

Holthus, Manfred

Article — Digitized Version

Europäisch-japanische Handelskontroverse: Handelspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Holthus, Manfred (1983) : Europäisch-japanische Handelskontroverse: Handelspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 2, pp. 76-79

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135767>

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.

Europäisch-japanische Handelskontroverse

Manfred Holthus, Hamburg

Die europäisch-japanischen Außenwirtschaftsbeziehungen sind gegenwärtig wegen des hohen Handelsbilanzdefizits im Japanhandel der EG einer starken Belastungsprobe unterworfen. Die EG wirft Japan Protektionismus und Abschottung seiner Märkte vor. Ist Japan der alleinige Sünder in Sachen Freihandel? Besteht ein Anlaß für protektionistische Gegenmaßnahmen der EG?

Gleich zu Beginn des neuen Jahres begab sich der japanische Außenminister Shintaro Abe nach Europa, um dort auf hoher Ebene über die anstehenden beiderseitigen Handelsprobleme zu sprechen. Er ist erfahren in dieser Angelegenheit, denn er war im vorigen Jahr deshalb nicht weniger als viermal in Europa, damals allerdings als Industrie- und Handelsminister. Anfang Februar wiederum verhandelte eine Delegation der Gemeinschaft in Tokio. Die Probleme spitzen sich also zu.

Stein des Anstoßes ist die gemeinsame Handelsbilanz. Seit Gründung der EG hat das Land der aufgehenden Sonne mehr Waren nach Europa exportiert, als es von dort bezogen hat. Trotz der kontinuierlichen Vergrößerung des Defizits im Handel mit Japan empfand die Gemeinschaft als Ganzes das fernöstliche Land bis zum Ende der 60er Jahre zwar als Konkurrenten auf Drittmärkten, nicht aber als Bedrohung für die eigene Wirtschaft. Kleinere Dispute wurden meistens schnell durch Verhandlungen beigelegt.

Im Laufe der 70er Jahre änderte sich das Verhältnis grundlegend. Spektakuläre Exporterfolge der Japaner in Europa, die sich nach dem Nixon-Schock aus der einseitigen Ausrichtung auf Amerika lösen wollten, trieben das Handelsdefizit auf eine fühlbare Größenordnung, da die europäischen Unternehmen ihrerseits in Japan weit langsamer vorankamen. 1981 verkauften die Europäer für 15,1 Mrd. ECU weniger Waren in Japan, als von dort auf den Gemeinsamen Markt strömten. Das waren immerhin gut 40 % des Gesamtdefizits der Gemein-

schaft im Handel mit Drittländern (Extra-EG-Handel). Noch 1970 hatte der Japanhandel gerade mit einem Anteil von knapp über 7 % zu diesem Defizit beigetragen (vgl. Tabelle). Zwar ist das Defizit von 12,4 Mrd. ECU im Handel mit den USA ebenfalls beachtlich, und nur die Länder des Mittelmeerraumes und der Rest-EFTA kaufen noch mehr von der EG, als sie dorthin liefern, aber der Unmut der Europäer konzentriert sich gegenwärtig auf die Japaner. Deren protektionistischer Abkapselung wird die Schuld an den unzureichenden eigenen Exporterfolgen zugeschoben.

Unmut der Europäer

Die Reise des japanischen Außenministers war als Beschwichtigungsgeste gedacht. Die kurz vor seiner Abreise überraschend veröffentlichte Entscheidung des japanischen Kabinetts, mit dem 1. April dieses Jahres zum Teil drastische Zollsenkungen für 44 Agrarprodukte und 28 Industrieerzeugnisse in Kraft zu setzen, die für die EG von besonderem Interesse sind¹, belegt dies eindeutig. Die EG aber zeigte sich wenig davon beeindruckt, daß so kurz nach einer Regierungsumbildung solch ein Beschluß in Japan ein ungewöhnlicher Vorgang ist. Sie blieb bei ihren Drohgebärden vom Dezember vorigen Jahres. Damals verlangte sie nachdrücklich ernsthafte Schritte in Richtung auf eine „genau definierte und wirksame Mäßigung“ in Sektoren, die unter japanischem Exportdruck stehen, und wiederholte die Forderung nach einer nachhaltigen Öffnung des japanischen Marktes für europäische Erzeugnisse. Andernfalls sei mit einer schärferen Gangart zu rechnen. Sie unterstrich ihre Entschlossenheit, indem sie verkündete, die bisherige „statistische Einfuhrüberwachung“ bei bestimmten sensiblen Gütern nicht nur beizubehalten, sondern auszudehnen². Der Ministerrat beschloß au-

Manfred Holthus, 43, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Allgemeine Entwicklungspolitik in der Abteilung Entwicklungsländer und Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Er beschäftigt sich darüber hinaus mit den außenwirtschaftlichen Beziehungen Japans.

¹ Vgl. Japan Economic Journal Nr. 1038 vom 28. 12. 1982; Süddeutsche Zeitung Nr. 2 vom 4. 1. 1983.

² Vgl. Handelsblatt Nr. 6 vom 10. 1. 1983.

Berdem, ein Antidumpingverfahren für Videorecorder einzuleiten.

Den in diesen Maßnahmen zum Ausdruck kommenden Unmut der Europäer mußte sich der japanische Außenminister in teilweise lauten Tönen anhören. Und in der Tat kann das fernöstliche Inselreich nicht behaupten, daß es unschuldig ist.

Außenhandelsstrukturen

Schon der Vergleich der Außenhandelsstrukturen von EG und Japan zeigt, daß Japan bisher nicht alle Möglichkeiten der internationalen Arbeitsteilung genutzt hat. Mitte 1982 betrug der Anteil der Fertigwaren an den Gesamtimporten Japans gerade etwas mehr als 25 %, während im Extra-EG-Handel immerhin gut 40 % der Einfuhren aus Fertigerzeugnissen bestanden. Bei den Exporten ergibt sich dagegen bei Fertigwarenanteilen von 77,5 % bzw. 80,7 % eine weit geringere Differenz. Noch deutlicher tritt dieser Unterschied zutage, wenn nur ein einzelnes EG-Land, z. B. die Bundesrepublik, zum Vergleich herangezogen wird. Die Anteile der Fertigerzeugnisse – bei den Ausfuhren von 92,8 % und bei den Einfuhren von 52,4 % im Extra-EG-Handel Deutschlands³ – deuten darauf hin, daß der Güteraus-tausch in weit größerem Ausmaß horizontal erfolgt als in Japan.

Im Außenhandelsweißbuch von 1981 verteidigt die japanische Regierung die geringere horizontale Integration Japans in die Weltwirtschaft mit dem Hinweis darauf, daß Japan

□ nicht den Vorzug genieße, Industrieländer als Absatzmärkte in unmittelbarer Nähe vorzufinden, und

³ Vgl. dazu EUROSTAT: Monatsbulletin der Außenwirtschaftsstatistik, Sonderheft 1958-1980 sowie 1982, Heft 12.

□ selbst einen großen Binnenmarkt habe, der hinreichend Massenproduktionsvorteile auszunutzen erlaube⁴.

Sie übersieht dabei allerdings, daß der erste Einwand für den Drittländerhandel der EG nur bedingt gilt und der zweite Einwand z. B. auch von den USA angeführt werden könnte. Doch auch die USA sind – wie das Weißbuch angibt⁵ – in weitaus stärkerem Maße horizontal in die Weltwirtschaft eingebunden als Japan. Japans Außenhandelsstruktur muß also auch von anderen Faktoren beeinflußt sein.

Japanische Handelshemmnisse

Auf der Exportseite bieten die im genannten Weißbuch ausgiebig dargestellten Produktivitätsfortschritte der japanischen Wirtschaft eine hinreichende Erklärung für die Erfolge auf dem europäischen Markt. Die Länder der Gemeinschaft, unter Einschluß auch der Bundesrepublik, konnten auf diesem Gebiet nicht mithalten⁶. Natürlich erklären die Unterschiede im Produktivitätswachstum zum Teil auch die Schwierigkeiten europäischer Firmen beim Absatz in Japan. Doch dabei hilft, trotz aller Liberalisierung, die japanische Regierung noch kräftig mit. Da ist z. B. das umständliche Zollabwicklungsverfahren, das umfangreiche Kalkulationsunterlagen erfordert und außerdem zu einer extrem langen Verweildauer von sieben Tagen im Zollager führt. Auch bestimmte technische Prüfverfahren sind wirksame Handelshemmnisse, die dringend beseitigt oder verringert werden müßten. Vor allem wird sich das Land aber

⁴ Vgl. Ministry of International Trade and Industry: White Paper on International Trade 1981, Background Information BJ-46, Tokio 1981, S. 107 f.

⁵ Ebenda, S. 108.

⁶ Ebenda, S. 102.

Handelsbilanz der Europäischen Gemeinschaft¹ nach Regionen 1958-1982 (in Mill. ECU)

Jahr	Region	Extra-EG- Handel	EFTA	USA	AKP- Länder	Mittel- u. Südamerika	Mittelmeer- länder	OPEC	UdSSR u. Ostblock	Japan
1958		-1552	984	-1330	-296	-434	1233	-1209	-143	-43
1960		-2775	1378	-2301	-491	-596	1467	-1175	-127	-8
1965		-4416	2418	-2833	-861	-1326	1182	-3366	-475	-171
1970		-3655	3541	-2994	-1260	-793	1476	-5522	-24	-266
1975		-4239	6890	-7397	-592	-1339	9298	-14916	3256	-2599
1980		-47107	8141	-17686	-3239	-1646	8836	-30600	-3246	-7893
1981		-37142	5809	-12416	2182	-1991	14586	-21941	-4936	-15084
1982 (Jan.-Aug.)		-2144	7067	-4915	1704	-1672	10244	-4115	-3993	-5939

¹ Bis 1980 EG der Neun, danach EG der Zehn.

Quelle: EUROSTAT: Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, Sonderheft 1958-80 und 1982, Heft 12.

auch aus der Tradition lösen müssen, auf die es offenbar seit dem Auftauchen der Schwarzen Schiffe aus Amerika im vorigen Jahrhundert so viel Wert legt, nämlich seine Märkte nur unter Gewaltandrohung zu öffnen.

Das gilt nicht nur für den Warenaustausch. Auch beim Kapitalverkehr, insbesondere bei Direktinvestitionen, könnte Japan seine Grenzen durchlässiger machen. Als Japan 1964 Vollmitglied der OECD wurde, akzeptierte es die Verpflichtung, den Kapituliberalisierungskodex dieser Organisation zu erfüllen. Seit Juli 1967 befreite die japanische Regierung pflichtgemäß den Kapitalimport schrittweise von Kontrollen und Genehmigungsvorschriften⁷. Bis Mitte der 70er Jahre war dieser Prozeß weitgehend abgeschlossen⁸.

Liberalisierungsmangel bei Direktinvestitionen

Mit der Liberalisierung haben auch die ausländischen Investitionen in Japan zugenommen. Es ist allerdings bemerkenswert, daß es dennoch bisher in Japan noch nicht vorgekommen ist, daß ein ausländisches Unternehmen eine bestehende japanische Firma übernommen hat. Neugründungen oder Joint Ventures sind möglich, aber der Erwerb der Aktienmehrheit eingeführter japanischer Gesellschaften wird immer noch unter Mitwirkung der Regierung durch „Maßnahmen zur Sicherung der Aktionäre“ verhindert⁹. Dies verwundert um so mehr, als es in Japan kaum legale Schranken für den inneren Konzentrationsprozeß gibt. Ein verhältnismäßig einfacher Weg, sich z. B. das komplexe japanische Verteilungssystem mit seiner langen Kette von Großhändlern, Mittelsmännern und Einzelhändlern zu Nutze zu machen, ohne das eine erfolgreiche Erschließung des japanischen Marktes nicht möglich ist¹⁰, wird auf diese Weise europäischen und amerikanischen Unternehmen verbaut. Es ist jetzt schon absehbar, daß auf diesem Gebiet die kommenden Auseinandersetzungen ausgefochten werden, wenn die japanische Regierung nicht auch de facto ausländische Direktinvestitionen liberalisiert.

Trotz alledem war während des Besuchs des japanischen Außenministers bemerkenswert wenig in den europäischen Gazetten darüber zu lesen, welche Zugeständnisse er gemacht hat oder zu erwägen versprach. Sollte er seinen Gesprächspartnern den Spiegel vorge-

halten und ihnen den eigenen Protektionismus vorgeführt haben? Es wäre ihm nicht zu verdenken.

Bilateralismus der EG

Angetreten war diese Gemeinschaft vor 25 Jahren nicht nur, um Europa politisch enger aneinander zu binden, sondern auch, um durch den beschleunigten Abbau von Handelshemmnissen im industriellen Kerngebiet Europas die Liberalisierung des Welthandels voranzutreiben. Nur so sind die Vorschriften im GATT über die Bildung von Freihandelszonen und Zollunionen zu interpretieren. Heute ist diese Gemeinschaft, wie die Scharmützel mit Japan und auch den USA zeigen, drauf und dran, durch hemmungslosen Bilateralismus zu einem protektionistischen Ärgernis zu werden. Konzentrierte sich ihr Bemühen, Märkte abzuschotten, ursprünglich noch auf den Agrarsektor, so wurden im Verlauf der 70er Jahre mehr und mehr auch Industrieprodukte in diese Politik einbezogen.

Der Bilateralismus der EG führte zunächst zu einer Flut von Präferenzabkommen. Kurz vor Beendigung der Tokio-Runde des GATT unterlagen nicht einmal mehr 40 % der Gesamtimporte der EG Zollsätzen nach dem Prinzip der Meistbegünstigung¹¹. Japan gehört neben den USA, Kanada, Südafrika, Australien und Neuseeland zu den nichtprivilegierten Ländern. Die Exporte dieser Staaten waren im Durchschnitt mit einem Zollsatz von 8,3 % belastet, während die bevorzugten Industriestaaten nur einen Zollsatz von durchschnittlich 2,7 % zu erdulden hatten¹². Die Tokio-Runde hat zwar die Zollsätze gesenkt¹³, an dem Prinzip hat sich jedoch nichts geändert. Die europäische Zollpolitik nimmt allmählich diskriminierenden Charakter an.

Europäische Handelshemmnisse

Trotz allem spielen die Zollsätze, abgesehen von einigen Spitzensätzen, nicht mehr die entscheidende Rolle. Die Hauptprobleme liegen im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Legt man zugrunde, was offiziell im GATT an solchen Hemmnissen aufgelistet worden ist, so zeigt sich, daß die EG immerhin 5,4 % der Fertigwaren-Kategorien, Japan dagegen nur 3,1 % mit quantitativen Restriktionen, Preiskontrollen, Überwachungsprozeduren und dergleichen belegt. Dabei liegt das Schwergewicht bei der EG auf Textilien und Schuhen, während die Japaner ihre Maßnahmen hauptsächlich

⁷ Vgl. M. H o l t h u s : Japan: Außenwirtschaft im Zeichen der Kapitalliberalisierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 48. Jg. (1968), H. 1, S. 26 f.

⁸ Vgl. H. O k u m u r a : Japanese Business Groupings Face World Criticism, in: The Oriental Economist, Vol. 70, 1982, Nr. 866, S. 34.

⁹ Vgl. H. O k u m u r a : Japanese Business Groupings Face World Criticism, a.a.O., S. 34.

¹⁰ Vgl. M. H o l t h u s : Japans Konjunkturprogramm, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 9. S. 426 f.

¹¹ Vgl. A. O l e c h o w s k i , G. S a m p s o n : Current Trade Restrictions in the EEC, The United States and Japan, in: Journal of World Trade Law, Vol. 14 (1980), Nr. 3, S. 222.

¹² Vgl. A. O l e c h o w s k i , G. S a m p s o n , a.a.O., S. 223.

¹³ Vgl. H. C o r b e t : Importance of Being Earnest about Further GATT Negotiations, in: The World Economy, Vol. 2, 1979, Nr. 3, S. 328.

bei Leder und Lederwaren sowie bei Transporteinrichtungen wirken lassen¹⁴.

Es mag schon überraschen, wie wenig die EG und Japan auseinanderliegen. Das Bild ändert sich jedoch drastisch, wenn in die Berechnungen auch einbezogen wird, was in nationalen Quellen zu diesem Thema von offizieller Seite verlautbart wird. Danach unterliegen in der EG 22 % der importierten Warengruppen, in Japan 5,2 % nicht-tarifären Handelshemmnissen. Bezeichnenderweise sind davon in Japan nur 0,2 Prozentpunkte, in der EG dagegen 19,7 Prozentpunkte diskriminierender Natur, d. h. sie richten sich nur gegen bestimmte Länder¹⁵. In der EG sind häufig die Importe aus Japan die Adressaten diskriminierender Importbeschränkungen. Hier wirft offensichtlich jemand mit Steinen, der im Glashaus sitzt.

Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man die Entwicklung während der 70er Jahre betrachtet. Während die EG für einzelne Mitgliedsländer und häufig auch für die Gemeinschaft als Ganzes laufend zusätzliche nicht-tarifäre Handelshemmnisse eingeführt hat, hat Japan den eigenen Außenhandel ständig liberalisiert¹⁶. Allein siebzehnmals hat die Gemeinschaft zwischen 1973 und 1980 Schutzmaßnahmen nach Artikel 19 des GATT oder 113 des Vertrages von Rom in Anspruch genommen¹⁷. Japan dagegen hat erst Ende 1982 erstmals wieder nach langer Zeit Antidumpingmaßnahmen ergriffen, und zwar gegen Baumwolle aus Korea und Pakistan¹⁸.

Kein Anlaß für Protektionismus

Der Vergleich der Belastungen des Güterausstausches mit nicht-tarifären Hemmnissen zeigt, daß der ja-

panische Markt schon heute offener ist, als gemeinhin vermutet wird. Seine erfolgreiche Erschließung ist durchaus möglich. Eine zunehmende Zahl von Beispielen, insbesondere auch von deutschen Unternehmen, belegt das eindrucksvoll, und verantwortungsbewußte Unternehmer und Politiker weisen immer häufiger darauf hin¹⁹.

Noch scheint allerdings in Europa die Auffassung vorzuherrschen, ein historisch gewachsenes Distributionsystem, das zudem noch Bestandteil des sozialen Netzes ist, eine in Europa nicht gesprochene Sprache und der Verzicht auf ein paar Tage Urlaub seien bereits Protektionismus.

Unternehmen und Administration in der EG werden zur Kenntnis nehmen müssen, daß bilaterale Handelsbilanzungleichgewichte nicht notwendigerweise und schon gar nicht ausschließlich das Resultat handelspolitischer Schikanen sind und insofern auch keinen Anlaß für eigene protektionistische Maßnahmen sein können. In Japan klingeln die europäischen Kassen nicht automatisch, dieser lukrative Markt will vielmehr durch Leistung im technologischen Standard, in der Qualität und beim Service erobert werden.

Je eher sich die Europäer daran gewöhnen, desto schneller werden sie auch ihre Handelsbilanzen in Ordnung bringen. Aber Eile ist geboten, denn die Schwellenländer, allen voran Korea, Taiwan und Singapur, schicken sich an, den japanischen Erfolg zu kopieren oder sogar zu übertreffen. Es kann doch nicht sein, daß die etablierten Industriestaaten, angeführt von der EG, den Nachzüglern der industriellen Entwicklung, wie jetzt den Japanern, durch Protektionismus demonstrieren wollen, daß sich Leistung eben doch nicht lohnt.

¹⁴ Vgl. A. Olechowski, G. Sampson, a.a.O., S. 227.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 228.

¹⁶ Vgl. L. M. Gard, J. Riedel: Safeguard Protection of Industry in Developed Countries: Assessment of the Implications for Developing Countries, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 116, 1980, S. 480 f.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 478.

¹⁸ Vgl. Japan Economic Journal, Nr. 1039 vom 11. 1. 1983.

¹⁹ Vgl. Der Spiegel, Jg. 37, 1983, Nr. 1, S. 80 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Bruno Molltor

MARKTWIRTSCHAFT UND WOHLFAHRTSSTAAT

Großoktav, 364 Seiten, 1982, Preis brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-223-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG