

Die von der EU im Vorfeld von Seattle und Doha vertretene Position, wonach eine neue Welthandelsrunde die Themen Investitionen, Wettbewerb und Umwelt enthalten müsste, mag zwar auch auf binnenwirtschaftspolitische Werte innerhalb der EU zurückzuführen sein. Diese Themen dienen jedoch hauptsächlich als Verhandlungsmasse, d.h. sie werden und wurden, zugunsten anderer, wichtigerer Bereiche aufgegeben. Dies gilt vor allem zugunsten der für die EU zentralen Frage nach den EU-Agrarsubventionen und bei der weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Hier liegt das strategische Interesse

der EU im multilateralen Bereich. Daher besteht auch ein übereinstimmendes Interesse der USA und der EU an multilateralen Verhandlungen über die so genannte *built-in agenda* der WTO (Agrar- und Dienstleistungshandel) und über Industriezölle. Trotz starker Differenzen über das anzustrebende Ergebnis dieser Verhandlungen werden die USA und die EU unter dem Strich ihre jeweiligen wirtschaftspolitischen Interessen, unabhängig vom Fortgang der Verhandlungen in der WTO, während der Ministertagung im Herbst in Cancún und auch in anderen Foren durchsetzen können.

Literatur

Peterson, Luke (2000): Changing Investment Litigation, Bit by BIT, in: Bridges Monthly Review, Year 5 No. 4, May 2001, S. 11.

Taylor, Adran (2001): Economic Tensions between the EU and the US – Underlying Causes and possible Cures; http://www.tiesweb.org/news/adrian_taylor_180501.htm.

Steffenson, Rebecca (2000): Actors and Access in the Transatlantic Dialogue, University of Glasgow, Manuskript.

WTO (2003): Update of WTO Dispute Settlement Cases, 30 June 2003; WTO-Dokument WT/DS/OV/14, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

HARTWIG HUMMEL

Nachzügler beim Regionalismus

Die japanische Handelspolitik nach Seattle

Japans Außenwirtschaftspolitik ist nach dem Zweiten Weltkrieg von einer starken Präferenz für multilaterale Regeln geprägt. Denn der wichtigste Partner Japans waren die USA, nicht die asiatischen Nachbarstaaten. Erst als Handelskonflikte mit den USA sich zuspitzten, multilaterale Regeln schwerer zu erreichen waren und asiatische Länder zu bedeutenden Märkten geworden waren, wandte sich Japan auch regionalen Abkommen zu. Die Konferenz von Seattle markierte hier einen Wendepunkt.

Nachdem sich die Mitgliedsländer der WTO in Seattle 1999 nicht auf eine neue Liberalisierungsrunde einigen konnten, vollzog die japanische Regierung einen handelspolitischen Kurswechsel. Japan unterstützte bis dahin nachdrücklich das globale Welthandelsregime der WTO und stand den sich ausbreitenden regionalen Freihandelsabkommen sehr skeptisch gegenüber. Dies entsprach auch den Interessen der japanischen Konzerne, die sich aus historischen Gründen und wegen des großen Entwicklungsgefälles nicht auf die ostasiatische Region konzentrieren wollten, sondern sich auf den gesamten Weltmarkt orientierten. Seit Seattle bemüht sich die japanische Regierung, parallel zur WTO auch über bilaterale Freihandelsabkommen mit ver-

schiedenen Ländern im pazifischen Raum die Handelsliberalisierung voranzutreiben. Als ersten Schritt dazu unterzeichneten die Regierungschefs Japans und Singapurs am 13. Januar 2002 ein Freihandelsabkommen (*Japan-Singapore Economic Partnership Arrangement for a New Age Partnership*, JSEPA).

Das japanische Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg war untrennbar mit der Eingliederung Japans in das westlich dominierte Weltwirtschaftssystem verbunden. Aus übergeordneten strategischen Interessen setzte die US-Regierung die Aufnahme Japans in die entsprechenden Gremien wie das Bretton-Woods-System (1952), GATT (1955) oder die OECD (1964) gegen wirtschaftliche Vorbehalte im eigenen Land und den teilweise heftigen Widerstand anderer westlicher Industrieländer durch. Wegen der bis heute nicht überwundenen historischen Belastungen als Folge der japanischen Aggression im

Zweiten Weltkrieg, wegen der Abschottung der benachbarten sozialistischen Ökonomien während des Kalten Kriegs und wegen der großen Entwicklungsunterschiede blieb für Japan die Alternativoption einer regionalen Integration mit Ost- und Südostasien lange Zeit ausgeschlossen.

Mit der zunehmenden Konkurrenzfähigkeit der japanischen Konzerne intensivierten sich in den 1980er Jahren die Handelskonflikte vor allem mit den USA. Die japanische Handelspolitik konzentrierte sich darauf, diese Konflikte zu entschärfen, und setzte sich in der Uruguay-Runde des GATT entschieden für die Institutionalisierung des Welthandelsregimes durch Gründung der WTO und Ausbau des WTO-Streitschlichtungsverfahrens ein. Dem Regionalismus stand Japan dagegen sehr skeptisch gegenüber und drängte strikt auf die Einhaltung der GATT-Kriterien für die Anerkennung von Freihandelsabkommen (Liberalisierung

Hartwig Hummel ist Professor für Europa-politik und internationale Politik an der Universität Düsseldorf und Vorsitzender des WEED-Vorstandes.

des gesamten Handels, keine Erhöhung der Handelsbarrieren gegen Dritte).

Als die Uruguay-Runde Ende der 1980er Jahre zu scheitern drohte und sich die Handelskonflikte mit den USA zuspitzten, initiierte Japan zusammen mit Australien die *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). Diese war nicht als exklusiver Wirtschaftsblock, sondern als Forum für die kooperative Bearbeitung wirtschaftspolitischer Fragen in der Region zwischen Ostasien, dem Südpazifik und Amerika konzipiert. Auf ihrer Konferenz in Bogor (Indonesien) 1994 vereinbarten die APEC-Länder, langfristig eine transpazifische Freihandelszone einzurichten. Diese wurde aber auch auf Drängen Japans ausdrücklich als »offener Regionalismus« konzipiert, bei dem Liberalisierungsfortschritte – im Rahmen der Meistbegünstigung – auch Nichtmitgliedern der APEC zugute kommen sollen.

Die Liberalisierung des Welthandels bot vielen japanischen Großkonzernen die Chance, zu *Global Players* zu werden und ihre Geschäftstätigkeit zu internationalisieren. Sie unterstützen daher nachdrücklich die weitere Liberalisierung des Welthandels und, als Bedingung dafür, auch die Öffnung und Strukturreformen der seit Mitte der 1990er Jahre kriselnden japanischen Wirtschaft. Ihre Interessen werden in Japan vor allem vom Wirtschaftsverband Keidanren vertreten. Dieser arbeitet eng mit der japanischen Ministerialbürokratie und dem liberalen Flügel der Regierungspartei LDP zusammen. Die Liberaldemokratische Partei (LDP) war bislang, mit einer kurzen Unterbrechung 1993/94, die dominierende Regierungspartei in Japan.

Die weniger wettbewerbsfähigen, eher mittelständisch geprägten Wirtschaftssektoren in Japan (Landwirtschaft, Einzelhandel und weitere Dienstleistungsbereiche, Textil) sowie die von früheren staatlichen Monopolen oder privaten Kartellen dominierten Branchen (Telekommunikationsdienste, Verkehrs- und Transportdienste, Bauwirtschaft u.a.) widersetzen sich dagegen dem Globalisierungs- und Liberalisierungsdruck. Sie haben großen Einfluss auf konservativ-nationalistische Gruppen in der LDP. Besonders die einflussreiche Agrarlobby widersetzt sich weiteren Liberalisierungsschritten. Aus wahltaktischer Rücksichtnahme auf die Agrarlobby verhäng-

Der Einsatz der Regierung für eine Liberalisierung des Welthandels dient auch dem Zweck, mit Hilfe größeren Wettbewerbsdrucks Reformen in der japanischen Wirtschaft voranzutreiben.

te die japanische Regierung im April 2001 bis November befristete Schutzzölle für bestimmte Agrarimporte aus China (Lauch, Shiitake-Pilze und Binsen für Tatami-Matten) und handelte sich dafür chinesische Vergeltungsmaßnahmen gegen japanische Exporte von Automobilen, Handys und Klimaanlagen ein.

Inzwischen steht nicht mehr das Management von Handelskonflikten im Mittelpunkt der japanischen Außenwirtschaftspolitik, sondern die Forcierung neoliberaler Reformen in der japanischen Wirtschaft auch mittels verstärktem internationalem Wettbewerbsdruck. Im Weißbuch zum Außenhandel 2001 kündigt die japanische Regierung an, dass die immer noch sehr geringe ausländische Kapitalpräsenz in Japan durch höhere Anforderungen an Transparenz und Finanzkontrolle japanischer Unternehmen und erleichterte Teilnahme ausländischer Aufsichtsratsmitglieder ausgeweitet werden soll. Die transnationale ökonomische Verflechtung soll durch die Vereinfachung bürokratischer Prozeduren und die internationale Harmonisierung der Investitionsregeln, der Wettbewerbspolitik und der Standards v.a. für E-commerce erleichtert werden.

Freihandelsabkommen werden bislang außer mit Singapur auch mit Südkorea, Mexiko, Chile und Australien angestrebt und sollen nicht nur dem Zollabbau, sondern auch der genannten wirtschaftspolitischen Harmonisierung dienen. Anfragen liegen auch aus Kanada, der Schweiz und von ASEAN vor.

Singapur wurde von der japanischen Regierung als Testfall für ein Freihandelsabkommen ausgewählt, weil die Entwicklungsunterschiede zwischen beiden Ländern relativ gering sind und weil Singapur kein Agrarland ist. Wesentlich wichtiger ist das Freihandelsabkommen mit Mexiko, das Mitglied der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) ist

und bereits mit der EU ein bilaterales Freihandelsabkommen abgeschlossen hat. Mexiko ist für die japanischen Konzerne als integrierter Standort für die Produktion vor allem von Automobilen und Elektronikgeräten in Nordamerika wichtig, und die japanischen Konzerne fürchten, dass sie ohne ein Freihandelsabkommen zwischen Japan und Mexiko Konkurrenz Nachteile gegenüber ihren europäischen und US-amerikanischen Konkurrenten erleiden.

Zusammen mit der EU setzt sich Japan für ein umfassendes Verhandlungspaket bei der neuen Welthandelsrunde ein und lehnt die zunächst von den USA präferierte Beschränkung auf Verhandlungen über Agrar- und Dienstleistungshandel sowie Industriezölle ab. So sollen in den neuen Deal aus japanischer Sicht auch die Kriterien für die Verhängung von Antidumpingzöllen einbezogen werden, mit denen die US-Regierung unter anderem Stahlimporte aus Japan eindämmen will und gegen die Japan erfolgreich das WTO-Streitschlichtungsverfahren angeufen hat. Japan fordert ebenso wie die EU, Südkorea und die Schweiz, die »Multifunktionalität« der einheimischen Landwirtschaft anzuerkennen und sie nicht dem freien Spiel der Marktkräfte zu opfern. Vor allem Reisimporte will die japanische Regierung langsamer zulassen als noch in der Uruguay-Runde vereinbart. Gegenüber den Entwicklungsländern zeigt sich die japanische Regierung dagegen aus Rücksicht auf die Agrarlobby und die Textilwirtschaft wenig kompromissbereit und will ihnen keine weiteren Handelspräferenzen einräumen. Statt dessen verweist sie darauf, dass Japan das größte – inzwischen nach den USA das zweitgrößte – Geberland staatlicher Entwicklungshilfe sei (die allerdings 1999 auch nur 0,35% und 2001 0,23% des Bruttosozialprodukts ausmachten).

Das Manuskript wurde im Februar 2002 abgeschlossen.