

Simonis, Udo E.

Book Part — Digitized Version

Problemfelder der japanischen Außenhandelspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1974) : Problemfelder der japanischen Außenhandelspolitik, In: Heide Simonis, Ernst Simonis (Ed.): Japan: Wirtschaftswachstum und soziale Wohlfahrt. Studien zur sozialökonomischen Entwicklung, ISBN 3-585-32105-4, Herder & Herder, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 143-166

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112409>

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.

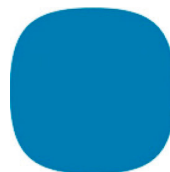
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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>.

Problemfelder der japanischen Außenhandelspolitik

U.E. Simonis

"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."

Peter Wakefield

I. Einführung

Das Thema dieses Beitrages steht in besonderem Maße im Zeichen der jüngsten Währungskrisen und der zu ihrer Überwindung getroffenen Maßnahmen. Die These des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der Außenhandelspolitik eines Landes (oder weniger Länder) und der Krise des Weltwährungssystems scheint 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.

Außenhandelspolitische Entscheidungen basieren in der Regel auf längerfristigen bilateralen oder multilateralen Gesprächen. In unserem Falle allerdings vermitteln diese streckenweise den Eindruck, ein "Dialog zwischen Taubstummen" zu sein. Mißverständnisse spielen im Hinblick auf Japan oft eine größere Rolle als tatsächliche Fakten (1) 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. Außenhandelspolitik hat also sehr viel mit Psychologie zu tun. Bevor wir hierauf zu sprechen kommen, ist jedoch zunächst auf einige ökonomische Fakten einzugehen, um eine erste Antwort auf drei Fragen zu gewinnen: Welche allgemeine 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 beziehungsweise gegeben werden. Dem schließen sich einige Überlegungen an über zukünftige, mögliche Entwicklungen zu diesem Problembereich.

1) "Many foreigners are quick to jump to the conclusion that any system which is different from their own is unfair". Trezise, P.H.: *The Realities of Japan-U.S. Economic Relations*, in: *Pacific Community*, Vol. 1, 3, Tokyo 1970, S. 363

II. Die Außenhandelsabhängigkeit Japans

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 trendmäßig nicht verändert (jeweils rund 11 %), während die nominale Importquote im gleichen Zeitraum leicht gefallen ist (von 10,5 % auf 10,2 %) (2). Berücksichtigt man die im In- und Ausland divergierenden Preisentwicklungen, so ist (in konstanten Preisen von 1965) nur ein leichter Anstieg der realen Exportquote feststellbar, was etwas stärker gilt für die reale Importquote.

Im internationalen Vergleich gesehen zeigt sich, daß die Werte für Japan damit (abgesehen von den USA) nur etwa die Hälfte oder weniger derjenigen der westlichen Industrienationen erreichen (Bundesrepublik Deutschland 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 260 Dollar pro Kopf und Jahr, diejenigen der Bundesrepublik Deutschland dagegen rund 520 Dollar und die der Niederlande etwa 800 Dollar erreichen. Die japanische Pro-Kopf-Beteiligung am internationalen Handel liegt derzeit also zwischen etwa einem Drittel und der Hälfte derjenigen der westeuropäischen Länder.

Anders ausgedrückt: obwohl die wirtschaftliche Gesamtleistung Japans die der Bundesrepublik Deutschland (3) beispielsweise um rund ein Drittel übersteigt, betragen die japanischen Exporte insgesamt gesehen nur etwas mehr als die Hälfte der deutschen Exporte. 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 getan worden ist (4). Wie aber kommt Japan dann zu seinem negativen Außenhandelsimage? Woran liegt es, daß dieses Land eine ziemlich einheitliche weltweite Kritik auf sich gerichtet sieht? Wichtige Antworten hierzu liegen in der Struktur des japanischen Außenhandels, sowie in seinen Zuwachsraten.

Betrachtet man zunächst den Anteil des japanischen Exportvolumens 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, 24,0 Mrd. Dollar 1971 an und überstiegen 1972 28,1 Mrd. Dollar (vgl. Tabelle 1), womit Japans

2) Diese und die folgenden statistischen Angaben beruhen auf GATT, International Trade, verschiedene Jahrgänge; Economic Planning Agency, Annual Report on National Income Statistics, Tokyo; Boeki Hakusho (Weißbuch über Internationalen Handel), Tokyo 1972

3) Vgl. z.B. Maruo, B.N.: Measurement of Welfare of the Japanese People, in: Internationales Asienforum. International Quarterly for Asian Studies, Vol. 4, 3, München 1973

4) Beispielsweise von Samuelson, P. A., in: Newsweek, 22.1.1973

Tabelle 1: Exporte (fob) und Importe (cif) Japans, ausgewählte Jahre (in Millionen 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	28 178	23 258

Quelle: MITI, Nihon Keizai Shimbun, 1973

Tabelle 2: Entwicklung der Weltmarktanteile, ausgewählte Länder, 1955 bis 1970

Land	Jahr	1955	1960	1965	1970
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
England		9,6	9,0	8,0	6,96
Frankreich		6,0	6,1	6,1	6,4

Quelle: GATT, International Trade, verschiedene Jahrgänge

Anteil am Weltexport von 2,4 % im Jahre 1955 auf 5 % 1965 und rund 8 % im Jahre 1972 anstieg. 1970 war England damit (hinter USA und Bundesrepublik Deutschland) vom dritten Platz der Welthandelsnationen verdrängt worden. Die dahinter stehende, im Vergleich zur Ausweitung des Welthandels hohe Elastizität der japanischen Exporte überschritt zeitweise den Faktor 2,3.

Derart hohe Koeffizienten markieren dann auch die handelspolitische Atmosphäre: die ehemals dominierenden Exportnationen der Welt (allen voran die USA, aber auch England und die Bundesrepublik Deutschland) haben in langer Frist den status quo gegenüber dem Neuling Japan nicht halten können; zusammen mit einer Diskontierung von zum Teil überzogenen Prognosen über die zukünftige Handelsexpansion Japans (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)

Relevant 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: 94 %, dabei Maschinen und Ausrüstungen 47 %);
- hoher Anteil der Primärprodukte und Rohstoffe an den Importen (1971: 71 %, dabei Mineralische Brennstoffe 24 %, Industrielle Rohstoffe 30 %) und ausgeprägt niedriger Anteil der importierten Fertigprodukte an der gesamten Verwendung industrieller Fertigprodukte in Japan, das heißt ein geringer Grad an Produktionsspezialisierung;
- starke Konzentration der Exporte auf eine relativ kleine Zahl von höchst exportintensiven Industrien, das heißt 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. In historischer Perspektive hat dies, zusammen mit der relativ hohen Abhängigkeit von importierten Rohstoffen, jeweils zur Entwicklung weniger besonders effizienter Exportindustrien beigetragen, für die Massenproduktion möglich war und ausreichende Vermarktungskanäle bereitstanden. Hierin liegt die Sequenz von Japans führenden Exportprodukten in den verschiedenen Phasen der wirtschaftlich-technischen Entwicklung begründet; Textilien und software-Konsumgüter in der Vorkriegs- und frühen Nachkriegsperiode, Schiffe, Stahl, Düngemittel und Haushaltsgegenstände in der späteren Nachkriegsperiode und, charakteristischerweise, Automobile und Maschinen in der jüngsten Zeit (6).

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

1955		1970	
1. Baumwolltextilien	252	1. Stahl	2 844
2. Stahl	167	2. Schiffe	1 410
3. Fische	74	3. Automobile	1 337
4. Kleidung	56	4. Metallwaren	714
5. Rayonfasern	53	5. Radios	659

Quelle: Finanzministerium, Tokyo

Bei etwa gleichbleibender gesamtwirtschaftlicher Exportquote führt dies also zu einem hohen Grad an Exportspezialisierung einzelner Industrien. Da andererseits verarbeitete Importprodukte bis heute unbedeu-

6) Der Export an Automobilen zum Beispiel betrug im Jahre 1955 zwei Stück, im Jahre 1971 1,3 Millionen Stück (oder 21 % der japanischen Gesamtproduktion). Der Exportanteil der Chemischen und der Schwerindustrie stieg von 46,5 % im Jahre 1961 auf 74,6 % ein Jahrzehnt später.

tend sind im Verhältnis zur gesamten japanischen Industrieproduktion, bedeutet wirtschaftliches Wachstum zugleich eine breite Diversifizierung der für den Binnenmarkt produzierenden Industrien.

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, Produktionsspezialisierung 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, das heißt es besteht jetzt - verstärkt durch die zunehmende Arbeitskräfteknappheit - die Aussicht auf rasche Änderung der Industriestruktur 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 Radiogeräten 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 deren niedrigen Entwicklungsstandes - außerordentlich hoch und unaußergewöhnlich, mit der Gefahr der Dominanz durch Japan und der Folge regelmäßiger Zahlungsbilanzkrisen bei Handelsumlenkungen aufgrund konjunktureller Einbrüche in den westlichen Absatzländern (7).

Westeuropa, Mitte der 50er Jahre noch kein wichtiger Markt für die japanische Industrie, hatte für Japan nur langsam an Bedeutung gewonnen (1971: Westeuropa 15 %, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 7 %, Bundesrepublik Deutschland 1,8 %). Die durch die Importrestriktionen der USA seit 1971 forcierten 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 beispielsweise stiegen die japanischen Exporte gegenüber der gleichen Vorjahresperiode in die USA um 17,7 %, in die EWG dagegen um 42,8 %, wobei jedoch zu beachten bleibt, daß insgesamt gesehen die japanischen Exporte mit weniger als 2,2 Mrd. Dollar im Jahr für die EWG nicht einmal 2 % ihres Gesamtimports ausmachten! (Importe aus der EWG: 1,37 Mrd. Dollar.)

Relativ gering - dafür aber mit hohem Erwartungseffekt versehen - ist die Handelsverflechtung zwischen Japan und den sozialistischen Staaten Osteuropas und mit China. Bisher bedeutsamer und möglicherweise für einige Zeit dagegen ist der Handel mit Australien und Neuseeland. (Zu weiteren Einzelheiten vgl. Tabelle 4).

7) Bei über 40 % liegt der auf Japan entfallende Importanteil der Länder Südkorea, Taiwan, Philippinen, bei etwa 35 % der Thailands.

Tabelle 4: Trade of Japan by areas and commodity groups, 1968 to 1971 (Billion dollars; exports fob, imports cif)

	Year	Food		Raw materials		Ores and other materials		Fuels		Total primary products		Non-ferrous metals	
		Ex- port	Im- port	Ex- port	Im- port	Ex- port	Im- port	Ex- port	Im- port	Ex- port	Im- port	Ex- port	Im- port
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	0,63
	1969	0,59	2,63	0,27	2,74	0,01	2,21	0,05	3,03	0,92	10,61	0,18	0,92
	1970	0,68	3,20	0,31	3,06	0,01	3,00	0,05	3,91	1,05	13,17	0,25	0,94
	1971	0,72	3,59	0,38	2,89	0,03	2,84	0,06	4,75	1,19	14,07	0,21	0,71
Industrial areas	1968	0,29	1,13	0,08	0,88	-	0,52	-	0,41	0,37	2,94	0,07	0,13
	1969	0,27	1,26	0,09	0,84	-	0,56	0,01	0,48	0,37	3,14	0,08	0,23
	1970	0,32	1,57	0,10	1,04	-	0,83	0,01	0,84	0,43	4,28	0,12	0,21
	1971	0,32	1,60	0,11	0,88	0,01	0,58	0,01	0,77	0,45	3,84	0,07	0,15
Of which: North America	1968	0,14	1,01	0,03	0,80	-	0,50	-	0,40	0,17	2,71	0,05	0,10
	1969	0,14	1,10	0,03	0,78	-	0,54	0,01	0,48	0,18	2,90	0,06	0,18
	1970	0,17	1,42	0,03	0,97	-	0,80	-	0,83	0,20	4,02	0,08	0,16
	1971	0,17	1,42	0,04	0,82	-	0,55	0,01	0,76	0,22	3,55	0,06	0,10
EEC	1968	0,06	0,07	0,03	0,02	-	0,01	-	0,01	0,09	0,11	0,02	0,02
	1969	0,06	0,08	0,04	0,02	-	0,01	-	-	0,10	0,11	0,01	0,02
	1970	0,07	0,07	0,04	0,03	-	0,01	0,01	0,01	0,12	0,12	0,03	0,01
	1971	0,08	0,08	0,03	0,03	0,01	0,01	-	0,01	0,12	0,12	0,01	0,01
EFTA	1968	0,08	0,03	0,02	0,03	-	0,01	-	-	0,10	0,07	-	0,01
	1969	0,06	0,05	0,02	0,03	-	0,01	-	-	0,08	0,09	0,01	0,03
	1970	0,07	0,05	0,02	0,02	-	0,02	-	-	0,09	0,09	0,01	0,04
	1971	0,06	0,05	0,03	0,01	-	0,02	-	-	0,09	0,09	-	0,04
Australia, New Zealand, South Africa	1968	0,02	0,33	0,01	0,41	-	0,35	-	0,17	0,03	1,26	-	0,07
	1969	0,02	0,35	0,02	0,45	-	0,49	-	0,22	0,04	1,51	-	0,07
	1970	0,02	0,38	0,02	0,41	-	0,74	-	0,26	0,04	1,79	-	0,10
	1971	0,02	0,54	0,02	0,36	-	0,84	-	0,29	0,04	2,03	0,01	0,08
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	0,36
	1969	0,30	0,88	0,13	1,13	0,01	1,11	0,04	2,24	0,48	5,36	0,08	0,54
	1970	0,34	1,10	0,16	1,31	0,01	1,36	0,04	2,71	0,55	6,48	0,10	0,54
	1971	0,38	1,28	0,22	1,32	0,02	1,34	0,05	3,57	0,67	7,50	0,12	0,40

a) Including commodities not classified according to kind.

b) Including Eastern trading area.

Quelle: GATT, International Trade, Geneva 1972

Mit der regional kopflastigen Struktur des japanischen Außenhandels geht ein Ungleichgewicht in den regionalen Handelsbilanzen einher, das im Falle Japan - USA besonders ausgeprägt war. 1971 betrug das amerikanische Defizit 2,5 Mrd. Dollar, im Fiskaljahr 1972/73 waren es knapp 4,5 Mrd. Dollar bei einem Gesamtüberschuß der japanischen Handelsbilanz von rund 9 Mrd. Dollar (fob-fob-Basis). Hierin lag für Japan zugleich das größte Einzelproblem seiner bisherigen handelspolitischen Konsultationen. Auch die Regionalbilanzen Japan-Westeuropa und Japan-Südostasien sind in einem bemerkenswerten Maße unausgeglichen (1,35 beziehungsweise 2,35 Mrd. Dollar), bei zunehmendem Trend.

Iron and steel		Chemicals		Engineering products		Road motor vehicles		Textiles and clothing		Other manufactures		Total manufactures		Total a)	
Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port	Ex-port	Im-port
1,72	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
2,17	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
2,85	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
3,54	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
0,91	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
1,03	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
1,36	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
1,55	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
0,84	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
0,79	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
0,97	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
1,13	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
0,04	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
0,13	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
0,17	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
0,22	-	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
0,01	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
0,04	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
0,09	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
0,11	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
0,07	0,05	0,05	0,03	0,14	-	0,12	-	0,15	-	0,11	0,02	0,64	0,17	0,67	1,43
0,08	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
0,14	0,07	0,08	0,04	0,29	-	0,18	-	0,18	-	0,16	0,02	1,03	0,23	1,07	2,03
0,20	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
0,57	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
0,84	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
1,05	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
1,41	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

Ohne an dieser Stelle auf weitere Strukturprobleme des japanischen Außenhandels eingehen zu können (8), läßt sich die Folgerung ableiten, daß sie, 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 naheliegenden Grund, daß scharfe und rasch wachsende ausländische Konkurrenz auf Einzelmärkten die Interessen der dort jeweils Etablierten besonders trifft und neben ökonomischen Primär- starke politische Sekundäreffekte hervorruft.

8) Vgl. dazu GATT, Studies in International Trade, Nr. 2, Genf 1971

Die realen Faktoren der Ausweitung des japanischen Außenhandels können hier nur kurz behandelt werden. Bei zeitlich etwa gleichbleibendem Anteil von Außenhandel zu rasch expandierendem Sozialprodukt profitierte dieser ganz eindeutig von der hohen Flexibilität der Produktionsstruktur, das heißt dem raschen sektoralen und branchenmäßigen Strukturwandel, der wiederum durch außerordentlich hohe Spar- und Investitionsraten bedingt und alimentiert wurde. Konzentration auf wenige Gebiete, qualitative Verbesserung der Produkte und eine intelligente nachfrageorientierte Anpassung des Warenkorbes und Durchdringung des Marktes stehen hinter den japanischen Exporterfolgen. Die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Einzelhandelspreise einerseits und der Großhandels- und Exportpreise andererseits haben auch die *terms of trade* zugunsten der japanischen Exportwirtschaft verändert und zusammen mit dem inflationären Trend auf den Weltmärkten handelsschaffend gewirkt (9). 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 Imports und etwa die Hälfte des Exports ab. Diese spezielle Organisationsform ist wiederum nicht unbedeutend für die Beantwortung der Frage nach den Wirkungen währungspolitischer Maßnahmen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Wirtschaft.

III. 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 verknüpft (10). Als ein entscheidender Engpaß der japanischen Wirtschaftspolitik der 50er und frühen 60er Jahre galt die Zahlungsbilanz. Mit 360 Yen je Dollar war die japanische Währung lange Zeit überbewertet, so daß nur starke Importrestriktionen ein Zahlungsbilanzgleichgewicht erlaubten. (Für 1960 ist ein Gleichgewichtskurs von 450 Yen je Dollar geschätzt worden.)

Bis zum Jahre 1964 überstieg der jährliche Wert der Importe (*cif*) den der Exporte (*fob*) erheblich, mit den höchsten Defiziten in den Jahren 1961 (1 575 Mill. Dollar) und 1964 (1 265 Mill. Dollar). Verstärkte

- 9) Der Dollarwert je Importeinheit stieg 1971 um 3 % (entspricht Konstanz auf Yen-Basis), während der Dollarwert je 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*, 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 zum Beispiel: OECD, *Economic Surveys: Japan*, jährlich; GATT, *International Trade*, jährlich; Ball, G.W.: *Economic Greatness carries Responsibilities*, in: *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 ZET, 1972.

Exportbemühungen der Industrie und eine ausgeprägte Exportförderungs-politik seitens der Regierung ließen sich daher leicht mit den Importer-fordernissen der Wirtschaft und den chronischen Zahlungsbilanzschwie-rigkeiten rechtfertigen; oder, wie es im wachstumsorientierten Wirt-schaftsplan 1964 bis 1968 heißt: "... beabsichtigen wir, für das Finaljahr dieses Planes eine gleichgewichtige Handelsbilanz zu erreichen".

Die Zahlungsbilanzsituation hat sich seit Mitte der 60er Jahre rasch geändert, in den letzten zwei Jahren so sehr, daß die Zunahme der Devi-senbestände zu einem politischen Problem erster Ordnung wurde. Der fob-cif Handelsbilanzüberschuß hatte 1965 erst umgerechnet rund 283 Mill. Dollar und 1970 rund 437 Mill. Dollar betragen; er sprang 1971 jedoch auf 4 306 Mill. Dollar (auf fob-fob Basis 7 900 Mill. Dollar) und hat im Fiskaljahr 1972/73 die 9 000 Mill. Dollar überschritten. Dagegen hatte der mittelfristige Wirtschafts- und Sozialentwicklungsplan 1970 bis 1975 als Ziel postuliert, daß "... die Wirtschaftspolitik möglichst umfassend sein (muß), um die Devisenreserven in Übereinstimmung mit der Steige-rung des Handelsvolumens zu erhöhen"; erst für das Endjahr 1975 wurde ein Aktivsaldo von 3,5 Mrd. Dollar prognostiziert.

Da der Handelsüberschuß zunächst nicht durch Kapitalexporte absorbiert wurde und das traditionelle Defizit in der Dienstleistungsbilanz in etwa unverändert blieb, führte dies zu rasch steigenden Gold- und Devi-senvorräten; sie kletterten von 4,5 Mrd. Dollar Ende 1970 auf 15 Mrd. Dollar Ende 1971 an - mit der Folge, daß man zunächst zu einem 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 danach nicht so-gleich verringert; im Fiskaljahr 1971/72 war noch ein Exportwachstum von 24,3 % und ein Importwachstum von nur 4,4 % zu verzeichnen, 1972/73 jeweils rund 12 %, womit sich der fob-cif-Saldo auf etwa 4 915 Mill. Dollar erhöhte. Die Devisenbestände hatten nach dieser Aufwertung wei-ter zugenommen und Ende 1972 einen Bestand von fast 20 Mrd. Dollar er-reicht. 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. Der Währungs-kurs, der im Dezember 1971 noch 360 Yen je Dollar betragen hatte, stieg bis Mai 1973 auf 260 Yen; erst mit dem beginnenden Fiskaljahr 1973/74 zeichnet sich die Tendenz zum Ausgleich der Handelsbilanz an.

Bei der Feststellung, daß Japan an einem Überfluß an Währungsreser-ven litt, muß man sich vor Augen führen, daß der Durchbruch durch die Drei-Milliarden-Dollar-Grenze im Jahre 1970 noch als außenwirt-schaftlicher Sieg gefeiert worden war und die Zeit, da knappe Reserven und passive Zahlungsbilanzsalden zu Restriktionen vielfältiger Art - ein-schließlich des begrenzten Personenverkehrs und Studentenaustausches - Anlaß gegeben haben, noch nicht lange zurückliegt. 1972 bis 1973 bot sich das ungewohnte Bild einer Industrienation, die, nach der höchsten Auf-wertungsrate der Währung eines Industrielandes seit dem zweiten Welt-krieg, 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 die-ser Entwicklung der Zahlungsbilanz ist nicht leicht auszumachen, nach-

dem 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 1972/73 anzuführen sein:

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

- Neubewertung des Yen;
- Liberalisierung des Importhandels, insbesondere auch Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse;
- Exportbeschränkung, Schutzklausel gegen übermäßig anwachsende Exporte auf Teilmärkten und Abbau der Exportförderungsmaßnahmen;
- Liberalisierung des Kapitalimports und ausländischer Direktinvestitionen in Japan;
- 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 worden (11), deren als wesentlich erscheinende Aspekte im folgenden kurz betrachtet werden sollen.

IV. Reaktionen der japanischen Außenhandelspolitik

1. Paritätsänderung?

Handelsbilanzungleichgewichte bewirken, wenn sie die japanische Größenordnung annehmen, ein internationales Ärgernis. Diese Erfahrung

11) Vgl. zum Beispiel Weißbuch über Internationalen Handel, op. cit.; Gutachten des Industriestrukturrats 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 Kawata, T.: Japanese Trade Policy and Structural Adjustment, in: Internationales Asienforum, Vol. 3, 3, 1972, S. 441 ff.

wurde Japan inzwischen im Übermaß zuteil (12). Die Forderung nach einer weiteren Aufwertung des Yen war daher, international gesehen, "herrschende Meinung", in der bewußten oder unbewußten Absicht, die Wettbewerbsvorteile der japanischen Exportwirtschaft wenn nicht real, so doch monetär zu schwächen.

Einhergehend mit den teils verwirrenden Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der internationalen Währungspolitik sind auch die japanischen währungspolitischen Einstellungen und Aktivitäten der jüngsten Zeit nicht frei von Widersprüchen gewesen. Das Bewußtsein, über die realisierten globalen, regionalen und branchenmäßigen Handelsbilanzungleichgewichte die Krisen des internationalen Währungssystems mitverursacht zu haben, ist allgemein gewachsen, von offizieller Seite wurde und wird der Wechselkurs des Yen aber nach wie vor tabuisiert, das heißt keineswegs als eines von zahlreichen wirtschaftspolitischen Instrumenten angesehen. Dies führt zu der zentralen wirtschaftspolitischen Frage, wie man fundamentale Zahlungsbilanzungleichgewichte abbauen kann, wenn eine Kostenangleichung durch interne Inflationierung unerwünscht ist.

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) fortbesteht wegen dieses lags, 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, das heißt die nach der hohen Aufwertung vom Dezember 1971 zu erwarten gewesenen, aber nicht eingetretenen Exportdämpfungs- und Importsteigerungseffekte wurden auf die Zukunft projiziert. Sehr lange wurde daher der neue Wechselkurs vom Dezember 1971 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 subsummieren: Maßnahmen zur Steigerung der Importe; Maßnahmen zur Balancierung des Exportzuwachses; Maßnahmen zur Erleichterung des Kapitalabflusses und besonders zur Förderung der japanischen Direktinvestitionen im Ausland.

Seit den Smithonian Agreements vom Dezember 1971 war man sich in Japan ziemlich klar darüber, daß die Handelspolitik geändert werden müsse: die von den mächtigen Wirtschaftsorganisationen, der Regierung

12) Zum Beispiel 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.

und von wissenschaftlichen Institutionen entwickelten Vorschläge divergierten im einzelnen jedoch nicht unwesentlich. Während Industriekreise am Wettbewerbsprinzip festhielten, forderte man zugleich von der Regierung die Anwendung der Ausfuhrkontrollverordnung, weil die drohende Alternative einer Export-Besteuerung als noch schlechter angesehen wurde und weil das zunächst auf privater Basis arrangierte "orderly marketing" auf den Widerstand ausländischer Kartellbehörden gestoßen war. Die Regierung setzte kurzfristig mehr auf Ausweitung der staatlichen Budgets sowie langfristig auf Planung zur "wissensintensiven" Reorganisation der Industriestruktur, wie dies in verschiedenen Modellen durchgespielt worden ist. Studien und Pläne dieser Art können aber in der kurzen Frist nicht viel erreichen; die Regierung mobilisierte daher zugleich sogenannte "Handelsmissionen mit einem Unterschied", das heißt weltweite Missionen zur Animierung von Exporten nach Japan. Ein vielzitiertes Wort war dies: "Wenn die Amerikaner und Europäer nicht von selbst darauf kommen, wie sie bei uns Fuß fassen können, dann müssen wir es ihnen eben erklären!" (Zur Überwindung protektionistischer Tendenzen im Ausland ließen sich aber auch japanische Firmen etwas einfallen: so wird beispielsweise der Automobilhersteller Nissan 1973 für 20 Mill. Dollar Klimaanlage, Fußbodenbeläge und Spiegel in den USA einkaufen.)

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 zum floating freigegeben. Andererseits aber hat die große Einigkeit bei den westlichen Forderungen nach Aufwertung des Yen typisch japanische Reaktionen in Form massenpsychologisch motivierter Solidarisierungseffekte hervorgerufen, die zwei Aspekte aufweisen:

- a) einen Produktivitäts- beziehungsweise Expansionseffekt und
- b) einen Lohn- und Kostenstabilisierungseffekt,

wodurch die 1971er Aufwertung eine geraume Zeit lang konterproduktiv wirkte. (13)

Auch andere betriebswirtschaftliche Konsequenzen der langdauernden Aufwertungsforderungen sind nicht zu übersehen, sie haben insbesondere zu einer Verstärkung der Konzentrationstendenzen, zu einer vorsichtigeren Dividendenpolitik der japanischen Unternehmen geführt, um einer erneuten Aufwertung besser standhalten zu können. Was bei den ausländischen Forderungen weiterhin meist vernachlässigt wurde (und dies besonders von europäischer Seite) sind die regional unterschiedlichen Aufwertungseffekte, die angesichts der betonten Amerika-Orientierung der japanischen Exporte und des hohen Anteils von Kontrakten auf Dollar-Basis stark handelsumlenkend und konditionsverändernd sein mußten, das heißt stärkere Ausrichtung auf Europa einerseits und vermehrte Yen-Kontrakte andererseits.

13) Smith, C., in: Financial Times Survey, 17.10.1972.

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 Erweiterung 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 Inland. Deren negative Verteilungswirkungen würden aber selbst in einer einkommensmäßig noch verhältnismäßig egalitären Industriegesellschaft, wie der japanischen unerträglich sein.
- Eine vernünftige Alternative wäre eine von außen kommende effektive Unterstützung der in Japan zum Teil erst versteckt vorhandenen Tendenzen zu einer stärkeren Sozialorientierung des technischen Fortschritts,
- und insbesondere zu einer umweltgerechten Wirtschaftspolitik.

Bei der gegenwärtigen Struktur und Einstellung der internationalen Koordinierungssysteme ist die Forderung nach Neubewertung der Währung eines Landes allerdings leichter zu stellen und gegebenenfalls eher durchzusetzen als eine aktive Sozial- und Umweltpolitik.

2. Liberalisierung des Importhandels

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 keinen quantitativen Beschränkungen (14). 1963 hob Japan die Devisenkontrollen für laufende Transaktionen (Artikel 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 (beziehungsweise null) als Zölle auf Fertigwaren - und

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

- 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.

Das "Dritte Programm zur Verteidigung des Yen", das seit dem 20. Oktober 1972 in Kraft ist, hat für 85 % aller zollpflichtigen Einfuhren die Zollsätze um 20 % herabgesetzt. Der durchschnittliche Nominalzollsatz liegt mit derzeit etwa 5,2 % relativ niedrig (wobei 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 in den sogenannten Liberalisierungsruunden auch die Zahl der quantitativen Importrestriktionen rasch reduziert. Die verbleibende Zahl von 33 (davon neun Industrie- und 24 Landwirtschaftsprodukte) vergleicht sich günstig mit der vieler westlicher Länder und liegt zum Teil sogar darunter (15). Offiziell besteht die amerikanische Negativliste beispielsweise aus 67 Positionen; nach Schätzungen des GATT werden 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 Industrieimporte mengenmäßige Beschränkungen. Man kann auch feststellen, daß die japanische Landwirtschaft insgesamt weniger abgeschirmt wird als die Landwirtschaft der EWG-Länder.

Auf der Basis verbleibender Zölle und Kontingente, das heißt der klassischen handelspolitischen Instrumente, geurteilt, bleibt daher seitens der EWG und den USA kein stichhaltiges Argument mehr gegenüber Japan übrig. Zu fragen ist allerdings, ob dieser relativ hohe formale Liberalisierungsgrad der japanischen Wirtschaft angesichts des jetzigen Niveaus der wirtschaftlich-technischen Entwicklung in Japan ausreichend und angesichts der Handelsbilanzungleichgewichte aussagefähig und wirkungsvoll genug ist.

Der Slogan der japanischen Wirtschaftsplanung während der 60er Jahre war *jiyu-ka* (Liberalisierung), für die 70er Jahre soll es *kokusai-ka* (Internationalisierung) sein. Was darin zugleich zum Ausdruck kommt, ist ein langsames Zerbröckeln der Stringenz der Außenhandelspolitik: die verschiedenen Ministerien entwickeln zunehmend gegenläufige Auffassungen, 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 vorher festgelegten Beschränkungen (limitation formulas) kombiniert, die zum Teil binnen weniger Monate ausgefüllt waren. 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 der EWG und den USA, kaum echte Argumente gegenüber Japan bestehen.

15) Nihon Keizai Shimbun, 5.12.1972

Dennoch bleibt das Stigma der Langsamkeit in der Importliberalisierung, was japanische Stellen seit langem nicht mehr verständlich finden (16). Ein Teil der Antwort darauf ist - von Informationslücken abgesehen - im weiten Feld nichttarifärer Handelshemmnisse (NTB) zu suchen (17). Die Zahl der NTB kann bekanntlich je nach Auslegung außerordentlich groß sein; hierunter können nicht nur Exportsubventionen, Sonderabschreibungen und Steuerrückvergütungen fallen, sondern zum Beispiel auch Standardvorschriften, Maßsysteme, Impfbestimmungen, Lebensgewohnheiten sowie Grenzabfertigung. 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-Exportverhalten nicht nur sehr schwierig, sondern bei extensiver Auslegung geradezu unmöglich.

Von großer realer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind zum Beispiel auch die umfassenden und offenen regionen- und länderbezogenen Informations- und Forschungssysteme: hier ist ein ausgeprägtes Gefälle zugunsten Japans zu konstatieren, was wiederum nicht ohne Auswirkung auf die jeweiligen Handelsbilanzen bleiben kann.

3. Exportbeschränkung

Eines der delikaten Probleme der Handelsbeziehungen zwischen Japan und den westlichen Ländern ist die Bedeutung, die restriktiven Handelsabsprachen zwischen Industriezweigen und Unternehmen zukommt - als Substitut für offizielle Handelspolitik. 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 Einzelabsprachen (18).

In Europa kam es - im Gegensatz zu den USA - bei der Beurteilung dieses neuen 'Instruments' zu weniger einheitlichen Aussagen. Handels- und wettbewerbspolitische Argumentation liegen im Konflikt miteinander, wobei auch eine Meinungsspaltung bei den primär handelspolitisch beziehungsweise den primär wettbewerbspolitisch Argumentierenden festzustellen ist (19). Wie oft bei Fragen, die Japan betreffen, ist auch hier eine

16) Dazu Uemura, K.: "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

17) Vgl. Kojima, K.: *Nontariff Barriers to Japan's Trade*, Tokyo 1971

18) Vgl. Uemura, K., op. cit.

19) Vgl. Reinhardt, G.: *Japans Stellung in der Weltwirtschaft und zur EWG*, in: *Wirtschaftsdienst*, 1972, III, S. 138-142

Informationslücke vorhanden; in Japan lastet man allerdings auch der eigenen Diplomatie einen Teil der Schuld hierfür an. Die unterschiedliche Argumentationsweise kann hier nur skizziert werden.

Was die japanische Seite besonders interessiert, ist die große Flexibilität des neuen Instruments (20) - etwa im Vergleich zu bilateralen Vereinbarungen auf Regierungsebene. 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 dem 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 Handelsaustausch (21).

Bedeutsam am "orderly marketing" ist zunächst 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 zurückgehen (22). Die damit aufgeworfenen wirtschaftspolitischen Probleme sind höchst komplex, was die Reaktionen darauf entsprechend kontrovers macht.

Die japanische Seite hat mit dem "orderly marketing" mehrere Bargaining-Faktoren in der Hand, wie: Selbstbeschränkung als gezielte Exportdiversifizierung und Pazifizierung ausländischer Konkurrenten und Regierungen, als genereller Aufwertungsersatz, als Ersatz für Exportbesteuerung, zur Verhinderung quantitativer Importrestriktionen bei den

20) "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." Uemura, K., op. cit.

21) Vgl. ebenda

22) 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, verschiedene Ausgaben im Januar 1973.

Abnehmerländern; Ausmaß und Dauer der Anwendung des Instrumentariums bleiben (weitgehend) im eigenen Entscheidungsbereich (23).

Für die wirtschaftspolitischen Instanzen der Importländer wiederum müßten günstige Importe aus Japan besonders vom Gesichtspunkt der Inflationsbekämpfung aus willkommen sein (24). Andererseits kollidieren Preis- und Mengenabsprachen mit ihren Kartellbestimmungen (25) - in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in der EWG mit Artikel 85, 86 der Römischen Verträge. Für die Wettbewerbsabteilungen der EWG-Kommission und das deutsche Kartellamt sind die japanischen Selbstbeschränkungsabsprachen Kartelle - und damit unerwünscht. Doch dürfte im Grunde längst ein Kompromiß stattgefunden haben (26), zumal Japan die von der EWG geforderte bilate-

- 23) "Japan versucht sein bestes, 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 Beneluxländer in Kraft. Sie haben keine Einwände erhoben." Der Minister für Industrie und Handel, Yasuhiro Nakasone, in einem Interview, Handelsblatt, 26.8.1972
- 24) 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
- 25) 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.
 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 beziehungsweise 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.
- 26) Mag die wettbewerbsrechtliche Beurteilung der oben genannten 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 aufgrund 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 Selbstbeschränkungsfordernungen und Exportkartellierung nahe beieinander liegen, sollten allerdings alle wissen, die solche Forderungen erheben - einschließlich der Frage, ob kurzfristige Atempausen in Form verminderten Importdrucks nicht langfristig durch ein weiteres Zurückbleiben der Wettbewerbskraft erkaufte werden.

rale 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 GATT (27); da diese aber, wenn überhaupt, nur langfristig zu erreichen ist, andererseits aber in Europa wie in den USA Branchen- und Regionalkrisen, das heißt eine Gefährdung von Arbeitsplätzen und Einkommen, befürchtet werden, dürften Selbstbeschränkungsabsprachen der kleinste gemeinsame Nenner zum Ausgleich der Interessen und leichteste Duldungsbasis sein. Im deutschen Fall ist also damit zu rechnen, daß die Regierung eher den bedrohten Industriezweigen zu Hilfe eilen und beim Kartellamt für eine Einstellung anstehender Verfahren gegen japanische Konzerne 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 Motivation für die Verurteilung der Selbstbeschränkung im Rahmen des "orderly marketing" auch sein mag, so sollte die Tatsache nicht übersehen werden, daß die betreffenden japanischen Industriezweige international gesehen oft einen großen Produktivitätsvorsprung aufweisen.

Das entscheidende 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 hinwegzusehen (28). Die außergewöhnlichen japanischen Erfolge auf einzelnen Märkten sind auch Ausdruck grundsätzlich möglicher höherer Produktivität und Qualität, die von den unterliegenden Konkurrenten nicht erbracht werden oder erbracht werden können.

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 einer Drosselung übermäßiger Exportexpansion auf Teilmärkten und der tatsächlich sich abzeichnenden Änderung in der Handelsstatistik können unakzeptable Zeitspannen liegen. In Japan ist in den

27) "Wenn die Schutzklausel bilateralen Charakter hat, werden wir nicht unterzeichnen. ... Jede Schutzklausel muß multilateral und nicht-diskriminierend sein. Alles andere ist völlig ausgeschlossen." Nakasone, Y., op. cit.

28) 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.

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 Situation jahrelanger 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 Bereichen nach wie vor die niedrigste aller wirtschaftlich vergleichbaren Industrienationen (29). Auch spezielle Exportförderungsorganisationen - wie die Japan Export Trade Organisation - behalten ihre Strategie offenbar ungeändert bei, während die staatlich verordnete stärkere Importorientierung der Export-Import-Bank, die Einrichtung eines Sonderfonds aus Dollardevisen für ausgewählte Rohstoffimporte bei der Bank von Japan usw. über die Preis- und Mengenvorteile real zu einem großen Teil der Exportindustrie 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. Liberalisierung des Kapitalverkehrs

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 (30); in keinem anderen Land dürfte der Anteil des ausländischen Kapitals am Gesamtkapital der Wirtschaft so niedrig sein wie in Japan. 'Förderung des Imports an technischem Knowhow', '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.

Diese Zurückhaltung gegenüber ausländischen Investitionen galt umgekehrt aber auch für japanische Direktinvestitionen im Ausland. Ende 1970 erreichte der Gesamtbestand der nach 1950 getätigten Auslandsinvestitionen knapp 3 Mrd. Dollar oder nur 1,5 % des Bruttosozialprodukts dieses

29) Vgl. den Beitrag von S. Lörcher in diesem Band.

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

Jahres (31). Erst mit der rapiden Zunahme der Devisenreserven ab 1971 wurde die restriktive Politik der Regierung im Hinblick auf Direktinvestitionen im Ausland aufgegeben. Der Export kurz- und langfristigen Kapitals ist nun überall sichtbar: "The Yen for Gucci, Renoir and Wine" - so umschrieb Newsweek den neuen drive des japanischen Exports; die Kunst-Käufe im Ausland erreichten 1972 allein 75 Mill. Dollar. Die japanischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland, die Ende 1969 erst rund 35 Mill. DM ausmachten, stiegen bis Ende 1972 auf rund 250 Mill. DM. Die gesamten Investitionen im Ausland erreichten Ende 1972 einen Stand von 6,7 Mrd. Dollar. Die Prognosen für den Gesamtbestand an Investitionen im Ausland 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 erfahren japanische Investitionen einen Boom (32). In den südostasiatischen Entwicklungsländern, wo die Furcht vor japanischer Dominierung aufgrund geschichtlicher Erfahrung und unausgeglichener Handelsbilanzen ausgeprägt ist (33), versucht man mit zwei Instrumenten zu operieren: mit der "develop and import"-Strategie (mehrstufige Verarbeitung und Exportdiversifizierung) und mit einem "code of business behaviour", der im Entwurf rund ein Dutzend Punkte umfaßt, von "allgemeiner Unterstützung der Planziele der Empfängerländer" bis zu "Umgangsvorschriften im Ausland" (34). Während die Auswirkungen des ersten Ansatzes an einigen positiven Beispielen nachvollziehbar sind, bleibt die Bedeutung des zweiten für die wirtschaftlich-soziale Realität zunächst offen (35).

- 31) So betrugen die japanischen Direktinvestitionen in der BRD nur rund 80 Mill. Dollar, die der USA aber 5 000 Mill. Eine vergleichende Studie des MITI für das Jahr 1969 weist folgende Direktinvestitionen je Kopf der Bevölkerung aus: USA 348, BRD 79, Japan 26 Dollar. Die entsprechenden Prognosewerte für 1980 lauten: USA 890, BRD 585, Japan 235 Dollar.
- 32) In Brasilien allein will Mitsubishi in den nächsten fünf Jahren für rund 1,2 Mrd. Dollar investieren. Die Japan Line Ltd. hat 1973 das größte Ölabkommen am Persischen Golf abgeschlossen, das bis 1980 einen Umsatz von rd. 2 Mrd. Dollar vorsieht. Newsweek, 19. und 26. 2. 1973
- 33) Die Situation in Südostasien umschrieb man deutlich mit: "Now it's the Ugly Japanese", in: Newsweek, 15. 1. 1973
- 34) Vgl. die Übersicht über ein diesbezügliches Gutachten in: Nachrichten für Außenhandel, 14. 7. 1972
- 35) Noch ist die Meinung anders, wie der Ausspruch des ehemaligen Außenministers von Thailand bezeugt: "Japanese policy in Southeast Asia is mercantilist. They want to sell manufactured products and get raw materials." Newsweek, 15. 1. 1973

5. Entwicklungshilfe

Im letzten Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD (36) werden Japan durchweg schlechte Noten erteilt. 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 Bruttosozialproduktes 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 Mill. Dollar oder 0,23 % des Bruttosozialprodukts noch sehr gering; die technische Hilfe im engeren Sinne ist kaum nennenswert und private Initiativen und Aktionsprogramme nicht existent. Ob die nun auch in der Zahlungsbilanz sichtbar gewordene Veränderung der objektiven wirtschaftlichen Situation in Japan auch zu subjektiver Bewußtseinsänderung und zu stärkerer Solidarisierung mit den Menschen in den Entwicklungsländern führt, steht zur Prüfung an.

Nach vorliegenden Prognosen sollen die Gesamtleistungen an die Entwicklungsländer bis 1975 auf mehr als 4 Mrd. Dollar gesteigert und der Anteil der öffentlichen Leistungen angehoben werden. Vergewagt 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 (37).

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, das heißt 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. Zusammenfassung und Ausblick

Im Welthandel und in der internationalen Handelspolitik zeichnen sich verschiedene sektionalistische Tendenzen 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 und in den Entwicklungs-

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

37) Vgl. dazu Simonis, U.E.: Japan und die Entwicklungsländer. Probleme und Prognosen, in: Der Überblick, 8. Jahrgang, 4, Stuttgart 1972, S. 25 ff.

ländern 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 daraufhin, daß Japan weiterhin an einer größtmöglichen Entfaltung des Welthandels interessiert ist und verstärkte internationale Kooperation anstrebt.

Was die Richtung der handelspolitischen Absichten angeht, so wird man in der kurzen und mittleren Frist auf regionale und warenmäßige Diversifizierung der Exporte, auf Balancierung der Handelsbilanzen, auf verstärkten Kapitalexport und Direktinvestitionen im Ausland hinarbeiten; gleichzeitig wird man den Import als eigenständige wirtschaftspolitische Aufgabe stärker anerkennen - wobei der hohe Prestigewert ausländischer Waren in Japan helfen wird. 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.

Bei aller berechtigten Kritik an der bisherigen japanischen Handelspolitik sind in den letzten Jahren nicht nur die Grenzen der Objektivität, sondern auch die des guten Geschmacks unnötig strapaziert worden (38); Japan mußte vielfach und muß noch immer als Sündenbock herhalten, wo Selbstkritik angebracht wäre.

Viele Anzeichen sprechen dafür, daß die Entwicklungsstrategie Japans an einer Wende steht, wie dies auch im vorzeitigen Abbruch des Plans 1970 bis 1975 zum Ausdruck kommt. Die Frage ist, welche der aufgezeigten Tendenzen sich in welchem Maß 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 des steigenden gesellschaftskritischen Bewußtseins der Bevölkerung unwahrscheinlich. Damit wird die Beibehaltung eines raschen Produktivitätsfortschritts stärker 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, das heißt eine Verstärkung des Wettbewerbs mit den hochindustrialisierten Konkurrenten einerseits und eine steigende Importabhängigkeit im industriellen Produktbereich in Japan andererseits.

Auf der Exportseite wird es für Japan notwendig, die übermäßige Konzentration zu verringern, um weitere internationale Spannungen abzubauen und protektionistische Strömungen im Ausland zu verringern.

38) Die seltsame Einstellung mancher deutscher Kommentatoren zum 'orderly marketing' sei dokumentiert anhand eines Artikels von Heinz Heck in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11.9.1972, mit dem Titel: "Die neuen Protektionisten". Darin heißt es unter anderem: "... 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'.

Die jüngste Bewegung der japanischen Wirtschaft hin zum europäischen Markt war und ist ein Versuch, von der starken Exportbindung an die USA loszukommen: "Japanese businessmen ... had too many eggs in the North American basket" (39). Er mußte zu heftigen Reaktionen führen, weil die Produktstruktur ähnlich stark konzentriert blieb wie in der Vergangenheit, das heißt 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 werden; 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) allmählich 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 voll gelöst. Solange die Wirtschaft eines Landes nahezu doppelt so schnell wächst wie die aller großen Konkurrenten, wird der handelspolitische Druck bleiben - mit dem möglichen Übergang von spezieller zu genereller Importbeschränkung in den Importländern, von vereinzelt zu umfassenderen Forderungen nach Selbstbeschränkung. Ökonomisch betrachtet ist allerdings nicht einzusehen, wieso die alten Handelsnationen auf ihren hohen Weltmarktanteilen bestehen, Japan aber auf einen niedrigen Anteil eingefroren werden sollte, wenn und solange dieses Land den Weltmarkt zu günstigeren Bedingungen beliefern kann (40).

39) "The problem is sharp increases in exports to particular markets of particular goods". Kojima, K., 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.

40) Um mit einem Satz von Henry C. Wallich über die japanische Situation zu enden: "Our grievances are real. But contemplating them one is tempted to vary the old saying about generals and the importance of wars - economics is not important enough to be left to economists to start international fights over. In dealing with a nation of the future importance of Japan, we have a great deal more at stake than the appropriate exchange rate or the niceties of balance-of-payments adjustment." In: Newsweek, 16. April 1973

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