

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hanns Günther Hilpert

Japans multiple Handelspolitik

Die Chancen des europäisch-japanischen
Freihandelsabkommens

S 15
Juli 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Vor dem Abschluss eines europäisch-japanischen Freihandelsabkommens**
- 8 Europäisch-japanischer Handel
- 8 Verhandlungen und vorläufige Verhandlungsergebnisse
- 12 Eine optimistische Bewertung
- 14 Handels- und Einkommenswirkungen
- 15 Außenpolitische Dimensionen
- 17 **Japans Außenwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Insularität und Globalisierung**
- 17 Globale Wirtschaftsmacht
- 19 Unausgeschöpfte Potentiale bei Export und Import
- 21 Machtvolle Marktzugangsbarrieren
- 24 **Japans Handelspolitik: Schwenk zum Bilateralismus**
- 24 Multilaterale Ebene: Vom Zentrum ins Abseits
- 27 Bilaterale Ebene: Von der Bedrohung zur Chance
- 31 **Die Innenverhältnisse der japanischen Handelspolitik**
- 31 Mächtige, aber uneinige Ministerialbürokratie
- 33 Parteien und Abgeordnete im Dienste von Industrie und Landwirtschaft
- 34 Einflussreiche Lobby- und Interessengruppen
- 36 Premierminister mit neuen Machtbefugnissen
- 37 Formaler Schlussakt im Parlament
- 38 **Schlussfolgerungen und Implikationen für Deutschland und Europa**
- 39 **Abkürzungen**
- 39 **Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**
- 39 **Lektüre-Hinweise**

Dr. Hanns Günther Hilpert ist Leiter der SWP-Forschungsgruppe Asien.

Der Autor dankt Isabelle Faulhaber für ihre Hilfe bei der Aufbereitung der Tabellen und Abbildungen sowie den Praktikanten Malte Benjamins, Markus Hein, Taiki Murai und Yuki Furuya für ihre Unterstützung in unterschiedlichen Phasen des Projekts.

**Japans multiple Handelspolitik
Die Chancen des europäisch-japanischen
Freihandelsabkommens**

Nach wie vor ist Japan eine führende globale Wirtschaftsmacht, auch wenn sich die Anteile des Landes an Welthandel und Weltproduktion rückläufig entwickeln. Für Europa und Deutschland ist der Inselstaat ein erstrangiger Handels- und Wirtschaftspartner, dessen Potentiale bei Export und Import noch längst nicht ausgeschöpft sind. Es war daher ein logischer Schritt für die EU, mit Tokyo Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen aufzunehmen. Allerdings ist der Handelspartner Japan für Europa nicht unproblematisch. Seine Industrieunternehmen sind harte Konkurrenten im internationalen Wettbewerb. Der Marktzutritt in Japan ist ungewöhnlich schwierig. Und die wirtschaftlichen Strukturen des Landes erscheinen von außen als intransparent, kulturell fremd und schwer zugänglich. Vor diesem Hintergrund wirft die vorliegende Studie Licht auf Japans Handelspolitik, auf ihre bi- und multilateralen Ausprägungen und auf die administrativen wie politischen Entscheidungsprozesse, die ihr zugrunde liegen. Ebenso beleuchtet werden die laufenden Verhandlungen für ein europäisch-japanisches Freihandelsabkommen.

Noch immer ist Japan eine relativ geschlossene Volkswirtschaft. Legt man den Anteil von Exporten, Importen und Direktinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt zugrunde, ist die außenwirtschaftliche Integration des Landes in die internationale Arbeitsteilung unterdurchschnittlich. Doch nähert sich Japan den entsprechenden Strukturen vergleichbarer Volkswirtschaften und Handelsnationen sichtlich an. Daher besitzt es für Europa als Markt, als Investor und als Bezugsquelle großes Potential.

Japans problematische Marktzugangsbarrieren bestehen aus hohen Zöllen im Agrarbereich, nichttarifären Handelshemmnissen bei Waren und Dienstleistungen sowie informellen Hürden im Geschäftsverkehr. Zu Letzteren zählen die Insiderkultur und die Rechtspraxis Japans, die hohen Kosten der Markterschließung und die spezifischen Geschäftspraktiken des Landes. Ein Freihandelsabkommen kann Zölle und nichttarifäre Hemmnisse beseitigen oder zumindest reduzieren, nicht aber die informellen Barrieren. Erforderlich dafür wären Änderungen von Geschäfts-

kultur, Mentalität und Konsumentenverhalten sowie strukturelle Reformen. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft des Landes bewegen sich langsam in diese Richtung.

Japans multilaterale Handelspolitik in der gegenwärtigen WTO-Welt unterscheidet sich markant von dem Kurs, den es vormals unter GATT-Bedingungen verfolgte. Erstens spielt das Land in der Doha-Welt-handelsrunde, anders als in den vorangegangenen GATT-Runden, nur noch eine Nebenrolle; es verhält sich aufgrund seiner Agrarschutzinteressen defensiv und scheint nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz von Cancún im Jahr 2003 das Interesse an einem Abschluss verloren zu haben. Zweitens hat das neue WTO-Streitschlichtungsrecht – vor allem die Verfahrensregel des umgekehrten Konsenses – Japan in die Lage versetzt, die eigenen offensiven und defensiven Interessen aktiv, legalistisch und notfalls auch konfrontativ zu vertreten.

Im 21. Jahrhundert legt Japan seinen handelspolitischen Schwerpunkt auf die bilaterale Ebene. Es erhofft sich dabei gesamtwirtschaftlich eine Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsklima, innenpolitisch Impulse für den Reformprozess und außenpolitisch eine Stabilisierung der asiatischen Partnerländer sowie eine Demonstration eigener Führungsfähigkeit gegenüber dem Rivalen China. Allerdings wickelt Japan bislang nur einen vergleichsweise geringen Teil seines Außenhandels im Rahmen bilateraler Handelsverträge ab (19 Prozent); es erreicht dabei aufgrund zahlreicher Ausnahmen für die Landwirtschaft eine relativ niedrige Zollliberalisierungsquote (85 Prozent). Dies könnte sich als Folge der aktuell mit Pazifik-Anrainern und der EU geführten Verhandlungen ändern.

Aufgrund seines ministeriell fragmentierten Regierungssystems hat Japan keine einheitliche Handelspolitik, sondern mehrere unterschiedliche Handelspolitiken. Die Antipoden bilden dabei die liberal ausgerichteten Industrie-Interessen und die defensiv orientierten Agrarinteressen. Bei den internen Entscheidungsprozessen der Regierungspartei LDP, die den Beschlüssen von Kabinett und Parlament vorausgehen, sind die um Industrie und Landwirtschaft gruppierten Allianzen strukturell gleichgestellt. Daher lassen sich Marktöffnungen in der Landwirtschaft nicht verwirklichen, wenn die Agrarlobbyisten unter den Abgeordneten nicht zustimmen. Erforderlich sind Verhandlungen, Kompensationen und letztlich ein durchsetzungsstarker Premierminister.

Das im Grundsatz beschlossene europäisch-japanische Freihandelsabkommen könnte dem Trend rückläufiger bilateraler Handelsströme nachhaltig entgegenwirken. Die Potentiale im europäisch-japanischen Handel sind beträchtlich. Japans demographische Alterung, die Internationalisierung seiner Geschäftskultur und die vorgesehenen handelspolitischen Liberalisierungen lassen wachsende Importe erwarten. Umgekehrt dürften japanische Industrie- und Konsumwaren das Produktangebot in Europa bereichern und den Wettbewerb beleben.

Politisch ist das avisierte europäisch-japanische Freihandelsabkommen ein Signal gegen Protektionismus und für eine regelbasierte liberale Weltordnung. Durch den Schulterschluss können die europäisch-japanischen Beziehungen an Substanz und Verbindlichkeit gewinnen. Europa hat damit die Chance, sein politisches Profil in Asien zu stärken.

Vor dem Abschluss eines europäisch-japanischen Freihandelsabkommens

Auf dem zurückliegenden EU-Japan-Gipfel am 6. Juli 2017 haben die Europäische Union und Japan ihre grundsätzliche Einigung auf ein bilaterales Freihandelsabkommen verkündet (Japan-EU Free Trade Agreement, JEFTA bzw. Japan-EU Economic Partnership Agreement, JEEPA).¹ Die offenen Fragen, die noch verblieben sind, sollen bis Ende des Jahres geklärt werden. Wenn sich die letzten Streitpunkte aus dem Weg räumen lassen und auch beidseitig die parlamentarische Ratifizierung gelingt, wird die größte Freihandelszone weltweit entstehen. Darüber hinaus könnten EU und Japan mittels der getroffenen Vereinbarungen auf den weiteren wirtschaftlichen Globalisierungsprozess gestalterisch Einfluss nehmen.

Begonnen hatten die Verhandlungen im März 2013. Die Initiative dafür war von Tokyo ausgegangen. Japans Automobil- und Elektroindustrie geriet auf dem europäischen Binnenmarkt ins Hintertreffen, nachdem Südkorea dort Importzollpräferenzen erhalten hatte. Tokyo strebte nach Wiederherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Erst nach langem Zögern stimmte die EU im Mai 2011 auf dem Brüsseler EU-Japan-Gipfel einer Verhandlungsaufnahme grundsätzlich zu. Im November 2012 erteilte der Ministerrat auf Basis einer gemeinsamen Vorstudie und erster Liberalisierungsverpflichtungen Japans (»scoping exercise«) der Kommission ein konditioniertes Verhandlungsmandat. Japan sollte aber durch den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse Vorleistungen erbringen.

Im Zuge der Verhandlungen erfuhr JEFTA ein auffällig geringes Maß an politischer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit. In Japan und Europa hatten die Diskussionen um ein transpazifisches bzw. ein transatlantisches Freihandelsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP, und Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) hohe Wellen in Medien, Öffentlichkeit und Politik geschlagen. JEFTA hingegen war für die globalisierungskritischen Zivilgesellschaften noch bis Anfang 2017 kein Reizthema. Dabei betreffen die Verhandlungen so sensible Themen wie

¹ In Japan werden die Freihandelsabkommen des Landes als Partnerschaftsabkommen (»Partnership Agreement«) bezeichnet. Eine einheitliche Abkürzung für das europäisch-japanischen Abkommen (JEFTA/JEEPA) hat sich im Sprachgebrauch noch nicht etabliert.

eine Öffnung der Agrarmärkte, den Investitionsschutz und die regulatorische Zusammenarbeit. So konnte auch die klare und unmissverständliche Unterstützung der JEFTA-Verhandlungen durch die politischen Spitzen Japans und Europas² nicht verdecken, dass die Handelspolitiken beider Seiten TTIP und TPP den Vorrang einräumten. Es entstand zuweilen der Eindruck, attraktive Angebote an die Gegenseite würden zurückgehalten, um die politisch so viel wichtigeren transpazifischen und transatlantischen Verhandlungen nicht zu belasten.³ Durch den Präsidentschafts- und Politikwechsel in Amerika aber rückte JEFTA für Europa wie Japan ins Zentrum der handelspolitischen Agenda. Da bis auf weiteres weder TPP noch TTIP echte Erfolgsperspektiven besitzen, sind neue Prioritäten entstanden. JEFTA hat nunmehr auch symbolische Bedeutung. Ein erfolgreicher Verhandlungsabschluss gilt als starkes Signal dafür, dass Liberalisierung und Globalisierung in dem gegenwärtig schwierigen Umfeld fortgesetzt werden und dass sich Japan wie Europa dem Trend zum handelspolitischen Protektionismus widersetzen. Für Tokyo ist eine Einigung mit der EU zudem deshalb dringlicher geworden, weil japanischen Produzenten, die in Großbritannien ansässig sind, für den Fall eines harten Brexit der Ausschluss vom europäischen Binnenmarkt droht.

² Bereits am Rande des G7-Gipfels 2016 im japanischen Ise hatten sich Premierminister Shinzo Abe, Ratspräsident Donald Tusk, Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, Präsident François Hollande, Bundeskanzlerin Angela Merkel, Premier Matteo Renzi und Premier David Cameron in einem gemeinsamen Statement für einen raschen Verhandlungsabschluss ausgesprochen. Siehe Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Joint Statement of the Japan-EU Economic Partnership Agreement (EPA)/Free Trade Agreement (FTA)«, <www.mofa.go.jp/ms/is_s/page3e_000494.html> (Zugriff am 15.9.2016). Den politischen Willen, zu einem raschen Abschluss zu gelangen, bekräftigten EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström und Japans Außenminister Fumio Kishida bei einer Begegnung am 19. Februar 2017 in Bonn. Im selben Sinne äußerten sich Kommissionspräsident Juncker, Ratspräsident Tusk und Premier Abe, als sie am 21. März 2017 in Brüssel zusammentrafen.

³ Siehe David Kleimann, *Negotiating in the Shadow of TTIP and TPP: The EU-Japan Free Trade Agreement*, Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States (GMF), Juni 2015 (GMF Policy Brief).

Europäisch-japanischer Handel

Japan und Europa sind füreinander wichtige Handelspartner, allerdings mit abnehmendem Gewicht. So war Japan im Jahr 2016 mit einem Exportwert von 58,1 Milliarden Euro und einem Importwert von 66,4 Milliarden Euro – nach den USA, China, der Schweiz, Russland und der Türkei – das sechstgrößte Ziel- und Lieferland der EU.⁴ Auf Deutschland entfiel dabei etwa ein Viertel der EU-28-Ausfuhren und -Einfuhren. Umgekehrt ist für Japan die EU als dritt wichtigste Exportdestination (nach China und den USA) und zweitwichtigste Importquelle (nach China, vor den USA) anteilmäßig nochmals bedeutender.⁵

Allerdings ist für Japan und Europa die relative Bedeutung ihres bilateralen Handels seit mehreren Jahren rückläufig. So fiel der Anteil der EU-Exporte nach Japan am gesamten europäischen Export von 6,2 Prozent (1990) auf 3,1 Prozent (2016), der Anteil der EU-Importe aus Japan am europäischen Import von 12,2 Prozent (1990) auf 3,4 Prozent (2016) (siehe Abbildung 1). Bei insgesamt höherem Niveau sank der Anteil Europas am Export Japans von 20,8 Prozent (1990) auf 10,2 Prozent (2016), der Anteil Europas am Import Japans von 16,3 Prozent (1990) auf 10,4 Prozent (2016) (siehe Abbildung 2). Seit 2012 fallen Japans EU-Exporte und -Importe sogar in absoluten Werten. Verringert hat sich im Übrigen auch das einstmals chronisch hohe Handelsbilanzdefizit der EU gegenüber Japan – auf einen Restwert von nur noch 4,4 Milliarden Euro (2016).⁶

Sicherlich reflektieren diese rückläufigen Anteilswerte die abnehmende Bedeutung Europas und vor allem Japans im Welthandel. Gefallen sind aber auch die bilateralen Außenhandelsintensitäten⁷ – das

⁴ Siehe Eurostat, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.02.2017.pdf> (Zugriff am 3.4.2017).

⁵ Siehe Internationaler Währungsfonds (IWF), *Direction of Trade Statistics*, <<http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (Zugriff am 8.9.2016).

⁶ Nach Angaben von Eurostat [wie Fn. 4].

⁷ Außenhandelsintensitäten sind normierte Indikatoren für den Grad der Handelsverflechtung. Sie setzen bilaterale Außenhandelsanteile in Bezug zum Welthandel. Der Wert ist gleich 1, wenn der bilaterale Handel der relativen Bedeutung im Welthandel entspricht. Ausgehend von ohnehin niedrigen Exportintensitäten des europäischen Exports nach Japan (1990: 0,29) und des japanischen Exports nach Europa (1990: 0,26), sank bis 2014 die Intensität des EU-Exports nach Japan auf den Wert 0,21, die Intensität des japanischen Exports in die EU auf 0,22. Eigene Berechnungen auf Basis von IWF, *Direction of Trade Statistics* [wie Fn. 5].

macht deutlich, dass es auch andere Gründe für die beidseitigen Marktanteilsverluste gibt. Diese reflektieren die Verlagerung der europäischen und japanischen Industrieproduktion ins Ausland, ebenso Japans gewachsene Verflechtung mit den asiatischen Nachbarländern (China, NIEs, ASEAN). Sie sind außerdem eine logische Folge der zahlreichen diskriminierenden Handelsabkommen, welche EU und Japan jeweils mit Drittländern geschlossen haben. In der Konsequenz hat sich ein Entwicklungstrend herausgebildet, bei dem europäische Unternehmen auf dem japanischen Markt gegenüber asiatischen und amerikanischen Wettbewerbern fortlaufend zurückfallen und Anteile einbüßen.

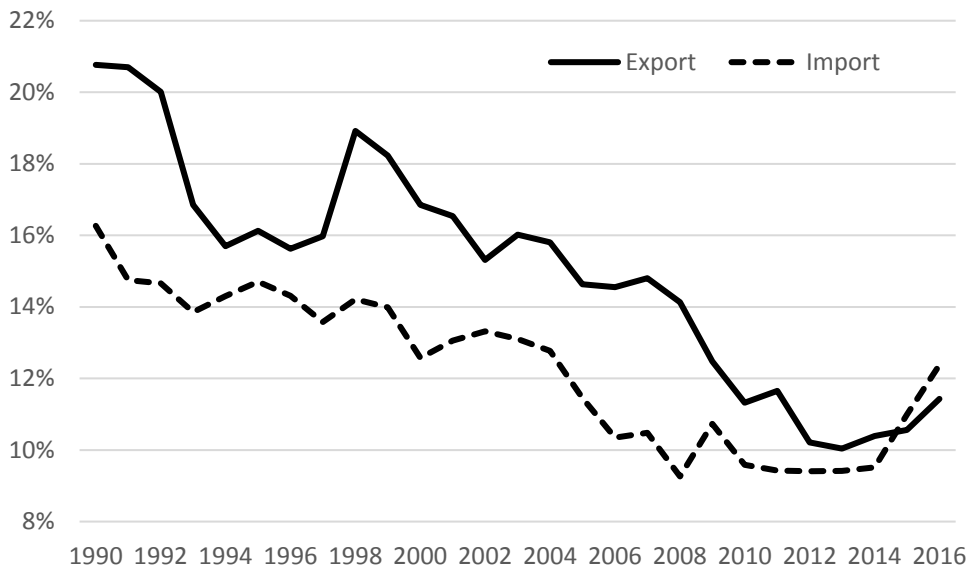
Verhandlungen und vorläufige Verhandlungsergebnisse

Ein bilaterales europäisch-japanisches Freihandelsabkommen könnte dem Trend der beidseitigen Handelsdesintegration entgegenwirken und insbesondere die handelsablenkenden Effekte der Abkommen Japans und Europas mit Drittländern kompensieren. Ausgangspunkt und Motiv der Verhandlungen waren aber nicht allein defensiv. Offensiv geht es darum, durch den Abbau von Zöllen, NTBs und anderen Marktzugangsbarrieren ungenutzte Potentiale auszuschnüffeln.

Strukturell waren die JEFTA-Verhandlungen von einer aus europäischer Sicht ungünstigen Verhandlungsasymmetrie bestimmt.⁸ Japans Interesse galt in erster Linie einem bilateralen Abbau der Zölle. Bei Zöllen ist nicht nur unstrittig, dass sie eine handelshemmende Wirkung haben; sie sind auch genau messbar. Ihre Beseitigung lässt sich in reziproken Verhandlungen relativ einfach bewerkstelligen. Die EU zielte aber vor allem darauf, NTBs abzubauen. Ob NTBs überhaupt Marktzugangsbarrieren darstellen, muss im Einzelfall geklärt werden. Ihre handelshemmende Wirkung ist in aller Regel nicht messbar, und wenn sie beseitigt werden, profitieren davon nicht nur europäische Unternehmen, sondern auch solche aus Drittländern. Andererseits war aus EU-Sicht vorteilhaft, dass Japan an dem Freihandelsabkommen stärker gelegen war als Europa. Daher konnte die EU durch-

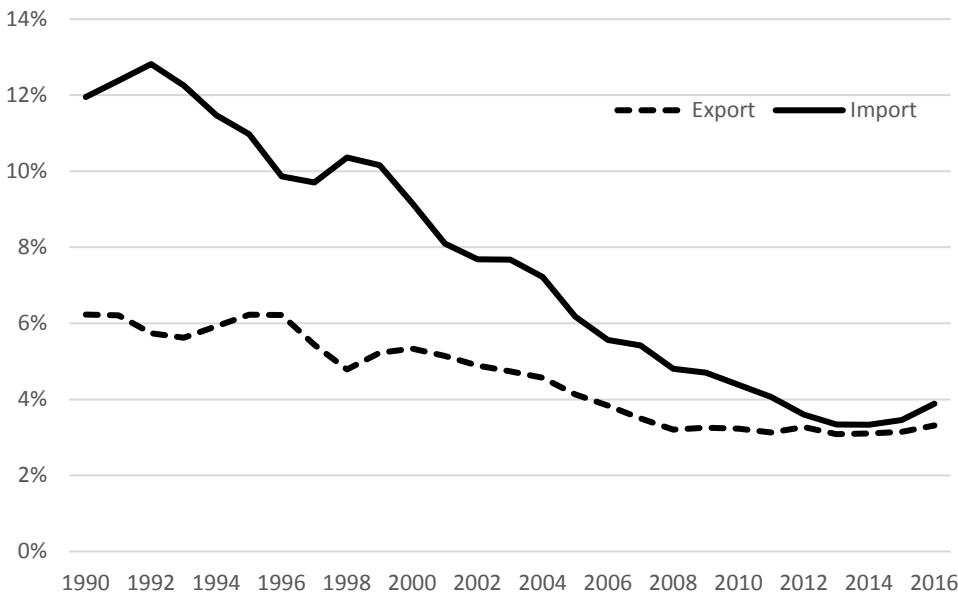
⁸ Siehe Eva R. Sunesen/Joseph F. Francois/Martin H. Thelle, *Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan. Final Report*, Kopenhagen: Copenhagen Economics, 30.11.2009, S. 43, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf> (Zugriff am 9.11.2016), S. 87.

Abbildung 1:
Anteil der EU-28 am Warenhandel Japans (EU-Extra-Handel) in Prozent



Quelle: Internationaler Währungsfonds, *Direction of Trade Statistics* (eingesehen am 17.7.2017).

Abbildung 2:
Anteil Japans am Warenhandel der EU-28 (EU-Extra-Handel) in Prozent



Quelle: Internationaler Währungsfonds, *Direction of Trade Statistics* (eingesehen am 17.7.2017).

setzen, dass Tokyo zwei Forderungen akzeptierte: erstens den Grundsatz der Parallelität beim Abbau von Zöllen und NTBs anzuwenden, zweitens schon zu Beginn der Verhandlungen durch konkrete Maßnahmen die Bereitschaft zum Abbau von NTBs unter Beweis zu stellen.

Da mit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump die Idee des regelbasierten Freihandels politisch in die Defensive geraten war, erfuhren die JEFTA-Verhandlungen eine neue, zusätzliche Dynamik. Die Regierungen Europas und Japans erkannten, dass ein erfolgreicher Abschluss ein starkes Signal gegen handelspolitischen Protektionismus wäre. Die Verhandlungen gerieten unter Einigungsdruck, wodurch der von europäischer Seite lange vertretene Grundsatz »Gründlichkeit vor Schnelligkeit« ins Wanken geriet. Auf dem EU-Japan-Gipfel im Juli 2017, kurz vor Beginn des Hamburger G20-Gipfels, konnten dann beide Seiten eine Grundsatzvereinbarung in 16 Punkten verkünden (siehe Übersicht 1). Diese Vereinbarung ist vorläufig, und in den noch ausstehenden ein oder zwei Verhandlungsrunden kann es durchaus noch zu Änderungen kommen. Darüber hinaus gilt es bis Jahresende die Differenzen in bislang ausgeklammerten, teils hochkontroversen Fragen zu überbrücken. Offen sind insbesondere die Punkte Datenschutz, Tierschutz und regulatorische Zusammenarbeit sowie vor allem das Investitionskapitel.

An einem rechtlichen Investitionsschutz liegt vor allem japanischen Unternehmen, die einen einheitlichen Rechtsrahmen in Europa wünschen, ebenso der EU-Kommission in Ausübung ihrer vom Lissabon-Vertrag gewährten Kompetenz. Weitgehend geklärt ist zwar der inhaltliche Kernbestandteil, nämlich die Definition der Schutzstandards (Schutz vor unrechtmäßiger Enteignung, Inländergleichbehandlung, Meistbegünstigung, freier Kapitalverkehr). Aber beide Seiten haben unterschiedliche Vorstellungen, wie die Investor-Staat-Schiedsgerichte ausgestaltet werden sollen. So orientiert sich Japan am TPP-Modell, das zwar Verfahrensgarantien und Opt-out-Klauseln zur Verhinderung missbräuchlicher oder unverhältnismäßiger Klagen vorsieht, aber das klassische Investor-Staat-Schiedsgericht beibehält. Demgegenüber strebt die EU an – gemäß Mandat des Europäischen Parlaments (EP) –, einen internationalen Gerichtshof für Investor-Staat-Streitfälle zu schaffen, wie es bereits in den Freihandelsabkommen mit Kanada und Vietnam erreicht wurde. Wichtig ist der EU überdies die Wahrung der regulatorischen Souveränität

Übersicht 1:

Grundsatzvereinbarung im europäisch-japanischen Freihandelsabkommen

1. Zollabbau
2. Nichttarifäre Handelshemmnisse
3. Ursprungsregeln
4. Dienstleistungen
5. Corporate Governance
6. Öffentliche Beschaffungen
7. Geistige Eigentumsrechte
8. Geographische Herkunftsbezeichnungen
9. Wettbewerb, Subventionen, Staatsunternehmen
10. Handelspolitische Schutzmaßnahmen
11. Technische Handelshemmnisse
12. Zoll- und Handelserleichterungen
13. Zwischenstaatliche Streitschlichtung (DSM)
14. Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS)
15. Nachhaltigkeit
16. Kleine und mittlere Unternehmen

Quelle: EU-Kommission

(»right to regulate«) und die Ausklammerung von audiovisuellen Dienstleistungen und Daseinsvorsorge.

Sollte die Vereinbarung beim Investitionsschutz gelingen, wird sich die Frage stellen, ob das Investitionskapitel in das Gesamtabkommen eingeht oder ein separates bilaterales Investitionsabkommen vereinbart wird. Im ersten Fall würde es sich um ein gemischtes Abkommen handeln, dem das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten zustimmen müssten. Bei Aufteilung in zwei Abkommen würde für das Handelsabkommen eine Ratifizierung allein durch das EP ausreichen.⁹

⁹ Siehe Guillaume Van der Loo, *The Court's Opinion on the EU-Singapore FTA: Throwing of the Shackles of Mixity?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, Mai 2017 (CEPS Policy Insights 2017/17).

Zollabbau¹⁰

Bei der EU und Japan handelt es sich um Industrieländer mit vergleichsweise liberalen Zollregimen, wobei allerdings unterschiedliche Zollstrukturen bestehen (siehe Tabelle 1). Dennoch war der Zollabbau einer der kontroversesten Verhandlungsbereiche. Hier stießen die Kernforderungen Japans nach einem zollfreien Export von Kraftfahrzeugen, Kfz-Teilen und Elektronik auf den europäischen Wunsch nach Liberalisierung vor allem der japanischen Agrarimporte.

Tabelle 1:
Die Zollprofile der EU und Japans (in Prozent)

	EU	Japan
WTO-gebundener Durchschnittszoll	4,8	4,4
Agrar	10,9	16,6
Non-Agrar	3,9	2,5
Handelsgewichteter Durchschnittszoll	2,7	1,9
Agrar	8,5	11,2
Non-Agrar	2,3	1,1

Quelle: wto.org

Im Ergebnis der Verhandlungen konnten sich die EU und Japan darauf einigen, ihren bilateralen Handel nahezu vollständig, d.h. zu etwa 99 Prozent, auf Basis von Zolllinien und Importen zu liberalisieren. Allerdings reichen die Übergangsfristen mit bis zu 15 Jahren weit in die Zukunft. Ausgenommen vom Zollabbau sind lediglich Reis und Seetang. So werden beide Seiten die Industriezölle fast vollständig eliminieren, wobei die EU für Kraftfahrzeuge und Kfz-Teile eine Übergangsfrist von sieben Jahren vorsieht, Japan für Lederwaren und Schuhe eine von zehn Jahren. Auf europäischer Seite werden von dem Zollabbau insbesondere die Exporteure von Textilien, Bekleidung, Kosmetika und Chemieprodukten profitieren. Im Agrarbereich wird Japan den Import von Wein mit Inkrafttreten des Abkommens sofort zollfrei stellen.

¹⁰ Details der Grundsatzvereinbarung, unter anderem zu den Bereichen Zollabbau, nichttarifäre Handelshemmnisse, Dienstleistungen, öffentliche Beschaffungen, geistige Eigentumsrechte und geographische Herkunftsbezeichnungen finden sich auf der Website der EU-Kommission, siehe http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf (Zugriff am 10.7.2017).

Längere Übergangsfristen bis zur vollständigen oder partiellen Liberalisierung sind vorgesehen für den Import von Thunfisch (fünf Jahre), von Holz (sieben Jahre), von Schokolade, Süßwaren, Pasta und Schweinefleisch (jeweils zehn Jahre) sowie für Käse und Rindfleisch (15 Jahre).

Nichttarifäre Handelshemmnisse

Die Beseitigung oder zumindest Reduzierung von NTBs war eine zentrale europäische Forderung, die daher parallel zum Zollabbau verhandelt wurde. Schon im Zuge der Gespräche beseitigte Japan die ersten Barrieren.¹¹ Als herausragenden europäischen Erfolg wertet die Kommission Japans Bereitschaft, die internationalen Automobilstandards UN-ECE für Personenkraftwagen anzuerkennen, sämtliche regulatorischen Marktzugangshindernisse im Kfz-Bereich zu beseitigen, europäische Prüfverfahren und Produktstandards für Kraftfahrzeuge mit Wasserstoffantrieb anzuerkennen und mit Europa einvernehmlich bei der internationalen Normensetzung zu kooperieren. Überdies wird Japan mehrere Nahrungsmittel-Ergänzungstoffe zulassen. Beide Seiten einigten sich auch darauf, pharmazeutische Herstellungsverfahren und Inhaltsstoffe reziprok anzuerkennen.

Dienstleistungen

Im Dienstleistungskapitel verständigen sich Japan und die EU auf eine transparente, begründete Regulierung, die den gegenseitigen Marktzugang verbessern und behördliche Diskriminierung begrenzen soll, nicht aber die nationale Regulierungshoheit außer Kraft setzt. Konkrete Vereinbarungen gibt es für die Bereiche Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Versicherungen sowie Post- und Kurierdienste. Explizit ausgenommen sind Daseinsvorsorge, audiovisuelle Dienstleistungen, See-Kabotage und Teile des Luftverkehrs. Im E-Commerce konnten beide Seiten sich

¹¹ Unter anderem gestand Japan zu, Genehmigungsverfahren und Zulassungen in der Medizintechnik substantiell zu vereinfachen und die Einrichtung ausländischer Kfz-Werkstätten zu erleichtern. Die wegen BSE für europäisches Rindfleisch verhängten Importverbote werden bei Nachweis einer lückenlosen Produktionskette aufgehoben. Siehe Koichi Akaishi, *Japan-EU Economic Partnership Agreement/Free Trade Agreement*, Tokyo: Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), Januar 2015.

weitgehend auf einheitliche Standards einigen, nicht aber die Differenzen bei Fragen des Datenschutzes überbrücken. So will die EU weder europäische Datenschutz-Standards zugunsten leistungsfähiger Interoperationalität aufweichen noch das Verbot zentraler Datenspeicherung außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes beseitigen. Japanischen Wünschen entgegengekommen ist die EU aber im Fall von Visa-Erleichterungen für japanische Geschäftsleute und ihre Angehörigen.

Öffentliche Beschaffungen

Über das von beiden Seiten unterzeichnete WTO-Beschaffungsabkommen hinausgehend, verpflichten sich die EU und Japan auf transparente, elektronisch unterlegte Ausschreibungstexte, eine beidseitige Anerkennung von Testergebnissen und Auswahlkriterien sowie die weitere Öffnung der Beschaffungsmärkte. Letzteres geschieht durch die Einbeziehung von Krankenhäusern, Universitäten und allen Kommunen mit mehr als 300 000 Einwohnern. Im Baugewerbe gesteht Japan eine faire Ausschreibungspraxis zu. Die nationalen Eisenbahn-Beschaffungsmärkte sollen beidseitig geöffnet werden, was eine zentrale europäische und deutsche Forderung war. Explizit mit einbezogen werden die privatisierten Bahnunternehmen Japans (JR Central, JR East, JR West).¹² Japans Sicherheitsvorbehalt bei der Beschaffung von Ausrüstungsteilen (»Operation Safety Clause«), dessen bewusst weite Auslegung regelmäßig dazu führte, dass europäische Angebote nicht zum Zuge kamen, soll ein Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens aufgehoben werden.

Geistige Eigentumsrechte

Da sowohl Japan als auch die EU bereits über ein fortgeschrittenes System geistiger Eigentumsrechte verfügen, betrifft die Übereinkunft nur Verbesserungen in Einzelbereichen. Beispielsweise einigte man sich auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen und auf fortgeschrittene Standards beim Patentschutz von Pharmaprodukten sowie beim Pflanzenschutz. Einen

¹² Der japanische Eisenbahnsektor ist seit 2007 vollständig privatisiert, ohne dass eine Trennung von Netz und Betrieb erfolgt wäre. Allerdings hat das Beschaffungsverhalten der privatisierten Unternehmen noch immer eine öffentliche Prägung, weshalb die EU deren Einbeziehung verlangte.

besseren Urheberrechtsschutz für Musikwerke, insbesondere für Tonträger, konnte die EU anscheinend nicht durchsetzen. Als großen Erfolg wertet die Kommission aber, dass Japan die geographischen Herkunftsbezeichnungen von insgesamt 205 europäischen Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln anerkennt. Diese Bezeichnungen sollen nach Inkrafttreten des Abkommens Markenschutz in Japan genießen.

Eine optimistische Bewertung

Nach der Grundsatzvereinbarung vom 6. Juli 2017 stehen die Chancen gut, dass sich infolge von JEFTA die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Partnern erweitern und vertiefen werden. Japan und Europa sind Regionen mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, hochentwickelten Industrie- und Dienstleistungsbranchen und anspruchsvollen Konsumgütermärkten. Beide Seiten beschäftigen sich mit ähnlichen Zukunftsthemen wie Digitalisierung, Vernetzung, Robotik, Mobilität, Life Science und Energieeffizienz. Das Potential für positive Verbund- und Netzwerkeffekte ist erheblich. Auch wenn JEFTA nur einen Teil von Japans Marktzugangshemmnissen beseitigen und nicht alle Liberalisierungswünsche der europäischen Wirtschaft erfüllen wird, dürfte das Abkommen bewirken, dass der intra-industrielle Güterhandel zunimmt und die Chancen für eine fruchtbare unternehmerische Zusammenarbeit steigen. Der bilaterale Dienstleistungs- und Investitionsverkehr wird voraussichtlich an Breite und Tiefe gewinnen, das Wachstumsklima sich insgesamt verbessern. Die Ausgangsbedingungen mögen nicht unbedingt vergleichbar sein, doch das koreanisch-europäische Freihandelsabkommen (KOREU) zeigt, wie eine Aufhebung von Handelsschranken zwischen zwei entwickelten Industrieregionen den beidseitigen Austausch über das erwartete Maß hinaus stimulieren kann.¹³ Europa und Japan – geographisch an den beiden Rändern der

¹³ Vier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens haben Europas Exporte nach Südkorea um 55 Prozent zugenommen, Europas Importe aus Südkorea (bei rezessionsbedingt schwacher europäischer Importnachfrage) um 5 Prozent. Stark angestiegen ist insbesondere der bilaterale Handel in den liberalisierten Produktbereichen. Siehe European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual Report on the Implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement*, Brüssel 2016, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154699.pdf> (Zugriff am 13.1.2017).

eurasischen Landmasse gelegen – würden sich wirtschaftlich, vielleicht auch gesellschaftlich und politisch annähern.

Die Erwartung ist plausibel, dass von einem Freihandelsabkommen vor allem jene Länder Europas profitieren, die bereits heute über Exporte, Importe und Direktinvestitionen mit Japan verflochten sind. Ebenso plausibel ist die Annahme, dass aus einem Freihandelsabkommen vor allem diejenigen Wirtschaftszweige Nutzen ziehen, die schon jetzt gut im Markt des Handelspartners vertreten sind. Insofern können in Japan vor allem Automobilbau, Elektrotechnik, Elektronik, Maschinenbau und Feinchemie mit höheren Exporten in die EU rechnen, bei den Europäern wiederum Nahrungsmittelerzeugung, Fahrzeugbau, Chemie, Pharmazentik, Medizintechnik, Kosmetik, Maschinenbau und Elektrotechnik mit höheren Exporten nach Japan. Der mit Abstand größte Nutznießer des angestrebten Abbaus von Zöllen und NTBs wäre der europäische Nahrungsmittelsektor. Die aus dem Freihandelsabkommen resultierenden Exportgewinne wären damit in Europa vergleichsweise breit gestreut.¹⁴

Jenseits der unmittelbaren Handelseffekte wäre Europas gesamte Exportwirtschaft bei einem Freihandelsabkommen prinzipiell gut positioniert, um ihren Absatz in Japan langfristig auszubauen. Gedient wäre damit auch dem strategischen Interesse der deutschen Industrie an einer guten Positionierung ihrer Hochtechnologie-Produkte in hochpreisigen Industriemärkten. Für die Annahme, dass die Exporte nach Japan steigen werden, sprechen demographische Gründe, die Importabhängigkeit des Landes, die Internationalisierung seiner Geschäftskultur und der zwar zögerliche, aber kontinuierliche Prozess wirtschaftlicher Strukturreformen in Japan. Darüber hinaus hätte ein bilaterales Abkommen aufgrund der umfangreichen Auslandspräsenz der japanischen Wirtschaft und der regional in Asien nach wie vor bestehenden Vorbildfunktion Japans mittelbar positive Absatzeffekte für Europas Unternehmen in Drittmärkten.

Mehr noch als über neue Exportmöglichkeiten dürften Europas Volkswirtschaften aber dadurch von JEFTA profitieren, dass Importe und Direktinvestitio-

nen aus Japan zunehmen. Erstens bescheren wegfallende Zölle den europäischen Konsumenten Einkommensgewinne, die wiederum mittelbar in Form zusätzlicher Ausgaben neue Einkommen schaffen.¹⁵ Zweitens stärkt der Import leistungsfähiger industrieller Komponenten aus Japan die qualitative Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Wenig bekannt ist, dass in Japan jenseits der Großindustrie eine Vielzahl kleiner und mittelständischer Unternehmen agiert, mit einem auf jeweiligem Gebiet einzigartigen Engineering- und Prozess-Knowhow.¹⁶ Eine intensivere Einbindung dieser auf handwerkliche und technische Perfektion ausgerichteten Industriekultur in Europas unternehmerische Netzwerke könnte die Leistungs- und Wettbewerbskraft der europäischen Wirtschaft erhöhen. Drittens würde Europa durch JEFTA für japanische Investoren attraktiver werden. Bislang waren Japans Unternehmen relativ zurückhaltend mit Investitionen in Kontinentaleuropa, verglichen mit konkurrierenden Standorten in den USA, Asien und Großbritannien. Viertens hat in Europa das Interesse an Japans Technik, Kultur und Alltagsleben während der vergangenen Jahre zugenommen. So ist einerseits zu erwarten, dass japanische Angebote auf eine breite Nachfrage treffen und Europas Konsumentenkultur bereichern werden – etwa in den Bereichen Nahrungsmittel, Wohnen, Design, Accessoires, Gartenbau, Sport, Comics, Medien und Film. Andererseits dürfte Japan als Referenzmodell in der digitalen Vernetzung und Robotisierung von Wirtschaft und Gesellschaft Impulse für die Entwicklung in Europa setzen.

Gleichwohl hat JEFTA problematische Aspekte. Denn die Liberalisierungen werden auf beiden Seiten zu Verdrängungseffekten führen. Japans Milchwirtschaft steht vor schwierigen strukturellen Anpassungen. Zudem dürfte das Abkommen auf Kritik und Widerstand in der Zivilgesellschaft stoßen, falls Investor-Staat-Schiedsgerichte geschaffen werden. Problematisch könnte auch die geplante regulatori-

¹⁵ Andererseits müssen die europäischen Zollbehörden und die konkurrierenden Unternehmen (aus Europa und aus Drittländern) Einkommensverluste hinnehmen. Per Saldo sind die Einkommensverluste aber geringer als die Einkommensgewinne.

¹⁶ Beispiele sind die Unternehmen Advantest (Messtechnik), Covalent (Mikroelektronik), Hamamatsu Photonics (Optik), Harmonic Drive Systems (Feinmechanik), Hirose Electric (Industriestecker), Keyence (Messtechnik), Murata (Elektroteile), Nidec (Mikromotoren), Nippon Chemi-Con (Kondensatoren), Nissha (IMD-Filme), Nitto Denko (LCD-Filme), Rohm (Elektroteile), Ulvac (Vakuumtechnik), Ushio (Optik).

¹⁴ Siehe European Commission, *Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan. Final Report*, Brüssel 2016, S. 56–57. Andere Studien kommen zu leicht abweichenden Ergebnissen bei der regional-sektoralen Verteilung und der Höhe der anfallenden Freihandelsgewinne, siehe Abschnitt »Handels- und Einkommenswirkungen« in dieser Studie (S. 14).

sche Zusammenarbeit sein, insbesondere wenn sie das Vorsorgeprinzip gefährden sollte. Kritiker befürchten, dass multinationale Konzerne von Sonderrechten profitieren, der Verbraucherschutz unterlaufen wird und ein Verlust an nationaler regulatorischer Souveränität eintritt. Bemängelt wird ferner die geringe Verbindlichkeit des Nachhaltigkeitskapitels, etwa in Bezug auf den Import von illegal geschlagenem Holz aus Drittländern nach Japan.

Handels- und Einkommenswirkungen

Die optimistische Einschätzung des vorherigen Abschnitts steht in Einklang mit diversen wissenschaftlichen Studien und Simulationen, die im Zuge der JEFTA-Verhandlungen erstellt wurden. Die mit Hilfe ökonomischer Modelle errechneten Wirkungen auf Außenhandel und Einkommen vermitteln eine Vorstellung von den zu erwartenden Größenordnungen. Die Ergebnisse sind gleichwohl spekulativ, da sie nur im Rahmen der gesetzten Annahmen Geltung beanspruchen können. Fünf maßgebliche Wirkungsabschätzungen werden im Folgenden skizziert.

Das dänische Institut Copenhagen Economics (CE) hatte schon vor Verhandlungsbeginn im Auftrag der EU-Kommission die ökonomischen Wirkungen von JEFTA untersucht. Die Ergebnisse fanden Eingang in die offizielle Wirkungsabschätzung, die der Kommissionsempfehlung zur Eröffnung von Verhandlungen angefügt wurde.¹⁷ CE errechnete mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, dass der europäische Japan-Export bei vollständigem Zollabbau um 14,1 Milliarden Euro zunehmen würde, bei zusätzlicher Reduzierung der japanischen NTBs um 27,8 Milliarden Euro, bei stärkerer Reduzierung der NTBs um 43,4 Milliarden Euro. Exportgewinne verbuchen würden insbesondere die Bereiche Chemie (einschließlich Pharma und Kosmetik), Nahrungsmittel und Fahrzeugbau. Die japanischen Exporte in die EU würden – relativ betrachtet – noch stärker zunehmen, und zwar um 25,2 Milliarden Euro bei vollständigem Zollabbau sowie um 35,3 bis 53,8 Milliarden Euro bei mehr oder weniger starker Reduzierung europäischer NTBs.

¹⁷ Siehe European Commission, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report on EU-Japan Trade Relations. Accompanying the Document Recommendation for a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations on a Free Trade Agreement between the European Union and Japan*, Brüssel, 18.7.2012, insbesondere S. 34–51, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149809.pdf> (Zugriff am 10.11.2016).

Begünstigt wäre insbesondere der japanische Export von Kraftfahrzeugen sowie von Chemie- und Maschinenbauprodukten. JEFTA hätte auch im globalen Rahmen positive Handelseffekte, da infolge des nicht-diskriminierenden Abbaus von NTBs der Außenhandel Japans und der EU mit Drittländern expandieren würde. Dagegen dürften die in Drittländern zwangsläufig anfallenden negativen Diskriminierungseffekte gering ausfallen. Eher bescheiden wären die Einkommensgewinne Europas und Japans durch Produktionssteigerungen und eine bessere Ressourcenallokation. Sie würden sich selbst bei optimistischer Annahme eines starken Abbaus von NTBs für Europa nur auf 0,14 Prozent des BIP (33,2 Milliarden Euro) belaufen, für Japan wiederum nur auf 0,31 Prozent des BIP (18,2 Milliarden Euro).¹⁸

Das Münchener ifo-Institut für Wirtschaftsforschung legte in einer Studie zu den quantitativen Effekten eines Abbaus von Zöllen und NTBs eine andere Methode zugrunde, kam aber dennoch zu analogen Ergebnissen. Während CE die Zoll-Äquivalente der NTBs über Unternehmensbefragungen ermittelte, legte ifo auf Basis der Handelsschaffungseffekte früherer Freihandelsabkommen einen Pauschalwert von 18,6 Prozent (des Importwerts) zugrunde. Nach ifo-Berechnung könnte bei vollständiger Eliminierung des Zollschatzes die europäische Seite mit 0,37 Prozent höheren Exporten nach Japan (6,7 Milliarden US-Dollar) rechnen, Japan mit 0,95 Prozent höheren Exporten in die EU (6,8 Milliarden US-Dollar). Würden zusätzlich die pauschalisierten NTBs wegfallen, wäre das Exportplus deutlich höher – für Europa mit 4,17 Prozent (74,9 Milliarden US-Dollar), bei Japan mit 10,78 Prozent (76,5 Milliarden US-Dollar). Und auch nur im letzteren Fall würden überhaupt spürbare Einkommensgewinne anfallen, und zwar für Europa in Höhe von 0,21 Prozent des BIP, für Japan über 0,86 Prozent des BIP.¹⁹

Wie sich eine Liberalisierung auf die einzelnen Wirtschaftszweige auswirkt, hat die Schweizer Prognos AG im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums untersucht. Der Studie zufolge kann die deutsche Chemieindustrie aufgrund des Zollabbaus mit steigenden Exporten nach Japan rechnen (plus 200 Millionen US-Dollar). Umgekehrt dürfte aber der

¹⁸ Siehe Sunesen/Francois/Thelle, *Assessment of Barriers to Trade and Investment* [wie Fn. 8], S. 82.

¹⁹ Siehe Sebastian Benz/Erdal Yalcin, *Quantifying the Economic Effects of an EU-Japan Free Trade Agreement*, München: Center for Economic Studies, ifo Institute, 2013 (CESIFO Working Paper Nr. 4319).

heimische Wettbewerb durch wachsende deutsche Japan-Importe deutlich zunehmen. Dies betrifft etwa die Bereiche Fahrzeugbau (plus 333 Millionen US-Dollar), Elektrotechnik (plus 152 Millionen US-Dollar) und Maschinenbau (plus 122 Millionen US-Dollar). Prognos bewertet den angestrebten Abbau von NTBs zwar positiv, nimmt hier aber keine Quantifizierung vor. Ebenfalls positiv sieht das Institut den günstigeren Bezug von Vorleistungen aus Japan, den das Abkommen ermöglicht.²⁰

Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene handelsbezogene Nachhaltigkeitsprüfung – Trade Sustainability Impact Assessment – kam zu dem Ergebnis, dass von JEFTA positive Wohlfahrtseffekte in ähnlicher Größenordnung wie bei einem (fiktiven) transatlantischen Freihandelsabkommen zu erwarten sind. Demnach würden die europäischen Exporte nach Japan um 34 Prozent zunehmen, die japanischen Exporte in die EU um 29 Prozent. Steigende Direktinvestitionen und zunehmender Wettbewerb brächten weitere positive Effekte. Langfristig würde das Bruttoinlandsprodukt auf europäischer Seite um 0,76 Prozentpunkte höher ausfallen, in Japan um 0,29 Punkte. Zunehmen würden insbesondere die Ausfuhren europäischer Nahrungsmittel nach Japan. Positiv hervorgehoben wird, dass die aus JEFTA resultierenden Gewinne vergleichsweise symmetrisch über die einzelnen Sektoren und Mitgliedstaaten der EU verteilt wären und die ökologischen und sozialen Risiken vernachlässigt werden könnten.²¹

Eine neuere Studie des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung errechnete im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung die Einkommensgewinne durch JEFTA. Für Japan belaufen sie sich demnach auf 8,6 Milliarden Euro (0,23 Prozent des BIP), für die EU auf 10,7 Milliarden Euro (0,06 Prozent des BIP). Die Hauptnutznießer wären dabei Deutschland (3,4 Milliarden Euro), Großbritannien (1,6 Milliarden Euro), Frankreich (1,2 Milliarden Euro) und die Niederlande (0,9 Milliarden Euro). Ifo verwendet ein allgemeines Gleichgewichtsmodell und unterstellt ähnliche Wirkungsverläufe wie beim koreanisch-europäischen Freihandelsabkommen. Ein harter Brexit würde die Einkommensgewinne Japans leicht abschmelzen lassen, auf EU-Seite wiederum Wettbewerber Großbritanniens, wie Deutsch-

land und die Niederlande, begünstigen. Gewinner auf sektoraler Ebene wären in Japan vor allem die IT-, die Elektro- und die Fahrzeugbranche, in Europa wiederum der Pharmabereich, der Großhandel und die Nahrungsmittelindustrie.²²

Außenpolitische Dimensionen

Eine bilaterale wirtschaftliche Annäherung ist offensichtlich auch im außen- und sicherheitspolitischen Interesse beider Partner. Denn Japan und Europa verhandeln parallel zum Freihandelsabkommen über ein strategisches Partnerschaftsabkommen für eine politische, globale und sektorale Zusammenarbeit. Tatsächlich markierte der EU-Japan-Gipfel von Mai 2011, der wie erwähnt den Weg für JEFTA frei machte, eine Zäsur in den beiderseitigen Beziehungen – zwei Monate nach der japanischen Dreifachkatastrophe aus Erdbeben, Tsunami und Kernschmelze in Fukushima. Anstatt die eher allgemein gehaltene und unfokussierte Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Themenfeldern fortzusetzen, vereinbarte man, Verhandlungen in zwei Kernbereichen der Außenbeziehungen aufzunehmen: Handel und Außenpolitik.

Dieser Beschluss leitete zugleich den Beginn einer dritten Phase in den offiziellen europäisch-japanischen Beziehungen ein. Den Startpunkt der bilateralen Kooperation hatte im Jahr 1991 die gemeinsame Erklärung von Den Haag gesetzt. In diesem politischen Dokument vereinbarten die EU und Japan unter Bezugnahme auf gemeinsame Ziele und Werte eine systematische politische Zusammenarbeit und die Durchführung von Gipfeltreffen im zweijährigen Turnus (Phase 1). Zehn Jahre später (2001) gingen die Partner noch einen Schritt weiter; sie verabschiedeten einen Aktionsplan für eine konkrete Zusammenarbeit auf den Feldern Außen- und Sicherheitspolitik, Handel, Wirtschaft, Finanzen, Sozialpolitik, Technologie und Kulturaustausch (Phase 2). In dem veränderten weltpolitischen Umfeld nach dem 11. September 2001 wurde allerdings nur ein Teil der avisierten Kooperationen durchgeführt. Es stellte sich heraus, dass es den gut ausgebauten und im Wesentlichen auch konfliktfreien Beziehungen zwischen Japan und Europa an Verbindlichkeit und Fokussierung mangelt. Trotz ge-

²⁰ Siehe Michael Böhmer u.a., *Wirkungen eines Freihandelsabkommens (FHA) der Europäischen Gemeinschaft mit Japan für die deutsche Wirtschaft*, Basel: Prognos AG, 2009, S. 43–55.

²¹ European Commission, *Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan* [wie Fn. 14], S. 55ff.

²² Gabriel Felbermayr/Fukunari Kimura/Toshihiro Okubo/Marina Steininger/Erdal Yalcin, *On the Economics of an EU-Japan Free Trade Agreement*, Study of the Ifo Institute on behalf of the Bertelsmann Foundation, Gütersloh 2017, S. 41–58.

meinsamer Ziele und Werte und den daraus resultierenden Interessensidentitäten fehlt der politischen Zusammenarbeit – jenseits ritualisierter Gipfelerklärungen und einer freundschaftlichen, aber oberflächlichen Diplomatie – die erforderliche inhaltliche und strategische Substanz.

Der 2011 neuerlich gestartete Anlauf für eine Intensivierung der Beziehungen hat damit zum Ziel, dem schleichenden Prozess wirtschaftlicher Desintegration und politischen Substanzverlustes im bilateralen Verhältnis entgegenzuwirken. Angestrebt wird eine echte Kooperation, von der beide Seiten politisch und wirtschaftlich profitieren.²³ In dem fragilen sicherheitspolitischen Umfeld der Asien-Pazifik-Region empfehlen sich Japan und Europa wechselseitig als verlässliche Wertepartner. Beide Seiten sind sich bewusst, dass sie künftig mehr Verantwortung in der Welt übernehmen müssen. Die Herausforderungen, die sich aus der Neuausrichtung von amerikanischer Handels- und Sicherheitspolitik unter der Trump-Präsidentschaft ergeben, bergen zusätzliche Chancen für eine engere Zusammenarbeit auf politischer Ebene, etwa in den Bereichen Klima, Umwelt, Cyber. Ein gemeinsames Engagement zur Wahrung der regelbasierten, liberalen Weltordnung, gestützt auf eine immer engere wirtschaftliche Integration, gäbe der japanisch-europäischen Partnerschaft Substanz und Fokus.

²³ Zu den europäisch-japanischen Beziehungen siehe Marie Söderberg, »Introduction: Where Is the EU-Japan Relationship Heading?«, in: *Japan Forum*, 24 (2012) 3, S. 249–263 (249–252); Hanns Günther Hilpert/Markus Tidten, »Neubestimmung des Verhältnisses zu Japan«, in: Volker Perthes/Stefan Mair (Hg.), *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 23/2006), S. 55–58.

Japans Außenwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Insularität und Globalisierung

Globale Wirtschaftsmacht

Japan zählt mit Anteilen von 3,5 Prozent am Weltexport und 4,3 Prozent am Weltimport (2015) zu den vier größten Handelsnationen. Allerdings hat die Bedeutung des Landes im globalen Handel ihren Zenit längst überschritten. Den Jahren stürmischen Wachstums in der Nachkriegszeit folgte nach dem Höhepunkt 1993 eine bis heute andauernde Periode stagnierender Außenhandelsvolumina und relativen Bedeutungsverlustes (siehe Tabelle 2 und Abbildung 3, S. 18). Mit dem weltwirtschaftlichen Aufstieg Chinas und anderer Schwellenländer, aber auch aufgrund nachlassender eigener Wettbewerbsfähigkeit hat Japan im Export weltweit Marktanteile eingebüßt. Verloren ging zudem seine einst führende Position als größter Importeur von Rohstoffen und Nahrungsmitteln.

Trotz dieses relativen Bedeutungsverlustes ist Japan nach wie vor eine eminent wichtige Handelsnation und für Deutschland und Europa ein erstrangiger Handels- und Wirtschaftspartner. Mit gut 126 Millionen Einwohnern und einem Pro-Kopf-Einkommen von ca. 38 000 US-Dollar verfügt das Land über hochentwickelte Industrie- und Dienstleistungsmärkte, eine differenzierte Konsumenten- und Unternehmensnachfrage und ausgewiesene Wettbewerbsstärken in der Hochtechnologie. Japan exportiert ganz überwiegend Industriegüter (87,2 Prozent); Schwerpunkte sind dabei die Warengruppen Kraftfahrzeuge (21,2 Prozent), Maschinenbau (17,8 Prozent), Elektrotechnik und Elektronik (16,9 Prozent) sowie Chemie und Pharma (10,1 Prozent). Die Einfuhren verteilen sich etwas gleichmäßiger auf die Bereiche Energie (20,5 Prozent), Rohstoffe (8,5 Prozent), Nahrungsmittel (10 Prozent) und Industrie (59,2 Prozent).²⁴ Welche einzigartige Position japanische Industrieanbieter in der internationalen Arbeitsteilung einnehmen, wurde nach dem großen Tohoku-Erdbeben von 2011 deutlich. Damals mussten weltweit Unternehmen der Automobil- und Elektroindustrie ihre Produktion unterbrechen, weil kritische Komponenten aus Japan nicht

²⁴ Anteilsberechnungen auf Grundlage von UNCTAD-Daten: UNCTAD, *UN Comtrade Database*, <<http://unctadstat.unctad.org/EN/Index.html>> (Zugriff am 19.10.2016).

Tabelle 2:

Anteil Japans an Industriegüter-Importen (in Prozent) *

	1990	2015
<i>Industrielländer</i>		
USA	24,6	7,2
EU-28	6,0	2,2
Deutschland	8,0	3,0
Australien	21,7	7,6
Kanada	8,6	3,5
<i>Asien</i>		
China	16,8	12,4
Hongkong	18,2	6,3
Indien	15,0	4,8
Südkorea	39,2	15,4
ASEAN	30,7	11,0
<i>Welt</i>	12,3	5,6
<i>Welt ohne EU-Binnenhandel</i>	16,4	5,5

* (SITC 5 bis 8 ohne 667 und 68).

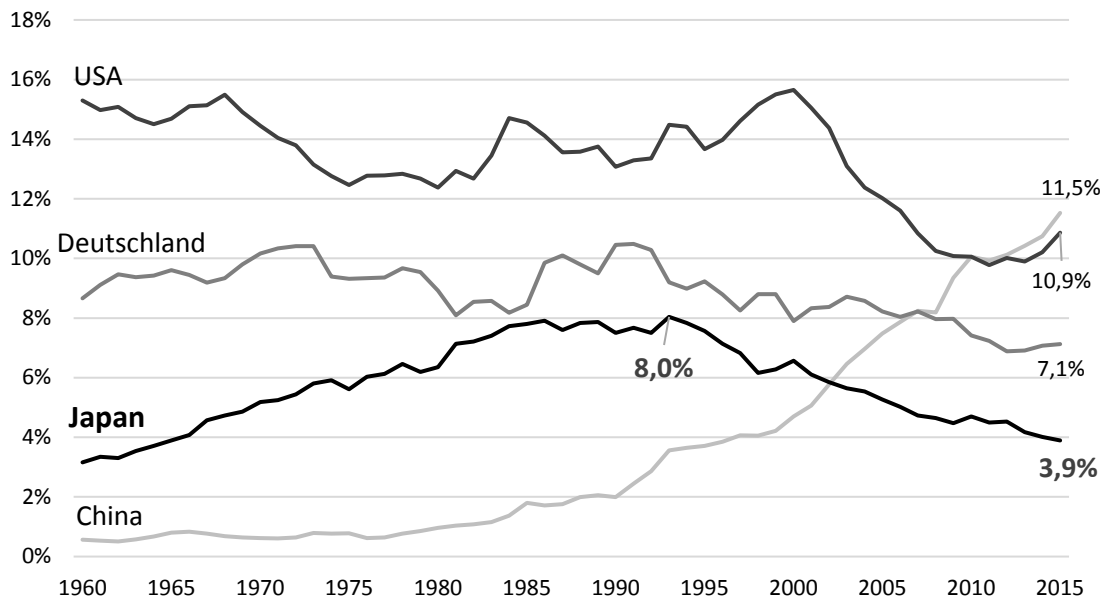
Quelle: UNCTAD, *UNCTADstat*, UN, *UN Comtrade Database (1990)* (eingesehen am 20.7.2016 und 5.8.2016)

geliefert wurden (etwa Kfz-Mikrokontroller, Silizium-Wafer oder Tintenstrahldruckköpfe).

Regional liegt der Schwerpunkt des japanischen Außenhandels – mit einem Anteil von 50,5 Prozent – im benachbarten Ost- und Südostasien. Wichtigster Handelspartner ist China (21,6 Prozent) vor den USA (15,6 Prozent), der ASEAN-Gemeinschaft (15,4 Prozent) und der EU (10,8 Prozent). Bei der Entwicklung und Industrialisierung seiner Nachbarländer hat Japan eine Schlüsselrolle eingenommen; es profitiert nachhaltig von der ungebrochenen wirtschaftlichen Dynamik Asiens.

Das große Handelsvolumen und das industrielle Profil verdeutlichen die quantitative wie qualitative Bedeutung Japans im internationalen Handel. Es zeigt sich, dass Japan gemessen an quantitativen und qualitativen Kriterien für die EU als Handelspartner sehr viel wichtiger ist als die im Ranking der Welt-

Abbildung 3:
Japans Anteil am Welthandel 1960 bis 2015 (in Prozent)



Quelle: Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook Database, Direction of Trade Statistics*, <<http://data.imf.org/?sk=9D6028D4F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (Zugriff am 10.10.2016).

handelsnationen folgenden Länder Südkorea, Großbritannien, Kanada und Mexiko.

Mit einem Gesamtbestand von knapp 1,3 Billionen US-Dollar an Direktinvestitionen im Ausland (2015) ist Japan auch eines der global führenden Investorenländer.²⁵ In den großen Absatzregionen Amerika, Europa und Asien sind japanische Industrieunternehmen mit eigenen Produktions- und Lieferstätten fest verankert. Außerdem verfügen sie über ein komplexes System grenzüberschreitender Produktions- und Lieferketten in Ost- und Südostasien zur Belieferung der Weltmärkte oder für den Re-Import nach Japan. Knapp 25 Prozent der Industrieproduktion japanischer Unternehmen befinden sich inzwischen im Ausland.²⁶ Analog zum Handel ist die EU mit einem Anteil von 16,2 Prozent (ohne Großbritannien)

auch bei Japans Auslandsinvestitionen unterrepräsentiert.²⁷

Japan hatte seit Anfang der 1970er Jahre über vier Dekaden stabil hohe Überschüsse in der Handels- und Leistungsbilanz erzielt; es avancierte zum Land mit dem weltweit größten akkumulierten Auslandsvermögen (2015: 2,8 Billionen US-Dollar).²⁸ Im Jahr 2011 rutschte die Handelsbilanz (vorübergehend) ins Defizit. Die Gründe dafür waren die schon seit längerer Zeit stagnierenden Industrieausfuhren sowie der nach dem Tohoku-Erdbeben und der Kraftwerkshavarie von Fukushima gestiegene Bedarf an Energie- und Rohstoffimporten. Anders als die Handelsbilanz weist die Leistungsbilanz weiterhin einen stabil hohen Überschuss aus; verantwortlich dafür sind die von japani-

²⁵ Siehe Japan External Trade Organization (JETRO), *Japanese Trade and Investment Statistics 2017*, <<https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics>> (Zugriff am 10.4.2017).

²⁶ Siehe Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *Summary of the 45th Basic Survey on Overseas Business Activities (Conducted in July 2015)*, Tokyo 2015, <www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/kaigaizi/pdf/h2c408je.pdf> (Zugriff am 15.10.2016).

²⁷ Siehe JETRO, *Japanese Trade and Investment Statistics 2017* [wie Fn. 25].

²⁸ Siehe Bank of Japan (BOJ), *Japan's Balance of Payments Statistics for 2015 and International Investment Position at Year-End 2015*, Tokyo, August 2016 (BOJ Reports & Research Papers), S. 2, <https://www.boj.or.jp/en/research/brp/ron_2016/data/ron160815a.pdf> (Zugriff am 25.10.2016). Eigene Umrechnung der vorliegenden Angaben auf Yen-Basis (339,3 Billionen JPY) in US-Dollar zu laufenden Wechselkursen.

schen Unternehmen und Anlegern im Ausland realisierten hohen Zins- und Dividendeneinkommen, Lizenzeinnahmen und Wertzuwächse. Japans Handelsbilanz mit der EU ist nahezu ausgeglichen.

Problematisch ist, dass die Wachstumsraten des Landes seit 25 Jahren stagnieren. Anfang der 1990er Jahre platzte die Aktien- und Immobilienblase; danach hat Japan bei schwacher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und unzureichender Bereitschaft zu Struktur-reformen seine einst legendäre Wachstumsdynamik eingebüßt. Da der Eintritt in einen stagnierenden Markt immer besonders schwierig ist, muss Japan gegenüber seinen wirtschaftlich boomenden Nachbarn in Asien als weniger attraktiv erscheinen. Der vergleichende Blick auf gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten greift allerdings zu kurz, will man das Marktpotential beurteilen. Denn erstens ist Japan kein Schwellenland, sondern ein entwickelter Industriestaat mit reifen Märkten, anspruchsvollen Kunden, ausgewiesenen technologischen Kompetenzen und etablierten einheimischen Wettbewerbern. Eine Marktbearbeitung Japans hat in vielen Fällen positive Sekundäreffekte auf das eigene Produkt oder auf Dritt-märkte. Und zweitens stagniert zwar das gesamtwirtschaftliche Wachstum, doch die Pro-Kopf-Einkommen Japans weisen angesichts der demographischen Alterung leicht höhere Zuwachsraten auf.

Unausgeschöpfte Potentiale bei Export und Import

Geographie, Geschichte und Kultur haben Außenhandel und Außenwirtschaftsbeziehungen Japans entscheidend geprägt. Bis 1853 war die Inselnation für das Ausland verschlossen. Lediglich einer begrenzten Zahl holländischer und chinesischer Kaufleute wurde in der Hafengstadt Nagasaki ein kontrollierter Handel gestattet. Japans außenwirtschaftliche Öffnung erfolgte im 19. Jahrhundert zunächst unter militärischem Zwang, in den Dekaden nach 1945 dann unter politischem Druck. Die Industrialisierung und Modernisierung des Landes vollzog sich fernab der großen wirtschaftlichen Zentralregionen Nordamerika und Europa, ohne Einbettung in eine regionale Arbeitsteilung. Dabei entwickelte Japan eine genuine Industriekultur und vom Westen abweichende Institutionen des Kapitalismus. Diese Verschiedenheit, zusammen mit einer besonderen, auf sich selbst bezogenen insularen Kultur, steht einem engeren ökonomischen Austausch Japans mit dem Ausland bis heute im Wege

und erschwert die Anpassung an die Herausforderungen der Globalisierung.

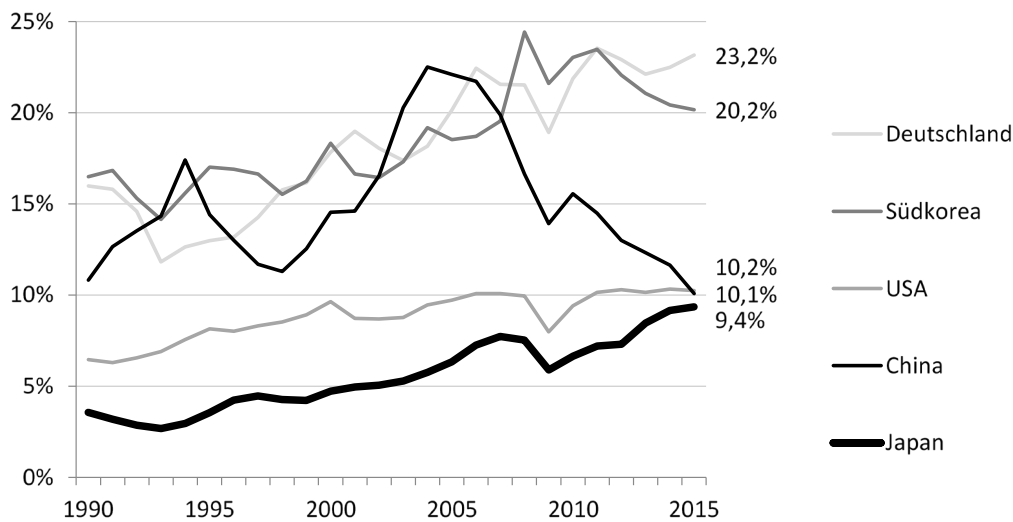
Wie Japans Volkswirtschaft allgemein ist auch die Außenwirtschaft von einer dualen Struktur geprägt. Außenwirtschaftlich aktiv ist vor allem der global präsente, oftmals hochprofitable industrielle Exportsektor, repräsentiert durch hierarchisch aufgebaute Großkonglomerate. Ihm steht ein wenig leistungsstarker Binnensektor gegenüber (Landwirtschaft, Bau, Handel, Transport, Versorgung, Kleingewerbe), welcher in die internationale Arbeitsteilung nur schwach eingebunden ist. Angepasst an die duale Struktur der heimischen Wirtschaft agiert Japans Handelspolitik zwiespältig. Einerseits gibt es eine offensive Außenwirtschaftsförderung für die Exporte und Investitionen im Ausland. Andererseits werden die wettbewerbschwachen Sektoren mit Agrarzöllen, nicht-tarifären Handelshemmnissen und informellen Marktbarrieren vor ausländischer Konkurrenz geschützt.

Noch immer ist Japan eine relativ geschlossene Volkswirtschaft. Die Integration des Landes in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ist unterdurchschnittlich, legt man den Stellenwert von Importen und Direktinvestitionen in der Volkswirtschaft zugrunde. Nur langsam nähert sich Japan den außenwirtschaftlichen Strukturen vergleichbar großer Volkswirtschaften und Handelsnationen an. Auffällig ist der mit 15,2 Prozent niedrige Anteil der Importe am Bruttoinlandsprodukt (BIP), in Kontrast etwa zu Deutschland (31,4 Prozent), Frankreich (26,9 Prozent) oder Südkorea (31,7 Prozent) – Ländern, die in ähnlicher Weise von Energie- und Rohstoffimporten abhängig sind.²⁹

Industrieimporte spielen in keinem anderen Industrieland eine so geringe Rolle für die inländische Marktversorgung wie in Japan. Dies belegt der ungewöhnlich niedrige Anteil der importierten Industriegüter am Bruttoinlandsprodukt (der die quantitativ bedeutsamen Einfuhren von Energie, Rohstoffen und Agrarerzeugnissen unberücksichtigt lässt) (siehe Abbildung 4, S. 20). Die Langzeitbetrachtung zeigt aber auch, dass die Anteilswerte Japans seit 1990 angestiegen sind und inzwischen fast schon das Niveau der USA und Chinas erreicht haben. Zwar importiert Japan noch immer, relativ gesehen, weniger als andere Industrieländer. Der Trend weist aber auf eine

²⁹ Eigene Berechnungen auf Grundlage von IWF-Statistiken: Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook Database*, Direction of Trade Statistics, <<http://data.imf.org/?sk=9D6028D4F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (Zugriff am 10.10.2016).

Abbildung 4:
Anteil der importierten Industriegüter am Bruttoinlandsprodukt (in Prozent),
Japan im Vergleich mit China, Deutschland, Südkorea und den USA *



* (SITC 5 bis 8 ohne 667 und 68)

Quelle: Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook Database*; UN, *UN Comtrade Database*; UNCTAD, *UNCTADstat Database* (eingesehen am 20.10.2016).

»Normalisierung« des Importverhaltens hin. Allerdings nutzt Europa die sich eröffnenden Potentiale nur unterdurchschnittlich.

Außergewöhnlich niedrig ist auch der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen am japanischen BIP – mit einem Wert von lediglich 3,7 Prozent im Jahr 2015. Dagegen betragen die entsprechenden Anteilswerte bei China 10,8 Prozent, bei Südkorea 12,9 Prozent, bei Deutschland 19,3 Prozent, bei Frankreich 25,6 Prozent, bei den USA 30,9 Prozent und bei Großbritannien sogar 56,4 Prozent.³⁰ Offensichtlich ist die investive Markterschließung – etwa über den Aufbau einer industriellen Fertigung vor Ort, für den Vertrieb von Dienstleistungen oder durch die Akquisition eines einheimischen Unternehmens – in Japan sehr viel schwieriger oder unprofitabler als anderswo. So kann es auch nicht überraschen, dass deutsche Unterneh-

men bis Jahresende 2014 gerade einmal 12,6 Milliarden Euro in Japan investiert hatten.³¹

Nicht nur Japans Importe, auch seine Exporte haben ein vergleichsweise unterdurchschnittliches Niveau. Geographische Entfernung, kulturelle Unterschiede in den Geschäftspraktiken und fehlende Englischkenntnisse sind unter anderem dafür verantwortlich, dass die Wirtschaft des Landes vorhandene Potentiale im Export nicht voll ausschöpft. Dabei existiert in Japan ähnlich wie in Deutschland ein starker industrieller Mittelstand, der in den Traditionen einer alten Handwerkskultur wurzelt. Das Land verfügt über viele mittelständische Industrieunternehmen, die in ihrem Geschäftsfeld mit gutem Erfolg nach Exzellenz und Marktführerschaft streben und sich durch Innovationskraft wie Kundennähe auszeichnen, aber international kaum aktiv sind. Diese überwiegend im industriellen Upstream-Bereich tätigen Firmen überlassen die Bearbeitung des Weltmarktes den von ihnen

³⁰ Eigene Berechnungen auf Grundlage von UNCTAD-Daten: UNCTAD, *UNCTADStat*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,5&sCS_ChosenLang=en> (Zugriff am 20.10.2016).

³¹ Bestandwert und Berechnung auf Grundlage der Statistiken der Deutschen Bundesbank, siehe Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebung über Direktinvestitionen*, Frankfurt a.M. 2016 (Statistische Sonderveröffentlichung 10).

beliebten Großunternehmen oder haben den Export an Handelsunternehmen delegiert. Sie selbst scheuen den hohen Koordinierungsaufwand, der im Auslandsgeschäft anfällt. Ebenso mangelt es in Japans Provinzen an international erfahrenen Marketingmanagern und risikofreudigen Kreditgebern.³² Das Ausland würde von einer stärkeren Präsenz der japanischen »Hidden Champions« auf den internationalen Märkten profitieren.

Machtvolle Marktzugangsbarrieren

Der gesamtwirtschaftliche Vergleich mit anderen großen Handelsnationen zeigt, dass die Marktdurchdringung Japans über Importe und ausländische Direktinvestitionen ungewöhnlich gering ist. Im Einklang mit diesem Befund stehen die skeptischen einzelwirtschaftlichen Einschätzungen ausländischer Unternehmer und Exporteure hinsichtlich des Marktzugangs in Japan.³³ Gewiss steht Japans niedriger Import im Zusammenhang mit der absoluten Größe der Volkswirtschaft und der insularen Lage des Landes. Dies reicht aber als Erklärung kaum aus. Ursächlich müssen auch spezifische Marktzugangsbarrieren sein, die eine tiefere Integration Japans in die Weltwirtschaft behindern. Zu unterscheiden sind dabei Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse und informelle Barrieren.

Zölle

Im Industriebereich stellen Zölle und Einfuhrquoten praktisch kaum noch Importbarrieren dar. Während Importquoten gänzlich abgeschafft sind, beläuft sich der gebundene Durchschnittszollsatz für Industriewaren gerade einmal auf 2,5 Prozent – einer der niedrigsten weltweit. Lediglich Hongkong und die Schweiz verfügen über ein liberaleres Industrie-Zollregime. Im aktuellen Berichtszeitraum waren 83,2 Prozent aller

Industrieimporte (2015) und 55,9 Prozent aller Zolllinien (2014) zollfrei. Einzelne hohe Zollspitzen finden sich noch in den Bereichen Textil und Bekleidung (Stickwaren: 14,2 Prozent), Schuhe (Lederschuhe: 30 Prozent), Chemie (Ethyl- und Butanverbindungen: 5,5 Prozent) sowie Waffen und Munition (Pistolen und Militärwaffen: 8,4 Prozent).³⁴ Aus deutscher Sicht hätte vor allem der Wegfall der Importzölle für Chemieprodukte einen positiven Absatzeffekt.³⁵

Im Agrarsektor hingegen existiert bei einem Durchschnittszollsatz von 16,6 Prozent ein effektiv wirksamer Importschutz. Er fällt deutlich höher aus als etwa in den USA (4,8 Prozent) oder in der EU (10,9 Prozent), ist allerdings geringer als bei vergleichbaren Agrarimportländern (Südkorea: 57,9 Prozent, Norwegen: 133,5 Prozent, Schweiz: 48,0 Prozent).³⁶ Angesichts des umfangreichen Agrarimports und der niedrigen Selbstversorgungsrate Japans ist das Charakteristikum der japanischen Agrarhandelspolitik also nicht der hohe Protektionsgrad per se, sondern ein außerordentlich hoher Schutz für ausgewählte Agrarprodukte.³⁷ Einerseits genießen einige Erzeugnisse keinen oder nur einen geringen Zollschatz, zum Beispiel Soja, Mais und Bananen. 44,2 Prozent aller landwirtschaftlichen Importe erfolgen zollfrei (2014). Andererseits sind Zollquoten im Agrarbereich nach wie vor verbreitet, und es finden sich extrem hohe Zollspitzen, etwa bei Reis, Getreide, Fleisch, Molkereiprodukten, Zucker und Schokolade.³⁸ Auch bei diver-

³⁴ Die aktuell geltenden Durchschnittszollsätze, Angaben zur quantitativen Bedeutung der Zölle für Importe und Zolllinien sowie die aktuell geltenden Zolltarife finden sich auf der Japan-Seite der WTO-Website: <http://stat.wto.org/TariffProfiles/JJP_e.htm> (Zugriff am 12.4.2017).

³⁵ Siehe Böhmer u.a., *Wirkungen eines Freihandelsabkommens* [wie Fn. 20], S. 50.

³⁶ Siehe die Länderseiten auf der WTO-Website, <http://stat.wto.org/TariffProfiles/KR_e.htm> (Zugriff am 10.7.2017).

³⁷ Zur japanischen Handelspolitik im Agrarsektor siehe Hanns Günther Hilpert, »Japans Agrarimport – Ein Überblick«, in: Nicola Liscutin/René Haak (Hg.), *Japanstudien, Bd. 12: Essen und Ernährung im modernen Japan*, München 2000, S. 249–282 (266–272); Kazuhita Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations«, in: Aurelia George Mulgan/Masayoshi Honma (Hg.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, Basingstoke u.a. 2015, S. 71–93 (77–80).

³⁸ Beispiele sind Reis (341 JPY/kg), Weizen (55 JPY/kg), Gerste (39 JPY/kg), Stärke (134 JPY/kg), Rindfleisch (63 750 JPY/Einheit), Schweinefleisch (161,5 JPY/kg), Milchpulver (25,5% + 1023 JPY/kg), Butter (29,8% + 1159 JPY/kg), Schokolade (23,8% + 679 JPY/kg), Zucker (114,2 JPY/kg), Erdnüsse (617 JPY/kg). Angaben der Japan-Seite der WTO-Website entnommen: <https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/japan_e.htm> (Zugriff am 21.7.2016).

³² Siehe Stefan Lippert/Herrmann Simon, »Hidden Champions des 21. Jahrhunderts. Mittelständische Marktführer in Deutschland und Japan im Vergleich, Teil III: Japanische Hidden Champions«, in: *JapanMarkt*, Tokyo: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (DIHKJ), April 2008, S. 20–25, <http://japan.ahk.de/fileadmin/ahk_japan/JM_Artikel/JM4_2008_04Hidden_ChampionsIII.pdf> (Zugriff am 9.11.2016).

³³ Dies ergab etwa eine Firmenbefragung des Instituts Copenhagen Economics, die im Rahmen der erwähnten Untersuchung für die EU-Kommission stattfand. Siehe Sunesen/Francois/Thelle, *Assessment of Barriers to Trade and Investment* [wie Fn. 8], S. 43.

sen Obst- und Gemüseprodukten sind Japans Zölle ein effektiv wirksamer Importschutz.

Nichttarifäre Handelshemmnisse

Nichttarifäre Handelshemmnisse (NTBs) sind im Vergleich zum Zollschutz die relevanteren Marktzugangsbarrieren Japans. Allgemein versteht man unter NTBs alle handelsbeschränkenden Maßnahmen, die nicht Zölle sind, ganz unabhängig davon, ob sie direkt beim Grenzübertritt ansetzen oder erst hinter der Grenze wirken. Japans NTBs sind seit den 1970er Jahren Gegenstand der mühsamen, teilweise überaus konfliktreichen bilateralen Marktöffnungsbemühungen vor allem von Seiten der USA und der EU. Dabei konnten Japans Handelspartner durchaus Erfolge erzielen, etwa bei der Deregulierung des Distributionssystems oder der Beseitigung diskriminierender Verbrauchssteuern. JEFTA darf als weiterer Meilenstein beim Abbau der diskriminierenden nichttarifären Handelshemmnisse gelten. Gleichwohl behindern weiterhin zahlreiche NTBs den Zugang zum japanischen Markt, auch wenn ihr eigentlicher Zweck ursprünglich nicht protektionistischer Art war. Die folgende Auflistung ist eine kondensierte Auswahl der wichtigsten Fälle.³⁹

- ▶ Japan-spezifische technische Normen, Produkt- und Verfahrensstandards oder Kennzeichnungspflichten konstituieren Wettbewerbsnachteile für ausländische Anbieter und/oder sorgen dafür, dass ausländische Anbieter eigens für den japanischen Markt kostspielige Produktanpassungen vornehmen müssen.
- ▶ Genehmigungsverfahren, Produktzertifizierungen und Zulassungen sind aufwendig, langwierig und teilweise wenig transparent. Ausländische Zertifikate und Prüfverfahren werden in der Regel nicht anerkannt, obwohl sie oft nur geringfügig von den japanischen Vorgaben abweichen.

³⁹ Japans NTBs werden regelmäßig von der WTO und dem European Business Council in Japan (EBC) erfasst, sporadisch auch von amerikanischen Regierungsbehörden. Für aktuelle empirische Daten zu den japanischen NTBs siehe The European Business Council in Japan / The European (EU) Chamber of Commerce in Japan, *Golden Opportunity. The EBC Report on the Japanese Business Environment 2015*, Tokyo 2015, <https://www.ebc-jp.com/images/stories/2015_EBC_White_Paper_E.pdf> (Zugriff am 9.11.2016); World Trade Organization, *Trade Policy Review Japan*, Genf 2015. In der Aufstellung ist der Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen nicht berücksichtigt, wie er im Rahmen von JEFTA vorgesehen ist.

- ▶ Die sektorale Regulierung ist vielfach starr, bürokratisch und intransparent; teilweise erfolgt sie nicht unabhängig und stellt informell auf die Belange japanischer Anbieter ab, wodurch Außen-seiter diskriminiert werden. Noch immer benachteiligten Verbrauchssteuersätze ausländische Anbieter.
- ▶ Zahlreiche ausländische Akteure unterliegen Beschränkungen der Geschäftstätigkeit: Anwälte, Journalisten, Reeder, die Werbewirtschaft, die Energieerzeugung und -versorgung sowie die Raumfahrt-industrie.
- ▶ Die Infrastruktur in Japans Häfen und Flughäfen ist teilweise unzureichend. Es fehlen Kapazitäten für den Warenumsschlag und die Lagerhaltung. Die Gebühren sind ungewöhnlich hoch, und die Geschäftspraktiken der Japan Harbour Transportation Association (JHTA) beschränken den Wettbewerb in der Hafenlogistik.
- ▶ Komplizierte, intransparente Zollverfahren und die Unterteilung Japans in neun unterschiedliche Zollgebiete diskriminieren ausländische Logistikunternehmen und verteuern den Import, etwa über rigide Zollabwicklungen oder willkürliche Einstufungen in Zollklassen.
- ▶ Im öffentlichen Beschaffungswesen (Eisenbahnwirtschaft, Medizintechnik, Infrastruktur) werden ausländische Anbieter bei Ausschreibung und Vergabe benachteiligt. Auf den Feldern der Luft- und Raumfahrt sowie der Wehrtechnik werden amerikanische gegenüber nichtamerikanischen Unternehmen bevorzugt.
- ▶ Die vertikalen hersteller- oder abnehmergesteuerten Zulieferersysteme der Automobil- und der Eisenbahnindustrie diskriminieren ausländische Hersteller bei Forschung und Entwicklung sowie Normung.
- ▶ Distributionssysteme benachteiligen Newcomer aufgrund ihrer Exklusivität (z.B. bei Autoreifen) oder einer diskriminierenden Regulierung (z.B. bei alkoholischen Getränken). Dem Aufbau unabhängiger Vertriebsstrukturen stehen mannigfache administrative Hindernisse entgegen.
- ▶ Der Erwerb von Mehrheitsbeteiligungen an japanischen Unternehmen ist nur sehr schwer zu bewerkstelligen – aufgrund aktienrechtlicher Hürden, weitverbreiteter Überkreuzverflechtungen im Aktienbesitz und der starken Stellung von Banken. Eine zusätzliche Hürde bildet die steuerliche Diskriminierung ausländischer Unternehmen.

Informelle Barrieren

Unbestreitbar ist, dass Zölle und NTBs wirksam den Zutritt zum japanischen Markt behindern.⁴⁰ Allerdings sind die Zölle und NTBs des Landes in ihrer Höhe, Beschaffenheit und Intensität nicht ungewöhnlich. Sie allein können die unterdurchschnittliche Marktdurchdringung Japans mit Importgütern nicht erklären.⁴¹

Ein überzeugender Erklärungsfaktor für die niedrige Importpenetration sind daher die informellen Barrieren. Dabei handelt es sich um landesspezifische Schwierigkeiten, mit denen ausländische Anbieter auf dem japanischen Markt konfrontiert sind. In einem allgemeinen Sinne haben informelle Barrieren mit den soziokulturellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Geschäftstätigkeit zu tun. Ihre Abgrenzung zu den NTBs ist nicht ganz eindeutig. Problematisch im Falle Japans sind vier Besonderheiten bei den Rahmenbedingungen für den Marktzugang.⁴²

Erstens ist es für ausländische Newcomer ausgesprochen schwierig, sich der japanischen Geschäftskultur anzupassen. Notwendig sind zunächst die perfekte Beherrschung der Landessprache in Wort und Schrift sowie ein ungewöhnlich hoher Zeit- und Kostenaufwand für Aufbau und Pflege von Geschäftskontakten. Überdies muss das Produkt auf die japanischen Bedürfnisse zugeschnitten werden. Vor allem aber gilt es, die extrem hohen Qualitäts- und Serviceansprüche japanischer Kunden zu erfüllen. Generell sind in Japan die ökonomischen Beziehungen – zwischen und innerhalb der Unternehmen – langfristiger angelegt als anderswo. Neueinsteiger müssen ein erhebliches Maß an Zeit und finanziellen Mitteln investieren, wollen sie in bestehende geschäftliche Leistungsbeziehungen einbrechen. Zudem herrscht auf dem japanischen Binnenmarkt ein harter und intensiver Wettbewerb; ausgetragen wird er nicht nur über den Preis, sondern auch und vor allem über Qualität und Service. In diesem Klima kann der ausländische Neuling nur Erfolg haben, wenn er einen entscheidenden Vorsprung

im Preis-Leistungs-Verhältnis oder eine überzeugende Produktinnovation zu bieten hat.

Zweitens gibt es in Japans Wirtschaft und Gesellschaft eine ausgesprochene Insiderkultur. Für Ausländer ist es aufgrund von Konformitätsdruck und Geschlossenheit der japanischen Gesellschaft sehr schwierig, Akzeptanz zu finden. Sie gelten stets als Außenseiter.

Drittens diskriminieren japanisches Rechtssystem und Rechtspraxis tendenziell ausländische Firmen (generell Außenseiter oder die ökonomisch schwächere Partei). In der Rechtspraxis des Landes ist Unternehmen oft der Rechtsweg faktisch verwehrt bzw. nur eingeschränkt zugänglich, wenn sie auf Vertragsverstöße, Verletzungen immaterieller Eigentumsrechte, unfairen Wettbewerb, Bieterkartelle oder behördliche Diskriminierungen reagieren wollen. Die Gründe dafür liegen in der geringen Zahl an Anwälten, der üblichen Praxis der Bevorzugung eines – gerichtlichen oder außergerichtlichen – Vergleichs, einer ansonsten übermäßig langen Prozessdauer, der Voreingenommenheit von Richtern gegenüber Partikularinteressen, dem gering entwickelten legalistischen Denken und der Konsensmentalität der Gesellschaft.

Viertens sind für Markterschließung und Geschäftstätigkeit sehr hohe Kosten zu veranschlagen, nicht zuletzt aufgrund der genannten Marktzugangsbarrieren. Hinzu kommen hohe Preise für Grundstücke und Immobilien, beträchtliche Vertriebs- und Distributionskosten sowie Spitzensteuersätze von über 50 Prozent – das alles bei einem stagnierenden Inlandsmarkt. Die Konsequenz ist, dass Investitionen in Japan geringere Renditen und geringere Wachstumsraten versprechen als alternative Anlagen auf anderen Märkten.

Die Beseitigung oder zumindest der Abbau von Zöllen wie nichttarifären Handelshemmnissen sind Anspruch und Ziel von JEFTA. Informelle Barrieren für den Handel indes lassen sich durch ein Freihandelsabkommen nicht wirklich überwinden. Erforderlich dafür wären ein Wandel von Geschäftskultur, Mentalität und Konsumentenverhalten sowie langfristig wirkende Strukturreformen – solche Faktoren können nicht Verhandlungsgegenstand von Freihandelsabkommen sein.⁴³ Zwar zeigen die laufenden Bemühungen in Japan, strukturelle Reformen durchzuführen und die Geschäftskultur zu internationalisieren, dass sich die Rahmenbedingungen für ausländische Unternehmen verbessern. JEFTA kann diesen Prozess aber bestenfalls unterstützen.

⁴⁰ Für eine Quantifizierung der Auswirkungen auf den europäischen Export nach Japan siehe Sunesen/Francois/Thelle, *Assessment of Barriers to Trade and Investment* [wie Fn. 8], S. 40–67.

⁴¹ So auch Böhmer u.a., *Wirkungen eines Freihandelsabkommens* [wie Fn. 20], S. 42f, 50, 56; David Hanson, *Limits to Free Trade. Non-Tariff Barriers in the European Union, Japan and United States*, Cheltenham 2010, S. 173–194.

⁴² Zu den informellen Marktbarrieren Japans siehe Hanns Günther Hilpert/Helmut Laumer/Silvia Martsch/Thomas Nassua, *Markterschließung und Distributionswege in Japan – Die Erfahrungen deutscher Unternehmen*, München: ifo, 1997 (ifo-Studien zur Japanforschung, Nr. 13), S. 291–293.

⁴³ So auch Böhmer u.a., *Wirkungen* [wie Fn. 20], S. 56.

Japans Handelspolitik: Schwenk zum Bilateralismus

Multilaterale Ebene: Vom Zentrum ins Abseits

GATT: Liberalisierung mit Ausnahmen

Im historischen Rückblick bildete das GATT-Regime für das export-affine Japan den zweckmäßigen Rahmen, um das eigene Außenwirtschaftsregime formal zu liberalisieren und Handelsschranken abzubauen. Ebenso nutzte Tokyo die multilateralen Verhandlungsprozesse dazu, die bei Handelspartnern fortbestehenden Vorbehalte zu überwinden und den eigenen offensiven Interessen Nachdruck zu verleihen.⁴⁴ Bereits Mitte der 1980er Jahre hatten die japanischen Industriezölle ein Niveau erreicht, das unterhalb des OECD-Durchschnitts lag. Während sich Japan in der Kennedy-Welthandelsrunde (1964–1967) noch recht defensiv verhielt, nahm es an der Tokyo-Runde (1973–1979) und der Uruguay-Runde (1986–1994) aktiv und an prominenter Stelle teil.⁴⁵

Dabei stand bis Ende der 1980er Jahre die japanische Handelspolitik samt ihrer Elemente Exportförderung, Importsteuerung und Investitionsregulierung im Dienste der Industriepolitik. Systematisch wurde die Handelspolitik für das übergeordnete wirtschaftspolitische Ziel instrumentalisiert, exportfähige Industrieprodukte »made in Japan« zu entwickeln.⁴⁶ Zwar

⁴⁴ Im Jahr 1955 hatten 16 GATT-Mitglieder, darunter Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten, den GATT-Beitritt Japans abgelehnt und ihre Handelsbeziehungen mit dem Inselstaat unter den Vorbehalt von Artikel 35 gestellt. Sie gewährten Japan erst 1963 im Vorfeld der Kennedy-Liberalisierungsrunde einen diskriminierungsfreien Marktzugang, verlangten dafür aber als Gegenleistung japanische Zurückhaltung beim Export, siehe Michiko Ikeda, *Japan in Trade Isolation 1926–37 & 1948–85*, Tokyo 2008, S. 271–282.

⁴⁵ Für einen Überblick: Shujiro Urata, »Postwar Japanese Trade Policy: A Shift from Multilateral GATT/WTO to Bilateral/Regional FTA Regimes«, in: Mulgan/Honma (Hg.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy* [wie Fn. 37], S. 41–70 (43–50).

⁴⁶ Siehe Chalmer Johnson, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1982; Hanns Günther Hilpert, »Japanische Industriepolitik – Grundlagen, Träger, Mechanismen«, in: *ifo-Schnelldienst*, (1993) 17/18, S. 7–22; Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1989, S. 101–105.

hat Japan inzwischen die klassischen protektionistischen Instrumente wie Zölle, Kontingente und Zoll- eskalation weitgehend aufgegeben, und seine Industriepolitik verlor viel vom ursprünglichen Glanz. Indes bestehen auf diesem Politikfeld interventionistische Muster fort. Dies zeigen die sektoral differenzierten nichttarifären Handelshemmnisse, die Exportförderung für spezifische Produkte und die ministerielle Abstimmung der Förderpolitiken.

Parallel zur Wareneinfuhr liberalisierte Japan auch den Agrarimport; das Land avancierte zum zeitweise größten Agrarimportland weltweit. In den 1980er Jahren stockte der Liberalisierungsprozess dann aber, insbesondere bei der Einfuhr von Agrarprodukten, die als sensibel eingestuft waren. Den Abbau von Kontingenten und die Senkung von Zöllen gestand Tokyo fortan nur unter heftigem handelspolitischen Druck zu. So konnten Japans Handelspartner in den vergangenen vier Dekaden multilateral nur zwei größere Durchbrüche erreichen. Erstens konzidierte Japan 1988 die Aufhebung von Importkontingenten für zwölf landwirtschaftliche Produkte, nachdem ein GATT-Streitschlichtungspanel auf Antrag der USA deren Unrechtmäßigkeit festgestellt hatte. Zweitens tarifizierte Japan im Ergebnis der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde die verbleibenden Importkontingente mit Ausnahme von Reis und akzeptierte deutliche Zollsenkungen.⁴⁷ Ansonsten begründet Tokyo seinen Widerstand mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft; diese spiele jenseits der Nahrungsmittelproduktion auch eine Rolle im Umwelt- und Landschaftsschutz, in der Naherholung und für die Versorgungssicherheit. Außerdem könne Japan aufgrund seiner zerklüfteten Topographie und des kleinflächigen Anbaus nicht mit der Massenproduktion etwa in Amerika und Australien konkurrieren.⁴⁸

⁴⁷ Für Reis gestand Japan eine Zollquote in Höhe von 8 Prozent des Inlandsverbrauchs zu. Allerdings erfolgte eine Tarifizierung des Reisimports dann doch noch im Jahr 1999, siehe Hilpert, »Japans Agrarimport – Ein Überblick« [wie Fn. 37], S. 269–271; Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations« [wie Fn. 37], S. 77–80.

⁴⁸ Siehe beispielsweise Aurelia George Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy: A Political Economy Approach«, in: Mulgan/Honma (Hg.), *The Political Economy of Japanese Trade*

WTO: Reduziertes Gewicht Japans in der Doha-Welthandelsrunde

In der Uruguay-Runde hatte Japan noch eine prominente Rolle. Es nahm gemeinsam mit den USA, der EG und Kanada als Mitglied der Quad-Gruppe an zentraler Stelle am Verhandlungsprozess teil. Mit Nachdruck und Erfolg trat Tokyo dort für die eigenen Interessen ein, etwa für eine ambitionierte Senkung der Industriezölle oder für strikte, missbrauchsverhindernde Antidumping-Verfahrensvorschriften. Innenpolitisch rechtfertigte Japans Regierung die Konzessionen beim Agrarimport mit dem eigenen Interesse an einem prosperierenden, freien und multilateral organisierten Welthandel.⁴⁹ In der seit 2002 laufenden Doha-Welthandelsrunde hingegen verfügt Japan über deutlich weniger Gestaltungsfähigkeit und Verhandlungsmacht; es zeigt weniger Systemverantwortung und spielt in den Verhandlungen nur eine Nebenrolle.⁵⁰

In der Doha-Runde kann Japan aufgrund der bereits niedrigen Warenzölle nur wenig Verhandlungsmasse im Marktzugang für Nichtlandwirtschaftsgüter (NAMA) anbieten. Zwar könnten im Agrarbereich interessante Verhandlungsangebote unterbreitet werden, Japan verweigert hier aber jegliche Diskussion über konkrete Zollobergrenzen bzw. Zollsenkungen und vertritt offensiv eine Politik der Agrarprotektion. Ohne Konzessionsbereitschaft indes mangelt es der japanischen Handelspolitik notgedrungen an Glaubwürdigkeit und Verhandlungsfähigkeit.⁵¹

Beim Start der Doha-Welthandelsrunde hatte Japan seine Interessen klar definiert. Neben den allgemein handelspolitischen Zielen – Stärkung der Einheitlichkeit des multilateralen Welthandelssystems, Verhinderung eines Zerfalls in Handelsblöcke, Einbindung der Entwicklungsländer – existierte eine spezifische nationale Verhandlungsposition. Offensiv ging es um

eine Senkung der Industriezölle, um bindende Regeln in den Bereichen Investitionen, Wettbewerb, Antidumping und Umwelt, defensiv um den Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei-Industrie.⁵² Vor diesem Hintergrund war schon der 2003 von EU und USA in Cancún vorgelegte Agrarkompromiss nicht akzeptabel. Die vorgeschlagene Zollobergrenze von 100 Prozent hätte eine fundamentale Änderung der japanischen Agrarpolitik notwendig gemacht.⁵³ Nachdem auf Betreiben der Schwellenländer die WTO-Ministerkonferenz von Cancún dann beschlossen hatte, die Singapur-Themen Wettbewerb, Investitionen und öffentliche Beschaffungen von der Verhandlungsagenda zu streichen, war für Japan in der Doha-Runde offensiv nur noch wenig zu erreichen, defensiv aber viel zu verlieren. Im Rückblick scheint Japan nach der so ernüchternd verlaufenen Ministerkonferenz das Interesse an der Welthandelsrunde verloren zu haben. Tokyos Handelspolitik wandte sich verstärkt der bilateralen Ebene zu.⁵⁴

Zudem ist Japan nicht mehr in der neuen federführenden WTO-Kerngruppe vertreten – der aus Brasilien, Indien, EU und USA bestehenden »Group of Four«.⁵⁵ Anders als während der Uruguay-Runde verfügt Tokyo damit nicht mehr über die Möglichkeit, sich an entscheidender Stelle Informationen zu beschaffen, Expertise und Legitimität aufzubauen oder Entscheidungen zu beeinflussen. Eine Teilnahme und Mitwirkung ist Japan lediglich in den sehr viel größeren informellen Gruppen möglich, den »green rooms«, den »mini-ministerials« und den »senior official groups«. Auch als Mitglied diverser Doha-Interessenkoalitionen verfügt Tokyo über Einflussmöglichkeiten. So ist Japan Mitglied in Doha-Ländergruppen, die sich für ein ambitioniertes Ergebnis im NAMA-Warenhandel, im Umweltgüterhandel, im Antidumping-Verfahrensrecht oder bei den Handelserleichterungen einsetzen. Diese Gruppen sind allerdings bezüglich ihrer Ziele und Mitglieder sehr heterogen und verfügen nur über begrenzte Durchschlagskraft. Japan

Policy [wie Fn. 37], S. 26; Urata, »Postwar Japanese Trade Policy« [wie Fn. 45], S. 63; Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations« [wie Fn. 37], S. 82.

⁴⁹ Siehe Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 18.

⁵⁰ Siehe hierzu ausführlich Jens P.A. Lamprecht, *Bargaining Power in Multilateral Trade Negotiations: Canada and Japan in the Uruguay Round and Doha Development Agenda*, London: The London School of Economics and Political Science, 2014.

⁵¹ Siehe ebd., S. 244–247; Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 4f; Urata, »Postwar Japanese Trade Policy« [wie Fn. 45], S. 62f; Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations« [wie Fn. 37], S. 80f.

⁵² Siehe Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's Basic Strategy for the WTO New Round Negotiations*, Tokyo: Economic Affairs Bureau, 4.10.2002, <www.mofa.go.jp/policy/economy/wto/round0210.html> (Zugriff am 12.7.2016).

⁵³ Siehe Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations« [wie Fn. 37], S. 80f.

⁵⁴ Ähnlich Lamprecht, *Bargaining Power in Multilateral Trade Negotiations* [wie Fn. 50], S. 113.

⁵⁵ Seit der Genfer WTO-Ministerkonferenz im Juli 2008 gehört auch China zu der handelspolitisch federführenden WTO-Kerngruppe, die nunmehr als »Group of Five« bekannt ist.

verfolgt in ihnen zuweilen exklusive Eigeninteressen. Beispielsweise wird seine unnachgiebige Haltung gegenüber dem von den USA angewandten Anti-dumping-Verfahren der Nullbewertung (»zeroing«) von anderen Gruppenmitgliedern der »Friends of Anti-dumping Negotiation« nicht mitgetragen. Erfolgreicher war Japan in der G10-Gruppe der defensiv agierenden Agrarimportländer; dort übernahm es eine führende Rolle. Der G10 gelang es gut, die hohen Agrarimportzölle und Agrarschutzmaßnahmen zu verteidigen und selektiv Agrarprodukte als politisch sensitiv zu spezifizieren.⁵⁶

Nutznießler der WTO-Streitschlichtung

Die mit Gründung der WTO am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen neuen Streitschlichtungsregeln haben eine Verrechtlichung der Welt-Handelsbeziehungen angestoßen. Damit wurde ein entscheidender Beitrag geleistet, um bilaterale Handelsstreitigkeiten auf friedliche, deeskalierende Weise lösen zu können. Vormalig galt es als politischer Gesichtverlust, in bilateralen Handelskonflikten nachzugeben. Fortan jedoch war die Akzeptanz einer Schlichtungsempfehlung ein simpler Akt der Rechtstreue. Als rechtlich entscheidend erwies sich dabei die neue Regel des umgekehrten Konsenses. Demnach konnten die Einberufung des Panels und die Annahme des Panelberichts nicht mehr gegen das Votum des Klägers verhindert werden.⁵⁷ Von den Verfahrensänderungen im Streitschlichtungsrecht hat Japans Handelspolitik enorm profitiert.

Bis Anfang der 1990er Jahre musste das Land sich wiederholt mit der machtorientierten, unilateralen Handelspolitik der USA auseinandersetzen und unter politischem Druck Marktöffnungen akzeptieren. Nun existierte mit dem neuen WTO-Streitschlichtungsmechanismus ein Instrument, durch das einerseits handelspolitische Beschwerden des Auslands in geordnete rechtliche Bahnen gelenkt werden konnten und das andererseits die Möglichkeit eröffnete, gegen diskriminierende Praktiken in erfolgversprechender Weise vorzugehen.⁵⁸ Mittels WTO-Streitschlichtung

können handelspolitische Konflikte auf Grundlage objektiver Rechtsnormen, jenseits politischer Macht-konstellationen, gelöst werden. Und selbst eine juristische Niederlage Japans hätte den Vorteil einer innenpolitisch akzeptablen, diskriminierungsfreien Implementierung der erforderlichen Liberalisierungsmaßnahmen.⁵⁹

Während Japan zeit seiner GATT-Mitgliedschaft (1955–1995) sehr zurückhaltend damit war, offizielle Streitschlichtungsverfahren offensiv anzustrengen, wurde eine solche Vorgehensweise für Tokyo unter Ägide der WTO zu einem probaten, erfolgreich genutzten Instrument zur Durchsetzung eigener Interessen. Schon in der Spätphase von GATT waren auf Grundlage der 1989 verabschiedeten »Montreal Rules« erste Panel-Entscheidungen eindeutig zugunsten Japans ausgefallen. Unter WTO-Recht war Japan dann in der Lage, seine Interessen, primär hinsichtlich der Automobil- und der Stahlindustrie, über den neuen multilateralen Streitschlichtungsmechanismus aktiv durchzusetzen, gegebenenfalls auch in offener Konfrontation mit den USA. So gelang es Tokyo durch Anrufung des Streitschlichtungspanels, die amerikanische Drohung unilateraler Handelssanktionen (zur Öffnung des angeblich verschlossenen japanischen Kfz-Teile-Marktes) als nicht vereinbar mit WTO-Recht abzuwenden (1995). Die USA mussten eine einvernehmliche Lösung des Konflikts akzeptieren. Weitgehend durchsetzen konnte sich Japan auch mit Klagen gegen diskriminierende Praktiken beim Automobil-Import Brasiliens (1996), Indonesiens (1996), Kanadas (1998) und der Ukraine (2013) sowie gegen die Diskriminierungen im amerikanischen Antidumping-Recht (1999 bis 2004).⁶⁰ Abgesehen von einem einzigen Fall – und den gegenwärtig noch ausstehenden Panel-Entscheidungen – ist die Erfolgsbilanz der insgesamt 21 WTO-Streitschlichtungsklagen, die Japan von 1995 bis Juni 2016 anstrebte, somit makellos. Das Land ist unter WTO-Bedingungen offensiv zwar immer noch weniger aktiv als vergleichbare Handelsakteure (USA, EU, Kanada, Brasilien, Mexiko), tritt aber häufiger als Kläger auf denn in der GATT-Ära.

⁵⁶ Siehe Lamprecht, *Bargaining Power in Multilateral Trade Negotiations* [wie Fn. 50], S. 144–148, 156–174.

⁵⁷ Siehe Richard Senti, *WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich 2000, S. 150f.

⁵⁸ Siehe Saadia M. Pekkanen, »Sword and Shield. The WTO Dispute Settlement System and Japan«, in: Ulrike Schaeede/William Grimes (Hg.), *Japan's Managed Globalization. Adapting*

to the Twenty-First Century, Armonk/London, 2003, S. 83–87; Keisuke Iida, *Legalization in Japan: The Politics of WTO Dispute Settlement*, London 2006, S. 25ff.

⁵⁹ Siehe Masahiro Kawai/Shujiro Urata, *Changing Commercial Policy in Japan during 1985–2010*, Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADBI), November 2010 (ADBI Working Paper Nr. 253), S. 11, <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156108/adb-wp253.pdf>> (Zugriff am 9.11.2016).

⁶⁰ Siehe Iida, *Legalization in Japan* [wie Fn. 58], S. 37–40.

Andererseits musste Japan im Vergleich zur GATT-Epoche deutlich seltener auf der Anklagebank Platz nehmen. Dies gilt sowohl in absoluter Hinsicht (die Zahl der Fälle betreffend) als auch relativ gesehen (im Vergleich zu den selbst angestregten Verfahren). Von 1996 bis März 2017 wurde Japan 17 Mal in zwölf unterschiedlichen Fällen beschuldigt, gegen WTO-Recht verstoßen zu haben. Gegenstand der Verfahren war meist der Vorwurf der Marktzugangsbeschränkung oder der Diskriminierung ausländischer Anbieter. In fast allen Fällen fiel der Panelbericht zugunsten der Klägersseite aus, oder Japan zeigte bereits in der Konsultationsphase Entgegenkommen. Das Land sitzt aber nicht nur deutlich seltener auf der Anklagebank als die Schwergewichte USA, EU und China, sondern auch als die mittelgroßen Handelsnationen Kanada, Südkorea, Indien, Brasilien und Argentinien. Zwar bestehen weiter substantielle Marktzugangsbeschränkungen auf japanischer Seite, doch diese sind in aller Regel nicht WTO-justitiabel. Bemerkenswert ist, dass seit dem Jahr 2010 gegen Japan keine Streitschlichtungsklage mehr erhoben wurde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die neue institutionelle Welt des umgekehrten Konsenses das handelspolitische Konfliktverhalten Japans nachhaltig verändert hat. Während Tokyo sich unter GATT reaktiv verhielt und bilaterale Verhandlungslösungen anstrebte, erlaubt das Umfeld einer durchsetzungsfähigen multilateralen Streitschlichtung ein aktives, legalistisches und notfalls auch konfrontatives Vorgehen. Insofern irritiert Japans geringe Bereitschaft, in der multilateralen Doha-Verhandlungsrunde Konzessionen zu gewähren oder zur Unterstützung des multilateralen Verhandlungsprozesses Lasten zu übernehmen. Denn immerhin geht es um ein Land, das dem multilateralen Handelsregime viel verdankt und aufgrund seiner Größe systemisch bedeutend ist.

Bilaterale Ebene: Von der Bedrohung zur Chance

1955–1995: Bilateralismus als Bedrohung

Auf bilateraler Ebene befand sich Japan zeit seiner GATT-Mitgliedschaft (1955–1995) handelspolitisch in der Defensive. Einerseits wurde es vom Ausland genötigt, seine Exporte über freiwillige Selbstbeschränkungen zu zügeln. Andererseits forderte das Ausland eine Öffnung des verschlossenen japanischen Binnen-

marktes. Heftige Handelskonflikte trug der Inselstaat vor allem mit den USA und der EG aus.⁶¹

Japan zeigte sich letztlich kompromissbereit gegenüber den Forderungen nach Exportzurückhaltung und akzeptierte die verlangten Ausfuhrbeschränkungen. Dank dieser Konzilianz wurden nicht nur rechtlich bindende protektionistische Gegenmaßnahmen (etwa Strafzölle oder Importquoten) verhindert, sondern auch »Kartellgewinne« für japanische Hersteller gesichert, die fortan ihre Produkte oberhalb des Marktpreises absetzen konnten. Sehr viel konfliktreicher verliefen die Auseinandersetzungen um die Öffnung von Japans Märkten und die Deregulierung seiner Wirtschaft. Insbesondere die USA agierten hier erfolgreich. Amerikas handelspolitische Ansätze umfassten so unterschiedliche Maßnahmen wie sektorbezogene Gespräche, Forderungen nach Marktstrukturereformen, eine Wechselkurspolitik zur Korrektur der Währungsrelationen, expansive Geld- und Finanzpolitiken zur Stimulierung japanischer Importe und quantitativ festgelegte Importausweitungen (Halbleiter, Kraftfahrzeuge).⁶² Im Ergebnis führte Japan zahlreiche Liberalisierungen und Deregulierungen durch, die die gesamtwirtschaftliche Effizienz verbesserten und dem inländischen Verbraucher zugutekamen. Das bilaterale Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber Japan blieb absolut gesehen aber auf seinem hohen Niveau. Europas Handelspolitik, die immer im Windschatten Amerikas stand, setzte zum Schutz der heimischen Industrie nicht nur auf freiwillige Exportbeschränkungen Japans, sondern auch auf Antidumping-Zölle. Später als die USA richtete die EG ihr Augenmerk auf den Marktzugang in Japan. Bis heute fördert die EU europäische Unternehmen bei Markteintritt und Marktbearbeitung.⁶³

Ab Mitte der 1990er Jahre ebten die bilateralen Konflikte Japans mit den USA und der EU ab. Freiwillige Exportbeschränkungen und Importausweitungen

⁶¹ Für eine Chronologie siehe Victor Argy/Leslie Stein, *The Japanese Economy*, Basingstoke u.a. 1997, S. 217–221; David Flath, *The Japanese Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, S. 174–179.

⁶² Siehe Hilpert u.a., *Markterschließung und Distributionswege in Japan* [wie Fn. 42], S. 294–297; Gunther Schnabl, »Japanische Handelspolitik«, in: Michael Neu/Wolfgang Gieler/Jürgen Bellers (Hg.), *Handbuch des Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen*, Teilband I, Münster 2004, S. 446–454.

⁶³ Siehe Moreno Bertoldi, »Forty Years of EU-Japan Relations: Were They Driven by Trade and Exchange Rate Concerns?«, in: Jörn Keck/Dimitri Vanoverbeke/Franz Waldenberger (Hg.), *EU-Japan Relations, 1970–2012. From Confrontation to Global Partnership*, London u.a. 2013, S. 184–214 (186–195).

waren mit den neuen WTO-Bestimmungen verboten worden. Zudem hatten Japans Ausfuhren infolge der Yen-Aufwertung an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt, und weil der japanische Inlandsmarkt nunmehr, relativ gesehen, an Bedeutung verlor, wurden auch die Ziele Marktöffnung und Deregulierung weniger dringlich.⁶⁴

1996–2017: Bilateralismus als Chance

Große Wirtschaftsakteure wie USA, EU und Kanada hatten schon immer eine zweigleisige Handelspolitik verfolgt: multilateral im Rahmen von GATT/WTO, bilateral im Verhältnis zu ausgewählten Partnerländern. Dagegen blieb Japan bis Ende der 1990er Jahre ein vehementer Verfechter des diskriminierungsfreien Multilateralismus. Erst mit Beginn des 21. Jahrhunderts schwenkte das Land definitiv auf einen diskriminierenden Bilateralismus um.

Nachdem Japan bereits im Januar 2002 mit Singapur ein erstes Freihandelsabkommen geschlossen hatte, folgten entsprechende Vereinbarungen mit sechs weiteren ASEAN-Staaten sowie mit Mexiko, Chile, Peru, Indien, der Schweiz und der Mongolei. Weiterhin ist Tokyo Vertragspartner des 2015 unterzeichneten, aber vom neuen US-Präsidenten Donald Trump abgelehnten transpazifischen Freihandelsabkommens TPP (Trans-Pacific Partnership), dem insgesamt zwölf Länder angehören sollten⁶⁵ (siehe Tabelle 3).

Trotz der zahlreichen Abkommen und Initiativen ist der Anteil des japanischen Außenhandels, der nach bilateralen Vereinbarungen abgewickelt wird, mit 18,9 Prozent (2013) bemerkenswert gering. Alle anderen OECD-Länder führen derzeit einen erheblich höheren Anteil ihres Außenhandels auf Grundlage bilateral diskriminierender Abkommen durch, teilweise deutlich mehr als 50 Prozent.⁶⁶

Regional liegt der Schwerpunkt von Japans bilateraler Handelspolitik im asiatisch-pazifischen Raum. Demgemäß konzentrierten sich die Verhandlungen

zunächst auf die ASEAN-Staaten. Tokyo verfolgt inhaltlich, über den Abbau von Zöllen und Importquoten hinausgehend, einen WTO-Plus-Ansatz und spricht daher konsequent von wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement, EPA). Angestrebt werden Vereinbarungen zu den Singapur-Themen (Handelserleichterung, Investitionen, Wettbewerb, öffentliche Beschaffungen), zum Schutz geistigen Eigentums und beim Abbau technischer Handelshemmnisse. Je nach Profil des Handelspartners tritt eine entwicklungspolitische oder themenspezifische Zusammenarbeit hinzu.⁶⁷ Thematisch gehen die von Japan vereinbarten EPAs damit weiter und tiefer als etwa die Abkommen anderer asiatischer Länder (China, Indien, ASEAN). Auch besteht Tokyo auf einer juristisch eindeutigen Regelung für Umsetzung und Streitschlichtung. Im Vergleich zu Europas und Amerikas Handelsabkommen allerdings sind Japans EPAs weniger tief, weniger umfassend und weniger ambitioniert, etwa beim Abbau von technischen Handelshemmnissen und bei Öffnung der Beschaffungsmärkte. Bemerkenswert ist die japanische Zurückhaltung in der Agrarzoll-Liberalisierung. Aufgrund der Ausnahmen in der Landwirtschaft liegt Japans bilaterale Zollliberalisierungsquote auf Basis der Zolllinien – mit im Durchschnitt 85 Prozent – niedriger als die anderer OECD-Länder.⁶⁸

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach den Motiven für Japans handelspolitischen Schwenk zum Bilateralismus. Innenpolitisch hat es sichtliche Vorteile, bilaterale Partnerschaftsabkommen zu vereinbaren – verglichen mit der multilateralen Ebene. Erstens können bilateral die internationalen Absatz- und Marktchancen der an einer offensiven Handelspolitik interessierten japanischen Industrie rascher, unmittelbarer und sektoral passgenauer realisiert werden, etwa in Form von Zollpräferenzen oder durch einen privilegierten Zugang zu Beschaffungsaufträgen oder Rohstoffquellen. Und die für Japans global orientierte Unternehmen wichtigen Singapur-Themen lassen sich verbindlich mit dem Partnerland regeln.⁶⁹ Zweitens konnten zunächst die EPAs in einer für Japans Landwirtschaft akzeptablen Weise gestaltet werden, indem

⁶⁴ Siehe C. Fred Bergsten/Takatoshi Ito/Marcus Noland, *No More Bashing. Building a New Japan-United States Economic Relationship*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001, S. 186–189.

⁶⁵ Die zwölf Vertragspartner sind Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, USA, Vietnam.

⁶⁶ Für die Anteilsberechnung siehe Urata, »Postwar Japanese Trade Policy« [wie Fn. 45], S. 59.

⁶⁷ Siehe Kawai/Urata, *Changing Commercial Policy in Japan during 1985–2010* [wie Fn. 59], S. 2–12.

⁶⁸ Siehe Urata, »Postwar Japanese Trade Policy« [wie Fn. 45], S. 59–61.

⁶⁹ Siehe Aurelia George Mulgan, »Japan's FTA Politics and the Problem of Agricultural Trade Liberalisation«, in: *Australian Journal of International Affairs*, 62 (2008) 2, S. 164–187 (167–168).

Tabelle 3:
Japans wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen

Partner	in Kraft seit	Partner	in Verhandlung seit	unterzeichnet und von Japan ratifiziert
Singapur	2002	Südkorea	2003	Trans-Pacific Partnership (TPP) 2015/2016
Mexiko	2005	Golfkooperationsrat	2006	
Malaysia	2006	Kanada	2012	
Chile	2007	Kolumbien	2012	
Thailand	2007	China/Südkorea	2013	
Indonesien	2008	EU	2013	
Brunei	2008	ASEAN +6 (RCEP)	2013	
Philippinen	2008	Türkei	2013	
ASEAN	2008			
Schweiz	2009			
Vietnam	2009			
Indien	2011			
Peru	2011			
Mongolei	2015			
Australien	2015			

Quelle: ADB, Asia Regional Integration Center (Zugriff am 25.8.2016).

Handelspartner für die Nichtöffnung des japanischen Agrarimports durch Entwicklungshilfe oder spezifische Maßnahmen der sektoralen Zusammenarbeit kompensiert wurden.⁷⁰

Handelspolitisch strebt die Exportnation Japan danach, Marktzugänge und Geschäftsmöglichkeiten im Ausland zu verbessern. Offensiv geht es um exklusive Zoll- und Handelspräferenzen, die etwa im benachbarten Südostasien der eigenen Industrie zollfreie Transaktionen innerhalb von Produktionsnetzwerken ermöglichen oder über den Investitionsschutz neue Standort-Chancen eröffnen. Defensiv geht es um die Beseitigung von Preis- und Wettbewerbsnachteilen gegenüber Konkurrenten, die aufgrund von Freihandelsabkommen mit Drittländern entstanden sind.⁷¹ Hier liegt auch ein wesentliches Motiv für Japans Interesse an JEFTA.⁷² In den Verhandlungen mit Indo-

nesien, Chile, Peru, Australien, Kanada, der Mongolei und dem Golfkooperationsrat war Tokyo zudem darauf bedacht, Bezugsquellen für Energie und Rohstoffe bzw. Geschäftschancen für Japans Rohstoffhandel zu sichern – ein weiteres wichtiges Ziel im Zusammenhang mit den Importinteressen des Landes.⁷³

In allgemein wirtschaftspolitischer Hinsicht soll die Ausweitung des Handels- und Investitionsverkehrs mit dem Ausland die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen verbessern und über den Export gesamtwirtschaftlich das Wachstum stimulieren. Japans Volkswirtschaft soll insbesondere von der Dynamik der asiatischen Schwellenländer profitieren.⁷⁴ Außerdem instrumentalisiert Tokyo den politischen Druck ausländischer Handelspartner (*gaiatsu*), um erwünschte Reformen in Japan selbst durchzusetzen.

⁷⁰ Siehe Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 6f.

⁷¹ Siehe ebd., S. 14f; Kawai/Urata, *Changing Commercial Policy in Japan during 1985–2010* [wie Fn. 59], S. 15.

⁷² Siehe Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, »The South Korea-EU Free Trade Agreement Negotiations: Some Observations«, in:

Economic Review, 4 (2009) 4, S. 5; Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 11–13.

⁷³ Siehe Kawai/Urata, *Changing Commercial Policy in Japan during 1985–2010* [wie Fn. 59], S. 2–12; Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 26f.

⁷⁴ Siehe Kawai/Urata, *Changing Commercial Policy in Japan during 1985–2010* [wie Fn. 59], S. 15; Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 17f, 24f.

zen. Für den gegenwärtigen Ministerpräsidenten Shinzo Abe sind handelspolitisch induzierte Marktöffnungen und Strukturreformen, etwa im Rahmen von TPP und JEFTA, ein integraler Bestandteil der von ihm propagierten und initiierten Reformpolitik (*abonomics*). Sie dienen der Regierungspartei und dem Premierminister zur politischen Profilierung.⁷⁵

Außenpolitisch zielen die Abkommen allgemein darauf, bereits bestehende Bindungen mit Handelspartnern positiv zu verstärken. Darüber hinausgehend verfolgt Japan mit seiner Handelspolitik in Asien und gegenüber den USA dezidiert außen- und geopolitische Ziele.

In Asien sollen Japans Partnerschaftsabkommen einen Beitrag zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der Partnerländer, länderübergreifend zu regionaler Integration und Friedenssicherung leisten. Darauf aufbauend demonstriert Tokyo politische Führungsfähigkeit – auch in dem Bemühen, ein effektives Gegengewicht zum wachsenden Einfluss Chinas zu schaffen. Japans Bestrebungen, China außenpolitisch einzudämmen und Amerika in Asien wirtschaftlich wie politisch dauerhaft zu verankern, zeigte sich vor allem in den Verhandlungen über das transpazifische Freihandelsabkommen (TPP), denen sich Tokyo 2013 anschloss. In den innenpolitischen Auseinandersetzungen um einen Beitritt zu den laufenden Verhandlungen (November 2011) und bei Kommentierung der erzielten Verhandlungsergebnisse (Oktober 2015) verwiesen die jeweiligen Ministerpräsidenten Noda und Abe ausdrücklich auf Japans essentiellen Beitrag zur regionalen Ordnung in Asien. Es bedürfe des Schulterschlusses zwischen Japan und den USA, um im asiatisch-pazifischen Raum eine freie, faire und offene Handelsordnung zu wahren.⁷⁶ Aus japanischer Perspektive würde das transpazifische Freihandelsabkommen zwei außenpolitische Zwecke von eminenter Bedeutung erfüllen. Erstens entstünde ein regelbasierter handels- und wirtschaftspolitischer Raum, der Chinas ökonomischem und politischem Machtanspruch in der Region Grenzen setzt. Zweitens würde das TPP-Abkommen das außen- und sicherheitspolitische Band zwischen Tokyo und Washington stärken, mittelbar Japans Position als Amerikas wich-

tigster Allianzpartner festigen und die regionale Sicherheitsarchitektur stabilisieren.⁷⁷

Weil die USA sich vom TPP-Vorhaben zurückgezogen haben, ist der Stellenwert deutlich gestiegen, den Japan den laufenden Verhandlungen mit den ASEAN+6 (RCEP), mit Kanada und – dies vor allem – mit der EU beimisst. Außerdem unterstützt Tokyo nach anfänglicher Skepsis die Initiative für ein Handelsabkommen zwischen den elf verbliebenen TPP-Vertragspartnern, also ohne Washington.⁷⁸ Aus japanischer Sicht wäre eine TPP-11-Übereinkunft noch immer lohnender als ein vermutlich substanzloses RCEP-Abkommen. Sollte ein TPP-11-Vertrag gelingen, könnte sich Japan gegenüber China als asiatische Führungsmacht profilieren; dies würde seine Position bei den Verhandlungen mit den USA im Rahmen des neu eingerichteten Pence-Aso-Dialogs stärken. Langfristig stünde eine TPP-11-Freihandelszone den USA für einen Beitritt offen.

⁷⁵ Siehe Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 24f.

⁷⁶ Siehe ebd., S. 31; Mitsuru Obe, »Japan Ready to Lead in Asia Pacific, Abe Says«, in: *Wall Street Journal* (online), 6.10.2015, <<http://blogs.wsj.com/japanrealtime/2015/10/06/japan-ready-to-lead-in-asia-pacific-abe-says/>> (Zugriff am 1.8.2016).

⁷⁷ Siehe Mulgan, »Understanding Japanese Trade Policy« [wie Fn. 48], S. 32; Hidetaka Yoshimatsu, »Locating Japanese Trade Policy in an Evolving Regional Context«, in: Mulgan/Honma (Hg.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy* [wie Fn. 37], S. 196–221 (214).

⁷⁸ Siehe Akio Fujii/Shunpei Yasoshima/Shunsuke Shigeta, »Bei nuki TPP suishin ni kaji. Raigetsu 11 ka koku de kakuryō Kyōgi« [Für ein TPP ohne Amerika. Ministertreffen der elf Länder im kommenden Monat], in: *Nihon Keizai Shinbun*, 15.4.2017, S. 1.

Die Innenverhältnisse der japanischen Handelspolitik

Japans passive Haltung in der Doha-Welthandelsrunde und seine vergleichsweise zögerliche Handelspolitik auf bilateraler Ebene werfen grundsätzliche Fragen auf. Warum war Tokyo nicht in der Lage, frühzeitiger und entschlossener die Handelspolitik als Instrument der Außenwirtschaftsförderung und zur Durchsetzung innerer Strukturreformen zu nutzen, obwohl die konjunkturstimulierende Wirkung des Exports von mehreren historischen Aufschwungsprozessen her bestens bekannt war? Warum gelingt es der japanischen Handelspolitik nicht, die offensiven Interessen der exportstarken heimischen Industrie stärker zur Geltung zu bringen? Wie erklärt sich die Blockademacht einer Landwirtschaft, die nur 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 3,7 Prozent der Erwerbsbevölkerung des Landes⁷⁹ repräsentiert? Und mit welchen institutionellen und innenpolitischen Herausforderungen ist JEFTA vor diesem Hintergrund konfrontiert? Will man die Rationalität der japanischen Handelspolitik verstehen, bedarf es offensichtlich eines genauen Blicks auf ihre institutionellen Strukturen, die administrativen Prozesse und die zentralen politischen Akteure.

Mächtige, aber uneinige Ministerialbürokratie

Japans Handelspolitik ist Bestandteil des Regierungshandelns und damit die ureigene Aufgabe der Exekutive, also der Zentralregierung in Tokyo. Die Ministerialbürokratie nimmt in Japans politischem Gefüge generell eine führende Rolle ein. Sie ist im pluralistischen System des Landes aber auch offen für Einflüsse aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.⁸⁰ Über ent-

sprechende Möglichkeiten der Einwirkung verfügen insbesondere Parlamentarier und die zahlreichen Lobbygruppen, die sich auf diesem Politikfeld engagieren.

Japans Regierungssystem ist ein Kabinettsystem, in dem die exekutive Politik vorrangig von den Ministerien betrieben wird und Entscheidungsprozesse traditionell von unten nach oben verlaufen (»bottom-up«). Inhaltliche Zuständigkeit und politische Verantwortung für die Handelspolitik sind auf mehrere Ressorts verteilt. Primär sind damit insgesamt vier Ministerien befasst, und zwar das Außenministerium (MOFA), das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI), das Landwirtschaftsministerium (MAFF) und das Finanzministerium (MOF). In Randbereichen betreffen handelspolitische Fragen zudem das Ministerium für Land, Infrastruktur, Verkehr und Tourismus (MLIT), das Ministerium für Inneres und Kommunikation (MOIA), das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales (MHLW), das Ministerium für Erziehung, Kultur, Sport und Technologie (MEXT) und das Umweltministerium (MOE).

Eine institutionelle Besonderheit Japans ist der stark ausgeprägte Sektionalismus.⁸¹ Vertikal voneinander abgeschottete Ministerien verteidigen eifersüchtig ihre Zuständigkeitsbereiche, auch wenn sich überschneidende Arbeitsfelder eine Koordinierung nach außen erfordern würden. Sektionalismus findet sich selbstredend auch in anderen konstitutionellen Demokratien. In Japan ist er aber besonders ausgeprägt – wegen des zentralistischen Staatsaufbaus, eines tief verwurzelten Loyalitätskodex und der autoritären, paternalistischen Tradition, die in Vorkriegs-

Economy of Japan, Bd. I: The Domestic Transformation, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1987, S. 516–554; James A.A. Stockwin, »Dynamic and Immobilist Aspects of Japanese Politics«, in: ders. u.a., *Dynamic and Immobilist Politics in Japan*, Basingstoke/London 1988, S. 1–21.

⁸¹ Zum Begriff des Sektionalismus siehe Claudia Derichs/Kerstin Lukner, »Japan: Politisches System und politischer Wandel«, in: Thomas Heberer/Claudia Derichs (Hg.), *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens. VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan*, Wiesbaden 2013, S. 218. In Japan spricht man von *tatewari gyosei*, siehe James A.A. Stockwin, *Dictionary of the Modern Politics of Japan*, London/New York 2003, S. 31, 257.

⁷⁹ Angaben für das Jahr 2013; siehe Ministry of Internal Affairs and Communications (MOIA), Statistics Bureau, *Statistical Handbook of Japan 2015*, Tokyo 2015, S. 52.

⁸⁰ Zur dominanten Rolle der Ministerialbürokratie in Japan siehe grundlegend Aurelia George Mulgan, *Japan's Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reform*, Canberra: Asia-Pacific Press, 2002; Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* [wie Fn. 46]; Michio Muramatsu/Ellis S. Krauss, »The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism«, in: Kozo Yamamura/Yasukichi Yasuba (Hg.), *The Political*

zeiten zurückreicht. Konsequenz ist ein ministeriell fragmentiertes Regierungssystem, in dem die zuständigen Ministerialbürokratien, die spezialisierten Abgeordneten der Regierungspartei LDP und entsprechende Interessengruppen sogenannte »sub-governments« bilden und maßgeblich selbst über Gesetzgebung und Regulierung bestimmen. Der Autonomie dieser vertikalen Allianzen kann der jeweilige Premierminister meist wenig entgegenzusetzen, denn er hat nur geringe Möglichkeiten zu zentraler Kontrolle und interministerieller Koordination.⁸²

Eine weitere Besonderheit Japans sind die Aktivitäten ministerieller Beratungsausschüsse (*shingikai*), die thematisch und inhaltlich die Regierungspolitik und die Gesetzgebung vorbereiten. In diesen Ausschüssen treffen sich Ministerialbeamte, Parlamentsabgeordnete, Wissenschaftler sowie Vertreter von Wirtschaft, Gesellschaft und Medien. Sie erörtern eingehend die jeweilige Thematik und gelangen gemeinsam zu Bewertungen und Schlussfolgerungen.⁸³ Aus Sicht der Ministerien ermöglichen es solche Diskussionen, Interessengruppen und Kritiker einzubinden. Von Nachteil ist, dass die ministeriell organisierten Beratungsausschüsse die politischen Gegensätze zwischen den »sub-governments« entlang der unterschiedlichen Interessenlagen weiter verfestigen.

Auch in der Handelspolitik sind die Ministerialbürokratien die entscheidenden Akteure. Innerhalb ihrer Portfolios bestimmen sie über Strategiesetzung, Entscheidungsfindung und Verhandlungsführung.⁸⁴ Eine zwangsläufige Konsequenz der fragmentierten Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege sind interministerielle Konflikte im Ringen um eine gemeinsame Verhandlungsposition. Faktisch verfügt Japan daher nicht über eine einheitliche Handelspolitik, sondern über mehrere Handelspolitiken. Eine offizielle Verhandlungsposition des Landes kommt in der Regel erst dann zustande, wenn zwischen den Ministerien ein Konsens ausgehandelt worden ist.⁸⁵

⁸² Zur vertikalen Segmentierung des japanischen Regierungssystems siehe Mulgan, »Japan's FTA Politics« [wie Fn. 69], S. 172f; Aurelia George Mulgan, *Japan's Interventionist State: The Role of the MAFF*, London/New York: Routledge, 2005; Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* [wie Fn. 46]; Muramatsu/Krauss, »The Conservative Policy Line« [wie Fn. 80].

⁸³ Zu den Beratungsausschüssen siehe Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* [wie Fn. 46], S. 46f.

⁸⁴ Siehe Gregory W. Noble, »The Evolution of the Japanese Policymaking System«, in: Alisa Gaunder (Hg.), *Routledge Handbook of Japanese Politics*, London/New York 2011, S. 249–260 (249); Mulgan, »Japan's FTA Politics« [wie Fn. 69], S. 172.

⁸⁵ Siehe Araki Ichiro, »Global Governance, Japan and the

Maßgeblich für die Konsensfindung in der Handelspolitik sind – wie erwähnt – das MOFA, das METI, das MAFF und das MOF.

Das Außenministerium (MOFA) repräsentiert Japan offiziell in allen bi- und multilateralen Handelsgesprächen. Neben der Verhandlungsführung nach außen ist das MOFA intern für die Koordination mit den ebenfalls an den Gesprächen teilnehmenden METI, MAFF und MOF zuständig. Die übrigen Ministerien werden über Ressortabstimmungen einbezogen. Jenseits kommerzieller Aspekte der Handelspolitik liegt das genuine Interesse des MOFA bei den politischen Implikationen, das heißt der Bedeutung von Handelsabkommen für Japans Außen- und Sicherheitspolitik. Es ist daher nicht überraschend, dass das Ministerium zu den entschiedensten Befürwortern des TPP zählte. Von JEFTA erhofft es sich eine Intensivierung der bilateralen politischen Beziehungen und eine Signalwirkung zur Stärkung der liberalen, regelbasierten internationalen Handelsordnung. Innerhalb von Japans Regierungskabinett hat das MOFA allerdings nur geringes Gewicht, da ihm – im Gegensatz zu anderen Ministerien – eine ressortbedingte Anbindung an Klientelinteressen aus Wirtschaft und Gesellschaft fehlt. Zwar verfügt das Haus aufgrund seiner internationalen Kompetenz über ein hohes Renommee, doch kann es in der handelspolitischen Koordination nur wenig Druck auf andere Ministerien ausüben.

Das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI) ist – wie der Name schon anzeigt – Japans eigentliches Handelsministerium. Zu seinen weiteren Ressortzuständigkeiten gehören die Bereiche Industrie, Dienstleistungen, Technologie, Energie und Ressourcen, Mittelstand und Außenwirtschaftsförderung. Das METI verfolgt binnen- und außenwirtschaftlich eine liberale, marktwirtschaftliche Agenda und behält dabei die Interessen der heimischen Unternehmen im Blick. Gegenüber dem einstigen MITI der Nachkriegszeit⁸⁶ hat das METI einen institutionellen Wandel durchlaufen. Doch der interventionistische

World Trade Organization«, in: Glenn D. Hook/Hugo Dobson (Hg.), *Global Governance and Japan. The Institutional Architecture*, London 2007, S. 179–193 (189); Mulgan, »Japan's FTA Politics« [wie Fn. 69], S. 173; Gunther Schnabl/Indira Gurbaxani, »Goals, Decision-Making Mechanisms and Instruments in the Japanese-American Trade Conflict«, in: *Intereconomics*, 33 (1998) 3, S. 126–135 (129).

⁸⁶ Ministry of International Trade and Industry. Siehe Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* [wie Fn. 46]; Okimoto, *Between MITI and the Market* [wie Fn. 46].

Charakter des Ministeriums und die kooperativen Beziehungen zu Wirtschaft und Handel bestehen fort. Das METI veröffentlicht jährlich Weißbücher; darin finden sich gut dokumentiert eine aktuelle Bewertung der internationalen Handelspolitik durch das Ministerium, die handelspolitischen Ziele und Strategien Japans sowie geplante Maßnahmen.⁸⁷ Die japanische Wirtschaft, vertreten durch den Spitzenverband Nippon Keidanren und ihr verbundene (LDP-) Abgeordnete, steht dem METI in der Handelspolitik beratend und unterstützend zur Seite. METI, Keidanren und LDP bilden eine mächtige politische Allianz, die sich engagiert für Japans Wirtschaftsinteressen einsetzt. Diese Akteure fordern den Abbau von Import- und Investitionsbarrieren im Ausland und eine Reduzierung der Agrarprotektion im Inland. Sie sind die politisch mächtigen Befürworter von JEFTA.

Das Landwirtschaftsministerium (MAFF) ist verantwortlich für Japans Außenhandel mit Agrarerzeugnissen, Holz, Fisch und Meeresprodukten. Zusätzlich zu Landwirtschaft, Forsten und Fischerei umfassen seine Ressortzuständigkeiten die Bereiche Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz. In der Handelspolitik verfolgt das MAFF – als wichtiger Kontrahent des METI – eine defensive Agenda mit dem Ziel, Japans landwirtschaftliche Produktion vor billiger Importkonkurrenz zu schützen.⁸⁸ Das MAFF, die zentrale Agrargenossenschaft JA-Zenchu und jene Parlamentsabgeordneten, die der Landwirtschaft verbunden sind, haben ein gemeinsames Interesse an einem wirksamen Importschutz, der die hohen Lebensmittelpreise in Japan und die heimische Agrarproduktion stützen soll. Dabei profitiert JA-Zenchu wirtschaftlich – auf Provisionsbasis – von Absatz (der Agrarprodukte), Einkauf (z.B. von Dünger) und Kreditfinanzierung (von mehrheitlich Klein- und Teilzeitbauern). Eine Strukturreform, die großflächige, effiziente Produktionseinheiten schaffen würde, müsste dieses Geschäftsmodell gefährden. Die Abgeordneten aus ländlichen Regionen sind für ihre Wiederwahl oft entscheidend auf die Unterstützung durch JA-Zenchu angewiesen. Dabei zählt das Stimmengewicht der ländlichen Wahl-

bezirke im Vergleich zu den städtischen Regionen doppelt bis dreifach. Für das MAFF eröffnet das gegenwärtige System breite politische Einflussmöglichkeiten. Pensionierten Ministerialbeamten bieten sich bei JA-Zenchu oder anderen Agrarorganisationen oft attraktive Anstellungen. Zudem würde ein Systemwechsel in der Agrarpolitik mittelfristig Japans ohnehin defizitären Staatshaushalt nachhaltig belasten.⁸⁹ Angesichts Europas offensiver Interessen im Agrarbereich stößt JEFTA beim Landwirtschaftsministerium und bei JA-Zenchu auf Widerstand.

Dem Finanzministerium (MOF) untersteht die Zollabwicklung im gesamten Waren- und Agrarhandel; verantwortlich ist das Ressort damit auch für die Erzielung von Zolleinnahmen. Eine institutionelle Besonderheit, die handelspolitische Relevanz hat, ist die regulatorische Zuständigkeit des MOF für alkoholische Getränke (Sake, Bier). Zwar verlor das Ministerium im Zuge einer Ressortreform von 2001 die Zuständigkeit für Finanzdienstleistungen an die Finanzaufsichtsbehörde (Financial Supervisory Agency, FSA). Doch in Handelsgesprächen versteht sich das MOF weiterhin als Fürsprecher der Interessen von Japans Finanzindustrie.

Parteien und Abgeordnete im Dienste von Industrie und Landwirtschaft

Japans Parteien, insbesondere die langjährige Regierungspartei LDP, nehmen maßgeblich Einfluss auf Politikgestaltung und Regierungshandeln. Sie bestimmen darüber, welche politischen Vorhaben das Kabinett behandelt, bevor dann im Parlament die entsprechenden Gesetzesvorlagen eingebracht werden. Dabei kommt der innerparteilichen Entscheidungsfindung in der LDP eine entscheidende Rolle zu, denn in Unter- und Oberhaus des Parlaments sind für die Abgeordneten die Vorgaben von Partei-Exekutivrat und vorgeschalteten Ausschüssen de facto bindend. Der LDP-interne Diskussions- und Entscheidungsprozess selbst verläuft dezentral (»bottom-up«) und strikt konsensorientiert. Das federführende Gremium ist der sogenannte Forschungsausschuss für Politische

⁸⁷ Siehe Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *White Paper on International Economy and Trade*, Tokyo, laufende Jahrgänge, <www.meti.go.jp/english/report/index_white_paper.html> (Zugriff am 15.8.2016).

⁸⁸ Siehe das Positionspapier des MAFF zum Agrarhandel: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF), *Report on Agricultural Trade*, Tokyo, Oktober 1999, <www.maff.go.jp/e/kokusai/kousyo/wto/w_17_info/seattle_10e.html> (Zugriff am 15.8.2016).

⁸⁹ Zur Struktur von Landwirtschaft und Agrarpolitik in Japan siehe Masayoshi Honma, »The TPP and Agricultural Reform in Japan«, in: Mulgan/Honma (Hg.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy* [wie Fn. 37], S. 94–122 (104–107); Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations« [wie Fn. 37], S. 84–89.

Angelegenheiten (PARC, *seimu chosakai*).⁹⁰ Hier werden – im laufenden Austausch mit den zuständigen Ministerien und den Einfluss nehmenden Lobbygruppen – die anstehenden Themen inhaltlich analysiert, politisch bewertet und entsprechend in Gesetzentwürfe überführt. Die Vorsitzenden der PARC-Ausschüsse sind in aller Regel verdiente, einflussreiche Granden aus der Parteihierarchie; sie haben die Aufgabe, mögliche Gefährdungen des Machtmonopols der LDP abzuwenden. Die PARC-Mitglieder sind Parlamentsabgeordnete, die auf dem betreffenden Politikfeld über Sachkompetenz verfügen, der Thematik politisch verbunden sind und möglichst auch Erfahrung aus der parlamentarischen Ausschussarbeit mitbringen. Aufgrund ihrer Nähe zu Ministerien und Interessengruppen lässt sich von Lobby-Abgeordneten sprechen.⁹¹ Ohne über ähnliche Einflussmöglichkeiten wie die LDP zu verfügen, besitzen Japans übrige Parteien analoge politische Forschungsausschüsse, so der LDP-Koalitionspartner Komeito und die Oppositionskräfte DPJ (Demokratische Partei Japans) und KPJ (Kommunistische Partei Japans).

In den strikt konsensorientierten Diskussions- und Entscheidungsprozessen innerhalb der LDP sind die jeweils um METI und MAFF gruppierten vertikalen Allianzen strukturell gleichgestellt. So können sich die industrie- und wirtschaftsnahen LDP-Abgeordneten in dem handelspolitischen PARC-Ausschuss nicht einfach über die Stimmen der agrarnahen Abgeordneten hinwegsetzen, zumal sie bei zahlreichen wirtschaftspolitischen Themen als Retourkutsche eine Blockade befürchten müssten. Die von der Handelspolitik gewünschten Marktöffnungen in der Landwirtschaft lassen sich ohne Einverständnis der Agrarabgeordneten nicht durchsetzen. Eine solche Zustimmung kann nur durch Kompensation und Verhandlungen erreicht werden.⁹²

⁹⁰ Zu den Aktivitäten der Policy Advisory Research Councils (PARC) siehe Ellis S. Krauss/Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, New York: Cornell University Press, 2010, S. 155–158.

⁹¹ Zu dem Begriff »Lobby-Abgeordneter« siehe Derichs/Lukner, »Japan: Politisches System und politischer Wandel« [wie Fn. 81], S. 290. Lobby-Abgeordnete werden auf Japanisch als *zoku giin* bezeichnet; *zoku* bedeutet Stamm, *giin* Abgeordnete.

⁹² Siehe Mulgan, »Japan's FTA Politics« [wie Fn. 69], S. 172f.

Einflussreiche Lobby- und Interessengruppen

Japans Lobby- und Interessengruppen sind wichtige Akteure in einer handelspolitischen Debatte, die öffentlich stattfindet und in hohem Maße polarisiert und politisiert ist. Die Hauptkonfliktlinien verlaufen geradezu beispielhaft nach politik-ökonomischen Standardmodellen. Wettbewerbsfähige, exportstarke Unternehmen und Branchen, vor allem aus der Industrie, unterstützen die handelspolitisch initiierten Marktöffnungen, Liberalisierungen und Erleichterungen im internationalen Geschäftsverkehr. Wettbewerbsschwache Unternehmen und Branchen, zuvorderst die Landwirtschaft, suchen entsprechende Maßnahmen zu verhindern. Politischen Einfluss nehmen insbesondere die Spitzenverbände der Wirtschaft (Keidanren) und der Landwirtschaft (JA-Zenchu). Sie sind zugleich die Hauptkontrahenten pro und contra Liberalisierung.⁹³ Keidanren wirbt für eine proaktive liberale Handelspolitik – mit dem Argument, ein solcher Kurs fördere Japans Exporte und verbessere die Geschäftsmöglichkeiten japanischer Unternehmen im Ausland. Demgegenüber berufen sich die Liberalisierungsgegner, zusätzlich zu ihren defensiven Produzenteninteressen, auf die Aspekte Versorgungs- und Nahrungsmittelsicherheit, künftige Lebensverhältnisse in ländlichen Regionen, Fortbestand des universellen Gesundheitssystems und regulatorische Risiken von Investor-Staat-Schiedsgerichten.

Nippon Keidanren (Verband der japanischen Wirtschaftsorganisationen) ist die Spitzenorganisation und die autoritative Stimme der japanischen Wirtschaft. Mehr als 1300 Unternehmen, 109 Branchenverbände und 47 regionale Wirtschaftsverbände werden von Keidanren repräsentiert. Der Verband und seine finanzstarken Mitgliedsunternehmen sind in der Lage, enorme Spendensummen zu mobilisieren, auf die Parlamentsabgeordnete zur Finanzierung ihrer lokalen Unterstützungsorganisationen (*koenkai*) angewiesen sind.

JA-Zenchu (Central Union of Agricultural Cooperatives, *nokyo*) ist die zentrale Organisation des genossenschaftlichen Sektors der japanischen Landwirtschaft. Sie bildet den Dachverband sowohl der funktionalen Spartengenossenschaften (für Vermarktung, Einkauf, Finanzierung, Versicherung, Gesundheits-

⁹³ Siehe Aurelia George Mulgan, »To TPP or Not TPP: Interest Groups and Trade Policy«, in: Mulgan/Honma (Hg.), *The Political Economy of Japanese Trade Policy* [wie Fn. 37], S. 123–156 (123).

vorsorge) als auch der zahlreichen regional oder lokal inkorporierten Agrargenossenschaften. JA-Zenchu hat 5,2 Millionen assoziierte Mitglieder und dürfte konsolidiert das größte Unternehmen Japans sein. In den ländlichen Regionen ist JA-Zenchu die bestimmende konservative Kraft und als solche meist zuverlässig in der Lage, Wahlstimmen zu mobilisieren bzw. die Wahl missliebiger Abgeordneter zu verhindern. JA-Zenchu protegiert insbesondere die kleinteilige, in Teilzeit betriebene Landwirtschaft, welche für die eigenen Spartenbetriebe auch der lukrativste Kunde ist. Über die agrarischen Produktionsinteressen hinausgehend hat sich JA-Zenchu als federführende liberalisierungskritische Organisation Japans etabliert.⁹⁴

Zahlreiche weitere Organisationen und Gruppen verstärken die konträren Positionen von Keidanren und JA-Zenchu (siehe Übersicht 2). Dabei sind JACE, JCCI und JFTC die prominentesten Organisationen, die zugunsten von Liberalisierung agieren. Hinzu kommen zahlreiche Branchenfachverbände. Die wichtigsten Liberalisierungsgegner und Globalisierungsskeptiker sind JCCU, Food Rengo und JMA. Sie werden unterstützt von weiteren Agrarorganisationen (z.B. den Landwirtschaftskammern), den durch Import bedrohten Branchenverbänden (Fischerei, Holz, Leder) und verschiedenen Konsumentengruppen. Zwischen diesen beiden Polen gibt es eine Vielzahl umsichtig und sachorientiert auftretender Gruppen, die grundsätzlich eine offensive Handelspolitik unterstützen, solange ihre Interessen gewahrt bleiben oder bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dazu zählen die meisten Gewerkschaften und zahlreiche Verbände.⁹⁵

Die Einflussnahme der Lobby- und Interessengruppen vollzieht sich direkt und indirekt.⁹⁶ So haben Keidanren und JA-Zenchu unmittelbar Zugang zu den Entscheidungsträgern in Ministerien, Parteien und Parlament und selbst zu den Verhandlungsteams. Wichtig ist aber auch die indirekte, mittelbare Einflussnahme über öffentliche Meinungsbildung, etwa durch Verlautbarungen, Meinungsartikel, Informations- und Mobilisierungskampagnen oder soziale Netzwerke. Eine weitere wichtige Strategie der indirekten Einflussnahme, die Keidanren verfolgt, zielt auf Mobilisierung von politischem Druck des

⁹⁴ Zu JA-Zenchu siehe Yamashita, »The Political Economy of Japanese Agricultural Trade Negotiations« [wie Fn. 37], S. 84f.

⁹⁵ Für einen Gesamtüberblick zu Japans handelspolitischen Lobby- und Interessengruppen siehe Mulgan, »To TPP or Not TPP« [wie Fn. 93], S. 129–139.

⁹⁶ Zu den Lobby-Strategien in Japans Handelspolitik siehe Mulgan, »To TPP or Not TPP« [wie Fn. 93], S. 143–151.

Übersicht 2:

Lobbying in Japans Handelspolitik

- ▶ JCCI: Die Japan Chamber of Commerce and Industry ist der Zentralverband der lokalen Industrie- und Handelskammern Japans. JCCI vertritt insbesondere die Interessen kleiner und regionaler Unternehmen.
- ▶ JACE: Die Japan Association of Corporate Executives (*keizai doyukai*) repräsentiert ca. 1400 Vorstandsmitglieder aus über 950 Großunternehmen der japanischen Wirtschaft. Als private Organisation und explizite Vertreterin unternehmerischer Führungskräfte vermag JACE sehr viel pointierter aufzutreten als Keidanren.
- ▶ JFTC: Das Japan Foreign Trade Council ist der Dach- und Interessenverband der sieben Generalhandelshäuser (*sogo shosha*) des Landes. Besonderes Anliegen des JFTC sind die Versorgungssicherheit Japans in den Bereichen Energie, Rohstoffe und Nahrungsmittel sowie die Entwicklung neuer Märkte.
- ▶ JCCU: Der Zentralverband der japanischen Verbraucherkooperativen (Japanese Consumer Co-operative Union) ist der Dachverband der Konsumgenossenschaften. JCCU befürchtet, dass die strengen Nahrungsmittelstandards Japans aufgeweicht werden und Nachteile für das angestammte genossenschaftliche Geschäftsmodell entstehen.
- ▶ Food Rengo: Dies ist der Dachverband der 290 Einzelgewerkschaften aus Nahrungsmittel- und Tabakindustrie; er hat etwa 105 000 Mitglieder. Als Repräsentant der Gewerkschaften sowohl großer Konzerne (Ajinomoto, Kikkoman, Suntory) als auch kleiner Unternehmen vertritt Food Rengo handelspolitisch defensive Interessen.
- ▶ JMA: Der japanische Ärzteverband (Japan Medical Association) sorgt sich um den Fortbestand des universellen japanischen Gesundheitssystems. Unter Verweis auf die hohen ethischen und fachlichen Standards im Gesundheitswesen wendet sich JMA vehement dagegen, gewinnorientierte Anbieter zuzulassen und ausländische Abschlüsse anzuerkennen.

Auslands (*gaiatsu*). Bei den TPP-Verhandlungen übernahm der Japan-US Business Council diese Funktion. Im Falle von JEFTA setzte sich Keidanren gemeinsam mit seiner europäischen Schwesterorganisation Business Europe für einen raschen Verhandlungsabschluss ein.⁹⁷

JA-Zenchu wiederum gelang es, gemeinsam mit betroffenen Verbänden, Konsumentengruppen und Gewerkschaften eine Anti-TPP-Allianz zu schmieden. Diese organisierte Medienkampagnen, führte Großdemonstrationen durch und verpflichtete Parlamentsabgeordnete auf die eigenen Ziele. In den Fokus rückte man dabei positiv besetzte gesellschaftliche Ziele – Nahrungsmittelsicherheit, die nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen und ein universelles Gesundheitssystem. Bei den JEFTA-Verhandlungen engagiert sich JA-Zenchu für den Schutz der einheimischen Vieh- und Molkereiwirtschaft. Im Ausland, zum Beispiel bei den Gipfelkonferenzen der WTO, sind Japans zivilgesellschaftliche Gruppen bisher kaum präsent.⁹⁸

Premierminister mit neuen Machtbefugnissen

Japans Premierminister hat keine unmittelbare Zuständigkeit für die Handelspolitik. Er besitzt auch keine spezifische Richtlinienkompetenz, die direkt in die Ministerien hineinragen würde. Innerhalb des Kabinetts ist er »primus inter pares«; seine Aufgaben beschränken sich auf die Koordination und die Vermittlung bei Interessenkonflikten. Allerdings hat das Amt des Premierministers im beginnenden 21. Jahrhundert aus zweierlei Gründen institutionell und politisch an Macht gewonnen. Erstens haben der Premier und das ihm unterstellte Kabinetttamt mit der Regierungsreform von 2001 neue Möglichkeiten der interministeriellen Koordination und Einflussnahme erhalten. Insbesondere verfügt er nun über das Recht, allgemein Leitlinien der Politik festzulegen.⁹⁹ Zweitens kann ein der LDP angehörender Premier in

⁹⁷ Siehe Keidanren, »Joint Letter to the Leaders of the EU and Japan on EU-Japan EPA/FTA. Policy Proposals: Trade, Investment, EPA/FTA«, <www.keidanren.or.jp/en/policy/2016/076.html> (Zugriff am 24.4.2017).

⁹⁸ Siehe Lamprecht, *Bargaining Power in Multilateral Trade Negotiations* [wie Fn. 50], S. 125f.

⁹⁹ Siehe Markus Winter, »Abe and the Bureaucracy: Tightening the Reins«, in: *The Diplomat*, 16.6.2016, <<http://the-diplomat.com/2016/06.abe-and-the-bureaucracy-tightening-the-reins>> (Zugriff am 1.9.2016).

seiner Funktion als Parteivorsitzender – gemäß reformierten Parteistatuten – nun die Aufstellung der Parlamentskandidaten maßgeblich beeinflussen und diese so auf seine politischen Ziele verpflichten. Er besitzt damit ein mächtiges Drohpotential gegen Abgeordnete mit Partikularinteressen.

Die japanischen Premierminister haben die neuen Möglichkeiten der politischen Einflussnahme gerade in der Handelspolitik genutzt. Bereits Premier Junichiro Koizumi (2001–2006) hatte 2004 einen interministeriellen Koordinierungsrat für bilaterale Handelsabkommen eingerichtet.¹⁰⁰ Ministerpräsident Naoto Kan (2010/2011) setzte mit einem Grundlagentext, das vom Kabinettsrat verabschiedet wurde, einen Paradigmenwechsel in der japanischen Handelspolitik durch. Außenwirtschaftliche Liberalisierung sollte demnach nicht allein als Reaktion auf ausländischen Druck erfolgen, sondern zum proaktiven Instrument der heimischen Wirtschaftspolitik werden.¹⁰¹ Darüber noch hinausgehend, installierte der gegenwärtige Premier Shinzo Abe im Jahr 2013 nach dem Vorbild des amerikanischen Handelsbeauftragten (USTR) ein japanisches »TPP-Hauptquartier«. Es stand unter Leitung des Kabinettsministers für Wirtschaft und Haushaltsplanung, Akira Amari, und hatte die Aufgabe, sowohl die laufenden Verhandlungen mit den TPP-Vertragspartnern als auch die internen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Ministerien und Regierungsbehörden zu koordinieren. Mit dieser institutionellen Innovation unterstrich Premierminister Abe, welche hohe politische Bedeutung er einem erfolgreichen TPP-Verhandlungsabschluss beimaß. Es galt, eine einheitliche Verhandlungsposition Japans zu finden und diese gegen die Störmanöver aus Ministerialadministration und Regierungspartei durchzusetzen. Diesem Auftrag wurde Akira Amari mit Geschick und Entschlossenheit gerecht.¹⁰² Er musste allerdings im

¹⁰⁰ Siehe Frederik Ponjaert, »The Political and Institutional Significance of an EU-Japan Trade and Partnership Agreement«, in: Paul Bacon/Hartmut Mayer/Hidetoshi Nakamura (Hg.), *The European Union and Japan. A New Chapter in Civilian Power Cooperation?*, London 2015, S. 85–114 (98).

¹⁰¹ Siehe Ministerial Committee on Comprehensive Economic Partnerships, *Basic Policy on Comprehensive Economic Partnerships*, Tokyo: MOFA November 2010, <www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/policy20101106.html> (Zugriff am 15.8.2016).

¹⁰² Siehe William L. Brooks, *Politics and Trade Policy in Japan: Trans-Pacific Partnership Negotiations*, Washington, D.C.: The Edwin O. Reischauer Center for East Asian Studies, Johns Hopkins University, 2015 (Asia-Pacific Policy Paper Series Nr. 18), S. 41f; Aurelia George Mulgan, *Japan's Entry into the*

Januar 2016 (zwei Monate nach Abschluss der TPP-Verhandlungen) wegen Korruptionsvorwürfen von seinen Ämtern zurücktreten. Das TPP-Hauptquartier besteht aber als institutionelle Schaltstelle der bilateralen Handelspolitik fort. Hier werden nun die Verhandlungen mit der EU und anderen Handelspartnern politisch koordiniert. Dabei verfügt der neue Leiter des Hauptquartiers, Nobuteru Ishihara, der nunmehr auch JEFTA koordiniert, nicht über das politische Gewicht seines Vorgängers Akira Amari. JEFTA ist im Vergleich zu TPP allerdings auch weniger kontrovers zwischen Regierung und Partei.

Politische Voraussetzung für einen einvernehmlichen Abschluss der innerjapanischen TPP-Verhandlungen war die von Premier Abe erfolgreich durchgesetzte Agrarstrukturreform. Dabei musste JA-Zenchu eine Dezentralisierung und den Verlust von Privilegien hinnehmen.¹⁰³ Um Europas Forderung nach einer Öffnung der Milchwirtschaft nachzukommen, ist für das laufende Jahr 2017 die Deregulierung dieses Sektors geplant. Demnach sollen beispielsweise die Produzentensubventionen künftig nicht mehr daran gekoppelt sein, dass Milch an die lokalen Molkereigenossenschaften ausgeliefert wird. Diese Reform soll es der japanischen Milchwirtschaft ermöglichen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die absehbaren Strukturbereinigungen zu bewältigen.

Formaler Schlussakt im Parlament

Die Ratifizierung handelspolitischer Verträge obliegt verfassungsgemäß dem Parlament (Diet, *kokkai*) – Japans alleiniger gesetzgebender Instanz. Tatsächlich wäre es aber sehr ungewöhnlich, wenn nach der Zustimmung im PARC-Ausschuss der LDP ein parlamentarisch eingebrachter Handelsvertrag in der Diet noch scheitern würde. Die Ratifizierung durch Unterhaus (House of Representatives, *shugin*) und Oberhaus (House of Councillors, *sangiin*) bildet gewissermaßen den formalen Schlussakt. Dabei ist die Abstimmung im Unterhaus entscheidend. Anders als bei normalen Gesetzgebungsverfahren sind die Rechte des Oberhauses eingeschränkt, wenn es um die Verabschiedung des Haushalts oder die Ratifizierung von internationalen Verträgen geht. Hat das Unterhaus mit einfacher

Mehrheit einem Handelsvertrag einmal zugestimmt, kann das Oberhaus die Ratifizierung nur noch verzögern, etwa durch mehrheitliche Ablehnung, durch Nichtvorlage zur Abstimmung (für einen Zeitraum von 30 Tagen) oder durch Verweigerung einer Einigung im Vermittlungsausschuss.

Vor den Abstimmungen in Unter- und Oberhaus verweisen die Parlamentssprecher den betreffenden Vorgang an die zuständigen Ausschüsse. In handelspolitischen Fragen sind dies die entlang der ministerialen Portfolios gespiegelten ständigen Ausschüsse für Auswärtiges, für Wirtschaft, Handel und Industrie sowie für Landwirtschaft. Es kann aber auch – wie bei der Ratifizierung des TPP-Abkommens – ein Sonderausschuss geschaffen werden. Die Ausschüsse haben vielfältige Rechte. Sie können Unterausschüsse bilden, öffentliche Anhörungen ansetzen und einzelne Minister oder den Premierminister zur Befragung einladen. Die Anteile der Parteien bei Zusammensetzung der Ausschüsse entsprechen der Sitzverteilung in den jeweiligen Häusern. Vertreten in den Ausschüssen sind die sogenannten Lobby-Abgeordneten (*zoku giin*) – oftmals dieselben Personen, die die Angelegenheit bereits in den PARC-Ausschüssen der LDP behandelt haben. Die Entscheidungsfindung in den Parlamentsausschüssen präjudiziert zwar nicht die finale Abstimmung im Plenum, nimmt diese aber in aller Regel vorweg. Nach der Ratifizierung im Unter- und Oberhaus wird ein Handelsabkommen offiziell durch den Kaiser verkündet und erlangt Gesetzeskraft.

Trans-Pacific Partnership: Domestic Priorities and Regional Dynamics, Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 12.7.2013, S. 5.

¹⁰³ Siehe Honma, »The TPP and Agricultural Reform in Japan« [wie Fn. 89], S. 110–114.

Schlussfolgerungen und Implikationen für Deutschland und Europa

Japan öffnet sich außenwirtschaftlich und gleicht seine Importstruktur jener der anderen OECD-Staaten langsam an. Dieser Prozess ist vor allem durch innere Entwicklungen in Japan selbst bedingt, wird aber durch handelspolitische Liberalisierungen wirkungsvoll unterstützt. Die Geschäftskultur der Unternehmen internationalisiert sich. Strukturelle Reformen beseitigen Marktbarrieren und Diskriminierungen. Und die demographische Alterung der Gesellschaft hat eine zunehmende Importabhängigkeit zur Folge.

Die angestrebte Beseitigung von Zöllen und NTBs im Rahmen von JEFTA wird europäischen Unternehmen eine Chance bieten, an diesen in Japan ablaufenden Entwicklungen stärker zu partizipieren und damit den schleichenden Marktanteilsverlusten der vergangenen Jahre entgegenzuwirken. Umgekehrt können Deutschland und Europa von einem günstigeren, vielseitigeren Produktangebot aus Japan profitieren. Gesamtwirtschaftlich zu erwarten sind ein Plus an Handel, Investition, Produktion und Einkommen sowie zusätzliche Impulse für Wettbewerb und Innovation. Daher liegt es im europäischen Interesse, den Handels- und Investitionsverkehr mit Japan durch ein weitreichendes Freihandelsabkommen mit hohen, verbindlichen Standards zu liberalisieren. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Japan für Europa kein einfacher Handels- und Wirtschaftspartner ist. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- ▶ Die Beseitigung von Zöllen und NTBs ist in Japan ein langwieriger, mühsamer Prozess. Ein gutes Stehvermögen ist vor allem erforderlich, um die Widerstände zu überwinden, die Industrie und Agrarwirtschaft des Landes einer Liberalisierung entgegensetzen – denn diese Interessenvertreter sind in der japanischen Zivilgesellschaft, in der Regierungspartei LDP und den Ministerien gut vernetzt. Wenn das Abkommen in Kraft tritt, wird dafür Sorge zu tragen sein, dass die Implementierung dem Inhalt und dem Geist des Vertrags gerecht wird und keine neuen, gegenwärtig noch unvorhersehbaren Handelsbarrieren errichtet werden.
- ▶ Japans nichttarifäre Handelshemmnisse werden sich infolge von JEFTA nur teilweise, seine informellen Hürden im Geschäftsverkehr gar nicht beseiti-

gen lassen. Dazu bedarf es weiterer struktureller Reformen sowie Änderungen bei Geschäftskultur, Mentalität und Konsumentenverhalten. Es handelt sich hier um langfristige Prozesse, die handelspolitisch nur peripher zu beeinflussen sind. Für Newcomer wird der Markteintritt in Japan auch künftig schwierig sein.

- ▶ Die japanische Handelspolitik ist weitgehend bilateral ausgerichtet. Zwar hat das Land in seiner wirtschaftlichen Entwicklung von den 1950er Jahren bis in die Gegenwart großen Nutzen aus der multilateralen Handelsordnung gezogen. Doch im 21. Jahrhundert engagierte sich Tokyo kaum für eine WTO-geführte multilaterale Handelsliberalisierung. Deutsche und europäische Politik sollten in Tokyo für ein stärkeres multilaterales Engagement Japans in der WTO werben.
- ▶ Die strategische Priorität der japanischen Handelspolitik liegt bei Asien und Amerika, nicht bei Europa. Das gilt selbst nach dem Ausscheiden der USA aus der TPP-Initiative. Tokyo strebt nun danach, ein Abkommen unter den verbleibenden elf Unterzeichnerstaaten zu vereinbaren und amerikanische Handelsstandards in der asiatisch-pazifischen Region zu implementieren. Deutsche und europäische Politik sollten demgegenüber in Japan und in Asien die Vorzüge europäischer Handelsstandards offensiv vertreten.

Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BOJ	Bank of Japan
BSE	Bovine spongiform encephalopathy
DPJ	Demokratische Partei Japans
DSM	Dispute Settlement Mechanism
ECIPE	European Centre for International Political Economy (Brüssel)
EG	Europäische Gemeinschaft
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
FSA	Financial Services Agency
FTA	Free Trade Agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JA	Japan Agriculture Group
JACE	Japan Association of Corporate Executives
JEEPA	Japan-EU Economic Partnership Agreement
JEFTA	Japan-EU Free Trade Agreement
JETRO	Japan External Trade Organization
JCCI	Japan Chamber of Commerce and Industry
JCCU	Japanese Consumer Co-operative Union
JHTA	Japan Harbour Transportation Association
JMA	Japan Medical Association
JPY	Japanische Yen
JR	Japan Rail
KPJ	Kommunistische Partei Japans
LDP	Liberaldemokratische Partei
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry
MITI	Ministry of International Trade and Industry
MEXT	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology
MHLW	Ministry of Health, Labour and Welfare
MLIT	Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism
MOE	Ministry of Environment
MOF	Ministry of Finance
MOFA	Ministry of Foreign Affairs
MOIA	Ministry of Internal Affairs and Communications
NAMA	Non-Agricultural Market Access (Marktzugang für Nichtlandwirtschaftsgüter)
NIES	Newly Industrializing Economies (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur)
NTB	Non-tariff barrier (nichttarifäre Handelshemmnisse)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PARC	Policy Advisory Research Council
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
SITC	Standard International Trade Classification
SPS	Sanitary and Phytosanitary (Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen)
TPP	Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement

TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UN-ECE	United Nations Economic Commission for Europe
USTR	United States Trade Representative
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	
Anteil der EU-28 am Warenhandel Japans	9
Abbildung 2:	
Anteil Japans am Warenhandel der EU-28	9
Abbildung 3:	
Japans Anteil am Welthandel 1960 bis 2015	18
Abbildung 4:	
Anteil der importierten Industriegüter am Bruttoinlandsprodukt – Japan im Vergleich mit China, Deutschland, Südkorea und den USA	20
Tabelle 1:	
Die Zollprofile der EU und Japans	11
Tabelle 2:	
Anteil Japans an Industriegüter-Importen	17
Tabelle 3:	
Japans wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen	29
Übersicht 1:	
Grundsatzvereinbarung im europäisch-japanischen Freihandelsabkommen	10
Übersicht 2:	
Lobbying in Japans Handelspolitik	35

Lektüre-Hinweise

Alexandra Sakaki/Gudrun Wacker

China – Japan – Südkorea. Ménage à trois mit Hindernissen

SWP-Studie 4/2017, März 2017, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017/S04_skk_wkr.pdf>

Hanns Günther Hilpert

Einigung auf ein Transpazifisches Freihandelsabkommen. TPP setzt europäische Handelspolitik unter Druck

SWP-Aktuell 86/2015, Oktober 2015, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A86_hlp.pdf>