

Ole Jess Olsen og Jan Windmüller:

Vesttyskland: liberalisme og statsindgreb

Vesttysk industripolitik har rødder tilbage til genopbygningen efter 2. verdenskrig. Det samme har det tætte samarbejde mellem myndigheder, industriorganisationer og banker.

Den statslige indsats var dog forholdsvis begrænset, indtil koalitionen mellem kristelige demokrater og socialdemokrater overtog regeringsmagten i 1966. Der blev da formuleret et strukturpolitisk program, hvis industrielle hovedpunkter henholdsvis var en øget regional indsats og en branchepolitik, der skulle fremme udviklingen af teknologiintensive industrier og lette omstillingen i industrier, der havde vanskeligheder som følge af den internationale økonomiske udvikling.

Under de sidste års krise er dette program blevet udvidet med nødhjælp til enkelte, hårdt trængte industrier. Denne nødhjælp er i dag ved siden af regionalpolitikken og støtten til den mindre industri den tungeste post på det industripolitiske budget i Vesttyskland.

Vesttyskland har i efterkrigstiden erhvervet sig ry som Vesteuropas Amerika, bastionen for den frie markedsøkonomi, hvor staten i større udstrækning end andetsteds respekterer demarkationslinien mellem den offentlige og den private sektor. Denne opfattelse, der er udbredt både i Vesttyskland og i udlandet, blev skabt af de kristelige demokratiske politikere, der ledede landet under 50'ernes "Wirtschaftswunder", en succes, der er blevet taget til indtægt for princippernes rigtighed, og som også har præget den efterfølgende periodes socialdemokratiske ledelse af den økonomiske politik.

Industripolitik forstået snævert som en målrettet påvirkning af industriens forhold synes således at stride mod selve principperne bag den vesttyske økonomiske politik. Selektive støtteordninger og statslige virksomheder, der har været hovedingredienser i de vesteuropæiske lande, der hylder en aktiv linie på dette felt, er ikke forenelige med en indstilling, der peger på markedet som den eneste effektive mekanisme til at styre ressourcefordeling, vækst og strukturudvikling i industrien.

I den følgende gennemgang af vesttysk industripolitik vil vi flere gange vende tilbage til dette tema om overensstemmelsen mellem den førte politik og det liberale image, Vesttyskland har er-

Ole Jess Olsen og Jan Windmüller:

Vesttyskland: liberalisme og statsindgreb

Vesttysk industripolitik har rødder tilbage til genopbygningen efter 2. verdenskrig. Det samme har det tætte samarbejde mellem myndigheder, industriorganisationer og banker.

Den statslige indsats var dog forholdsvis begrænset, indtil koalitionen mellem kristelige demokrater og socialdemokrater overtog regeringsmagten i 1966. Der blev da formuleret et strukturpolitisk program, hvis industrielle hovedpunkter henholdsvis var en øget regional indsats og en branchepolitik, der skulle fremme udviklingen af teknologiintensive industrier og lette omstillingen i industrier, der havde vanskeligheder som følge af den internationale økonomiske udvikling.

Under de sidste års krise er dette program blevet udvidet med nødhjælp til enkelte, hårdt trængte industrier. Denne nødhjælp er i dag ved siden af regionalpolitikken og støtten til den mindre industri den tungeste post på det industripolitiske budget i Vesttyskland.

Vesttyskland har i efterkrigstiden erhvervet sig ry som Vesteuropas Amerika, bastionen for den frie markedsøkonomi, hvor staten i større udstrækning end andetsteds respekterer demarkationslinien mellem den offentlige og den private sektor. Denne opfattelse, der er udbredt både i Vesttyskland og i udlandet, blev skabt af de kristelige demokratiske politikere, der ledede landet under 50'ernes "Wirtschaftswunder", en succes, der er blevet taget til indtægt for princippernes rigtighed, og som også har præget den efterfølgende periodes socialdemokratiske ledelse af den økonomiske politik.

Industripolitik forstået snævert som en målrettet påvirkning af industriens forhold synes således at stride mod selve principperne bag den vesttyske økonomiske politik. Selektive støtteordninger og statslige virksomheder, der har været hovedingredienser i de vesteuropæiske lande, der hylder en aktiv linie på dette felt, er ikke forenelige med en indstilling, der peger på markedet som den eneste effektive mekanisme til at styre ressourcefordeling, vækst og strukturudvikling i industrien.

I den følgende gennemgang af vesttysk industripolitik vil vi flere gange vende tilbage til dette tema om overensstemmelsen mellem den førte politik og det liberale image, Vesttyskland har er-

hvervet sig i efterkrigstiden. Vi vil i den forbindelse også komme ind på forskelle og ligheder med industripolitikken i de andre store vesteuropæiske industrinationer, der ofte fremstilles som modpoler til den vesttyske model. Er denne modstilling hensigtsmæssig, dvs. eksisterer der væsentlige forskelle mellem den måde, hvorpå man i Vesttyskland og i de andre lande har søgt at løse de to sidste årtiers meget store omstillings- og kriseproblemer, eller er der blot tale om, at de vesttyske problemer har været mindre og til dels af en anden art? Sagt med andre ord, skyldes den tilsyneladende succes, som vesttysk industri har haft i sammenligning med engelsk, fransk eller italiensk industri, en mere intelligent industripolitik eller er den i virkeligheden blot et resultat af vesttysk industris stærke udgangsposition efter 2. verdenskrig, en position der blandt andet var bygget op på de foregående 100 års aktive statslige indsats? Vi kan selvfølgelig ikke inden for denne artikels rammer give noget fyldestgørende svar på et så kompliceret spørgsmål, og det netop sagte skal derfor kun tjene som en ramme for det følgende.

1. Den vesttyske industriudvikling

Vesttyskland startede udviklingen efter genopbygningsfasen med Vesteuropas største og mest avancerede industri og præsterede i 50'erne de højeste vækstrater. I 60'erne og 70'erne har en række andre lande på skift haft større vækst end den vesttyske, der har ligget omkring gennemsnittet for Vesteuropa.¹ Set under ét har væksten i den vesttyske industri ligget i overkanten af den vesteuropæiske i efterkrigstiden, en udvikling der har styrket landets ubestridte førerposition. Vesttysklands status som industrimagt fremgår også af eksportudviklingen, hvor landet i 1970 overgik USA som eksportør af industrivarer. Den vesttyske industri er imidlertid ikke kun stor i absolut forstand, men også i relativ forstand, idet den tegner sig for større andele af produktion og beskæftigelse end industrien gør i andre vesteuropæiske lande. Den af-industrialisering,

1) I 50'erne var den vesttyske vækstrate gns. 7,9 pct. mod 4,4 pct. i Frankrig, 5,6 pct. i Italien og 2,8 pct. i England. I 60'erne var de tilsvarende rater 4,8, 5,4, 5,5 og 2,9 pct. I 70'erne var de henholdsvis 2,8, 3,6, 2,9 og 1,4 pct. OECD, National Accounts.

der satte ind i slutningen af 60'erne i de fleste gamle industrilande i form af tilbagegang i industriens relative andel af produktion og beskæftigelse, er først kommet senere og i afsvækket form til Vesttyskland.²

Denne succesrige industriudvikling er skabt på grundlag af en række særlige omstændigheder. Den store flygtningestrøm fra øst i løbet af 1950'erne gjorde det muligt at kombinere en efter datidens forhold avanceret industristruktur med tilsyneladende ubegrænset tilgang af veluddannet arbejdskraft. De stabile løn- og arbejdsmarkedsforhold skabte meget gunstige akkumulationsbetingelser for industrien, som det blev muligt at fortsætte efter det østtyske udvandringsstop i 1961 gennem import af arbejdskraft fra Sydeuropa.³ Vesttyskland kunne derfor udskyde de løn- og arbejdsmarkedsproblemer, som andre lande stødte på som følge af den fulde beskæftigelse og en stigende uvilje blandt befolkningen mod industriarbejdet. Den hurtige vækst og den stabile lønudvikling gav rigelig plads til en løbende udvidelse og omstilling af det vesttyske produktionsapparat. Investeringskvoten har det meste af tiden ligget højt sammenlignet med de andre store industrilande og har bidraget til at fastholde vesttysk industris konkurrenceevne gennem stadige produktivitetstigninger.⁴

Denne udvikling er i høj grad blevet støttet gennem den offentlige sektors aktiviteter. Forbundsregeringen og delstaterne har i hele efterkrigstiden sørget for at udbygge infrastruktur, uddannelsessektor og lignende aktiviteter af betydning for industrien i en takt, der nærmest ligger i overkanten i forhold til andre vesteuropæiske lande.⁵ Penge og finanspolitikken har det meste af tiden været stærkt stabilitetsorienteret med tilbagevendende restriktive

2) Se G. Fels og K.W. Schatz, "Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980", i Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Band I, Frankfurt 1976.

3) Mellem 1945 og 1961 indvandrede 12 millioner mennesker til Vesttyskland fra Østeuropa. I 1973, før krisen førte til en vis udvandring, var der 2,6 millioner fremmedarbejdere i Vesttyskland. V. Valli, L'economia tedesca, Milano 1981, p. 146.

4) Kun den japanske investeringskvote har konstant ligget over den vesttyske, hvis man sammenligner inden for gruppen af de syv største industrilande. OECD, National Accounts.

5) Se f.eks. A. Shonfield, Modern Capitalism, London 1969, pp. 266-267, hvor denne forskel fremhæves i forhold til England.

træk. Men på grund af ressourcernes anvendelse og på grund af vesttysk industris relative styrke og vækstpotentiale har denne politik for det meste virket konsoliderende og ikke hæmmende for udviklingen. Endelig gav undervurderingen af den tyske mark frem til 1970 et vigtigt bidrag til opbygningen af stærke eksportbastioner.

Vilkårene for vesttysk industri har ændret sig radikalt i løbet af 1970'erne. Alligevel har Vesttyskland tilsyneladende bedre end andre vesteuropæiske lande formået at omstille sig til de nye vilkår, prisudviklingen har været mere stabil og det vesttyske eksportoverskud har modstået presset fra både oliekrise og gentagne revalueringer af marken.⁶ En del af forklaringen ligger selvfølgelig i Vesttysklands udgangsposition og i det forhold, at regeringen har kunnet føre en restriktiv politik uden de samme beskæftigelsesmæssige konsekvenser som i andre lande - problemerne er i første omgang blevet løst ved at hjemsende fremmedarbejdere. Men uanset forklaringen har resultatet været en styrkelse af landets internationale position. Vesttysk industri har også i større udstrækning end de andre vesteuropæiske industrier gennemført en omlægning fra arbejds- og råvareintensive lavvækstbrancher til teknologiintensive højvækstbrancher. Denne udvikling har været forbundet med en omfattende internationalisering af vesttysk industri gennem direkte investeringer i udlandet.⁷

2. Industripolitiske målsætninger

På trods af vesttysk industris særtræk og større styrke, så står den over for de samme grundlæggende strukturproblemer som industrien i andre store vesteuropæiske industrinationer. Hvad skal der stilles op mod de teknologiske udfordringer fra USA og Japan; hvorledes skal konkurrencen fra lanvtlønslande håndteres; hvad skal der gøres for nedgangsbrancher med stor beskæftigelsesmæssig vægt

6) Det vesttyske eksportoverskud var både absolut og i forhold til BNP større i 70'erne end i 60'erne. Dette skete på trods af en opskrivning af marken på over 50 pct. mellem 1970 og 1970. OECD, Balances of Payments of OECD Countries, og IMF, International Financial Statistics, okt. 1979. Se også Frieder Schlupp, "Internationalisering og krise - den 'tyske model'", i Tidsskrift for Politisk økonomi, nr. 4, 1979, pp. 18-22.

7) Se EF-Kommissionen, "Changes in Industrial Structure in the European Economies since the Oil Crisis", European Economy, Special Issue, 1979, pp. 49-52 og p. 79.

og for de egnsudviklingsområder, der ligger uden for de industrielle centre? I 1950'erne løste man de opståede problemer gennem ad hoc foranstaltninger. Fra midten af 1960'erne, hvor problemerne blev større, og hvor den socialdemokratiske regeringsdeltagelse betød større villighed til statslige indgreb, blev strukturpolitik et accepteret begreb.

Regeringsskiftet i 1966 betegnede således det mest markante vendepunkt i efterkrigstidens vesttyske industripolitik. Fra 1966 til 1969 formuleredes under den nye økonomiminister, Karl Schiller, principperne for forbundsregeringens fremtidige branche- og regionalpolitik, der stort set har været gældende frem til i dag. Dette program, der i Vesttyskland betegnes som strukturpolitisk, indeholdt både en samordning af de hidtidige ordninger og oplæg til en mere aktiv indsats. De strukturpolitiske indgreb skulle følge ensartede kriterier, og de måtte være i overensstemmelse med de overordnede markedsprincipper, der fortsat lå til grund for vesttysk økonomisk politik. Strukturelle indgreb (dvs. selektive eller diskriminerende) måtte kun finde sted, når en hel branche eller en hel egn var i vanskeligheder af længerevarende karakter. Regeringens støtte skulle være hjælp til selvhjælp, og virksomhederne var selv ansvarlige for at gennemføre omstillingen. Erhvervsstøtten skulle altid være tidsbegrænset med henblik på en gradvis tilbagevenden til markedsvilkår.⁸

Mere specifikt blev der på dette tidspunkt formuleret tre målsætninger eller situationer, hvor forbunds- og delstatsregeringerne kan gribe ind med særforanstaltninger:

1. Opretholdelse af virksomheder eller virksomhedsgrene.
2. Tilpasning af virksomheder eller virksomhedsgrene til nye betingelser.
3. Fremme af produktivitet og vækst i virksomheder og virksomhedsgrene, i særdeleshed gennem udvikling af nye produktionsmetoder og produktionsretninger.⁹

Det er nærliggende at identificere ændringen i den vesttyske industripolitik med regeringsskiftet, hvor Ludwig Erhard, der havde

8) K. Neumann, Strukturwandel und Strukturpolitik, Frankfurt a.M. 1976, pp. 102 ff.

9) Subventionsbericht, nr. 7, Bonn 1979, p. 4.

stået for den liberale økonomiske politik, overlod økonomiministeriet til Karl Schiller. Der var dog andre forhold, der også må tillægges en vis betydning som fødselshjælpere for den nye strukturpolitik. EF-Kommissionen pressede på det tidspunkt stærkt på, for at medlemslandene skulle indføre langsigtet økonomisk planlægning efter fransk mønster, noget der havde stor bevågenhed i den vesttyske debat. Det økonomiske tilbageslag i 1967 tjente som en slags realøkonomisk dokumentation af markedskonomiens utilstrækkelighed og strukturpolitikens nødvendighed. Endelig skal nævnes, at ændringen af den økonomiske politik måske ikke var så markant, som den synes. Allerede under Erhard blev der arbejdet med flere af de ideer, der senere fik fast form i Schillers strukturpolitiske program.¹⁰

For at kontrollere udviklingen har det siden 1967 været pålagt forbundsregeringen hvert andet år at udarbejde en Subventionsbericht over de forskellige tilskuds- og skattebegunstigelsesordninger. I denne beretning kan man følge fordelingen af støtteordninger til industrien efter formål og branche.

Det fremgår af tabellen på næste side, at der fra 1978 er sket visse ændringer i den vesttyske industristøtte. De direkte tilskudsordninger, der tidligere udgjorde et langt mindre beløb end skattebegunstigelserne, er i dag af større omfang end disse. Denne ændring er først og fremmest et resultat af den massive optrapning af støtten til de kriseramte brancher, minedrift, stålindustri og skibsbygning, og i mindre udstrækning af den udvidede støtte til de teknologiintensive fremtidsbrancher, flyvemaskine- og elektronikindustri. Denne udvikling har betydet et fald i de regionale ordningers andel af støtten fra forbundsregeringen, idet disse ordninger næsten udelukkende finansieres gennem skattebegunstigelser. Det har også betydet et fald i delstaternes andel af den samlede industristøtte.

3. Industripolitikens administration

Før vi går over til en detaljeret gennemgang af industripolitikens indhold, vil vi kort behandle de organisatoriske rammer, inden for

10) G.H. Küster, "Germany", i R. Vernon, Big Business and the State, Cambridge, Mass. 1974.

Tabel 1. Strukturstøtten til vesttysk industri, 1975-80 (i pct.)¹

År Formål	Forbundsregeringen											
	1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	T	S	T	S	T	S	T	S	T	S	T	S
Minedrift	50,8	4,4	49,1	3,9	58,0	3,5	71,4	3,3	51,8	3,1	50,0	2,8
Energi og rå- stofforsyning	20,0	-	12,5	-	12,2	-	4,8	-	11,4	-	10,1	-
Innovationer					1,0	-	0,7	-	9,3	-	8,8	-
	16,5	-	18,9	-								
Branchestøtte					10,5	-	12,0	-	18,3	-	21,5	-
Støtte til tek- nologiuudvikling	3,6	-	4,0	-	4,9	-	2,3	-	2,1	-	2,6	-
Regionale ak- tionsprogram	9,1	95,6	15,5	96,1	13,4	96,5	8,8	96,7	7,1	96,9	7,0	97,2
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Millioner DM	1749	2925	1570	3241	1707	3134	2898	3261	3598	3519	3829	3748

Den samlede støtte efter finansieringskilde

Forbundsre- gering	40,1	36,0	36,7	45,6	
Delstatsre- gering	30,1	33,6	33,7	26,2	Oplysninger foreligger ikke
ERP-fonden	29,8	30,4	29,6	28,2	
Sum	100	100	100	100	
Millioner DM	4363	4365	4655	6361	

T = Tilskudsordninger S = Skattereduktioner (kun selektive)

Der foreligger ikke oplysninger om skattebegunstigelser fra delstatsmyndighederne.

1) Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuer-
vergünstigungen (Subventionsbericht), nr. 6, 1977, og nr. 7, 1979.

hvilke den udspilles. Dette handler dels om de offentlige myndighe-
der og de halv- og helprivate organer, der formidler de forskellige
industripolitiske ordninger. Men det handler også om den interesse-
organisering, som præger det vesttyske samfund og spiller en afgø-
rende rolle for industripolitikens udformning og praktisering.

Først de formelle rammer. Selv om flere føderale ministerier har
ansvaret for industripolitiske ordninger, så er økonomiministeriet
(Bundesministerium für Wirtschaft) langt det vigtigste i denne sam-
menhæng. Det er ansvarligt for både regionalpolitik, energipolitik,

sektorpolitik samt støtten til mindre og mellemstore virksomheder. Imidlertid betyder det føderale system i Vesttyskland, at forbundsmyndighederne som regel kun har tilsynsfunktioner, medens administrationen af de enkelte ordninger er udlagt til de 11 länder. Dette gælder også for ordninger, der finansieres af forbundsmyndighederne. For industripolitikens vedkommende er det mest oplagte eksempel de regionale investeringstilskud. Men også støtten til de kriseramte mine- og stålselskaber har i høj grad inddraget de respektive delstatsmyndigheder.

Ved siden af de egentlige offentlige myndigheder findes der både på forbunds- og delstatsniveau en lang række fonde og serviceorganer, der deltager i administrationen af industripolitikken. Langt den vigtigste af disse er Kreditanstalt für Wiederaufbau, der gennem varetagelse af skiftende opgaver har spillet en meget væsentlig rolle i det meste af efterkrigstiden.¹¹ Den vigtigste er administrationen af midlerne fra Marshall-hjælpen, de såkaldte ERP-Sondervermögen, der er bevaret intakt og i dag fortrinsvis benyttes til at støtte små og mellemstore virksomheder i egnsudviklingsområder.

Vesttyskland har ligesom de skandinaviske lande langvarige og stærke traditioner for interesseorganisering. De allieredes forsøg på at bryde den tyske finanskapitals tætte sammenhold efter 2. verdenskrig og den politiske ledelses bekenden sig til manchesterkapitalistiske idealer tilslørede i en periode dette vigtige aspekt ved den tyske økonomi og dens styrke. Men denne facade kunne selvfølgelig ikke forhindre fortsættelsen af rodfæstede traditioner, først og fremmest på kapitalens side, men efterhånden også på arbejdernes side. De vesttyske industrivirksomheder er organiserede tre steder, dels i den mægtige handelskammerslutning DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag), dels i brancheorganisationen BDI (Bunderverband der Deutschen Industrie) og dels i arbejdsgiversammenslutningen BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände).¹²

De store banker - først og fremmest Deutsche-, Dresdner- og Commerzbank - må også nævnes i en gennemgang af vesttysk industri. De dominerer børshandelen med aktier, og de sidder tæt i bestyrelserne

11) A. Shonfield, op.cit., pp. 276-282, har indgående beskrevet denne offentlige banks centrale placering i vesttysk erhvervsliv.

12) F. Vogl, German Business after the Economic Miracle, London 1973, pp. 172-173.

for de store industrivirksomheder, hvor de både repræsenterer deres egne, meget betydelige besiddelser, og de store aktiebeholdninger, der er deponeret hos bankerne.¹³ Shonfield fremhæver i sin bog om "den moderne kapitalisme og den ændrede balance mellem offentlig og privat magt", at de stærke vesttyske industriorganisationer sammen med storbankernes centrale placering i industriens ledelse udgør et effektivt alternativ til statsmagtens aktive rolle i fransk industriudvikling. Han fremdrager flere eksempler på, at denne organisationstruktur har været i stand til at gennemtvinge en investeringsplanlægning i kapitalintensive brancher, der ellers let kunne havne i en situation med overkapacitet.¹⁴

Disse betragtninger over brancheorganisationernes og bankernes styring af vesttysk industri blev fremsat for perioden før socialdemokraternes optagelse i regeringen. Efter 1966 er der sket en udvidelse af organisationernes og bankernes rolle gennem deres deltagelse i formuleringen og administrationen af den nye strukturpolitik. Deres inddragelse i politikudformningen blev på dette tidspunkt formaliseret gennem den af Karl Schiller indførte Konzertierte Aktion. Denne konstruktion svarer en hel del til de forsøg, der på samme tidspunkt blev gjort i andre lande på at inddrage de organiserede erhvervsinteresser i en slags frivillig økonomisk planlægning. Der er således klare lighedspunkter til den franske indikative planlægning. Modellen passer ligesom i Frankrig fint til de brancheordninger, der er blevet sat i værk som led i strukturpolitikken, og som fortrinsvis sigter på stærkt koncentrerede industribrancher domineret af veletablerede koncerner - kulminer, stålindustri, skibsværfter, flyvemaskineindustri og elektronisk industri. I modsætning til Frankrig blev fagbevægelsen inddraget i udformningen af strukturpolitikken. Den har dog hele tiden spillet en klar, underordnet rolle i forhold til bankernes og industriens organisationer.¹⁵

13) I Monopolkommission, Fusionskontrolle bleibt vorrangig, Hauptgutachten 1978/79, Baden-Baden 1980, pp. 90 ff., findes en aktuell oversigt over bankernes indflydelse i vesttysk storindustri.

14) A. Shonfield, op.cit., pp. 242-64.

15) G.H. Küster, op.cit., pp. 70-72, og K.G. Zinn, "The Social Market in Crisis", i S. Holland (red.), Beyond Capitalist Planning, Oxford 1978.

4. Regionalpolitik

Det fremgår af tabel 1, at regionalpolitikken udgør den tungeste del af den vesttyske industripolitik (en væsentlig del af midlerne fra både länder og ERP-fond går også til regionalpolitiske formål). Vesttyskland er det land i Vesteuropa, der bruger flest penge på regionalpolitik. I forhold til bruttonationalproduktet ligger de vesttyske udgifter dog lavere end de engelske og italienske, men højere end de danske, belgiske, franske og hollandske udgifter.¹⁶ Den vesttyske regionalpolitik har rødder tilbage til genopbygningsperioden, hvor indsatsen var præget af de krigsskabte problemer i områder med stor tilstrømning af flygtninge (Notstandsgebiete) og grænseområder, der var blevet afskåret fra deres naturlige opland efter statsdelingen (Zonenrandgebiete). Blandt de sidste har Berlin hele tiden indtaget en særlig position. Ingen af disse initiativer fik dog den store industrialiseringseffekt.

Genopbygningsproblemerne forsvandt efterhånden fra den regionalpolitiske målsætning, der i stedet kom til at handle om følgerne af den hurtige industrialisering og den koncentration af de økonomiske aktiviteter, den skabte. I slutningen af 50'erne blev "vækstcenterideen" introduceret. I de struktursvage, landbrugsdominerede områder blev udvalgt Zentrale Orte, der havde forudsætninger for at lede en industriudvikling. Udvælgelsen skete efter objektive kriterier. Støtteområder blev udvalgt på grundlag af BNP pr. capita, industriandel og nettoudvandring - vækstcentrene på grundlag af visse infrastrukturelle og størrelsesmæssige krav.¹⁷ Denne udvalgsmetode har også siden karakteriseret vesttysk regionalpolitik.

Den aktuelle regionalpolitik blev udformet i slutningen af 1960'erne, blandt andet under indtryk af de problemer, som det økonomiske tilbageslag i 1967 havde blotlagt. Der skete en betydelig udvidelse af støtterammerne, og man tilstræbte en samlet planlægning af strukturpolitikken på dette område. Den nye politik blev udmøntet i såkaldte Regionale Aktionsprogramme, dvs. planer for større sammenhængende støtteområder. I planerne, der er femårige, fastlægges do-

16) D. Yuill og K. Allen European Regional Incentives 1980, Glasgow 1980, pp. 63-64.

17) J.H. Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Göttingen 1973, pp. 3-5.

seringen af de forskellige regionalpolitiske virkemidler, ligesom de indeholder retningslinier eller henstillinger for andre politikområder, først og fremmest den fysiske planlægning. Et af de vigtigste mål for den nye politik var at koordinere indsatsen mellem forbundsregeringen og delstaterne.¹⁸

I modsætning til de fleste vesteuropæiske lande er den vesttyske industriudvikling koncentreret omkring et større antal vækstcentre. Tilsvarende er egnsudviklingsområdernes prægt ud over hele landet. Ca. 60 pct. af det vesttyske areal med ca. 36 pct. af befolkningen er i dag defineret som egnsudviklingsområder. Den regionalpolitiske indsats er især koncentreret omkring de godt 300 Schwerpunktorte, dvs. at der er tale om en meget stor spredning af indsatsen. Støtten består som i andre lande først og fremmest af investeringsstøtte i form af kapitaltilskud og skattelettelser til virksomheder, der udvider eksisterende anlæg eller placerer nye i egnsudviklingsområderne. Inden for industrien er der ingen branche- eller størrelsesmæssige klausuler på, hvilke projekter der kan komme i betragtning. Der eksisterer dog nogle generelle krav til de støtteværdige projekter: de må ikke være for kapitalintensive, de skal opfylde visse beskæftigelsesmål, de skal sigte på afsætning uden for støtteområdet, og de må ikke forstærke dets afhængighed af en enkelt næringsgren. Der findes grænser for, hvor stor en andel støtten kan udgøre af den enkelte investering, som gradueres mellem de enkelte områder.¹⁹

De små og mellemstore virksomheder har fået en selvstændig placering i vesttysk regionalpolitik gennem ERP-fonden, der yder lavrentelån til disse virksomheder. Da fonden samtidig skal støtte teknologisk udvikling hos denne virksomhedsgruppe, ligger der her en bestræbelse på at undgå en koncentration af tilbagegangsbrancher i egnsudviklingsområderne.²⁰

Det er som bekendt overordentlig vanskeligt at isolere og vurdere virkningerne af de regionale støtteordninger. Det er derfor heller ikke underligt, at der findes meget forskellige vurderinger af

18) J.H. Müller, op.cit., pp. 9-12, og OECD, Regional Problems and Policies in OECD Countries, Vol. II, Paris 1976, pp. 155-158.

19) D. Yuill og K. Allen, op.cit., pp. 175-176.

20) Ibid.

vesttysk regionalpolitik. Flere udenlandske iagttagere har fremhævet den som den mest vellykkede i Vesteuropa. I den svenske Boston-rapport hedder det således:

BMW (Bundesmin. für Wirtschaft) driver dessutom en mycket effektiv regional utvecklingspolitik i överensstämmelse med en övergripande inriktning av industrins omstrukturering. (...) Resurser riktas mot livskraftiga sektorer såsom maskin- och elektroindustri, kemisk industri samt metallarbetande industri. Detta sker i Västtyskland i mycket större utsträckning än i Sverige.²¹

Andre, især vesttyske iagttagere, er langt mere kritiske i deres bedømmelser og har peget på en række problemer, som er velkendte fra andre landes regionalpolitik. Støtten er for spredt og for ukoordineret og i en række tilfælde tildeles den virksomheder, der blot flytter aktiviteter fra et andet område. Og det er oftest arbejdsintensive processer, der stiller ringe krav til arbejdskraftens kvalifikationer, og som er meget konjunkturfølsomme, der ifølge disse iagttagere placeres i egnsudviklingsområder.²²

5. Branchepolitik

Målsætningen for den vesttyske branchepolitik er at lette udvalgte industriers tilpasning til den meget omfattende strukturomlægning, som er blevet fremprovokeret af efterkrigstidens hurtige industrialiseringstakt og ændrede internationale arbejdsdeling. Omstillingsprocessens omfang kan illustreres med udviklingen i de vigtigste branchers andel af industriens nettoprodukt i den periode, hvor ændringerne var størst, 1960-72:²³

Brancher med vigende andele:

Kulindustrien	fra 5,9 pct. til 2,4 pct.
Stålintustrien	fra 5,7 pct. til 4,2 pct.
Maskinindustrien (ikke-elektrisk)	fra 11,3 pct. til 9,1 pct.
Tekstilindustrien	fra 5,2 pct. til 4,4 pct.
Læderindustrien	fra 0,3 pct. til 0,1 pct.

21) The Boston Consulting Group, En ram för svensk industripolitik, Stockholm 1978, p. 46.

22) K. Neumann, op.cit., pp. 135-138, og J. Fischer og G. Hahn, "Politica regionale e sussidi alla localizzazione", i F. Grassini m.fl., Stato e industria in Europa: La Germania, Bologna 1980, pp. 164-165.

23) K. Neumann, op.cit., p. 23.

Brancher med stigende andel:

Den kemiske industri	fra 8,3 pct. til 14,2 pct.
Olieindustrien	fra 1,9 pct. til 3,3 pct.
Elektroteknisk industri	fra 8,3 pct. til 10,7 pct.
Bilindustrien	fra 6,0 pct. til 7,0 pct.
Plastikindustrien	fra 0,8 pct. til 2,4 pct.

I afsnit 2 nævnte vi, at den vesttyske strukturpolitik, som den blev formuleret i sidste del af 60'erne, både sigter på bevarelse og omstilling af nedgangsbrancher og på fremme af vækstbrancher. Det er ofte blevet hævdet, at Vesttyskland har formået at skabe en rimelig vægtning mellem de to hensyn og ikke i så stor udstrækning som andre lande har bundet midlerne i kapitalkrævende nedgangsbrancher som for eksempel skibsværfter og stålindustri. En oversigt over de mest udgiftskrævende støtteordninger i 1980 (i procent af de samlede finansstøttilskud fra forbundsregeringen) viser imidlertid noget andet.²⁴

Tilskud til investeringer i stenkulsproduktion	13,0 pct.
Afsætningstilskud for højovnskoks m.v.	21,5 pct.
Støtte til værftsindustrien	18,9 pct.
Fremme af flyvemaskineindustrien	10,7 pct.
Støtte til forskning og udvikling i små og mellemstore virksomheder	7,8 pct.

Den største andel går således til den kriseramte kulindustri (støtten til højovnskoks kan efter behag opfattes som støtte til denne branche eller til stålindustrien, der i øvrigt fra gammel tid har haft snæver selskabsmæssig tilknytning til kulindustrien). Af de to transportmiddelindustrier modtager den kriseramte værftsindustri langt større beløb end den fremtidsrettede flyvemaskineindustri.

Når brancher som minedrift, stålindustri og skibsbygning har opnået den største støtte gennem sektorordningene, er det næppe udtryk for rationelle økonomiske overvejelser over, hvad der bedst tjener vesttysk industri på længere sigt. Det er langt snarere et resultat af disse branchers organisatoriske styrke og politiske følsomhed. For dem alle tre gælder det, at de har snæver tilknytning til gamle sværvægttere i tysk industri som Thyssen og Kruppkoncernerne. Det er samtidig brancher, hvor fagbevægelsen traditionelt står stærkt,

24) Subventionsbericht, nr. 7, op.cit., p. 11.

hvilket gør dem meget følsomme i en nedskæringssituation for en socialdemokratisk ledet regering. Fremtidsindustrierne har ikke været i besiddelse af samme organisatoriske styrke og har ikke kunnet mobilisere politisk opbakning i samme grad som de vigende industrier.²⁵ I det følgende vil vi gennemgå de vigtigste sektorordninger.

5.1. Nedgangsbrancher

Skibsbygningsindustrien og stålindustrien er i Vesttyskland som i andre industrilande de brancher, der er blevet ramt hårdest af den kombination af lavkonjunktur og international omstillingsproces, der har præget sidste halvdel af 1970'erne. Som følge af vesttysk industris internationale konkurrenceevne og fordi landet ikke har været så hårdt ramt af krisen, har disse nedgangstruede brancher haft mere økonomisk og politisk luft til at gennemføre en omstilling. Dette har dog langt fra været tilstrækkeligt, og de to brancher har som i andre lande nydt betydelig og stigende statslig støtte.

Støtten til skibsbygningsindustrien er således blevet udbygget i 1978 med et ekstraordinært program i form af rentetilskud og lavrentelån, hvis udgifter deles mellem forbundsregeringen og de implicerede delstater. For stålindustriens vedkommende er det især de gamle og umoderne stålværker i Saar-området, der har haft meget store problemer.²⁶ Indirekte subventioneres stålindustrien gennem tilskuddene til kulindustrien, både som aftager og som interessant i kulmineselskaberne.

Kulmineindustrien er den branche, der modtager langt de største tilskud i Vesttyskland, og som har gjort det gennem længst tid. En del af denne støtte består af pristilskud for at gøre de vesttyske kul konkurrencedygtige i forhold til oversøiske kul. En anden del af støtten sigter på forskning og udvikling og på moderniseringsfremmende foranstaltninger. Som led i bestræbelserne på at forbedre kulmineindustriens økonomi har den også gennemgået betydelige virksomhedssammenlægninger, hvoraf dannelsen af Ruhrkohle AG i 1968, som tegner sig for ca. 80 pct. af den vesttyske produktion, var den vigtigste begivenhed. Denne operation indebar i realiteten en sikring

25) G.H. Küster, op.cit., p. 86, og J.E.S. Hayward, "Steel" i R. Vernon, op.cit., pp. 262-265.

26) Subventionsbericht, nr. 7, op.cit., p. 31 og pp. 116-118.

mod økonomiske tab for de stålselskaber, der ejede kulminerne. Tilsvarende blev de kraftværker, der var selskabsmæssigt forbundet med kulindustrien, holdt uden for sammenlægningen.²⁷

Som følge af energikrisen har støtten til kulmineindustrien fået et nyt motiv, og for de kommende 15 år er industriens afsætning søgt sikret i den tyske energiplanlægning gennem faste og stigende leveringsaftaler med elværkerne.²⁸

5.2. Opgangsbrancher

Som nævnt ovenfor har de forskningsintensive, fremtidsrettede brancher ikke modtaget så store tilskud i Vesttyskland som de nedgangs- truede brancher. Det betyder dog ikke, at der ikke er tilflydt disse industrier ganske betydelige midler. Baggrunden for støtten til disse industrier, hvoraf de vigtigste er atomkraft, flyvemaskineindu- stri og elektronik, var ligesom i andre vesteuropæiske lande frygten for amerikansk dominans, som var meget udtalt i slutningen af 1960'erne. På trods af vesttysk industris udviklings succes havde den en meget svag placering i disse industrigrene.

Den statslige indsats har bestået i statslige indkøb, støtte til forskning og udvikling og krav om sammenlægninger af konkurrerende eller supplerende firmaer for at opnå koncernstørrelser af internationalt format. Inden for datamaskine- og elektronikindustrien stødte den statslige politik på store vanskeligheder, fordi de store elektro-tekniske koncerner gerne ville modtage støtte, men helst ikke lade sig binde i et samarbejde.²⁹ Inden for flyvemaskineindustrien, der bestod af mindre selskaber, lykkedes denne politik bedre. Vesttysk flyvemaskineindustri har i 1970'erne indhentet noget af det tabte terræn i forhold til den franske og engelske industri. Det vigtigste engagement er deltagelsen i det vesteuropæiske Airbus-projekt.³⁰

Olieindustrien er en anden branche af strategisk betydning, hvor

27) G.H. Küster, op.cit., s. 76.

28) Bundesministerium für Wirtschaft, Daten zur Entwicklung der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1980, p. IV.

29) N. Jéquier, "Computers", i R. Vernon, op.cit., pp. 217-218.

30) W.M. Corden og G. Fels (reds.), Public Assistance to Industry, p. 104, og Subventionsbericht, nr. 7, op.cit., p. 119.

vesttysk industri har stået svagt i efterkrigstiden. I 1968 tog regeringen initiativ til en sammenslutning af nogle mindre selskaber i et nationalt vesttysk selskab, DEMINEX. Siden har man ydet betydelig støtte til dette selskabs efterforskningsaktiviteter i Nord-søen og i Mellemsøen, der dog indtil i dag ikke har givet de store resultater.³¹

Ved siden af branchestøtten til de nævnte teknologiintensive brancher, der alle hidrører fra strukturpolitikken fra slutningen af 60'erne, har den vesttyske regering siden 1975 indført flere nye programmer for støtte til forskning og udvikling. Sammenlignet med branchestøtten er det dog forholdsvis små beløb, der er afsat til dette formål (ca. 400 millioner DM i 1980). Størstedelen af midlerne er afsat til at kompensere for de små og mellemstore virksomheders vanskeligheder med selv at klare forsknings- og udviklingsaktiviteter (innovationer i tabel 1).³² Den resterende del går til udvikling af nye produkter og processer: databehandling, medicinsk teknologi, elektroniske komponenter, undervandsteknologi, mineteknologi m.v.m. (teknologiudvikling i tabel 1).

6. Små og mellemstore virksomheder

Ved siden af branchepolitikken, der udelukkende sigter på de oligopolitiske dominerede industrier, indtager støtten til de små og mellemstore virksomheder en vigtig plads i vesttysk industripolitik. Da også egnsudviklingsstøtten i stor udstrækning kommer denne virksomhedsgruppe til gode, er den bevillingsmæssigt begunstiget i nogenlunde samme størrelsesorden som de store koncerners branchestøtte.³³

Motiverne bag støtten til denne virksomhedsgruppe er både politiske og økonomiske. Den indgår under det, der i Vesttyskland be-

31) G.H. Küster, op.cit., p. 77, og Subventionsbericht, nr. 7, op.cit., p. 28.

32) Ibid., pp. 29-30.

33) Afgrænsningen af små og mellemstore virksomheder svinger noget mellem de enkelte ordninger. I visse tilfælde ligger grænsen så højt som enten 1.000 ansatte eller en omsætning på 150 millioner DM, i andre tilfælde er den langt lavere. Der er dog bestemmelser om den maksimale støtte, som kan ydes til det enkelte firma, som gør, at ordningerne er mest attraktive for forholdsvis små virksomheder. Ibid., p. 105 og D. Yuill og K. Allen, op.cit., p. 213. Det bemærkes, at disse i vesttysk sammenhæng små og mellemstore virksomheder for en dels vedkommende ville blive grupperet som store virksomheder i Danmark.

tegnes Mittelstandspolitik, hvilket vidner om den vægt, man fra politisk side stadig tillægger de små og mellemstore virksomheder i bevarelsen af den politiske og økonomiske stabilitet. Og på trods af efterkrigstidens tendens i retning af større virksomhedskoncentration, så udgør de små og mellemstore virksomheder stadig en stor andel af produktion og beskæftigelse. De er til tider også mere fleksible i en omstillingsproces end de store virksomheder. Dette forhold har blandt andet været benyttet i et område som Saarlandet, hvor små og mellemstore virksomheder er blevet fremhjulpet som erstatning for produktions- og beskæftigelsestab i de kriseramte basisindustrier. En del af baggrunden for den relativt store støtte til små og mellemstore virksomheder skal formentlig også søges i den decentrale administrative struktur, hvor Länderne står for en betragtelig del af støtten. Endvidere kan der peges på den ret jævne industristruktur og den ret omfattende organisering af også de mindre virksomheder.

Støtten til de små og mellemstore virksomheder formidles gennem flere forskellige programmer: omstillingshjælp, regionalpolitik, teknologipolitik m.v. Den har som erklæret formål at forbedre rammebetingelserne for denne virksomhedsgruppe for derigennem at øge produktivitet og konkurrenceevne og at skabe nye arbejdspladser. Midlerne er dels begunstigelser i forhold til skatte- og sociallove, dels pålæg til de forskellige myndigheder om at tilgodese dem ved tildeling af offentlige opgaver, og dels lavrentelån og direkte tilskud til investeringer og arbejdskraft.³⁴

7. Konkurrencepolitik

I henhold til Potsdam-aftalens økonomiske afsnit blev Vesttyskland påtvunget en monopollovgivning efter angelsaksisk forbillede, ligesom flere af de store vesttyske karteller (stål og kemi) blev spaltet op af besættelsesmagten. Først i 1957 blev denne ordning afløst af en egentlig tysk lovgivning "mod konkurrencebegrænsninger". Udover bestemmelser mod prisaftaler og andre former for konkurrencebegrænsende aftaler indeholdt den nye lov også bestemmelser mod "misbrug af dominerende markedspostion". Loven var stærkt inspireret

34) Ibid., p. 29, og Bundesministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Leistung und Wettbewerb, 1980, pp. 15-19.

af både angelsaksisk monopollovgivning og af datidens meget stærke liberale strømninger i den vesttyske politiske ledelse. Den er siden (1973) blevet strammet, blandt andet med krav om godkendelse af fusioner over en vis størrelse.³⁵

Det er vanskeligt at vurdere, hvilken indflydelse den vesttyske lovgivning mod konkurrencebegrænsning har haft under efterkrigstidens stadig mere internationalt betingede konkurrencevilkår. Hvis vi ser på koncentrationsudviklingen i vesttysk industri, er der intet, der tyder på nogen nævneværdig effekt. Udviklingen er her gået i samme retning som i andre lande med en på papiret svagere monopollovgivning, nemlig mod større koncentration. De ti største virksomheder i de enkelte brancher tegnede sig i 1954 for 31 pct. af omsætningen. I 1977 var denne andel steget til 44 pct. En tilsvarende udvikling kan spores, hvis man i stedet ser på de 100 største selskabers andel af den vesttyske industri. Endelig kan man pege på den meget betydelige koncentration, der ligger i de store selskabers gensidige aktie- og bestyrelsesposter samt i de tre storbankers meget betydelige deltagelse i de 100 største industriselskaber.³⁶

Fusionskontrollens faktiske tandløshed er blevet kritiseret både fra politisk hold og af de tyske kartelmyndigheder. Mange fusioner falder uden for bestemmelserne, selv om de implicerer store virksomheder. Endvidere har økonomiministeren i flere tilfælde under pres fra interesseorganisationerne brugt sin ret til at omstøde kartelmyndighedernes forbud mod sammenlægninger.³⁷

Endelig skal det nævnes, at koncentrationsudviklingen er blevet fremmet af branchepolitikken, idet støtten har været ledsaget af krav om strukturrationalisering, hvilket almindeligvis betyder sammenlægninger.

8. Eksportstøtte og udenlandske investeringer

Den succesrige vesttyske industrieksport har kun haft ringe behov for statslig støtte i form af de subsidier, der kendes fra andre lande. De vesttyske konkurrencefordele og industriens evne til selv

35) I. Schmidt, "Politica antitrust, politica della concorrenza e politica delle concentrazioni industriali", i F. Grassini m.fl., op.cit., pp. 73-79.

36) Monopolkommission, op.cit., p. 51, pp. 68-69 og pp. 90 ff.

37) I. Schmidt, op.cit., pp. 90-91.

at organisere sine eksportfremstød gjorde det tilstrækkeligt med en vis informations- og udstillingstjeneste gennem de vesttyske diplomatiske tjenester. Udviklingen i de senere år har dog ændret en del på vilkårene. Den vesttyske eksport er i større udstrækning blevet rettet mod østlande og udviklingslande (OPEC) med dirigerede økonomier. Samtidig yder konkurrence industrilande i stigende udstrækning eksportsubsidier, ligesom de søger at beskytte deres egne industrier gennem forskellige handelsbarrierer af indirekte karakter. Endelig har vesttysk industri mistet nogle af sine tidligere konkurrencefordele som følge af stigninger i lønomkostningerne og som følge af markens revaluering. De tyske eksportører har derfor presset på for enten at gennemtvinge en nedtrapning af de udenlandske støtteordninger eller for at få tilsvarende ordninger selv.³⁸

De vesttyske eksportstøtteordninger er dog fortsat af meget begrænset omfang. De sigter fortrinsvis på at sikre eksporten til udviklings- og statshandelslande og består i forskellige garanti- og kreditarrangementer. Kun en lille del er subsidieret.³⁹

Før 1970 var Vesttyskland stor nettoimportør af udenlandsk investeringskapital. Industrieksporten blev kun i ringe omfang ledsaget af direkte investeringer. Dette forhold er vendt op og ned i løbet af 1970'erne, hvor vesttysk industri i stigende udstrækning har tilpasset sig til udviklingen i den internationale arbejdsdeling gennem direkte investeringer i udlandet. De udenlandske investeringer i Vesttyskland steg fra 26 milliarder DM i 1971 til 58 milliarder i 1980, medens de tyske investeringer i udlandet steg fra 24 milliarder DM i 1971 til 74 milliarder i 1980 (kumulerede værdier, hvoraf 75-80 pct. er industriinvesteringer). Denne kapitaleksport, der i første omgang var præget af udflytningen af traditionelle arbejdsintensive brancher som tekstil- og beklædningsindustrien til lavtlønslande, er i løbet af 1970'erne i stadig større udstrækning blevet domineret af nøglebrancher såsom kemisk industri, transportmidler og maskinindustri.⁴⁰

38) P. Juhl, "Sussidi e promozione delle esportazioni", i F. Grassini m.fl., op.cit.

39) *Ibid.*, pp. 135-142.

40) R. Jungnickel m.fl., Einfluss multinationaler Unternehmer auf Aussenwirtschaft und Branchenstruktur der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1977, pp. 63-79, og Jahresbericht der Bundesregierung 1980, Bonn 1980, p. 223.

En del af de udenlandske investeringer har til formål at sikre den vesttyske råvareforsyning eller at supplere vareeksporten med produktion på stedet. En anden og stigende del af kapitaleksporten er derimod udtryk for den internationalisering af vesttysk storindustri, der består i udflytning af arbejdsintensive og forurenende processer til udlandet, medens de teknologiintensive dele af produktionen bevares i Vesttyskland. De vesttyske myndigheder har hidtil iagttaget en ikke-interventionsholdning, både til udenlandske investeringer i Vesttyskland og til tyske investeringer i udlandet.

De eneste steder, hvor der finder en vis statslig indsats sted, er igen i forhold til østlande- og udviklingslande, hvor staten kan garantere investeringerne. Den vesttyske u-landsstøtte indeholder også et betydeligt element af både eksport- og investeringsfremme. I den forbindelse skal det nævnes, at ministeriet for økonomisk samarbejde har oprettet flere udviklingsselskaber, der deltager med risikovillig kapital i virksomheder i udviklingslandene. Det største af disse, Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit, har en egenkapital på en milliard DM.⁴¹

9. Offentlige virksomheder

Det er en udbredt opfattelse, af offentlige virksomheder spiller en langt mere tilbagetrukket rolle i Vesttyskland end i de andre store vesteuropæiske industrinationer, England, Frankrig og Italien. Dette er rigtigt, for så vidt som de vesttyske myndigheder ikke har gennemført store nationaliseringer eller nyoprettelser af offentlige virksomheder i efterkrigstiden. Det er derimod ikke rigtigt i den forstand, at Vesttyskland skulle have en efter vesteuropæiske forhold lille offentlig virksomhedssektor. De offentlige virksomheder udgjorde i 1979 henholdsvis 12 pct. af værditilvæksten, 9 pct. af beskæftigelsen og 13 pct. af de faste bruttoinvesteringer, hvilket placerer Vesttyskland på niveau med England, Holland og Sverige.⁴²

For industriens vedkommende er de offentlige virksomheder fremtrædende inden for energisektoren (inklusive kulminedrift), medens de spiller en noget mere tilbagetrukket rolle i fremstillingsvirksom-

41) Ibid., pp. 578-579.

42) CEEP, Public Enterprise in the European Economic Community, Paris 1981, pp. 33-34.

hed (4-5 pct. af værditilvæksten). Det er især basisindustrier såsom udvinding af jernmalm (46 pct.), stål- (10 pct.) og aluminiumsindustri (50 pct.), der har et stort indslag af offentlige virksomheder. Men også i transportmiddelindustrien - biler (40 pct.) og skibsbygning (19 pct.) - findes store offentlige virksomheder.⁴³

Hvor Länder og kommuner deltager meget i de offentlige energiselskaber, så er fremstillingsvirksomhed fortrinsvis en føderal affære. Den er altovervejende koncentreret i seks store industrikonglomerater, VEBA AG, Volkswagenwerk AG, Salzgitter AG, Saarbergwerke AG, VIAG AG og Industrieverwaltungs-GmbH, hvoraf de fem førstnævnte tilhører Vesttysklands 50 største virksomheder. De seks koncerner kontrollerede i 1979 735 datterselskaber med 436.000 ansatte og en omsætning på 84 milliarder DM.⁴⁴

De statslige industrikoncerner er alle en arv fra tidligere tyske regimer. Og da forbundsmyndighederne ikke har foretaget egentlige nationaliseringer i efterkrigstiden, er deres udvikling i denne periode fortrinsvis sket gennem almindelige forretningsmæssige dispositioner. De er alle organiserede som private selskaber, hvor en betydelig del af aktiekapitalen ejes af delstatsmyndigheder og af private aktionærer. Finansministeriet er repræsentant for den føderale ejerkapital. Styringsdoktrinen for de statslige selskaber har været udpræget liberal, virksomhederne har haft stor dispositionsfrihed og forventes at følge normale virksomhedsøkonomiske principper. Når de vesttyske statslige industriselskaber har kunnet bevare deres uafhængige status skyldes det også, at de i modsætning til tilsvarende selskaber i andre vesteuropæiske lande helt frem til i dag har kørt med overskud og derfor ikke har belastet de offentlige kasser. Som følge af disse karakteristika har der heller ikke eksisteret noget modsætningsforhold til den private industri.⁴⁵

Det netop sagte betyder dog ikke, at de vesttyske myndigheder slet ikke har søgt at inddrage de statslige industriselskaber i industripolitikken. De er i flere tilfælde blevet brugt i strukturpo-

43) Ibid., p. 46.

44) Ibid., pp. 45-46.

45) P. Eichhorn, "Federal Republic of Germany", Part III, i samleværket W. Keyser og R. Windle (reds.), Public Enterprise in the EEC, Alphen aan den Rijn 1978, kapitel 4.

litisk øjemed. Som følge af deres branchesammensætning er de statslige virksomheder stærkt repræsenterede i egnsudviklingsområder og i nogle af de basisindustrier, der har været truet af udviklingen. De er derfor blevet pålagt at bidrage til at opretholde beskæftigelse i disse områder, ligesom de ved flere lejligheder har deltaget i omlægningen af kriseramte brancher (kul, stål og skibsværfter). De statslige selskaber er også blevet pålagt at støtte Berlins økonomi gennem deres indkøb. Endelig skal nævnes bestræbelserne på at bruge de statslige selskaber i energipolitikken.⁴⁶ I alle de nævnte tilfælde er der tale om begrænsede engagementer. De tyske myndigheder har ikke på noget tidspunkt søgt at anvende de statslige virksomheder i den generelle økonomiske politik med henblik på at stimulere investeringer og beskæftigelse.

10. Konklusion

Vi har flere steder i artiklen påpeget, at industripolitikken i Vesttyskland i store træk har udviklet sig på samme måde og med samme indhold som i de andre store vesteuropæiske industrinationer. Denne opfattelse bekræftes også i EF-Kommissionens sidste industripolitiske oversigt, Industrial policies in the Community: State intervention and structural adjustments, januar 1981. Den strider imidlertid mod en stadig udbredt opfattelse af Vesttyskland som et særligt liberalt land, hvis hidtidige økonomiske succes i høj grad skyldes, at staten har holdt sig fra selektive indgreb. Vores gennemgang viser klart, at denne fortolkning ikke er rigtig. Vesttyskland har efter vedtagelsen af de strukturpolitiske programmer i 60'erne støt og roligt udvidet den selektive industripolitik til at omfatte stadig flere områder og til at bruge stadig flere midler.

Der findes også en anden opfattelse, der fremhæver den vesttyske industripolitiks særtræk. Ifølge denne opfattelse, der anerkender den betydelige offentlige indsats, har industripolitikken i Vesttyskland været bedre udformet, dygtigere administreret og derfor mere succesrig end i andre vesteuropæiske lande. Den vesttyske industripolitik skulle således være mere omstillingsorienteret med større vægt på fremtidsbrancher og mindre vægt på bevarelse af true-

46) Ibid., pp. 62-66.

de industrier. Vores gennemgang af forbundsregeringens bevillinger i de sidste par år giver ikke megen støtte til denne fortolkning - det er de truede industrier, der tegner sig for de største beløb. Det må dog her medgives, at vesttysk industripolitik i større udstrækning end i de fleste andre lande sigter på egnsudvikling og støtte til små og mellemstore virksomheder, og at dette måske er nok så vigtigt i den aktuelle omstillingsproces som den støtte til oligopolistiske brancher, der ellers dominerer industripolitikken. Men det er som bekendt meget svært at isolere den selektive industripolitiks virkninger fra det, der i virkeligheden er et resultat af anden økonomisk politik eller af særlige strukturelle forhold. Dette gælder i høj grad for det vesttyske tilfælde.