

Schmidt, Paul-Günther

Article — Digitized Version

Das Welttextilabkommen: Hydra des Protektionismus?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Paul-Günther (1981) : Das Welttextilabkommen: Hydra des Protektionismus?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 9, pp. 446-453

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135600>

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.

Das Welttextilabkommen — Hydra des Protektionismus?

Paul-Günther Schmidt, Mainz

Derzeit laufen in Genf Verhandlungen zwischen 51 Industrie- und Entwicklungsländern über eine Erneuerung des Ende 1981 auslaufenden Welttextilabkommens (WTA). Wie sich bereits im Vorfeld der Verhandlungen zeigte, bestehen massive Interessenkonflikte sowohl zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern als auch innerhalb der beiden Ländergruppen. Die Verhandlungen stehen zudem unter der Drohung einzelner Industriestaaten, zu einseitigen Schutzmaßnahmen Zuflucht zu nehmen, sollten sie zu keinem für sie befriedigenden Ergebnis führen. Diese Situation ist um so brisanter, als der Ausgang der Verhandlungen weltweit als „Markstein für die künftigen Handelsbeziehungen zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten“¹ angesehen wird. Worum geht es?

Zu Beginn der 60er Jahre bauten insbesondere Japan, Hongkong, Indien und Pakistan die heimische Baumwolltextilindustrie aus und begannen in zunehmendem Umfang, Baumwolltextilien zu niedrigen Preisen auf den nordamerikanischen und westeuropäischen Märkten anzubieten. Die Regierungen einer Reihe von Industrieländern sahen sich daraufhin durch die von den Einfuhren bedrohten Hersteller zunehmend unter Druck gesetzt, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Das GATT bietet zwar die Möglichkeit, gegen Dumping-einfuhren Schutzzölle anzuwenden (Art. VI GATT). Ein Dumpingnachweis wäre jedoch im Falle der Baumwolltextileinfuhren langwierig und in vielen Fällen auch schwer zu erbringen gewesen, denn die Anti-Dumping-Klausel verlangt unter anderem den Nachweis, daß die Einfuhren zu Preisen erfolgen, die noch unter den Kosten des Lieferlandes liegen. Die Textilexporteure sind in den meisten Fällen jedoch ausgesprochene Niedriglohnländer, so daß Art. VI GATT nicht greifen dürfte.

Art. XIX des GATT gestattet darüber hinaus Notstandsmaßnahmen (Zölle und Einfuhrbeschränkungen) bei drohender Schädigung inländischer Erzeuger durch Einfuhren. Diese Schutzklausel wurde und wird von den betroffenen Abnehmerstaaten jedoch vor allem

deshalb äußerst selten angerufen, weil sie eine diskriminierende Handhabung von Schutzmaßnahmen gegen einzelne Lieferländer verbietet (also stets global alle Lieferländer der entsprechenden Erzeugnisgruppen trifft) und den betroffenen Exportländern gestattet, gleichwertige Zugeständnisse zurückzunehmen.

Da allgemein ein Rückgriff auf einseitige Schutzmaßnahmen befürchtet wurde, wurden von den Repräsentanten des GATT multilaterale Verhandlungen angeregt, die zum Abschluß des *Baumwolltextilabkommens* Ende 1962 führten. Schon bald aber hatte sich die Natur des Problems grundlegend geändert. Gegen Ende der 60er Jahre war es nicht mehr überwiegend das Industrieland Japan, das die Marktanteile der westlichen Hersteller bedrohte, und es waren nicht mehr in erster Linie Baumwolltextilien, die die Marktstörungen verursachten. Vielmehr forcierten jetzt immer mehr Entwicklungsländer Produktion und Export solcher Textilwaren, die nicht unter das Abkommen fielen.

Aus Sorge um einen weltweiten Rückfall in den Protektionismus wurde schließlich erneut auf Initiative des GATT auf multilateraler Ebene verhandelt und mit dem *Welttextilabkommen (Multifaserabkommen)* von 1973 (WTA I) auch der Nicht-Baumwollbereich reglementiert. 1977 sollte dieses Abkommen auslaufen, es wurde jedoch Ende 1977 trotz erheblicher Interessensgegensätze und unter massivem äußeren Entscheidungsdruck² mit dem alten Wortlaut verlängert (WTA II). Aller-

Paul-Günther Schmidt, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Seine Forschungsschwerpunkte sind die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Währungspolitik und die Theorie der Wirtschaftssysteme.

¹ FAZ Nr. 148 vom 1. Juli 1981, S. 14.

² Vgl. Susan Strange: The management of surplus capacity: or how does theory stand up to protectionism 1970s style?, in: International Organization, Vol. 33 (1979), Nr. 3, S. 303-334, hier S. 314 f.

dings setzte die europäische Verhandlungsdelegation ein Zusatzprotokoll durch, nach dem unter besonderen Umständen ein temporäres Abweichen von den Abkommensvorschriften innerhalb sogenannter vernünftiger Grenzen zugestanden wurde („reasonable departures“).

Ziele und Inhalt

Das WTA stellt den bislang einzigen branchenbezogenen Ausnahmereich zum GATT dar und erlaubt den beteiligten Staaten im Handel mit Textilien gewisse Abweichungen von den strengen Freihandelsgrundsätzen. Zielsetzung des Abkommens ist es, eine geordnete Entwicklung des internationalen Handels mit Textilien zu ermöglichen, die Exportmärkte insbesondere für die Entwicklungsländer schrittweise zu öffnen sowie Marktstörungen in den Einfuhrländern zu verhindern.

Das Abkommen gestattet den Mitgliedsländern das Recht zu, unter besonderen Umständen Schutzmaßnahmen gegenüber anderen Signatarstaaten zu ergreifen. Diese Maßnahmen dürfen jedoch ausdrücklich nicht zur Konservierung veralteter Strukturen eingesetzt werden; sie sollen lediglich den notwendigen Strukturwandel in den Abnehmerstaaten vorübergehend erleichtern. Voraussetzung für das Ergreifen von Schutzmaßnahmen ist, daß von den betreffenden Einfuhren eine *Marktstörung* verursacht wird, die dann als gegeben angesehen wird, wenn den inländischen Produzenten durch die Einfuhren ein erheblicher Schaden

entstanden ist oder zu entstehen droht. Für die Feststellung des eingetretenen oder zu erwartenden Schadens ist ein im WTA festgelegter differenzierter Katalog von Marktstörungenkriterien heranzuziehen.

Liegt eine Marktstörung durch Einfuhren im Sinne des WTA vor, so können die Textileinfuhrländer mit den betreffenden Lieferländern *bilaterale Exportselbstbeschränkungen* vereinbaren – ein Verfahren, das mit den Prinzipien des GATT an sich unvereinbar ist³. Um auch die Interessen der Lieferländer angemessen zu berücksichtigen, sollen die auf diese Weise bilateral festgelegten Jahreshöchstmengen den bisher erreichten Stand der Einfuhren nicht unterschreiten und jährlich um eine bestimmte Zuwachsrate (nicht weniger als 6 %, außer es liegen besonders schwerwiegende Umstände vor) aufgestockt werden. Sind jedoch entsprechende zwischenstaatliche Beratungen trotz drohender Marktstörung ergebnislos verlaufen, können auch *einseitige Importbeschränkungen* verhängt werden, und zwar – abweichend von Art XIX GATT – selektiv gegen einzelne Lieferländer, ohne daß diese daraus ein Recht zu Retorsionsmaßnahmen ableiten können.

Eine vom Textilausschuß des GATT eingesetzte und kontrollierte *Textilüberwachungsstelle* hat die Einhaltung und Anwendung der Bestimmungen des WTA zu überwachen.

³ Vgl. Hans-Dieter Kuschel: Ein Modell für die Tokio-Runde, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 1, S. 42-45, hier S. 44.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Neuerscheinung

James E. Meade

TARGETS AND WEAPONS FOR DOMESTIC STABILISATION AND THE BALANCE OF PAYMENTS

Mit der vorliegenden Broschüre soll ein Vortrag einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden, den der renommierte englische Nationalökonom und Nobelpreisträger, James E. Meade, auf Einladung des HWWA-Instituts zum Auftakt einer internationalen Konferenz über Wirtschafts- und Währungsfragen im Oktober 1980 in Hamburg gehalten hat. Geprüft wird, wie die Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik in Ländern eingesetzt werden muß, die gleichzeitig Defizit- oder Überschußprobleme in Haushalt und Zahlungsbilanz haben. Der Autor bietet Lösungsvorschläge an, von denen einige der internationalen Zusammenarbeit bedürfen.

DIN A 5, 34 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 9,80

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Textilhandelspolitik der EG

Eines der interessantesten und für die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer bedeutsamsten Beispiele für die praktische Handhabung des WTA ist das System von Selbstbeschränkungsabkommen, das die EG seit 1977 für ihre Mitgliedstaaten mit 28 Lieferländern ausgehandelt hat.

Die von den EG-Mitgliedsländern importierten Textil- und Bekleidungserzeugnisse wurden entsprechend ihrer *Sensibilität* (dem Anteil der EG-Importe am EG-Gesamtverbrauch) nach dem Stand von 1976 in sechs Warengruppen eingeteilt. Nur für hochsensible Erzeugnisse (Waren der Kategorie 1)⁴ vereinbart die EG mit den jeweiligen Lieferländern grundsätzlich bestimmte Höchstmengen⁵. Zu diesem Zweck hat die EG die für den Zeitraum von 1978 bis 1982 zu erwartende Verbrauchsentwicklung geschätzt und hiervon bestimmte Einfuhrvolumina für die Gesamtheit der Niedrigpreisländer abgeleitet, die sie für die gesamte EG als politisch und wirtschaftlich tragbar ansieht (sogenannte *Globalplafonds*). Diesen Globalplafonds kommt eine doppelte Funktion zu. Erstens werden diese Gesamtimportmengen gemeinschaftsintern nach einem bestimmten Schlüssel, der sogenannten *Lastenteilung*, in Form von Länderquoten auf die EG-Mitgliedstaaten verteilt. Zweitens werden aus den Globalplafonds die Lieferhöchstmengen der einzelnen Niedrigpreisländer abgeleitet. Je nach Lieferstärke des Exportlandes und Sensibilität der Erzeugnisgruppen wurden differenzier-

⁴ Das sind Erzeugnisse mit einem Anteil der Importe am Verbrauch von mehr als 20 %, und zwar Baumwollgarne, Baumwollgewebe, Synthetik-Gewebe, T-Shirts, Pullover, Hosen, Damenblusen und Hemden.

⁵ Waren dieser Kategorie machten 1976 allerdings allein über 60 % des Textilimports der EG aus.

te jährliche Zuwachsraten (zwischen 0,5 und 5 %) für die vereinbarten Höchstmengen festgelegt.

Die Textil- und Bekleidungserzeugnisse der EG-Warenkategorien 2 bis 5 unterliegen in den bilateralen Abkommen nur dann mengenmäßigen Beschränkungen, wenn die Lieferungen des betreffenden Landes als besonders hoch angesehen werden. Für mengenmäßig nicht beschränkte, relativ sensible Erzeugnisse gelten jedoch *Schutzklauseln*. Beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte für die EG als Ganzes oder für einzelne Länder können von den Lieferländern Exportselbstbeschränkungen verlangt werden.

Forderungen der Entwicklungsländer

Von Vertretern der Entwicklungsländer wird das WTA nahezu einhellig als Verstoß gegen den Geist eines weitgehend liberalisierten Welthandels gewertet. Lediglich angesichts der drohenden Gefahr einseitiger, noch stärkerer Beschränkungen des Welttextilhandels habe man sich 1973 und 1977 den Forderungen der Industrieländer gebeugt. Das WTA und vor allem seine restriktive Handhabung seit 1977 stehe einer angemessenen Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel im Wege und verhindere zugleich eine effiziente weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Gerade im Textilsektor seien nämlich in den Entwicklungsländern zahlreiche Produkte mit erheblich geringeren Kosten herzustellen als in den Industrieländern. So forderte die im Juni 1981 in Hongkong beendete Konferenz von 21 Textilien exportierenden Entwicklungsländern ultimativ die Liberalisierung des Welttextilmarktes und eine Rückkehr zu den Prinzipien des GATT mit dem Ziel, sowohl die dringend benötigten Deviseneinnahmen der

Tabelle 1
Die Entwicklung des Welthandels nach Warengruppen^a 1964 bis 1979

	in Mrd. US-\$				jahresd. Änderung in %		
	1964 ^b	1973	1977	1979	1964-73	1973-77	1977-79
Exporte insgesamt							
– Welt	172,2	574,3	1125,0	1625,0	14,3	18,3	20,2
– Entwicklungsländer	34,7	68,3	141,8	199,0	7,8	20,0	18,5
Fertigwarenexporte							
– Welt	98,1	347,5	647,8	941,0	15,1	16,8	20,5
– Entwicklungsländer	5,7	23,2	49,8	78,9	16,9	21,0	25,9
Textil- und Bekleidungsexporte							
– Welt	10,4	35,9	57,7	83,7	14,8	12,6	20,4
– Entwicklungsländer	1,6	7,9	15,1	18,5 ^c	19,4	17,6	22,5 ^c
davon: in die Industrieländer	0,9	5,3	10,1	15,6 ^d	21,8	17,5	24,3 ^d

^aNach der Standard International Trade Classification (SITC), Revision 1 (UN Statistical Papers Series M, No. 34), Textilien (SITC 65), Bekleidung (SITC 84); ^beinschl. ölprod. Entwicklungsländer; ^c1978; ^dgeschätzt.

Quelle: GATT: International Trade 1979/80, Geneva 1980, Appendix Table 21; GATT: International Trade 1968, Geneva 1969, S. 114 f.; eigene Berechnungen.

Entwicklungsländer zu erhöhen als auch eine Steigerung der Effizienz der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zu erreichen.

Es läßt sich kaum bestreiten, daß die Vereinbarungen unter dem WTA der wachstumsorientierten Exportförderungsstrategie der Entwicklungsländer gewisse Grenzen gezogen haben. Zutreffend ist auch, daß die Schutzklausel im Zusatzprotokoll zum WTA von 1977 zumindest im EG-Bereich zum Abschluß von Selbstbeschränkungsabkommen geführt hat, die deutlich restriktiver sind als die Vereinbarungen der vorangegangenen Jahre. Ebenso hat die bisherige Entwicklung gezeigt, daß die ursprünglich (1973) als Ausnahme gedachte Möglichkeit der Vereinbarung von Exportselbstbeschränkungen⁶ – wie schon in den 60er Jahren unter dem Baumwolltextilabkommen – zum Regelfall wurde.

Andererseits hat aber das WTA – wie Tabelle 1 deutlich macht – nennenswerte Export- und Wachstumsimpulse in den unterentwickelten Volkswirtschaften zugelassen. So lagen die Wachstumsraten der Textil- und Bekleidungsexporte der Entwicklungsländer seit 1973 deutlich über den Steigerungsraten der Industrieländerexporte an Textilien und Bekleidung. Sie reichten zwar nicht ganz an die Steigerungsraten der gesamten Fertigwarenexporte der Dritten Welt heran; von 1973 bis 1979 verdreifachten sich aber immerhin die Lieferungen in die industrialisierten Länder. Da die Textil- und Bekleidungsimporte der Entwicklungsländer deutlich hinter den entsprechenden Exporten zurückblieben, erzielten die Entwicklungsländer 1979 im Textil- und Bekleidungshandel mit den Industrieländern einen globalen Exportüberschuß von 10 Mrd. US-\$ nach einem Exportüberschuß von lediglich 2,4 Mrd. US-\$ 1973 und einem Importüberschuß von 1 Mrd. US-\$ 1964⁷.

Es erscheint wenig sinnvoll, darüber zu spekulieren, wie sich der Welttextilhandel, insbesondere die Textil- und Bekleidungsexporte der Entwicklungsländer, ohne WTA entwickelt hätte. Von einer ausgesprochen protektionistischen Wirkung des WTA kann jedoch angesichts der tatsächlichen Entwicklung des Handels zwischen 1973 und 1979 keine Rede sein.

Forderungen der Industrieländer

Aus der Perspektive der meisten Industrieländer ist die im WTA zum Ausdruck kommende Textilhandelspolitik sogar noch zu liberal. Die grundsätzliche Berechtigung einer Begrenzung der Niedrigpreisimporte und eine weitere Verschärfung der Mengenbeschränkungen in einem neuen WTA wird vor allem mit zwei Argumenten begründet. Erstens sei die Tatsache, daß in den Ländern der Dritten Welt zahlreiche Textil- und Beklei-

dungserzeugnisse vergleichsweise preisgünstig hergestellt werden könnten, nur zum Teil Folge „natürlicher“ Kostenvorteile. In erheblichem Umfang sei die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer vielmehr der Tatsache zu verdanken, daß die meisten dieser Staaten den Aufbau entsprechender Exportkapazitäten stark subventioniert haben und nach wie vor subventionieren⁸. Vor allem aber schlage das niedrige Lohnkostenniveau durch, das zumindest zum Teil Ausdruck unzureichender, staatlich diktiertter Arbeits- und Lebensbedingungen sei. Diesen Kostenfaktor als „natürlichen“ Standortvorteil der Entwicklungsländer anzuerkennen, laufe faktisch auf eine Diskriminierung der Produzenten in den Industrieländern hinaus⁹. Zweitens aber, so wird von den Industriestaaten eingewandt, müsse sich der Strukturwandel in jenen Bereichen, in denen eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer am Welttextilhandel aus Effizienzgründen gerechtfertigt sei, in einem politisch und wirtschaftlich verkraftbaren Zeitraum vollziehen. Die Grenze des tragbaren Strukturwandels sei aber gerade seit der Mitte der 70er Jahre aufgrund der unzureichenden Wirksamkeit des WTA eindeutig überschritten worden.

Tatsächlich haben zahlreiche Entwicklungsländer den Aufbau ihrer Textilindustrien durch Subventionen gefördert und gleichzeitig die heimischen Märkte gegen die Auslandskonkurrenz geschützt. Solche Maßnahmen sind jedoch nicht zuletzt durch das GATT selbst weitgehend legitimiert¹⁰. Erstens hatten und haben nämlich die Entwicklungsländer in vielen Fällen erst einmal die Folgen weltwirtschaftlicher Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen, die gerade auch auf dem Textilsektor in der Vergangenheit von den Industrieländern ausgingen. Zweitens ist der internationale Textil- und Bekleidungshandel nach wie vor durch Wettbewerbsverfälschungen, vor allem nicht-tarifäre Handelshemmnisse seitens der Industrieländer, gekennzeichnet. Drittens haben zu Recht auch die Industrieländer am Beginn ihrer wirtschaftlichen Entwicklung für sich in Anspruch genommen, ihre noch in den Kinderschuhen steckenden Industriezweige gegen die Konkurrenz der

⁶ Vgl. Hans-Dieter Kuschel, a.a.O., S. 42, 44.

⁷ Eigene Berechnungen nach GATT: International Trade 1968, Geneva 1969, S. 114; und GATT: International Trade 1979/80, Geneva 1980, Appendix, Table 21.

⁸ Vgl. Wilhelm Hardt: Interessen der Textilproduzenten der industrialisierten Länder an internationalen Textilübereinkommen, Rede auf der Konferenz der Internationalen Handelskammer vom 27. bis 29. Mai 1980 in Brüssel, in: Gesamttextil (Hrsg.): Einige Probleme des internationalen Textilhandels, Sonderdruck, S. 7-10, hier S. 7 f.

⁹ Vgl. Konrad Neundörfer: Auf dem langen Marsch in den Freihandel, in: Gesamttextil (Hrsg.): Einige Probleme des internationalen Textilhandels, a.a.O., S. 3-5.

¹⁰ Vgl. insb. Art. XVIII und XXXVI bis XXXVIII GATT.

bereits entwickelten Länder zu schützen. Viertens und nicht zuletzt aber scheint das Ausmaß direkter und indirekter staatlicher Subventionierung alles in allem von vergleichsweise geringer Bedeutung für die Kostenvorteile der Entwicklungsländer zu sein. Den Ausschlag geben zweifellos die im internationalen Vergleich außergewöhnlich niedrigen Lohnkosten¹¹. Mit dem Argument des „Sozialdumpings“ aber Handelsbeschränkungen begründen zu wollen¹², hieße zugleich, den gesamten Entwicklungsländerhandel mehr oder weniger in Frage zu stellen.

Temporäre Schutzberechtigung

Kaum von der Hand zu weisen ist dagegen das Argument, struktureller Wandel benötige Zeit, um politisch und wirtschaftlich verkräftbar zu sein. Die westlichen Regierungen können die heimischen Textilindustrien nicht kurzfristig einfach aufgeben. Die Produktionsfaktoren sind eben nicht vollständig mobil, und die Reaktionsgeschwindigkeit auf Anpassungserfordernisse ist sehr gering. Daher sind mit einem Strukturwandel stets Reibungsprozesse verbunden, die sowohl von der Gesamtwirtschaft als auch vom politischen System nur dann verkräftet werden können, wenn sie sich über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Das WTA versucht, der nur temporären Berechtigung eines Schutzes der Textilindustrien der Industrieländer dadurch Rechnung zu tragen, daß die Höchstmengen für die Einfuhren sensibler Erzeugnisse nicht einfach festgeschrieben werden dürfen, sondern daß jährliche Aufstockungen der Lieferkontingente zu vereinbaren sind. In den Industrieländern wird von interessierter Seite aber gerade argumentiert, daß durch eine zu starre Handhabung dieser Vorschrift die Folgevereinbarungen zum WTA dem Ziel einer Milderung und zeitlichen Streckung der Anpassungslast nur unzureichend gedient hätten.

Tatsächlich hat in den 70er Jahren in den Industrieländern ein außergewöhnlich starker Strukturwandel auf dem Textil- und Bekleidungssektor stattgefunden¹³. Die Textil- und Bekleidungsimporte der EG aus Drittländern stiegen von 1973 bis 1979 um über 170 %, und der Textil- und Bekleidungsandel, der 1973 noch

einen Exportüberschuß von 1,08 Mrd. US-\$ aufwies, schloß 1979 mit einem Defizit von 4,09 Mrd. US-\$ ab. Da die Importzuwächse deutlich über der Wachstumsrate des Verbrauchs in der Gemeinschaft lagen, stieg der Anteil der Einfuhren aus Drittländern gemessen am Verbrauch von 18,4 % (1973) auf 38 % (1979).

Importbedingte Anpassungslasten

Aufgrund dieses hohen Importdrucks und weil sich hinter der schwachen Entwicklung des inländischen Verbrauchs in der EG nur bescheidene Mengenzuwächse verbergen, nahm die Produktion in der Gemeinschaft entsprechend ab. Die Textilproduktion stieg von 1963 bis 1973 noch um jahresdurchschnittlich 2 % und fiel zwischen 1973 und 1979 um jährlich 0,5 %. In der Bekleidungsindustrie kam es nach einer jahresdurchschnittlichen Zunahme der Produktion von 1,5 % zwischen 1963 und 1973 zu einem Nullwachstum bis 1979. Da die hohen Importzuwächse die Textil- und Bekleidungsindustrien gleichzeitig zu überdurchschnittlich hohen Produktivitätsfortschritten zwangen, ging diese Entwicklung mit einem entsprechenden Abbau von Betrieben und Arbeitsplätzen einher. Seit 1970 mußte in der Textil- und Bekleidungsindustrie der Gemeinschaft jeder fünfte Betrieb geschlossen werden, und die Zahl der Beschäftigten ging um etwa eine Million zurück.

Allerdings ist es kaum gerechtfertigt, die Ursache für diesen ausgeprägten Strukturwandel überwiegend in den Niedrigpreiseinfuhren unter dem WTA zu sehen. Erstens resultiert ein erheblicher Teil der zusätzlichen Anpassungslast des Textilssektors der Industrieländer während der Laufzeit des WTA I aus der weltweiten Rezession 1974/75 als Folge des Ölpreis-Schocks. Die Textil- und Bekleidungsindustrien haben den gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückgang nämlich besonders deutlich zu spüren bekommen. Zweitens ist die Produktion von Textil- und Bekleidungsprodukten in allen Industrieländern durch die stagnierende Entwicklung des inländischen Verbrauchs gekennzeichnet¹⁴, was die Lage der Produzenten in den industrialisierten Ländern unabhängig von der Importentwicklung erschwert. Drittens und nicht zuletzt sind jedoch die seit den 60er Jahren erheblich gestiegenen Textil- und Bekleidungsimporte zumindest der EG-Länder nur zum Teil durch die Entwicklung der Niedrigpreisimporte bestimmt. So machte der Zuwachs der Importe aus Niedrigpreisländern (einschließlich Staatshandelsländer) zwischen 1973 und 1978 nur 42 % des gesamten Importzuwachses der EG aus allen Drittländern aus. Der überwiegende Teil der zusätzlichen Anpassungslast resultiert somit aus den Einfuhren aus entwickelten Drittländern, insbesondere den USA und Japan.

¹¹ So betragen beispielsweise die Gesamtstundenlöhne einschließlich Lohnnebenkosten Hongkongs lediglich 20 %, die Taiwans 12 % und die Süd-Koreas 9 % der westdeutschen Gesamtlohnkosten. Vgl. Wilhelm Hardt, a.a.O., S. 8.

¹² Vgl. auch die Ausführungen bei Konrad Neundörfer, a.a.O., S. 3 f.

¹³ Vgl. Wilhelm Hardt, a.a.O., S. 8 ff.; sowie GATT: International Trade 1979/80, Geneva 1980, passim.

¹⁴ Vgl. James R. Kurth: The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes, in: International Organization, Vol. 33 (1979), No. 1, S. 1 ff.

Tabelle 2
Textil- und Bekleidungsexporte ausgewählter
Entwicklungsländer 1973 bis 1979

	in Mrd. US-\$			Veränderung	Verteilung	
	1973	1976	1979	in %	1973	1979
Hongkong	1,85	3,48	4,80	159,5	23,4	21,6
Süd-Korea	1,19	2,80	4,66	291,6	15,1	21,0
Pakistan	0,46	0,48	0,81	76,1	5,8	3,6
Brasilien	0,32	0,38	0,73	128,1	4,1	3,3
Singapur	0,27	0,36	0,73	170,4	3,4	3,3
Übrige nicht- öprod. Entw.-L. ^a	3,81	7,60	10,47	174,8	48,2	47,2

^aGeschätzt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach GATT: International Trade 1979/80, Geneva 1980, Appendix, Table A6; sowie UN: 1978 Yearbook of International Trade Statistics, Volume I: Trade by Country, New York 1979.

Diskriminierende Höchstmengenregelung?

Die von Vergangenheitswerten der Einfuhrvolumina abgeleiteten Höchstmengenregelungen begünstigen grundsätzlich diejenigen Entwicklungsländer, die zum Zeitpunkt der Quotenfestsetzung (für die Abkommen mit der EG 1976) bereits ein relativ hohes Importvolumen realisieren konnten. Denjenigen Staaten, deren Textilindustrie sich zu diesem Zeitpunkt noch in der Aufbauphase befand, wird demgegenüber – sofern keine Sonderregelung erfolgt – ein vergleichsweise geringes Expansionspotential eingeräumt, da niedrige Einfuhrmengen als Ausgangsbasis genommen werden.

So machten beispielsweise die Textil- und Bekleidungsexporte Hongkongs und Süd-Koreas 1976 zusammengenommen allein 42 % der gesamten Textil- und Bekleidungsausfuhren der ölimportierenden Entwicklungsländer aus. Zum Teil aufgrund dieser ungleichen Startchancen haben tatsächlich nur wenige Entwicklungsländer an der vom WTA ermöglichten Entwicklung einer spürbaren, aber kontrollierten Exportausweitung partizipiert. Wie Tabelle 2 zeigt, ist es der überwiegenden Mehrheit der Entwicklungsländer unter dem WTA nicht gelungen, ihre Exporte im Vergleich zu den größten Lieferländern stark genug zu steigern, um einen höheren Anteil an den Textil- und Bekleidungsimporten der Industrieländer zu erlangen.

Es erscheint jedoch nicht berechtigt, die nach wie vor unbefriedigende Beteiligung der meisten ärmeren Entwicklungsländer am Welttextilhandel *ausschließlich* auf die Bestimmungen des WTA und seine Folgevereinbarungen zurückzuführen. So hat beispielsweise die EG dem Drängen zahlreicher Entwicklungsländer auf höhere Lieferkontingente durch höhere Zuwachsraten Rechnung getragen. Um diese importseitige Umstruk-

turierung möglich zu machen, hat die EG 1978 – unter Berufung auf das in das WTA von 1977 einbezogene Zusatzprotokoll – die Einfuhrhöchstmengen für die größten Lieferländer (Hongkong, Taiwan und Süd-Korea) bei hochsensiblen Erzeugnissen eingefroren oder sogar unter den Stand von 1976 gesenkt.

Die bisherige Entwicklung zeigt aber auch, daß zahlreiche Entwicklungsländer ihre Kontingente lange Jahre gar nicht ausgeschöpft haben. Wie die Erfahrungen insbesondere lateinamerikanischer Länder belegen¹⁵, verhindern häufig schon eine falsche Wechselkurspolitik, mangelnde Produktqualität, Importbeschränkungen für notwendige, hochwertige Vorprodukte der eigenen Textilindustrien und unzureichende Lieferfähigkeit oder -zuverlässigkeit eine entsprechende Ausweitung der Exporte in die Industrieländer. Es ist daher schwer zu beurteilen, ob und inwiefern die Höchstmengenregelungen des WTA in den vergangenen Jahren für die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer faktisch diskriminierend gewirkt haben¹⁶. Dieses Problem dürfte jedoch in dem Maße an Aktualität gewinnen, in dem die Textilindustrien auch dieser Länder zunehmend wettbewerbsfähiger werden. Schon heute wird die Verhandlungsrunde um ein WTA III an ihren Forderungen kaum noch vorbeikommen können.

Lastenteilung bei den Textilimporten

Auch innerhalb der Gruppe der Industrieländer bestehen Interessengegensätze und erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die für die Zukunft anzustrebende Liberalisierung oder Reglementierung des Welttextilmarktes. Diese voneinander abweichenden Standpunkte resultieren sowohl aus Unterschieden im bisherigen Wachstum der Niedrigpreisimporte als auch aus unterschiedlichen handelspolitischen Konzeptionen und Interpretationen der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit der heimischen Textil- und Bekleidungsindustrien.

Die beteiligten Industrieländer sind in sehr unterschiedlichem Ausmaß vom Außenhandel, insbesondere vom Entwicklungsländerhandel, abhängig. Entsprechend verhalten sich jene Länder, die stark import- und rohstoffabhängig sind, erfahrungsgemäß eher vorsichtig und zurückhaltend, wenn es um Handelsbeschränkungen geht. Erhebliche Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Lastenteilung bei den Textilimporten. So nahm die EG 1979 45 % der Textil- und Bekleidungs-

¹⁵ Vgl. David Morawetz: Bekleidung für den Export – aber nicht aus Kolumbien, in: Finanzierung & Entwicklung, 18. Jg. (1981), Nr. 1, S. 29-32.

¹⁶ Vgl. auch ebenda, S. 32.

exporte der Dritten Welt in die Industrieländer ab; die USA importierten allein 36 % und Japan lediglich 14 % dieser Lieferungen. Entgegen immer wieder geäußerten Meinungen in der EG¹⁷ haben auch die USA in hohem Maße zu einer stärkeren Beteiligung der Entwicklungsländer am Welttextilhandel beigetragen und zwischen 1973 und 1977 allein 41 % der Exporte der Textillieferländer der Dritten Welt aufgenommen. Allerdings ist der bis jetzt erreichte Anteil der Importe am Inlandsverbrauch in der EG auch deutlich höher als in den USA und Japan, der Spielraum der Amerikaner für zusätzliche Entwicklungsländerimporte also größer.

Meinungsverschiedenheiten in der EG

Erhebliche Meinungsverschiedenheiten gibt es auch innerhalb der EG¹⁸. Erstens haben vor allem die unterschiedliche Handhabung der EG-Selbstbeschränkungsabkommen und die unterschiedliche Bereitschaft zur Aufnahme von Industrieländerimporten durch die einzelnen Mitgliedstaaten zu einer ungleichmäßigen Entwicklung der Importbelastung und der Exportchancen der EG-Länder geführt. Unterschiedliche Interessen sind daher häufig schon in unterschiedlichen Zahlungsbilanzpositionen begründet. So standen beispielsweise 1978 globalen Handelsbilanzüberschüs-

¹⁷ Vgl. insb. Wilhelm H a f e r k a m p : Die Situation in der Textilindustrie, in: EG Magazin, Mai 1981, S. 5 f.

sen bei Textilien und Bekleidung auf Seiten Belgiens/Luxemburgs (0,42 Mrd. US-\$) und Italiens (4,86 Mrd. US-\$) entsprechende Defizite auf Seiten Großbritanniens (-0,93 Mrd. US-\$), der Niederlande (-1,57 Mrd. US-\$) und der Bundesrepublik Deutschland (-4,02 Mrd. US-\$) gegenüber¹⁹.

Zweitens muß in der EG eine Gesamtabnahmemenge nach dem Prinzip der Lastenteilung auf die einzelnen Mitglieder verteilt werden. Dabei werden diejenigen Staaten systematisch benachteiligt, die – wie die Bundesrepublik – zum Zeitpunkt der Quotenfestsetzung – beispielsweise aufgrund eines weitgehend liberalisierten Textilhandels – bereits vergleichsweise hohe Importe toleriert hatten. Schließlich bestehen zwischen den Mitgliedstaaten aber auch Meinungsverschiedenheiten über die Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit der heimischen Industrien. Vor allem Italien, Frankreich und Großbritannien plädieren inzwischen – im Gegensatz zu den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande und Dänemarks – für eine Verschärfung der Einfuhrbeschränkungen für Niedrigpreisimporte. Die zunehmend protektionistische

¹⁸ Vgl. FAZ Nr. 58 vom 10. März 1981, S. 11, Nr. 94 vom 23. 4. 1981, S. 13, Nr. 141 vom 23. Juni 1981, S. 11; sowie Heinz S t a d l m a n n : Die Atempause, die zwei Jahrzehnte dauert. Vor einem neuen Welttextilabkommen, in: FAZ Nr. 107 vom 9. Mai 1981, S. 13.

¹⁹ Vgl. GATT: International Trade 1979/80, Geneva 1980, Appendix, Table A9.

Bestellen Sie jetzt:

Das bewährte Handbuch seit 1900!
Jetzt in
37., völlig neu gestalteter Auflage:

Obst/Hintner
**GELD-, BANK-
UND
BÖRSENWESEN**

Herausgegeben von Norbert Kloten
und Johann Heinrich von Stein

Auf 1000 Seiten:
umfassendes und fundiertes
Wissen für die Bankpraxis

1980. XXVIII, 978 Seiten.
Geb. DM 118,-.
ISBN 3-7910-0274-0

Bitte fordern Sie
unseren
Sonderprospekt
„Obst/Hintner“ an.



**C.E. Poeschel
Stuttgart**

Postfach 529 · 7000 Stuttgart 1

Grundhaltung einiger Länder hat in der EG bereits auf den textilen Intra-EG-Handel zurückgewirkt²⁰.

Damit werden allerdings lediglich Symptome einer inzwischen Jahre andauernden, kurzsichtigen Politik aufgedeckt. Im Gegensatz zu den Zielen des WTA haben nämlich zahlreiche europäische Länder unter dem (temporär gedachten) Schutz der Lieferkontingente einen tiefgreifenden Strukturwandel der heimischen Textil- und Bekleidungsindustrien eher verhindert als gefördert²¹. Ihre heutige Forderung, ein restriktiveres WTA III mit „Cutbacks“ und „negativen Zuwachsraten“ bei der Einfuhr abzuschließen und diese „Atempause“ für die heimischen Erzeuger durch eine Laufzeit des Abkommens von zehn Jahren abzusichern, belegt, daß bei diesen Ländern von einem ernst zu nehmenden Willen zur strukturellen Anpassung nach wie vor keine Rede sein kann. Die Tatsache, daß diese Länder vor einer allzu offensichtlichen Beschränkung der Textil- und Bekleidungsimporte aus den Industrieländern aus guten Gründen zurückschrecken, läßt sie offenbar um so unachgiebiger gegenüber den strategisch schwächeren Entwicklungsländern auftreten.

Belastung der Bundesrepublik

Das Problem scheint in seinem Kern darin zu bestehen, daß schon die vom WTA angestrebte *moderate Erhöhung der Marktanteile* der Niedrigpreisländer angesichts des insgesamt *stagnierenden Marktes* zu einer starken Intensivierung des internationalen Wettbewerbs zwischen den Industrieländern führt. Von den Auswirkungen des WTA sind daher jene Länder besonders schwer betroffen, die – wie die Bundesrepublik Deutschland – ein vergleichsweise starkes Wachstum der Niedrigpreisimporte zugelassen haben, auf staatliche Subventionen für die eigene Textilindustrie verzichteten und auch im Handel mit den anderen industrialisierten Ländern von administrativen Beschränkungen Abstand nehmen. Länder mit einer solchen vergleichsweise liberalen Handelspolitik werden dann nicht nur mit Niedrigpreisimporten, sondern zunehmend auch mit Importen aus anderen Industrieländern belastet, ohne daß dem entsprechende Exportchancen gegenüberstehen.

Wie die Erfahrungen mit den Abkommen von 1962, 1973 und 1977 zeigen, ist es in den letzten zwanzig Jahren in Grenzen gelungen, die Entwicklungsländer stärker am Welttextilhandel zu beteiligen und ein Um-

sichgreifen einseitiger protektionistischer Maßnahmen zu vermeiden. Wenn das auch bereits als Erfolg zu betrachten ist, sollte doch nicht vergessen werden, daß die Reglementierung des Welttextilmarktes von Anfang an nur als Hilfe zur strukturellen Anpassung für die Industrieländer gedacht war und ökonomisch sinnvoll auch nur so zu begründen ist.

Allerdings hat man versäumt, Anreize und Zwänge zu setzen, die möglichst alle Industrieländer in einem gleichen Maße zu strukturellem Wandel anhalten. Die statt dessen in vielen Ländern praktizierte künstliche Erhaltung der Strukturen und die allgemeine Stagnation des textilen Inlandsverbrauchs in den Industrieländern haben daher heute die Probleme gegenüber dem Stand von 1973 und 1977 erheblich verschärft. Besonders dringlich erscheint daher nicht nur

- eine weitere, auf drei bis fünf Jahre befristete „Atempause“ für die Textil- und Bekleidungsindustrien der entwickelten Länder,
- eine stärkere und angemessene Beteiligung auch der ärmsten Entwicklungsländer am Welttextilhandel und
- eine gerechtere Verteilung der Anpassungslasten aus den zu erwartenden Niedrigpreisimporten unter den Industrieländern, sondern vor allem
- ein sukzessiver Abbau der bestehenden Subventionen und sonstigen wettbewerbsverzerrenden Praktiken im Welttextilhandel, vor allem seitens derjenigen Industrieländer, die wettbewerbsuntüchtige Strukturen zunehmend zu konservieren suchen.

Es erscheint allerdings fraglich, ob der für solche Anstrengungen erforderliche Konsens unter den derzeit gegebenen Bedingungen noch erreicht werden kann. Der stärkste Einigungszwang dürfte noch davon ausgehen, daß alle Beteiligten wissen, was auf dem Spiel steht: ein Rückfall in das Zeitalter des Protektionismus. Um so mehr scheint es geboten, gerade die gegenwärtigen Verhandlungen zu nutzen, um mit einem WTA III endlich eine Strategie darüber zu vereinbaren und verbindlich festzulegen, wie die erforderlichen Anpassungsleistungen von Seiten der Industrieländer mittelfristig sichergestellt werden können und wie die Anpassungslasten verteilt werden sollen. Ein solcher Plan sukzessiver, inkrementaler Schritte, wie er sich beispielsweise bei den Zollverhandlungen im Rahmen des GATT und im Prozeß der europäischen Integration bewährt hat und mit den Höchstmengenzuwachsraten ansatzweise auch schon im WTA enthalten ist, dürfte nicht nur zielwirksam, sondern vor allem auch politisch (noch) konsensfähig sein.

²⁰ Vgl. beispielsweise Hans Hartwig: Brüssels Eurokraten züchten protektionistische Sumpflüthen, in: Handelsblatt Nr. 251 vom 31. 12. 1980.

²¹ Vgl. Heinz Stadtmann, a.a.O.