

Nach dem Quotenfall: (K)ein Grund zur Beunruhigung für das Textil- und Bekleidungsgerberbe?

Zum 1. Januar 2005 sind für die Mitglieder der World Trade Organisation (WTO) alle Quoten, die bisher den Handel mit textilen Produkten eingeschränkt haben, weggefallen.¹ Auch die EU hat die mengenmäßigen Beschränkungen für die Einfuhr für Textil- und Bekleidungsgerber aus WTO-Mitgliedsländern abgeschafft und damit ihre wichtigste Verpflichtung erfüllt, die sie 1994, gegen Ende der letzten GATT-Verhandlungsrunde² (»Uruguay-Runde«), eingegangen ist. Der Quotenfall löste innerhalb der Branche viel Unruhe aus, da dadurch Produktionsstandorte unter Druck geraten, die durch die jahrzehntelang bestehenden Handelsbeschränkungen geschützt waren. Im deutschen Textil- und Bekleidungsgerber hat sich bereits in den letzten Jahrzehnten ein tief greifender Strukturwandel vollzogen – arbeitsintensive Prozesse sind in Deutschland sukzessive abgebaut und ins Ausland verlagert worden –, so dass der Quotenfall wahrscheinlich auf die deutsche Textilindustrie keine direkten, gravierend negativen Auswirkungen haben wird.

Seit den frühen sechziger Jahren wurde der internationale Handel mit Bekleidungs- und Textilprodukten durch ein System von Importquoten reguliert. Damit wurde ein Teil des Wettbewerbsdrucks von den europäischen und US-amerikanischen Herstellern genommen. Die Mengenbeschränkungen und die Diskriminierung von Handelspartnern durch individuelle Quoten standen im Widerspruch zu den GATT-Prinzipien, welche lediglich Zolltarife als angemessene Steuerungsinstrumente für den Handel vorsehen und einen diskriminierungsfreien Handel anstreben. So waren diese Quoten auch Gegenstand harter Auseinandersetzungen, bis im April 1994 in Marrakesch eine Vereinbarung zum Handel mit Textil- und Bekleidungsprodukten (Agreement on Textile and Clothing, ATC) unterzeichnet wurde, die ein dreistufiges Vorgehen zur Eliminierung der Quotenregelung vorsah. Von Anfang 1995 bis Ende 1997 mussten (mindestens) 16% der Textil- und Bekleidungsprodukte unter die Kontrolle der GATT-Regelung gebracht werden (d.h. Abschaffung der Quoten für diese Produkte). Im Zeitraum zwischen Anfang 1998 und Ende 2001 waren die Quoten für mindestens 17% und im Zeitraum von 2002 bis 2004 für mindestens weitere 18% des Importvolumens (auf der Mengengrundlage von 1990) aufzuheben. Die auf den einzelnen Stufen jeweils noch bestehenden Quoten mussten zusätzlich um festgelegte jährliche Raten erhöht werden. Das Verfahren kam zu Jahresbeginn 2005 mit dem Aussetzen der für (maximal) 49% des Importvolumens noch verbliebenen Quoten zum Ende.

Nervosität trotz zehnjähriger Vorankündigung

Der Quotenfall löste innerhalb der Branche viel Unruhe aus, obwohl der Fahrplan für die Liberalisierung schon seit zehn Jahren feststand. Einige Industrieländer, als bedeutendstes die USA, und viele Entwicklungsländer, wie Indonesien, Bangladesch, Mauritius oder Vietnam, sehen für ihre Textil- und Bekleidungsindustrie aufgrund des erleichterten Marktzutritts der chinesischen und indischen Produzenten eine erhebliche oder sogar bedrohliche Konkurrenz auf den Plan treten. Jetzt geraten Produktionsstandorte unter Druck, die durch die jahrzehntelang bestehenden Handelsbeschränkungen geschützt waren, und regionale Lieferbeziehungen, die u.a. auch wegen der Eingriffe in den internationalen Handel entstanden sind, drohen sich umzugestalten. Davon negativ betroffen könnten mittel- und osteuropäische, aber auch andere benachbarte Regionen (z.B. Nordafrika, Anatolien) sein. Denn so wie die Wettbewerbsbeschränkungen durch die Mengenregelung oder die Gewährung von Sonderkonditionen bei den Zolltarifen für Entwicklungsländer die internationale Arbeitsteilung gewollt oder ungewollt verändert haben, so wird wahrscheinlich auch die Aufhebung dieser Regelungen eine regionale Verschiebung der Tauschbeziehungen mit sich bringen. Angesichts eines für viele Produktgruppen nicht mehr wachsenden

¹ Quoten sind weiterhin für den Handel mit Nicht-WTO-Mitgliedern, wie Vietnam oder Weißrussland, erlaubt.

² General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Marktes reagiert die Nachfrage auf Preiskämpfe im unteren Qualitäts- und Preissegment nicht elastisch genug, um das ganze Angebot zu absorbieren. Stattdessen werden Marktsegmente von billig produzierenden zu noch billiger produzierenden Ländern verschoben. Bekleidungs- und Textilanbieter, die sich in Mengenmärkten bewegen, laufen Gefahr, mittelfristig von der Konkurrenz aus China, aber auch aus Indien oder Pakistan in Bedrängnis gebracht zu werden. Beispielsweise plant der KarstadtQuelle Konzern die Importanteile aus China (inkl. Hongkong) von 37% im Jahr 2004 auf 43% in 2005 und 48% in 2006 zu steigern.³ Bei gleichbleibendem Importvolumen würden dann andere Regionen mit einer geringeren Nachfrage zu rechnen haben. Zu Verschiebungen kann es auch zwischen den Produktionsstandorten kommen, wo Lohnfertigung betrieben wird. Diese Entwicklung kommt nicht überraschend. Teile der Bekleidungsindustrie sind bereits von Osteuropa, der Türkei, aber auch von Marokko nach China verlagert worden.

China, ein Textiltiger?

Die großen Produktionskapazitäten und die enorm günstigen Preise machen China als Produktionsstandort für Textilien und Bekleidung attraktiv. Die Fertigungskosten liegen in der Volksrepublik derzeit fast 25% unter denen der Türkei. Um wie viel günstiger in der Volksrepublik China produziert und eingekauft werden kann, soll anhand eines ausgewählten Beispiels verdeutlicht werden. Die Beratungsfirma Seco Sector Consulting hat die durchschnittlichen Kosten für eine nicht sehr aufwendige, sportliche Outdoor-Jacke aus einfachem Polyester-Stoff im Ländervergleich kalkuliert (vgl. Tabelle). Demnach sind die Produktionskosten (einschl. Transport und Zoll) in China unschlagbar niedrig. Das Produkt würde 7,60 € kosten, wenn es in China hergestellt und von dort nach Deutschland exportiert würde. Dabei können im Wettbewerb der Produktionsstandorte selbst die Türkei und Rumänien nicht mithalten. Eine Fertigung in diesen Ländern würde das Produkt um ca. 5 € verteuern. In Deutschland kostet die Herstellung des Vergleichsproduktes das Zweieinhalbfache und wäre damit nur schwer zu verkaufen.

Noch weiß man nicht, wie sehr sich die Wettbewerbsbedingungen aufgrund des Quotenfalls verändern werden. Die

Vergleich der Produktionskosten für eine Outdoor-Jacke in einfacher Ausführung

Position	VR China	Deutschland	Rumänien	Türkei
	Kosten/Zeiten/Mengen pro Stück			
Lohnkosten (in €)	2,80	13,50	6,40	6,60
Produktionszeit (in Min.)	70	45	80	55
Materialkosten ^{a)} (in €)	3,80	6,00	5,80	5,20
Mindestmenge (in Stück)	5 000	250	1 000	1 000
Lieferzeit ^{b)} (in Tagen)	60	5	25	20
Transportkosten ^{b)} (in €)	0,50	0,75	0,80	0,80
Zoll (in €)	0,80	/	zollfrei	zollfrei
Produktionskosten insg. (in €)	7,90	20,25	13,00	12,60

^{a)} Wenn Material vor Ort verfügbar. – ^{b)} Seefracht für China unterstellt.

Quelle: SECO Sector Consulting Eschborn, TextilWirtschaft Nr. 53, 30. Dezember 2004, S. 88 f.

Erfahrungen, die man mit den bisherigen Liberalisierungsschritten bereits gemacht hat, zeigen aber, dass sie nicht unerheblich sind, insbesondere für Länder, welche die Quoten bisher restriktiv gehandhabt haben. Nur 28 Monate nachdem im Jahr 2002 die Quoten für 25 Bekleidungskategorien gefallen waren, hatte China bei genau diesen Kategorien in den USA einen Marktanteil von ca. 65%. In Europa steigerte China den Mengenanteil in den Warenkategorien, in denen 2002 die Quoten aufgehoben wurden, innerhalb eines Jahres von 12 auf 30%. Das Potential der Volksrepublik als Textilproduzent offenbart sich an den Weltmarktanteilen, die es in einigen Warenssegmenten bereits erreicht hat. So kommen inzwischen ca. 55% der weltweit produzierten Anoraks und ca. 50% der Babykleidung aus China.⁴ Jetzt, nach dem vollständigen Quotenfall, ist davon auszugehen, dass die Bekleidungsproduktion noch stärker nach China verlagert wird. Nach Schätzungen der WTO könnten in drei Jahren 50% des gesamten Weltverbrauchs an Textilien und Bekleidung in der Volksrepublik produziert werden.

Als Zeichen des guten Willens und um protektionistischen Tendenzen entgegenzutreten, hat China wenige Tage vor dem Quotenfall Textilexportzölle als Maßnahme zur Selbstbeschränkung angekündigt. Diese im Januar in Kraft getretenen Exportzölle werden nach Volumen und nicht nach Wert erhoben, womit die Herstellung höherwertiger Textil- und Bekleidungsprodukte unterstützt wird. Die Besteuerung fällt allerdings sehr niedrig aus. Die Exportzölle bewegen sich zwischen 1,8 bis 2,7 Cent pro Stück. Das sind sehr gerin-

³ Äußerung von Helmut Klier (Karstadt, Essen) in TextilWirtschaft Nr. 53, 30. Dezember 2004, S. 120.

⁴ Vgl. U. Wollschläger, Die Macht der Chinesen wird überschätzt, Textilwirtschaft Nr. 45, 4. November 2004, S. 48.

ge Belastungen, welche die Preisunterschiede bei weitem nicht ausgleichen.

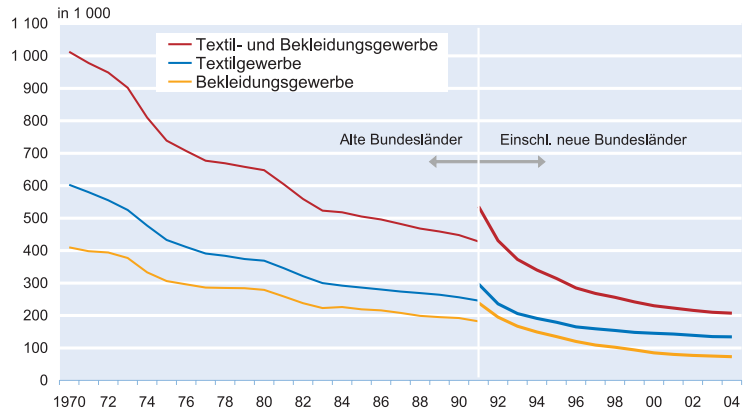
Deutschland: Wettbewerbsfähig mit geringer Beschäftigung und niedriger Wertschöpfungsquote

Im deutschen Textil- und Bekleidungs-gewerbe hat sich in den letzten Jahrzehnten ein tief greifender Strukturwandel vollzogen. Sowohl die Textil- als auch die Bekleidungsindustrie sind heute moderne und stark in die Globalisierung eingebundene Sektoren. Im intensiven Preiswettbewerb, der vornehmlich von ausländischen Anbietern aus Niedriglohnländern in Asien und Osteuropa ausgeht, konnten die deutschen Anbieter nur durch technische und betriebswirtschaftliche Kreativität bestehen. Auf der Ebene der Arbeitskosten und -bedingungen können die deutschen Hersteller dagegen nicht mit den Niedriglohnländern konkurrieren. Arbeitsintensive und durch Kapitaleinsatz nur schwer rationalisierbare Prozesse sind daher in Deutschland sukzessive abgebaut und ins Ausland verlagert worden.

Deutlich lässt sich der Strukturwandel an der Entwicklung der Beschäftigung ablesen. Von 1970 bis 1991 ging die Zahl der Erwerbstätigen im Textil- und Bekleidungs-gewerbe von einer Million auf 430 000 zurück (vgl. Abb. 1). Vereinigungsbedingt stiegen die Erwerbstätigenzahlen dann kurzfristig um ca. 100 000 Personen an, fielen in den neunziger Jahren jedoch sehr schnell und stark. Im Jahr 2004 waren im deutschen Textil- und Bekleidungs-gewerbe nur noch ca. 200 000 Personen beschäftigt. Davon arbeiteten ca. 73 000 – gegenüber 1991 ein Minus von 70% – im Bekleidungs-gewerbe. Im Textilgewerbe war der Erwerbstätigenrückgang mit »nur« 55% nicht weniger einschneidend. Sicherlich musste in diesem Zeitraum die nicht wettbewerbsfähige Industrie in den neuen Bundesländern integriert werden, was aber in der Abbildung der langfristigen Entwicklung nur wie eine Episode erscheint, die den negativen Beschäftigungstrend nicht verändert hat (vgl. Abb. 1).

Der Beschäftigungsrückgang ist mit einer hohen Integration in die nationale, aber vor allem auch internationale Arbeitsteilung einhergegangen. Das lässt sich an dem stark rückläufigen Anteil der Bruttowertschöpfung an den Produktionswerten, der Bruttowertschöpfungsquote, ablesen.⁵ Im Jahr 1970 waren noch ca. 40% des Produktionswertes als Wertschöpfung im Sektor Textil- und Bekleidung entstanden. 30 Jahre später fällt

Abb. 1
Erwerbstätige im Textil- und Bekleidungs-gewerbe

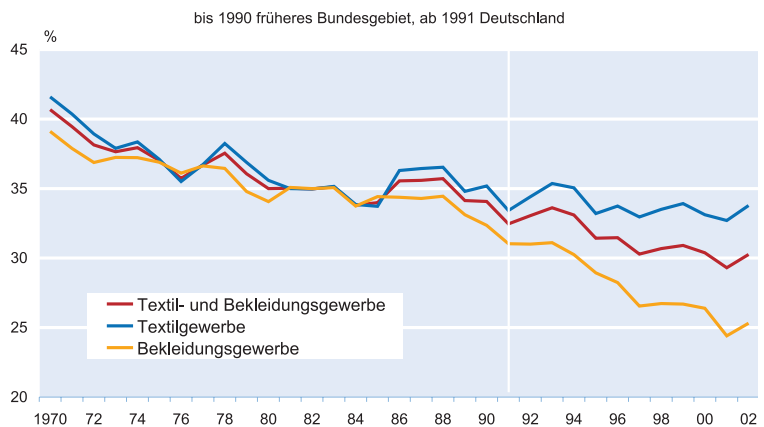


Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR); Berechnungen des ifo Instituts.

dieser Anteil um 10 Prozentpunkte niedriger aus. Die sinkende Wertschöpfungsquote ist dabei nicht allein durch eine Verlagerung auf andere Branchen innerhalb Deutschlands zu erklären, sondern geht in hohem Maße auf eine verstärkte Auslagerung von Vorleistungen in das Ausland zurück. Besonders im Bekleidungs-gewerbe ist die überragende Bedeutung der Auslandsfertigung unbestritten. Die Importanteile der deutschen Textil- und Bekleidungs-güter sind ein Indikator für die Verflechtung dieser Industriezweige mit den internationalen Produktionsstandorten. In den im Jahr 2000 exportierten deutschen Bekleidungs-gütern stecken ca. 82% an vorher importierten Gütern und Vorleistungen. Im Jahr 1991 waren es noch 51% gewesen. Bei den exportierten Textilien hat sich dieser Anteil von 37,7% im Jahr 1991 auf 53,8% im Jahr 2000 erhöht.

⁵ Die Bruttowertschöpfung ermittelt sich aus dem Produktionswert abzüglich der darin enthaltenen Vorleistungen.

Abb. 2
Wertschöpfungsquoten in jeweiligen Preisen



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR); Berechnungen des ifo Instituts.

Technische Textilien, das Standbein der deutschen Textilindustrie

Die Anpassungs- und Restrukturierungsmaßnahmen der Vergangenheit haben die Entwicklung der verschiedenen Produktgruppen des deutschen Textilgewerbes unterschiedlich beeinflusst. Noch vor zehn Jahren wurden mehr als die Hälfte des Produktionswertes in Form von Stoffen und Maschinenwaren gefertigt, die für die Bekleidungshersteller bestimmt waren, heute ist es nur knapp ein Drittel. Haus- und Heimtextilien (Möbel- und Dekorationsstoffe, Gardinen, Bettwäsche etc.) konnten in den zurückliegenden Jahren dagegen ihren Anteil an der Gesamtproduktion mit ebenfalls annähernd einem Drittel weitgehend halten. Dynamisch gewachsen ist dagegen seit einigen Jahren die Herstellung von technischen Textilien. Sie trägt mit 40% zum gesamten Produktionswert der Branche bei. Gegen Ende der achtziger Jahre waren es noch knapp 10%. Es handelt sich dabei um Textilprodukte mit besonderen physikalischen, chemischen und funktionalen Eigenschaften, die vor allem im Automobil- und Maschinenbau, in der Verpackungsindustrie und im Bauwesen sowie im Umweltschutz und in der Medizintechnik eingesetzt werden. Die Hersteller der technischen und »intelligenten« Textilien konnten sich dank Kreativität, intensiver Forschungs- und Entwicklungsarbeit vom allgemeinen Branchentrend absetzen. Diese Betriebszweige mit ihrer hohen Kapital- und Know-how-Intensität konnten sich in Deutschland gut behaupten und sind auch besser auf eine Verschärfung des Wettbewerbs vorbereitet. Anders sieht es bei den Wollwebern/Wollspinnern und den Herstellern von Maschinenwaren aus. Die Zahl der Betriebe, die Beschäftigung und die Umsätze in diesen Produktionszweigen gehen seit längerem deutlich zurück.

Der Quotenfall wird auf die deutsche Textilindustrie wahrscheinlich keine direkten, gravierend negativen Auswirkungen haben, da die Branche sich schon über einen längeren Zeitraum von der Massenproduktion von Standardware verabschiedet bzw. diese nach Mittel- und Osteuropa verlagert hat. Am verwundbarsten sind die Baumwollspinner und -weber, deren wichtigste Produkte bis Ende 2004 durch Quoten geschützt waren. Die Sparten, die relativ stark unter der Protektion der Quoten standen und bei denen zusätzlich noch besonders viel im Inland produziert wurde, sind durch den Quotenfall stärker als der Durchschnitt betroffen. Das trifft auf die Maschinenindustrie zu, die zum einen durch die Quoten geschützt war und zum anderen aufgrund der integrierten Vorstufe (Garne und Strickerei) noch einen größeren Teil der Produktion im Inland laufen lassen konnte.

Wenn auch die direkten Auswirkungen des Quotenfalls auf die Textilindustrie gering sein werden, wird es indirekte, in ihrer Größe schwer abzuschätzende Effekte geben. Soweit die Textilhersteller ihren Absatz stark auf den Bekleidungssektor ausgerichtet haben, sind auch sie von den Folgen,

die der Quotenabbau im Bereich Bekleidung hat, betroffen. Auf der anderen Seite können die Unternehmen selbst günstiger auf bisher quotierte Vorprodukte und Fertigwaren aus anderen Ländern zurückgreifen. Das Auslandsengagement der deutschen Textilindustrie wird stärker werden, weil zum einen der Wettbewerb weiter zu einer flexiblen und kostengünstigen Produktion zwingen wird und zum anderen auch die Abnehmerindustrien vor Ort bedient werden müssen. So sind die Investitionen der deutschen Textilindustrie in China nicht unbedingt auf die kostengünstigere Produktion ausgerichtet, sondern dienen häufig der Markterschließung. Betriebsschließungen und Arbeitsplatzabbau sind somit auch in Zukunft wahrscheinlich, wobei das Textilgewerbe, ähnlich wie das Bekleidungs-gewerbe, sich in der Vergangenheit schon den Herausforderungen des Strukturwandels gestellt hat und deshalb die gravierenden Veränderungen weitgehend hinter sich hat.

Das deutsche Bekleidungs-gewerbe: Gelassene Reaktion einer transnationalen Branche

Das Bekleidungs-gewerbe ist deutlich stärker von dem Quotenfall betroffen als das Textilgewerbe, weil es in diesem Produktbereich bis Ende 2004 eine höhere Anzahl von Quoten gab, die außerdem auch stärker ausgelastet waren. Der deutsche Markt war schon vor dem Quotenfall stark mit unter Quote stehenden Bekleidungsprodukten durchdrungen und hat sich damit auf die Konkurrenz eingestellt. Das Ende der Quoten bedeutet in erster Linie, dass die administrativen Schranken der Beantragung und Ausstellung von Exportlizenzen und Einfuhrgenehmigungen wegfallen und die Importe damit billiger werden könnten. Es bedeutet aber auch, dass Länder, wie die Volksrepublik China, ihre geringen Lohnkosten ungebremster ausspielen können.

Dennoch werden die Auswirkungen des Quotenfalls auch im Bereich Bekleidung bisher nicht als ernsthafte Gefährdung des deutschen Bekleidungs-gewerbes eingeschätzt. Deutsche Hersteller haben sich schon sehr stark auf internationale Wettbewerbsbedingungen eingestellt und die Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung genutzt. Nachdem die Produktion mehr und mehr auf Standorte mit niedrigen Lohnkosten verlagert wurde, spielt für die Bekleidungsunternehmen die eigentliche Fertigung kaum noch eine Rolle. Diese Unternehmen, die im Wesentlichen also nicht mehr selbst fertigen, behalten die Kernfunktionen, wie Unternehmensführung, Design, Vertrieb, Marketing, Logistik und Personalführung, und managen ein internationales Netzwerk. Die Unternehmensformen des Bekleidungs-gewerbes haben sich auf diese Weise dem Handel angenähert, während andererseits der Handel mit eigenen Marken und Produktideen das Produktionsnetzwerk der Bekleidungsindustrie nutzt und somit selbst die Funktion der Herstellung von Bekleidung übernimmt. Das im Inland verbleibende Produktions-

volumen ist sehr gering und wird von Branchenkennern auf nur ca. 3 bis 5% geschätzt. Die deutschen Hersteller haben sich auf die hochwertigen Marktsegmente konzentriert, bei denen Alleinstellungsmerkmale durch Marken und Labels Wettbewerbsvorteile sichern.

Aber auch bei den Bekleidungswaren der höheren Preisklassen ist die ausländische Konkurrenz wegen der Lern- und Innovationsfortschritte sehr ernst zu nehmen. Die Produktion in China dient heute noch zum größten Teil dazu, die niedrigen Preislagen zu bedienen. Das wird andere Länder, die ihre bisherige Position als Produktionsstandort gefährdet sehen, dazu veranlassen, in höhere Preisklassen vorzustoßen. Die Türkei versucht sich nicht zuletzt wegen des Quotenfalls mit eigenen Marken auf internationalen Märkten zu etablieren. Der Wettbewerb ist dabei so hart, dass inzwischen sogar das Niedriglohnland Türkei durch Fertigungsverlagerung nach Kasachstan oder die Ukraine Kosten einspart. Selbst in China, wo die Produktion im Wesentlichen dazu dient, die Niedrigpreislagen zu bedienen, zeichnet sich heute schon ab, dass es seine Konkurrenzfähigkeit zusehends auch im Bereich der Produkte der mittleren und gehobenen Preislage verbessern wird, um dort die höhere Wertschöpfung mitzunehmen.

Befürchtungen für Produktionsstandorte in Entwicklungsländern

Das Ausmaß der Auswirkungen des Quotenfalls für die Textil- und Bekleidungsprodukte wird vor Mitte/Ende 2005 noch nicht klar sichtbar sein. Besonders dürfte es Länder betreffen, die ihre Märkte bisher vor der Konkurrenz abgeschirmt haben. Dazu zählt als bedeutendste Volkswirtschaft die USA. Nachdem dort die Quoten sehr restriktiv angewendet wurden, stehen der Textil- und Bekleidungsindustrie große Umwälzungen bevor. Die Bemühungen des US-Handelsministeriums im Prinzip erlaubte Notfall-Beschränkungen – »Safeguards« – zu aktivieren sind auf gerichtlichem Wege vorläufig gestoppt worden. Die Türkei dagegen hat bereits mit Strafzöllen auf den ihrer Meinung nach unfairen Wettbewerb mit China reagiert. Die Europäische Union will zunächst den Markt auf etwaige Störungen hin beobachten und nimmt damit eine abwartende Haltung ein. Außerdem hat sie einen Sieben-Punkte-Plan zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Textilindustrie aufgestellt. Die vorherrschende deutsche Sicht lehnt die Anwendung von handelsbeschränkenden Sicherungsklauseln ab. Man hofft sogar ein wenig auf eine markenbewusste, meist junge Käuferschicht in Chinas boomenden Regionen, die vor allem den europäischen Labels wegen ihres modischen Designs und der hohen Qualität den Vorzug gibt. Diese Einstellung wird nicht von allen Ländern gleichermaßen geteilt. In Ländern, wie z.B. Italien mit seinen 570 000 Beschäftigten in der Textil- und Bekleidungsindustrie, befürchtet man drama-

tische Produktions- und Exporteinbußen. Noch größere Herausforderungen kommen auf die neuen Mitgliedstaaten der EU zu. Diese Länder exportieren sehr viel in Produktbereichen der besonders empfindlichen Textil- und Bekleidungskategorien.

Besonders hart dürfte es jedoch die Produktionsstandorte in sehr armen Ländern treffen. In Bangladesch hängen Millionen Familien von diesem Produktionszweig ab, der dem Land ca. drei Viertel aller Devisen einbringt. In Mauritius, dem kleinen Inselstaat im indischen Ozean, ist die Textilindustrie eine nationale Lebensgrundlage. Etwa 60% der Exporte dieses Landes bestehen aus Textilprodukten. Die bis zum Januar 2005 bestehenden Quoten haben Textilwarenexport aus den großen Herstellerländern China und Indien von ihren Märkten in Europa und den USA abgehalten. Gegen die gut organisierte Massenproduktion kommen die kleinen Produzentenländer trotz niedrigster Löhne nicht an.