

EG-ASEAN Wirtschaftsbeziehungen

Ergebnisse eines Forschungsprojekts

Ulrich Hiemenz

O. Vorbemerkung

Am Institut für Weltwirtschaft, Kiel, ist mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk in der Zeit von Dezember 1984 bis Dezember 1986 ein Forschungsprojekt durchgeführt worden, das die Bestimmungsgründe für den unterschiedlichen Erfolg europäischer, japanischer und amerikanischer Anbieter auf den Märkten in Südostasien zum Gegenstand hatte. Dieses Projekt basierte auf der zu Projektbeginn noch weitgehend unbeachteten Tatsache, daß europäische Firmen beim Export in die ASEAN-Länder seit Anfang der siebziger Jahre erhebliche Marktanteilsverluste hinnehmen mußten, und hatte zum Ziel, wesentliche Gründe für die im Vergleich insbesondere zu japanischen und amerikanischen Anbietern schwache Stellung europäischer Exporteure in Südostasien aufzudecken.

1. Die Ausgangshypothese

Diese Ursachenanalyse war insofern wichtig, als Marktanteilsverluste bei den Exporten in die wirtschaftlich dynamische und vom Nachfragepotential her bedeutsamen Region kein isoliertes Phänomen darstellten, sondern mit Marktanteilsverlusten auf anderen Teilmärkten einschließlich denen der Europäischen Gemeinschaft einhergingen (Hiemenz, 1984 und 1985; Langhammer/Hiemenz, 1985). Damit scheiden natürliche (geographische Nähe) und künstliche (Protektionismus) Marktzugangsbarrieren als Erklärungsgrund für die Marktanteilsverluste europäischer Anbieter aus – die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Auslandsmärkten kommt ins Blickfeld. Diese Interpretation der beobachteten Marktanteilsverschiebungen wurde auch unterstützt durch eine Analyse des Einflusses von Transportkosten auf die Wettbewerbsfähigkeit von Anbietern aus der EG, Japan und den USA in den Philippinen, die zeigt, daß Transportkosten – zumindest im Untersuchungszeitraum 1970-1983 – keine nennenswerten Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse zu Lasten der europäischen Anbieter bewirken konnten (Langhammer, 1985).

2. Ausländische Direktinvestitionen und Exportpotential

Probleme bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich in der Regel auf Mängel in den Produktions- und Vermarktungsstrategien der im Konkurrenzkampf stehenden Firmen zurückführen. Untersuchungen des Verhaltens ausländischer Anbieter auf den Märkten in Südost- und Ostasien haben dann auch gezeigt, daß europäische Anbieter im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus Japan und den USA eine Reihe von Fehlern gemacht haben (von Kirchbach, 1985; Hiemenz 1986a, 1986b). Dazu zählen unter anderem: eine zu geringe Präsenz in der Region durch eigene Vertreter und Verkaufsniederlassungen, eine unzureichende Anpassung bei der Produkt- und Preisgestaltung an die Erfordernisse asiatischer Märkte und der Vorzug von Lizenzverträgen gegenüber eigenen Investitionen in der Region.

Aus mehreren Gründen kommt dem letzten Aspekt eine herausragende Bedeutung für das schwache Abschneiden europäischer Anbieter auf den ASEAN-Märkten zu. Ausländische Direktinvestitionen fördern den Warenaustausch zwischen Herkunfts- und Empfängerland durch die induzierte Nachfrage nach Kapitalgütern und intermediären Vorleistungen; sie erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit durch das Ausnutzen von Standortvorteilen, und sie können Unternehmen in den Empfängerländern zu Kooperationen oder Imitationen anregen, was auf mittlere Sicht wiederum die Exportchancen des Herkunftslandes erhöht.

Die Analyse der Regional- und Sektorstruktur europäischer, japanischer und amerikanischer Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern (Groß, 1985, 1987; Langhammer/Groß, 1986) zeigt deutlich den geringen Stellenwert, den die ASEAN-Länder in den Investitionsstrategien deutscher und anderer europäischer Unternehmen gehabt haben: 1981 bzw. 1983 beliefen sich die deutschen und britischen Auslandsinvestitionen in der Region auf unter 1 Mrd. US \$ bzw. etwas über 2 Mrd. US \$, während japanische und amerikanische Unternehmen 11 bzw. 8 Milliarden US \$ investiert hatten. Die Investitionen der übrigen EG-Mitglieder waren unbedeutend. Zudem haben sich deutsche Investoren ebenso wie die aus anderen EG-Staaten auf den Rohstoff- sowie den Dienstleistungssektor und innerhalb der Verarbeitenden Industrie auf die Chemische Industrie konzentriert. Standortvorteile für arbeitsintensive Produktionsbereiche wie Textilien und Bekleidung, elektrotechnische Erzeugnisse oder Plastikwaren und Spielzeug wurden anders als im Fall japanischer und zum geringen Teil auch amerikanischer Unternehmen kaum genutzt. Konzerninterne Arbeitsteilung durch Standortinnovationen im Bereich der Verarbeitenden Industrie sind aber in besonderem Maße handelsfördernd und wirken sich auch positiv auf die Industrialisierungsbemühungen der Empfängerländer solcher Auslandsinvestitionen aus. Auf diese Weise haben zunächst Anfang der 70er Jahre die japanischen Auslandsinvestitionen in ASEAN-Ländern und später Anfang der 80er

Jahre auch die amerikanischen Auslandsinvestitionen zum Entstehen eines international wettbewerbsfähigen Industriesektors in dieser Region beigetragen (Hiemenz, 1987).

Dem Zusammenhang zwischen Auslandsinvestitionen und Exportentwicklung sind wir wegen seiner zentralen Bedeutung für die Erklärung von Wettbewerbspositionen im einzelnen empirisch nachgegangen. Es zeigt sich, daß unabhängig von Herkunftsland und betrachtetem Industriesektor Auslandsinvestitionen exportstimulierend wirken, und zwar im Weltmaßstab ebenso wie im Fall der ASEAN-Länder (Groß, 1986a; Langhammer, 1986c; Langhammer/Groß, 1986). Die Exportmultiplikatoren variieren zwischen Herkunftsländern und Branchen und nehmen in Abhängigkeit von der Präsenz anderer Investoren auch ab, jedoch erscheint es vom empirischen Befund her gerechtfertigt, den Verlust von Marktanteilen europäischer Anbieter vor allem auf deren fehlendes Investitionsengagement zurückzuführen.

Dabei ist der direkte konzerninterne Handel zwischen Tochter- und Muttergesellschaft nur einer der exportfördernden Faktoren und nicht der wichtigste. Vielmehr ist es die Produktion des Unternehmens im Empfängerland, die durch Technologietransfer und lokale Imitation dynamische Nachfrageeffekte auslöst und somit mittelbar die Marktchancen der Herkunftsländer verbessert (Groß, 1986b; Hiemenz, 1987). Diese Schlußfolgerung stützt sich auf die Beobachtung, daß konzerninterner Handel in den meisten Industriebranchen nur einen Bruchteil des Gesamthandels zwischen Herkunfts- und ASEAN-Ländern ausmacht, und weicht deutlich von früheren (Helleiner) Annahmen über die Bedeutung des konzerninternen Handels ab, die kürzere Zeiträume und kleinere Stichproben (amerikanische Investitionen) als Basis besaßen. Außerdem konnte zumindest für Indonesien auch gezeigt werden, daß die Handelseffekte von Auslandsinvestitionen schon in einem sehr frühen Implementierungsstadium einsetzen und in ihrer Höhe maßgeblich davon abhängen, ob Investitionen mit Eigenkapital oder durch Aufnahme von Krediten finanziert werden (Langhammer, 1986a).

Damit stellt sich die Frage, warum von europäischer Seite die Vorteile, die sich direkt und indirekt aus Auslandsinvestitionen ergeben, in ASEAN-Ländern nicht in dem Maße genutzt worden sind, wie dies bei Japan und den USA der Fall war.

Geographische Nähe und kulturelle Ähnlichkeiten können dafür keine ausreichende Erklärung bieten; sie mögen lediglich das hohe Niveau japanischer Investitionen begünstigt haben, nicht aber die Veränderungen der Investitionstätigkeit im Zeitablauf, wie ja auch das amerikanische Beispiel zeigt. Ein weiterer Erklärungsgrund könnte in wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen liegen, die im Herkunfts- oder Empfängerland ASEAN-Investitionen begünstigen. Dazu ist festzustellen, daß die Investitionsbedingungen in dem Empfängerländern für Investoren aus allen Industrieländern generell gleich sind, so daß sich von dieser Seite her kei-

ne Diskriminierung bestimmter Investoren begründen läßt.

Die Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern sind für die Bundesrepublik, das Vereinigte Königreich, Japan und die USA einer detaillierten Prüfung unterworfen worden (Agarwal, 1986). Im Ergebnis lassen sich danach im Bereich der finanziellen und fiskalischen Anreize sowie der institutionellen Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen in ASEAN-Ländern keine gravierenden Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern entdecken. Japan fördert lediglich rohstofforientierte Investitionen in besonderer Weise, und es ist zu vermuten, daß im Rahmen der japanischen Entwicklungshilfe japanischen Auslandsinvestoren generell Erleichterungen bei der Finanzierung gewährt werden. Beides reicht jedoch kaum aus, um die beobachteten Unterschiede im Investitionsengagement zu erklären.

Der einzige deutlich erkennbare Unterschied in den Rahmenbedingungen sind die weitaus engeren politischen Kontakte zwischen den ASEAN-Ländern und Japan sowie den USA, die sich auch in relativ höheren Entwicklungshilfeleistungen dieser beiden Länder in der Region niederschlagen. Die politischen Kontakte haben zwar keine unmittelbare Bedeutung für die Entscheidung der Investoren, aber sie können sich insofern günstig auf das Investitionsklima auswirken, als sie politische Investitionsrisiken mindern. Demgegenüber haben die ASEAN-Länder für die europäische Außen- und Entwicklungspolitik bis Ende der siebziger Jahre eine eher untergeordnete Bedeutung gehabt und sind erst nach Abschluß eines Kooperationsabkommens zwischen der EG und ASEAN im Jahre 1980 in das Blickfeld der EG-Außenwirtschaftspolitik gelangt. Trotz vertiefter außen- und wirtschaftspolitischer Konsultationen sowie einiger Fördermaßnahmen im Rahmen des Abkommens haben die institutionellen Beziehungen den europäischen Anbietern bislang nicht als Wegbereiter für Markterfolge dienen können (Langhammer, 1986b, 1986c, 1987).

3. EG-Integration und internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen

Die Untersuchungen führen insgesamt zu dem Schluß, daß es vor allem privatwirtschaftliche Profitabilitätsüberlegungen waren, die zu der Zurückhaltung europäischer Unternehmen bei Investitionen in ASEAN-Ländern geführt haben. Diese Überlegungen sind im Untersuchungszeitraum vor allem durch die Gründung, die Entfaltung und die Erweiterungen der EG bestimmt worden (Hiemenz/Langhammer, 1987; Langhammer, 1986b). Das Entstehen eines gemeinsamen Binnenmarktes, der überdies durch mehrere Erweiterungen davor bewahrt wurde, daß sich sein Nachfragepotential erschöpft, hat die Handelsmöglichkeiten innerhalb der Mitgliedsländer so sehr erweitert, daß häufig Exporte im Vergleich zu Investitionen

im Ausland als die rentablere Alternative erscheinen. Dies zeigt sich deutlich für die Bundesrepublik an dem hohen Exportanteil des EG-Raumes (ca. 60 vH) und an dem im Vergleich zu Nicht-EG-Ländern wie Japan und den USA geringen Bestand an Auslandsinvestitionen insbesondere in Entwicklungsländern.

Außer durch den Export-Bias sind die Investitionsstrategien europäischer Unternehmen aber auch direkt durch Anreize beeinflusst worden, die von der Wirtschaftspolitik der EG ausgingen. Zu nennen sind hier insbesondere die EG-Regionalpolitik und die EG-Mittelmeerpräferenzen. Die Investitionsförderung im Rahmen der Regionalpolitik hat nicht nur für strukturschwache Regionen in einzelnen EG-Ländern, sondern auch für ganze Länder, wie etwa im Falle von Irland, künstliche Wettbewerbsvorteile geschaffen, die dazu beigetragen haben, relativ arbeitsintensive Investitionen in diese Regionen umzulenken. Die Tatsache, daß es vor allem die Industrien dieser Regionen sind, die durch protektionistische Maßnahmen gegenüber der Konkurrenz u.a. aus ASEAN-Ländern geschützt werden, läßt den Schluß zu, daß beide Investitionsstandorte miteinander konkurrieren und der Wettbewerbsvorteil durch Regionalsubventionen für Investoren nicht unbedeutend ist. In ähnlicher Weise haben die Mittelmeerpräferenzen dazu geführt, daß konzerninterne Arbeitsteilung durch Verlagerung von in der Regel arbeitsintensiven Teilen des Produktionsprozesses mehr zu Standortinnovationen in Mittelmeeranrainerstaaten als etwa in ASEAN-Ländern geführt haben, die ähnliche Standortbedingungen hätten bieten können.

Zu diesen EG-internen Erklärungsgründen traten im Untersuchungszeitraum zwei weitere Faktoren, die dafür maßgeblich waren, ein stärkeres Engagement in den ASEAN-Ländern zu unterlassen. Zum einen hat die Entwicklung des Dollarkurses Exporte in die USA verteuert und deshalb Investitionen in den Vereinigten Staaten attraktiv gemacht. Die Zunahme des Kapitalstroms von Europa in die USA spricht hier eine deutliche Sprache. Zum anderen ist den ASEAN-Ländern wie den Entwicklungsländern allgemein in Gestalt der osteuropäischen sozialistischen Länder ein Konkurrent um Auslandsinvestitionen erwachsen. Mit künstlich niedrig gehaltenen Faktorpreisen und mit speziellen zwischenstaatlichen Verträgen zur Risikoabsicherung sind diese Länder ein attraktiver Standort insbesondere für jene europäischen Investoren geworden, die im Rahmen von Lohnveredelung Arbeitskostenvorteile in weniger entwickelten Ländern ausnutzen wollen.

4. Ansatzpunkte für verbesserte EG-ASEAN Wirtschaftsbeziehungen

Diese Analysen führen zu einer Reihe von wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Das zunehmende politische Gewicht der ASEAN-Länder für die EG, das sich

in der Gründung eines gemeinsamen Ministerausschusses im Jahre 1986 dokumentiert, ist im Hinblick auf die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Region sicher ein Fortschritt, der sich positiv auf das Handels- und Investitionsklima auswirken dürfte. Die in diesem Ausschuß diskutierten Maßnahmen zur Informationsverbesserung, Schaffung gemeinsamer Wirtschaftskommissionen und Handelskammern etc., sind indessen skeptisch zu bewerten. Informationen fehlen nicht, wie der zunehmende Lohnveredelungsverkehr bei elektronischen Bauteilen auch mit den ASEAN-Ländern zeigt, Investitionsschutzabkommen bestehen seit Jahren, und eine Reihe von halbstaatlichen Institutionen (DIHT, DEG) sind ebenso in der Region vertreten wie viele europäische Banken. Es sind vielmehr handfeste wirtschaftliche Vorteile in der EG, in Osteuropa und im Mittelmeerraum, die europäische Unternehmen dazu bringen, sich in den ASEAN-Ländern nur wenig zu engagieren. Die wenigen Verbesserungen des institutionellen Rahmens, die im Verhältnis zu dieser Region erreichbar sein mögen, wiegen gering im Vergleich zu den genannten wirtschaftspolitisch induzierten Anreizen anderswo. Wenn die wirtschaftlichen Beziehungen zu den ASEAN-Staaten nachhaltig gestärkt werden sollen, müßte also der politische Wille in eine andere Richtung gelenkt werden.

Ziel einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung sollte es sein, künstliche Standortvorteile abzubauen und den Wettbewerb zwischen Ländern um Auslandsinvestitionen offener zu gestalten, so daß sich tatsächlich vorhandene wirtschaftliche Vorteile auch durchsetzen können. Diesem Ziel kann eine, hier nur kurz skizzierte, Vielzahl von Liberalisierungsmaßnahmen dienen.

Zu nennen sind sowohl die Aufgabe des Multifaserabkommens, was die Standortvorteile der ASEAN-Länder für Textil- und Bekleidungsprodukte erheblich verbessern würde, als auch generell mehr Marktzugang in der EG für Produkte aus ASEAN-Ländern, d.h. insbesondere Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen und Präferenzbehandlungen einzelner Gruppen von Entwicklungsländern. Außerdem ist aus mehreren Gründen streitig, ob mit fiskalischen und finanziellen Investitionsanreizen eine erfolgreiche Regionalpolitik betrieben werden kann. Auch hier scheint ein Umdenken nötig, ohne daß dabei das Ziel der Regionalförderung aufgegeben werden müßte. Und schließlich muß auch darauf hingewiesen werden, daß die ASEAN-Länder selber einen Beitrag zu intensiveren Wirtschaftsbeziehungen zur EG leisten können, indem sie ihre zum Teil noch erheblichen Importbeschränkungen reduzieren. Eine solche Importliberalisierung würde zwar alle ausländischen Anbieter begünstigen, jedoch würde sie auch die jetzt bestehenden Chancen für etablierte Anbieter wie etwa japanische Unternehmen vermindern, Importbeschränkungen zu unterlaufen, so daß sich bei einer Liberalisierung die Zugangsmöglichkeiten für europäische Firmen verbessern würden.

Eine wirtschaftspolitische Weichenstellung in der angedeuteten Richtung wür-

de nicht nur dazu beitragen, die EG-ASEAN-Beziehungen zu beleben, sondern würde sich insgesamt auch positiv auf die Chancen für mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in Europa auswirken. Eine Provinzialisierung der Handels- und Investitionstätigkeit europäischer Unternehmen, wie sie bereits in erheblichem Maße durch die Konzentration auf Wirtschaftsbeziehungen in der EG entstanden ist, birgt die Gefahr in sich, daß auf Dauer auch die Marktpositionen in der EG gegen den Wettbewerb von außen nicht mehr verteidigt werden können. Diese Gefahr ist nicht aus der Luft gegriffen, wie das rasche Vordringen von Anbietern aus Japan und aus Schwellenländern auf nahezu allen europäischen Produktmärkten zeigt (Langhammer/Hiemenz, 1985). Die Alternativen für die Zukunft sind deshalb entweder mehr Protektionismus, verbunden mit erheblichen Kosten für jedermann in Europa, oder die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft durch mehr freien Wettbewerb.

Ausgewählte Literatur:

- Agarwal, J.P. (1986), Home Country Incentives and FDI in ASEAN Countries. Kiel Working Papers, 258, 1986.
- Groß, M. (1985), The Extent, Structure and Change of German, Japanese and US Direct Investment in ASEAN Countries. Kiel Working Papers, 239, 1985.
- (1986a), "Ausländische Direktinvestitionen als Exportmotor: Das Beispiel der ASEAN-Länder". In: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1986, S. 156-177.
 - (1986b), Intrafirm Trade of Japanese and US Multinational Corporations with ASEAN Countries. Kiel Working Papers, 273, 1986.
 - (1987), "Entwicklung des europäischen wirtschaftlichen Engagements in ASEAN-Ländern". Erscheint in einem Sammelband der "Mitteilungen des Instituts für Asienkunde", 1987.
- Hiemenz, U., Verpaßt Europa den Anschluß an Fernost? Kiel Discussion Papers, 101, 1984.
- (1985), Rückzug vor dem Gefecht. In: manager magazin, 2, 1985, S. 126-134.
 - (1986a), Multinational Enterprise Business Behaviour and Industrialization in ASEAN Countries. Kiel Working Papers, 265, 1986.
 - Multinational Enterprise Business Behavior and Marketing Strategies in ASEAN's Other Four. In: Seiji Naya, Vinyu Vichit-Vadakan, and Udom Kerd-pibule (Eds.), Direct Foreign Investment and Export Promotion – Policies and Experiences in Asia. Kuala Lumpur, Honolulu/Hawaii, January 1987, pp. 201-221.
 - (1987), Foreign Direct Investment and Industrialization in ASEAN Countries.

- In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 123, 1987, No. 1, pp. 121-148.
- R.J. Langhammer, et al. (1987), *The Competition of European, Japanese, and American Firms in ASEAN Markets*. Kieler Studien (in Vorbereitung).
 - v. Kirchbach, F. (1985), *The Role of Marketing Strategies in Penetrating Southeast and East Asian Markets*. Kiel Working Papers, 249, 1985.
 - Langhammer, R.J., *Transport Cost Differentials and Competitive Advantages of Industrial Countries Exports to ASEAN Countries: The example of Philippine imports*. In: *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 3, 1987, No. 2, pp. 379-387.
 - (1986a), *Financing of Foreign Direct Investment and Trade Flows: The Case of Indonesia*. Kiel Working Papers, 261, 1986. Erscheint demnächst in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.
 - (1986b), *ASEAN-EC Economic Relations on a Side-Track*. In: *EURO-ASIA Business Review*, Fontainebleau, Jg. 5, 1986, Oktober, S. 34-38.
 - (1986c), *The Link between Trade with and Investment in ASEAN Countries: Lessons for EC Suppliers and Policy-Makers*. Beitrag für "International Conference on Europe and ASEAN" des Institute of European Studies "Alcide de Gasperi", Rom, 11.-15.12.1986.
 - (1987), *EEC-ASEAN Economic Relations: Institutional Deepening but Modest Economic Impact*. In: Chr. Stevens (Ed.), *The EEC and the Third World. A Survey*, Vol. 6, ODI/IDS London (in Vorbereitung).
 - and M. Groß (1986), *EC Foreign Direct Investment in ASEAN and its Impact on Trade*. In: *CEPS Working Documents No. 8 (Political)*, Centre for European Policy Studies, Brüssel, November 1986.
 - and U. Hiemenz (1985), *"Declining Competitiveness of EC Suppliers in ASEAN Markets: Singular Case or Symptom?"* In: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 24, Dezember, S. 105-119.