	268 ¹⁾	5,3
1978	270	3,8	245 ¹⁾	5,0

Quellen: OECD, *Labour Force Statistics 1960—1974*
 OECD, *Labour Force Statistics, Quarterly Supplement, January 1979*
 BMWi, Tn Nr. 8021, 16. 12. 1980

¹⁾ Daten für das jeweilige 3. Quartal des Jahres.

eingangs formulierte Grundthese der allmählichen Auflösung der japanspezifischen Prinzipien der Arbeitsbeziehungen wird weiter belegt durch die Tatsache, daß die Jugendarbeitslosigkeit Ende der siebziger Jahre im Vergleich zur Arbeitslosigkeit anderer Altersklassen überraschend hoch liegt, offenbar also der bruchlose Übergang zur lebenslangen An-

stellung nicht mehr im gewohnten Sinne funktioniert. Dies markiert eine wichtige Belastungsgrenze des Beschäftigungssystems.

Tabelle 3

Japanische Arbeitslosigkeitsraten nach Altersklassen (männlich) in vH

Jahr	1965	1970	1975	1976	1977	1978
Total ¹⁾	1,5	1,2	2,0	2,2	2,1	2,4
Alter						
15—19	0,8	2,7	4,7	5,5	5,6	6,8
20—24	0,5	1,8	3,1	3,2	3,6	3,8
25—29	0,5	1,2	2,0	2,3	2,1	2,4
30—39	0,5	1,1	1,4	1,5	1,5	1,7
40—54	0,5	0,7	1,5	1,6	1,5	1,7
55—64	0,7	1,8	3,1	3,8	3,8	4,2
65 und älter	—	0,6	1,7	2,4	2,2	2,3

Quelle: Büro des Premierministers, Arbeitskräfteüberblick 1979

1) Die Unterschiede der Quoten gegenüber Tabelle 2 erklären sich weitgehend aus differierenden Erhebungs- und Berechnungsmethoden; vgl. dazu Kapitel III.

Die Arbeitslosigkeit in den beiden Altersgruppen von 14—24 Jahren und 55—64 Jahren, d. h. in den kritischen Zonen der Einstellung und der Pensionierung, liegt deutlich über der durchschnittlichen Rate und weist darüber hinaus die stärkste Wachstumstendenz im Altersklassenvergleich auf. Damit ist ein weiterer Hinweis auf die Grenzen der Belastungsfähigkeit des traditionellen japanischen Systems der lebenslangen Beschäftigung in einem Unternehmen gegeben. Dies wird auch durch einen Vergleich der Mobilitätsraten nach Altersklassen zwischen 1965 und 1977 belegt, der ein Anwachsen der Mobilität der jüngeren und älteren Arbeitnehmer ausweist und gleichfalls für die Aushöhlung des japanischen Beschäftigungsprinzips spricht.

Zwar ist das erwartete Gefälle von relativ hoher Mobilitätsrate bei kleinen Betrieben zu niedrigen Mobilitätsraten bei Großunternehmen nach wie vor signifikant, doch lag schon 1976 die Gesamtmobilität der männlichen Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten bei 5,9 Prozent und bei 300 bis 999 Beschäftigten bei 9,6 Prozent bei einer Durchschnittsrate, die mit 11,1 Prozent nur noch wenig über der Rate der mittleren bis großen Unternehmen lag²⁶⁾.

²⁶⁾ *Japanisches Arbeitsministerium*, Überblick über Beschäftigungstrends, 1978.

Dieser Befund widerspricht klar den Erwartungen an das tradierte System, nach denen die erste eingenommene Arbeitsstelle auch beibehalten wird, der jugendliche Schulabgänger ohne jede berufliche Qualifikation und daher auch ohne jeden spezifischen Arbeitsmarkt und entsprechenden individuellen Ausbildungswunsch eingestellt wird und seine berufliche Erst- und Weiterbildung im gleichen Unternehmen erhält. Demgegenüber zeigen die Daten, daß junge Arbeitnehmer ihre Arbeitsstelle öfter wechseln. In Japan bildet sich in den letzten Jahren zunehmend ein unternehmensexterner, horizontaler Arbeitsmarkt aus.

Tabelle 4

Mobilitätsraten nach Altersklassen in vH

Jahr	1965	1977
Total	11,3	14,9
jünger als 20	14,7	18,3
20—24	16,3	21,5
25—29	11,5	
30—34	8,4	
35—39	6,8	9,9
40—44	7,4	
45—54		21,7
55 und älter	11,0	14,9

Quelle: Arbeitsministerium, Überblick über Beschäftigungstrends 1978

Diese Indizien für Auflösungserscheinungen werden weiter gestützt von Daten über Dauer und Intensität unternehmensinterner Aus- und Weiterbildung. Eine erfolgreiche Anpassung der lebenslangen, unternehmensgebundenen Beschäftigung an die ökonomischen, arbeitsorganisatorischen und vor allem technologischen Erfordernisse der Produktions- und Verwaltungsprozesse erfordert eine breite Grundqualifikation als Basis für die im Laufe des Arbeitslebens innerhalb des Unternehmens mehrmals erfolgenden Umsetzungen und darüber hinaus eine permanente beruflich-fachliche Weiterbildung, um die von neuen bzw. modifizierten technologischen Verfahren geforderten individuellen Arbeitsqualifikationen zu erhalten. Dazu vorliegende japanische Statistiken zeigen deutliche Differenzen sowohl in der Häufigkeitsverteilung zwischen betrieblicher Grundausbildung (Eingangqualifikation) und Weiterbildung (Zusatzqualifikationen) wie auch in der Anzahl solcher Qualifikationsangebote zwischen Groß- und Kleinunternehmen.

Tabelle 5

Häufigkeit von Grund- und Weiterbildung für unterschiedliche Qualifikationen in vH

Firmengröße	Total	1 000 und mehr Beschäftigte	100—299 Beschäftigte
Betriebliche Grundausbildung			
— Schulabgänger	64,8	86,6	57,0
— andere Neuzugänge	26,0	61,9	28,0
Weiterbildung			
— Produktionsarbeitnehmer	22,2	62,5	24,6
— Techniker	24,5	58,7	23,6
— Angestellte	10,4	54,0	21,5
— Management	21,1	60,8	24,0

Quelle: Arbeitsministerium, Überblick über innerbetriebliche Berufsbildungsmaßnahmen, 1974

Auch hier konnte zwar die höhere Bildungsintensität in Großunternehmen erwartet werden, doch erstaunt das Gefälle zwischen beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung. Die Daten lassen den Schluß zu, daß sich mit zunehmendem Alter bzw. raschem technischen Wandel der Wert der Arbeitskraft für das Unternehmen aufgrund der oftmals unzureichenden betrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten verringert. Auch wenn man berücksichtigt, daß in der japanischen Gruppenorganisation das informelle „learning-by-doing“-Prinzip einen höheren Stellenwert als im formalisierten westlichen Bildungssystem haben dürfte, scheint ein latenter Widerspruch zwischen Senioritätslohn und Leistungsfähigkeit zu bestehen, der in einem auf Verwertungseffizienz gerichteten Produktionsverhältnis nicht einfach ignoriert werden kann. Versuche zur Einführung einer Funktionslohnkomponente und die vorsichtige Auflösung des Senioritätsprinzips, die nachfolgend behandelt werden, deuten die Konfliktperspektive an.

2. Funktionslohn — die leistungsbezogene Durchbrechung des Alterslohnprinzips

Das Gehalt des japanischen Arbeitnehmers setzt sich aus den beiden Bestandteilen Grundlohn und Zulagen zusammen. Die Zulagen verteilen sich auf Familienzulagen, Zulagen für leitende Angestellte, die zweimal jährlich gewährten Boni, die zum Ausscheiden gezahlten Abfindungen und die Funktionszulagen. Dabei wird der Grund- oder Ecklohn gemäß den jährlichen zentralen Tarifabkommen festgesetzt, während alle Zulagen betriebsintern ausgehandelt werden, also von Betriebsgröße, dem Verhältnis zwischen Management

und Betriebsgewerkschaften und der jeweiligen sektoralen Konjunktur abhängig sind. Bemerkenswert ist nun, daß der Funktionslohnanteil auf der Basis von Funktionsstufenbeurteilungen in einigen Großbetrieben inzwischen schon einen prozentualen Anteil am Gesamtentgelt von knapp 80 Prozent einnimmt, während der Grundlohnbestandteil nur noch bei 16,5 Prozent liegt^{26a)}.

Obwohl im gesamten Durchschnitt der Löhne und Gehälter der Grundlohn heute noch bei rund 80 Prozent liegt²⁷⁾, deuten solche Beispiele großer Einzelbetriebe offensichtlich einen Wandel der grundsätzlichen Auffassung des Verhältnisses von Senioritätslohn und Funktionslohn an. Berücksichtigt man weiter, daß allein dem Grundlohn eine betriebsübergreifende, egalitäre Komponente zukommt und daß auf der Basis des Grundlohns die Berechnung der Zulagen erfolgt, dann zeigen sich enorme Konsequenzen für Gewerkschaften und Arbeitnehmer, falls sich mittelfristig tatsächlich eine generelle Umstellung des japanischen Lohnsystems vom Alters- auf das Leistungsprinzip durchsetzen sollte; es muß mit einer weiteren Ausdifferenzierung der Lohnstruktur und mit einer noch größeren Einbindung der Gewerkschaften in die Betriebspolitik bzw. ihrer Abkapselung von den zentralen Organisationsebenen gerechnet werden.

^{26a)} Vgl. dazu die Entwicklung des Monatslohns bei Okuma Machinery Works, Nagoya; zitiert nach C. G. Schulze, Das japanische Entlohnungssystem, a. a. O., S. 402.

²⁷⁾ Vgl. dazu C. D. Goerdeler, Löhne ... a. a. O., S. 10, und *Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Tokio (Hrsg.)*, Japan heute — Kurzinformation über Staat und Gesellschaft, Tokio 1978², S. 49ff.

Das Beurteilungsverfahren zur Funktionseinstufung wird vom jeweiligen nächsten Vorgesetzten durchgeführt, indem die Kriterien

- Zukunft des Mitarbeiters (Förderungsmöglichkeiten),
- Bewußtsein und Können,
- Sozialverhalten,
- Arbeitstempo und
- Arbeitsgüte

gewichtet und addiert werden²⁸⁾. Je höher das Punktergebnis, desto höher die Einstufung und die entsprechende Funktionszulage. Der Kriterienkatalog zeigt, daß eine Mischung aus Arbeitsbewertung und Persönlichkeitsbewertung vorliegt; angesichts des wichtigen gruppenorientierten Sozialverhaltens am Arbeitsplatz kann das nicht weiter verwundern, doch scheint bemerkenswert, mit welcher Selbstverständlichkeit persönliche Merkmale des psychischen und sozialen Verhaltens zur Grundlage der leistungsbezogenen Lohnkomponente gemacht werden. Der Verdacht liegt nahe, daß die gruppenorientierte Grundeinstellung der japanischen Arbeitnehmer mit Hilfe der persönlichkeitsbewertenden Einstufung (und Kontrolle) zum Zweck betriebsoptimaler Arbeitsmotivation manipuliert wird.

Berücksichtigt man zur Einführungstendenz eines Funktionslohns zusätzlich, daß sich der Altersaufbau der japanischen Bevölkerung in den kommenden Jahren drastisch zuungunsten des Anteils Jüngerer verschiebt²⁹⁾, die Lebenserwartung mit durchschnittlich 75 Jahren an der Weltspitze liegt³⁰⁾, das Senioritätsprinzip zu einem Mißverhältnis zwischen Wert der älteren Arbeitskraft für das Unternehmen und ihrem tatsächlichen Entgelt führt und infolge des relativ frühen Ausscheidens der Arbeitnehmer mit 55 Jahren aus dem gesicherten Arbeitsverhältnis diese für durchschnittlich 20 Jahre von ihrer Abfindungszahlung und einer sehr knapp bemessenen Rente

leben müssen³¹⁾, dann ist die Konfliktdimension zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften abzusehen.

Staat und Unternehmen haben ein Interesse daran, daß die Anpassungsfähigkeit der Belegschaft an den technologischen Wandel erhöht wird und befürworten daher einen Abbau des Senioritätslohns zugunsten des Leistungslohns und den Auf- und Ausbau eines horizontalen Arbeitsmarktes auch unter dem Aspekt des Angebotsstaus von jungen Arbeitskräften aufgrund der Beschäftigungsgarantie für ältere Arbeitnehmer bis zur Pensionierungsgrenze. Staat und Unternehmen beziehen aber gegensätzliche Positionen in der Frage der Finanzierung der aus dem Arbeitsleben aus Altersgründen Ausgeschiedenen.

Unternehmensvertreter (Management) und Betriebsgewerkschaften sind sich zwar (noch) grundsätzlich über die Vorteile von Senioritätslohn und lebenslanger Beschäftigung einig, erkennen aber gleichfalls die Notwendigkeit einer Auflockerung dieses Systems und seiner Anpassung an die betriebliche Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit besonders im internationalen Maßstab. Dieser Grundkonsens ist aber immer dann Belastungen ausgesetzt, wenn die als gewerkschaftliche Errungenschaft empfundene Beschäftigungssicherheit bei rückläufiger Nachfrage bzw. sinkendem Wachstum in der Krise in Frage gestellt wird. Tatsächlich „waren die Gewerkschaften bei der Beschäftigungssicherung älterer Arbeitnehmer nicht erfolgreich. Andererseits waren sie bezüglich der Unternehmensstrategie, Arbeitnehmer in anderen Unternehmenszweigen unterzubringen, sehr kooperativ“³²⁾.

Gewerkschaften und Staat schließlich stehen gleichfalls in einem doppelten Spannungsverhältnis, das sich aus der bilateralen Struktur der japanischen Gewerkschaftsorganisation ergibt. Auf globaler Ebene der richtungsgewerkschaftlichen Dachverbände und der intergewerkschaftlichen Branchenverbände wird verstärkt versucht, besonders Fragen der Beschäftigungssicherheit zu thematisieren und einen entsprechenden Mitteleinsatz des Staates zu fordern und durchzusetzen. Auf der Ebene der Betriebsgewerkschaft werden dagegen noch heute alle technologisch bedingten

²⁸⁾ Vgl. dazu C. G. Schulze, Das japanische Entlohnungssystem . . . a. a. O., S. 402.

²⁹⁾ Zur Zeit gibt es in Japan noch weniger alte Menschen als in den vergleichbaren, hochindustrialisierten westlichen Staaten, doch während dort die kopflastige Alterspyramide schon wieder abgebaut wird, steht sie in Japan noch bevor; 1978 waren 11 Prozent der Bevölkerung zwischen 15—64 Jahren in die Gruppe der 55—64jährigen einzuordnen, im Jahr 2000 werden es 16 Prozent sein. Ab 1985 wird dieser Anteil höher als in westlichen, hochindustrialisierten Staaten sein. Vgl. H. Seki, Employment Problems and Policies in an Ageing Society — The Japanese Experience, in: International Labor Review, Vol. 119, 3/1980, S. 352ff.

³⁰⁾ Ebenda, S. 358.

³¹⁾ So liegt die durchschnittliche Monatsrente zwischen 500—700 DM, d. h. bei nur rund 30 v. H. des gegenwärtigen Durchschnittsgehaltes. Dazu und zur Zersplitterung des japanischen Rentensystems und der Rolle des Staates vgl. Frankfurter Rundschau, 9. 7. 1980.

³²⁾ H. Shimada, u. a., Formation . . . a. a. O., S. 16.

Rationalisierungsprozesse als für die Konkurrenzposition des *eigenen* Unternehmens unerlässlich toleriert und daraus sich ergebende Beschäftigungsprobleme hingenommen.

3. Lebenslange Anstellung — ein Finanzierungs- und Arbeitsmarktproblem

Die Rollenverteilung zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmen kann am Beispiel des Beschäftigungsproblems älterer Arbeitnehmer weiter differenziert werden. Es zeigt sich dabei ein japan-spezifisches Konfliktlösungsmuster, das Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Hauptakteuren beispielhaft klarlegt. Trotz der Tatsache, daß sich das Problem der Arbeitslosigkeit in der Krise für Japan in einem durchaus westlichen Dimensionen vergleichbaren Ausmaß stellt, verbietet sich aufgrund der besonderen Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen (in den Großbetrieben) eine „Problemlösung“ nach westlichem Muster. Ein rigoroser, staatlich nur unzulänglich abgefederter oder gar geplanter Strukturwandel der Wirtschaft bei dezentral-privaten Investitionsentscheidungen bzw. -restriktionen und schnelle Rationalisierungsprozesse mit der Konsequenz hoher, langfristiger, struktureller Arbeitslosigkeit liegen nicht in der Logik des japanischen Systems. Sowohl die im Vergleich zum Westen weit ausformulierte und von den Unternehmen akzeptierte Leitungsfunktion staatlicher Strukturplanung als auch das Ideal lebenslanger Beschäftigungssicherheit im Erstunternehmen verbieten krasses, kapitalorientiertes Krisenmanagement, obwohl Japan mit seiner Außenabhängigkeit in sensiblen Wachstumssektoren und im Energiesektor den strukturellen Zwängen des Weltmarktes in hohem Maße unterliegt. Andererseits verschärfen sich die Probleme mit den Schwierigkeiten, die infolge des absehbar ungünstiger werdenden Altersaufbau der Bevölkerung und der Qualifikationsgrenzen älterer Arbeitnehmer bei raschem technischen Wandel entstehen. Als für die japanischen Arbeitsbeziehungen typisches Lösungsmuster in Absprache und Rollenverteilung zwischen Gewerkschaften, Staat und Unternehmen kristallisiert sich folgendes abgestimmte Vorgehen heraus:

Die *Betriebsgewerkschaften* (dezentrale Ebene) versuchen die Stammebelegschaft auf Kosten der Randbelegschaften mittels arbeitsplatzgarantierender Tarifabschlüsse und informeller Übereinkommen abzusichern. Dies bedeutet für die Randbelegschaften in den Groß-

unternehmen und die Beschäftigten in den von ihnen abhängigen Zulieferbetrieben eine zusätzliche Erhöhung des Beschäftigungsrisikos über ihre traditionelle, konjunkturell bedingte Pufferfunktion hinaus. Die langfristige, strukturelle Arbeitslosigkeit in diesem Bereich, dem die überwiegende Anzahl der Arbeitnehmer zuzurechnen ist, nimmt zu. Die *gewerkschaftlichen Dachverbände* und intergewerkschaftlichen Tarifräte (zentrale Ebene) thematisierten Ende der siebziger Jahre den Beschäftigungskonflikt in ihrem jährlichen Forderungskatalog der Frühjahrsoffensive (Shunto), wo traditionell nur die auf den Grundlohn bezogenen quantitativen Richtlinien für die entscheidenden betrieblichen Tarifverhandlungen öffentlich vorgestellt und mit Signalwirkung abgeschlossen wurden. 1981 aber scheint die Position der zentralen Gewerkschaftsebene so wirtschaftsorientiert und/oder die Position der Betriebsgewerkschaften ihnen gegenüber so stark geworden zu sein, daß Reallohnneinbußen und der Verzicht auf jede qualitative Forderung zur Stützung des japanischen Kapitals den beginnenden Zusammenbruch autonomer Gewerkschaftspolitik in der Krise andeuten³³⁾.

Die *Großunternehmen* versuchen einen Kompromiß in den drei Fragen der Anpassung der Qualifikationen der Belegschaft an den technischen Wandel (= Bevorzugung jüngerer Arbeitnehmer), des Abbaus von kostenintensiven Senioritätslöhnen und entsprechend hohen Abfindungssummen nach der Pensionierung mit 55 Jahren (= Erhöhung zwischenbetrieblicher Mobilität und Entkoppelung von Alter und Entgelt) und eine Sicherung der Beschäftigung zur Aufrechterhaltung der Basisideologie der Arbeitsbeziehungen zu erreichen.

Der Staat hat ein Interesse an einem den internationalen Erfordernissen entsprechenden Strukturwandel der Wirtschaft und unterstützt direkt oder indirekt alle Maßnahmen

³³⁾ Vgl. „Gewerkschaften in Japan — Frühling ohne Shunto“, in: *Die Zeit*, 14. 5. 1981. Mit Recht bezweifelt der Autor dieses Artikels, „ob allerdings die ‚neutralen Tarifabschlüsse‘ in diesem Shunto der Gesamtwirtschaftsentwicklung des Inselreichs überwiegend zum Segen gereichen ... Denn da der Verbrauchernachfrage nicht auf die Beine geholfen wurde, steht Japan vor der höchst unerfreulichen Alternative einer drastischen Verlangsamung von Realwachstum und Steuerzuwachs oder dem Zwang zur verstärkten Exporterlösen. Letzteres allerdings wird durch den festen Yen-Außenwert erschwert und verbietet sich ohnehin aus politischen Rücksichten.“

der Unternehmen in dieser Richtung. Er versucht aber auch das Problem der Altersarmut aufgrund früherer Entlassung aus dem Beschäftigungsverhältnis und den sehr knapp bemessenen staatlichen Rentenzahlungen durch eine Ausweitung der Anstellungsdauer bei gleichzeitigem Abbau des Senioritätsprinzips zu lösen.

So sieht der inzwischen von Gewerkschaften und Unternehmen grundsätzlich — trotz einer Reihe von Bedenken — akzeptierte Regierungsplan zur „Beschäftigungssituation und Maßnahmen von 1979—1985“³⁴⁾ folgende konkreten Schritte vor, die teilweise schon in die betriebliche Praxis umgesetzt wurden:

— Branchenbezogene Aufklärungskampagnen von Regierungsbeamten in den besonders vom Strukturwandel betroffenen Unternehmen über eine Verlängerung der Anstellungsdauer bis zum 60. Lebensjahr. Im Jahre 1978 fanden solche Kooperationstreffen in der Eisen- und Stahl-Branche, bei Zement, Elektrizitätswerken, Banken und Versicherungsanstalten und den Zeitungsverlagen statt. Darauf basierende Tarifverhandlungen führten für die fünf größten japanischen Stahlgesellschaften zu Abkommen, das Pensionierungsalter für die Arbeitnehmer stufenweise ab 1981/82 bis zum Abschluß des Prozesses 1989 auf 60 Jahre zu erhöhen. Zugleich wurde ein Abbau des Senioritätsprinzips und damit indirekt eine Lockerung des Anreizes lebenslanger Beschäftigung in einem Unternehmen beschlossen. Interessant ist darüber hinaus, daß zum erstenmal in Japan die führenden Unternehmen einer Branche einheitlich vorgehen. Daher gewinnt die branchenbezogene koordinierte Perspektive auch für die Gewerkschaftsorganisation notwendig an Gewicht, will sie nicht Lösungsmöglichkeiten auf überbetrieblicher Ebene allein der Kapitalseite überlassen³⁵⁾.

— Die Regierung unterbreitet den Unternehmen in den Kooperationsgesprächen ausgearbeitete Vorschläge, wie eine finanzielle Höherbelastung der Unternehmen infolge der Anhebung der Altersgrenze vor allem durch die Ersetzung des Senioritätslohns durch eine stärker leistungsbezogene Lohnfindung vermieden werden kann.

— Die Regierung gewährt staatliche Subventionen für diejenigen Unternehmen, die die Altersgrenze anheben. Diese Unternehmen erhielten 1979 einen jährlichen Zuschuß vom

³⁴⁾ Vgl. im folgenden *H. Seki*, *Employment Problems ...*, a. a. O., S. 358 ff.

³⁵⁾ Vgl. *Blick in die Wirtschaft* (Nr. 257), 6. 11. 1979.

Staat von umgerechnet rund 3000 DM in Mittel- und Kleinunternehmen und von rund 2200 DM in Großunternehmen für jeden Beschäftigten, den sie länger als bis zur bisherigen, betriebsüblichen Altersgrenze von 55 Jahren beschäftigten. Dabei mußte es sich um eine unterbrochene Weiterbeschäftigung handeln. Die traditionelle Praxis der Kündigung und Wiedereinstellung zu einem sehr viel geringeren Entgelt wird nicht honoriert.

— Für den Fall, daß die globale offizielle Arbeitslosenrate in den letzten sechs Monaten durchschnittlich über 2 Prozent und die Zahl der amtlich ausgewiesenen offenen Stellen unter 0,7 Prozent lag, gewährt der Staat denjenigen Unternehmen einen Lohnkostenzuschuß von 60 Prozent (Großunternehmen) bzw. 80 Prozent (Klein- und Mittelbetriebe), die einen über 55 Jahre alten arbeitslosen Arbeitnehmer für ein Jahr einstellen. Für die darauf folgenden 6 Monate werden vom Staat noch 50 Prozent (Großunternehmen) bzw. 66 Prozent (Klein- und Mittelbetriebe) der Lohnkosten subventioniert. Wird ein Arbeitsloser im Alter zwischen 45 und 54 Jahren eingestellt, werden die Subventionen für einen kürzeren Zeitraum gewährt.

— Die Mittel für diese finanziellen Anreize zur Einstellung älterer Arbeitnehmer werden nicht aus den im westlichen Vergleich geringen staatlichen Steuereinnahmen, sondern aus Beträgen bereitgestellt, die von den Unternehmen in einen Fonds eingezahlt und vom Staat verwaltet und vermittelt werden. Nach amtlichen Schätzungen sollen damit 1979 rund 100 000 Arbeitsplätze geschaffen worden sein. Ob diese Maßnahmen tatsächlich längerfristig ausreichen, das Lebensarbeitsprinzip und damit den Grundkonsens zwischen Gewerkschaften und Unternehmen zu sichern, erscheint vor dem Hintergrund des Entwicklungstempos des technischen Wandels und der Weltmarktlage fraglich³⁶⁾. Fraglich ist

³⁶⁾ In den letzten Monaten deutet sich in Japan ein rapider Wandel der öffentlichen Meinung zu Vor- und Nachteilen der Technischen Entwicklung und der mit ihr verbundenen Rationalisierung an. Die Nation ist heute über dieser Frage gespalten — ein vor kurzem noch undenkbarer Tatbestand. Der Präsident der Automobilarbeitergewerkschaft stellt fest, daß die Rationalisierung verbunden mit nachlassendem Exportvolumen in dieser Branche nunmehr auch zu Lasten der Sicherheit der Stammarbeitsplätze geht und dies von den Gewerkschaften nicht mehr tatenlos hingenommen werden könne. Auch im technologisch heute fortgeschrittenen Bereich der Mikroelektronik ging die Zahl der Beschäftigten zwischen 1976 und 1979 allein aufgrund von Automatisierung um 31 % zurück — dagegen im

aber auch, ob sich die seit Jahrzehnten in das System integrierten und kooperationswilligen Betriebsgewerkschaften zu wirksamer Gegenwehr aufrufen können und ob sie entspre-

chende Aktionen durch gegenseitige Information und Koordination landesweit oder zumindest branchenbezogen wirksam machen können.

IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen — Thesen zur Veränderung der Arbeitsbeziehungen in der Krise

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ergibt sich in thesehafter Verkürzung folgender Befund zu Stand und Entwicklungsrichtung der Arbeitsbeziehungen in Japan:

1. Unter krisenhaft verengten ökonomischen Rahmenbedingungen vertieft sich die Spaltung der Arbeitnehmerschaft in Stamm- und Randbelegschaften weiter.

2. Gleichzeitig aber werden auch Großunternehmen und ihre Stammebelegschaften vom raschen Strukturwandel erfaßt; dies führt zu einem Überdenken der tradierten Prinzipien von lebenslanger Anstellung, Seniorität und Leistungslohn;

3. Unternehmen und Staat versuchen, das Prinzip der lebenslangen Anstellungssicherheit bei gleichzeitigem Abbau des Senioritätsprinzips zu halten; dies ermöglicht es den Unternehmen, den Leistungslohnbestandteil des Entgeltes aufzuwerten und dadurch sowohl Kostenbelastungen zu reduzieren wie Anreize zur Anpassung der Qualifikationen an den Technischen Wandel zu schaffen.

4. Die Betriebsgewerkschaften stützen dieses Lösungsmuster und konzentrieren sich zunehmend auf die Probleme der Stammebelegschaften.

5. Den Branchengewerkschaften und den integrierten Räten verwandter Branchen bietet sich die Chance der Aushandlung von einheitlichen Grundbedingungen für diese qualitativen Veränderungen von Arbeitsbeziehungen; dies könnte mittelfristig ihre Position in der Gewerkschaftsbewegung stärken, obwohl sie nur in Abstimmung und weitgehender Abhängigkeit von den Betriebsgewerkschaften handeln können.

6. Die gewerkschaftlichen Dachverbände müssen dagegen einen Funktionsverlust sowohl innerhalb der Gewerkschaftsbewegung als auch in ihrer Position gegenüber Staat und Unternehmensvertretern hinnehmen; innergewerkschaftlich verlieren sie an Einfluß in-

gleichem Zeitraum in der Bundesrepublik „nur“ um 17%. Japan steht vor einer schwierigen beschäftigungspolitischen Situation mit noch unabsehbaren Folgen für die Arbeitsbeziehungen.

folge der abnehmenden Bedeutung der Frühjahrsoffensive, extern verlieren sie — infolge ihres internen Machtverlustes — letztlich aber auch für das ausgebaute neokorporative Konsultationssystem an Interesse.

7. Dieser Funktionsverlust könnte nur durch ernsthafte Ansätze der Vereinheitlichung der großen Richtungsbünde auf der Grundlage autonomer tarifpolitischer Funktionen kompensiert werden; andererseits nimmt gerade aufgrund des innergewerkschaftlich-tarifpolitischen Funktionsverlustes die Inkorporation in die Konsultationsgremien zu, ohne daß die zentralen Ebenen der Gewerkschaftsorganisationen imstande wären, dort Machtpositionen zu realisieren.

Die spezifische Struktur der japanischen Arbeitsbeziehungen bedingt einen vom westlichen Modell unterschiedlichen Handlungsansatz in der Krise. Gleichwohl lassen sich Auflösungserscheinungen der tradierten Systemkomponenten zugunsten der Einführung und Stabilisierung von Systemkomponenten klassischer kapitalistischer Rationalität ausmachen. Die künftige Entwicklung wird zeigen, in welchem Ausmaß und mit welcher Schnelligkeit sich unter ökonomischem und sozialem Druck das japanische Modell dem Westen nähert und welche Besonderheiten auch weiterhin in diesen Anpassungsvorgang integriert werden können. Zumindest im Bereich neokorporativer Beziehungsmuster zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden mutet das „japanische Beispiel“ schon fortgeschrittener an als viele westliche Kapital-Arbeit-Beziehungen. Dies allerdings birgt für das System der japanischen Arbeitsbeziehungen die Gefahr, daß die Grenzen des sozialen Konsens in der Krise früher erreicht werden als in Ländern mit erprobten konfliktorientierten Beziehungen. Die eingebauten, objektiven Spannungsmomente, wie etwa das Verhältnis von Stamm- und Randarbeitnehmern, von Tarifpolitik zu neokorporativer Gremienpolitik und nicht zuletzt die ökonomisch exponierte Situation Japans weisen auf die Belastungsgrenzen dieses Systems hin.

Horst-Dieter Westerhoff: Europäische Industriepolitik — eine Antwort auf weltwirtschaftliche Herausforderungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7—8/82, S. 3—15

Der seit nahezu einem Jahrzehnt zu beobachtende Rückgang der Dynamik der europäischen Industrie — der von Arbeitslosigkeit, Inflation und Unternehmenszusammenbrüchen begleitet wird — hat nicht allein konjunkturelle Gründe. Er muß vielmehr auch, ja möglicherweise dominierend, mit einem Stau unbewältigter Strukturwandlungen eines Teils der europäischen Industrien erklärt werden. Neben einer Vielzahl binnenwirtschaftlicher Ursachen sind es aber auch weltwirtschaftliche Entwicklungen, die die europäische Industrie mit Anpassungsproblemen belasten. Währungs- und Ölkrise, die japanische Exportoffensive und vor allem die fortschreitende Industrialisierung der Entwicklungsländer sind Herausforderungen, an die sich die europäischen Unternehmen noch nicht in jedem Fall ausreichend angepaßt haben.

Die dem wirtschaftlichen Wandel innewohnenden Chancen sowohl für die Entwicklungsländer als auch für Europa werden nicht genutzt; vielmehr betreiben sowohl die EG-Kommission als auch die Mitgliedstaaten eine mehr oder weniger starke Politik gegen den Markt. Die Staaten der Gemeinschaft, aber auch die Gemeinschaft selbst, greifen mehr und mehr zu sektorspezifischen Interventionen und vertrauen in steigendem Maße auf die den internationalen Handel beschränkenden protektionistischen Maßnahmen verschiedener Art. Diese Politik löst keines der wirtschaftlichen Probleme in Europa; vielmehr ist sie dazu geeignet, langfristig die Schwierigkeiten noch zu vergrößern.

Dieser Politik wird das Konzept einer gemeinschaftlichen europäischen Industriepolitik entgegengestellt, die den Protektionismus und die einzelwirtschaftlichen Interventionen stoppt, den unausweichlichen Anpassungsprozeß erhält und stärkt sowie den Marktprozeß so beeinflusst, daß der strukturelle Wandel in seinem Tempo, seiner Intensität und seinen Nebenwirkungen nicht zu unvermeidbaren sozialen Härten führt.

Die politische Realisierung dieser Politik erfordert einen Umdenkungsprozeß in den wirtschaftlichen Zielen und Vorstellungen der Politiker und Sozialpartner in den Mitgliedstaaten. Entscheidend für die Realisierung einer gemeinschaftlichen Industriepolitik ist jedoch die Überwindung der Krise der EG mit den Rückschrittstendenzen zur Renationalisierung ihrer Politiken.

Wolfgang Lecher: Japan ohne Illusionen. Stand und Perspektive der Arbeitsbeziehungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7—8/82, S. 16—31

In bewußter Absetzung von ökonomisch bestimmten Untersuchungen des „Modells Japan“, die sich auf Fragen der Produktivität, der technologischen Innovation, des Wachstums und der Lohnkosten konzentrieren, beschäftigt sich dieser Aufsatz mit der sozialen Seite der japanischen Arbeitsrealität. Basierend auf einer Analyse der Veränderungen der drei typischen Säulen des industriellen Systems — lebenslange Beschäftigung in einem Unternehmen, Senioritätsprinzip der Löhne und Betriebsgewerkschaften — werden die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf das soziale Klima Japans, genauer: auf die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit eingeschätzt. Das im Ausland vorherrschende und mit kräftiger Unterstützung aus Japan zementierte Idealbild der Arbeitsbeziehungen muß relativiert werden. Steigende Arbeitslosigkeit, besonders im Bereich der jugendlichen und älteren Arbeitnehmer, Auflösungserscheinungen des Senioritätslohns, zunehmende horizontale Mobilität und Schwierigkeiten mit dem Betriebsgewerkschaftssystem markieren Perspektiven der japanischen Arbeitsbeziehungen, die zu Lasten der traditionell konsens- und gruppenorientierten Verhaltensweisen der Arbeitnehmerschaft gehen. Diese objektiven und sich in der Krise verschärfenden Spannungen — etwa zwischen Stamm- und Randarbeitnehmerschaft, zwischen Tarifpolitik und neokorporativer Gremienpolitik auf dezentraler und zentraler Ebene und letztlich auch die ökonomisch exponierte Situation Japans — weisen auf die Belastungsgrenzen des gegenwärtigen Systems der Arbeitsbeziehungen hin.