

JEFTA

entzaubert

Wunsch und Wirklichkeit
des EU-Japan-Handelsabkommens



Herausgegeben von

Netzwerk Gerechter Welthandel, Powershift e.V.,
Greenpeace, BUND, Campact, LobbyControl
November 2018

Autoren

Lia Polotzek, BUND
Jürgen Knirsch, Greenpeace
Alessa Hartmann, PowerShift
Victoria Gulde, Campact
Max Bank, LobbyControl

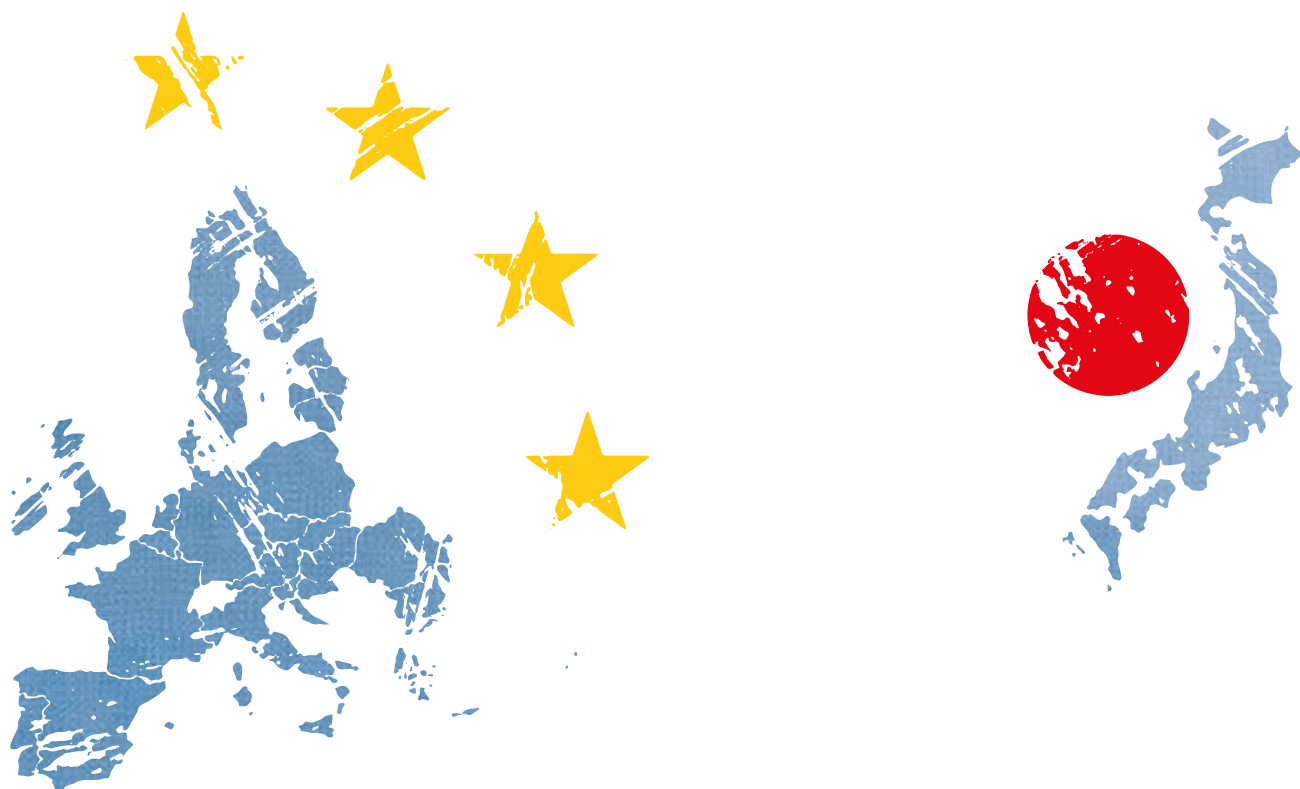
Gestaltung

Holger M. Müller – holgermmueller.de



gefördert durch die

Schöpflin Stiftung :



JEFTA entzaubert:

Wunsch und Wirklichkeit des EU-Japan-Handelsabkommens

*Die EU-Kommission, verschiedene Abgeordnete des Europäischen Parlaments, deutsche Politiker*innen sowie Wirtschaftsvertreter*innen – sie alle sehen im Handelsabkommen der EU mit Japan ausschließlich Vorteile: Die Wirtschaft soll dadurch weiter wachsen, angeblich gelten höchste Standards. Was dabei jedoch kleingeredet wird, sind die möglichen Risiken, die sich durch JEFTA für Mensch und Umwelt ergeben. Deshalb haben wir die Aussagen der verschiedenen Institutionen und Personen zu JEFTA genauer unter die Lupe genommen und stellen fest: Wunsch und Wirklichkeit des EU-Japan-Handelsabkommens klaffen weit auseinander.*

INHALT

1. Ökonomische Bedeutung	05	8. Kernarbeitsnormen	10
2. Geopolitische Bedeutung	06	9. Öffentliche Dienstleistungen und Daseinsvorsorge	11
3. Klimaschutz	06	10. Korruption	12
4. Waldschutz	07	11. Digitalisierung und E-Commerce	12
5. Vorsorgeprinzip	08	12. Regulatorische Kooperation	13
6. Landwirtschaft	09	13. Investitionsschutz	14
7. Radioaktive Belastung von Lebensmitteln	09		

Das Handelsabkommen zwischen Japan und der EU (JEFTA: Japan-EU Free Trade Agreement), auch als JEEPA (Japan EU Economic Partnership Agreement bzw. EU-Japan Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) bezeichnet, stand lange Zeit im Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung, obwohl es weitgehend zeitgleich mit den Abkommen TTIP und CETA verhandelt wurde. All diese Abkommen wurden im Geheimen verhandelt – aus den Verhandlungen zu JEFTA drangen jedoch noch weitaus weniger Informationen an die Öffentlichkeit als bei CETA und TTIP. Die EU machte ihre Textvorschläge zu JEFTA erst publik, als das Abkommen weitgehend ausgehandelt war und einzelne Dokumente bereits durch Leaks bekannt waren.

Das Verhandlungsmandat für JEFTA wurde Ende November 2012 angenommen. Erst knapp fünf Jahre später, im September 2017, wurde das Mandat veröffentlicht^[1] – und das vermutlich auch nur, weil es kurz zuvor geleakt worden war. Nach 18 Verhandlungsrunden erzielten die EU und Japan am 6. Juli 2017 eine Grundsatzvereinbarung über die Hauptelemente des Abkommens. Nach der juristischen Bereinigung und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU wurde JEFTA am 18. April 2018 den EU-Mitgliedstaaten zur Genehmigung vorgelegt. Am 6. Juli 2018 nahm der Rat es an: Neben der Unterzeichnung des Abkommens wurde auch beschlossen, die Zustimmung des Europäischen Parlaments einzuholen. Zuvor hatte der Rat bereits am 26. Juni 2018 einen Beschluss über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung eines weiteren Abkommens über eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Japan verabschiedet^[2]. Beide Abkommen wurden auf dem EU-Japan Gipfeltreffen am 17. Juli 2018 in Tokio unterzeichnet. Noch in diesem Jahr, am 13. Dezember, soll JEFTA vom Plenum des Europäischen Parlaments verabschiedet werden.

JEFTA ist ein sogenanntes „EU only“-Abkommen – anders als beim EU-Kanada-Abkommen CETA müssen die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten daher nicht zustimmen. Kapitel 8 des

Abkommens behandelt zwar die Liberalisierung von Investitionen, Regeln zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten werden jedoch explizit ausgeschlossen. Auch gibt es keine Aussage zu Portfolioinvestitionen. Beides würde in die in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen und die Zustimmung der nationalen Parlamente erfordern.

In der Bundesrepublik gibt die Bundesregierung dem Bundestag nach Artikel 23, Absatz 3 des Grundgesetzes jedoch Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union und berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages. Zwar debattierte der Deutsche Bundestag am 14. Juni 2018 am Beispiel von CETA^[3] und JEFTA über die Ausrichtung europäischer Handelspolitik. Die Debatte erfolgte jedoch nicht auf Grundlage des Artikels 23, Absatz 3, sondern aufgrund von Anträgen verschiedener Fraktionen. So lehnte das Parlament am 14. Juni 2018 einen Antrag der Linken (19/2521) ab, in dem die Fraktion für eine faire Handelspolitik und gegen das geplante Freihandelsabkommen JEFTA Stellung bezieht. Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie hatte zu diesem Antrag eine ablehnende Beschlussempfehlung vorgelegt (19/2729). Mit der Mehrheit von Union, SPD und FDP gegen die Stimmen der übrigen Fraktionen fand darüber hinaus ein neuer Antrag der Grünen (19/2696) keine Mehrheit, dem JEFTA-Abkommen in der jetzigen Form nicht zuzustimmen und es nachzuverhandeln.

Ohne Bezug auf die bereits stattgefundene Debatte und das Recht des Bundestages auf die Haltung der Bundesregierung bei der Ratsentscheidung Einfluss zu nehmen, führte die Bundesregierung im Oktober 2018 aus, dass die EU nach Ansicht der Bundesregierung das Handelsabkommen mit Japan in alleiniger Zuständigkeit abschließen kann. In der Antwort (19/4666) auf eine Kleine Anfrage (19/4043) der Fraktion Die Linke begründet die Bundesregierung diese Auffassung mit entsprechenden Grundsätzen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)^[4].

1. Ökonomische Bedeutung

Die EU-Kommission sagt: „Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wird die EU-Exporte steigern und neue Möglichkeiten für kleine und große europäische Unternehmen, ihre Arbeitnehmer und Verbraucher schaffen. Der Wert der Ausfuhren aus der EU könnte um bis zu 20 Mrd. € steigen, was mehr Möglichkeiten und Arbeitsplätze in vielen EU-Bereichen wie der Landwirtschaft und Lebensmitteln, der Leder-, Bekleidungs- und Schuhindustrie sowie bei Arzneimitteln, Medizinprodukten und anderen bedeutet.“^[5]

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sagt: „Mit dem Abbau von Zöllen werden deutsche und europäische Exportgüter auf dem japanischen Markt wettbewerbsfähiger. Durch die erleichterten Exportbedingungen können besonders exportorientierte Industriebranchen neue Geschäftsfelder erschließen. Für europäische Verbraucher werden durch die Zollsenkungen japanische Produkte erschwinglicher.“^[6]

WIR ANTWORTEN: Handelsabkommen werden abgeschlossen, um den Handel mit Produkten und Dienstleistungen und somit das Wirtschaftswachstum zu fördern. Die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Nachhaltigkeitsanalyse von JEFTA konstatiert zwar, dass das Handelsabkommen der EU mit Japan zu einem geschätzten Gesamtverlust der Zolleinnahmen von 1,6 Milliarden Euro führt. Der Senkung von Zöllen zur Steigerung der Exporte allein ist jedoch nicht unbedingt etwas entgegensetzen. So mag es außerdem stimmen, dass es bei japanischen Produkten auf dem europäischen Markt zu leichten Preissenkungen kommen wird. Allerdings ist das Argument, dass Handelsabkom-

men durch Wirtschaftswachstum automatisch die Anzahl an Arbeitsplätzen signifikant erhöhen, irreführend. So enthält die Gesamtbewertung der Kommission zu JEFTA keinerlei Ergebnisse für einen Zuwachs an Arbeitsplätzen. Selbst der IWF bestätigt, dass in jenen Branchen, die für den internationalen Handel geöffnet und damit dem Kostenwettbewerb ausgesetzt werden, Arbeitsplätze verloren gehen können.^[7] Die weit verbreitete ökonomische Annahme, dass die durch den Importdruck in nicht-wettbewerbsfähigen Branchen verlorenen Arbeitsplätze in anderen, exportstarken Branchen automatisch kompensiert werden, ist so nicht haltbar. Zusätzlich zeigen selbst kommissionseigene Analysen bezogen auf ein mögliches Wirtschaftswachstum der JEFTA-Verhandlungsergebnisse bloß minimale Wachstumseffekte. Der gesamte Wachstumseffekt für alle EU-Mitgliedstaaten zusammen wird lediglich 0,14 % bis 2035 (nach 17 Jahren) ergeben – eine kaum nachweisbare Veränderung.

Ursprünglich geschieht die Förderung des Handels und von Wirtschaftswachstum nicht zum Selbstzweck, sondern weil davon ausgegangen wird, dass Wirtschaftswachstum den gesellschaftlichen Wohlstand steigert. Besorgniserregend ist allerdings, dass in den Fällen, in denen die wirtschafts- und wachstumspolitische Agenda mit ökologischen und sozialen Anliegen konfligiert, den ökonomischen Belangen – die ja gerade keinen Zweck an sich darstellen – Vorrang gegeben wird. So haben gesteigerte europäische Milchexporte unter Umständen erhebliche negative Auswirkungen (siehe Kapitel zu Landwirtschaft). Dass ökonomische Belange von offizieller Seite jedoch strikt als Selbstzweck gesehen werden, wird an einem Interview mit der EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström besonders deutlich: Danach gefragt, ob wir tatsächlich Schweinefleisch nach Japan exportieren müssen, wenn die Schweinezucht in Deutschland das Grundwasser vergiftet, antwortet sie, es sei

nicht ihre Aufgabe, sich um die umweltfreundliche Produktion von deutschem Schweinefleisch zu kümmern. Ihre Aufgabe als Handelskommissarin sei es, den Handel zu fördern.^[8]

2. Geopolitische Bedeutung

EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström sagt: „Dieses Abkommen ist nicht nur von enormer wirtschaftlicher Bedeutung, sondern wird uns auch einander näherbringen. Wir zeigen damit ganz deutlich, dass die EU und Japan, zwei demokratische und offene internationale Partner, an den freien Handel glauben und daran, dass es besser ist, Brücken zu bauen statt Mauern zu errichten. Da Japan die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt ist und großes Interesse an europäischen Produkten zeigt, birgt dieses Abkommen für Europa ein gewaltiges Potenzial.“^[9]

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sagt: „Heute haben wir eine grundsätzliche Einigung über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen erzielt, dessen Wirkung weit über unsere Grenzen hinausreicht. Mit diesem Abkommen bekennen sich die EU und Japan zu ihren gemeinsamen Werten [...]“^[10]

WIR ANTWORTEN: Der Abschluss des Abkommens fällt in eine Zeit, die durch die allgemeine Verunsicherung durch handelspolitischen Maßnahmen der US-Regierung unter Trump geprägt ist und in der bisher scheinbar „gemeinsame Werte“ zur Disposition gestellt werden. Doch die Grundwerte der Europäischen Union sind laut des Vertrages der Europäischen Union zunächst einmal Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte. Sogenannter Freihandel und Wirtschaftswachstum, zu deren Förderung man sich auf internationaler Ebene im

Rahmen eines „regelbasierten Welthandels“ geeinigt hat, können immer nur indirekte Werte darstellen, die keinen Zweck an sich erfüllen.

Auf gemeinsame Werte der Nachhaltigkeit konnte man sich auch zwischen der EU und Japan insofern nicht einigen, als dass das Nachhaltigkeitskapitel in JEFTA nicht durchsetzungsfähig und aus dem Staat-zu-Staat-Streitschlichtungsmechanismus ausgenommen ist. Junckers Aussage über gemeinsame Werte verkärt außerdem die Tatsache, dass im Rahmen der JEFTA Verhandlungen die „gemeinsamen Werte“ zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten und Datenfluss (Kapitel 10 und 12) nicht gefunden werden konnten. Es sollte außerdem klar sein, dass auch vor Trump protektionistische Maßnahmen zum Repertoire aller großen Handelsmächte gehören – die EU und Japan eingeschlossen. Trump treibt den Protektionismus allerdings auf die Spitze, verbindet diesen mit Anliegen der nationalen Sicherheit und zieht die wahren Grundwerte der Europäischen Union wie Menschenwürde und Demokratie in Zweifel.

3. Klimaschutz

EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström sagt: „Das Handelsabkommen mit Japan wird eine ausgezeichnete Gelegenheit sein, zusammen mit unseren japanischen Freunden unsere gemeinsame Unterstützung und Arbeit am Pariser Klimaabkommen zu bekräftigen, und [es] wird einen direkten Hinweis darauf geben.“^[11]

Die EU-Kommission sagt: „Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wird auch die Zusammenarbeit zwischen Europa und Japan [...] für eine nachhaltige Entwicklung bekräftigen und erstmals eine spezifische Verpflichtung zum Pariser Klimaabkommen enthalten.“^[12]

WIR ANTWORTEN: Tatsächlich stellt die spezifische Bestimmung zum Pariser Abkommen in JEFTA ein neues Element in Handelsabkommen dar. Es heißt hier, dass die Parteien ihr Engagement für eine wirksame Umsetzung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) und des Pariser Abkommens bekräftigen. Dies mag zwar wie eine willkommene Ergänzung in Handelsabkommen erscheinen – sie ist jedoch ausschließlich symbolisch und besitzt keinerlei praktischen Mehrwert. Da das Nachhaltigkeitskapitel von der Staat-zu-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit ausgeschlossen ist, besteht kein ausreichender Durchsetzungsmechanismus. Somit ist unklar, welche Folgen es hätte, wenn Japan oder die EU gegen ihre Verpflichtungen aus dem Klimaabkommen verstoßen würden.

Darüber hinaus trägt diese Bestimmung nicht dazu bei, die rechtlichen Unklarheiten bezüglich der Hierarchie zwischen Umweltrecht und Handelsabkommen zu klären. Die allgemeine Regel, dass Handelsverpflichtungen faktisch Vorrang vor Umweltrecht erhalten, wird durch das Nachhaltigkeitskapitel in JEFTA eher noch bestärkt: Denn laut JEFTA können die Parteien Maßnahmen ergreifen, um multilaterale Umweltabkommen umzusetzen, sofern diese keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung bzw. „verschleierte Handelsbeschränkungen“ darstellen. Was als gerechtfertigt angesehen werden kann, wird jedoch von den Panellist*innen entschieden, und die Beweislast für den Nachweis, dass Umweltmaßnahmen nicht gegen Handelsverpflichtungen verstoßen, liegt bei den Regierungsbehörden, die diese Maßnahmen ergreifen.

Vergleicht man die Aussagen zum Klimaschutz in JEFTA mit denen, die in dem Abkommen zwischen der EU und Mexiko vorgesehen sind, so weist das geplante Abkommen mit Mexiko deutlich konkretere Zusagen auf. Aber auch diese sind bloße Absichtserklärungen, da auch beim EU-Mexiko-

Abkommen der Klimaschutz von einer Staat-zu-Staat Streitschlichtung ausgeschlossen ist und ein Verstoß gegen die Umsetzung vorgesehener Klimaschutzmaßnahmen somit nicht sanktionierbar ist. Darüber hinaus entfallen weltweit etwa ein Viertel der CO₂-Emissionen auf den Transportsektor. Das Paris-Klimaabkommen und JEFTA, das eine absolute Erhöhung des Welthandels verspricht, verfolgen somit gegenläufige Ziele. Hinzu kommen viele weitere Umweltauswirkungen durch den Transport von Gütern auf dem Meer, zu Luft und über Land. Durch die Seeschifffahrt beispielsweise entstehen neben CO₂-Emissionen außerdem Luftschadstoffemissionen sowie Verschmutzungen durch Öl, Schiffsabwässer und -müll. Auf dem Seeweg finden heute etwa 90 Prozent des Welthandels statt.

4. Waldschutz

Die EU-Kommission sagt: „Die EU und Japan teilen die gemeinsame Verpflichtung zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels, was sich im Text des Abkommens widerspiegeln wird. Der Handel mit illegalem Holz ist kein Problem zwischen der EU und Japan. Die EU hat eine sehr klare Gesetzgebung zum illegalen Holzeinschlag, genau wie Japan. Beide Partner verfügen über Überwachungs- und Zertifizierungssysteme, um die Einfuhr von illegalem Holz zu verhindern.“ ^[13]

WIR ANTWORTEN: Eine große Schwäche im Nachhaltigkeitskapitel von JEFTA sind die Bestimmungen über die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und den Handel mit Holz. Japan ist bislang das einzige G7-Mitglied, in dem der Import von illegal geschlagenem Holz nicht verboten ist, obwohl Japan der weltweit größte Importeur von Holz und Sperrholz, der zweitgrößte Importeur von Holzstämmen und der drittgrößte Importeur von

Sägeholz ist. Dagegen steht das FLEGT-System der EU, das auf verbindlichen Zertifizierungssystemen für Importe aufbaut. Die EU besitzt außerdem ein eigenes obligatorisches Due-Diligence-System für Importe gemäß der EU-Holzverordnung. In der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung der EU-Kommission wurden sogar Bedenken wegen des Fehlens zwingender Rechtsvorschriften in Japan geäußert, während die Umweltorganisation Environmental Investigation Agency die Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der unterschiedslosen Quellenpraktiken japanischer Unternehmen auf den illegalen Holzeinschlag in Europas letzten Urwäldern äußerte (z.B. in Rumänien).

Die Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels in JEFTA reichen nicht aus, um dieses handelsbezogene Problem anzugehen, da sich die Vertragsparteien lediglich dazu verpflichten, die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zu fördern oder zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags beizutragen. Es besteht jedoch kein Verbot des Handels mit illegalem Holzeinschlag, was angesichts der Größe des japanischen Marktes als bedeutender Importeur und angesichts des Bestrebens der EU, internationale Standards durch Handelsabkommen festzulegen, unbedingt umzusetzen wäre.

5. Vorsorgeprinzip

Die SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament sagen: „Kein EU-Handelsabkommen kann das primärrechtlich garantierte Vorsorgeprinzip infrage stellen. [...] Natürlich akzeptieren wir als europäische Union WTO-Übereinkommen, z.B. das SPS Übereinkommen, auf welches JEEPA Bezug nimmt [...]. Und für die EU steht außer Frage, dass das SPS-Übereinkommen das europäische Vorsorgeprinzip nicht in Frage stellt.“^[14]

WIR ANTWORTEN: Im europäischen Umwelt- und Verbraucherschutzrecht gilt das sogenannte Vorsorgeprinzip. Es soll sicherstellen, dass der Staat vorsorglich handelt, auch wenn in der Wissenschaft (noch) Uneinigkeit über potentiellen Schaden besteht. Besteht der Verdacht, dass ein Produkt Umwelt und Menschen schadet, so wird es erst einmal nicht zugelassen. Auch in Japan ist das Vorsorgeprinzip eines der Grundprinzipien der Gesetzgebung. Dieses fundamentale Prinzip ist im JEFTA-Vertragstext jedoch nur unzureichend verankert.

Wie schon CETA übergeht JEFTA das Vorsorgeprinzip in seinen Kapiteln zu technischen Handelshemmnissen (Technical Barriers to Trade – TBT) und zu gesundheitlichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS). Diese Kapitel sind jedoch für den Verbraucher*innenschutz besonders wichtig, weil es darin um die Gesundheit von Mensch und Tier geht. Dagegen verweist das SPS-Kapitel in JEFTA auf das SPS-Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Ein Vorsorgeprinzip, so wie es im Vertrag zur Arbeitsweise in der Europäischen Union in Artikel 191 verankert ist, wird durch das WTO-Recht aber nicht ausreichend unterstützt. Die WTO kennt das Vorsorgeprinzip nur als zeitlich begrenzte Maßnahme.

Was das heißt, hat die EU bereits in zwei Streitfällen erleben müssen. Sowohl im sogenannten Hormonstreitfall (siehe WTO-Fälle DS26 (USA) und DS48 (Kanada)) als auch im sogenannten Gentechnikstreitfall (siehe WTO-Fälle DS291 (USA), DS292 (Kanada) und DS293 (Argentinien)) berief sich die EU auf das Vorsorgeprinzip – und verlor diese Fälle. Um das Vorsorgeprinzip wirksam abzusichern und zu verhindern, dass in Streitfällen die unzulängliche WTO-Definition herangezogen wird, müsste es im JEFTA-Vertragstext als horizontales Prinzip verankert werden. Eine Verankerung in einzelnen Vertragskapiteln ist nicht ausreichend.

6. Landwirtschaft

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sagt: JEFTA ist „eine gute Nachricht für die Landwirtschaft in der EU.“ ^[15]

EU-Landwirtschaftskommissar Phil Hogan sagt: „Das ist eine Win-win-Situation für beide Partner, aber ein besonders großer Gewinn für das ländliche Europa. In puncto Landwirtschaft ist das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU-Japan das bedeutendste und weitreichendste Abkommen, das je geschlossen wurde. Heute setzen wir neue Maßstäbe für den Handel mit Agrarerzeugnissen.“ ^[16]

WIR ANTWORTEN: *Es stimmt, dass JEFTA eine gute Nachricht für die exportorientierte EU-Agrarindustrie ist. Da Exportzölle auf viele Käsesorten sowie Rind- und Schweinefleisch gesenkt oder abgeschafft werden, kann die europäische Milch- und Fleischindustrie ihre Produkte noch billiger auf dem bisher sehr abgeschotteten japanischen Markt anbieten. Dies wird die Überschussproduktion in der EU bei gleichzeitiger Senkung der Produktion in Japan verstärken. Für bäuerlich geführte Landwirtschaftsbetriebe in Europa und Japan, die bereits heute unter der politisch einkalkulierten Überschussproduktion und der damit einhergehenden Preiskrise leiden, ist JEFTA daher eine äußerst schlechte Nachricht. Das wird dadurch verstärkt, dass die EU-Dumpingexporte in Japan auf eine besonders kleinstrukturierte Landwirtschaft treffen. Die kleinbäuerliche Landwirtschaft insbesondere in Japan ist somit durch JEFTA existenziell bedroht und es wird vermutlich zu weiterem Höfesterben kommen, während exportorientierte Molkereien und Schlachtunternehmen innerhalb der EU stark von JEFTA profitieren werden.*

7. Radioaktive Belastung von Lebensmitteln

Frédérique Ries (MEP, ALDE) sagt: „Die Lockerung der Kontrollen der radioaktiven Belastung der aus Fukushima und Umgebung stammenden Lebensmittelprodukte werden einige dazu nutzen, um das Handelsabkommen zwischen der EU und Japan zu unterminieren, was falsch wäre. Die Reduzierung und sogar Unterdrückung von Radioaktivitätskontrollen bei empfindlichen Produkten wie Reis oder Babynahrung ist ein goldenes Argument für alle Gegner des Freihandels.“ ^[17]

UNSERE ANTWORT: *Bereits kurz nach der Katastrophe von Fukushima bewegte viele Menschen die Frage, ob strahlenbelastete japanische Lebensmittel, darunter Fisch und Meeresfrüchte, nach Europa gelangen und für Konsument*innen ein Gesundheits- oder gar ein Krebsrisiko darstellen. Um Japan herum liegt der Nordwest-Pazifik, quasi die Heimat der Fischstäbchen: aus ihm stammen z.B. der Alaska-Seelachs, den wir nicht nur in Form von Fischstäbchen sondern auch als Schlemmerfilets kennen. Vor der japanischen Küste treffen gewaltige Strömungen aufeinander, so dass die aus Fukushima stammende Strahlung über die Nahrungsketten oder gebunden an Schmutzpartikel durchaus auch nach Jahren noch anderen Stellen des Pazifiks auftauchen kann. Doch auch der Luftweg muss betrachtet werden, denn die in Japan ausgetretene Strahlung kann über Staubpartikel in der Luft durch Luftströmungen tausende Kilometer entfernt wieder auftauchen, über Land oder über dem Ozean durch Regen ausgewaschen werden und somit auf Agrarprodukten oder in Fischen landen.*

Nach der Katastrophe reagierten nationale, europäische und internationale Institutionen nicht immer zeitnah und angemessen, aber immer beschwichtigend. Die EU-Kommission verschärfte zunächst die Strahlengrenzwerte und glich sie den japanischen an, die schon vor dem Unglück besser waren, erließ eine inzwischen mehrfache geänderte „Durchführungsverordnung mit besonderen Bedingungen für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln, deren Ursprung oder Herkunft Japan ist, nach dem Unfall im Kernkraftwerk Fukushima“ und setzte Kontrollprogramme auf.

Die Kontrollen bei Lebensmittelimporten aus Japan dauern an, wurden aber mit Bezug auf die aktuelle Strahlenbelastung in Japan angepasst und deutlich abgeschwächt. Die entsprechende Durchführungsverordnung wurde zuletzt im November 2017 angepasst und gilt zunächst bis spätestens Mitte 2019. Dabei wurden eine Resolution des Europäischen Parlaments, das sich deutlich gegen eine Abschwächung der Durchführungsverordnung ausgesprochen hatte, ebenso ignoriert wie die Aufforderung des Europäischen Parlaments, den Entwurf einer Durchführungsverordnung zurückzuziehen und dem Ausschuss bis spätestens Ende des Jahres 2017 einen neuen Entwurf vorzulegen. Die MEPs forderten vor allem, die Cäsium-Höchstgrenzen für Lebens- und Futtermittel zu senken, zudem kritisierten sie u.a., dass aus der Präfektur Fukushima stammender Reis und deren Verarbeitungsprodukte aus dem Kontrollprogramm herausgenommen wurden. Sie wiesen darauf hin, dass es sich hier um solche Verarbeitungserzeugnissen von Reis handelt, die in Lebensmitteln für Säuglinge und Kleinkinder verwendet werden, und dass die Reisausfuhren aus Japan aufgrund des Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan zunehmen würden.^[18] Die Antwort darauf, was passieren würde, wenn in der Zukunft neue Erkenntnisse über Strahlenbelastungen bekannt würden, liefert ein Streitfall, den Japan 2015 vor der Welthandelsorganisation (WTO) gegen die Republik Korea startete^[19]. Korea reagierte

auf den Unfall des Atomkraftwerks Fukushima Dai-ichi mit einer Reihe von Importkontrollmaßnahmen für japanische Produkte. Aus japanischer Sicht erfüllten die koreanischen Maßnahmen nicht die Spielregeln der WTO und waren unzulässige Handelshemmnisse. In der ersten Instanz der WTO-Streitschlichtung hat Japan im Februar 2018 in vielen, aber nicht allen Punkten Recht bekommen. Sowohl Korea als auch Japan legten Berufung ein, die Berufungsinstanz der WTO hat darüber bisher noch nicht entschieden. Sollte die WTO-Berufungsinstanzen im Streitfall zwischen der Korea und Japan die Sicht des Panels bestätigen, wäre dies ein weiterer Beleg dafür, dass das Vorsorgeprinzip im WTO-Recht einen schweren Stand hat. Und nicht dort, ebenso im JEFTA-Abkommen (siehe Kapitel 5).

8. Kernarbeitsnormen

Die EU-Kommission sagt: „Das Abkommen enthält auch ein umfassendes Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung und setzt höchste Standards in den Bereichen Arbeit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz.“^[20]

WIR ANTWORTEN: JEFTA ist weit davon entfernt, höchste Arbeitsstandards sicherzustellen. Das Gegenteil ist der Fall: Das Abkommen setzt nicht einmal die Ratifizierung, Umsetzung und Einhaltung aller acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) voraus. So hat Japan erst 6 der 8 ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert. Es fehlen die Konventionen zur Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr. 105) sowie die Norm zur Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111). Die japanische Regierung hat hierzu zwar eine ministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, es ist jedoch faktisch unmöglich, dass Japan bis zur Ratifizierung im Dezember 2018 die beiden ausstehenden ILO

Konventionen ratifiziert hat. Um sicherzustellen, dass JEFTA nicht zu Lasten von Beschäftigten geht, müssen jedoch internationale Mindeststandards wie die Kernarbeitsnormen sowie die „governance conventions“ der ILO, die zur Förderung menschenwürdiger Arbeit beitragen, ratifiziert und umgesetzt bzw. verbindliche Umsetzungspläne vereinbart werden, noch bevor es zur Ratifizierung des Handelsabkommens kommt. Zwar heißt es in Artikel 16.3 (3) des Nachhaltigkeitskapitels von JEFTA, dass die Vertragsparteien „von sich aus weitere und nachhaltige Anstrengungen [Unternehmen], um die Ratifizierung der grundlegenden IAO-Übereinkommen“ voranzubringen. Das Nachhaltigkeitskapitel ist jedoch zahnlos, denn Verstöße können im Rahmen von JEFTA weder eingeklagt noch sanktioniert werden. Als äußerstes Mittel bleiben unverbindliche Empfehlungen eines Expert*innenengremiums, womit Verstöße gegen diese Mindestnormen quasi folgenlos bleiben.

9. Öffentliche Dienstleistungen und Daseinsvorsorge

Die EU-Kommission sagt: „Das Abkommen enthält auch ein umfassendes Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung [...] und schützt die öffentlichen Dienstleistungen umfassend.“ ^[21]

Die EU-Kommission sagt: „Entgegen anderslautender Behauptungen führt das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Japan nicht zu einer Deregulierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen wie der Wasser- und Abwasserversorgung. Das Vorrecht der Behörden der Mitgliedstaaten der EU, öffentliche Dienstleistungen in der öffentlichen Hand zu belassen, bleibt erhalten und keine Regierung wird zur Privatisierung oder

Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen auf nationaler oder lokaler Ebene gezwungen.“ ^[22]

WIR ANTWORTEN: JEFTA ist nach dem CETA-Abkommen mit Kanada das zweite Abkommen der EU, das eine Negativliste für Dienstleistungen enthält. Damit werden grundsätzlich alle Dienstleistungen der Daseinsvorsorge liberalisiert, sofern keine Ausnahme für sie formuliert wurde. JEFTA setzt diesen Paradigmenwechsel in der EU-Handelspolitik fort, obwohl das EU-Parlament während der CETA-Verhandlungen in einer Resolution gefordert hatte, dass die Verwendung einer Negativliste auf CETA beschränkt bleiben muss. ^[23] Wenn das EU-Parlament die eigene Position ernst nimmt, muss es die Verwendung einer Negativliste in JEFTA ablehnen.

JEFTA birgt zahlreiche Risiken für die Daseinsvorsorge und die Aufrechterhaltung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen, die auch verschiedene Schutzklauseln nicht ausräumen können. Zu diesen Risiken zählen z.B. die Deregulierung der Abwasserwirtschaft sowie der Marktzugang im öffentlichen Personenverkehr.

Die Absicherung der Abwasserwirtschaft hängt in JEFTA allein von einem allgemeinen Vorbehalt für sämtliche Leistungen der Daseinsvorsorge ab. ^[24] Dieser ist lückenhaft formuliert und überarbeitungsbedürftig und kann im Rahmen einer Negativliste nicht die gleiche Absicherung leisten wie eine Positivliste ^[25]. Es bleibt bei einer Negativliste immer die Gefahr, dass für bestimmte Dienstleistungen in der Wasserwirtschaft der Marktzugang gilt und deshalb diese Sektoren insgesamt mit marktwirtschaftlichen Folgen rechnen müssen, obwohl sie selbst solche Interessen nicht verfolgen. Zusätzlich enthält JEFTA zwar einen Vorbehalt für die Wasserversorgung ^[26]. Allerdings enthält das Abkommen keinen Sonderartikel über die Nutzung von Wasserressourcen, wie er z.B. in Artikel 1.9 des CETA-Abkommens formuliert wurde.

Zweitens könnten europäische und japanische Investoren die JEFTA-Regelungen über die Beseitigung von Handelshemmnissen dazu nutzen, um lukrative Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge zu privatisieren – zum Beispiel im Öffentlichen Personennahverkehr. Durch die Marktzugangsverpflichtung in JEFTA können Fahrdienstleister wie Uber leichter in den europäischen Markt eingreifen. Öffentliche Verkehrsunternehmen riskieren damit den Verlust lukrativer Strecken an private Anbieter.

JEFTA birgt somit viele Risiken für die Aufrechterhaltung und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen. In welchem Umfang diese Risiken sich realisieren werden, ist nicht gewiss. Es stellt sich jedoch die berechnete Frage, ob es akzeptabel ist, solche Risiken überhaupt einzugehen. Denn was hier auf dem Spiel steht, ist der freie und gleiche Zugang aller Menschen zu universell verfügbaren öffentlichen Leistungen.

10. Korruption

Die EU-Kommission sagt: Wir werden „Freihandelsabkommen zur Beobachtung inländischer Reformen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit und der Staatsführung nutzen und in Fällen systemischer Korruption und schlechter Regierungsführung Konsultationsmechanismen einrichten sowie vorschlagen, bei allen künftigen Handelsabkommen, angefangen mit der TTIP, ehrgeizige Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung auszuhandeln.“ [27]

WIR ANTWORTEN: Obwohl die EU-Kommission bereits im Jahr 2015 als Teil ihrer neuen Handelspolitik „Trade for All“ ankündigte, Antikorruptionsklauseln in Handelsabkommen aufzunehmen, gibt es ein solches Antikorruptionskapitel in JEFTA nicht. Die Glaubwürdigkeit der EU-Kommission leidet besonders darunter, dass die Vertragspartner Japan und Kanada bereits im Jahr 2016 im Transpazifischen Abkommen (CPTPP) umfassende

Antikorruptionsklauseln mit Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Bekämpfung von Korruption unterzeichnet haben. Die vermeintliche Werteorientierung der EU-Handelspolitik wird zusätzlich dadurch strapaziert, dass sowohl Japan als auch die EU Mitglieder der Gruppe G20 sind, die seit Jahren bekräftigt, Korruption bekämpfen zu wollen. Erst Anfang August haben die zivilgesellschaftlichen Gruppen C20 diese mächtigen Staaten an ihre Verpflichtungen erinnert und sofortige Aktivitäten eingefordert. Handelsabkommen wie JEFTA enthalten also noch immer keine Verpflichtungen für die Investoren oder Handelsunternehmen, die von dem Abkommen profitieren, geschweige denn Sanktionen für korrupte Geschäftsgebaren im Rahmen der Abkommen.

11. Digitalisierung und E-Commerce

Die EU-Kommission sagt: „Am 16. Juli haben die EU und Japan die Verhandlungen über ein beiderseits angemessenes Datenschutzniveau abgeschlossen. Die getroffene Übereinkunft wird das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ergänzen. Es wurde vereinbart, die Datenschutzsysteme der jeweils anderen Seite als „gleichwertig“ anzuerkennen, sodass Daten zwischen der EU und Japan nun sicher fließen können und damit der weltweit größte Raum für sicheren Datenverkehr geschaffen wird.“ [28]

WIR ANTWORTEN: Digitale Technologien sind ein wichtiger Bereich des weltweiten Handels. JEFTA enthält jedoch Bestimmungen, die die notwendige Regulierung von neuen digitalen Angeboten erschweren. So bekommen europäische und japanische Digitalkonzerne im JEFTA-Kapitel über elektronischen Handel weitreichende Rechte. Zum Beispiel schützt JEFTA Firmen, die Daten bündeln,

vor der Offenlegung ihrer Quellcodes. Dadurch können die Codes nicht geprüft werden – ein Risiko für das Gemeinwohl. Im Gesundheitswesen etwa können zur Kostensenkung angewandte Analyse-Tools billige, aber ungeeignete Therapien ermitteln, die das Leben von Patient*innen gefährden. Unüberprüfbare Algorithmen könnten womöglich soziale Selektion begünstigen und abgeschirmte Betrugssoftware die Abgasmanipulationen von Autokonzernen.

Zusätzlich sind über JEFTA Datenschutz – und Sicherheit nicht ausreichend abgesichert. Die EU hätte dieses Thema in JEFTA am liebsten ganz ausgeklammert, während Japan auf einem Kapitel zu freiem Datenfluss insistierte. Die Vertragspartner haben deshalb in JEFTA festgeschrieben, zu einem späteren Zeitpunkt (in etwa drei Jahren) zu einer Einigung zu kommen. Diese sogenannte „Rendezvous-Klausel“ hat zur Folge, dass nach der Ratifizierung des Abkommens Teile der Bestimmungen verändert werden könnten. Das ist eine weitergehende Vereinbarung als beispielsweise im CETA-Abkommen.

12. Regulatorische Kooperation

Die EU-Kommission sagt: „Die Zusammenarbeit im Regulierungsbereich bleibt völlig freiwillig. Sie berührt nicht das Recht der EU oder Japans, ein eigenes Schutzniveau festzulegen oder zu regeln, um die Ziele der öffentlichen Ordnung zu erreichen.“ ^[29]

WIR ANTWORTEN: Ziel ist es, unterschiedliche Regelungen und Standards zwischen Japan und der EU aneinander anzupassen und in Zukunft zu vermeiden, dass sie ein sogenanntes „Handelshemmnis“ darstellen könnten. Auch freiwillige Re-

gulatorische Kooperation wie in JEFTA ermöglicht es Beamt*innen der japanischen Regierung und der EU-Kommission sowie Lobbyist*innen, Einfluss auf unsere zukünftigen Regulierungen zu erhalten. Gleichzeitig unterliegen die dort gefällten Beschlüsse keinerlei demokratischer Kontrolle durch die Parlamente. So wird der Einfluss von Unternehmensvertreter*innen auf Gesetzgebungsprozesse verstärkt und die Einführung strengerer Regeln zum Schutz von Mensch und Umwelt könnte erschwert werden.

13. Investitionsschutz

Die EU-Kommission sagt: „Bei den bilateralen Handelsgesprächen der EU haben wir uns bereits vom alten ISDS-Modell hin zu einem modernen und transparenten System der Investitionsgerichte entwickelt.“ ^[30]

WIR ANTWORTEN: Über Konzernklagerechte wird weiter mit Japan verhandelt. Diese ermöglichen es ausländischen Investoren, Staaten auf Schadenersatz in Millionenhöhe zu verklagen, wenn sie ihre Profite beispielsweise durch Gesetze zum Schutz der Umwelt oder der Verbraucher*innen gefährdet sehen. Das Thema war bei den Verhandlungen um JEFTA hochumstritten. Japan forderte das „alte“ ISDS, während die EU das reformierte „ICS“ bevorzugt. Doch trotz einiger prozeduraler Verbesserungen bleiben die Kernkritikpunkte von ISDS auch bei dem „reformierten“ System unangetastet. Als sich im Herbst 2017 abzeichnete, dass es keine schnelle Einigung mit Japan über Schiedsgerichte geben würde, wurden diese Aspekte in ein separates Investitionsschutzabkommen verlagert. Die bei TTIP und CETA heftig kritisierten Konzernklagerechte vor Sondergerichten sind damit allerdings nicht vom Tisch. Sie werden weiterhin getrennt vom Rest des JEFTA-Abkommens verhandelt.

-
- [1] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156051.en12.pdf
 - [2] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3325_de.htm
 - [3] „In namentlicher Abstimmung lehnten 585 Abgeordnete einen Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (19/958) ab, der vorsieht, die Zustimmung zum Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (Ceta) gesetzlich festzuschreiben. 78 Abgeordnete stimmten bei einer Enthaltung für den Gesetzentwurf. Den Abgeordneten eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie vor (19/1767)“. Siehe <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-handelsabkommen-kanada/558852>
 - [4] <https://www.bundestag.de/presse/hib/-/573060>
 - [5] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1902_en.htm
 - [6] <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/FAQ/JEFTA/04-faq-jefta.html>
 - [7] <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/08/making-trade-an-engine-of-growth-for-all>
 - [8] <https://www.zeit.de/2018/47/us-zoelle-cecilia-malmstroem-eu-handelskommissarin-handelspolitik/komplettansicht>
 - [9] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1686>
 - [10] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1686>
 - [11] <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-japan-trade-negotiators-ramp-up-efforts-to-conclude-political-agreement>
 - [12] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1891>
 - [13] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1687>
 - [14] <https://www.spd-europa.de/schwerpunkte/eu-japan-wirtschaftspartnerschaftsabkommen>
 - [15] <https://www.agrarheute.com/wochenblatt/politik/eu-japan-unterzeichnen-freihandelsabkommen-jefta-546647>
 - [16] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1902_de.htm
 - [17] <https://alde.eu/en/news/970-meps-condemn-european-commission-s-plans-to-relax-controls-on-the-radioactivity-of-japanese-food-and-feed-imports-following-the-2011-fukushima-disaster/>
 - [18] Siehe die „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu dem Entwurf einer Durchführungsverordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2016/6 der Kommission in Bezug auf Lebens- und Futtermittel, für die Sondervorschriften für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln, deren Ursprung oder Herkunft Japan ist, nach dem Unfall im Kernkraftwerk Fukushima gelten (D051561/01 – 2017/2837(RSP))“. In dieser Entschließung wird ausgeführt, dass es hinreichende Gründe für die Annahme gibt, dass Abschwächung der Durchführungsverordnung „zu einer Zunahme der Belastung durch radioaktiv kontaminierte Lebensmittel mit entsprechenden Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit führen dürfte“. Deshalb lehnt eine deutliche Mehrheit des EP (543 Ja-Stimmen bei 100 Nein-Stimmen und 43 Enthaltungen) die in den Anhängen versteckte Abschwächung der Kontrollmaßnahmen ab.

-
- [19] WTO-Streitfall DS 495, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds495_e.htm
- [20] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4526_de.htm
- [21] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1891>
- [22] https://ec.europa.eu/germany/news/20180706-eu-japan-abkommen_de
- [23] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2017-0143&language=EN>
- [24] Anhang II, Vorbehalt Nr. 1 EU-Japan-Abkommen, relevant ist S. 13: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7960-2018-ADD-9/de/pdf>.
- [25] vgl. „Anhang II – Vorbehalte in Bezug auf künftige Maßnahmen – Liste der Europäischen Union“, Vorbehalt Nr. 1, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7960-2018-ADD-9/de/pdf>
- [26] vgl. Vorbehalt Nr. 21, Anhang II, relevant ist PDF-S. 136 iVm. 140, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7960-2018-ADD-9/de/pdf>
- [27] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF
- [28] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4526_de.htm
- [29] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155720.pdf
- [30] http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-18-2321_en.htm

