



WELTBÜHNE

DEAL IM DUNKELN

Von
FELIX LILL

Illustrationen
KARSTEN PETRAT



Das gigantische Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan ist ein Signal für Weltoffenheit, könnte sich langfristig aber als Rückschritt entpuppen. Kulturunterschiede in Business und Politik, Schief lagen in der Interessenvertretung sowie die Abfärbung auf künftige Abkommen machen Jefta zu einem riskanten Pakt

Die Speerspitzen der weltoffenen Wirtschaft sind nun also Brüssel und Tokio. Ein „starkes Signal an die Welt“ sei das neue Handelsabkommen, in Zeiten von Donald Trump und Brexit strecke man „die Fahne des Freihandels in die Luft“. Dieses Selbstlob von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Japans Premierminister Shinzo Abe ist einerseits keine Übertreibung: Der nach nur fünf Jahren Verhandlungen Mitte Juli in Tokio unterzeichnete Japan-EU-Freihandelsvertrag (Jefta) schließt ein knappes Drittel der Weltwirtschaft und rund 600 Millionen Menschen ein. Nie hat die EU einen größeren Deal abgeschlossen.

Durch die freie Zirkulation von Waren und fast allen Dienstleistungen sollen die Preise für Konsumenten sinken, vor allem bei Autos und Landwirtschaftsprodukten. Weil öffentliche Ausschreibungen unter größerer Konkurrenz geführt werden, dürften auch die Kosten für Großprojekte fallen. 99 Prozent aller Zölle in den beiden Wirtschaftsräumen werden abgeschafft, nichttarifäre Handelshemmnisse wie Regulierungen und Standards angepasst. Von 400 000 neuen Arbeitsplätzen geht die EU-Kommission aus sowie einer jährlichen Steigerung der

Wirtschaftskraft um 0,8 Prozent. Japan erwartet daheim ähnliche Effekte.

Wen interessieren bei solchen Verheißungen noch Bedenkenträger? Die Verhandlungen seien weder demokratisch noch transparent abgelaufen, kritisierten einige NGOs und daran anknüpfende Medienartikel. Das in der EU für den Konsumentenschutz bisher sakrosankte Vorsorgeprinzip, durch das Behörden aus Vorsicht eventuell schädliche Produkte aus dem Verkehr ziehen können, sei nicht ausreichend geachtet. Außerdem werde die Wasserversorgung schon fast privatisiert. Jefta sei zu gefährlich.

Mehrere Handelsexperten blieben unbeeindruckt, denn man müsse den größeren Zusammenhang sehen: „Es wird sich erst mal nicht viel verändern“, sagt etwa Rolf Langhammer vom Kieler Institut für Weltwirtschaft gegenüber den Kritikern. Stattdessen: „Den NGOs kann man vorwerfen, dass sie eigentlich gar kein Abkommen wollen und für ihren Widerstand dann solche Gründe vorschieben.“ Die positiven Seiten von Jefta überwögen doch bei Weitem.

Womöglich stellt sich in einigen Jahren heraus, dass Langhammer mit seiner Einschätzung richtig lag. Doch während die positiven Effekte des Abkommens leicht zu prognostizieren sind, verhält es sich mit den Warnungen vor Jefta viel komplizierter. In Gesprächen mit den Vorsichtigeren unter den Kritikern stößt man deshalb nicht auf Weltuntergangsprophetieungen, wie etwa im Fall des gescheiterten EU-US-Abkommens TTIP oder des nun anlaufenden EU-Kanada-Deals Ceta, sondern auf Konjunktive und Szenarien. „Es könnte so kommen, dass“, heißt es hier, „es ist sehr ungewiss, ob“, lautet es dort. So ist die öffentliche Aufmerksamkeit für Jefta, im Vergleich mit TTIP und Ceta, in Europa wie in Japan eher zaghaft geblieben.

Dabei lässt ein Blick auf den Vertrag, den Prozess dorthin sowie die unterschiedlichen Arten, auf die man in Japan und Europa Geschäfte und Politik macht, mehrere Zweifel zu. Die langfristigen Folgen dieses Abkommens könnten zudem dadurch weitreichend werden, dass in einer Zeit, in der bilaterale Handelsverträge in Mode gekommen sind, ein großer Pakt wie Jefta das Vorbild für andere Projekte statuiert. Was die EU, die derzeit eine Handvoll weiterer Abkommen verhandelt, schon in Gesprächen mit Japan auslöst, das wird auch in anderen Zusammenhängen kaum Priorität haben.



Tatsächlich hat die EU einiges ausgelassen, worauf sie anhand der Kompassfunktion von Jefta mit gutem Grund hätte pochen können. Aber den Betroffenen hörte sie nur selektiv zu. Laut dem Verein Lobbycontrol haben 89 Prozent aller Jefta-bezogenen Treffen der EU-Kommission mit Vertretern von Konzernen und größeren Unternehmen stattgefunden, nur 4 Prozent dagegen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Mit Gewerkschaften oder klein- und mittelständischen Unternehmen fanden gar keine Treffen statt.

Dieses Verhältnis fällt noch klarer zugunsten großer Betriebe aus, als es in der EU zu allen sonstigen Themen der Fall ist. In Japan, wo solche Zahlen nicht erhoben wurden, überrascht das europäische Verhältnis kaum jemanden. Koichi Nakano, Professor für Politik an der Sophia Universität in Tokio, sagt: „Der tatsächliche Inhalt von Jefta wurde auch in Japan so sehr vor der Opposition im Parlament, den Medien und der allgemeinen Öffentlichkeit ferngehalten, dass es sogar schwierig war, konkrete Bedenken zu äußern.“

Das Problem mangelnder Transparenz war durchgehend. Jürgen Knirsch, Handelsexperte der NGO Greenpeace, die im Sommer 2017 einen Leak veröffentlichte, der zeigte, dass private Schiedsgerichte zunächst Teil des Abkommens werden sollten, hat ein Muster erkannt: „Bis Anfang 2017 gab es bei der EU kein öffentliches Dokument zu den Verhandlungen. Dann wurden zwei Kapitel geleakt, woraufhin die EU diese Daten veröffentlichte. Im Juni leakten wir weitere Inhalte, dann zog die EU wieder nach.“ Freiwillig sei kaum ein Stück Information preisgegeben worden.

Während der Drang zur Undurchsichtigkeit nachvollziehbar ist, weil es sich geheim besser verhandeln lässt, entziehen sich die Akteure auf diese Weise der öffentlichen Kontrolle, derer pluralistische Gesellschaften eigentlich bedürfen. „So kennen wir die Positionen der verschiedenen EU-Ländervertreter nicht und können auch nicht nachvollziehen, welche Art von Kuhhandel und Kompromisse gemacht werden“, meint Knirsch. Beteiligte wie Marginalisierte bezeugen, dass noch bei TTIP und Ceta mehr Transparenz geboten war als bei Jefta.

Die europäische Seite schiebt die Abschottung vor der Öffentlichkeit auf den Verhandlungspartner. „Die japanische Seite ist sehr, sehr intransparent“, klagte Bernd Lange, EU-Parlamentarier und Vorsitzender des EU-Handelsausschusses. Und dieser Unterschied in politischer Kultur, den auch Politologe Koichi Nakano beobachtet, kann sich bei Jefta noch als eines der größeren Probleme herausstellen. Denn während Politik in Europa maßgeblich über die Öffentlichkeit stattfindet, kann von Japan nicht das Gleiche behauptet werden. Ein Großteil der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Land ist nicht politisch, sondern nachbarschaftlich orientiert, Gewerkschaften sind viel weniger sektoral organisiert als innerhalb großer Betriebe.

In Japan funktioniert Politik auch deshalb weniger über die Öffentlichkeit, weil viele Deals intern abgesprochen werden, hinter verschlossener Tür. Nicht unbedingt werden deshalb Arbeitnehmer- oder ökologische Interessen ignoriert. Schließlich sind Arbeitnehmer zumindest teilweise durch ihre Arbeitgeber, die über Industrieverbände oft gut mit der Politik vernetzt sind, in Prozesse eingebunden. Selbst wenn sich diese Art der Interessenvertretung in den vergangenen Jahren durch einen zusehends prekären Arbeitsmarkt zuungunsten von Arbeitnehmern entwickelt hat,

bleibt dies ein Unterschied zu Europa. So hat in Japan ein weitgehender Ausschluss der Öffentlichkeit bei Freihandelsdeals tendenziell weniger weitreichende Folgen als in Europa.

Ein Beispiel ist die Grundversorgung mit Wasser. In Europa wurde Kritik laut, als öffentlich wurde, dass das Wasser nicht auf der Negativliste steht, die öffentliche Dienstleistungen von Liberalisierungen ausschließt. So besteht durch Jefta, im Gegensatz zu Ceta, ein Privatisierungsdruck, da Europa und Japan hiermit gegenseitige Marktzugangspflichten eingehen. Tatsächlich betroffen sind nur Kommunen, die entweder eine Liberalisierung planen oder sich bereits einem privaten Investor geöffnet haben, wie etwa die Stadt Stuttgart, wo laut der deutschen Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft bei künftigen Ausschreibungen japanische Investoren gleichberechtigt behandelt werden müssten.

In der Vergangenheit wurde auch in Berlin und anderen Orten die Wasserversorgung privatisiert und erst später, wegen steigender Preise und Investitionsdürre im Leitungsnetz, nach bürgerschaftlichem Druck rückgängig gemacht. In Japan dagegen berichteten Wasserversorger, dass Privatisierungsbestrebungen intern schon abgeblockt worden sind, weil die Erfahrungen mit privater Wasserversorgung anderswo kaum positiv gewesen seien. Ein breiter Einsatz der Zivilgesellschaft wurde dazu gar nicht erst nötig.

Ein weiterer Bereich, wo die Öffentlichkeit in Europa noch stärker vonnöten scheint als in Japan, ist das Jefta-Kapitel über Nachhaltigkeit. „Es wurde verpasst, ein Vorbild für nachhaltigen Handel zu schaffen“, urteilt der grüne EU-Parlamentsabgeordnete Sven Giegold. Durch erhöhten Warenverkehr führe Handel bis auf Weiteres zu steigenden Emissionen.



www.spiegel-geschichte.de

**Jetzt im
Handel**

► Auch als App für iPad, Android
sowie für PC/Mac. Hier testen:
geschichte.spiegel.de/digital

Lesen Sie in diesem Heft:

Margarete Steiff Mutter der Kuscheltiere

Auswanderer Hoffnung auf Amerika

Gründerzeit Die Start-ups von damals



Gewerkschaften oder klein- und mittelständische Unternehmen wurden im Zuge der Verhandlungen überhaupt nicht angehört

Um dem gegenzusteuern, hätte der Vertragstext Verpflichtungen enthalten können, die Emissionen auf einem bestimmten Niveau zu halten oder sie gar zu senken. „Aber auf das Pariser Klimaabkommen wird dort bloß verwiesen. Nichts davon ist einklagbar.“ Bei Verstößen wird eine japanische Regierung, die es ernst meint mit dem Klimaschutz, eine stärkere Hand über seine Unternehmen haben als die EU, die aus fast 30 nationalen Regierungen besteht.

Generell fällt bei Jefta auf, dass jene Inhalte mit Zwang durchgesetzt werden können, die Unternehmensinteressen betreffen, nicht aber die Belange von Arbeitnehmern, Konsumenten oder des Umweltschutzes. Die Frage der Streitbeilegung, in der Japan private Schiedsgerichte wollte und Europa öffentliche, wurde zwar in ein separates Abkommen ausgelagert. Bis auf Weiteres bedeutet dies allerdings, dass jeweils bilaterale Streitbeilegungen zwischen jedem einzelnen europäischen Land und Japan greifen. Ein Investor, der sich etwa durch neue Gesetze seiner Rechte beraubt fühlt, kann vor einem nationalen Gericht klagen und sich dabei auf Jefta berufen.

Arbeitnehmer, die unter Mindestlohn bezahlt werden, Umweltaktivisten, die steigende Emissionen monieren, Konsumentenschützer, die zu hohe Anteile von gentechnisch veränderten Organismen im Essen verorten, können dies mit Bezug auf Jefta nicht. In den Augen von Keisuke Iida, Professor für Recht und Handel an der Universität Tokio, sei dies in Japan nicht das größte Problem: „Klagen gehört bei uns kaum zur Geschäftskultur“, sagt er. Eher noch suche man den Weg der, wenn auch nicht immer ergiebigen, Mediation. Dass Einklagbarkeit in Europa helfen würde, zeigt ein Fall

von vor vier Jahren. Als die OECD den koreanischen Betrieb Hyundai wegen Verletzungen von Arbeitnehmerrechten in Deutschland zu einem Mediationsverfahren aufforderte, ignorierte der Autokonzern dies einfach. Hyundai bekam keine Angst, nichts passierte.

Möglicherweise wird es zwischen Japan und der EU nie zu solchen Problemen kommen. Allerdings hat Jefta auch dann noch ein Problem. Schließlich dürfte sich der Mangel an Legitimität reproduzieren. Tamar Kay, die an der US-amerikanischen University of Notre Dame zu den Auswirkungen von Handelsabkommen auf politische Systeme forscht, beobachtet: „Ein großer Deal dient immer als Blaupause für spätere Vorhaben. Das war mit Nafta, dem Abkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko, genauso.“ Dies betreffe nicht nur Struktur und Inhalt, sondern auch die Verhandlungsweise. „Im Zuge von Nafta entstand eine unerwartet starke zivilgesellschaftliche Bewegung, die sich um Umweltstandards und Arbeitsbedingungen sorgte. In späteren Handelspakten schotteten sich die US-Verhandler zusehends von der Öffentlichkeit ab. In Europa und Japan war nun das Gleiche zu beobachten.“

Jefta hat noch eine neue Dimension. Falls das EU-Parlament dem Vertrag Ende des Jahres zustimmt und Jefta damit 2019 in Kraft tritt, werden im Zuge des Abkommens auch Gremien berufen, die den Fortschritt der Vereinbarungen beurteilen und auch Neuerungen vornehmen können. „Die Überlegung hierbei ist“, sagt Keisuke Iida von der Uni Tokio, „dass man zum Zeitpunkt der Unterzeichnung noch nicht alles wissen kann, was wichtig ist.“ Bei dieser sogenannten „regulatorischen Kooperation“ gehe es also eher um Updates des Vertrags als um Änderungen.

Dass hierdurch eher die Interessen großer Verbände bevorzugt werden als jene von kleineren, kann sich Keisuke Iida vorstellen, hält dies aber für keine Notwendigkeit. Man brauche eben gute Vertragshüter. Nicht zuletzt auf solche wird es ankommen bei der Frage, ob Brüssel und Tokio auch in ein paar Jahren noch als die Speerspitzen des Fortschritts durchgehen, als die sie sich heute verkaufen.



FELIX LILL hat über den Generationenkonflikt in Japan promoviert. Als Journalist ist er auf Ostasien spezialisiert