

Simonis, Udo E.

Article — Digitized Version

Kooperation versus Protektionismus: zum Konfliktspektrum der japanischen Außenhandelspolitik

Internationales Asienforum

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1973) : Kooperation versus Protektionismus: zum Konfliktspektrum der japanischen Außenhandelspolitik, Internationales Asienforum, ISSN 0020-9449, ABI, Arnold Bergstraesser Institut, Freiburg, Vol. 4, Iss. 3, pp. 477-499

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112374>

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.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Kooperation versus Protektionismus

Zum Konfliktspektrum der japanischen Außenhandelspolitik *

UDO ERNST SIMONIS

"Many foreigners are quick to jump to the conclusion that any system which is different from their own is unfair."

Philip H. Trezise

I. Einleitung

Das Thema meines Beitrages steht in besonderem Maße im Zeichen der jüngsten Währungskrise und der zu ihrer Überwindung getroffenen Maßnahmen; der amerikanische Dollar wurde abgewertet, der japanische Yen ist temporär flexibel, mit der Aussicht auf erneut hohe effektive Aufwertung. Die These über den unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Außenhandelspolitik eines Landes oder weniger Länder und der Krise des Weltwährungssystems scheint damit eine Stütze zu erhalten und die Erfahrung, daß die Außenhandelspolitik Japans schon seit langem auf der internationalen (und neuerdings besonders auf der europäischen) Anklagebank steht, nachträglich gerechtfertigt zu werden. Da aber dort, wo ‚angeklagt‘ wird, auch ‚verteidigt‘ werden sollte, diese Rollenverteilung bei der hier vorgesehenen Art der Veranstaltung allenfalls in der späteren Diskussion zum Tragen kommen kann, soll versucht werden, soweit dies im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit möglich ist, beide Positionen zu untersuchen und gegeneinander abzuwägen.

Außenhandelspolitische Entscheidungen basieren in der Regel auf längerfristigen bilateralen oder multilateralen Gesprächen. In unserem Falle allerdings vermitteln sie streckenweise den Eindruck, ein Dialog zwischen Taubstummten oder des „benign neglect“ zu sein. Mißverständnisse, Mythenbildung oder Verschweigen spielen oft eine größere Rolle als tatsächliche Fakten¹ mit der Folge, daß sich sehr schnell Wege öffnen für ökonomische Ermächtigungsgesetze; aus dem Zwang zum politischen Tageserfolg werden langfristige Grundsatzentscheidungen umstoßbar, auf denen ökonomische Jahreserfolge basierten. Außenhandelspolitische Entscheidungen haben also sehr viel mit Psychologie zu tun. Bevor wir in bezug auf das japa-

* Leicht geänderte Fassung eines Vortrages auf der Japan-Tagung der Deutschen Gesellschaft für Ostasienkunde, 23. bis 24. 2. 73 in Hamburg.

¹ „The persistence of myths is dangerous . . .; they breed an emotionalism about Japanese trade which is unique of its kind. They also stand in the way of greater . . . activity in the Japanese market. Conditions are changing fast in Japan . . .“ P. Wakefield, in: Financial Times Survey, 17. 10. 1972.

nische Beispiel hierauf zu sprechen kommen, ist zunächst auf einige ökonomische Fakten einzugehen, um eine erste Antwort auf drei Fragen zu gewinnen: welche Bedeutung hat der Außenhandel für die japanische Wirtschaft, wie ist die Stellung Japans im gesamten Welthandel und wo liegen die Besonderheiten und die entscheidenden strukturellen Probleme des japanischen Außenhandels? Danach sollen die speziellen handelspolitischen Forderungen des Auslandes an Japan umrissen und die Antworten skizziert werden, die von japanischer Seite darauf gegeben worden sind bzw. gegeben werden. Dem schließen sich Überlegungen an über bisherige und zukünftig mögliche Entwicklungen zu diesem Problembereich und damit zur Frage, ob und inwieweit die japanische Außenhandelspolitik in Richtung auf Kooperation oder Protektionismus tendiert bzw. von solchen Tendenzen berührt wird, d. h. mehr intern oder extern vor Konflikte gestellt ist.

II. Zur japanischen Außenhandelsabhängigkeit

Bei der Frage, warum Japan neuerdings einen so außerordentlich starken Einfluß auf das Welthandels- und Weltwährungssystem hat, kommen viele aufgrund falscher Prämissen zu falschen Antworten: „Ausnutzung der billigen Arbeitskraft“ und „Vorrang dem Export und Exportförderung um jeden Preis“ sind zwei der häufigsten Kommentare. Tatsache aber ist, daß die Arbeitskraft in Japan schon seit einiger Zeit kaum noch als „billig“ bezeichnet werden kann². Und wie sieht es aus mit der zweiten Behauptung?

Im Gegensatz zur weitverbreiteten Meinung ist die allgemeine Außenhandelsverflechtung der japanischen Wirtschaft eher gering zu nennen; die nominale Exportquote (Anteil der Ausfuhr von Gütern und Diensten am Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen) hat sich zwischen 1955 und 1972 kaum verändert (jeweils rund 11,4%), während die nominale Importquote im gleichen Zeitraum leicht gefallen ist (von 10,5% auf 10,2%)³. Berücksichtigt man die im In- und Ausland divergierenden Preisentwicklungen, so ist (in konstanten Preisen von 1965) nur ein leichter Anstieg der realen Exportquote feststellbar (von 10,0 auf 12,5%); dies gilt etwas stärker für die reale Importquote (von 8,0% auf 11,2%). Im internationalen Vergleich gesehen zeigt sich, daß die Export- bzw. Importquote Japans (abgesehen von den USA) also nur etwa die Hälfte oder weniger der westlichen Industrienationen erreicht (BRD rund 20%, Niederlande rund 40%).

Nimmt man zur weiteren Konkretisierung der Situation die Pro-Kopf-Größen hinzu, so ergibt sich, daß die japanischen Exporte umgerechnet etwa 250 Dollar pro Kopf und Jahr, diejenigen der BRD dagegen rund 510 Dollar und die der Niederlande etwa 800 Dollar erreichen. Die japanische Pro-Kopf-Beteiligung am internationalen Handel liegt derzeit also zwischen rund einem Viertel und der Hälfte der westeuropäischen Länder. Anders ausgedrückt: obwohl die wirtschaftliche Gesamtleistung

² Vgl. z. B. den Beitrag von N. Maruo in diesem Heft.

³ Diese und die folgenden statistischen Angaben beruhen auf GATT, International Trade, versch. Jahrgänge; Economic Planning Agency, Annual Report on National Income Statistics, Tokyo; Boeki Hakusho (Weißbuch über Internationalen Handel), Tokyo 1972. Die Zahlen für 1972 sind vorläufige; eine laufende Quelle ist Nihon Keizai Shimbun (The Japan Economic Journal), Tokyo.

Japans die der BRD beispielsweise um rund ein Drittel übersteigt, betragen die japanischen Exporte insgesamt gesehen nur etwas mehr als die Hälfte der deutschen Exporte und verglichen auf Pro-Kopf-Basis nur etwa 45%. Es ist fraglich, ob man angesichts dieser Zahlen die japanische Wirtschaft als „übermäßig exportorientiert“ bezeichnen kann, wie dies häufig und besonders wieder in letzter Zeit anklagend getan worden ist⁴. Wie aber kommt Japan dann zu seinem negativen Export-Image? Woran liegt es (von Mythen einmal abgesehen), daß dieses Land eine ziemlich einheitliche weltweite Kritik auf sich gerichtet sieht? Wichtige Antworten hierzu liegen einerseits in der Struktur des japanischen Außenhandels, andererseits in seinen Zuwachsraten.

Tabelle 1: **Exporte (fob) und Importe (cif) Japans, ausgewählte Jahre**
(in Mill. Dollar)

Jahr	Exporte	Importe
1950	820	974
1955	2 011	2 410
1960	4 055	4 491
1965	8 452	8 170
1970	19 318	18 881
1972	28 173	23 258

Quelle: Nihon Keizai Shimbun, 1973.

Betrachtet man zunächst den Anteil der japanischen Exporte am gesamten Weltexportvolumen, so läßt sich eine rasche Bedeutungszunahme konstatieren. Die japanischen Exporte stiegen von rund 2 Mrd. Dollar im Jahre 1955 auf 8,45 Mrd. Dollar 1965 und 24,0 Mrd. Dollar 1971 an (1972 schätzungsweise 28,1 Mrd.), womit Japans Anteil am Weltexport von 2,4% im Jahre 1955 auf 5,1% 1965 und fast 7,7% im Jahre 1971 anstieg (und England damit vom dritten Platz der Welthandelsnationen verdrängt wurde). Die dahinter stehende, im Vergleich zur Ausweitung des Welt Handels hohe Elastizität der japanischen Exporte überschritt zeitweise den Faktor 2,5. Derart hohe Koeffizienten markieren denn auch die derzeitige handelspolitische Atmosphäre: die ehemals dominierenden Exportnationen der Welt (allen voran die USA, aber auch England und die BRD) haben den Status quo gegenüber dem Neuling Japan nicht halten können; zusammen mit einer Diskontierung von überzogenen (und zum Teil dubiosen) Prognosen über die zukünftige Handelsexpansion Japans

Tabelle 2: **Entwicklung der Weltmarktanteile, ausgewählte Länder, 1955–1970**

Land	1955	1960	1965	1970	1971
USA	18,3	18,0	16,5	15,5	
BRD	7,7	10,1	10,9	12,3	
Japan	2,4	3,6	5,1	6,97	7,7
England	9,6	9,0	8,0	6,96	
Frankreich	6,0	6,1	6,1	6,4	

Quelle: GATT, International Trade, versch. Jahrgänge.

⁴ Beispielsweise von Paul A. Samuelson, in: Newsweek, 26. 2. 1973.

seitens westlicher, aber auch japanischer Zukunftsforscher auf die Gegenwart, erklärt dies einen Teil des Drucks und der Anschuldigungen, die vom Ausland auf die japanische Außenhandelspolitik einströmen. Treffend zusammengefaßt: „The Japanese share of the market is still small, but it's the projection that worries us.“⁵ Hierin meldet sich – wenn man so will – der Kampf der Industrienationen um die zukünftigen Weltmarktanteile.

Relevanter für die Erklärung der zu beobachtenden Einstellung gegenüber der japanischen Außenhandelspolitik ist die Struktur des japanischen Außenhandels, die vor allem folgende Besonderheiten aufweist:

- hoher Anteil industrieller Fertigprodukte an den Exporten (1971: 94⁰/₀, dabei Maschinen und Ausrüstungen 47⁰/₀);
- hoher Anteil der Primärprodukte und Rohstoffe an den Importen (1971: 71⁰/₀, dabei Mineralische Brennstoffe 24⁰/₀, Industrielle Rohstoffe 30⁰/₀) und ausgeprägt niedriger Anteil der importierten Fertigprodukte an der gesamten Verwendung industrieller Fertigprodukte in Japan, d. h. ein geringer Grad an Produktionsspezialisierung;
- starke Konzentration der Exporte auf eine relativ kleine Zahl höchst exportintensiver Industrien, d. h. ein partiell hoher Grad an Exportspezialisierung.

Für diese Merkmale der japanischen Exportstruktur ist die Entfernung ein entscheidender Erklärungsfaktor; Entfernung bedeutet ökonomisch gesehen nicht nur relativ hohe Transportkosten, sondern vor allem hohe Kommunikations- und Informationsgewinnungskosten, die mit der Entfernung überproportional ansteigen. Historisch gesehen hat dies, zusammen mit der hohen Abhängigkeit von importierten Rohstoffen, jeweils zur Entwicklung einiger weniger, besonders effizienter Exportindustrien beigetragen, für die Massenproduktion möglich war und ausreichende Vermarktungskanäle bereitstanden. (Hierin liegt die Sequenz von Japans führenden Exportindustrien in den verschiedenen Phasen der wirtschaftlich-technischen Entwicklung begründet: Textilien und soft-ware-Konsumgüter in der Vorkriegs- und frühen Nachkriegsperiode, Schiffe, Stahl, Düngemittel und Haushaltsgegenstände in der späteren Nachkriegsperiode und, charakteristischerweise, Automobile und Maschinen in der jüngsten Zeit⁶.) Bei etwa gleichbleibender gesamtwirtschaftlicher Exportquote führt dies also zu einem hohen Grad an Exportspezialisierung einzelner Industrien. Da andererseits verarbeitete Importprodukte bis heute unbedeutend waren im Verhältnis zur gesamten japanischen Industrieproduktion, bedeutete wirtschaftliches Wachstum zugleich eine breite Diversifizierung der für den Binnenmarkt produzierenden Industrien (geringe Produktionsspezialisierung der Gesamtwirtschaft).

Dieses Wachstumsmuster kontrastiert stark zu dem der westeuropäischen Volkswirtschaften, deren Wirtschaftswachstum in der Nachkriegszeit weit stärker vom Außenhandel getrieben war in dem Sinne, daß sowohl Importe als auch Exporte wesentlich schneller expandierten als die Gesamtproduktion, Produktionsspeziali-

⁵ Newsweek, 11. 12. 1972.

⁶ Der Export an Automobilen z. B. betrug im Jahre 1955 zwei Stück, im Jahre 1971 1,3 Millionen Stück (oder 21⁰/₀ der japanischen Gesamtproduktion). Der Exportanteil der Chemischen und der Schwerindustrie stieg von 46,5⁰/₀ im Jahre 1961 auf 74,6⁰/₀ ein Jahrzehnt später Vgl. Finanz und Wirtschaft, 16. 2. 1972.

Tabelle 3: **Die fünf wichtigsten Exportprodukte Japans, 1955 und 1970**
(in Mill. Dollar)

	1955		1970
1. Baumwolltextilien	252	1. Stahl	2844
2. Stahl	167	2. Schiffe	1410
3. Fische	74	3. Automobile	1337
4. Kleidung	56	4. Metallwaren	714
5. Rayonfasern	53	5. Radios	659
(1.–5. am Gesamtexport 30%)		(1.–5. am Gesamtexport 36%)	

Quelle: Finanzministerium, Tokyo.

sierung in der Wirtschaft damit zur entscheidenden Quelle für Produktivitätsfortschritte wurde.

In den letzten Jahren sind nun Bedingungen entstanden, die es wahrscheinlich machen, daß Japan in diese Art der Spezialisierung einrückt, d. h. es besteht jetzt — verstärkt durch die zunehmende Arbeitskräfteknappheit — die Aussicht auf rasche Änderung der Industriekultur im Sinne der Internationalisierung der japanischen Wirtschaft. Dieser Wandel impliziert Handelsintensivierung auf der Import- und Exportseite, auf Basis einer weit subtileren Art der Kooperation als bisher.

Auch im Hinblick auf die regionale Struktur ist der japanische Außenhandel bisher noch in hohem Maße einseitig konzentriert. Die USA sind Japans wichtigster Handelspartner, mit einem Exportanteil von zeitweise über 33%; drei Viertel der Exporte an Fernsehgeräten, über die Hälfte der Exporte an Eisen- und Stahlwaren, an Radio-geräten und Textilien sowie ein Drittel der exportierten Automobile und optischen Geräte fließen in die USA. Zweitgrößtes Absatzgebiet (25%) sind die Länder Südostasiens, bei leicht nachlassendem Trend (1955 noch 37%). Die Handelsverflechtung mit einigen Ländern dieser Region ist allerdings — wegen des niedrigen Entwicklungsstandes — außerordentlich hoch und unausgeglichen, mit der Gefahr der Dominanz durch Japan⁷ und der Folge regelmäßiger Zahlungsbilanzkrisen bei Handelsumlenkungen aufgrund konjunktureller Einbrüche in den westlichen Absatzländern. Westeuropa, Mitte der fünfziger Jahre noch kein wichtiger Markt für die japanische Industrie, hatte für Japan langsam an Bedeutung gewonnen (1971: Westeuropa 15%, EWG 7%, BRD 1,8%). Die durch die Importrestriktionen der USA seit 1971 verstärkten Bemühungen der japanischen Wirtschaft um Diversifizierung der Exportmärkte haben in Europa ihren mittelbaren Niederschlag gefunden: der „Nixon-Schock“ der Japaner wurde zu einem „Japan-Schock“ für die Europäer. Zwischen April 1972 und September 1972 stiegen die japanischen Exporte gegenüber der gleichen Vorjahrsperiode in die USA um 17,7%, in die EWG dagegen um 42,8% — wobei jedoch nicht zu vergessen ist, daß, insgesamt gesehen, die japanischen Exporte mit wenig mehr als 2 Mrd. \$ pro Jahr für die EWG nicht einmal 2% ihres Gesamtimports ausmachen. Relativ gering — dafür aber mit hohem Erwartungseffekt versehen — ist die Handelsverflechtung zwischen Japan und den sozialistischen Staaten Osteuropas und mit China. Bisher (und möglicherweise für einige Zeit) be-

⁷ Bei über 40% liegt der auf Japan entfallende Importanteil der Länder Südkorea, Taiwan, Philippinen, bei etwa 35% der Thailands. Vgl. dazu den Beitrag von J. O. Ronall in diesem Heft.

deutsamer dagegen ist der Handel mit Australien und Neuseeland. (Zu weiteren Einzelheiten vgl. Tabelle 4 im Anhang.)

Mit der regional kopflastigen Struktur des japanischen Außenhandels geht ein Ungleichgewicht in den regionalen Handelsbilanzen einher, das im Falle Japan—USA besonders ausgeprägt ist; 1971 betrug das amerikanische Defizit 2,5 Mrd. Dollar, im zu Ende gehenden Fiskaljahr 1972 werden es voraussichtlich 4 Mrd. Dollar sein, bei einem Gesamtüberschuß der japanischen Handelsbilanz von voraussichtlich 9 Mrd. Dollar. Hierin liegt für Japan zugleich das größte Einzelproblem seiner laufenden handelspolitischen Konsultationen. Auch die Regionalbilanzen Japan—Westeuropa und Japan—Südostasien sind in einem bemerkenswerten Maße unausgeglich (1,35 bzw. 2,36 Mrd. Dollar), bei zunehmendem Trend.

Ohne an dieser Stelle auf die Struktur des japanischen Außenhandels weiter eingehen zu können⁸, läßt sich die Folgerung ableiten, daß sie — wenn überhaupt — mehr als das allgemeine Niveau Anlaß für eine kritische Einstellung gegenüber Japan und der japanischen Außenhandelspolitik sein könnte. Praktisch ist sie dies auch aus dem einfachen Grund, daß scharfe und rasch wachsende ausländische Konkurrenz auf Einzelmärkten die Interessen der dort jeweils Etablierten besonders trifft und neben ökonomischen Primär-, starke politische Sekundärreaktionen hervorruft.

Hier liegt der Ursprung der Idee des „orderly marketing“ als handelspolitische Gegeninitiative japanischerseits (mehr dazu weiter unten). Da man davon ausgehen kann, daß die japanischen Regierungs- und Wirtschaftsplanungsbehörden diese warenmäßigen und regionalen Strukturprobleme bei Ex- und Importen und deren politisches Krisenpotential ausgezeichnet kennen und auch einzuschätzen wissen, es andererseits aber bisher nicht gelungen ist, weder regional die „Amerika-Ära“, noch warenmäßig die „Schiff-, Stahl-, Automobil-, Elektronik-Ära“ bei den Exporten zu überwinden oder entscheidend abzubauen, liegt darin zugleich eine Relativierung der vom Ausland oft beschworenen „Japan-AG“ — und damit auch der These der omnipotenten Machbarkeit ökonomisch-technischer Entwicklungen und der allumfassenden Übereinstimmung und Koordinierungsmöglichkeit der Gruppeninteressen in Japan.

Die Gründe für die Ausweitung des japanischen Außenhandels weiter zu untersuchen hieße auch, den Gründen für das außergewöhnliche Binnenwachstum Japans nachzugehen, was hier nicht geschehen kann. Bei zeitlich etwa gleichbleibendem Anteil von Außenhandel zu rasch expandierendem Sozialprodukt profitierte dieser ganz eindeutig von der hohen Flexibilität der Produktionsstruktur, d. h. dem raschen sektoralen und branchenmäßigen Strukturwandel, der durch außerordentlich hohe Spar- und Investitionsraten bedingt und alimentiert wurde. Daneben aber dürften die Konzentration auf wenige Gebiete, die qualitative Verbesserung der Produkte und eine nachfrageorientierte Anpassung des Warenkorbes und Durchdringung des Marktes die wesentlichen realen Faktoren der japanischen Exporterfolge sein. Zugleich ist eine Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Einzelhandelspreise einerseits und der Großhandels- und Exportpreise andererseits zu konstatieren, wodurch sich die Wettbewerbssituation weiterhin zugunsten der japanischen Exportwirtschaft

⁸ Vgl. dazu GATT, Studies in International Trade, No. 2, Genf 1971; Financial Times Survey, 17. 10. 1972.

veränderte, was angesichts der inflationären Trends auf den Weltmärkten handels-schaffend gewirkt hat⁹. Hinzu kommt die höchst effiziente Organisation des japanischen Außenhandels, die bisher allerdings noch in krassem Gegensatz zu der des Binnenhandels steht; zehn große Generalhandelshäuser (Sogo Shosha) wickeln zwei Drittel des gesamten japanischen Exports und etwa die Hälfte des Imports ab. Diese Organisationsform ist nicht unbedeutend für die Beantwortung der Frage nach den Wirkungen währungspolitischer Maßnahmen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Wirtschaft.

III. Zu den internationalen Forderungen an die japanische Außenhandelspolitik

Die Forderungen des Auslandes auf handelspolitische Zugeständnisse Japans sind zeitlich und in ihrem Ausmaß eng mit der Entwicklung der japanischen Zahlungsbilanz verknüpft¹⁰. Als ein entscheidender Engpaß der japanischen Wirtschaftspolitik der fünfziger und frühen sechziger Jahre galt die Zahlungsbilanz. Bis zum Jahre 1964 überstieg der jährliche Wert der Importe (cif) den der Exporte (fob) erheblich, mit den höchsten Defiziten in den Jahren 1961 (1575 Mill. \$) und 1964 (1265 Mill. \$). Verstärkte Exportbemühungen der Industrie und eine ausgeprägte Exportförderungspolitik seitens der Regierung ließen sich leicht mit den Importerfordernissen der Wirtschaft und den chronischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten rechtfertigen; oder, wie es im wachstumsorientierten Wirtschaftsplan 1964—1968 heißt: „... beabsichtigen wir, für das Finaljahr dieses Planes eine gleichgewichtige Handelsbilanz zu erreichen.“

Die Zahlungsbilanzsituation hat sich seit Mitte der sechziger Jahre rasch geändert, in den letzten zwei Jahren so sehr, daß die Zunahme der Devisenbestände zu einem politischen Problem wurde. Der fob-cif-Handelsbilanzüberschuß hatte 1965 erst umgerechnet rund 283 Mill. \$ und 1970 rund 437 Mill. \$ betragen, sprang 1971 jedoch auf 4306 Mill. \$ (auf fob-fob-Basis 7900 Mill. \$). Dagegen hatte der mittelfristige Wirtschafts- und Sozialentwicklungsplan 1970—1975 als Ziel postuliert, daß „... die Wirtschaftspolitik möglichst umfassend sein (muß), um die Devisenreserven in Übereinstimmung mit der Steigerung des Handelsvolumens zu erhöhen“; für das Endjahr 1975 wurde ein Aktivsaldo von 3,5 Mrd. \$ prognostiziert.

Da der Handelsüberschuß nicht durch reguläre Kapitalexporte absorbiert wurde und das traditionelle Defizit in der Dienstleistungsbilanz in etwa unverändert blieb, führte dies zu rasch steigenden Gold- und Devisenvorräten; sie kletterten von 4,5 Mrd. \$ Ende 1970 auf 15 Mrd. \$ Ende 1971 an — mit der Folge, daß man zunächst zu einem

⁹ Der Dollarwert pro Importeinheit stieg 1971 um 3% (entspricht Konstanz auf Yen-Basis), während der Dollarwert pro Exporteinheit um 6% (3% auf Yen-Basis) stieg. Nimmt man die Jahre 1970 und 1971 zusammen, so verbesserten sich die terms of trade zugunsten Japans um 5 Prozentpunkte. Vgl. GATT, International Trade 1971. Genf 1972, S. 106.

¹⁰ Diese Forderungen sind besonders in den letzten zwei Jahren zahlreich gewesen und bei vielen Gelegenheiten vorgebracht worden. Hier kann daher nur eine kleine Auswahl zitiert werden, wie z. B.: OECD, Economic Surveys: Japan, jährlich; GATT, International Trade, jährlich; G. W. Ball, Economic Greatness carries Responsibilities, in: The Pacific Community, Vol. 1, Tokyo 1970; Japan Invades the Common Market, in: Newsweek, 11. 12. 1972; vgl. auch die laufende Berichterstattung deutscher Wirtschaftszeitungen oder Nr. 43 der ZEIT, 1972.

System beschränkt flexibler Wechselkurse übergehen (kontrolliertes floating), dann aber bei der Neufestsetzung der Währungsparitäten im Dezember 1971 den Yen mit 16,88% am stärksten gegenüber dem Dollar aufwerten mußte. Die Ungleichgewichte in der Handelsbilanz haben sich indes nicht sofort verringert; im Fiskaljahr 1971 war ein Exportwachstum von 24,3% und ein Importwachstum von nur 4,4% zu verzeichnen, 1972 jeweils von rund 12%, womit sich der fob-cif-Saldo insgesamt auf etwa 4915 Mill. \$ erhöhte. Die Devisenbestände hatten nach der Aufwertung vom Dezember weiter zugenommen und Ende 1972 einen Bestand von fast 19 Mrd. \$ erreicht. Als Indikator einer zu starken Wettbewerbslage der japanischen Wirtschaft interpretiert, waren sie der äußere Anlaß für das international erzwungene erneute Freigeben des Yen seit Februar 1973.

Bei der Feststellung, daß Japan heute an einem Überfluß an Währungsreserven leidet, muß man sich vor Augen führen, daß der Durchbruch durch die Drei-Milliarden-Dollar-Grenze im Jahre 1970 noch als außenwirtschaftlicher Sieg gefeiert worden war und die Zeit, da knappe Reserven und passive Zahlungsbilanzsalden zu Restriktionen vielfältiger Art – einschließlich des begrenzten Personenverkehrs und Studentenaustauschs – Anlaß gegeben haben, noch nicht lange zurückliegt. Im Jahre 1972 dagegen bot sich das ungewohnte Bild einer Industrienation, die, nach der höchsten Aufwertungsrate einer Währung seit dem Zweiten Weltkrieg, eifrig bemüht ist, die Währungsreserven zu senken, den eigenen Export in Grenzen zu halten und die Importe möglichst zu fördern.

Die tatsächliche Bedeutung der einzelnen Verursachungsfaktoren dieser Entwicklung der Zahlungsbilanz ist nicht leicht auszumachen, nachdem die psychologisch und im historischen Kontext verständliche Anfangsfreude über wachsende Devisenbestände einem echten Problemverständnis (internationale Forderungen und Restriktionen, interne Inflationierung) gewichen ist und zu zahlreichen kurzfristigen Gegenmaßnahmen geführt hat; doch dürften wohl drei Hauptgründe für die unerwartete Reaktionsweise anzuführen sein:

- Exportexpansion und Exportumlenkung als Ersatz für schwache Binnennachfrage und in Erwartung einer weiteren Yen-Aufwertung,
- bei hohem Rohstoffgehalt der Exportprodukte und der Organisation des japanischen Außenhandels teilweise Absorption der Aufwertungseffekte in den konzerninternen Kostenrechnungen,
- mangelnde Exportfähigkeit und geringe Flexibilität seitens der Handelspartner Japans, in Sonderheit bezüglich Marktkenntnis und Informationsgewinnung.

Bevor hierauf und auf die handelspolitischen Programme der japanischen Regierung näher eingegangen wird, seien die Forderungen, die vom Ausland an die japanische Außenhandelspolitik gestellt werden, kategorisierend zusammengefaßt. Zieht man einen Schnitt durch die Fülle der offiziellen und inoffiziellen Verlautbarungen, Forderungen (und Drohungen), so geht es im wesentlichen um fünf Punkte:

- (1) (Weitere) Aufwertung des Yen,
- (2) Liberalisierung des Importhandels, insbesondere auch Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse,
- (3) Exportbeschränkung, Schutzklausel gegen übermäßig anwachsende Exporte auf Teilmärkten und Abbau der Exportförderungsmaßnahmen,

- (4) Liberalisierung des Kapitalimports und ausländischer Direktinvestitionen in Japan,
- (5) Erhöhung der Entwicklungshilfeleistungen, insbesondere der öffentlichen und multilateralen Hilfe.

Als Antwort auf diese Forderungen sind von japanischer Seite in den letzten Jahren eine Reihe von Ideen, Vorschlägen und Programmen entwickelt worden¹¹, deren als wesentlich erscheinende Aspekte im folgenden kurz betrachtet werden sollen.

IV. Zu den Reaktionen der japanischen Außenhandelspolitik

(1) Die Forderung nach einer weiteren Aufwertung des Yen ist international gesehen „herrschende Meinung“, in der bewußten oder unbewußten Absicht, die Wettbewerbsvorteile der japanischen Exportwirtschaft, wenn nicht real, so doch monetär zu schwächen: Handelsbilanzungleichgewichte bewirken, wenn sie die japanische Größenordnung annehmen, ein internationales Ärgernis. Diese Erfahrung wird Japan jetzt im Übermaß zuteil¹².

Einhergehend mit den teils verwirrenden Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der internationalen Währungspolitik sind auch die japanischen währungspolitischen Einstellungen und Aktivitäten nicht frei von Widersprüchen. Das Bewußtsein, über die realisierten globalen, regionalen und branchenmäßigen Handelsbilanzungleichgewichte mitverursachend gewesen zu sein für die Krisen des internationalen Währungssystems, ist zwar allgemein gewachsen, der Wechselkurs des Yen wird aber von offizieller Seite nach wie vor in hohem Maße tabuisiert, d. h. keineswegs als eines von zahlreichen wirtschaftspolitischen Instrumenten angesehen. Das führt zu der zentralen wirtschaftspolitischen Frage, wie man fundamentale Zahlungsbilanzungleichgewichte abbauen kann, wenn eine Kostenangleichung durch interne Inflationierung unerwünscht ist, flexible Wechselkurse bzw. stufenweise Aufwertung der Währung aber abgelehnt werden.

Die Erfahrungen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, daß Wechselkursänderungen den Außenhandel meist mit einem mehr oder weniger großen time-lag beeinflussen; in der dazwischen liegenden Zeit weiß man nicht, ob ein Überschuß (Defizit)

¹¹ Vgl. z. B. Weißbuch über Internationalen Handel, op. cit.; Gutachten des Industriestruturrats und des MITI von 1971, die diskutiert werden in: The Developing Economies, Vol. IX, 2, 1971, S. 146 ff.; Gutachten des Beirats des MITI vom Juni 1972, das in den Nachrichten für Außenhandel relativ umfassend wiedergegeben ist, s.NfA, 14. 7. 1972, sowie Tadashi Kawata, Japanese Trade Policy and Structural Adjustment, in: Internationales Asienforum, Vol. 3, 3, 1972, S. 441 ff.

¹² Z. B. von seiten des Handelsbeauftragten des amerikanischen Präsidenten, der mit seiner Forderung „Yen-Aufwertung oder US-Sonderzölle gegen Waren ‚Made in Japan‘“ wesentlich zur Freigabe des Yen seit Februar 1973 beigetragen hat. Vgl. dagegen die differenziertere Betrachtung von P. H. Trezise, The Realities of Japan-U.S. Economic Relations, in: The Pacific Community, Vol. 1, 3, Tokyo 1970, S. 353–368.

Die Häufigkeit und Regelmäßigkeit, mit der amerikanische und europäische Unterhändler in den letzten Jahren in Japan ihre Forderungen vorbrachten, wird einen guten Teil beigetragen haben zur stoischen Ruhe und Gelassenheit bei den japanischen Gesprächspartnern. Der (vorherige) Handelskommissar der EWG, Dahrendorf, berichtete jüngst über die Nickerchen, die seine japanischen Gegenüber bei seinen Besuchen in Tokyo einzulegen pflegten. Vgl. Der SPIEGEL, Nr. 38, 1972.

wegen dieses lags fortbesteht oder weil der Wechselkurs selbst nicht stimmt; der Markt mag zudem kurzfristig gegenläufigen Strömungen ausgesetzt sein. Auf diese Ungewißheiten hat man sich in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Japan denn auch immer wieder berufen, d. h. die nach der hohen Aufwertung vom Dezember 1971 zu erwarten gewesenen Exportdämpfungs- und Importsteigerungseffekte hartnäckig auf die Zukunft projiziert. Sehr lange wurde daher der neue Wechselkurs „mit allen Mitteln“ verteidigt; nirgendwo sonst sind so viele Programme zur Verteidigung des Außenwertes der Währung entworfen (und verworfen) worden wie in Japan. Dem „Sieben-Punkte-Programm“ vom Juni 1971 folgte das „Acht-Punkte-Programm“ im Mai 1972 und darauf das „Fünf-Punkte-Programm“ im Oktober 1972 — alle zusammen Versuche zur Substitution von Währungs- durch Handelspolitik, nicht zu ihrer Kombination. Die in diesen Programmen vorgesehenen Maßnahmen kann man hinsichtlich ihrer unmittelbaren Beziehung zum Außenhandel unter drei Kategorien subsumieren: (1) Maßnahmen zur Steigerung der Importe, (2) Maßnahmen zur Balancierung des Exportzuwachses, (3) Maßnahmen zur Erleichterung des Kapitalabflusses und besonders zur Förderung der japanischen Direktinvestitionen im Ausland. Seit dem Smithonian Agreement vom Dezember 1971 war man sich in Japan ziemlich einig, daß die Außenhandelspolitik geändert werden müsse: die von den mächtigen Wirtschaftsorganisationen, der Regierung und von wissenschaftlichen Institutionen entwickelten Vorschläge zu den Maßnahme-Bündeln divergierten dabei nicht unwesentlich. Während Industriekreise einerseits das Wettbewerbsprinzip „hochhielten“, forderte man zugleich von der Regierung die Anwendung der Ausfuhrkontrollverordnung, weil die drohende Alternative einer Export-Besteuerung als noch schlechter angesehen wurde und das zunächst auf privater Basis arrangierte „orderly marketing“ (mehr dazu weiter unten) auf den Widerstand ausländischer Kartellbehörden gestoßen war. Die Regierung setzte kurzfristig auch mehr auf verstärkte Infrastrukturprogramme bei rascher Ausweitung der staatlichen Budgets, sowie langfristig auf Planung zur „wissensintensiven“ Reorganisation der Industriestruktur (auf die „Nachindustrielle Gesellschaft“). Studien und Pläne dieser Art können aber in der kurzen Frist nicht viel „Eis brechen“, und die Regierung setzte daher zugleich auf „missions with a difference“ — Handelsmissionen zur Animierung von Exporten nach Japan.

Wie dargelegt, ging die japanische handelspolitische Aktivität der letzten Jahre einher mit ausgeprägter währungspolitischer Abstinenz; erst im Gefolge der nicht mehr kontrollierbaren internationalen Spekulationswellen wurde der Yen freigegeben. Man kann auch sagen, daß es in Japan um den kaum mehr haltbaren Versuch ging, Handels- und Währungspolitik voneinander zu trennen.

Andererseits aber hat die außerordentlich große Einigkeit bei den westlichen Forderungen nach Aufwertung des Yen (wieder einmal) typisch japanische Reaktionen in Form der massenpsychologisch motivierten Solidarisierungseffekte auf Globalforderungen solcher oder ähnlicher Art vernachlässigt bzw. unterschätzt, die insbesondere zwei Merkmale aufweisen: (a) einen Produktivitäts- und Expansionseffekt und (b) einen Lohn- und Kostenstabilisierungseffekt — wodurch die 1971er Aufwertung eine geraume Zeit lang konterproduktiv wirkte. Anders ausgedrückt und auf die Situation bezogen: selbst wenn eine erhebliche Aufwertung aus dem derzeitigen Floating des Yen resultiert, läßt sich vermuten, daß „... it is no more probable now that the trade surplus will disappear as a result. The hard facts of Japans economic strength

– including a growing lead in the marketing and technology of certain products – will still be there.“¹³ Immerhin wurde der Yen schon vor der erneuten Freigabe des offiziellen Kurses (von 308 Yen pro Dollar) auf dem freien Markt faktisch aufgewertet (Kurs um 290), ohne merklichen Effekt auf das Handelsvolumen zu haben; nach der Freigabe stieg der Kurs rasch bis auf 264 Yen pro Dollar Mitte März 1973 (offizieller Kurs vor dem 18. Dezember 1971 = 360).

Auch die sonstigen betriebswirtschaftlichen Konsequenzen der geänderten Zahlungsbilanzsituation und der andauernden Aufwertungsforderungen sind nicht zu übersehen, sie haben insbesondere zu einer vorsichtigeren Dividendenpolitik der japanischen Unternehmen geführt unter der Devise, die inneren Reserven und das Eigenkapital zu stärken, um einer erneuten Aufwertung besser standhalten zu können. Weiterhin wurden die regionalen Aufwertungseffekte bei den ausländischen Forderungen meist vernachlässigt (und dies besonders von europäischer Seite), die angesichts der betonten Amerika-Orientierung der japanischen Exporte und des hohen Anteils von Kontrakten auf Dollar-Basis stark handelsumlenkend und konditionsverändernd sein mußten.

Was aber wären dann Ansatzpunkte für eine Umgestaltung der relativ einseitigen, von außen auf Japan einströmenden Forderungen – wenn wir hier für einen Augenblick die weiter unten zu behandelnden Fragen wie Liberalisierung des Importhandels, Direktinvestitionen in Japan und erhöhte Entwicklungshilfe außer Betracht lassen? Eine Möglichkeit der erforderlichen Anpassung im internationalen Handel wäre die durch entsprechende Geld- und Kreditpolitik akzelerierte Inflationierung im Inland¹⁴; deren negative Verteilungswirkungen würden aber selbst in einer einkommensmäßig noch verhältnismäßig egalitären Industriegesellschaft wie der japanischen unerträglich sein. Eine vernünftiger Alternative wäre eine von außen kommende effektive Unterstützung der zum Teil erst versteckt vorhandenen Tendenzen zu einer stärkeren Sozialorientierung des technischen Fortschritts und insbesondere einer umweltgerechten Wirtschaftspolitik. Bei der gegenwärtigen Struktur der internationalen Koordinierungssysteme ist die Forderung nach Aufwertung der Währung eines Landes allerdings leichter zu stellen und gegebenenfalls eher durchzusetzen als eine aktive Sozial- und Umweltpolitik.

Wenn Anpassungsprozesse obiger Art entweder nicht wünschenswert oder den gegenwärtigen Bedingungen nach wenig wahrscheinlich sind, verbleiben kurzfristig zunächst die Wechselkursänderung, deren Problematik weiter oben betrachtet wurde, oder handelspolitische Maßnahmen zur direkten und indirekten Dämpfung der Exporte und Steigerung der Importe; in beiden Fällen könnten Ressourcen, die den derzeitigen Handelsbilanzüberschüssen bzw. Devisenbestandsänderungen zugrundeliegen, für binnenwirtschaftliche Verwendung frei werden.

(2) Schon Ende der fünfziger Jahre war Japan seitens des Weltwährungsfonds und des GATT unter heftigen Druck gesetzt worden, Importhandel und Zahlungsverkehr zu liberalisieren. Nur etwa 40% der gesamten Importpositionen unterlagen damals

¹³ C. Smith, in: Financial Times Survey, op. cit. Er fügt hinzu: „So also will be the apparent inability of many western exporters to deal with the complexities and alleged pitfalls of Japans own domestic market.“

¹⁴ Immerhin lagen die Verbraucherpreise im Februar 1973 schon um 9% über denen des Vorjahresmonats.

keinen quantitativen Beschränkungen¹⁵. 1963 hob Japan die Devisenkontrollen für laufende Transaktionen (Art. 8 IMF) auf, nach Aufnahme in das GATT begann es, die quantitativen Restriktionen im Importhandel abzubauen. 1967 galten 93% aller Importpositionen als liberalisiert. Wenn man auch davon ausgehen kann, daß diese und die späteren offiziellen Angaben zum Liberalisierungsgrad korrekt sind, so ist wichtig, daran zu erinnern, daß der größte Teil der japanischen Importe Roh- und Brennstoffe sind, bei denen gewissermaßen ein natürliches Interesse der Industrie auf restriktionsfreien Bezug bestehen mußte. Was den japanischen Zolltarif betrifft, so basiert dieser (a) auf einem Verarbeitungsstufenprinzip (Zölle auf Rohstoffe sind also niedriger [null] als Zölle auf Fertigwaren) und (b) auf einem Protektionsprinzip (höhere Zölle für Produkte aus Wirtschaftszweigen mit hohen Wachstumschancen). Beide Prinzipien stehen angesichts veränderter Verhältnisse der Zahlungsbilanz selbst zur Veränderung an. In Verbindung mit weitergehenden handelspolitischen Forderungen sollte jedoch bedacht werden, daß der durchschnittliche Nominalzollsatz heute mit 5,2% relativ niedrig liegt (wobei allerdings der genannte Bias zugunsten der Rohstoffimporte zu beachten bleibt), im Vergleich etwa mit den 7,1% der USA und 5,5% Englands (EWG etwa 4%).

Seit Oktober 1969 hat Japan mehrere sogenannte Liberalisierungsrunden durchgeführt, durch die auch die Zahl der quantitativen Importrestriktionen rasch reduziert worden ist¹⁶. Die verbleibende Zahl von 33 (davon 9 Industrie- und 24 Landwirtschaftsprodukte) vergleicht sich günstig mit der vieler westlicher Länder und liegt zum Teil sogar weit darunter. Offiziell besteht die amerikanische Negativliste z. B. aus 67 Positionen, doch werden nach Schätzungen des GATT etwa die Hälfte der amerikanischen Agrarproduktion durch direkte und indirekte Mengenbeschränkungen geschützt, und nach einer Studie der EWG-Kommission bestehen für rund 20% aller amerikanischen Industrie-Importe mengenmäßige Beschränkungen. Man kann auch feststellen, daß die japanische Landwirtschaft insgesamt weniger abgeschirmt wird als etwa die Landwirtschaft der EWG-Länder.

Auf der Basis verbleibender Zölle und Kontingente (der klassischen handelspolitischen Instrumente) geurteilt, bleibt daher seitens der EWG bzw. den USA kein überzeugendes Argument mehr gegenüber Japan übrig¹⁷. Zu fragen ist allerdings, ob dieser hohe formale Liberalisierungsgrad der japanischen Wirtschaft angesichts des jetzigen Niveaus der wirtschaftlich-technischen Entwicklung in Japan ausreichend und angesichts der bestehenden Handelsbilanzungleichgewichte aussagefähig und

¹⁵ Zur Geschichte der Handelsliberalisierung vgl. z. B. G. C. Allen, *Japan's Place in Trade Strategy*, in: H. Corbert (Ed.), *Trade Strategy and the Asian-Pacific Region*, London 1970, S. 43 ff.

¹⁶ *Nihon Keizai Shimbun*, 5. 12. 1972. Die US-Forderungen zum weiteren Abbau der quantitativen Importrestriktionen betreffen besonders Computer und landwirtschaftliche Produkte. Bei letzteren besteht indes bereits schon ein beachtliches Handelsdefizit auf japanischer Seite (1971): Importe aus USA etwa 2 Mrd. Dollar, Exporte in die USA etwa 180 Mio. Dollar.

¹⁷ Dazu Kogoro Uemura: „In the past discussions with Americans and Europeans on the subject of Japanese trade I have observed a rather impressive time-gap between policy development in Japan and general understanding of this policy abroad . . . The liberalization process has been rapid, so much so that what was true one day was no longer so only a short time later . . . If we limit comparisons to industrial items, the extent of our restrictions now compares favorable with any major country in the world.“ In: *The Journal of Commerce*, Amersfoort, 1. 5. 1972.

wirkungsvoll genug ist. Der Slogan der japanischen Wirtschaftsplanung während der sechziger Jahre war „jiyu-ka“ (Liberalisierung), für die siebziger Jahre soll es „koku-saika“ (Internationalisierung) sein. Was darin zugleich deutlich wird, ist ein langsames Zerbröckeln der Stringenz der Außenhandelspolitik: die verschiedenen Ministerien entwickeln zunehmend gegenläufige Auffassungen (Landwirtschaftsministerium vs. Finanzministerium, dieses vs. MITI, usw.); Gesamtregierung und Industrieverbände haben andere Vorstellungen über den Grad der Internationalisierung, Bürgerinitiativen bekämpfen die landwirtschaftliche Schutzpolitik, diese wiederum findet ihre beste Stütze in dem die ländlichen Gebiete gegenüber den städtischen Gebieten bevorzugenden japanischen Wahlkreissystem usw.

Seit August 1971 gewährt Japan einer großen Zahl von Entwicklungsländern Präferenzzölle; diese wurden allerdings mit einem Jahresquotensystem kombiniert, das zum Teil binnen weniger Monate ausgefüllt war. Da das Präferenzsystem der EWG gegenüber den Entwicklungsländern aber kaum besser ist und ein solches der USA gar nicht existiert, können auch hier zumindest seitens EWG und USA kaum echte Forderungen gegenüber Japan bestehen.

Dennoch bleibt das Stigma der Langsamkeit in der Importliberalisierung, was japanische Stellen seit langem nicht mehr verständlich finden¹⁸. Ein Teil der Antwort darauf mag — von Informationslücken abgesehen — im weiten Feld nichttarifärer Handelshemmnisse (NTB) zu suchen sein. Die Zahl der NTB kann bekanntlich, je nach Auslegung, außerordentlich groß sein; hierunter können nicht nur Exportsubventionen, Sonderabschreibungen und Steuerrückvergütungen fallen, sondern z. B. auch Standardvorschriften, Maßsysteme, Impfbestimmungen, Lebensgewohnheiten, Grenzabfertigung¹⁹. Da hierzu aber selbst die Sprache gezählt werden kann — und im japanischen Beispiel gelegentlich auch gezählt wird — ist die Ermittlung der realen Bedeutung der NTB für das tatsächliche Import-Export-Verhalten nicht nur sehr schwierig, sondern bei extensiver Auslegung geradezu unmöglich. Von realer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind offene regionen- und länderbezogene Informations- und Forschungssysteme, wo ein ausgeprägtes Gefälle zugunsten Japans zu konstatieren ist, was nicht ohne Auswirkung auf die jeweiligen Handelsbilanzen bleiben kann.

(3) Eines der delikatsten Probleme der Handelsbeziehungen zwischen Japan und den westlichen Ländern ist die Bedeutung, die restriktiven Handelsabsprachen zwischen Industriezweigen und Unternehmen — als Substitut für offizielle Handelspolitik — zukommt. Am Anfang der sogenannten freiwilligen Exportkontrollen (Selbstbeschränkungen) standen die Abmachungen bei Stahl- und Textillieferungen in die USA, die aufgrund massiven amerikanischen Drucks und Drohung mit Importstopp zustande kamen. Inzwischen gibt es — nach inoffizieller Zählung — im Handel zwischen Japan und USA mehr als 120 industrielle Exportprodukte, bei denen japanischerseits Selbstbeschränkung geübt wird, bei insgesamt mehr als 400 entsprechenden Einzelabsprachen²⁰.

¹⁸ „The Japanese tend to feel that the Western nations, having lost their one-time competitive edge, are now trying to change the rules of the game to handicap the victors.“ Newsweek, 11. 12. 1972.

¹⁹ Vgl. Kiyoshi Kojima, Nontariff Barriers to Japan's Trade, Tokyo 1971.

²⁰ K. Uemura, op. cit.

In Europa kam es — im Gegensatz zu den USA — bei der Beurteilung dieses neuen ‚Instrumentes‘ zu weniger einheitlichen Aussagen. Handels- und wettbewerbspolitische Argumentation liegen im Konflikt miteinander, wobei auch eine Meinungs-spaltung bei den primär handelspolitisch bzw. den primär wettbewerbspolitisch Argumentierenden festzustellen ist. Wie oft bei Fragen, die Japan betreffen, ist auch hier eine Informationslücke vorhanden; in Japan lastet man allerdings auch der eigenen Diplomatie einen Teil der Schuld hierfür an. Die unterschiedliche Argumentationsweise kann hier nur kurz skizziert werden²¹.

Was die japanische Seite besonders interessiert, ist die große Flexibilität des neuen *Instrumentariums* — etwa im Vergleich zu bilateralen Vereinbarungen auf Regierungsebene²². Dabei ist davon auszugehen, daß die ersten vereinzelt Absprachen zwischen Industriezweigen und Unternehmen über Absatzmengen und Konditionen in den letzten Jahren zu einem mehrstufigen System zur Lenkung der Exportströme entwickelt wurde, das unter dem für Außenstehende vagen Begriff „orderly marketing“ firmiert und eine Mischung von ordnungs-, preis-, und mengenpolitischen Maßnahmen darstellt und zunächst als Antwort auf den Vorwurf der ‚Marktstörung‘ gedacht war. Nach den von Keidanren inzwischen aufgestellten Katalog wird „orderly marketing“ definiert als: Export zu ‚vernünftigen Preisen‘; Beschränkung der Zuwachsraten der Exporte in bestimmte Länder und Märkte; Rücksichtnahme auf spezifische ausländische Marktgegebenheiten; Diversifizierung des Exports; Frühwarnsystem für sich abzeichnende Ungleichgewichte im Handelsaustausch²³.

Bedeutsam und neu am „orderly marketing“ ist zunächst — im Vergleich zu den traditionellen Arten der Handelsrestriktion — der prophylaktische Charakter und die Tatsache, daß die unmittelbare Entscheidung zur Handelsbeschränkung beim Exporteur liegt. In der Realität allerdings ist zwischen verschiedenen Stufen der Beschränkung zu unterscheiden: (a) Absprachen privater Art zwischen Exporteur und Importeur, (b) Absprachen mit Unterstützung wirtschaftspolitischer Instanzen und (c) Absprachen auf Veranlassung wirtschaftspolitischer Instanzen. Bei diesen Handelsbeschränkungen ist wiederum zu unterscheiden zwischen Selbstbeschränkungen im eigentlichen Sinne und Selbstbeschränkungen, die auf Intervention ausländischer Lizenz- und Patentgeber zurückgehen²⁴. Die damit aufgeworfenen wirtschaftspoliti-

²¹ Vgl. G. Beinhardt, *Japans Stellung in der Weltwirtschaft und zur EWG*, in: *Wirtschaftsdienst*, 1972, III, S. 138–142.

Einige Schlaglichter der ‚Diskussion‘ seien hier zitiert: „Orderly marketing means orderly marching“; „Whatever the rationale, ... Japanese goods have in fact disrupted European markets“; „There would not be a single country that would not take measures to stop them.“ Alle Zitate aus *Newsweek*, 11. 12. 1972. Ferner: „Drohender Würgegriff japanischer Konkurrenten“, so AEG-Chef Groebe; „Die Invasion Westeuropas läuft sehr strategisch ab“; „Vielleicht werden in zwei Jahren auch die Deutschen japanische Einfuhren kontingentieren“, so EWG-Kommissar Dahrendorf, *lt. Der SPIEGEL*, 29. 5. 1972.

²² „The so-called ‚orderly marketing‘ efforts of Japanese business are essentially supplementary efforts to give breathing space during which the affected importing country can adjust itself to compete with imports either by modernization or by shifting resources to sectors with higher productivity and brighter growth potentiality.“ K. Uemura, *op. cit.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Zur Diskussion um solche Lizenzverträge mit den dahinterstehenden Marktinteressen sei hier nur auf den Fall AEG-Telefunken und Nippon Electric Company hingewiesen. Vgl. *Der SPIEGEL*, Nr. 4, 1973, und *Handelsblatt*, versch. Ausgaben im Januar, 1973.

schen Probleme sind höchst komplex, was die Reaktionen darauf entsprechend kontrovers macht.

Die japanische Seite hat mit dem „orderly marketing“ zunächst mehrere Bargaining-Faktoren in der Hand, wie: Selbstbeschränkung als gezielte Exportdiversifizierung und Pazifizierung ausländischer Konkurrenten und Regierungen, als genereller Aufwertungersatz, als Ersatz für Export-Besteuerung, zur Verhinderung quantitativer Importrestriktionen bei den Abnehmerländern; Ausmaß und Dauer der Anwendung des Instrumentariums bleiben (weitgehend) im eigenen Entscheidungsbereich²⁵. Für die wirtschaftspolitischen Instanzen der Importländer wiederum müßten günstige Importe aus Japan besonders vom Gesichtspunkt der Inflationsbekämpfung aus willkommen sein²⁶; andererseits kollidieren Preis- und Mengenabsprachen mit ihren Kartellbestimmungen²⁷ – in der BRD mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in der EWG mit Art. 85, 86 der Römischen Verträge. Für die Wettbewerbsabteilung der EWG-Kommission und das deutsche Kartellamt sind die japanischen Selbstbeschränkungsabsprachen Kartelle – und damit unerwünscht. Doch dürfte im Grunde längst ein Kompromiß stattgefunden haben²⁸, zumal Japan die von der EWG

²⁵ „Japan versucht..., sein System des orderly marketing zu verwirklichen und Marktstörungen durch japanische Produkte in Drittländern zu verringern... Dies geschieht in der Absicht Japans, seine Exporte so ordnungsgemäß wie möglich unter Regierungsaufsicht durchzuführen. Unserer Meinung nach verletzen solche Maßnahmen unter Regierungsaufsicht nicht die Antimonopolgesetze... Am 1. August 1972 trat das Exportkartell für die Benelux-Länder in Kraft. Sie haben keine Einwände erhoben.“ Der Minister für Industrie und Handel, Yasuhira Nakasone, in einem Interview, Handelsblatt, 26. 8. 1972.

²⁶ Als ein Beispiel hierfür sei auf die derzeitige Debatte um japanische Farbfernsehgeräte hingewiesen, deren Preise bei 50 bis 70% der vergleichbarer Geräte deutscher Hersteller liegen. Dazu die Meinung eines Sprechers des wichtigsten deutschen Importeurs der japanischen Geräte: „Wenn die deutschen Konzerne jetzt nicht daran gehen, ihre Preispolitik an die Verbraucherwünsche anzupassen, werden sie von den Japanern verfrühstückt“, in: Der Stern, Nr. 14, 1973.

²⁷ Die Argumentation der EWG-Kommission in bezug auf „orderly marketing“ läßt sich etwa wie folgt umreißen:

– Selbstbeschränkungsabkommen zwischen japanischen und europäischen Industriezweigen und Unternehmen vereiteln einen umfassenden Handelsvertrag mit Japan, weil akute Handelsprobleme durch privatwirtschaftliche Abmachungen ‚gelöst‘ werden.

– Die Handelspolitik wird unterhöhlt, wenn die Wirtschaft das Importvolumen autonom bestimmt; zollpolitische Maßnahmen werden wirkungslos.

– Selbstbeschränkungsabkommen verfälschen den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt.

Da die Beneluxländer das „orderly marketing“ inzwischen ‚gebilligt‘ haben, vollzog die Kommission einen halben Kompromiß derart, daß Ausnahmen für Selbstbeschränkungsabkommen genehmigt werden, wenn man sie der Kommission zur Meldung bringt. Man kann spekulieren, ob das deutsche Kartellamt dieser Linie folgen bzw. von der deutschen Regierung entsprechend überspielt wird. Im Oktober hieß es noch: „Die von der japanischen Industrie vorgesehenen Exportabsprachen sind... letztlich Kartelle und damit ein Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht.“ Zitiert nach Die Welt, 5. 10. 1972.

²⁸ Mag die wettbewerbsrechtliche Beurteilung der obengenannten Fälle (a) bis (c) gleichermaßen negativ ausfallen, handelspolitische Erwägungen machen sie zu unterschiedlicher Qualität: Ermessensentscheidungen werden möglich und wahrscheinlich. Bei Fall (c) etwa stellt sich die Frage, ob auf Grund einer wirtschaftspolitischen Entscheidung in Japan ein japanisches Unternehmen von europäischer (deutscher) Seite aus mit Sanktionen belegt werden kann, nur weil es eine in Japan geltende Verordnung befolgt hat. – Daß Selbstbeschränkungsforderungen und Exportkartellierung nahe beieinander liegen, sollten allerdings jene wissen, die solche Forderungen erheben – einschließlich der Frage, ob kurz-

geforderte bilaterale „Schutzklausel“ strikt ablehnt, einer der Gründe für das Nichtzustandekommen eines Handelsvertrages (wobei „Schutzklausel“ eine höfliche Umschreibung ist für quantitative Importbeschränkungen für japanische Waren bei Vorliegen bestimmter Bedingungen). Die für Japan einzig akzeptable ordnungspolitische Alternative hierzu wäre eine multilaterale Schutzklausel im Rahmen des GATT²⁹, da diese aber, wenn überhaupt, nur langfristig zu erreichen ist, andererseits aber in Europa wie in den USA Branchen- und Regionalkrisen, d. h. eine Gefährdung von Arbeitsplätzen und Einkommen, befürchtet werden, dürften Selbstbeschränkungsabreden der kleinste gemeinsame Nenner zum Ausgleich der Interessen und leichteste Duldungsbasis sein. Auch im deutschen Fall ist also damit zu rechnen, daß die Regierung den betroffenen Industriezweigen zu Hilfe eilen und beim Kartellamt für eine Einstellung ausstehender „orderly marketing“-Verfahren gegen japanische Unternehmen plädieren wird. Eine Alternative in mittlerer Frist ist die „Europäisierung“, „Amerikanisierung“ usw. der wettbewerbskräftigen japanischen Exportprodukte via Verlagerung eines Teils der Produktion in die Zielländer (vgl. dazu Punkt 4).

Wie vielfältig die Motivationen für die Beurteilung der Selbstbeschränkung im Rahmen des „orderly marketing“ auch sein mögen, so darf die Tatsache nicht übersehen werden, daß die betreffenden japanischen Industriezweige international gesehen einen großen Produktivitätsvorsprung aufweisen³⁰. Das Versäumnis der japanischen Außenhandelspolitik mag darin gesehen werden, daß sie nicht rechtzeitig auf einen Ausgleich der warenmäßigen und regionalen Handelsstrukturen hingewirkt hat. Es ist heute kaum mehr zu erwarten, daß hochgradig konzentrierte Exporte von den Importländern kritiklos hingenommen werden. Solche Kritik allerdings darf kein Freibrief sein, über die strukturpolitischen Versäumnisse in eben diesen Ländern hinwegzusehen³¹. Die außergewöhnlichen japanischen Erfolge auf einzelnen Märkten sind Ausdruck grundsätzlich möglicher höherer Produktivität und Qualität, die von den unterliegenden Konkurrenten nicht erbracht werden.

fristige Atempausen in Form verminderten Importdrucks nicht langfristig durch ein weiteres Zurückbleiben der Wettbewerbskraft erkaufte werden.

²⁹ „Wenn die Schutzklausel bilateralen Charakter hat, werden wir nicht unterzeichnen... Jede Schutzklausel muß multilateral und nicht-diskriminierend sein. Alles andere ist völlig ausgeschlossen.“ Yasuhira Nakasone, op. cit.

³⁰ „The problem is that the Western nations, which once dominated world commerce on the strength of their Puritan work ethic, have now surrendered to ‚lack of diligence and lowered production efficiency‘“, Akio Morita, nach: Newsweek, 11. 12. 1972.

„Ich bin... etwas neidisch, wie wettbewerbsfähig die Japaner sind“, so Wilbur Mills, der Vorsitzende des amerikanischen Ways and Means Committee, in einem Interview. Er meinte, daß Japan lieber freiwillige Selbstbeschränkung als ein protektionistisches US-amerikanisches Gesetz in Kauf nähme. Worauf ihm die Gegenfrage gestellt wurde: „Was würden Sie wohl lieber haben, wenn auf der Straße ein Mann auf Sie zutritt und sagt: ‚Gib mir dein Geld freiwillig, sonst nehme ich es mir!‘“ Der SPIEGEL, Nr. 38, 1972, S. 108.

³¹ Wie dies meist geschieht. Beispiel: „Wenn die Japaner nicht freiwillig in sich gehen, dann wird es unvermeidlich werden, eine Ordnung zu erlassen, wonach eine angemessene Menge der Ölimporte in EWG-Verbrauchsländer nur in Schiffen transportiert werden soll, die in der EWG gebaut worden sind.“ So der (deutsche) Vorsitzende des Rates der EWG-Werften, zitiert nach Handelsblatt, 5. 10. 1972. Diese großen Worte des Vorsitzenden sollen natürlich davon ablenken – wie ein der Bundesregierung zugeleitetes Gutachten bestätigt –, daß die europäischen und insbesondere die deutschen Werften den Anschluß an die internationale Entwicklung zum Teil verpaßt haben.

Dennoch ist das „orderly marketing“ auch zu messen an den internen Plänen der wirtschaftspolitischen Instanzen in Japan und der faktischen Veränderung der wirtschaftlichen Abläufe; zwischen der Einsicht in die Notwendigkeit zur Drosselung übermäßiger Exportexpansion auf Teilmärkten und der tatsächlich sich abzeichnenden Änderung in der Handelsstatistik können unakzeptable Zeitspannen liegen. In Japan ist in den letzten Jahren viel von der Revision der Wachstumspolitik die Rede gewesen. Manche Politiker und einige Wissenschaftler haben die Wohlstandswirkungen von Importen (wieder-)entdeckt. Nicht so leicht auflösbar erwiesen sich die vielen direkten und indirekten Exportförderungsanreize; aus der jahrelangen Devisenknappheit war ein Labyrinth von steuerlichen und sonstigen Maßnahmen zur Förderung des Exports entstanden, das abzubauen nicht nur die Einsicht in die rasch geänderte außenwirtschaftliche Situation, sondern auch starkes politisches Durchsetzungsvermögen erfordert. So ging der Abbau von Export-Steuerprivilegien zum Teil mit einer allgemeinen Steuersatzermäßigung einher, was im Endeffekt auf Expansionsförderung hinauslief. Die japanische Steuerquote ist, trotz der erkannten und beklagten Rückständigkeit in den sozialen Bereichen³², nach wie vor die niedrigste aller wirtschaftlich vergleichbaren Industrienationen. Auch spezielle Exportförderungsorganisationen — wie die Japan Export Trade Organisation — setzen ihre Aktivität offenbar ungeändert fort, während die staatlich verordnete stärkere Importorientierung der Export-Import-Bank, die Einrichtung eines Sonderfonds aus Dollardevisen für ausgewählte Rohstoffimporte bei der Bank of Japan usw. über die Preis- und Mengenvorteile real zu einem guten Teil dem Export von Waren wieder zugute kommen; in der Tendenz ähnlich liegt ein Teil der staatlich geförderten Direktinvestitionen im Ausland und der erhöhten Entwicklungshilfeleistungen, auf die nun kurz einzugehen ist.

(4) Eng verknüpft mit den Forderungen an die Handelspolitik ist die nach weiterer Liberalisierung der Bestimmungen über ausländische Direktinvestitionen in Japan. Beim wirtschaftlichen Aufbau Japans haben ausländische Investitionen bekanntlich keine große Rolle gespielt; in keinem anderen Industrieland dürfte der Anteil ausländischen am gesamten Kapital der Wirtschaft so niedrig sein wie in Japan. „Förderung des Imports an technischen know how, Drosselung und Kontrolle des Imports an Kapital“ waren bis in die jüngste Zeit entscheidende Merkmale der japanischen Entwicklungsstrategie. Im konkreten Fall ausländischer Investitionen stand zudem das joint-venture-Prinzip stets im Vordergrund, so daß bis heute in keinem japanischen Industriezweig von einer Überfremdung gesprochen werden kann. Ein zentraler Einwand gegen schnellere Liberalisierung der ausländischen Investitionen in Japan war stets der niedrige Eigenkapitalanteil der meisten japanischen Unternehmungen, was eine Übernahme durch ausländisches Kapital sehr erleichtern würde.

Diese Zurückhaltung gegenüber ausländischen Investitionen galt umgekehrt aber auch für japanische Direktinvestitionen im Ausland³³. Ende 1970 erreichte der Gesamtbestand der nach 1950 getätigten Auslandsinvestitionen rund 3 Mrd. Dollar (USA etwa 80 Mrd. Dollar). Erst mit der rapiden Zunahme der Devisenreserven ab

³² Vgl. dazu den Beitrag von S. Lörcher in diesem Heft.

³³ Näheres bei K. Hamada, Japanese Direct Investment Abroad, in: H. Simonis and U. E. Simonis (Eds.), Japan: Economic and Social Studies in Development, Stuttgart 1973.

1971 wurde die restriktive Politik der Regierung im Hinblick auf Direktinvestitionen im Ausland revidiert³⁴. Die Prognosen für den Gesamtbestand für das Jahr 1980 liegen zwischen 25 und 30 Mrd. Dollar, wobei letztere Zahl als die realistischere erscheint.

Im Gegensatz zur einheitlichen Forderung des westlichen Lagers nach weiterer Öffnung der Grenzen für Investitionen in Japan ist eine einheitliche Meinung zur Wünschbarkeit von mehr japanischen Investitionen im Ausland keineswegs festzustellen. Von den wenigen Ausnahmen abgesehen, wo man sich von japanischen Investitionen eine unmittelbare Aufbesserung der eigenen Exportbilanz verspricht, scheint die Haltung der meisten Länder eher skeptisch bis negativ zu sein. Dies trifft auch zu für viele Entwicklungsländer, aber keineswegs für alle — im Gegenteil: in Afrika, Lateinamerika und in Vorderasien stehen japanische Investitionen im Boom³⁵. In den südostasiatischen Entwicklungsländern, wo die Furcht vor japanischer Dominierung auf Grund geschichtlicher Erfahrung und unausgeglichener Handelsbilanzen ausgeprägt ist³⁶, versucht man mit zwei Instrumenten zu operieren: mit der ‚develop and import‘-Strategie (mehrstufige Verarbeitung und Exportversifizierung) und mit einem ‚code of business behaviour‘, der im Entwurf rund ein Dutzend Punkte umfaßt, von ‚allgemeine Unterstützung der Planziele der Empfängerländer‘ bis zu ‚Umgangsvorschriften im Ausland‘³⁷. Während die Auswirkungen des ersten Ansatzes an einigen positiven Beispielen nachvollziehbar sind, wird man die Bedeutung des zweiten für die wirtschaftlich-soziale Realität abwarten müssen³⁸.

(5) Im letzten Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD werden Japan durchweg schlechte Noten erteilt³⁹. Obwohl die gesamten finanziellen Leistungen an die Entwicklungsländer in den letzten Jahren rasch gestiegen sind — 1971 lag Japan mit insgesamt 2,1 Mrd. Dollar oder 0,96% des Bruttosozialprodukts an zweiter Stelle der DAC-Länder —, waren die öffentlichen Leistungen, die bestenfalls (selbst nach Meinung des Berichts) als Entwicklungshilfe bezeichnet werden können, mit rund 510 Mio. Dollar oder 0,23% des Bruttosozialprodukts noch sehr gering, die technische Hilfe i.e.S. kaum nennenswert und private Initiativen und Aktionsprogramme nicht existent. Ob die nun auch in der Zahlungsbilanz sichtbar

³⁴ So betragen die japanischen Direktinvestitionen in der BRD nur rund 80 Mio. Dollar (die der USA 5000 Mio.). Eine vergleichende Studie des MITI für das Jahr 1969 weist folgende Direktinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung aus: USA 348, BRD 79, Japan 26 Dollar. Die entsprechenden Prognosewerte für 1980 lauten: USA 890, BRD 585, Japan 235 Dollar.

³⁵ In Brasilien allein will Mitsubishi in den nächsten fünf Jahren für rund 1,2 Mrd. Dollar investieren. Die Japan Line Ltd. hat soeben das größte Olabkommen am Persischen Golf abgeschlossen, das bis 1980 einen Umsatz von rund 2 Mrd. Dollar vorsieht. Newsweek, 19. und 26. 2. 1973.

³⁶ Die Situation in Südostasien umschrieb man kürzlich mit: „Now it's the Ugly Japanese“, in: Newsweek, 15. 1. 1973.

³⁷ Vgl. die Übersicht über ein diesbezügliches Gutachten in: Nachrichten für Außenhandel, 14. 7. 1972.

³⁸ Noch ist die Meinung anders, wie der Ausspruch des ehemaligen Außenministers von Thailand andeutet: „Japanese policy in Southeast Asia is mercantilist. They want to sell manufactured products and get raw materials.“ Newsweek, 15. 1. 1973.

³⁹ Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe, Paris 1972, S. 102, passim.

gewordene Veränderung der objektiven wirtschaftlichen Situation in Japan auch zu subjektiver Bewußtseinsänderung und zur internationalen Solidarisierung mit den Menschen in den Entwicklungsländern führt, steht zur Prüfung an.

Nach vorliegenden Prognosen sollen die Gesamtleistungen Japans an die Entwicklungsländer bis 1975 auf mehr als 4 Mrd. Dollar gesteigert und der Anteil der öffentlichen Leistungen angehoben werden⁴⁰. Vergegenwärtigt man sich noch einmal die weiter oben skizzierte Struktur des japanischen Außenhandels und die zu erwartende Expansion der Direktinvestitionen im Ausland, so wird deutlich, daß Japan, wenn nicht im Sinne traditionell verstandener Entwicklungshilfe, so doch im Hinblick auf wirtschaftliche Aktivität, binnen kurzer Frist zum wichtigsten Gegenüber und Adressaten nicht nur der asiatischen, sondern auch der afrikanischen und amerikanischen Entwicklungsländer werden dürfte. Wenn die japanischen Investitionen und Entwicklungshilfemittel positiv in Richtung auf die Ziele der Entwicklungsländer wirken sollen, ist es allerdings entscheidend wichtig, daß man sich an die durch Beschäftigungsintensität, Verteilungsgerechtigkeit, Reinvestierung und joint-venture-Prinzip gekennzeichnete eigene Entwicklungsstrategie der frühen Periode erinnert, d. h. die eigene Geschichte nicht verleugnet – und daß die Entwicklungsländer andererseits eine vergleichbare Konsistenz in der Politik und Planung entwickeln können und zwischen Wachstum und politisch-sozialer Eigenständigkeit zu vermitteln wissen.

V. Schlußbetrachtungen

Im Welthandel und in der internationalen Handelspolitik zeichnen sich sektionalistische Tendenzen in unterschiedlicher Richtung ab. Während die USA mehr und mehr zu protektionistischen Maßnahmen Zuflucht nehmen, die EWG sich von ihrer Konstruktion her gegen Außeneinflüsse abschirmt und durch die Erweiterung noch stärker innenorientiert wird, in den Entwicklungsländern aus berechtigtem Anlaß ein wachsendes Mißtrauen gegen ausländisches Kapital heranwächst, hat in Japan ein langsamer aber stetiger Öffnungsprozeß stattgefunden, der sich in jüngster Zeit beschleunigt hat. Alles deutet darauf hin, daß Japan weiterhin an einer Entfaltung des Welthandels interessiert ist und verstärkte internationale Kooperation anstrebt. Entscheidende Schritte – so ließe sich folgern – zu einem weiteren effektiven Abbau von quantitativen Handelshemmnissen auf internationaler Ebene dürften angesichts dieser Tendenzen stärker als je von Japan ausgehen.

In der mittleren Frist wird man einerseits auf regionale und warenmäßige Diversifizierung der Exporte, Balancierung der Handelsbilanzen, auf verstärkten Kapitalexport und Direktinvestitionen im Ausland hinarbeiten; gleichzeitig wird man den Import als eigenständige wirtschaftspolitische Aufgabe ansehen. Andererseits ist die japanische Außenhandelspolitik immer sehr stark von außen angeregt und angestoßen worden, weshalb nicht auszuschließen ist, daß wachsender Protektionismus im Westen Japan der Anstrengungen enthebt, den weiteren Abbau verbliebener Handelshemmnisse voranzutreiben – und auch das „orderly marketing“-System wieder außer Kraft zu setzen. Bei aller berechtigten Kritik an der bisherigen japanischen

⁴⁰ Vgl. dazu vom Verf., Japan und die Entwicklungsländer. Probleme und Prognosen, in: Der Überblick, 8. Jg., 4, Stuttgart 1972, S. 25 ff.

Handelspolitik sind in den letzten Jahren nicht nur die Grenzen der Objektivität, sondern vielfach auch die des guten Geschmacks unnötig strapaziert worden⁴¹. Japan mußte und muß noch immer als Sündenbock erhalten, wo Selbstkritik angebracht wäre⁴², was sich gut in einige beispielhafte Fragen kleiden läßt: wo beschäftigt man sich eigentlich systematisch mit dem ‚Herausforderer Japan‘; wie viele Institutionen

Table 4. **Trade of Japan by Areas and Commodity Groups, 1968 to 1971**
(Billion dollars; exports f. o. b., imports c. i. f.)

	Year	Food		Raw materials		Ores and other materials		Fuels		Total primary products		Non-ferrous metal
		Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
Total trade ^b	1968	0.45	2.34	0.23	2.55	0.01	1.86	0.03	2.68	0.72	9.43	0.15
	1969	0.59	2.63	0.27	2.74	0.01	2.21	0.05	3.03	0.92	10.61	0.18
	1970	0.68	3.20	0.31	3.06	0.01	3.00	0.05	3.91	1.05	13.17	0.25
	1971	0.72	3.59	0.38	2.89	0.03	2.84	0.06	4.75	1.19	14.07	0.21
Industrial areas	1968	0.29	1.13	0.08	0.88	—	0.52	—	0.41	0.37	2.94	0.07
	1969	0.27	1.26	0.09	0.84	—	0.56	0.01	0.48	0.37	3.14	0.08
	1970	0.32	1.57	0.10	1.04	—	0.83	0.01	0.84	0.43	4.28	0.12
	1971	0.32	1.60	0.11	0.88	0.01	0.58	0.01	0.77	0.45	3.84	0.07
of which: North America	1968	0.14	1.01	0.03	0.80	—	0.50	—	0.40	0.17	2.71	0.05
	1969	0.14	1.10	0.03	0.78	—	0.54	0.01	0.48	0.18	2.90	0.06
	1970	0.17	1.42	0.03	0.97	—	0.80	—	0.83	0.20	4.02	0.08
	1971	0.17	1.42	0.04	0.82	—	0.55	0.01	0.76	0.22	3.55	0.06
EEC	1968	0.05	0.07	0.03	0.02	—	0.01	—	0.01	0.09	0.11	0.02
	1969	0.06	0.08	0.04	0.02	—	0.01	—	—	0.10	0.11	0.01
	1970	0.07	0.07	0.04	0.03	—	0.01	0.01	0.01	0.12	0.12	0.03
	1971	0.08	0.08	0.03	0.03	0.01	0.01	—	0.01	0.12	0.12	0.01
EFTA	1968	0.08	0.03	0.02	0.03	—	0.01	—	—	0.10	0.07	—
	1969	0.06	0.05	0.02	0.03	—	0.01	—	—	0.08	0.09	0.01
	1970	0.07	0.05	0.02	0.02	—	0.02	—	—	0.09	0.09	0.01
	1971	0.06	0.05	0.03	0.01	—	0.02	—	—	0.09	0.09	—
Australia, New Zealand, South Africa	1968	0.02	0.33	0.01	0.41	—	0.35	—	0.17	0.03	1.26	—
	1969	0.02	0.35	0.02	0.45	—	0.49	—	0.22	0.04	1.51	—
	1970	0.02	0.38	0.02	0.41	—	0.74	—	0.25	0.04	1.79	—
	1971	0.02	0.54	0.02	0.35	—	0.84	—	0.29	0.04	2.03	0.01
Developing areas	1968	0.14	0.72	0.12	0.96	0.01	0.95	0.03	1.99	0.30	4.62	0.07
	1969	0.30	0.88	0.13	1.13	0.01	1.11	0.04	2.24	0.48	5.36	0.08
	1970	0.34	1.10	0.16	1.31	0.01	1.36	0.04	2.71	0.55	6.48	0.10
	1971	0.38	1.28	0.22	1.32	0.02	1.34	0.05	3.57	0.67	7.50	0.12

^a Including commodities not classified according to kind.

^b Including Eastern trading area.

Source: GATT, International Trade, Geneva 1972.

⁴¹ Die seltsame Einstellung mancher deutscher Kommentatoren zum ‚orderly marketing‘ sei dokumentiert an Hand eines Artikels von Heinz Heck in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11. 9. 1972, mit dem Titel: „Die neuen Protektionisten.“ Darin heißt es u. a.: „...wenn Japan... auf der Exportseite im trauten Einvernehmen von Regierung und Wirtschaft eine Politik der Markteroberung um jeden Preis treibt, dann spätestens ist der Augenblick gekommen, wo deutliche Worte allein nicht mehr ausreichen.“ Selbstbeschränkung ist nach Heck also ‚Markteroberung um jeden Preis‘.

⁴² „The Japanese feel that they are being asked to help out their competitors who are unwilling to help themselves.“ Newsweek, 11. 12. 1972.

ermöglichen ihren Mitarbeitern einen Japanaufenthalt; d. h. wann nimmt man die Japaner so ernst, wie diese die anderen nehmen?⁴³

Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die Entwicklungsstrategie Japans an einer Wende steht, wie dies auch im vorzeitigen Abbruch des Plans 1970–75 zum Ausdruck kommt. Die Frage ist, welche der aufgezeigten Tendenzen sich in welchem

	Chemicals		Engineering products		Road motor vehicles		Textiles and clothing		Other manufactures		Total manufactures		TOTAL ^a	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
0.23	0.81	0.70	4.39	1.20	0.99	0.06	1.83	0.16	2.29	0.54	12.18	3.52	12.97	12.99
0.22	1.02	0.78	5.43	1.49	1.33	0.06	2.08	0.20	2.76	0.69	14.97	4.36	15.99	15.02
0.28	1.23	1.00	6.67	2.12	1.87	0.08	2.20	0.31	3.04	0.89	18.11	5.62	19.32	18.88
0.11	1.48	1.00	8.20	2.22	3.23	0.08	2.53	0.38	3.44	0.99	22.63	5.49	24.02	19.71
0.05	0.19	0.62	1.97	1.16	0.44	0.06	0.67	0.08	1.49	0.44	5.74	2.54	6.15	5.50
0.04	0.28	0.69	2.46	1.42	0.70	0.06	0.77	0.10	1.81	0.56	7.13	3.10	7.57	6.26
0.07	0.37	0.87	3.22	2.05	1.15	0.08	0.81	0.15	1.95	0.70	8.97	4.13	9.50	8.46
0.04	0.43	0.84	3.74	2.13	2.19	0.08	0.95	0.15	2.26	0.77	11.20	4.16	11.77	8.05
0.01	0.10	0.33	1.26	0.71	0.36	0.03	0.55	0.01	1.12	0.28	4.28	1.47	4.48	4.19
0.01	0.14	0.36	1.71	0.91	0.59	0.03	0.63	0.02	1.35	0.34	5.27	1.85	5.50	4.76
0.04	0.17	0.43	2.03	1.33	0.98	0.04	0.67	0.02	1.41	0.42	6.30	2.44	6.58	6.49
0.02	0.21	0.41	2.43	1.35	1.89	0.04	0.79	0.03	1.56	0.45	8.07	2.40	8.37	5.98
0.02	0.05	0.19	0.20	0.26	0.03	0.02	0.06	0.03	0.19	0.09	0.59	0.63	0.69	0.74
0.01	0.09	0.21	0.25	0.30	0.04	0.02	0.08	0.04	0.26	0.11	0.86	0.71	0.97	0.82
0.01	0.13	0.28	0.41	0.44	0.05	0.03	0.07	0.07	0.31	0.15	1.17	0.99	1.30	1.12
—	0.15	0.26	0.51	0.47	0.10	0.03	0.08	0.06	0.42	0.18	1.50	1.01	1.64	1.14
0.02	0.03	0.09	0.40	0.19	0.04	0.01	0.05	0.04	0.15	0.06	0.68	0.42	0.78	0.50
0.02	0.04	0.11	0.31	0.21	0.06	0.01	0.05	0.04	0.16	0.10	0.67	0.52	0.76	0.62
0.02	0.06	0.15	0.51	0.27	0.10	0.01	0.05	0.06	0.19	0.12	1.01	0.67	1.11	0.76
0.02	0.06	0.16	0.59	0.30	0.18	0.01	0.06	0.06	0.24	0.13	1.24	0.72	1.36	0.82
0.05	0.05	0.03	0.14	—	0.12	—	0.15	—	0.11	0.02	0.64	0.17	0.67	1.43
0.07	0.06	0.03	0.22	0.01	0.15	—	0.18	—	0.13	0.01	0.82	0.19	0.86	1.70
0.07	0.08	0.04	0.29	—	0.18	—	0.18	—	0.16	0.02	1.03	0.23	1.07	2.03
0.04	0.09	0.06	0.28	0.01	0.27	—	0.21	—	0.16	0.01	1.21	0.20	1.26	2.24
0.04	0.43	0.03	1.71	0.03	0.43	—	0.93	0.06	0.66	0.06	4.80	0.58	5.13	5.22
0.04	0.51	0.03	2.03	0.04	0.48	—	1.02	0.07	0.79	0.10	5.75	0.82	6.26	6.21
0.07	0.57	0.05	2.30	0.05	0.50	—	1.09	0.13	0.88	0.15	6.47	0.99	7.07	7.50
0.02	0.72	0.05	2.81	0.06	0.75	—	1.24	0.20	0.95	0.17	8.02	0.90	8.74	8.49

Maße und Tempo durchsetzen werden. Intern dürften die dringenden Erfordernisse im Bereich von Infrastruktur und Umweltschutz den Teil der insgesamt für industrielle Expansion zur Verfügung stehenden Ressourcen relativ verringern; eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote ist angesichts des wachsenden sozialen Drucks und steigenden gesellschaftskritischen Bewußtseins der Bevölkerung

⁴³ „Japan verfügt über ein gutes Tausend Kenner des europäischen Marktes; ob es in Westeuropa wohl hundert Wirtschaftler gibt, die eine ähnlich intime Kenntnis der japanischen Marktverhältnisse haben?“ Hakan Hedberg, Japan. Europas Markt von Morgen, Hamburg 1972, S. 189.

unwahrscheinlich. Damit wird die Beibehaltung eines raschen Produktivitätsfortschritts abhängig von der Geschwindigkeit, mit der die Beschäftigung in hochproduktive Bereiche der Wirtschaft umgelenkt wird. Dies wiederum erfordert eine Spezialisierung der Produktion und damit Intensivierung des Außenhandels, d. h. auch eine steigende Importabhängigkeit im industriellen Produktbereich.

Auf der Exportseite wird es für Japan notwendig, die regionale und warenmäßige Konzentration zu verringern⁴⁴, um internationale Spannungen abzubauen und protektionistische Strömungen im Ausland zu verhindern. Exportdiversifizierung ist nicht im Widerspruch zu zunehmender interner Spezialisierung, wenn diese die Form intraindustrieller und intraprozessualer Spezialisierung annimmt. Die jüngste Bewegung der japanischen Wirtschaft hin zum europäischen Markt war ein Versuch, von der starken Exportbindung an die USA loszukommen; „Japanese businessmen . . . had too many eggs in the North American basket“⁴⁵. Er mußte zu heftigen Reaktionen führen, weil die Produktstruktur ähnlich stark konzentriert blieb wie in der Vergangenheit, d. h. die japanischen Exporte sind auf wenige Warengruppen mit hohen Stückzahlen und Marktanteilen begrenzt. ‚Warenmäßige Diversifizierung innerhalb der regionalen Diversifizierung‘ wird daher die zukünftige Devise der japanischen Außenhandelspolitik sein müssen.

Viele Erwartungen zur Entlastung von den regionalen Strukturproblemen verbindet man mit der Ausweitung des Waren- und Technologieexports nach China und der weiteren wirtschaftlichen Erschließung Sibiriens. Inzwischen ist aber auch die Handelsausweitung mit den Ländern Lateinamerikas und Afrikas voll in Gang gekommen, Vietnam dürfte ein neuer Schwerpunkt japanischer Aktivität werden⁴⁶; für diese Länder wird die Strategie des ‚develop and import‘ von überragender Bedeutung sein.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die hohen Handelsbilanzüberschüsse der letzten zwei Jahre nicht nur einen Wandel in der Handelspolitik erzwingen, sondern diesen auch — zumindest in regionaler Hinsicht — erleichtern. Die warenmäßige Struktur des japanischen Außenhandels ist von der anderer Industrieländer noch sehr verschieden. Diese Unterschiede werden aber geringer mit der stärkeren Internationalisierung, bei der Japan als Anbieter kostengünstiger Produkte von rasch expandierenden Entwicklungsländern (in Asien) ersetzt und immer mehr in die Rolle des Anbieters wissensintensiver Produkte hineinwachsen wird. Doch selbst wenn es gelänge, die japanische Außenhandelsstruktur rasch in den genannten Richtungen zu balancieren, so ist damit der extern wirkende Konflikt zwischen Kooperation und Protektionismus noch nicht gelöst. Solange die Wirtschaft eines Landes nahezu doppelt so schnell wächst wie die aller großen Konkurrenten, werden Argwohn und handelspolitischer Druck bleiben — mit dem möglichen Übergang von spezieller zu genereller Importbeschränkung in den Importländern, von vereinzelt

⁴⁴ „The problem is sharp increases in exports to particular markets of particular goods.“ K. Kojima, op. cit., S. 59. Dies ist wiederum das Kennzeichen eines häufig schon beobachteten Stils japanischen Wettbewerbs: wird der Export in einen bestimmten Markt für ein bestimmtes Produkt als vielversprechend angesehen, stürzen sich alle Firmen auf diesen Markt und dieses Produkt, mit der Folge eines scharfen Preiswettbewerbs.

⁴⁵ P. Wakefield, op. cit.

⁴⁶ Vgl. T. Ross, Wiederaufbau in Vietnam. Die Japaner bereiten sich vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 1. 1973.

zu umfassenderen Forderungen nach Selbstbeschränkung. Ökonomisch allerdings ist nicht einzusehen, wieso die traditionellen Handelsmächte auf ihren hohen Weltmarktanteilen bestehen, Japan aber auf einen niedrigen Anteil eingefroren werden sollte, wenn und solange dieses Land den Weltmarkt zu besseren und günstigeren Bedingungen beliefern kann⁴⁷.

Mit Blick auf die Zukunft gesehen, gibt Japan ohnehin nur das erste erfolgreiche Einzelbeispiel einer grundsätzlichen Herausforderung der traditionellen Handelsmächte.

Summary: Co-operation vs Protectionism. Conflicts of Japanese Foreign Trade Policy

The main theses of this paper which was read at the 1973 Japan Conference of the German Society for East Asia, may be summarized as follows: Contrary to common belief the general degree of international interrelation of the Japanese economy is rather low, especially when compared with the European economies. Also it seems not reasonable to state that the economic growth of Japan since the second world war has been excessively 'export driven'.

The main problems of Japan's foreign trade result from its highly unbalanced structure — in regard to commodity and regional composition. The deteriorating regional trade balance with the United States and Western Europe and the lagging behind of imports in recent years cannot be explained simply by pointing to the remaining tariff and non-tariff barriers in Japan but rather must be seen as a consequence of certain insufficiencies of Japan's trading partners, regarding price, quality and management. Therefore, further liberalization of the Japanese market will not automatically increase Japanese imports. One way out of this dilemma is seen in the import-assistance recently being given by the Japanese big trading companies (sogo shosha), but also in the promotion of infrastructure and environment policy in Japan.

Judged on the basis of tangible tariff and non-tariff barriers to trade, Japan has reached the degree of liberalization of the EEC countries and of the United States and occasionally has surpassed them. Several of the recent policy measures taken by the Japanese government must be called 'externally imposed dirigism' and imply questioning the underlying assumptions of a perfectly functioning planning system and of the much accused 'Japan Inc.' (as shown e.g. by the proposals for imposing export taxes).

On the other hand, the international claims for liberalization in the case of Japan often neglect the resulting structural effects and national solidarity. Particularly, the claims for revaluation of the Yen generally ignored the consequences of the peculiar organisational pattern of Japanese foreign trade — export price losses and import price gains as internal clearing within the giant sogo shosha —, which caused productivity increases and also pushed the overall cartel and concentration trend of the Japanese economy.

The new program for remodelling the regional structure of Japan, the proposals for including social values in governmental plans and actions may be seen as outward signs for more inward-looking policies in the future. This shift of policy, of course, will depend on the respective strength, motivation and discernment of the social groups fixing or dominating the goals of economic policy. At least the traditional homogeneity in evaluating foreign trade strategy is crumbling away.

⁴⁷ Vgl. P. Uri (Ed.), *Trade and Investment Policies for the Seventies: New Challenges for the Atlantic Area and Japan*, New York, London 1971.