

Maßgeschneidert oder eine Nummer zu groß?

Neuregelungen der internationalen Textilhandelspolitik und deren Auswirkungen auf Bangladesch

Von Dirk Saam

Mit rund 51 Prozent ist die Europäische Union der größte Abnehmer von Kleidung und Fertigtextilien aus Bangladesch. Bangladesch gehört zu der Gruppe der ärmsten Länder der Welt und durfte dementsprechend in der Vergangenheit zollbegünstigt und ohne Mengenbeschränkung Kleidung nach Europa und in die USA ausführen. Bei anderen Ländern hingegen hatten die Großabnehmer im Einklang mit dem Welttextilabkommen die Einfuhr durch Quoten beschränkt. Diesen Handelsvorteil konnte Bangladesch nutzen, um sich im Schatten der Textilriesen China, Indien und Hongkong auf dem Weltmarkt zu etablieren. Am 31. Dezember 2004 jedoch lief dieses Abkommen aus. Bangladesch sieht sich nun in direktem Konkurrenzkampf mit den „großen“ Textilexporturen. Kann Bangladesch dem wachsenden Wettbewerb standhalten oder führen Veränderungen der Handelsstrukturen der Großabnehmer EU und USA zu einem Ende des Booms in Bangladesch?

Das Multifaserabkommen und das Welttextilabkommen

Die Welthandelsorganisation (WTO) hat sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen von Zollsenkungsrunden, Zölle und andere Handelshemmnisse sukzessive abzubauen, um den internationalen Handel zu liberalisieren. Dies galt in der Vergangenheit jedoch nicht für alle Industriezweige. Bis zum Ende der achten Welthandelsrunde (Uruguay-Runde) im Jahre 1994 war ein großer Teil des Textil- und Bekleidungshandels Mengenbeschränkungen unterworfen und stand als Sonderregime, dem so genannten Multifaserabkommen (MFA), außerhalb des WTO-Regelwerks beziehungsweise dessen Vorgänger, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Mit der Ablösung des Multifaserabkommens durch das Welttextilabkommen am 1. Januar 1995

sollte die Textil- und Bekleidungsindustrie in das multilaterale Handelssystem integriert werden. Im Rahmen des Welttextilabkommens verpflichteten sich alle WTO-Länder, innerhalb eines Zehn-Jahres-Fahrplans alle Mengenbeschränkungen abzubauen und den Textil- und Bekleidungshandel vollständig dem WTO-Regelwerk zu unterstellen. Dieser Zehn-Jahres Fahrplan ist am 31.12.2004 zum Abschluss gekommen.

Das seit 1974 etablierte MFA beinhaltete Verfahrensregeln, unter denen ein Importland Textil- und Bekleidungsimporte aus anderen Ländern entweder unilateral oder in Form von bilateral ausgehandelten Quotenregelungen regulieren konnte. Das MFA wurde vor dem Hintergrund steigender Textilimporte aus Entwicklungs- und Schwellenländern eingeführt. Die niedrigen Lohnkosten in den Entwicklungsländern wirkten sich auf

deren Wettbewerbsfähigkeit aus. Weitere Teile der Textilindustrie in den Industriestaaten sahen sich dazu gezwungen, durch protektionistische Maßnahmen ihre eigene Industrie zu schützen. Freihandel hätte die einheimische Industrie ruiniert. Die Industriestaaten setzten daher durch, ihre Textilindustrie nicht den liberalen Regeln des GATT zu unterstellen. Vielmehr wurde mit dem MFA ein Regelwerk geschaffen, das gegen Grundprinzipien des GATT (u. a. Liberalisierung und Nichtdiskriminierung) verstieß und Exportbeschränkungen gestattete. Das MFA sollte zu Beginn nur eine Übergangsregelung darstellen, um den Industriestaaten die Strukturanpassung zu erleichtern. Letztlich wurde das MFA jedoch sechs Mal verlängert. Die protektionistischen Regelungen wirkten sich zuungunsten der Entwicklungsländer aus.

Das MFA und seine Auswirkungen auf Bangladesch

Das MFA schützte zwar die einheimischen Textilprodukte der Industriestaaten, doch ermöglichte es auch den ärmsten Ländern, wie Bangladesch, ihre Bekleidungsindustrie auf- und auszubauen. Grund dafür war die präferenzielle Behandlung der ärmsten Länder der Welt. So durften die ärmsten Entwicklungsländer wie Bangladesch, unter bestimmten Bedingungen, zollfrei und ohne Mengenbeschränkung Kleidung nach Europa ausführen, während anderen Ländern (wie beispielsweise China oder Indien) diese Handelspräferenzen nicht eingeräumt wurden.

Die vollständig exportorientierte Industrie hat den Inhalt und die Zusammensetzung des Exportwarenkorb Bangladeschs in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert.

Im Zuge der präferenziellen Behandlung konnte Bangladeschs Bekleidungsindustrie in den Bereichen Arbeitsplätze, Investitionen, Exporteinnahmen und Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt enorme Wachstumsraten erzielen. Die vollständig exportorientierte Industrie hat den Inhalt und die Zusammensetzung des Exportwarenkorb Bangladeschs in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Zu Beginn der 70er bestand der Exportwarenkorb zu 90 Prozent aus Rohjute und Juteprodukten. Mittlerweile macht die Fertigtextil- und Bekleidungsindustrie 76 Prozent des Gesamtexportvolumens Bangladeschs aus. Gegenüber den in den Exportstatistiken auf Platz zwei und drei stehenden Produkten - tiefgefrorene Fischereierzeugnisse mit sieben und Jute mit fünf Prozent - wird die Dominanz der Bekleidungsindustrie besonders deutlich. Dies zeigt jedoch auch die Abhängigkeit des Landes von dieser Industrie und die Gefahr, die das Ende

des Welttextilabkommens für Bangladesch darstellen kann. Die USA entwickelten sich mit einem Anteil von rund 43 Prozent zum größten Einzelabnehmer von Fertigtextil- und Bekleidungsprodukten aus Bangladesch. Im Zeitraum zwischen 1990 und 1994 wuchs das Exportvolumen von 438 Millionen auf 927 Millionen US-Dollar; dies entspricht einem Wachstum von jährlich 20,6 Prozent. Der Textil- und Bekleidungshandel zwischen Bangladesch und den USA expandierte auch zwischen 1994 und 2001 um weite-



Bangladesch muss die Arbeitsproduktivität erhöhen, um qualitatives Wachstum zu erzeugen. Voraussetzungen hierfür sind eine effektivere Produktion und bessere Arbeitsbedingungen in den Nähfabriken. (Foto: Jakob Berr)

re 13,1 Prozent pro Jahr auf 2,205 Milliarden US-Dollar. Im Haushaltsjahr 2002/2003 führte Bangladesch insgesamt Textilien im Wert von 4,5 Milliarden Euro aus.

Die Bekleidungsindustrie beschäftigt knapp zwei Millionen Menschen, fast 90 Prozent davon sind junge Frauen.

Die Bekleidungsindustrie beschäftigt knapp zwei Millionen Menschen, fast 90

Prozent davon sind junge Frauen. Trotz zum großen Teil miserabler Arbeits- und Sozialstandards ist es für die Frauen die einzige Möglichkeit ein Einkommen zu erzielen. Viele können mit diesem Einkommen ihre Familie unterstützen. Für viele ist es ein Weg der Einkommensarmut zu entfliehen. Damit hat sich auch das Gesellschaftsbild der Frau verändert. Ökonomische Unabhängigkeit von Ehemännern trägt nach und nach zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter bei. Frauen haben die Möglichkeit an Ent-

scheidungsprozessen über die Einkommensverwendung teilzunehmen. Ein Vorgang, der in einer patriarchalisch strukturierten Gesellschaft noch immer in weiten Teilen des Landes unmöglich ist.

Die post-MFA-Ära

Die präferenzielle Behandlung Bangladeschs lief in dem Maße aus, wie im Rahmen des Welttextilabkommens nach und nach die Quoten für Textil- und Bekleidungsexporte abgebaut wurden. Seit dem 1. Januar 2005 darf jedes Land beliebig viele Textilien exportieren. Bangladesch steht nun im unmittelbaren Wettbewerb mit den großen Textilexporturen. Erste Zahlen sind alarmierend: Bangladeschs Exporte bei den Webwaren haben

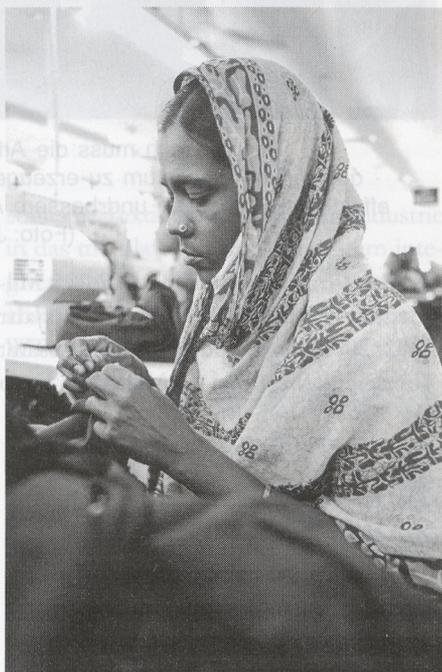
im Januar 2005 im Vergleich zum selben Monat des Vorjahres um 28 Prozent abgenommen. Die USA als größter Abnehmer von Webwaren aus Bangladesch haben ihren Handel neu ausgerichtet: die Exporte chinesischer Produzenten sind im Januar 2005 um über 500 Prozent gestiegen. Bangladesch wird in den USA Marktanteile verlieren. Das Land hat keinen zollfreien Zugang mehr zu den US-Märkten. Der im Jahr 2000 eingeführte *US Trade and Development Act* gibt 72 Ländern, die unter den *Africa Growth and Opportunity Act* und den *US Caribbean Basin Trade Partnership Act* fallen, die Möglichkeit, zoll- und quotenfreien Zugang zu den US-amerikanischen Märkten für Textilprodukte zu erhalten. Einige der Nutznießer dieses Abkommens, insbesondere große Textilexporteure aus der Karibik, stehen in engem Wettbewerb mit Bangladesch. Das Null-Wachstum des Textilhandelsvolumens mit den USA zwischen 2000 und 2001 war bereits ein Indiz dafür. Auch die Entlassung von 300.000 Arbeiterinnen aus der Textil- und Bekleidungsindustrie im Herbst 2001 ist ein Indiz für eine rückläufige oder stagnierende Entwicklung. Im Jahre 2002 hatte sich die Lage zwar stabilisiert, jedoch kann mit dem Ablauf des Welttextilabkommens und einer damit einhergehenden Umstrukturierung der Handelspolitik der Großabnehmer Bangladesch zum großen Verlierer werden. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen könnten bis zu einer Million Näherinnen entlassen werden. Das international agierende Netzwerk *Make Trade Fair* rechnet weiter: Der Haushalt einer Näherin besteht durchschnittlich aus fünf Personen. Ihr Lohn ist ein wichtiger Bestandteil des Haushaltseinkommens – häufig sind die Frauen gar Alleinverdienerinnen. Werden eine Millionen Frauen entlassen, sind folglich etwa fünf Millionen Menschen betroffen.

Bangladesch wird sich künftig auf den europäischen Markt konzentrieren müssen. Die genannten Handelsnachteile gegenüber Mexiko und den karibischen Staaten auf den US-Märkten sind nicht zu kompensieren. Da die EU Bangladesch jedoch unter gewissen Bedingungen zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Märkten gewährten, scheint es sich für Bangladesch anzubieten, verstärkt

auf den europäischen Raum zu drängen. Vor allem die Türkei als Baumwolle produzierendes Land wird hier neben China ein starker Konkurrent sein.

Bangladeschs Hausaufgaben - Vorleistungsindustrien aufbauen

Die Bekleidungsindustrie stellt drei Viertel der Exporterlöse. Beachtet werden muss dabei jedoch, dass die Netto-Deviseneinnahmen deutlich niedriger sind, da Bangladesch kaum Vorleistungsindustrien besitzt und Garne oder Stoffe aus dem Ausland importieren muss, um die Bekleidungs- und Fertigtextilindustrie am Leben zu halten. Nach dem Ablauf des Welttextilabkommens wird dies ein weiterer erheblicher Nachteil für Bangladesch sein. Die Industrien Indiens und Chinas sind vertikal integriert, das heißt, der Wertschöpfungsprozess der aufeinander folgenden Produktionsstufen vom Roh- zum Endprodukt wird im eigenen Land durchgeführt. Baumwolle wird an-



Die Erfolgsgeschichte Bangladeschs: rund 2 Millionen Frauen haben in den vergangenen Jahren in der Textilindustrie Bangladesch Arbeit gefunden. Für sie und ihre Familien ist der Verdienst überlebensnotwendig.
(Foto: Jakob Berr)

gebaut, die Baumwolle für die Baumwollspinnereien entkörnt, Spinnereien wurden aufgebaut, um aus der Baumwolle Garn herzustellen und eine verarbeitende Industrie etabliert, die aus dem Garn Stoffe produziert. Letztlich wurden notwendige Kapazitäten eingerichtet, um Stoffe zu färben oder zu bedrucken. Wenn diese Produktionsstufen in einem Land möglich sind, sind die Herstellungskosten entsprechen geringer als für ein Land wie Bangladesch, das keine Baumwolle anbaut und einen Großteil der Stoffe importiert. Zur Kostensenkung und der damit einhergehenden Wettbewerbsfähigkeit wäre der Ausbau der Vorleistungsindustrie von Nutzen.

Außerdem werden sich nach Ablauf des Welttextilabkommens die Handelsbeziehungen zu Ländern, die in der Vergangenheit Garne und Stoffe geliefert haben, verändern. Die meisten der Anbieter dieser Produkte haben in der Vergangenheit ihre Überschussproduktion an Garnen und Stoffen an Bangladesch verkauft. Nach dem Wegfall der Quoten werden diese Länder unter ökonomischen Gesichtspunkten handeln und entsprechend den Überschuss dazu nutzen, Fertigtextilen und Kleidung für den Exportmarkt zu produzieren. Die Menge an Garnen und Stoffen, die nach Bangladesch exportiert werden, wird abnehmen. Bangladesch kann sich nicht darauf verlassen, benötigte Importmengen zu erhalten, um die Nähfabriken zu versorgen. Daher muss auch unter diesem Gesichtspunkt die einheimische Vorleistungsindustrie ausgebaut werden.

- interne Probleme lösen

Bangladesch konnte in der Vergangenheit aufgrund der geringen Lohnkosten konkurrieren und Aufträge ins Land locken. Geringe Lohnkosten waren und sind Bangladeschs komparativer Kostenvorteil. Doch sind nicht nur die Lohnkosten bemerkenswert niedrig, sondern auch die Produktivität. Bisher konnte Bangladesch die geringe Produktivität mit den niedrigen Lohnkosten kompensieren. Nach dem Ablauf des Welttextilabkommens und der präferenziellen Behandlung werden jedoch auch andere Kosten relevant, die durch die geringen Lohnkosten nur

schwerlich kompensiert werden können und die komparativen Kostenvorteile bei den Löhnen sukzessive aufzehren werden. Bangladesch muss künftig institutionelle Rahmenbedingungen einführen, um Kosten zu minimieren, vor allem im Finanz- und Bankensektor, der noch immer durch mangelnde Transparenz und Rechenschaftslegung charakterisiert ist. Ein gesundes Banken- und Finanzsystem ist jedoch Grundlage für Geldtransaktionen im Außenhandelsverkehr. Eine effiziente Infrastruktur muss auf- und ausgebaut werden, um in diesem Bereich künftig Transaktionskosten zu minimieren. Dies betrifft insbesondere die Transportwege zwischen den ausbaufähigen Vorleistungsindustrien und den nachgelagerten Wirtschaftszweigen sowie die Verbindung zwischen Dhaka und dem Hafen von Chittagong. Dort werden die Fertigprodukte verschifft und der größte Teil des Außenhandels abgewickelt.

Geringe Lohnkosten waren und sind Bangladeschs komparativer Kostenvorteil ...

Ein weiteres internes Problem sind Politiker und Bürokraten, die durch korruptes Verhalten und den Versuch, am Gewinn der Textilindustrie zu partizipieren, die Dynamik der unternehmerischen Einstellung unterlaufen. Duldung und Erlaubnis etwa von Schutzgelderpressung durch die Exekutivorgane führen zu einem Klima des Terrors, das negative Auswirkungen auf den Handel und die Produktion hat. Wenn Importeure aus dem Ausland antizipieren, dass politische Instabilitäten zu längeren Lieferzeiten führen, werden sie ihre Handelsstruktur verändern. Politische Instabilitäten haben erst dazu geführt, dass Importeure aus Sri Lanka und Indonesien nach Bangladesch gekommen sind. Das häufige Auftreten von Streiks vor allem im größten Hafen des Landes, in Chittagong, ist für die Textil- und Bekleidungsexporteure immer wieder Grund für Lieferprobleme.

... doch sind nicht nur die Lohnkosten bemerkenswert niedrig, sondern auch die Produktivität.

Die erwähnten Mängel tragen im Zuge des Ablaufens des Welttextilabkommens dazu bei, dass Bangladeschs Produktionskapazitäten nicht ausgelastet sein werden. Schließungen oder Fusionen von Nähfabriken mit einhergehenden Entlassungen können die Folge sein. Als schwächstes Glied in der Produktionskette werden vor allem die Näherinnen betroffen sein.

- Arbeitsproduktivität erhöhen

Bangladesch muss künftig seine Produktivität erhöhen, um im Verdrängungswettbewerb nicht der große Verlierer zu sein. Ein Anstieg der Arbeitsproduktivität bedeutet, dass sich die Wertschöpfung in Bezug auf den Arbeitseinsatz erhöht hat, beziehungsweise das angestrebte Produktionsergebnis mit einer geringeren Menge von Arbeitsstunden erreicht wurde. Einfluss auf die Arbeitsproduktivität haben Faktoren wie die Ausbildung der Arbeiterinnen, technischer Fortschritt und die Arbeitsbedingungen. Nach wie vor sind die Arbeitsbedingungen und Sicherheitsvorkehrungen in den Fabriken schlecht. Die tägliche Arbeitszeit in Bangladeschs Nähfabriken liegt bei 11 bis 14 Stunden, an sieben Tagen in der Woche wird gearbeitet. Zu Stoßzeiten werden zusätzlich Nachtschichten eingelegt, Zeit zur Regeneration bleibt kaum. Die Löhne liegen häufig unter einem existenzsichernden Niveau, Überstundenzuschläge werden häufig gar nicht oder verspätet ausgezahlt. Kündigungsfristen werden nicht eingehalten, Frauen von heute auf morgen entlassen, insbesondere dann, wenn sie sich gewerkschaftlich organisiert haben. Er schöpfbungsbedingte Krankheiten sind weit verbreitet, Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall werden nur selten gewährt. Im Zuge der Globalisierung muss eine Umsetzung der Arbeitsbedingungen, wie sie

die *International Labor Organisation (ILO)* vorschreibt, gewährleistet werden. Ausländische Unternehmen, die in Bangladesch produzieren lassen, müssen dafür sorgen, dass in ihren Zulieferfabriken international gültige Arbeitsstandards eingehalten werden – dies ist nicht immer der Fall. Rasch wechselnde Produktpaletten erfreuen die Konsumenten im Westen, gehen jedoch zu Lasten angemessener Arbeits- und Sozialstandards in den Nähfabriken Bangladeschs. Werden internationale Standards eingehalten, können zum einen die Arbeiterinnen unter verbesserten Bedingungen arbeiten, was an sich schon zu begrüßen wäre, zum anderen führen die Investitionen in verbesserte Arbeitsbedingungen und Ausbildung zu einem Anstieg der Produktivität. Eine bessere Belüftung in den Fabriken, geregelte Arbeitszeiten und Existenzsichernde Löhne reduzieren die Ausfälle von Mitarbeiterinnen durch Gesundheitsschäden und geben den Näherinnen die Gewissheit eines sicheren Arbeitsplatzes. Eine regelmäßige Bezahlung stärkt die Bereitschaft der Näherinnen, gegebene Arbeitspensen konzentriert zu absolvieren. Die Produkte werden hochwertiger, der Ausschuss geringer. Deshalb sind Arbeits- und Sozialstandards, die den Anforderungen der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entsprechen, nicht nur im Interesse der Arbeitnehmerinnen. Vielmehr muss sich bei Unternehmen die Erkenntnis durchsetzen, dass verbesserte Arbeits- und Sozialstandards auch positive ökonomische Auswirkungen haben.

Ausblick

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der neue Anzug, der Bangladesch verpasst wurde, noch eine Nummer zu groß. Erst wenn die angesprochenen Hausaufgaben gemacht worden sind, kann Bangladesch die Potenziale, die die Bekleidungsindustrie bietet, ausschöpfen und sukzessive in den neuen Anzug hineinwachsen. 

► **Zum Autor:** Dirk Saam ist Diplom-Volkswirt und arbeitet im Bereich Lobbyarbeit bei der auf Bangladesch spezialisierten Entwicklungsorganisation NETZ e.V. Für nähere Informationen siehe: www.bangladesch.org