

Heitger, Bernhard; Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Protektion in Japan - Interessendruck oder gezielte Industriepolitik?

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Heitger, Bernhard; Stehn, Jürgen (1988) : Protektion in Japan - Interessendruck oder gezielte Industriepolitik?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 123-137

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1377>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Protektion in Japan – Interessendruck oder gezielte Industriepolitik?

Von Bernhard Heitger und Jürgen Stehn

Das anhaltende Ungleichgewicht im Handel zwischen Japan und anderen Industrieländern wird häufig als eine Folge der japanischen Handels- und Industriepolitik angesehen¹. Verwiesen wird auf den selektiven Charakter der vorgenommenen Maßnahmen, für den vor allem die durch das Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI) betriebene Politikkoordinierung verantwortlich gemacht wird².

Dieser Standpunkt ist jedoch nicht unumstritten, denn andere Beobachter beurteilen die handels- und industriepolitischen Maßnahmen als relativ liberal³ oder regen – gestützt auf die japanischen Erfahrungen – auch für die Bundesrepublik Deutschland eine aktive, langfristige Strukturanpassungspolitik mit einem einheitlichen Instrumentarium an⁴.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, Struktur, Wirkung und Zielrichtung der japanischen Handels- und Industriepolitik zu bestimmen, um eine Antwort auf die Frage zu geben, ob es sich bei den ergriffenen staatlichen Maßnahmen um eine zielgerichtete Industriepolitik oder – wie in anderen Industrieländern⁵ – um das Ergebnis einer erfolgreichen Interessenvertretung handelt.

Um zu prüfen, welche Industrien und welche Industriemerkmale von der japanischen Industrie- und Handelspolitik besonders gefördert werden, wird in einem ersten Schritt die effektive Zollprotektion untersucht. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Veränderungen es in der Struktur der Zollprotektion im Zeitablauf gegeben hat. Da vielfach darauf hingewiesen wird, in Japan käme der nichttarifären Protektion, zumindest seit den siebziger Jahren, die größere Bedeutung zu, werden auch die ergriffenen nichttarifären handels- und industriepolitischen Maßnahmen ausführlich diskutiert. Dabei steht u.a. die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit die einzelnen nichttarifären Maßnahmen untereinander konsistent waren und ob ihre Struktur mit jener der effektiven Zollprotektion übereingestimmt hat. In einem weiteren Schritt wird untersucht, welche Auswirkungen die Protektion auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Industriezweige hatte. Schließlich soll mit Hilfe eines

¹ Vgl. z.B. Michael Borrus, John Zysman, "Japan's Industrial Policy and Its Pattern of Trade". In: Joint Economic Committee Congress of the United States (Ed.), *Japan's Economy and Trade with the United States*. Washington 1985, S. 13-22.

² Vgl. u.a. Bela Balassa, "Japan's Trade Policy". *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 122, 1986, S. 745-790; Thomas A. Pugel, "Industrial Policy in Japan: Implications for Technological Catch-up and Leadership". In: Thomas A. Pugel, Robert G. Hawkins (Eds.), *Fragile Interdependence*. Lexington 1986, S. 209-227.

³ Vgl. u.a. Gary R. Saxonhouse, "What is All This about 'Industrial Targeting' in Japan?". *The World Economy*, Vol. 6, London 1983, S. 253-274, L. Alan Winters, *Patterns of World Trade in Manufactures: Does Trade Policy Matter?* Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, No. 160, London 1987.

⁴ Vgl. Helmut Laumer, Wolfgang Ochel, *Strukturpolitik für traditionelle Wirtschaftszweige in Japan*. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1985, S. 165 f.

⁵ Vgl. Kym Anderson, Robert E. Baldwin, *The Political Market for Protection in Industrial Countries: Empirical Evidence*. World Bank, World Bank Staff Working Papers, No. 492, Washington, 1981.

polir-ökonomischen Ansatzes geprüft werden, ob und inwieweit sich die Veränderungen in der Struktur der Protektion auf den Einfluß von wirtschaftlichen Interessengruppen zurückführen lassen.

Struktur der Zollprotektion

Das Ausmaß der durch protektionistische Maßnahmen ausgelösten Verzerrungen zugunsten der inländischen Wirtschaftszweige wird meist mit Hilfe des Konzepts der effektiven Protektion bestimmt. Die effektive Protektionsrate zeigt an, um welchen Betrag die Wert schöpfung einer Branche protektionsbedingt höher ist. Sie läßt sich wie folgt ermitteln⁶:

$$EP_j = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij} t_i}$$

EP_j : effektive Protektionsrate des Wirtschaftszweiges j ,

t_j : Nominalzoll des Wirtschaftszweiges j ,

t_i : Nominalzoll auf den Input i ,

a_{ij} : Inputkoeffizient des Wirtschaftszweiges j für den Input i .

Die so gemessenen effektiven Protektionsraten für die Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in Japan im Zeitraum 1963-1985 lassen wechselnde Zielsetzungen in der japanischen Handelspolitik erkennen (Tabelle 1)⁷. Nach der Wiederaufbauphase in den fünfziger Jahren – einer Zeit, in der noch Kapitalverkehrskontrollen, Beschränkungen ausländischer Investitionen und staatliche Kreditkontingente dominierten, – kam es zu Beginn der Wachstumsphase in den sechziger Jahren zu einem Kurswechsel in der staatlichen Wirtschaftspolitik. Im Rahmen ihrer stärker nach außen gerichteten Wachstumsstrategie war die japanische Regierung nunmehr bereit, sich den Bemühungen anderer westlicher Industrieländer um einen Abbau der Zollprotektion anzuschließen. Als Folge wurde die effektive Zollprotektion im Zeitraum 1963-1972 in fast allen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes halbiert. Nach der ersten Ölkrise jedoch gewannen die protektionistischen Kräfte in der japanischen Wirtschaft wieder an Gewicht, und die effektive Protektion wurde wieder auf das Niveau der späten sechziger Jahre angehoben. Erst der Druck, der von seiten der japanischen Handelspartner während der Tokio-Runde auf die japanische Regierung ausgeübt wurde, sorgte schließlich für einen leichten Rückgang des Protektionsniveaus, das jedoch bis 1985 noch deutlich über dem Tiefstand des Jahres 1972 blieb.

Die wechselnden Zielsetzungen der japanischen Handelspolitik lassen sich auch an den Veränderungen der Protektionsstruktur innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes erkennen. Eine Rangkorrelation zwischen den Protektionsstrukturen der Jahre 1963 und 1985 verdeutlicht, daß die Rangfolge der Wirtschaftszweige nach der Höhe der effektiven Protek-

⁶ Vgl. W. M. Corden, *The Theory of Protection*. Oxford 1971.

⁷ Die Berechnungen wurden entnommen aus Yasutoyo Shouda, "Effective Rates of Protection in Japan". *Japan Economic Studies*, 1982, No. 11, S. 68-69. Die Umrechnung der aus den Tarifabellen entnommenen Zollsätze in die entsprechenden Industrieklassifikationen erfolgte auf der Basis einfacher Durchschnitte. Den Schätzungen für das Jahr 1985 liegen die im Rahmen der Tokio-Runde ausgehandelten Angebotssätze zugrunde.

tion im Jahre 1985 signifikant von der des Jahres 1963 abweicht⁸. Weitere Rangkorrelationen zwischen den übrigen Untersuchungsjahren zeigen dann aber, daß die Entwicklung der Protektionsstruktur seit den frühen sechziger Jahren wesentlich stetiger als die des Protektionsniveaus verlief⁹. Nach 1968 blieb die Struktur der Zollprotektion sogar weitgehend stabil. Die steigenden Variationskoeffizienten (Tabelle 1) deuten jedoch auf eine zunehmende Selektivität der japanischen Zollpolitik hin.

Tabelle 1 - Effektive Protektionsraten des Verarbeitenden Gewerbes Japans 1963-85 (vH)

Wirtschaftszweig	1963	1968	1972	1975	1985
Textilindustrie	38,5	24,3	15,3	45,5	47,4
Bekleidungsindustrie	72,8	32,8	22,4	30,5	27,7
Holzverarbeitung	14,0	25,6	16,1	22,2	18,1
Pappe- und Papierherstellung	9,7	18,0	11,0	17,3	9,4
Druckindustrie	-16,7	1,0	-0,9	-8,3	-0,6
Leder- und Gummiverarbeitung	30,9	21,8	12,3	16,9	14,1
Chemische Industrie	33,4	17,7	8,8	15,4	11,6
Öl- und Kohleverarbeitung	19,5	14,5	7,1	12,6	19,2
Verarbeitung von Nichtmetallen	22,2	15,7	8,1	11,6	8,4
Eisen- und Stahlindustrie	30,1	30,0	17,1	52,3	19,5
Verarbeitung von NE-Metallen	30,4	34,1	22,1	30,3	20,8
Herstellung von Metallwaren	13,8	19,9	9,9	10,3	6,5
Maschinenbau	23,0	14,5	8,7	8,7	6,2
Elektrotechnik	30,9	16,5	5,4	10,2	7,4
Fahrzeugbau	61,5	31,0	9,2	7,1	2,8
Herstellung von Präzisionsgeräten	34,9	22,9	10,4	8,6	6,2
Übrige Industriezweige	39,9	30,0	14,1	18,3	9,8
Durchschnitt	32,3	24,2	14,4	25,3	22,0
Variationskoeffizient	67,9	36,6	47,5	75,6	76,5

Quelle: Yasuoto Shouda, "Effective Rates of Protection in Japan". Japan Economic Studies, No. 11, 1982, S. 68-69.

So hat sich entgegen der allgemeinen Entwicklung die effektive Protektion im Fahrzeug- und Maschinenbau seit 1963 stetig verringert. Auch die Hersteller von Präzisionsgeräten, Metallwaren sowie von Pappe- und Papiererzeugnissen werden heute weit weniger vor der Auslandskonkurrenz geschützt, als es im Jahre 1972 der Fall war. Dagegen lag das Protektionsniveau in der Textilindustrie und in der Holzverarbeitung im Jahre 1985 trotz der allgemeinen Liberalisierungsschritte deutlich über dem Niveau des Jahres 1963.

⁸ Folgende Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizienten zwischen den Protektionsstrukturen der einzelnen Untersuchungsjahre wurden ermittelt:

	1963	1968	1972	1975
1968	0,59*	-	-	-
1972	0,38	0,88*	-	-
1975	0,27	0,67*	0,88*	-
1985	0,31	0,56*	0,77*	0,92*

*signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.

⁹ Siehe Fußnote 8.

Zielrichtung der Zollprotektion

Die japanische Handels- und Industriepolitik der Nachkriegszeit wurde wesentlich durch das Erbe der Meiji-Ära bestimmt, das in der engen Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und privaten Wirtschaftsunternehmen zum Ausdruck kam. Vor allem in der Wiederaufbauphase, aber auch in der Dekade raschen Wachstums der sechziger Jahre, fühlten sich die staatlichen Entscheidungsträger verpflichtet, den Aufbau der japanischen Wirtschaft zu unterstützen – sei es durch finanzielle und informative Hilfestellungen, sei es durch den Schutz vor ausländischer Konkurrenz. Die japanischen Regierungsstellen wuchsen so in die Rolle eines "väterlichen" Ratgebers hinein, dessen Empfehlungen aufgrund der in der Meiji-Ära entstandenen und nunmehr traditionellen Bindungen zwischen Staat und Wirtschaft von den privaten Unternehmen nicht als Einmischung, sondern als willkommene Unterstützung angesehen wurden¹⁰. Die paternalistische Einstellung des Staates gegenüber der Privatwirtschaft wird häufig als eine Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der sog. "administrativen Führung" (gyosei shido) angesehen, die ihren Ausdruck in den von der japanischen Regierung propagierten 10-Jahres-Plänen findet. Diese "Zukunftsvisionen" enthalten neben Prognosen über die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung auch Zielsetzungen hinsichtlich der sektoralen Struktur der japanischen Wirtschaft und dienen somit als Richtlinien für die jeweils zukünftige Handels- und Industriepolitik. Der Verabschiedung der Richtlinien geht eine ausführliche Diskussion der anzustrebenden industriepolitischen Ziele zwischen dem MITI und Vertretern der einflußreichsten Unternehmen der betroffenen Wirtschaftszweige voraus. Dabei soll ein möglichst breiter Konsens zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Interessen erreicht werden. Nach Abschluß dieses Prozesses wechselseitiger Information übernimmt dann das MITI die Koordinierung der handels- und industriepolitischen Maßnahmen. Die in diesem Verhandlungsprozeß gefaßten Beschlüsse sind jedoch für die Unternehmen nicht bindend.

Die Harmonisierung der Interessen zwischen Staat und Privatwirtschaft sowie die Koordinierungsfunktion des MITI werden häufig als Indiz für eine auf ausgewählte Wirtschaftszweige ausgerichtete planerische Handels- und Industriepolitik gewertet. Der Zusammenhang zwischen Zielsetzung und tatsächlich betriebener Handelspolitik läßt sich empirisch nur schwer überprüfen. Rangkorrelationen zwischen der Veränderung der effektiven Protektion und ausgewählten Branchenmerkmalen können aber Anhaltspunkte darüber geben, welche Merkmale die von der japanischen Handelspolitik systematisch geförderten oder diskriminierten Wirtschaftszweige besitzen. Für die Berechnung wurden folgende Merkmale ausgewählt: Die Humankapital-, die Sachkapital- und die Technologieintensität, das Wachstum der Produktion sowie die Beschäftigungsentwicklung.

Die Korrelationskoeffizienten (Tabelle 2) weisen auf einige systematische Tendenzen und auf Widersprüche in der japanischen Handels- und Industriepolitik hin: Während der Dekade raschen Wachstums zwischen 1963 und 1968 wurden sachkapitalintensive und von 1963 bis 1972 zudem noch schrumpfende Wirtschaftszweige durch die Zollprotektion zunehmend gefördert; gleichzeitig wurden technologieintensive Wirtschaftszweige diskriminiert. Die handelspolitische Förderung sachkapitalintensiver Sektoren steht weitgehend im Einklang mit der vom MITI für die sechziger Jahre entworfenen Zukunftsprojektionen, denn diese sahen die Förderung von sog. Basisindustrien wie der Schiffbauindustrie, der Eisen- und Stahlindustrie und der Chemischen Industrie vor. Die Benachteiligung innovati-

¹⁰ Vgl. Saburo Okita, "Economic Planning in Japan". In: Lester C. Thurow (Ed.), *The Management Challenge*. Cambridge, Mass., 1985, (S. 191-217) S. 192 f.

Tabelle 2 – Veränderungen der effektiven Zollprotektion und ausgewählte Branchenmerkmale¹
Japans 1963–85 – Korrelationskoeffizienten

Branchenmerkmale	1963–1968	1968–1972	1972–1975	1975–1985
Faktorintensität				
Humankapitalintensität	-0,07	-0,41*	0,16	-0,48*
Sachkapitalintensität	0,54*	0,06	0,33	-0,08
Technologie				
FuE-Ausgaben je Beschäftigten	-0,43 [†]	-0,20	-0,30	-0,11
Veränderung der FuE-Ausgaben je Beschäftigten	-0,41*	-0,42*	-0,08	0,03
Produktion				
Veränderung	-0,45*	-0,41*	0,03	0,36*
Beschäftigung				
Veränderung	0,02	-0,15	0,28	0,02

* Signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.
[†] Spearman Rangkorrelationen.

Quelle: Vgl. Tabelle 1. – Japan Statistics Bureau, Tokio: Japan Statistical Yearbook. Lfd. Jgg.; Report on the Survey of Research and Development. Lfd. Jgg. – Bank of Japan, Economic Statistics Annual. Tokio, lfd. Jgg. – Eigene Berechnungen.

ver und rasch wachsender Wirtschaftszweige widerspricht dagegen eindeutig den propagierten handels- und industriepolitischen Zielen, denn danach sollten diejenigen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes besonders gefördert werden, die einen raschen Produktivitätsfortschritt und eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen¹¹. Ähnliche Gegensätze zwischen propagierter und tatsächlicher Handelspolitik traten in den siebziger und achtziger Jahren auf. Obwohl das MITI in der Projektion für diese Jahrzehnte eine Förderung humankapital- und forschungsintensiver Branchen wie etwa der biogenetischen Industrie, der Luftfahrtindustrie und der Computerindustrie befürwortete¹², wurden diese Wirtschaftszweige im Vergleich zu den anderen Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes eher nur untermittelschnittlich vor der Auslandskonkurrenz geschützt. Darüber hinaus konnte die Importprotektion – entgegen einer weit verbreiteten Ansicht – weder in den sechziger noch in den siebziger oder achtziger Jahren zu einer Erhöhung der Beschäftigung in den geschützten Wirtschaftszweigen beitragen.

¹¹ Vgl. Soichiro Arika, "Post-War Industrial Policy in Japan". Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali, Vol. 33, Padova 1986, S. 425–445.

¹² Im 10-Jahres-Plan für die siebziger Jahre propagierte das MITI im einzelnen die Förderung der folgenden Produkte bzw. Produktionszweige: Computer, Luftfahrt, Industrieroboter, Feinchemie, Bürokommunikationsausrüstung, NC-Maschinen, Umweltschutzanlagen, Informationsdienstleistungen, hochqualitative Drucktechniken, hochqualitative Möbel- und Bekleidungsherstellung, elektronische Musikinstrumente und Computer-Software. In der Projektion für die achtziger Jahre wurden annähernd die gleichen Branchen genannt. Hinzu kamen lebensqualitätserhöhende, energiesparende und umweltschonende Produkte und Produktionsmethoden: Entwicklung von Krebsbehandlungsmethoden, Photosynthese zur Nahrungsmittelherstellung, Entwicklung neuartiger Metalle, Keramiken und Textilien, neuartige und alternative Energien, Kohleverflüssigung und -vergasung, Mikrocomputer, Halbleiter sowie die Systematisierung von Verarbeitungsprozessen. Vgl. United States International Trade Commission, Foreign Industrial Targeting and its Effects on U.S. Industries. Phase I: Japan. USITC Publication 1437, Washington 1983, S. 55; Ministry of International Trade and Industry, Vision of MITI Policies in the 1980's. Tokio 1980.

Struktur der nichttarifären Handelshemmnisse

Neben der Zollprotektion werden vielfach sowohl zahlreiche offene als auch sog. verdeckte nichttarifäre Handelshemmnisse für die japanischen Exportüberschüsse verantwortlich gemacht. Zu den am häufigsten genannten offenen Handelsbeschränkungen zählen Importkontingente, "freiwillige" Selbstbeschränkungsabkommen, die diskretionäre Vergabe von Importlizenzen sowie die staatliche Auftragsvergabe. Zu den verdeckten Handelshemmnissen werden die im Rahmen der Steuerpolitik, der staatlichen Kreditrationierung und der Technologieförderung ergriffenen industriepolitischen Maßnahmen gerechnet; diesen werden allgemein die größeren Wirkungen auf die internationalen Handelsströme zugeschrieben¹³. Internationale Vergleiche verdeutlichen, daß die offenen nichttarifären Handelschranken in Japan eher von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen. Der Anteil der von offenen nichttarifären Handelshemmnissen betroffenen Industrieimporte lag im Jahre 1980 in Japan bei 7,2 vH, während er in den Vereinigten Staaten 6,2 vH und in der EG 10,8 vH betrug¹⁴. Nach einem anderen Meßkonzept ergeben sich für das Jahr 1983 entsprechende Anteile von 17,1 vH für die Vereinigten Staaten, 18,7 vH für die EG und lediglich 7,7 vH für Japan¹⁵. Auch andere Beobachter kommen in ihrer Analyse der Handelsbeziehungen zwischen Japan und den Vereinigten Staaten zu dem Schluß, daß von offenen nichttarifären Handelshemmnissen in Japan nur in geringem Maße Gebrauch gemacht wird¹⁶.

Den verdeckten Handelshemmnissen kommt die größere Bedeutung zu. Doch zeigt sich – geht man einmal von den Zielsetzungen der japanischen Behörde für Wirtschaftsplanung (Economic Planning Agency) aus –, daß sich die Bedeutung industriepolitischer Instrumente zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Wirtschaftszweige im Zeitablauf stetig verringert hat, denn nach der ersten Ölkrise traten weitere Zielsetzungen neben das bis dahin dominierende Wachstumsziel. Vor allem das zunehmende öffentliche Interesse an Umweltschutzfragen und an der Entwicklung alternativer Energieträger veranlaßte die Planungsbehörde, die industriepolitischen Maßnahmen mehr an den Zielen des Umweltschutzes und der Ressourceneinsparung auszurichten. Neben dieser Zieldiversifizierung trugen auch die ab Mitte der siebziger Jahre steigenden staatlichen Haushaltsdefizite zur Einschränkung der für Strukturförderungsmaßnahmen bereitgestellten Budgetmittel bei.

Im einzelnen wird die abnehmende Bedeutung der industriepolitischen Eingriffe auch an den im Rahmen der Steuerpolitik, der Kreditvergabepolitik und der Forschungs- und Entwicklungspolitik ergriffenen Maßnahmen deutlich. Zwar basiert das japanische Einkommensteuersystem auf konventionellen Besteuerungsprinzipien und ist somit weitgehend mit dem anderer westlicher Industrieländer vergleichbar; dennoch weist es Besonderheiten auf. Erkennbar sind vor allem bestimmte Zielsetzungen des Steuersystems, die einerseits die Spar- und Investitionsneigung und andererseits das Wachstum ausgewählter Branchen des Verarbeitenden Gewerbes zielgerichtet fördern sollen. So wird die Selbstfinanzierung über

¹³ Vgl. C. Fred Bergsten, William R. Cline, *The United States - Japan Economic Problem*. Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 13, Washington 1985, S. 68 ff.

¹⁴ Bela Balassa, Carol Balassa, "Industrial Protection in the Developed Countries". *The World Economy*, Vol. 7, Oxford 1984, S. 179-196.

¹⁵ Julio J. Nogués, Andrzej Ołechowski, L. Alan Winters, *The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries*. World Bank, World Bank Staff Working Papers, No. 789, Washington 1986.

¹⁶ Bergsten, Cline, a.a.O.

einbehaltene Unternehmensgewinne gegenüber der Dividendenausschüttung steuerlich begünstigt. Eine Doppelbesteuerung von Unternehmensgewinnen wird vermieden. Die Zins-einkünfte von Kleinsparern sind von der Besteuerung ausgenommen. Auch dies soll dazu dienen, die durchschnittliche Steuerlast niedrig zu halten. Darüber hinaus kommt die industriepolitische Bedeutung dieses Steuersystems in den zahlreichen Ausnahmegenehmigungen zur Bildung von Sonderabschreibungen, den steuerfreien Rückstellungen sowie den Abzügen von der Steuerschuld zum Ausdruck, denn diese Regelungen zielen darauf ab, generell FuE-Aktivitäten zu stimulieren. Da außerdem eine Vielzahl dieser Maßnahmen lediglich für einige ausgewählte Unternehmen und Ausrüstungsgegenstände Anwendung findet, erlauben sie im Prinzip eine zielgerichtete Förderung einzelner Wirtschaftszweige. Doch dürfte andererseits die Selektivität der einzelnen Maßnahmen durch die in der Summe breite Streuung der Steuererleichterungen über annähernd alle Branchen des Verarbeitenden Gewerbes weitgehend eingeschränkt und die strukturpolitische Bedeutung dieser Instrumente somit geschwächt werden. Auch ist das Ausmaß der speziellen Steueranreize stetig gesunken: Im Jahre 1985 wurden nur noch 1,7 vH des gesamten Körperschaftsteueraufkommens für industriepolitische Zwecke umverteilt im Vergleich zu etwa 9 vH im Jahre 1970¹⁷.

Neben der Steuerpolitik wird die staatliche Kreditvergabepolitik in Japan von ausländischen Beobachtern häufig als handelsverzerrend angesehen. Aufgrund der nach dem Zweiten Weltkrieg fast völlig zum Erliegen gekommenen privaten Kapitalbildung standen in der Wiederaufbauphase allein staatliche Kreditinstitute zur privaten Investitionsfinanzierung zur Verfügung. Die in diesem Zeitraum erlassenen Kapitalmarktregulierungen, die hohe Kreditnachfrage, die wenig entwickelten Wertpapiermärkte und die staatliche Kontrolle über einen Großteil der privaten Ersparnisse hatten zur Folge, daß die staatlichen Kreditinstitutionen auch noch in der Wachstumsphase der sechziger Jahre einen erheblichen Einfluß auf die Höhe und Richtung der Investitionsströme ausüben konnten¹⁸.

Dagegen waren die für industriepolitische Zwecke im Rahmen des staatlichen Investitions- und Kreditprogramms direkt vergebenen Kredite eher von untergeordneter Bedeutung, denn die beiden wichtigsten staatlichen Finanzintermediäre, die Japan Development Bank und die Small Business Finance Corporation, hatten im Jahre 1968 lediglich einen Anteil von 5,4 vH an dem dem Verarbeitenden Gewerbe gewährten Kreditvolumen. Trotz der Mitte der siebziger Jahre begonnenen Liberalisierung der japanischen Kreditmärkte, die den Einfluß der staatlichen Finanzintermediäre auf die sektorale Verteilung der Investitionsströme gedämpft haben dürfte, ist der gemeinsame Kreditanteil beider Finanzinstitutionen auf 7,2 vH im Jahre 1985 angestiegen. Man kann aber vermuten, daß diese Entwicklung eher die Folge von Mitnahmeeffekten – aufgrund der in diesen Krediten zunehmend enthaltenen Zinssubventionen – als die Konsequenz einer zielgerichteten Industriepolitik ist.

Als ein drittes wesentliches Instrument der japanischen Industriepolitik wird schließlich die Forschungs- und Entwicklungsförderung angesehen. Diente die japanische Technologiepolitik bis zu Beginn der achtziger Jahre der branchenübergreifenden Wachstumsförderung, so wird sie seither eher zur gezielten Förderung von Investitionen in risikoreichen Wirtschaftszweigen eingesetzt¹⁹. Der Anteil der staatlichen Forschungssubventionen am Bruttosozial-

¹⁷ Vgl. Jimmy W. Wheeler, Merit E. Janow, Thomas Pepper, *Japanese Industrial Development Policies in the 1980's. Implications for U.S. Trade and Investment*. Hudson Institute, New York 1982, S. 116 ff.

¹⁸ Vgl. ebenda.

¹⁹ Vgl. United States International Trade Commission, a.a.O., S. 100 ff.

produkt ist aber trotz dieser veränderten Zielsetzung weiterhin mit rund 0,3 vH im Jahre 1985 gering und liegt deutlich unter dem entsprechenden Anteil anderer westlicher Industrieländer. Darüber hinaus wird der überwiegende Teil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung – im Gegensatz zu den meisten anderen Industrieländern – durch private Unternehmen finanziert.

Zwar ist der Anteil der staatlichen Subventionen an den gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe von 1,5 vH im Jahre 1968 auf 2,1 vH im Jahre 1985 angestiegen. Doch dürfte die zunehmende staatliche Aktivität insgesamt kaum einen spürbaren Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Wirtschaftszweige ausgeübt haben, denn keine Branche des Verarbeitenden Gewerbes konnte mehr als 3,5 vH ihrer Forschungsausgaben durch staatliche Zuschüsse finanzieren. Möglicherweise haben auch hier die Mitnahmeeffekte überwogen.

Zielrichtung und Konsistenz nichttarifärer Handelshemmnisse

Die bisherige Analyse der nichttarifären Handelshemmnisse zeigt, daß offene nichttarifäre Maßnahmen in der japanischen Handels- und Industriepolitik eine weitaus geringere Rolle spielen als in anderen westlichen Industrieländern. Bei der Analyse der sog. verdeckten Importbarrieren wurde deutlich, daß diese in den letzten zehn Jahren an Bedeutung verloren haben. Dennoch ist nicht auszuschließen, daß die verdeckten Hemmnisse einen spürbaren Einfluß auf die japanische Außenhandelsstruktur ausübten.

Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn von einer übergeordneten Planungsbehörde wie dem MITI die verschiedenen Formen der verdeckten nichttarifären Handelshemmnisse zielgerichtet und koordiniert eingesetzt würden. In ihrer Gesamtwirkung könnten diese verdeckten Schutzmaßnahmen dann durchaus eine Verzerrung der internationalen Handelsströme zur Folge gehabt haben. Es ist deshalb zu prüfen, ob diese Handelshemmnisse systematisch und konsistent auf die Förderung einiger weniger ausgewählter Wirtschaftszweige ausgerichtet waren. Anhaltspunkte über solche möglicherweise bestehenden Zusammenhänge können Rangkorrelationen der drei wichtigsten Instrumente der verdeckten Handelsförde-

Tabelle 3 – Übereinstimmung ausgewählter industrie- und handelspolitischer Instrumente in Japan 1968 und 1985 – Rangkorrelationen¹

Instrumente	Effektive Tarifprotektion	JDB-Kredite	SBFC-Kredite	Direkte staatliche FuE-Subventionen
Effektive Tarifprotektion	-	-0,16	-0,06	-0,14
JDB-Kredite	0,09	-	-0,52*	0,49*
SBFC-Kredite	-0,17	-0,62*	-	-0,59*
Direkte staatliche FuE-Subventionen	0,08	0,49*	-0,62*	-
JDB-Kredite = Anteil der von der Japan Development Bank gewährten Kredite an allen Krediten des Verarbeitenden Gewerbes.				
SBFC-Kredite = Anteil der von der Small Business Finance Corporation gewährten Kredite an allen Krediten des Verarbeitenden Gewerbes.				
* Signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.				
¹ Spearman Rangkorrelationen. Die Korrelationskoeffizienten für 1968 sind oberhalb, diejenigen für 1985 unterhalb der Hauptdiagonalen angeordnet.				

Quelle: Vgl. Tabelle 1. – Bank of Japan, a. a. O. – Japan Statistics Bureau, Report on the Survey of Research and Development, a. a. O. – Eigene Berechnungen.

zung, die Kreditvergabe der Japan Development Bank und der Small Business Finance Corporation sowie die staatliche Forschungssubventionierung, ergeben (Tabelle 3). Um auch den Grad der Übereinstimmung mit den Zielen der Zolltarifpolitik zu bestimmen, wurde auch die effektive Zollprotektion in die Rangkorrelationen einbezogen.

Tabelle 4 – Staatliche Kreditvergabe, staatliche Forschungs- und Entwicklungssubventionen und ausgewählte Branchenmerkmale¹ in Japan 1968 und 1985 – Korrelationskoeffizienten

Branchenmerkmale	JDB-Kredite		SBFC-Kredite		Direkte staatliche Forschungssubventionen	
	1968	1985	1968	1985	1968	1985
Sachkapitalintensität	0,57*	0,77*	-0,31*	-0,46*	-0,03	-0,30
Humankapitalintensität	0,41*	0,57*	-0,52*	-0,49*	0,43*	0,32
Forschungs- und Entwicklungsausgaben	0,04	-0,07	-0,26	-0,18	0,66*	0,37
JDB-Kredite = Anteil der von der Japan Development Bank gewährten Kredite an allen Krediten des Verarbeitenden Gewerbes.						
SBFC-Kredite = Anteil der von der Small Business Finance Corporation gewährten Kredite an allen Krediten des Verarbeitenden Gewerbes.						
* Signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH. - Da die Zahl der Beobachtungen variiert, sind die einzelnen Signifikanzniveaus unterschiedlich hoch.						
¹ Spearman Rangkorrelationen.						

Quelle: Vgl. Tabellen 2 und 3.

Die durchgeführten Berechnungen ergeben, daß in Japan weder in der Phase des raschen Wachstums in den sechziger Jahren (Stichjahr: 1968) noch in den achtziger Jahren (Stichjahr: 1985) eine konsistente und systematische Industriepolitik betrieben wurde. In beiden Untersuchungsjahren zielten lediglich die Kreditvergabe der Japan Development Bank und die direkten staatlichen Forschungssubventionen in die gleiche Richtung. Die anderen handels- und industriepolitischen Instrumente wurden entweder unabhängig voneinander eingesetzt oder wirkten sich entgegengerichtet aus. Die zu beobachtenden Wechselwirkungen kann man an den Merkmalen der geförderten Wirtschaftszweige ablesen (Tabelle 4). Auf dem Höhepunkt der Wachstumsphase, im Jahre 1968, dienten die durch die Japan Development Bank gewährten Kredite dazu, sach- und humankapitalintensive Wirtschaftszweige zu unterstützen. Die Zolltarifpolitik²⁰ bezweckte die Förderung sachkapitalintensiver Zweige (Öl- und Kohleverarbeitung, Eisen- und Stahlindustrie und Chemische Industrie), während diese Industrien bei der Kreditvergabe der Small Business Finance Corporation und im Rahmen der staatlichen Forschungsförderung keine Rolle spielten. Darüber hinaus standen – im Gegensatz zu weitverbreiteten Vermutungen – weder die Kreditvergabe beider Institutionen noch die Zolltarifpolitik im Dienste der Förderung forschungsintensiver Wirtschaftszweige.

Insofern kann man vermuten, daß die staatliche Industriepolitik in bezug auf innovative Wirtschaftsbranchen angesichts der ohnehin relativ niedrigen Forschungssubventionen als

²⁰ Vgl. Tabelle 2.

weitgehend unwirksam anzusehen ist²¹. Abgesehen von der veränderten Ausrichtung der Steuerpolitik blieb die Wirkungsrichtung der japanischen Industrie- und Handelspolitik in der Zeit nach 1968 weitgehend unverändert. Diese angesichts des raschen Aufholprozesses der japanischen Wirtschaft überraschende Konstanz der Politikergebnisse und die fehlende Konsistenz der handels- und industriepolitischen Maßnahmen lassen vermuten, daß strategische Überlegungen einer langfristig angelegten Strukturpolitik die ergriffenen Maßnahmen nur wenig beeinflußt haben dürften. Dieses Ergebnis steht somit im Widerspruch zu einigen anderen Untersuchungen zur Industriepolitik Japans²².

Protektion und Wettbewerbsfähigkeit

Die Veränderungen im Niveau und in der Struktur der Protektion – vor allem der effektiven Zollprotektion – dürften zu entsprechenden Veränderungen der Außenhandelsströme geführt haben. Die Auswirkungen auf die komparative Wettbewerbsfähigkeit²³ der japanischen Wirtschaft lassen sich am besten am Beispiel des bilateralen Außenhandels mit der Bundesrepublik Deutschland²⁴ aufzeigen (Tabelle 5)²⁵. Aus den Berechnungen geht zunächst hervor, daß die Bundesrepublik 1972, entsprechend der "Neofaktorproportionshypothese", in jenen Wirtschaftszweigen komparative Vorteile zu verzeichnen hatte, die eine überdurchschnittliche Humankapitalintensität aufwiesen. Umgekehrt besaß Japan komparative Vorteile bei wenig humankapitalintensiven, d. h. vor allem arbeitsintensiven, Produktionen. Im Zuge des Aufholprozesses der japanischen Wirtschaft gegenüber anderen westlichen Industrieländern hat sich diese Art der internationalen Arbeitsteilung geändert: Da sich die Faktorausstattung Japans derjenigen der führenden Industrienationen angenä-

²¹ Im Gegensatz zur Zollprotektion, zur staatlichen Kreditvergabe und zu den Forschungssubventionen sind die strukturellen Wirkungen der im japanischen Einkommen- und Körperschaftsteuersystem angelegten handels- und industriepolitischen Maßnahmen relativ schwer abzuschätzen, denn überdurchschnittlich intensiv geförderte Wirtschaftszweige lassen sich kaum identifizieren. Die zahlreichen Möglichkeiten zu Sonderabschreibungen von Wirtschaftsgütern, die während der sechziger Jahre gewährt wurden, deuten jedoch auf eine die sachkapitalintensiven Industrien begünstigende Politik hin. Diese verlagerte sich jedoch zu Beginn der siebziger Jahre immer mehr zugunsten der Förderung umweltverträglicher Technologien.

²² Vgl. u.a. Laumer, Ochel, a.a.O.

²³ Die komparative Wettbewerbsfähigkeit ("revealed comparative advantage") einer Branche läßt sich nach dem Konzept von Liesner und Balassa wie folgt ermitteln:

$$RCA = \ln \left(\frac{x}{m} \cdot \frac{X}{M} \right)$$

wobei

x = Exporte einer Branche

m = Importe von Waren der gleichen Branche

X = Exporte des Verarbeitenden Gewerbes

M = Importe von Erzeugnissen des Verarbeitenden Gewerbes.

Vgl. H.H. Liesner, "The European Common Market and British Industry". The Economic Journal, Vol. 68, 1958, S. 302-316; Bela Balassa, "Trade Liberalization and 'Revealed' Comparative Advantage". The Manchester School of Economic Social Studies, Vol. 33, 1965, S. 99-123.

²⁴ Die Bundesrepublik Deutschland ist neben Japan eines der wenigen Länder, für das ausführliche Schätzungen der effektiven Protektionsraten für verschiedene Zeitpunkte zur Verfügung stehen. In den für die Bundesrepublik verwendeten Daten sind die nichttarifären Handelshemmnisse sowie Subventionen enthalten.

²⁵ In den vorliegenden Regressionsschätzungen beziehen sich die Exporte auf Exporte der Bundesrepublik Deutschland nach Japan. Die Importe stellen Exporte Japans in die Bundesrepublik dar. Positive Werte für die Meßziffer RCA weisen auf einen komparativen Vorteil der Bundesrepublik bzw. einen komparativen Nachteil Japans hin.

Tabelle 5 - Protektion und Humankapital als Determinanten des Handels zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan¹ 1972-1985 - Regressionsschätzungen

Endogene Variable ²	Konstante	Exogene Variablen ¹			\bar{R}^2	F
(1) RCA 72 =	-25,28 (-4,88 ^{**})	+2,16 HUM CAP (4,84 ^{**})	+0,93 EFF PROT G72 (4,94 ^{**})	-0,35 EFF PROT J72 (-2,17 ^{**})	0,70	19,7 ^{**}
(2) RCA 85 =	2,02 (0,25)	-0,21 HUM CAP (-0,32)	+0,71 EFF PROT G85 (2,43 ^{**})	-0,39 EFF PROT J85 (-1,52)	0,20	3,0
(3) CH RCA =	24,16 (4,56 ^{**})	-2,17 HUM CAP (-4,40 ^{**})	+0,61 EFF PROT G (2,89 ^{**})	+0,15 CH EFF PROT J (0,36)	0,47	8,0 ^{**}
RCA =	Komparative Wettbewerbsfähigkeit (Revealed Comparative Advantage)		HUM CAP = Humankapitalintensität			
EFF PROT =	Effektive Zoll-/Gesamtprotektion in der Bundesrepublik Deutschland bzw. in Japan		G =	Bundesrepublik Deutschland		
J =	Japan		CH =	Veränderung im Zeitraum 1972-85		

t-Werte in Klammern; * signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.
¹ Branchenquerschnittsanalyse. - ² Alle Variablen in natürlichen Logarithmen.

Quelle: Tabelle 1. - Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 7: Außenhandel nach Ländern und Gütergruppen der Produktionsstatistiken (Spezialhandel), Stuttgart, lfd. Jgg. - Frank D. Weiss et al., Trade and Industrial Policy in West-Germany. Kiel, Dezember 1987 (in Vorbereitung). - Eigene Berechnungen.

hert hat, kann die Humankapitalvariable die Struktur der komparativen Wettbewerbsfähigkeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan im Jahre 1985 nicht mehr erklären (Tabelle 5, Gleichung 2). Diese Entwicklung läßt sich auch an den Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit zwischen beiden Ländern ablesen (Tabelle 5, Gleichung 3).

Außerdem zeigt sich, und dies ist für die vorliegende Untersuchung von besonderer Bedeutung, daß die jeweilige Außenhandelsprotektion beider Länder die internationale Arbeitsteilung beeinflusst hat. In der Bundesrepublik war - bei gegebener Humankapitalintensität - die nach dem hier zugrundeliegenden Konzept gemessene komparative Wettbewerbsfähigkeit sowohl 1972 als auch 1985 in jenen Wirtschaftszweigen hoch, die von tarifären und nichttarifären protektionistischen Maßnahmen überdurchschnittlich profitieren konnten. Für Japan zeigt sich bezüglich der Zollprotektion ebenfalls ein solcher Zusammenhang für 1972, während im Jahre 1985 diese Beziehung nicht mehr gesichert ist.

Zur politischen Ökonomie der japanischen Handelspolitik

Angesichts der beobachteten Widersprüche zwischen beabsichtigter und tatsächlicher Handels- und Industriepolitik sowie aufgrund der Inkonsistenz einiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen kann man vermuten, daß andere Faktoren - wie etwa wirtschaftliche Interessengruppen - einen dominierenden Einfluß auf die japanische Industrie- und Handelspolitik gehabt haben, sofern diese andere Ziele als der Staat verfolgten. Zu nennen sind hier vor allem die Vereinigung der Wirtschaftsverbände (Keidanren), die Vereinigung der Arbeitgeberverbände (Nikkeiren), die Industrie- und Handelskammer (Nissho) und der Generalrat der Gewerkschaften (Sohyo). Die Mitglieder des Keidanren bestehen aus Großunternehmen sowie aus Verbänden aus dem Industrie-, Handels- und Bankenbereich, deren Aktivitäten sich über annähernd alle Sektoren der japanischen Wirtschaft erstrecken. Daneben sind eine Anzahl staatlicher und quasiöffentlicher Unternehmen im Keidanren vertre-

ten²⁶. Als ihr wesentliches Ziel sieht die Vereinigung der Wirtschaftsverbände den Informationsaustausch und den Interessenausgleich zwischen den Wirtschaftssektoren an. Dies soll dazu dienen, die kollektiven Interessen der japanischen Wirtschaft gegenüber der Regierung zum Ausdruck zu bringen. Diese Aufgabe wird durch die Mitgliedschaft der staatlichen und quasiöffentlichen Unternehmen erheblich erleichtert, die dem Verband so einen unmittelbaren Zugang zu den Ministerien eröffnen.

Die Vereinigung der Arbeitgeberverbände (Nikkeiren) befaßt sich ausschließlich mit arbeitsmarktpolitischen Problemen und versteht sich als Gegenpol zum Generalrat der Gewerkschaften. Sie nimmt erheblichen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung durch häufige Präsenz in den Medien²⁷.

Im Gegensatz zum Keidanren konzentriert sich die Industrie- und Handelskammer Japans (Nissho) vor allem auf Fragen der Außenhandelspolitik und der internationalen Wirtschaftskooperation. Ihre politischen Adressaten befinden sich im MITI, im Außenministerium, im Verkehrsministerium und in der Japanischen Außenhandelsgesellschaft. Den engen Kontakt zwischen der Industrie- und Handelskammer und dem MITI dokumentiert die traditionelle Berufung eines ehemaligen Vizepräsidenten des MITI zum Generalsekretär des Nissho²⁸.

Aufbau und Mitgliederstruktur der drei japanischen Unternehmensverbände deuten auf ein breites Spektrum der in diesen Institutionen vertretenen Interessen hin. Auch der politische Hauptadressat dieser Verbände, das MITI, übt einen Einfluß auf weitgehend alle Bereiche der japanischen Wirtschaft aus. Angesichts dessen ist es für die großen Interessengruppen in der Regel kaum möglich, eine Umverteilung zugunsten ihrer Klientel zu erreichen, denn ihre Mitglieder hätten einen Großteil der entstehenden sozialen Kosten selbst zu tragen²⁹. In bezug auf die Interessenvertretung der japanischen Arbeitgeber gilt eine solche Beschränkung aber nicht, da die einzelnen Gruppen und Verbände zahlreiche eigene spezielle Interessen zu verfolgen scheinen, ohne sich dem Willen des jeweiligen Dachverbandes unterzuordnen³⁰. Die von fast allen Wirtschaftsverbänden und von zahlreichen Großunternehmen zum Zwecke der Kontaktaufnahme mit der Regierung eingerichteten Zweigstellen in Tokio unterstreichen die Interessenvielfalt³¹.

Die niedrige Organisationsebene der japanischen Einzelgewerkschaften scheint dem ältesten und größten Gewerkschaftsverband Japans, dem Sohyo, eine nachhaltige Einflußnahme auf die Regierungspolitik zu erschweren. Dies dürfte insbesondere hinsichtlich handelspolitischer Entscheidungen gelten. Deshalb erscheint es angemessen, sich bei der Bestimmung der strukturellen Wirkungen der japanischen Interessengruppen vor allem auf die von den Arbeitgeberverbänden ausgehenden Einflüsse zu konzentrieren.

Angesichts eines fehlenden methodologischen Ansatzes zur direkten Messung der politischen Macht einer Interessengruppe und deren Einfluß auf die Handels- und Industriepoli-

²⁶ Vgl. Keidanren, Federation of Economic Organizations, Its Organization and Activities. Tokio 1970, S. 5.

²⁷ Vgl. Paul Kevenhörster, Wirtschaft und Politik in Japan. Wiesbaden 1973, S. 32.

²⁸ Vgl. Yujiro Shinoda, Japan's Management Associations. Sophia University Socio-Economic Institute, Industrial Relations Section, Bulletin No. 15, Tokio 1967, S. 5.

²⁹ Vgl. Mancur Olson, "Stagflation and the Political Economy of the Decline in Productivity". The American Economic Review, Vol. 72, Menasha 1982, S. 143-148.

³⁰ Vgl. Kevenhörster, a.a.O., S. 100 ff.

³¹ Da die meisten dieser Büros in unmittelbarer Nähe der Ministerien, im Kasumigaseki-Distrikt, liegen, werden sie in Tokio häufig auch "Kasumigaseki-Filialen" genannt.

tik sind zahlreiche Hilfsvariablen entwickelt worden³². Zu den wichtigsten gehören Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und/oder des Produktionswachstums, denn erst eine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – hier hilfsweise an der jeweiligen Human- und Sachkapitalintensität³³ zu messen – und/oder des Produktionswachstums, etwa aufgrund sich verändernder Konsumentenpräferenzen, geben in der Regel den Anstoß zu zusätzlichen Lobbyaktivitäten seitens der Nachfrager nach Protektion. Dies gilt auch für die eher schwerfälligen japanischen Lobbymechanismen, da zunächst eine Harmonisierung der vielfältigen Gruppeninteressen erreicht werden muß, ehe zusätzlicher Importschutz verlangt wird.

Trittbrettfahrerprobleme erschweren in diesem Zusammenhang das Zustandekommen von Gruppenaktivitäten, denn der Anreiz für ein Gruppenmitglied, zu Gruppenaktivitäten beizutragen, verringert sich, wenn es, unabhängig von seinem eigenen Beitrag, von den Leistungen der Gruppe profitieren kann. Dieser Zusammenhang dürfte in mitgliederstarken Organisationen besonders stark ausgeprägt sein, so daß deren Aktivitätsniveau geringer ausfällt als das von kleinen Gruppen. Dementsprechend dürfte die Nachfrage nach Protektion – unter sonst gleichen Bedingungen – um so größer sein, je geringer die Anzahl der Unternehmen des betreffenden Wirtschaftszweiges ist³⁴.

Die Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftszweigen ist für die Lobbyaktivitäten insofern von Bedeutung, als das von den wirtschaftspolitischen Instanzen gewährte Angebot an zusätzlicher Protektion um so größer sein dürfte, je höher die Gesamtbeschäftigung im jeweiligen Wirtschaftszweig ist. Auf diese Weise ist es für die verantwortlichen Politiker möglich, Wählerstimmen zu maximieren.

Schließlich dürfte ein bedeutender Teil der beobachteten Veränderungen der japanischen Außenhandelsprotektion auf die multilateralen Verhandlungen im Rahmen des Internationalen Handelsabkommens (GATT) zurückzuführen sein. Denn auch die japanische Regierung hat seit ihrem GATT-Beitritt im Jahre 1955 den Handelspartnern zahlreiche Zollkonzessionen eingeräumt, so daß die Veränderungen in den effektiven Protektionsraten nicht zuletzt auch eine Folge der internationalen Bemühungen sind, die Zolltarife zu reduzieren. So lassen die im Rahmen der Kennedy-Runde beschlossenen proportionalen Zolltarifkürzungen einen negativen Einfluß der effektiven Protektion im Ausgangsjahr auf die prozentuale Veränderung der Protektionsraten erwarten. Hingegen dürfte dieser Zusammenhang zwischen 1972 und 1985 eher schwach ausgefallen sein, da in der Tokio-Runde angestrebt wurde, hohe Zolltarife überproportional zu kürzen.

Um die Veränderung der effektiven Tarifprotektion in den einzelnen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes zwischen 1963 und 1972 sowie 1975 und 1985 zu erklären, kann man die folgenden Variablen heranziehen:

- die Humankapitalintensität, gemessen als Löhne und Gehälter je Beschäftigten,
- die Sachkapitalintensität, gemessen als Kapitalbestand je Beschäftigten,

³² Vgl. Anderson, Baldwin, a.a.O.

³³ Aufgrund der bestehenden Wechselwirkung mit dem Protektionsniveau kann das Konzept des "revealed comparative advantage" hier nicht zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftszweiges verwendet werden. Statt dessen werden die Sachkapitalintensität und die Humankapitalintensität als Hilfsvariablen benutzt.

³⁴ Diese Variable läßt sich hilfsweise auch als ein Maß für die Höhe der jeweiligen Unternehmenskonzentration interpretieren. Angaben über den Marktanteil der größten Unternehmen nach Wirtschaftszweigen, wie sie in zahlreichen empirischen Untersuchungen für andere Länder herangezogen werden, stehen derzeit nicht zur Verfügung.

Tabelle 6 – Determinanten der Veränderungen der effektiven Zollprotektion¹ Japans 1963–1972 und 1975–1985 – Regressions-schätzungen

	1963–1972 ²				1975–1985 ³			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
Konstante	7,67 (3,42*)	7,38 (3,81*)	7,88 (4,42*)	6,66 (2,27*)	11,26 (4,10*)	10,70 (5,52*)	6,57 (3,74*)	13,20 (5,96*)
Humankapital- intensität	-0,56 (-2,08)	-0,54 (-2,18*)	-0,002 (-0,01)	-0,16 (-0,02)	-0,80 (-2,87*)	-0,75 (-3,64*)	-0,14 (-0,93)	-0,58 (-3,47*)
Sachkapital- intensität	0,20 (2,38*)	0,20 (2,45*)	-	-	0,23 (2,98*)	0,22 (3,52*)	-	-
Produktions- wachstum	-	-	-2,35 (-2,94*)	-	-	-	0,09 (0,85)	-
Anzahl der Unternehmen	-	-	-	-0,001 (-0,02)	-	-	-	-0,11 (-3,37*)
Effektive Tarifprotektion im Basisjahr	-0,02 (-0,28)	-	-	-	-0,03 (-0,30)	-	-	-
\bar{R}^2	0,17	0,23	0,28	0,08	0,43	0,47	-0,03	0,40
F	2,05	3,26*	4,45*	0,32	4,74*	7,60*	0,74	7,38*
N	16	16	19	20	16	16	19	20

t-Werte in Klammern. - * Statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.
¹ Branchenquerschnittsanalysen, vgl. Fußnote 35. - ² Endogene Variable: Prozentuale Veränderung der effektiven Tarifprotektion 1963–72. - ³ Endogene Variable: Prozentuale Veränderung der effektiven Tarifprotektion 1975–85.

Quelle: Vgl. Tabelle 2.

- das Produktionswachstum,
- die Anzahl der Unternehmen,
- die Zahl der Beschäftigten und
- den Stand der internationalen Zolltarifverhandlungen, gemessen an der effektiven Protektion im Ausgangsjahr des jeweiligen Untersuchungszeitraumes.

Ob und inwieweit diesen Determinanten der Veränderungen der Protektionsstruktur im Falle Japans Bedeutung zukommt, ist in Regressionsanalysen überprüft worden (Tabelle 6). Im großen und ganzen stützen die empirischen Ergebnisse die These, daß die japanische Industrie- und Handelspolitik polit-ökonomisch interpretiert werden kann. Dies gilt insbesondere für den Zeitraum von 1975 bis 1985, für den sich im einzelnen zeigt³⁵:

³⁵ Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl von Beobachtungen sowie der zwischen den Variablen "Sachkapitalintensität" und "Anzahl der Unternehmen" bestehenden Multikollinearität ist der Einfluß der vermuteten Determinanten der Protektion in mehreren Regressionen überprüft worden. In allen durchgeführten Regressionsanalysen erwies sich die Zahl der Beschäftigten als ein nicht signifikanter Einflußfaktor. Es sind deshalb in Tabelle 6 nur Regressionen ohne diese Variable ausgewiesen.

- Je geringer die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Branche war, gemessen an der Höhe ihrer Humankapitalintensität, desto größer war die zusätzliche Außenhandelsprotektion, die dieser Branche gewährt wurde.
- Eine vergleichsweise hohe Sachkapitalintensität war mit einer überdurchschnittlichen Protektionszunahme verbunden.
- Die Höhe des Produktionswachstums hatte, anders als erwartet, keinen spürbaren Einfluß in bezug auf Veränderungen der Protektionsstruktur.
- Wirtschaftszweige mit einer vergleichsweise geringen Anzahl von Unternehmen und einem entsprechend höheren "Aktivitätsniveau" konnten von Protektionserhöhungen in überdurchschnittlichem Maße Nutzen ziehen.
- Das Ausgangsniveau der Zollprotektion im Anfangsjahr des Untersuchungszeitraumes hatte, wie erwartet, keinen Einfluß auf die gewährte Protektion.

Die für den Zeitraum von 1963 bis 1972 gewonnenen Ergebnisse stützen eher die Vermutung, daß der Einfluß polit-ökonomischer Faktoren auf die japanische Protektion in den sechziger und frühen siebziger Jahren geringer war als in den achtziger Jahren. Doch dürfte sich dieser Umstand durch den in den sechziger Jahren besonders raschen Aufholprozeß der japanischen Wirtschaft, der Partikularinteressen in den Hintergrund treten ließ, erklären lassen.

Schlußfolgerungen

Wesentliche Merkmale der japanischen Handels- und Industriepolitik sind die im internationalen Vergleich relativ moderate Nutzung offener nichttarifärer Handelshemmnisse, die Inkonsistenz der verdeckten Handelsschranken und die verzerrend auf die internationalen Handelsströme wirkende Zolltarifpolitik. Nichttarifäre Handelshemmnisse scheinen somit eine weit geringere Wirkung auf die japanische Außenhandelsstruktur auszuüben, als häufig vermutet wird. Auch die durch das MITI angestrebte Koordinierung der handels- und industriepolitischen Einflußnahmen hat, zumindest in den siebziger und achtziger Jahren, kaum zu dem vielzitierten japanischen "Wunder" beigetragen. Schon die große Anzahl der handels- und industriepolitischen Instrumente sowie deren inkonsistente Nutzung lassen vermuten, daß diese Maßnahmen weniger auf eine wohlüberlegte Politik der wirtschaftspolitischen Instanzen zurückzuführen sind, sondern eher das Scheitern einer zentral geplanten Wirtschaftspolitik dokumentieren. Der sich in der tarifären Importprotektion widerspiegelnde Einfluß starker Interessengruppen läßt darauf schließen, daß die Inkonsistenz der Industriepolitik eine Folge der zahlreich zu berücksichtigenden Partikularinteressen ist. Insofern stellt eine zentral koordinierte Handels- und Industriepolitik nach japanischem Muster kein Vorbild für andere westliche Industrieländer dar, denn auch dort sind Interessenverbände ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Handelspolitik, wie in vielen empirischen Analysen dokumentiert wird³⁶. Eine Sonderstellung Japans ist in diesem Zusammenhang nicht zu erkennen. Auch die diskriminierende Zolltarifpolitik Japans bildet im internationalen Vergleich keine Ausnahme. Insgesamt stützen die Ergebnisse die Vermutung, daß die Handels- und Industriepolitik in Japan in ihrer Gesamtwirkung kaum von der in anderen westlichen Industrieländern abweicht und somit nicht zu dem spektakulären Wachstum der japanischen Wirtschaft beigetragen hat.

³⁶ Vgl. die Übersicht in Anderson, Baldwin, a.a.O.