

Arndt, Heinz Wolfgang

Article — Digitized Version

Die pazifisch-asiatische Freihandelszone: Bemerkungen aus australischer Sicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Arndt, Heinz Wolfgang (1967) : Die pazifisch-asiatische Freihandelszone: Bemerkungen aus australischer Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 9, pp. 472-476

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133763>

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.

Die pazifisch-asiatische Freihandelszone

Bemerkungen aus australischer Sicht

Prof. Dr. H. W. Arndt, Canberra *)

Das vergangene Jahrzehnt erlebte eine bemerkenswerte Expansion des australisch-japanischen Handels. Japan hat Großbritanniens Platz als wichtigsten Exportmarkt Australiens eingenommen. Australien seinerseits hält den zweiten Platz unter den Lieferanten japanischer Importe und den dritten Platz unter den japanischen Exportmärkten. Australien begrüßt die Beteiligung japanischen Kapitals an der Ausbeutung seiner neuentdeckten riesigen Mineralvorkommen und an einigen Zweigen seiner Industrie. Es gibt ferner eine gute, wenn auch noch bescheidene, Zusammenarbeit beider Länder auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe und der technischen Hilfe für die Entwicklungsländer Südostasiens. Aber die Reaktion Australiens auf japanische Ideen über eine pazifisch-asiatische Freihandelszone (Pacific-Asian Free Trade Area: PAFTA) ist, milde ausgedrückt, kühl. Die meisten offiziellen und inoffiziellen Meinungsäußerungen lehnen derartige Pläne für die nahe Zukunft als einigermaßen unrealistisch ab.

AUSTRALISCH-JAPANISCHE HANDELSPARTNERSCHAFT

Zwischen 1954 und 1966 stieg Japans Anteil an der Ausfuhr Australiens von 7% auf 19%, während der britische Anteil von 36% auf 14% zurückging. Im gleichen Zeitraum stieg der japanische Anteil an Australiens Einfuhr von 1% auf 10%, während Großbritanniens Anteil von 49% auf 26% sank.

Diese Veränderungen spiegeln in hohem Maße die Tatsache wider, daß sich die beiden Länder wirtschaftlich immer mehr ergänzen und daß Japan eine viel größere Wachstumsrate als Großbritannien aufweist. Japan und Australien sind natürliche Handelspartner.¹⁾ Australien hat sich auf die Ausfuhr von Grundstoffen und Halbfabrikaten — Nahrungsmittel, wie z. B. Fleisch und Molkereiprodukte, und Rohstoffe, wie z. B. Wolle und Mineralien — spezialisiert, die Japan in immer größerem Umfange benötigt. Australiens Einfuhr besteht dagegen weitgehend aus Anlagegütern und anderen Erzeugnissen der Schwerindustrie, die in der japanischen Ausfuhr eine immer beherrschendere Rolle spielen. Die Verlagerung der australischen Exporte von Großbritannien auf Japan ist zu etwa zwei Dritteln darauf zurückzuführen, daß die japanische Importnachfrage nach Australiens wich-

tigsten Exportprodukten so viel schneller gewachsen ist als die britische.²⁾

Auch die Handelspolitik hat jedoch zur Entwicklung der Handelspartnerschaft beigetragen.³⁾ Während der 30er Jahre wurde der japanisch-australische Handel im Interesse der britischen und der australischen Textilindustrie immer stärker reduziert, und während des zweiten Weltkriegs hörte er natürlich völlig auf. Nach dem Kriege setzte Australien die Diskriminierung Japans für einige Jahre fort. Die neue Ära begann mit dem Handelsabkommen von 1957. Nach diesem Abkommen gestand Australien Japan die Meistbegünstigung zu. Dies bedeutete Zollsenkungen bei Textilien und anderen Verbrauchsgütern und ein nicht-diskriminierendes Verfahren bei den Einfuhrbewilligungen. Als Gegenleistung gewährte Japan mehreren der wichtigsten australischen Agrarprodukte freien Marktzugang und verpflichtete sich, auf Wolle keinen Zoll zu erheben. Im Jahre 1963 wurde das Abkommen erweitert. Australien verzichtete auf das Recht, nach Artikel 35 des GATT als Notmaßnahme zulässige Einfuhrrestriktionen vorzunehmen, während Japan in seiner Einfuhrpolitik für australische Wolle, Nahrungsmittel und Motorfahrzeuge weitere Konzessionen machte. Seit einigen Jahren haben sich japanische Interessentengruppen aktiv an Entwicklungsprojekten für die riesigen Eisenerzvorkommen in Westaustralien und andere Mineralvorkommen beteiligt. Es wurden auch einige japanische Investitionen in der australischen Automobilindustrie und in anderen Produktionszweigen vorgenommen, die zum Teil von der australischen Zollpolitik bewußt gefördert wurden.

Unter dem Schutz des Handelsabkommens haben beide Seiten große Anstrengungen unternommen, um den Handel zu fördern und engere Beziehungen zu knüpfen. Ein japanisch-australischer Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Japanese-Australian Business Co-operation Committee) trat regelmäßig — abwechselnd in Australien und Japan — zusammen, um wichtige Handelsprobleme zwischen beiden Ländern zu erörtern. Minister, Parlamentarier, Geschäftsleute, Wissenschaftler und Journalisten haben sich gegenseitig besucht, Ausstellungen, Handelszeitschriften und Sonderbeilagen haben die Produkte des eigenen Landes im jeweils anderen bekanntgemacht. Im allgemeinen ging die Initiative von japanischer Seite aus. Sie wurde aber von Australien begrüßt und unterstützt.

*) Aus dem Englischen übersetzt von Hubert Höping.

1) P. Drysdale: Japanese-Australian Trade. In: Papers on Modern Japan, Hrsg. Australian National University, Canberra 1965.

2) H. W. Arndt: The Shift in Australian Exports from the United Kingdom to Japan: A Statistical Exercise. In: Economic Record, Juni 1966.

3) H. W. Arndt: Australia and Japan: Trade Partners. In: Three Banks Review, London, Dezember 1965.

Die Zusammenarbeit beider Länder in der Entwicklungshilfe und technischen Hilfe für Südostasien wird viel diskutiert, obwohl bisher nur wenige konkrete Resultate vorliegen. Beide Länder gehören zu den wichtigsten Mitbegründern der Asian Development Bank, beide sind dem Development Assistance Committee der OECD in Paris beigetreten, und beide betätigen sich aktiv in der ECAFE. Außerdem gibt es eine gewisse australisch-japanische Zusammenarbeit, sowohl im staatlichen Sektor als auch in der Privatwirtschaft, um beim Wiederaufbau der indonesischen Wirtschaft Hilfestellung zu leisten. Für Australien sind jedoch Handel und Zusammenarbeit mit Japan und eine pazifisch-asiatische Freihandelszone zwei verschiedene Dinge.

PAFTA-PLANE

Erstmalig sprach man in Australien und Japan in den Jahren 1961 bis 1963 von einem pazifischen gemeinsamen Markt, als Großbritannien Versuche unternahm, dem europäischen gemeinsamen Markt beizutreten. Zu jener Zeit war das Ganze nicht mehr als eine geopolitische Spekulation unter Journalisten, die dazu neigten, eine Aufteilung der Welt in Wirtschafts- und Macht„blöcke“ vorauszusagen.

In einer viel besser durchdachten Weise wurde im Jahre 1965 diese Idee von dem japanischen Ökonomen Kiyoshi Kojima, Professor der Weltwirtschaftslehre an der Hitotsubashi-Universität in Tokio, wieder aufgenommen, der in Australien durch seine Besuche und seine scharfsinnigen und freimütig geäußerten Beobachtungen der australischen Wirtschafts- und Handelspolitik wohlbekannt ist.⁴⁾ Kojimas Plan, der erstmalig im Jahre 1965 in zwei Arbeiten dargestellt wurde, erregte große Aufmerksamkeit und wurde als halb-offiziell betrachtet, als Takeo Miki, der frühere japanische Handels- und Industrieminister in der Regierung Sato, im Jahre 1966 Außenminister wurde. In seinen Reden hat Miki immer wieder eine engere Zusammenarbeit im Hinblick auf Handel und Entwicklungshilfe zwischen den fortgeschritteneren Ländern des pazifischen Raumes befürwortet.⁵⁾ Während er zwar zu diesem Zeitpunkt eine pazifische Freihandelszone noch nicht offiziell anregte, entsandte Außenminister Miki Anfang dieses Jahres Prof. Kojima auf eine Weltreise, um sowohl in den Ländern des pazifischen Raumes und Südostasiens als auch in Europa die offiziellen und inoffiziellen Ansichten zu diesem Thema zu ergründen.⁶⁾

4) K. Kojima: A Pacific Economic Community and Asian Developing Countries. In: Hitotsubashi Journal of Economics, Juni 1966. Derselbe: In Advocacy of PAFTA. In: Kokusai Mondai, Tokio, März 1967 (in japanischer Sprache). Derselbe: Japan's Role in Asian Agricultural Development. In: Japan Quarterly, April-Juni 1967. Derselbe: The Kennedy Round and the Pacific Free Trade Area Concept. In: World Economic Review, Januar 1966.

5) T. Miki in einer Rede zur Verwaltungspolitik vor dem Parlament in Tokio am 14. 3. 1967. Derselbe: Asia-Pacific Foreign Policy and Japan's Economic Co-operation. In: Ansprache (in Japanisch) an Keizai Doyukai, Tokio, am 22. 3. 1967. Derselbe in einem der Japan Times gegebenen Interview, 31. 12. 1966.

Kojimas Plan besteht aus zwei Teilen. Der eine betrifft die Gründung einer Freihandelszone zwischen den fünf fortgeschritteneren Ländern des pazifischen Raums: Japan, die USA, Kanada, Australien und Neuseeland. Bei dem anderen handelt es sich um einen Plan, nach dem diese fünf Länder durch Handel und Entwicklungshilfe das Wachstum der Entwicklungsländer Südostasiens fördern sollen.

Der Vorschlag einer Freihandelszone ist einfach genug. Er sieht „die Abschaffung aller interzonalen Zölle“ (und voraussichtlich aller anderen Handelsbeschränkungen) zwischen den fünf Mitgliedsländern vor. Dieser Abbau soll zweifellos stufenweise erfolgen.⁷⁾ Der „Trade and Aid“-Plan würde von den fünf fortgeschritteneren Ländern zunächst verlangen, die Agrareinfuhren, die einer vom anderen bezieht, auf die südostasiatischen Entwicklungsländer zu übertragen, soweit diese bei diesen Produkten — wie z. B. Baumwolle, Mais, Zucker oder Tee, vielleicht auch Mineralien — konkurrenzfähig sind. Die fortgeschrittenen Länder werden, wenn auch weniger spezifiziert, aufgefordert, „ihre Protektionspolitik für die Leichtindustrie abzusuchen und ihre Märkte den Produkten der Entwicklungsländer zu öffnen.“⁸⁾

Kojima hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sein Plan „äußerst hypothetisch“ ist, „eine Konzeption, die ein eingehendes Studium verlangt und auch wert ist.“⁹⁾ Er hat auch ganz offen die logische Begründung dieses Planes aus japanischer Sicht erläutert. Da er von dem Zustandekommen entweder eines größeren europäischen gemeinsamen Marktes oder aber einer nordatlantischen Freihandelszone überzeugt ist, sieht er in der PAFTA „die für Japan zweitbeste Wahl“: „Die immer noch nebelhaften Pläne für eine regionale Vereinigung fortgeschrittener Nationen konzentrieren sich auf Westeuropa, oder es handelt sich um amerikanische Pläne für ein neues Freihandelsgebiet, das auf den Atlantik hin orientiert ist, um Westeuropa die Waage zu halten. Japan, Australien und Neuseeland werden dabei kaum berücksichtigt. Sie können, wenn sie es wünschen, sozusagen als Randzonen eines großen Freihandelsgebietes teilnehmen. Hierüber sind wir sehr enttäuscht. Sollte Japan nicht einen Gegenplan, der eng mit seinen Interessen verbunden ist und bei dem Japan eine der Hauptrollen spielen kann, vorbereiten und vorschlagen?“¹⁰⁾

Takeo Miki hat dieses Projekt in einen weiteren wirtschaftspolitischen Rahmen gestellt: „In der Vergangenheit hat der Pazifische Ozean Asien vom amerikanischen Kontinent und von Ozeanien getrennt, heute aber dient er als Verbindung zwischen den asiatischen Völkern und anderen Nationen im pazi-

6) Hugh Corbet: Pacific Free Trade Area Proposed by Japanese Professor may be well on the Way. In: The Times, London, 25. 4. 1967.

7) K. Kojima: In Advocacy of PAFTA, a. a. O., S. 81.

8) K. Kojima: A Pacific Economic Community and Asian Developing Countries, a. a. O., S. 30.

9) K. Kojima: In Advocacy of PAFTA, a. a. O., S. 78.

10) K. Kojima: In Advocacy of PAFTA, a. a. O., S. 79.

fischen Raum. Politisch und wirtschaftlich wirken die Völker Asiens und diejenigen des pazifischen Raums aufeinander ein. Die Konflikte Asiens sind der Armut zuzuschreiben, und Asien ist ein leichtes Opfer für den Kommunismus. Deshalb muß Asien wirtschaftlich entwickelt werden, um in diesem Gebiet den Frieden zu sichern... Japan, geographisch zwischen dem asiatischen Kontinent und anderen Staaten des pazifischen Raums gelegen, muß ein Klima der Zusammenarbeit mit Asien unter den Völkern Australiens, Kanadas, der USA und Neuseelands schaffen, die an den Problemen Asiens interessiert sind, und alles ihm Mögliche tun, um ein System der Kooperation zwischen diesen Staaten und den Ländern Asiens zu verwirklichen. Japan plant, in Kürze zwischenstaatliche Konsultationen mit Australien und Neuseeland einzuleiten. Ich hoffe, daß — falls die anderen Partner zustimmen — diese Konsultationen in Zukunft zu regelmäßigen Konferenzen der Außenminister führen werden.¹¹⁾ Ministerielle Besprechungen wurden in Tokio bereits im April geführt, zunächst mit dem Außenminister Australiens, später mit dem neuseeländischen Landwirtschaftsminister. Gegen Ende des Monats nahmen an der fünften gemeinsamen Tagung des Japan-Australia Business Co-operation Committee zum ersten Male Beobachter aus den USA, aus Kanada und Neuseeland teil. Aber die japanische Delegation beeilte sich, den Australiern zu versichern, daß „es nicht unsere unmittelbare Absicht ist... die Gründung einer Freihandelszone zu planen“¹²⁾, und die australische Delegation ihrerseits betonte, daß „in diesem Stadium keinerlei Schritte in Richtung auf irgendeine ‚Freihandels‘konzeption zwischen unseren Staaten unternommen werden sollten“.¹³⁾ Die einzige positive Maßnahme war die Gründung eines Pacific Economic Co-operation Committee, dem Repräsentanten der Wirtschaft der fünf Länder angehören und dessen Aufgaben sich darauf beschränken, als Informationsbüro und Clearinghaus für eine Stimulierung der Forschung und für einen Ideenaustausch zu dienen.

WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

Selbst in Japan muß die Vorstellung einer uneingeschränkten Freihandelszone, die die USA, Kanada, Australien und Neuseeland umfaßt, recht gewagt erscheinen. Trotz seiner neu gewonnenen industriellen Stärke kann es in Japan eigentlich nur wenige Industriezweige geben, die mit vollkommenem Gleichmut zusehen würden, wenn alle amerikanischen Fertigwaren freien Zugang zum japanischen Binnenmarkt erhalten. Nur wenige japanische Hersteller von Fleisch- und Molkereiprodukten würden den freien Zugang neuseeländischer und australischer Nahrungsmittel überstehen. Kojima weist andererseits darauf

¹¹⁾ T. Miki in einem der Japan Times gegebenen Interview, 31. 12. 1966.

¹²⁾ Pacific Basin Economic Co-operation Committee, Agenda Papers, Fifth Joint Meeting, Japan-Australia Business Co-operation Committee, Tokio, 24. bis 27. April 1967.

¹³⁾ Ebenda.

hin, daß Japan durch einen freien Zugang seiner Fertigwaren zu den anderen vier Märkten viel gewinnen könne. Indirekt würde Japan Vorteile durch eine wirkungsvolle umfangreiche Entwicklungshilfe der fünf Länder an Südostasien erlangen, mit dem es bereits jetzt so große, von der Auslandshilfe abhängige Exportüberschüsse erzielt. Während jeder freie Zugang zum japanischen Markt für Produkte der Leichtindustrie aus Korea, Formosa, Hongkong und anderen südostasiatischen Ländern einen schweren Druck auf diesen immer noch bedeutenden arbeitsintensiven Sektor der japanischen Industriewirtschaft ausüben würde, würde die vorgeschlagene Verlagerung wettbewerbsfähiger Nahrungsmittel- und Mineralimporte von den fortgeschritteneren Ländern auf die südostasiatischen Entwicklungsländer Japan wenig berühren. (Falls die Bevorzugung von Agrarprodukten Südostasiens noch weiter getrieben würde, selbst wenn es zu Lasten der eigenen Produzenten der fortgeschrittenen Länder ginge, so würden davon die japanischen Reis- und Teeproduzenten in Mitleidenschaft gezogen werden.)

Für Australien wären die Auswirkungen dieses Planes viel drastischer und weitreichender. Ein zollfreier Zugang zum australischen Markt für Fertigwaren aus den USA, aus Kanada und Japan würde beim gegenwärtigen Wechselkurs beträchtliche Teile der Industrie Australiens zerstören. Falls man von Australien die Einräumung eines fast völlig freien Zugangs für leichtindustrielle Produkte Südostasiens erwarten sollte, würden einige Industriezweige verschwinden, die dem Wettbewerb Japans und der USA hätten standhalten können. Würden die vorgeschlagenen Präferenzen für wettbewerbsfähige südostasiatische Agrar- und Bergwerksprodukte eingeführt, wäre eine ernsthafte Schädigung der australischen Zuckerindustrie (für die Japan einen Hauptmarkt darstellt) die Folge, und die australischen Exportaussichten für Eisenerz und andere Minerale nähmen ab. Berücksichtigt werden müßten auch die Auswirkungen möglicher Vergeltungsmaßnahmen auf die gegenwärtigen Exportindustrien Australiens, die die von Australien nach der PAFTA-Regelung diskriminierten Länder (besonders der EWG und der EFTA) treffen könnten. Allen diesen Nackenschlägen stünden nur die Aussichten auf eine Ausweitung der Exporte von Agrar- und Bergwerksprodukten gegenüber, welche die Folge eines freien Zugangs zu den großen japanischen und nordamerikanischen Märkten wäre. Vielleicht gelten ähnliche Aussichten auch für einige wenige spezialisierte Industrien, die die von dem PAFTA-Markt gebotenen „economies of scale“ ausnutzen könnten.

In einer wichtigen Hinsicht ist dies natürlich eine unrealistische Darstellung. Da es unwahrscheinlich zu sein scheint, daß Australiens Exporte als Folge des Zollabbaus innerhalb des Freihandelsgebietes genau so schnell expandieren würden wie seine Importe, könnte der Wechselkurs wahrscheinlich nicht konstant gehalten werden; falls das Zahlungsbilanzgleichge-

wicht durch angemessene Wechselkursänderungen beibehalten wird, würde die dadurch verursachte Abwertung einen gewissen Schutz der mit der Einfuhr konkurrierenden Industrie wiederherstellen. Der Umfang dieses Schutzes hinge von der Reaktionsfähigkeit der Exportindustrie auf den doppelten Anreiz durch Abwertung und freien Zugang zu den Märkten der Freihandelszone ab. Je größer die Exportexpansion ist, um so geringer ist der Schutz für die mit der Einfuhr im Wettbewerb stehende Industrie, die dann um so mehr schrumpfen würde. (Aus diesem Grunde bedroht die vorgeschlagene Freihandelszone — mit ihren versprochenen größeren Chancen einer Exportexpansion — Australiens geschützte Industrie paradoxerweise mehr, als es ein einseitiger Zollabbau des Landes tun würde.)

Was die Nettoeffekte all dieser Veränderungen wären, kann man nicht einmal vermuten. Ganz gewiß würden die zu relativ hohen Kosten produzierenden australischen Industrien, die jetzt einen überdurchschnittlichen Zollschutz genießen, mit fortschreitendem Inkrafttreten der Freihandelszone verschwinden. Australiens Landwirtschaft und Bergbau erhielten einen großen Anreiz, auf den sie zweifellos mit einer Produktionsausweitung reagieren würden, die viel Kapital, aber wenig Arbeitskräfte absorbieren würde. Das brauchte nicht notwendigerweise eine Massenarbeitslosigkeit zu bedeuten, wie Australiens Protektionisten anzunehmen geneigt sind. Die in der Industrie frei wendenden Arbeitskräfte könnten zweifellos von der Dienstleistungsindustrie absorbiert werden, wenn genügend Zeit zur Verfügung steht und eine angemessene Wirtschaftspolitik für die Erhaltung der effektiven Gesamtnachfrage sorgt. In der Einkommensverteilung gäbe es eine beträchtliche Verlagerung zugunsten der Produzenten im Primärbereich. Außerdem würde sich die Kontrolle der australischen Industrie noch weiter auf ausländische Muttergesellschaften verlagern, da es gerade deren australische Tochterunternehmen sind, die dem Wettbewerb des Imports höchstwahrscheinlich standhalten können (wenn auch nur auf Grund des größeren Wettbewerbsspielraums der internationalen Gesellschaften). Auch würde sich eine drastische Änderung in der Richtung, wenn nicht im Volumen, des aus Übersee einströmenden Kapitals von der Industrie zum Primärbereich ergeben. Da kein Grund dafür besteht, daß die Vollbeschäftigung trotz eines schrumpfenden Fertigungssektors nicht erhalten werden sollte, braucht Australiens Anziehungskraft für Einwanderer nicht nachteilig beeinflusst zu werden, obwohl sich der durchschnittliche Australier davon nur schwer überzeugen ließe.

Dieses Bild ist weniger trübe als das zuerst dargestellte. Aber nichts, was sogar dieser Darstellung nahekommt, ist gegenwärtig oder unter irgendwelchen voraussehbaren Umständen für Australien annehmbar.

Nach allgemeiner Ansicht würden die erforderlichen strukturellen Veränderungen diejenigen übertreffen, die die Kräfte eines freien Marktes bewerkstelligen

können, selbst wenn man die Vorbedingungen eines ziemlich schnellen und regelmäßigen gesamtwirtschaftlichen Wachstums und staatlicher Planung und Unterstützung als gegeben ansieht. Keine Regierung kann in einer demokratischen Gesellschaft eine Politik einschlagen, von der allgemein — und nicht unbedingt fälschlich — angenommen wird, daß sie Änderungen dieses Ausmaßes erforderlich macht.

Und zu welchem Zweck sollte das geschehen? Da die Schaffung einer so großen Freihandelszone vermutlich eine bessere internationale Arbeitsteilung und eine wirksamere Ausnutzung der Ressourcen mit sich brächte, könnte ein Australien, das sich letztlich als Partner der PAFTA derartig verändert wiederfinden würde, tatsächlich in den Genuß eines höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens kommen. Aber es würde sich um eine viel weniger industrialisierte Gesellschaft handeln — äußerst abhängig von ihren landwirtschaftlichen und bergbaulichen Exporten, von der Einfuhr der meisten Fertigwaren. Ihre wenigen größeren Industrien würden weitgehend dem Ausland gehören und von dort kontrolliert werden. Es wäre also eine Wirtschaft, die insgesamt zu sehr an Australiens koloniale Vergangenheit erinnert. Aus allen möglichen nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Gründen ist das eine Aussicht, die nicht die geringste Chance hat, dem durchschnittlichen Australier zu gefallen.

DIE EUROPÄISCHE ANALOGIE

Nun könnte man die Frage stellen, warum Australien die pazifische Freihandelszone so viel mehr zu fürchten haben sollte als Frankreich oder die Niederlande den Beitritt zur EWG oder Schweden seinen Beitritt zur EFTA. Wie Kojima gezeigt hat, sind die fünf von ihm als PAFTA-Partner vorgesehenen Länder — Japan, die USA, Kanada, Australien und Neuseeland — einander in Größe, Pro-Kopf-Einkommen, Stand der wirtschaftlichen Entwicklung oder industrieller Struktur nicht wesentlich unähnlicher als Deutschland und Luxemburg einerseits oder Großbritannien und Dänemark andererseits. Nicht weniger als ein Drittel des Außenhandels der fünf Länder entfällt bereits auf den Handel, den diese Länder miteinander treiben.¹⁴⁾

Und doch gibt es verschiedene Gründe, aus denen die europäische Analogie nicht zum Vergleich herangezogen werden kann — wenigstens nicht im Falle Australiens. Bei den sechs EWG-Partnern haben räumliche Nachbarschaft und in ihrer Geschichte stets vorhandene enge wirtschaftliche Beziehungen trotz nationaler Grenzen und Zölle bewirkt, daß sich ihre industriellen Strukturen bereits vor der Errichtung des gemeinsamen Marktes in beträchtlichem Maße ergänzten und eng miteinander verzahnt waren. Deshalb waren größere strukturelle Änderungen gar nicht

¹⁴⁾ K. K o j i m a : A Pacific Economic Community and Asian Developing Countries, a. a. O.

notwendig. Das Risiko schwerwiegender Verlagerungen wurde dadurch noch weiter gemildert, daß die Veränderung in einem Zeitraum außergewöhnlich schnellen wirtschaftlichen Wachstums erfolgte und daß zwischen den bedeutendsten Industriekonzernen der Partnerländer enge Verbindungen und Abkommen über die Regelung des Wettbewerbs bestanden.

Die Benelux-Länder in der EWG und Dänemark und Schweden in der EFTA waren Länder mit niedrigen Zöllen, deren Industrie zum größten Teil spezialisiert und exportorientiert war. Sie hatten von einem interregionalen Freihandel relativ wenig zu fürchten. Australiens Industrie, ebenso wie diejenige der USA, Kanadas und Neuseelands, begann jedoch als eine auf den Binnenmarkt orientierte Industrie, die die Einfuhr ersetzt und durch Zölle geschützt wurde.

Diese vier Länder waren gerade wegen ihrer reichen natürlichen Ressourcen zu hohen Zöllen übergegangen. Die für einen angemessenen Schutz ihrer Industrie benötigten Zölle waren zunächst hauptsächlich deshalb so hoch, weil die in der Landwirtschaft zu erzielenden hohen Einkommen zu hohen Reallöhnen führten. Anders als die Vereinigten Staaten beginnt Australien, diese Phase industrieller Entwicklung gerade erst zu verlassen.

Zwei weitere Faktoren haben wahrscheinlich auch eine Rolle dabei gespielt, daß in Australien die Entwicklung einer spezialisierten und exportorientierten Industrie zurückgeblieben ist. Einer dieser Faktoren war Australiens Entfernung von den wichtigsten Märkten und von den Zentren des technischen Fortschritts der westlichen Welt. Der andere Faktor war die relativ geringe Größe des australischen Binnenmarktes. Schweden und die Schweiz haben u. a. zwar gezeigt, daß ein kleiner Inlandsmarkt an sich kein unübersteigbares Hindernis für die Entwicklung einer leistungs- und wettbewerbsfähigen exportorientierten Industrie zu sein braucht. Aber die Kombination beider Faktoren war im Falle Australiens zweifellos ein ernstes Handicap.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese verschiedenen Überlegungen können viel zu der Erklärung beitragen, warum sich Australien nicht mit der gleichen Bereitschaft in die PAFTA stürzt, welche Dänemark bei seinem Beitritt zur EFTA und die Niederlande beim Beitritt zur EWG zeigten. Andererseits sollten sie nicht als Entschuldigungen für Australiens gegenwärtigen übertriebenen Protektionismus oder als Argumente gegen weitere Schritte zu einem freieren Handel zwischen den Ländern des pazifischen Raums und zu einer Zusammenarbeit in der Hilfe für die wirtschaftliche Entwicklung Südostasiens interpretiert werden.

Billigerweise muß man feststellen, daß die meisten Ökonomen Australiens über die protektionistische Politik der gegenwärtigen Regierung durchaus nicht

glücklich sind. Und das betrifft sowohl die kostspielige industrielle Fertigung als auch die kostspielige landwirtschaftliche Verarbeitungsindustrie (wie z. B. einen großen Teil der Viehwirtschaft). Dieses Unbehagen wird von einem großen Teil der öffentlichen Meinung geteilt.

Einige Ökonomen könnten in der ungeduldigen Erwartung einer liberaleren Wirtschaftspolitik die Versuchung verspüren, sich zu pointieren für die PAFTA mit dem Argument einzusetzen, daß nur ein überwältigendes Projekt dieser Art, das die Phantasie der Öffentlichkeit und der Politiker fesseln und politische und sonstige Stimmungen für sich gewinnen kann, irgendwelche Wirkungen auf festverwurzelte, durch Tradition gesicherte Interessen auszuüben vermag. Immerhin, so könnten sie weiter argumentieren, war es ein derartiges Projekt, das den Gemeinsamen Europäischen Markt ins Leben rief. Wie viele Befürworter eines Beitritts Großbritanniens zur EWG glauben sie vielleicht, daß sich die Industrie niemals aufrufen wird, ihre größte Leistungsfähigkeit zu erreichen, solange sie durch Zollschranken gehegt und gepflegt wird, und daß nur der frische Wind des von der Einfuhr ausgehenden Wettbewerbs sie aufschrecken wird. Andere wieder könnten ihren Glauben an ein Planungssystem heften — ein großartiger Ausblick auf einen gesteuerten optimalen Einsatz der riesigen Hilfsquellen der fünf Partnerländer mit Hilfe einer intelligent programmierten Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Wirtschaftsführern.

Sowohl in Australien als auch in den USA mag es auch einige Leute geben, die sich aus rein politischen Gründen — eine notwendige wirtschaftliche Basis für eine politische Gruppenbildung zu finden, die Japans Orientierung nach Westen erhalten und Australien und Neuseeland ein größeres Sicherheitsgefühl vermitteln könnte — von dieser Idee angezogen fühlen und einige wirtschaftliche Opfer für keinen zu hohen Preis halten.

Jeden dieser Gedankengänge kann man vertreten. Was die meisten australischen Ökonomen aber lieber sähen, wäre eine selektivere industrielle Protektionspolitik, die allmähliche Abschaffung von Industrien, die einen hohen Zollschutz benötigen, und eine wohlherwogene Anwendung von zollpolitischen und anderen Maßnahmen für die Förderung einer wettbewerbsfähigeren Industriestruktur. Sie begrüßen das Beispiel, das Australien den anderen Industriestaaten durch die Gewährung von Präferenzen für Fertigwarenexporte der Entwicklungsländer gegeben hat, sähen aber gern eine wesentliche, wenn auch allmähliche Ausweitung des gegenwärtig bescheidenen Rahmens. Die meisten von ihnen würden viel kräftigere Maßnahmen Australiens, in Zusammenarbeit mit Japan und anderen fortgeschrittenen Ländern, unterstützen — Maßnahmen, die darauf abgestellt sind, Südostasien die von Kojima vorgeschlagene ideenreiche Entwicklungshilfe zukommen zu lassen. Aber PAFTA? Nein.