



philippinenbüro

philippinenbüro e.V.

Gefährliche Freiheit

Europäische Handelspolitik
der neuen Generation in Südostasien



Impressum

Titel: Gefährliche Freiheit – Europäische Handelspolitik der neuen Generation in Südostasien

Herausgegeben vom
philippinenbüro e.V.
Hohenzollernring 52
50672 Köln
Tel.: +49-(0)221-716121-21
Fax: +49-(0)221-716121-10
<www.asienhaus.de>
<philippinenbuero@asienhaus.de>

Redaktion: Jan Pingel
Redaktionelle Mitarbeit: Joseph Purugganan, Peter Bleckat, Wolf-Einar Klinkicht

Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.

Titelfoto: Stop FTA! (EU ASEAN FTA Network)
Konzeption und Gestaltung: Chanika Ronczka
Gesamtausstattung: Klartext Medienwerkstatt GmbH, Essen <www.k-mw.de>
Bilder:

Bezug: **philippinenbüro** im Asienhaus, Hohenzollernring 52, 50676 Köln

© Januar 2016, **philippinenbüro**, Hohenzollernring 52, 50672 Köln
Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind erwünscht.
Sie sind jedoch nur unter Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

ISBN 978-3-933341-67-1

Diese Broschüre wurde mit Unterstützung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Misereor hergestellt. Die darin vertretenen Meinungen geben ausschließlich die Position der Autorinnen und Autoren wieder.



MISEREOR
IHR HILFSWERK

philippinenbüro e.V.

Gefährliche Freiheit

Europäische Handelspolitik der
neuen Generation in Südostasien



FOCUS
GLOBAL
SOUTH





Vorwort

Als größter Handelsblock der Welt kann die Europäische Union einen wichtigen Beitrag leisten, die Welthandelsregeln gerechter zu machen. Doch bisher wird sie dieser Verantwortung nicht gerecht. Mit ihrer Außenhandelspolitik vertritt sie in erster Linie die Interessen europäischer Unternehmen.

In Verhandlungen mit anderen Ländern drängt die EU auf den Abschluss weitreichender Freihandelsabkommen, die vor allem europäischen Exporteuren neue Absatzmärkte erschließen. Gleichzeitig schränken diese Abkommen »der neuen Generation« die Möglichkeiten von Entwicklungsländern ein, ihre Wirtschaft im Interesse von Entwicklung, Umwelt, und sozialer Gerechtigkeit zu regulieren.

Während in Europa und den USA die breite Mobilisierung gegen die Transatlantische Handels- und Investitions-Partnerschaft TTIP und ein ähnliches Abkommen zwischen der EU und Kanada, CETA, bei Regierungen, Parlamenten und EU-Kommission Wirkung zeigt, gibt es gegen die zahlreichen bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen und Investitionsverträge in Asien kaum öffentliche Diskussionen, geschweige denn Proteste – weder in Asien, erst recht nicht in Europa. Doch als eine neue Generation von Abkommen des 21. Jahrhunderts sind sie ähnlich gefährlich wie TTIP und CETA. Dazu gehört die Festschreibung von Standards, die auch für nicht beteiligte Länder gelten werden, Streitschlichtungsverfahren zwischen Investoren und Regierungen (ISDS) und die Ausweitung geistiger Eigentumsrechte (TRIPS+), die den Zugang zu preiswerten Medikamenten beschränken und damit vor allem Arme und Kranke direkt treffen werden. Ein wichtiges Motiv für die neuen Abkommen ist auch, den verwirrenden »Nudeltopf« bestehender Abkommen zu vereinfachen, was Unternehmen die Geschäftstätig-

keit erleichtern und nationale Sonderbedingungen und Rücksichtnahme auszubügeln würde.

Bei den gegenwärtigen Verhandlungen über die neuen Mega-Abkommen in Asien ist Europa kaum beteiligt – weder bei TPP, dem trans-pazifischen Gegenstück zu TTIP, noch bei RCEP, der Regional Comprehensive Economic Partnership, mit der China ein Gegengewicht gegen TPP, an dem es nicht beteiligt ist, anstrebt. Europa ist hektisch bemüht, sich angesichts der voranschreitenden Blockbildung den wichtigen Zugang zu den Märkten in Asien zu sichern und sich gegen China und die USA zu behaupten. Während Versuche, mit der asiatischen Wirtschaftsgemeinschaft ASEAN Vereinbarungen zu treffen, kaum voranzukommen, treibt sie weiterhin bilaterale Abkommen voran – mit Singapur und Korea, aber auch mit wirtschaftlich schwachen Ländern wie Myanmar und Vietnam.

Während sich die EU bei Themen wie Demokratisierung und Menschenrechten gerne als Vorbild präsentiert, unterscheidet sie sich bei Handels- und Investitionsabkommen kaum von den USA. Zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen aus Asien verfolgen daher die TTIP-Verhandlungen aufmerksam: Denn wenn ISDS aus TTIP gekickt wird oder gar TTIP insgesamt zu Fall gebracht würde, könnte das auch positive Auswirkungen auf die Verhandlungen in ihren Ländern haben. Umgekehrt kann sich die Mobilisierung in Europa bei den Verhandlungen in Asien Munitio gegen die Agenda von EU und Konzernen im Handels- und Investitionsbereich holen – denn dort sind die negativen Auswirkungen, die von den »Abkommen des 21. Jahrhunderts« zu erwarten sind, noch weitaus gravierender als in Industrieländern wie Europa oder den USA. Zu diesem Austausch soll diese Broschüre beitragen.

Inhalt

›Partnerschaften‹ im Interesse globaler Konzerne Mit TTIP, TPP oder TISA werden Marktzugang und Investorenschutz gefördert <i>von Jürgen Maier</i>	6
EU und ASEAN auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? <i>von Joseph Purugganan</i>	10
Asia Matters Europäische Rohstoffpolitik und die Rolle Asiens <i>von Michael Reckordt</i>	12
Kapitalinteressen bedienen, politische Teilhabe kleinhalten Das Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und Myanmar <i>von Theresa Hanske</i>	16
ISDS: Der Fall ›Newmont Mining‹ gegen Indonesien <i>von Hilde van der Pas und Riza Damanik</i>	19
Der Widerstand gegen ISDS führt über Singapur <i>von Jürgen Maier</i>	23
Gewerkschaftspluralismus durch Freihandel? Vietnams Handelsabkommen mit der EU und den USA <i>von Erwin Schweisshelm</i>	26
Bittere Medizin Handelsabkommen, Geistige Eigentumsrechte und der Zugang zu medizinischer Versorgung in Südostasien <i>von Clarissa Militante</i>	30
Akteure aus Südostasien	35

›Partnerschaften‹ im Interesse globaler Konzerne

Mit TTIP, TPP oder TISA werden
Marktzugang und Investorenschutz gefördert

von Jürgen Maier

Jürgen Maier
ist Geschäftsführer des
Forum
Umwelt &
Entwicklung

Das Zeitalter der neoliberalen Deregulierung ist noch längst nicht vorbei. Diese Politik versteckt sich heute in intransparenten sogenannten Freihandelsabkommen. Damit wollen EU und USA die Blockade in der WTO überwinden.

Wer erinnert sich noch an die Doha Development Agenda, den Zombie aus den seit vielen Jahren festgefahrenen WTO-Verhandlungen? Im Namen dieser ›Entwicklungsagenda‹ wollte die Welthandelsorganisation WTO bei der Ministerkonferenz in Doha 2001 eine neue Liberalisierungs- und Deregulierungsrunde des Welthandels einleiten. Dumm nur, dass ausgerechnet die Entwicklungsländer die von der EU und den USA erfundene Doha-Entwicklungsagenda nicht wollten. Sie waren nicht damit einverstanden, dass eine Welthandelsorganisation außer Handelsfragen auch noch bindende Regeln für Investitionspolitik, für Wettbewerbsrecht oder für die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens aufstellen soll.

Bi- statt multilateral

Daran scheiterte auch die WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancún. Danach kündigten die EU und die USA an, jetzt verstärkt auf bilaterale Abkommen zu setzen, eine Strategie, die auch von der rot-grünen Bundesregierung unterstützt wurde. Seitdem passiert in der multilateralen WTO-Handelspolitik WTO fast nichts mehr. Die EU-Kommission, die europäischen Wirtschaftsministerien und der US-Handelsbeauftragte haben erkannt, dass ihre Deregulierungs-Agenda dort auf absehbare Zeit keine Chance hat, verwirklicht zu werden. Dementsprechend wird die aggressive Liberalisierungs- und Deregulierungs-Agenda der europäischen und amerikanischen Regierungen und Konzerne nur noch mit bilateralen und regionalen Handelsabkommen vorangetrieben.

Wie in der EU-Handelspolitik üblich, werden sie unter größter Geheimhaltung verhandelt. Ministerrat und Kommission beschließen ein Verhandlungsmandat, das EU-Parlament hat nichts mitzureden – von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten oder gar der Öffentlichkeit ganz zu schweigen. Sie erfahren höchstens, dass die Verhandlungen begonnen haben, die Verhandlungsmandate sind geheim.

Geheim sind auch die Papiere, die die EU auf den Verhandlungstisch legt, ebenso wie die Papiere, die die andere Seite auf den Verhandlungstisch legt. Dankenswerterweise gibt es in letzter Zeit immer wieder Heldinnen und Helden der Demokratie, die solche Texte durchsickern ließen. Dennoch: All Freihandelsabkommen, die in den vergangenen zehn Jahren abgeschlossen wurden und die noch in der Pipeline sind, lösten in der Öffentlichkeit nicht einmal ansatzweise das Interesse aus, das die WTO vor nicht allzu langer Zeit auslöste. Parlamente waren es zufrieden, von der Kommission irgendwann ein ausgehandeltes Abkommen präsentiert zu bekommen und, dazu brav ja zu sagen. So lief es bei den Freihandelsabkommen der EU mit Korea, mit Peru und mit Kolumbien, beim »Assoziationsabkommen« der EU mit den Staaten Zentralamerikas, mit den Staaten der Karibik, Chile, Mexiko, Südafrika, Kamerun und einigen Staaten Südostafrikas.

Alle diese Abkommen enthalten in unterschiedlichem Ausmaß jene Bestimmungen und Regeln, die die EU in der WTO nicht durchsetzen konnte. Einzeln oder grüppchenweise konnte man diese Entwicklungsländer natürlich leichter weicklopfen als in der WTO. Die AKP-Staaten,¹ ehemalige europäische Kolonien, bekamen einfach ihre bisherigen Handelspräferenzen entzogen, wenn sie sich sträubten, solche Abkommen abschließen. Und diese Agenda ist noch lange nicht abgearbeitet: Aktuell verhandelt werden Freihan-



Proteste gegen Freihandel (Foto: Chalerm Sak Kittitrukul)

delsabkommen mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten, den ASEAN-Staaten² dem Mercosur³ mit Japan, mit Indien und mit einer Reihe afrikanischer Staaten. Die Verhandlungen über ein Freihandels- und Investitionsschutzabkommen der EU mit Singapur wurden im September 2014 abgeschlossen. Bilaterale Investitionsschutzabkommen der EU mit China und mit Myanmar werden ebenfalls zurzeit verhandelt. Und dann gibt es noch das gerade zu Ende verhandelte Freihandels- und Investitionsschutzabkommen der EU mit Kanada (CETA) und natürlich das hoch umstrittene Projekt TTIP, das Freihandels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und den USA. Und TTIP hat die Handelspolitik wieder zu einem gesellschaftlich höchst kontroversen Thema in Europa gemacht.

TTIP

Mit imperialem Gestus erklärte der bis Oktober amtierende EU-Handelskommissar Karel De Gucht unverblümt, das TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership) genannte Freihandelsabkommen der beiden größten Wirtschaftsblöcke der Welt werde Standards setzen, an denen der Rest der Welt nicht mehr vorbeikomme. Auch Martin Schulz, der-Präsident des Europa-Parlaments, der so gerne Kommissionschef

geworden wäre, erklärte vor der American Chamber of Commerce am 16. Oktober 2013 offen, es gehe darum »trying to work out how to best deal with the growing economic dominance of China ... TTIP or the Free Trade Agreement is about making sure the United States and Europe remain standard makers rather than standard takers. If we do not unite behind common standards it will soon become difficult to even up-hold our own standards... The window of opportunity for the US and the EU to shape the future world order is becoming smaller and smaller. Will we use this time wisely? Will we succeed in strengthening our ties for the future? The Transatlantic Trade and Investment Partnership will be a test case for the viability of the transatlantic relationship in the 21st century.»

Also »Der Westen gegen den Rest der Welt'. Die EU jedenfalls hat auch mit den asiatischen Ländern umfangreiche handelspolitische Interessen. Das bereits 2011 in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit Südkorea hat unbemerkt von der Öffentlichkeit einige besonders weitreichende Deregulierungsschritte vollzogen. Auf Druck der EU hat Südkorea zugestimmt, dass Daten nicht mehr durch lokale Datenschutzgesetze

daran gehindert werden dürfen, grenzüberschreitend verarbeitet zu werden. Koreanische Bankkunden mussten schriftlich einwilligen, dass ihre Daten auch im Ausland verarbeitet werden dürfen – was sie nicht gerne taten. Nun wird der Kunde nicht mehr gefragt. Bei den TTIP-Verhandlungen verlangen die USA genau dasselbe von der EU, wie ein Kommissionsbeamter bei einer EP-Anhörung unvorsichtigerweise ausplauderte. So spielen sich die Dienstleistungskonzerne die Bälle zu: Wie knacken wir lästige Datenschutzgesetze? Man kann sich jetzt schon ausmalen, wie sich dieser Präzedenzfall in den TTIP-Verhandlungen auswirken wird.

TISA

Selbst wenn der freie Datentransfer bei TTIP oder das ganze Projekt TTIP am öffentlichen Widerstand scheitern wird – die Konzerninteressen setzen auf mehrere Pferde. Es gibt ja auch noch die TISA-Verhandlungen, das Trade in Services Agreement, an denen etwa 50 Länder – die Hälfte davon die 28 EU-Mitglieder – beteiligt sind. Darin soll all das umgesetzt werden, was sie bei den Dienstleistungsverhandlungen im GATS-Abkommen der WTO nicht bekommen konnten. Beispielsweise sollen sich die Staaten völkerrechtlich verpflichten, im Dienstleistungssektor eine einmal vorgenommene Liberalisierung oder Privatisierung nie wieder zurückzunehmen. Vorschriften für Unternehmen, in Ländern, zu denen sie Marktzutritt haben wollen, auch eine lokale Niederlassung einzurichten oder Technologie zugänglich zu machen, würden verboten. Denn für Konzerne wie Amazon, Google und viele andere sind das lästige Handelsbarrieren, die im Freihandelsabkommen der USA mit Südkorea bereits wegverhandelt wurden. Damit entgehen Südkorea beispielsweise Mehrwertsteuern. Aus Asien verhandeln unter anderem Japan, Taiwan, Hong Kong, Neuseeland und Pakistan bei TISA mit – China hat mittlerweile auch Interesse, aber es ist noch unklar, ob die EU und die USA die Chinesen dabei haben wollen.

In offenen Abstimmungen in einem normalen parlamentarischen Prozess hätten solche Vorschläge kaum Aussicht auf Erfolg – deshalb laufen die Verhandlungen so geheim ab. Am Ende präsentiert man den Parlamenten fertige Abkommen, zu denen sie nur noch Ja oder Nein sagen können. Aber auf Parlamente ist heutzutage Verlass – sie sagen eigentlich immer Ja.

Nur manchmal sorgt öffentlicher Protest dafür, dass die Abgeordneten sich die Verträge durchlesen, bevor sie zustimmen. Und dann kann es schon mal vorkommen, dass sie Nein sagen.

TTIP, TISA und ähnliche Verhandlungen haben nur das eine Ziel, die vollständige deregulierte neoliberale Marktideologie durchzusetzen, was in der WTO nicht möglich war. Zu dem Flickenteppich bilateraler und regionaler Abkommen gehören auch TPP, die Trans-Pacific Partnership, an denen neben den USA unter anderem Australien, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam beteiligt sind, nicht aber China. Manche Beobachter sehen daher auch geostrategische Interessen hinter den Abkommen – eine »Einkreisung Chinas« oder ein »Containment Russlands«. Doch vor allem geht es um die Durchsetzung eines global deregulierten Marktradikalismus.

Global operierende Konzerne

Denn die Welt sieht 2015 anders aus als 2001 in Doha. Mittlerweile haben immer mehr Konzerne gar keine »Nationalität« mehr, egal, ob sie nun westlich geprägt sind oder asiatisch, wie die immer zahlreicheren global operierenden Konzerne aus Asien. Alibaba beispielsweise ist ein Unternehmen, das wahlweise als chinesisches Pendant zu Amazon, Google oder Twitter bezeichnet wird, obwohl es längst auf den Cayman-Inseln registriert ist. Solche Konzerne haben die selben Interessen wie Google, Facebook oder Amazon.

Exportweltmeister Deutschland will mit allen im Geschäft bleiben. Kein normaler deutscher, europäischer oder auch amerikanischer Konzern hat ein Interesse an einer »transatlantischen Wirtschafts-NATO«, als die TTIP gerne bezeichnet wird. Da ist es nur konsequent, dass Kanzlerin Angela Merkel bei der Pressekonferenz mit Chinas Präsident Xi Jinping bei dessen Berlin-Besuch im März 2014 erklärte: »Wir haben auch darüber geredet, dass sich Deutschland dafür einsetzen wird, dass das Investitionsabkommen zwischen der EU und China schnell abgeschlossen werden kann, was auch ein Vorläufer für ein zukünftiges Freihandelsabkommen sein kann. Ich glaube, dass langfristig auch wir mit China schaffen können, was zum Beispiel unser Nachbarland, die Schweiz schon geschafft hat, und deshalb sollten wir auch dieses Anliegen trotz der



Komplexität der Aufgabe Schritt für Schritt in Betracht ziehen.«

Bis jetzt wurde das geplante Freihandelsabkommen mit den USA als Untermauerung einer Wertegemeinschaft verkauft, als die Selbstbehauptung der Demokraten gegen die asiatischen Schwellenländer und gegen Russland. Jetzt will Merkel auch noch ein Freihandelsabkommen mit den Chinesen, diesen Despoten und Menschenrechtsbrechern?

So bleibt eigentlich nur noch die Schlussfolgerung: Die wahre Wertegemeinschaft hinter all diesen Freihandelsabkommen und Investitionsschutzabkommen ist das Geld. Darauf können sich Europas Regierungen mit den Chinesen sofort verständigen, und eigentlich mit jedem anderen Land der Welt auch. Darum geht es bei diesen Abkommen. Der Handel läuft bereits auf Hochtouren, »wir« sind schon wieder Exportweltmeister. Die WTO, in der inzwischen fast alle Länder Mitglied sind, hat den Welthandel umfassend liberalisiert. Doch als Plattform für die Durchsetzung einer umfassenden, weitergehenden Globalisierungs-Agenda, wie sie die USA und die EU, aber auch global operierende Konzerne verfolgen, ist eine multilaterale Institution wie die WTO gegenwärtig ungeeignet: Es geht dabei um den umfassenden Schutz für Investo-

Proteste gegen TTIP (Foto: Compact)

ren vor Regulierung, umfassende »Liberalisierung« der öffentlichen Beschaffung und öffentlicher Unternehmen, globale Wettbewerbsregeln, »regulatorische Harmonisierung« und so weiter. Das ist eine neoliberale Agenda, die innenpolitisch in vielen Ländern längst nicht mehr mehrheitsfähig ist. Deshalb wird sie jetzt über undurchsichtige »Freihandelsabkommen« durchgezogen.

Die Antwort der Zivilgesellschaft darauf muss eine transatlantische oder euro-asiatische Wertegemeinschaft für soziale und ökologische Regulierung, für mehr Demokratie und für die Beschränkung der Macht der Konzerne sein. Dieses Gegenmodell müssen wir gegen die EU-Kommission und gegen die globalisierten Wirtschaftslobbies durchsetzen.

Anmerkungen

- 1 Staaten in Afrika, der Karibik und der Pazifik-Region.
- 2 Association of Southeast Asian Nations.
- 3 Abgekürzte Bezeichnung für den Gemeinsamen Markt in Südamerika.

EU und ASEAN auf dem Weg in eine strategische Partnerschaft?

von Joseph Purugganan

Joseph Purugganan ist Programm Officer bei Focus on the Global South in Manila und Koordinator des EU-ASEAN FTA Networks

Im Mai 2007 startete die Europäische Union die Initiative »New Partnership for the 21st Century with Asia«, die aus parallel laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen (FTA) mit Indien, Korea und der ASEAN bestand.

Die Hauptmotivation für diese energische Offensive in Richtung Initialzündung für Gespräche mit asiatischen Ländern über Freihandelsabkommen lag darin, die Interessen der EU effektiv in den Mittelpunkt der Entwicklungen im asiatischen Raum zu stellen um sich gegenüber den anderen wirtschaftlichen Supermächten, namentlich die USA, Japan und China, besser aufzustellen.

In der Tat scheint Asien im Mittelpunkt aller Aufmerksamkeit zu stehen. Eine Karte aller derzeit in Verhandlung stehenden großen FTAs – die von den USA geführte TPP, TTIP zwischen der EU und den USA, die von China vorangetriebene Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und sogar die von Japan und der EU vorgebrachten bilateralen und regionalen FTAs – untermauern nicht nur das zugrunde liegende geopolitische und geowirtschaftliche Interesse der Verhandlungen, da alle wichtigen Handelsmächte ihre Handels- und Investment Agenda durchdrücken wollen, sondern unterstreichen auch die zentrale Bedeutung Asiens.

Die Bedeutung Asiens, und der ASEAN-Region, zeichnet mehr oder weniger die strategischen Interessen der Weltmächte, einschließlich die der EU, ab.

Warum ist Asien wichtig?

Der Markt

Asien ist wegen seines wachsenden Marktes wichtig, viele der Länder in Ost- und Südostasien verzeichnen weiterhin hohe Wachstumsraten, die mit 3–7% über dem Weltdurchschnitt liegen.

ASEAN als Region ist derzeit nach den USA und China außerhalb Europas der drittgrößte Handelspartner der EU. Der bilaterale Handel zwischen der EU und ASEAN lag 2013 bei über 230 Milliarden Euro. ASEAN stellt einen Markt von rund 600 Millionen Konsumenten.

Integration der ASEAN Länder und Vernetzung

Der Weg in Richtung regionale Integration, der die Bevölkerung zu einem einzigen Markt zusammenfassen würde, macht die ASEAN zu einem attraktiven strategischen Partner für die EU. Europa fühlt sich besonders zuversichtlich, dass ihre eigenen Erfahrungen bei der regionalen Integration und Gemeinschaftsbildung der ASEAN als Vorbild sowie Grundlage für den Austausch von Ideen und Partnerschaft präsentiert werden könnte. Ein weiterer wichtiger Aspekt dieses Integrationsprozesses der ASEAN ist die Agenda zur Vernetzung, die in der Erschaffung der ASEAN Economic Community (AEC) mündet.

Der Masterplan »ASEAN Connectivity« legt eine dreigleisige Strategie für die physische Vernetzung fest: Entwicklung der Infrastruktur; institutionelle Verbindung durch Harmonisierung von Vorschriften und Bestimmungen, um Handel und Investitionen zu erleichtern; sowie Verbindungen von Mensch zu Mensch, um tiefere intraregionale gesellschaftliche und kulturelle Interaktion zu fördern.

Die EU sieht Vernetzung als einen weiteren Bereich von gegenseitigem Interesse mit der ASEAN und bäugt mögliche Projekte in den Bereichen Energie, Transport und städtische Infrastruktur sowie »grüne Investitionen« und den Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen.

Rohstoffe

Asien wird wegen seiner Rohstoffe geschätzt. Länder wie Kambodscha, Laos und Myanmar beginnen



No to unfair Trade! (Foto: philippinenbüro e. V.)

bereits, Restriktionen gegenüber Ausländern in Bezug auf Eigentum und Kontrolle von Land, Wasser und natürlichen Ressourcen zu lockern. Der Konkurrenzkampf um die Kontrolle über diese Ressourcen tobt weiter. Die EU hat beispielsweise lange auf eine Lockerung der Verfassungsbeschränkungen in den Philippinen für ausländisches Eigentum von Land gedrängt, als Teil eines Pakets von Wirtschaftsreformen, die von anderen europäischen Handelskammern vorangetrieben werden.

Die EU braucht Importe um zu exportieren. Ihre Wettbewerbsfähigkeit beruht auf der Fähigkeit, die für ihre (Verarbeitungs-)Industrie benötigten Rohstoffe zu sichern.

Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen hat sich zu einem strategisch wichtigen Politikbereich für die EU entwickelt. Dasselbe gilt für die USA und China.

Sicherheit im Seeverkehr

Ein weiterer wichtiger, aber manchmal übersehener Aspekt im Gerangel um Positionierung und Einfluss in der Region ist die Bedeutung des südchinesischen Meeres als Umschlagszone für Energieversorgung, Waren und Rohstoffen. Es ist deshalb auch im strategischen Interesse der EU, dafür zu sorgen, dass die Sicherheit im Seeverkehr in der Region gestärkt wird.

Staatsunternehmen und Wirtschaftsreformen

Asien wird auch wegen seiner großen Zahl an Staatsbetrieben (State Owned Enterprises (SOE)) beobach-

tet. Sie tragen zwischen 15 % (Singapur und Malaysia) und 30–38 % (im Falle Chinas und Vietnam) zum BIP bei. In vielerlei Hinsicht stellen die Staatsbetriebe einen kritischen Bereich der Wirtschaft in Asien dar, der, so die Sicht von außen, reformiert werden müsste.

»Neue Generation« von Freihandelsabkommen

Ambitionierte Handels- und Investitionsabkommen wie TPP, TTIP, CETA und das EU-Singapur FTA werden als Werkzeuge für eine Durchsetzung der eigenen strategischen Agenda immer wichtiger. Die Agenda die diese so genannte »neue Generation« von Freihandelsabkommen untermauert geht weit über den Handel hinaus.

In den Verhandlungen geht es längst nicht mehr nur um die Senkung der Zölle und Marktzugang.

Es sind nicht mehr nur Handelsabkommen, sondern allgemeine Wirtschaftsabkommen, die Handel, Investitionen, Rechte an geistigem Eigentum und Rege-lungskonvergenz abdecken.

In den Verhandlungen geht es um die Errichtung eines »Goldstandards« für künftige Freihandelsabkommen und darum, wer die Regeln für den Welthandel und Investitionen festsetzt. Mit den USA und der EU die das transatlantische Bündnis bilden auf der einen Seite und China, das danach strebt, seine Macht in Asien zu festigen, auf der anderen Seite.

Ein weiteres gemeinsames Merkmal dieser Verträge ist das Interesse der Wirtschaft und der Konzerne, welche die Gespräche treiben und untermauern. Spuren der Konzerninteressen sind vor allem im mit starken Impulsen für mehr Anlegerrechte ausgestatteten Kapitel »Investitionen« und in den schärferen Bestimmungen in den Kapiteln über »Rechte an geistigem Eigentum«, von denen große Pharmaunternehmen profitieren, zu erkennen.

Obwohl weiter von gemeinsamer Zusammenarbeit, gegenseitigem Nutzen, gemeinsamen Erfahrungen, strategischer Partnerschaft und gemeinsamen Visionen die Rede ist, so verhüllt die Sprache doch nur die tiefergehende wirtschaftliche Agenda von Steuerung, Schutz und Förderung von Unternehmensinteressen.

Asia Matters

Europäische Rohstoffpolitik und die Rolle Asiens

von Michael Reckordt

Michael Reckordt arbeitet bei PowerShift e. V. als Koordinator des AK Rohstoffe.

Wer im Oktober 2010 die Wirtschaftsseiten deutscher Zeitungen betrachtete, hätte zu dem Schluss kommen können, Deutschland befände sich in einem (Handels-) Krieg mit China. »Konflikt mit China: Merkel eröffnet Kampf um Rohstoffe« (Handelsblatt), »Seltene Erden: Brüderle fordert Rohstoff-Kartell gegen China« (Spiegel) und »Deutsche Wirtschaft schlägt Alarm! Chinesen kaufen uns die Rohstoffe weg« (Bild-Zeitung).

Dieses mediale Dauerfeuer begleitete die Veröffentlichung der »Deutschen Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen«,¹ die am 26. Oktober 2010 auf dem 3. Rohstoffkongress des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) präsentiert wurde. Der Industrie war es über knapp zehn Jahre gelungen, durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit eine Existenzangst vor allem gegenüber asiatischen Ländern zu schüren, der politisch mit der Rohstoffstrategie begegnet werden sollte.

»China ist schuld an den hohen Preisen«

Dabei profitierte die deutsche Wirtschaft jahrelang von niedrigen Weltmarktpreisen für Rohstoffe. Aus der direkten Gewinnung von metallischen Rohstoffen – Eisen, Zink, Wolfram, Kupfer, Seltene Erden – hatte sich die deutsche Industrie weitestgehend zurückgezogen und kaufte günstig auf den internationalen Märkten. Doch ab dem Jahr 2000 veränderten sich die Nachfragemuster. Eine steigende Anzahl vor allem asiatischer Käufer veränderte die Rohstoffströme, von denen nun immer mehr in die vier Staaten China, Japan, Südkorea und später auch Indien gelangten. Gleichzeitig

erschlossen die ostasiatischen Länder verstärkt in Südostasien, aber auch in Lateinamerika und Afrika neue Rohstoffquellen und sicherten sich Zugänge. Bei den wichtigen Industrierohstoffen Aluminium, Blei, Kupfer, Nickel, Zink, Zinn, Stahl, Erdöl und Steinkohle befinden sich 2014 jeweils mindestens drei asiatische Staaten unter den fünf größten Konsumenten der Welt – zumeist neben USA und Deutschland – und sind somit zu Rivalen auf den Weltmärkten für die deutsche und europäische Industrie geworden.²

Auf dem 1. BDI-Rohstoffkongress im März Jahr 2005 betonte der damalige Vorsitzende des BDI, Jürgen R. Thumann: »Angesichts der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen muss die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen wieder auf die politische Agenda.«³ Vor allem das starke Wachstum Chinas, so der BDI-Präsident, hätte die Nachfrage auf dem Weltmarkt verändert und die Preise erhöht. Dass in China zu dem Zeitpunkt schon viele deutsche Unternehmen produzieren ließen und somit den chinesischen Rohstoffkonsum mit anheizten, blieb unerwähnt.

Das eingeforderte Agenda-Setting auf deutscher und europäischer gelang der Industrie sehr gut. Dabei half, dass die Preise lange Zeit weiter anstiegen. Auf dem zweiten BDI-Rohstoffkongress im Jahr 2007 veröffentlichte die Bundesregierung die »Elemente einer Rohstoffstrategie« als Blaupause für die 2010 präsentierte »Rohstoffstrategie der Bundesregierung«. Im Vorfeld hatte der heutige Vorsitzende des BDI, Ulrich Grillo, der Berliner Zeitung gesagt: »Wir sehen, wie sich die Welt um uns herum – gerade auch China – mit Rohstoffen eindeckt.«⁴ Er fand dabei Gehör der europäischen Politik und von Angela Merkel: »Angesichts der sehr strategisch ausgerichteten Rohstoffpolitik zum Beispiel eines Landes wie China ist es jedenfalls dringend erforderlich, dass sich auch die Industrienationen im europäischen Bereich Gedanken über ihre langfristige Rohstoffversorgung machen.«⁵



*Anti-Bergbau-Demonstration in Kuantan, Malaysia
(Foto: J. Lee)*

Die Begründung der Notwendigkeit einer deutschen Rohstoffstrategie liefert das »Industriepapier« selbst: »Wichtige rohstoffverbrauchende Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere China und Indien, haben mittlerweile ihre Rohstoffpolitik strategisch ausgerichtet und Maßnahmen ergriffen, um ihre rohstoffwirtschaftlichen Interessen zu befriedigen. Dies kann mittelfristig Auswirkungen für deutsche und europäische Unternehmen beim Zugang zu Rohstoffbezugquellen haben.«⁶

Schon 2008 hatte es die Industrie geschafft, diese Politik auf europäischer Ebene zu verankern. Die EU-Kommission veröffentlichte 2008 ihre Strategie: »The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe«,⁷ die viele politische Forderungen aus dem »Elemente einer Rohstoffstrategie«-Papier übernommen hat.

Engpass bei Seltenen Erden als Vorwand gegen China vorzugehen

Sowohl die Rohstoffstrategie der Bundesregierung als auch die Raw Materials Initiative lesen sich wie der Forderungskatalog der Industrie. In beiden Stra-

tegien werden weitere Freihandelsabkommen, eine kohärente Rohstoffdiplomatie, Dialoge über Regulierungen und Streitschlichtungsklagen im Rahmen der WTO angekündigt. Ein Beispiel für die Umsetzung dieser Forderungen sind die erfolgreichen Klagen der EU – zusammen mit den USA und Japan bzw. Mexiko – gegen Exportbeschränkungen von einzelnen Rohstoffen.⁸

Während China mit den negativen ökologischen Folgen bei der Produktion von Seltenen Erden für eine Drosselung der Exporte argumentiert,⁹ gab die WTO jeweils in den offiziellen Schlichtungsverfahren den Klägern Recht. »Die Entscheidung der Welthandelsorganisation (WTO) zu China ist ein weltweit wichtiges Signal, dass der Rohstoffzugang für Unternehmen anderer Länder nicht willkürlich beschränkt werden darf und dass bestehende Regeln respektiert werden müssen«, kommentierte der damalige Vorsitzende des Ausschusses Rohstoffpolitik, Ulrich Grillo, per Pressemitteilung das Urteil gegen China. Er fuhr fort, dass das Votum ein deutlicher Appell an China sei, »die

beanstandeten Exportbeschränkungen zügig zurückzunehmen. Für die auf den Zugang zu chinesischen Rohstoffen angewiesenen Unternehmen in Deutschland ist das eine gute Nachricht.»¹⁰

Die Signalwirkung des Urteils wird dadurch verstärkt, dass nun weitere Klagen als Möglichkeit, Rohstoffmärkte offen zu halten, zu erwarten sind. Auf der Internationalen Rohstoffkonferenz der Bundesregierung im November 2015 betonte ein Vertreter der EU, dass Indonesien das nächste Land sei, das man vor der WTO verklagen würde, weil es – im Sinne einer nachhaltigen Industriepolitik die Wertschöpfungskette im Land verlängern und somit eine soziale Verantwortung für die eigenen Bewohner/innen übernehmen wolle – Exportzölle und -beschränkungen auf viele Rohstoffe eingeführt habe.¹¹

Diese Ankündigung wird wahrscheinlich auch in Vietnam angekommen sein, das ebenfalls Exportsteuern auf 13 metallische und mineralische Rohstoffe erhebt und bald ebenfalls verklagt werden könnte.¹² Denkbar ist aber auch, dass die EU bei der Aushandlung des Freihandelsabkommen mit Vietnam auf die Rücknahme dieser Steuern gedrängt hat. Anderen Staaten in Südostasien, namentlich Philippinen (in 2014 u. a. größter Nickelförderung), Thailand, Indonesien (in 2014 u. a. zweitgrößter Zinn-Produzent) und Malaysia, könnten bei den Verhandlungen über Handelsabkommen mit der EU ebenfalls diese politischen Spielräume genommen werden.

Dass diese Klagen Schule machen, ist wenig überraschend, denn kritische Stimmen zu den für die Industrie erfolgreichen Klagen gegen China waren kaum zu vernehmen.¹³ Dabei war die Produktion von Seltenen Erden in den 1990ern stetig nach China verlagert worden, da z. B. in den USA aufgrund von Umweltauflagen in Kalifornien die dortige Produktionsstätte des Konzerns Molycorp geschlossen wurde.¹⁴ Doch auch in China werden die Auswirkungen des Abbaus immer sichtbarer:

»In den Vorkommen der Inneren Mongolei und Sichuans sind außerdem größere Anteile radioaktiven Thoriums enthalten, die bislang nicht rückgewonnen werden. Das Abraumbekken in Baotou nimmt eine Fläche ein, die etwa doppelt so groß ist wie das Tempelhofer Feld in Berlin. Es ist der Witterung schutzlos gegenüber ausgesetzt. Der hochgiftige und radio-

aktive Abfall des Beckens gelangt durch Wind, Verdunstung und Durchsickerung in die lokale Umwelt. Berichte über zerstörte Vegetation, verendete Tiere und todkranke Anwohner häufen sich in der Nähe dieser Fabriken.»¹⁵

Anders, aber nicht ähnlich bedenklich, sind die Verhandlungen zu Investitionsschutzabkommen mit Myanmar zu bewerten. In dem Land, das in den letzten Jahren vorsichtig und langsam einen Wandel in Richtung Demokratie erfährt, sind viele Menschenrechts-, Umwelt-, Arbeits- und Sozialgesetze und -standards noch weit unter global üblichen Gesetzgebungen. Schon heute entsteht daraus ein erhebliches Konfliktpotential entlang von Minen oder Staudammprojekten. Während Investitionsschutzabkommen keinen nennenswerten Beitrag leisten, um eine dringend benötigte wirtschaftliche Entwicklung voran zu treiben, geben diese Abkommen häufig Investoren weitgehende Rechte. So bekommen sie Klagemöglichkeiten gegen Staaten, wenn zum Beispiel ihre Gewinnerwartungen durch legislative Eingriffe geschmälert werden oder wenn sie aufgrund von (höheren) ökologischen oder sozialen Standards ihre Geschäfte nicht mehr ausüben können. Hier lauern große Gefahren, auch für die weitere Demokratisierung des Landes.¹⁶

Asien bekommt in der europäischen Rohstoffstrategie eine dreifache Rolle zu, einmal als direkter Konkurrent (v. a. China, Indien, Südkorea und Japan), zum anderen als direkter und indirekter Rohstofflieferant (China, Indonesien, Philippinen, Myanmar, Vietnam, Indien) und zu guter Letzt als Abnehmer von Bergbautechnologie in den aktuellen und zukünftigen Bergwerken (Myanmar, Vietnam, Indonesien, Philippinen). Das Ganze findet einzig und allein im Interesse der europäischen Industrie statt und beachtet nicht die Interessen der lokalen Gemeinschaften oder Staaten.

Während die Politik über Handelsabkommen Zugänge zu den Rohstoffmärkten ermöglicht und diese über Rohstoffdiplomatie und Schiedsgerichtsklagen vor der WTO offen hält, werden europäische Unternehmen keinerlei verbindliche Verpflichtungen aufgelegt. So gibt es weder menschenrechtliche Sorgfaltspflichten entlang der Wertschöpfungskette, bei denen die Nutzer der Rohstoffe anhand ihrer Lieferkette Risiken analysieren, minimieren und über diese Aktivitäten transparent berichten, noch gibt es Produktstandards, die garantieren, dass die Rohstoffe in unseren



Produkten vor Ort weder die Umwelt zerstören noch Menschen- oder Arbeitsrechtsverletzungen bedingen.

Ebenfalls fehlt auf europäischer Ebene eine Hinterfragung des Wirtschaftsmodells. Eine Reduzierung des Rohstoffkonsums in Europa und vor allem in Deutschland sowie eine radikale Hinwendung zu Kreislaufwirtschaft und höherem Recycling würde dafür sorgen, dass die Nachfrage nach Rohstoffen global sinkt und somit auch die Menschenrechtsverletzungen und die Umweltzerstörung.

Anmerkungen

- 1 BMWi (2010): *Rohstoffstrategie der Bundesregierung*; online unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung>.
- 2 BGR (2015): *Deutschland – Rohstoffsituation 2014*; online unter: http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- 3 BDI (2005): *Rohstoffkongress der Industrie: Versorgungssicherheit mit Rohstoffen muss wieder auf die politische Agenda*; online unter: <http://www.presseportal.de/pm/6570/655597/rohstoffkongress-der-industrie-versorgungssicherheit-mit-rohstoffen-muss-wieder-auf-die-politische?search=unternehmen>.
- 4 Hemmerich, Lisa (2009): *Angst vor Chinas Rohstoffhunger*; online unter: <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/industrie--wenn-die-regierung-nicht-einschreitet--ist-deutschlands-versorgung-gefaehrdet-angst-vor-chinas-rohstoffhunger,10810590,10661852.html>.

Bergbau-Wüstenlandschaft (Foto: D. Böhme)

- 5 Merkel, Angela (2010): *Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der Jahresmitgliederversammlung des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft am 14. Oktober 2010 in Berlin*.
- 6 BMWi (2010): *Rohstoffstrategie der Bundesregierung*
- 7 EU-Kommission (2008): *The raw materials initiative*; online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF>
- 8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF>.
- 9 Jost Wübbecke/PowerShift (2012): *Her mit den Seltenen Erden*; online unter: http://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2012/07/PowerShift-Kritik-WTO-Klage-China-SelteneErden_1307klein_final.pdf.
- 10 BDI (2011): *WTO-Votum weltweit wichtiges Signal gegen Rohstoffbeschränkungen*, Pressemitteilung vom 6. Juli 2011.
- 11 Michael Reckordt (2015): *Bericht von der Internationalen Rohstoffkonferenz der Bundesregierung 2015*; online unter: <http://power-shift.de/?p=6108>.
- 12 OECD (2014): *Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, fallacies and better practices*; online unter: <http://www.oecd.org/trade/benefitlib/export-restrictions-raw-materials-2014.pdf>.
- 13 Eine der wenigen Ausnahmen: Jost Wübbecke/PowerShift (2012): *Her mit den Seltenen Erden*.
- 14 Vgl. Lee, Jade (2013): *Seltene Erden – Fluch oder Segen für Malaysia?*; online unter: http://www.asienhaus.de/public/archiv/bergbau-nr3_malaysia.pdf
- 15 Jost Wübbecke/PowerShift (2012): *Her mit den Seltenen Erden*.
- 16 Burma-Initiative (2013) (Hrsg.): *Aufbruch in Myanmar. Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?* Köln, online: http://www.asienhaus.de/uploads/tx_news/2014_3-Aufbruch-in-Myanmar.pdf.

Kapitalinteressen bedienen, politische Teilhabe kleinhalten

Das Investitionsabkommen
zwischen der Europäischen Union und Myanmar

von Theresa Hanske

Theresa
Hanske ist
Mitglied
der Burma-
Arbeitsgruppe
im Asienhaus

Investitionsabkommen werden von der EU als notwendiger Investorenschutz propagiert. Sowie die EU und Konzerne sich das vorstellen, fällt darunter vor allem die Absicherung von Kapitalinteressen gegenüber staatlicher Regulierung. Damit stellen solche Abkommen einen Angriff auf die politischen Handlungsspielräume von Staaten dar. Doch die erfolgreiche Bewältigung des politischen Transformationsprozesses in Myanmar verlangt eine umfassende staatliche Steuerungsfähigkeit, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert. Eine Priorisierung ausländischer Investoreninteressen könnte destabilisierend und demokratiefeindlich wirken und den Reformprozess unterlaufen.

Sonderklagerecht für Konzerne

Mit der Etablierung einer Handels- und Investitionspartnerschaft will die EU zur »politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklung« in Myanmar beitragen, so der Beschluss des Rates zur EU-Politik mit Hinblick auf Myanmar vom 22.7.2013. Konkret kündigt die EU im selben Rahmenpapier auch an, mit Myanmar Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen aufzunehmen. Im April 2012 hatte die EU die Sanktionen gegen Myanmar ausgesetzt, wenige Tage vor besagtem Beschluss des Rates war das Land wieder für die Everything-but-Arms-Regelung zugelassen worden. Das Investitionsabkommen wird geradezu als der nächste logische Schritt für Myanmar Reintegration in die internationale Gemeinschaft präsentiert. Ganz nach dem Motto »Wandel durch Handel« versteht das Rahmenpapier ein Investitionsabkommen auch als Unterstützung Myanmar bei seinem Demokratisierungs- und Entwicklungsprozess.

Dass internationale Investitionsabkommen ein geeignetes oder gar unerlässliches Instrument sind, um politische Transformation, Wachstum und Entwicklung voranzubringen, ist umstritten. Investitionsabkommen locken nicht zwangsläufig ausländische Direktinvestitionen an und ausländische Direktinvestitionen führen nicht automatisch zu Demokratisierung und Entwicklung.

Das Kernstück internationaler Investitionsabkommen ist der Streitschlichtungsmechanismus. Dadurch wird dem ausländischen Investor gestattet, den Gaststaat, in dem er seine Investition getätigt hat, direkt vor einem internationalen Schiedsgericht auf Kompensationszahlungen zu verklagen. Die Investor-Staat-Klagemöglichkeit garantiert einem Investor nicht nur das Recht, die Entschädigung tatsächlich getätigter Investitionen im Falle der Enteignung einzuklagen. Vielmehr enthalten die Investitionsabkommen auch Klauseln, auf die sich die Konzerne berufen können, um für Gewinne Kompensation zu fordern, die sie berechtigterweise erwarten, aber durch die staatliche Maßnahme nicht realisieren konnten. Entsprechend hoch sind in der Regel die Schadensersatzforderungen, um die es bei diesen Prozessen geht.

Es gibt verschiedene Schiedsgerichte, vor die ein Investor einen Staat bringen kann. Die wichtigsten, das International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) und die United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), sind bei der Weltbank respektive bei den Vereinten Nationen angesiedelt und erhalten durch entsprechende Konventionen ihre völkerrechtliche Legitimation. Dies bedeutet aber nicht, dass es sich dabei um Gerichte im herkömmlichen Sinne mit unabhängig bezahlten VollzeitrichterInnen und/oder einem festen Sitz handeln würde. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Parallel-Justiz: Die Verfahren sind nicht öffent-



lich und von keiner höheren Instanz revidierbar. Die dreiköpfigen Schlichtungsremien werden von Fall zu Fall zusammengesetzt, wobei jede Partei eine Person als Schlichter benennt und diese beiden sich wiederum auf den Vorsitzenden des Gremiums einigen. Da die Schlichter in anderen Schiedsprozessen selbst als Anwälte von Investoren oder Staaten auftreten, liegen Interessenskonflikte auf der Hand.

Wenn Investoren klagen

In der Rechtsprechung solcher Schiedsgerichte erhält der Investorenschutz meist eine weit gefasste Auslegung: Investitionsabkommen verpflichten die Unterzeichnerstaaten üblicherweise auf eine ›gerechte und billige Behandlung‹ gegenüber dem Investor. Der in dieser Generalklausel enthaltene Vertrauensschutz wird dann so interpretiert, dass jede nach der getätigten Investition vorgenommene Änderung einer staatlichen Regelung sanktioniert werden kann. Indirekte Enteignung wird so interpretiert, dass jede staatliche Maßnahme darunter fällt, die sich negativ auf den Wert einer Investition auswirken kann. Mittels solcher Schiedsverfahren wurden bereits eine breite Palette staatlicher Regelungen seitens der Konzerne als ›investorenfeindlich‹ angegriffen.

Jeder möchte ein Stück Burma (Foto: Stefanie Maimun Aznan)

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die gemeinhin als Handelshemmnisse von der EU und ›ihren‹ Investoren gebrandmarkt werden, können für die Gastländer ein angemessenes Mittel sein, um die eigene Entwicklung voranzubringen: Ausfuhrquoten für Rohstoffe, wie jüngst von Indonesien eingeführt, wirken einer rein extraktiven Industrie ohne einheimische Wertschöpfung und mit geringem Gewinn für den Staatshaushalt entgegen. Indonesien sah sich prompt von dem britischen Minenbetreiber Charchill auf 2 Milliarden US-Dollar Schadensersatz verklagt.

Die Investor-Staat-Klagemöglichkeit schafft vorgeblich Rechtssicherheit in Ländern ohne verlässliches Rechtssystem. Was auch immer die ursprüngliche Idee gewesen sein mag, als Instrument zur Durchsetzung von Konzerninteressen hat sie sich von solchen Erwägungen längst gelöst. Zunehmend geraten auch Staaten mit ausgebauter Rechtsstaatlichkeit ins Visier und ihre Verankerung in Investitions- und Freihandelsabkommen wird unabhängig vom Rechtssystem der Vertragspartner betrieben.

Konzerninteresse contra Partizipation

Alle Länder, die ein entsprechendes Investitionsabkommen unterzeichnen, laufen Gefahr, vor einem Schiedsgericht auf enorme Schadensersatzzahlungen verklagt zu werden. Für Myanmar ist das Risiko besonders groß, da es sich in einer politischen und wirtschaftlichen Umbruchphase befindet. Die EU hat es sich auf die Fahnen geschrieben, den Demokratisierungsprozess in Myanmar zu unterstützen. Die dazu notwendigen Gestaltungsspielräume werden jedoch von vornherein massiv eingeschränkt, wenn Klagemöglichkeiten der oben beschriebenen Art in dem Investitionsabkommen verankert werden.

Die burmesische Regierung versucht, Wachstum und Entwicklung des Landes anzukurbeln, indem sie ausländische Direktinvestitionen ins Land holt. Dieses Anliegen bestimmt auch eine Reihe neuer Gesetze, die unmittelbar relevant für ausländische Investoren sind: so etwa das Gesetz zu ausländischen Investitionen, der Workers' Association Act, die beiden Landgesetze sowie das Gesetz über die sogenannten Special Economic Zones. Sie zielen dezidiert auf die Schaffung eines investorenfreundlichen Klimas, meist jedoch ohne die Bevölkerung wirkungsvoll gegen die negativen Folgen einer solchen wirtschaftsliberalen Öffnung abzusichern.

So ist es nicht gelungen, in die Gesetze einen ausreichenden Schutz vor Landnahme für die mehrheitlich kleinbäuerliche Bevölkerung einzubauen. Manche Kritiker sprechen sogar davon, dass hierdurch eine systematische und legitimierte Umverteilung von Landnutzungsrechten zugunsten von inländischen und ausländischen Investoren vorbereitet wird. Die Möglichkeit gewerkschaftlicher Organisation ist nun zwar im Workers' Association Act festgeschrieben, aber – wie der Name des Gesetzes bereits suggeriert – fallen nicht alle Berufszweige darunter. Außerdem ist das Streikrecht so formuliert, dass es den ArbeiterInnen keine gleichberechtigte Stellung im Arbeitskampf mit den ArbeitgeberInnen zubilligt.

Die Gesetzgebung orientiert sich in ihrer Ausrichtung nicht nur daran, ausländischem, sondern auch inländischem Kapital günstige Investitionsbedingungen zu schaffen. In Myanmar steht eine kleine, aber durchaus

finanzstarke Elite bereit, die lange von Korruption und Günstlingswirtschaft profitiert hat. Durch ihre guten Beziehungen zum Militär und den undurchsichtigen militäreigenen Unternehmenskonglomeraten wird sie versuchen, ihren Einfluss auch in Zukunft gewinnbringend zu nutzen. Gesetze, die Investoren gegenüber Kleinbäuerinnen und Kleinbauern beim Zugang zu Land begünstigen oder nur schwache Arbeitnehmerrechte festschreiben, sind auch in ihrem Interesse.

Es formt sich Widerstand

Gegen die derzeit geltenden Gesetze und ihre absehbaren Auswirkungen formiert sich vor Ort Widerstand. Bei Protestaktionen fordern Bäuerinnen und Bauern einen Gesetzeszusatz zu den Landgesetzen. Partizipation im Entscheidungsprozess und Entschädigungen bei Enteignung im Zuge von Großprojekten werden von der lokalen Bevölkerung und ihren UnterstützerInnen aus der Zivilgesellschaft angemahnt. ArbeiterInnen machen auf ihre Situation aufmerksam. Sie alle sind mit meistenteils repressiven Maßnahmen der Staatsgewalt konfrontiert, gewaltsame Niederschlagung der Proteste und Verhaftung friedlicher DemonstrantInnen sind nach wie vor an der Tagesordnung.

Sie alle machen aber auch deutlich, dass die Bevölkerung für sich einen angemessenen Anteil an dem im Westen viel beschworenen Wandel beansprucht. Es geht bei diesen Protesten auch um Transparenz und soziale Verträglichkeit von Investitionen, aber vor allem geht es der Bevölkerung um politische Teilhabe und darum, ihre Rechte und soziale Gerechtigkeit gesetzlich zu verankern.

Für die bereits verabschiedeten Gesetze ist absehbar, dass weiterhin um Änderungen und Zusätze gerungen werden wird und zwar gerade auch um solche, durch die ausländische Investoren ihre Interessen gefährdet sehen. Mit dem Investitionsabkommen zielt die EU darauf, europäische Investoren auch für diesen Fall zu rüsten. Wenn dort die Investor-Staat-Klagemöglichkeit verankert wird – und darauf wird die EU drängen – dann ist es für Konzerne ein Leichtes, jede unerwünschte staatliche Maßnahme auszuhebeln.

Der Artikel ist ein leicht veränderter Auszug aus der Broschüre: »Aufbruch in Myanmar. Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?«, Arbeitsgruppe Burma, Stiftung Asienhaus, 2013.

ISDS: Der Fall ›Newmont Mining‹ gegen Indonesien

von Hilde van der Pas und Riza Damanik

Der Rechtsstreit der Bergbaufirma Newmont gegen Indonesien ist ein schlagkräftiges Beispiel dafür, wie Investitionsabkommen, insbesondere Bilaterale Investitionsabkommen (BITs), von Konzernen dazu benutzt werden, um sich Ausnahmen von rechtskräftigen Gesetzen und Verordnungen zu sichern, und somit Demokratie und Entwicklung zu untergraben. Der Fall veranschaulicht die langfristigen Gefahren, wenn Regierungen Investitionsschutzabkommen unterzeichnen, die sogar dann noch weiter durchgesetzt werden, wenn nachfolgende Regierungen versuchen, hoheitliche Kontrolle über Investitionen in ihren Ländern zurück zu erlangen.

Im Juli 2014 reichte die Firma Newmont Mining Corporation unter Berufung auf das Indonesien-Niederlande BIT Klage gegen Indonesien beim Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) ein. Der Bergbau riesige stützte seine Klage auf das Argument, dass die Pläne der indonesischen Regierung, ein Exportverbot für unverarbeitete Rohmineralien durchzusetzen, gegen das Investitionsabkommen zwischen Indonesien und den Niederlanden verstießen. Die Klage beim ICSID wurde vier Monate nach Indonesiens Ankündigung eingereicht, dass es sein Bilaterales Investitionsabkommen mit den Niederlanden nach Ende der Vertragslaufzeit im Juli 2015 nicht verlängern wolle. Nach einem weiteren Monat zog Newmont seine Klage gegen Indonesien zurück, allerdings erst nach Abschluss eines Vertrags mit der indonesischen Regierung, welcher dem Bergbauunternehmen besondere Ausnahmeregelungen vom neuen Bergbaugesetz gewährt.

Das Gesetz Nr. 4/2009 zu Mineralrohstoffen und Kohle

Newmont ist einer der weltgrößten Bergbaukonzerne und produziert hauptsächlich Gold und Kupfer. Von seiner Hauptverwaltung in den Vereinigten Staaten

aus ist Newmont in Australien, Peru, Indonesien, Ghana, Neuseeland und Mexiko aktiv. Seine Tochterfirma in Indonesien ist Newmont Nusa Tenggara; der Inhaber der Aktienmehrheit ist in den Niederlanden unter dem Namen Nusa Tenggara Partnership BV registriert. Newmonts Klage gegen Indonesien unter Berufung auf das niederländische BIT mit Indonesien wurde gemeinsam mit dem holländischen Tochterunternehmen eingereicht.

Im Jahr 2009 verabschiedete die Regierung von Indonesien das Bergbaugesetz Nr. 4/2009 für Mineralrohstoffe und Kohle, wonach Bergbauunternehmen ihre Produkte weiterverarbeiten müssen, mit anderen Worten Mineralien im Inland vor dem Export raffinieren und veredeln müssen (zum Beispiel durch Einrichtung eines Hütten- und Schmelzwerks). Artikel 170 des Bergbaugesetzes verlangt diese Weiterverarbeitung bis spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, also im Jahr 2014. Das Gesetz erlaubt Exporte halbfertiger Mineralprodukte wie etwa Kupferkonzentrate bis 2017, die aber einer von 20 auf 60 Prozent ansteigenden Exportsteuer unterliegen. Diese graduell anwachsenden Steuersätze sollten Bergbauunternehmen dazu zwingen, Fabriken zur Weiterverarbeitung in Indonesien aufzubauen und war Teil einer umfassenderen Strategie indonesischer Regierungen, einen größeren Anteil des Werts seiner Mineralressourcen abzuschöpfen.

Das neue Bergbaugesetz zielt außerdem darauf ab, ausländisches Eigentum an Bergbauunternehmen zu begrenzen: Es verpflichtet Bergbauunternehmen mit ausländischen Besitzern, ihre Anteile zunehmend auszugliedern, sodass sie innerhalb von 10 Jahren nur noch Minderheitsaktionäre sind. Mit anderen Worten: Firmen müssen Teile ihrer Aktien an die indonesische Regierung, an Kommunen oder indonesische Industrieunternehmen verkaufen – innerhalb von 10 Jahren bis zu 51 Prozent.

Hilde van der Pas und Riza Damanik arbeiten für das Transnational Institute in Amsterdam.



Künstlerische Proteste gegen Ausbeutung durch Konzerne (Foto: Anett Keller)

Indonesiens neues Bergbaugesetz sollte im Kontext eines größeren Trends in Ländern des globalen Südens gesehen werden, die weniger abhängig vom Export ihrer Rohstoffe werden wollen, oder die zugunsten lokaler und nationaler Entwicklungsvorhaben die Kontrolle über einen größeren Teil ihrer Ressourcen erlangen möchten. Seit 1998 hat Indonesien das rasche Anwachsen einer Souveränitäts-Bewegung erlebt: Eine Vielzahl junger, politisierter Menschen, denen sehr viel an Indonesiens wirtschaftlicher Unabhängigkeit liegt, insbesondere wenn es um extraktive Industrien geht. Die Regierung Yudhoyono verabschiedete das Bergbaugesetz Nr. 4/2009 im Januar 2009 und wurde drei Monate später wiedergewählt.

Das Ziel dieser Politik war es, für mehr einheimische Beschäftigung zu sorgen, die lokale Wirtschaftskraft zu stärken und Indonesien unabhängiger von Rohstoffexporten zu machen. Unternehmen im extraktiven Industriesektor stellten sich jedoch vehement gegen die neue Politik. Newmont verlautbarte, das neue Gesetz habe zur Einstellung der Produktion im Batu Hijau Kupfer- und Goldbergbau auf der Insel Sumbawa und zu »Notlagen« und »wirtschaftlichen Verlusten« geführt. In

der Folge schloss Newmont die Mine ganz und entließ 3.200 Arbeiter.

Nach intensiven Lobbyaktivitäten und unter Druck großer Bergbaukonzerne willigte die indonesische Regierung ein, für die Firmen Freeport und Newmont die Vorschriften zu ändern und die Verpflichtungen zum Bau von Verarbeitungsfabriken für Mineralien in Indonesien aufzuschieben.

Die indonesische Regierung einigte sich außerdem mit Freeport über andere Streitpunkte: Man vereinbarte, dass der Konzern nur 30 Prozent (statt 51 Prozent) seiner Aktien an die Regierung verkaufen und nur 7,5 Prozent statt 25 Prozent Exportsteuern zahlen muss, die sich zudem auf Null reduzieren, sobald eine Schmelzanlage fertig gestellt ist. Freeport gab bekannt, dass es bis 2016 »deutlich reduzierte« Exportsteuern zahlen werde, jedoch höhere Förderabgaben auf den Verkauf von Kupfer und Gold. Mit den Worten von Freeports Chefmanager Richard Adkerson: »Das ist ein Kompromiss um eine Überbrückung zu schaffen, damit wir zu normalem Betrieb zurückkehren können.«

Anders als Freeport blieb Newmont unerbittlich in seiner Weigerung, die Bedingungen der Regierung Indonesiens zu akzeptieren und verklagte sie beim ICSID.

Warum Indonesien sein Investitionsabkommen mit den Niederlanden auflöst

Im März 2014 gab die indonesische Regierung bekannt, dass es das Bilaterale Investitionsabkommen mit den Niederlanden nicht erneuern will, wenn dieses im Juli 2015 ausläuft. Das Land sieht sich einer steigenden Zahl von Investitionsklagen ausgesetzt, in denen transnationale Unternehmen Hunderte Millionen Dollar – in einem Fall bis zu einer Milliarde – an Schadensersatz einfordern. Diese Streitfälle sind Teil des weltweiten Trends eines Anstiegs der Zahl von Klageverfahren zwischen Investoren und Staaten, von 38 Fällen im Jahr 1996 auf 514 bekannt gewordenen Fällen (beim ICSID registriert) im Jahr 2012. In mindestens jedem dritten Verfahren vor dem ICSID geht es um Öl, Bergbau oder Gas.

Die meisten BITs gewähren ausländischen Investoren weitreichenden Schutz durch sogenannte Investor-Staat Schiedsmechanismen. Diese erlauben Unternehmen, Regierungen für Entscheidungen und Richtlinien zu verklagen, die sich auf ihre Geschäfte auswirken – das heißt ihre zukünftigen Profite mindern könnten. Zu den weltweit führenden Ländern in Sachen Investorenschutz gehören die Niederlande, die zu Redaktionsschluss 96 bilaterale Investitionsabkommen unterzeichnet hatten, was sie zum zweithäufigsten Herkunftsland von Klagen durch Investoren gegen Staaten macht. Das Bilaterale Investitionsabkommen (BIT) Niederlande-Indonesien wurde 1968 unterzeichnet und 1995 erneuert.

Die holländischen BITs sind für ihre besonders weitreichenden Rechte und Schutzklauseln zugunsten ausländischer Investoren bekannt. Im Verein mit einem wirtschaftsfreundlichen Steuerrecht hat dies zu dem Phänomen des sog. Treaty-Shopping geführt, bei dem Unternehmen sich in den Niederlanden ansiedeln ausschließlich um von den extensiven Schutzklauseln holländischer BITs zu profitieren, welche sie dann nutzen um Staaten zu verklagen, gelegentlich sogar ihre eigenen Heimatländer. Nusa Tenggara Partnership BV hat ihr Büro in Amsterdam, hat keine Angestellten und ein Vermögen von mehr als einer Milliarde Euro. So etwas deutet gewöhnlich darauf hin, dass es eine sogenannte »Briefkastenfirma« ist, die in den Niederlanden nur dem Namen



Die riesige Newmont Mine aus der Luft (Foto: Henry Schürmann)

nach existiert, um vom dortigen Steuerklima und den Investitionsschutzabkommen zu profitieren.

Indonesiens neu gewählter Präsident Joko Widodo, als erster Präsident ohne Herkunft aus den militärischen oder politischen Eliten, versprach in seinem Wahlkampf, dem indonesischen Volk den Reichtum und die natürlichen Ressourcen Indonesiens wiederzugeben. Obwohl es der ehemalige Präsident Susilo Bambang Yudhoyono war, der das neue Bergbaugesetz erließ, plant Widodo am Exportverbot festzuhalten und versucht die Ausfuhr veredelter Mineralien statt Rohstoffe zu fördern. Die Ansicht des ehemaligen Sprechers des Ministeriums für Energie und Mineralressourcen, Saleh Abdurrahman, ist: »Große Bergbaukonzerne schürfen in Indonesien seit 1967, und wir haben eigentlich bisher unser Land verkauft.« Gemäß dem Strategiepapier seiner Partei plant Joko Widodo außerdem, einheimischen Bergbaufirmen mehr Anreize zu verschaffen, die Ausweitung von Plantagen einzuschränken und Lebensmittelimporte zu verringern (mit dem Ziel, bei Reis und Mais Selbstversorger zu werden).

Zombie-Klagen: fortdauernd aufdringliche Investitionsforderungen

Die indonesische Regierung hat bekannt gegeben, dass sie mehr als 60 andere Investitionsabkommen

mit einer ISDS Klausel annullieren will. Jedoch schützt eine Auflösung des BIT mit den Niederlanden die Regierung Indonesiens nicht vor zukünftigen Investitionsforderungen aus den Niederlanden, die sich auf solche Abkommen berufen. Das BIT-Abkommen enthält eine sogenannte Überlebensklausel: Investitionen aus der Zeit vor Vertragsende am 1.7.2015 genießen den vollen Schutz des Abkommens für weitere 15 Jahre.

Indonesien wird auch durch die in britischen Händen liegenden Churchill Mining mit einer Klage über eine Milliarde Dollar überzogen, wegen Widerrufs von Kohlebergbau-Lizenzen auf der Insel Borneo. Churchill Mining war auf der Insel Borneo unternehmerisch tätig bis 2010, als seine Betriebsgenehmigung von der Lokalregierung zurückgezogen wurde. Indonesien argumentierte, dass Churchills Investitionen nicht durch das BIT Indonesien-Vereinigtes Königreich abgedeckt waren, aber das Schiedsgericht entschied anders.

Kurz nachdem die Entscheidung bekannt wurde, verkündete die Regierung die Beendigung des holländischen BITs. Yudhoyono, damals Indonesiens Präsident, warnte seine Minister »auf das Schlimmste gefasst zu sein« nachdem Churchill seine Klage eingereicht hatte: »Ich will nicht, dass diese multinationalen Unternehmen tun und lassen, was ihnen beliebt, mit ihrer internationalen Rückendeckung, und dann auf Entwicklungsländer wie Indonesien Druck ausüben können.« Gatta Rasaja, Indonesiens Wirtschaftsminister, verlaublich dass die Churchill Klage eine heilsame Lektion für Indonesien sei. Die Regierung war schon früher gezwungen worden, angesichts mehrerer drohender Klageverfahren ihre Umweltpolitik zu verwässern. Zum Beispiel musste sie 2002 ihre neue Politik eines Bergbauverbots in geschützten Waldgebieten aufheben, nachdem eine Gruppe von Bergbauunternehmen Indonesien mit Klageverfahren in Höhe von Milliarden Dollar drohten. »Wenn die dicht machen, kommen Investor-Forderungen und Indonesien kann nicht zahlen,« sagte Umweltminister Nabil Makarim.

Newmont zieht Klage zurück, sichert aber seine Interessen

Am Ende hatte Newmont zwar seine Klage beim ICSID zurückgezogen, jedoch nicht bevor die Regierung dem Bergbauunternehmen besondere Freistellungen von Regelungen ihrer nationalen Politik gewährte. Der Verhandlungsprozess war alles andere als transparent,

und einheimische zivilgesellschaftliche Organisationen konnten ihn nicht beobachten. Der letztendliche Vertrag jedoch umging eindeutig die Umsetzung des neuen Bergbaugesetzes, das im Interesse der Bürger Indonesiens eingerichtet worden war. Newmont ist nun, genau wie Freeport, nur zur Zahlung einer 7,5 Prozent Exportsteuer verpflichtet. Nachdem Newmont seine Klage vor dem ICSID zurückgezogen hatte, wurde eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU) mit der indonesischen Regierung unterzeichnet, sehr ähnlich der mit Freeport, die der Firma erlaubt, unter der Bedingung wieder zu exportieren, dass es eine Veredelungsfabrik baut, um die Rohstoffindustrie des Landes zu stärken. Bis Redaktionsschluss ist das immer noch nicht geschehen.

Es ist seit langem zu beobachten, dass die Auswirkungen Bilateralen Investitionsabkommen nicht allein in der Anzahl derjenigen Fälle sichtbar werden, in denen Tribunale gegen die Rechte von Staaten zum Aufstellen von Regeln und zum Schutz ihrer Bürger entscheiden, sondern auch in den vielen Klageverfahren, die erst gar nicht beim ICSID landen, weil Staaten aus Angst vor Rechtsstreitigkeiten ihre Gesetze ändern. Dieser Trend wird als »Abschreckungseffekt« vor Investitions-Schiedsverfahren bezeichnet. Es ist jedoch sehr schwierig nachzuweisen wie dieser Effekt wirksam wird, weil Regierungen angesichts solcher Drohungen oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit nachgeben, und weil Verträge mit Konzernen hinter verschlossenen Türen verhandelt werden. Der Fall Newmont gegen Indonesien jedoch zeigt die Folgen einer lediglich angedrohten Milliarden-Dollar-Klage als Antwort auf eine (beabsichtigte) neue Politik.

Indonesiens Entscheidung zur Auflösung seines BIT mit den Niederlanden ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber die Regierung sieht ihre Hände gebunden in ihren Bestrebungen, unfaire Investorschutzmechanismen abzuwehren. Die Überlebensklausel macht es möglich, dass Unternehmen eine Regierung bis zu zehn oder zwanzig Jahre nach Ablauf des BIT verklagen. Die Niederlande sind diesbezüglich bisher noch nie Beklagte gewesen, aber angesichts der TTIP Verhandlungen zwischen der EU und den USA sowie dem wachsendem Konsens über die Risiken von ISDS Klauseln in Handelsabkommen wird Indonesiens Erfahrung eine heilsame Lektion für jede Regierung, die solche Investitionsabkommen zu unterzeichnen erwägt. Es wird Zeit für die Länder im Globalen Süden wie im Norden ihre Handels- und Investitionspolitik zu überdenken.

Der Widerstand gegen ISDS führt über Singapur

Das Freihandelsabkommen der EU mit dem Stadtstaat könnte eine Achillesferse von TTIP sein

von Jürgen Maier

Unbemerkt von der kritischen Öffentlichkeit und ungestört von parlamentarischen Beratungen haben EU-Kommission und Singapur ein »Freihandelsabkommen« samt den umstrittenen privaten Schiedsgerichten für Investoren ausverhandelt. Singapurs Regierung befürchtet, dass es ein Kollateralschaden der Kontroverse um TTIP wird.

Als sich Anfang der 2000er Jahre abzeichnete, dass sich die ambitionierte Liberalisierungs- und Deregulierungsagenda der EU und der USA in der Welt Handelsorganisation WTO nicht durchsetzen ließ, schwenkte die EU-Kommission auf eine Strategie bilateraler Handels-Abkommen um. In bilateralen Verhandlungen ist es natürlich einfacher, widerstrebende Entwicklungsländer weichzukochen – zudem sind durchaus nicht alle Regierungen von Entwicklungsländern der Deregulierungs-Agenda der EU-Kommission abgeneigt. Dazu gehört zum Beispiel Singapur. Der autoritär regierte südostasiatische Stadtstaat ist einer der wichtigsten Finanzplätze der Welt und wird auch als »Luxemburg Südostasiens« bezeichnet. Seit das Bankgeheimnis in Europa zunehmend aufgeweicht wird, sind Länder wie Luxemburg oder die Schweiz als Steueroasen nicht mehr so attraktiv – Singapur, Dubai und andere springen in die Bresche.

Bilaterale Parallelverhandlungen

Eigentlich war der Plan der Kommission, ein Freihandelsabkommen der EU mit ihrem südostasiatischen Pendant ASEAN abzuschließen. Diese Verhandlungen laufen immer noch, doch Genaueres ist nicht bekannt, weil alles vom Verhandlungsmandat bis zu den Verhandlungsdokumenten und Textentwürfen geheim ist. Fakt ist jedenfalls, dass die Verhandlungen offenbar

nicht so recht vom Fleck kommen. Singapur und die EU haben deshalb schon einmal bilaterale Parallelverhandlungen eröffnet und kamen damit weit zügiger voran.

Im September 2013 wurde das Freihandelsabkommen zwischen EU und Singapur für abgeschlossen erklärt. Zu diesem Zeitpunkt umfasste das Abkommen nur Güter und Dienstleistungen. »Abgeschlossen« bedeutet nicht, dass es in Kraft tritt – abgeschlossen sind nur die Verhandlungen. Danach muss der Text noch juristisch überprüft werden, in sämtliche Amtssprachen aller Vertragsstaaten übersetzt werden und die jeweiligen innerstaatlichen Ratifizierungsprozesse durchlaufen – und dies dauert meist Jahre.

Der Güter- und Dienstleistungsverkehr europäischer Staaten mit Singapur ist überschaubar. Singapur ist in erster Linie als Finanzplatz bekannt und daher ist das Freihandelsabkommen in erster Linie für Finanzdienstleistungen interessant. Seit der Finanzkrise 2008 und seit den immer umfangreicheren Enthüllungen über die ausgeklügelten Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungs-Praktiken multinationaler Konzerne fragt man sich, warum man ausgerechnet mit einem Land wie Singapur den Dienstleistungshandel und damit den freien Marktzugang für Finanzdienstleister aller Art liberalisieren wird. Stattdessen wäre es im Gegenteil möglicherweise sogar sinnvoller, solche Marktzugänge wieder restriktiver zu handhaben.

ISDS

Das Verhandlungsmandat wurde nachträglich erweitert und ein Kapitel zu Investitionsschutz zügig nachverhandelt. Die Begründung dafür sind nicht etwa gravierende Defizite in der rechtsstaatlichen Behandlung europäischer Investoren in Singapur oder umgekehrt

Der Autor ist Geschäftsführer des Forum Umwelt & Entwicklung.



Wirtschaftsfaktor Hafen (Foto Genia Findeisen)

Investoren aus Singapur in der EU, sondern das Bestreben der EU-Kommission, die bestehenden bilateralen Investitionsschutzverträge der EU-Mitgliedsstaaten nach und nach durch EU-Investitionsschutzverträge zu ersetzen. Eine inhaltliche Rechtfertigung dafür, warum man solche Verträge überhaupt (noch) braucht, fehlt völlig. Das Investitionsschutzkapitel wurde am 17. Oktober 2014 vorgelegt. Doch bevor es in Kraft treten kann, muss es ebenfalls noch ratifiziert werden.

Brisant ist die Tatsache, dass das Abkommen das erste EU-Investitionsschutzabkommen wäre, das eine ISDS-Schiedsgerichtsklausel enthält: Hinter dem sogenannten Investor-State Dispute Settlement verbergen sich private Schiedsgerichte, vor denen Investoren (sprich multinationale Konzerne) Staaten wegen unliebsamer Regulierungsentscheidungen oder Gesetze verklagen können, und die im Zuge der TTIP-Kontroverse in den Fokus der Auseinandersetzung gerückt sind. Bei einer öffentlichen Konsultation der Kommission in 2014 hatten sich von den knapp 150.000 Eingaben 97 Prozent gegen solche ISDS-Klauseln im Transatlantischen Handels- und Investitions-

abkommen TTIP ausgesprochen – eine grundsätzliche Ablehnung dieses Instruments, die sich auch auf andere Abkommen bezieht.

In einem Factsheet erklärt die Kommission, die ISDS-Klauseln im Singapur-Abkommen würden der Reform und Modernisierung eines in die Kritik geratenen Systems dienen und sollten daher gerade von den Kritikern unterstützt werden. In der Realität sieht das Abkommen zwar einige Verbesserungen in Verfahrensfragen vor, die zentralen inhaltlichen Problempunkte dieses Systems werden jedoch fortgeschrieben. Die berühmte Gummi-Formulierung der »gerechten und gleichberechtigten Behandlung« von Investoren, unter der die Schiedsgerichte alles Mögliche subsumieren können, taucht in dem Abkommen genauso auf wie der ähnlich schwammige formulierte Klagegrund, wenn »gegen die legitimen Erwartungen eines Investors verstoßen« wird.

Würde also beispielsweise Europas Bankenaufsicht verschärft und bestimmte Spekulationspraktiken verboten, nachdem sie zunächst erlaubt waren, könnten Investoren mit Sitz in Singapur dagegen klagen. Das könnten auch europäische, amerikanische oder sonstige Unternehmen sein, die in Singapur



Einer der wichtigsten Finanzplätze (Foto: Genia Findeisen)

Tochtergesellschaften mit echter Geschäftstätigkeit unterhalten.

Über die Bande

Für Singapur kam das Verhandlungsende zu einem ungünstigen Zeitpunkt. Ein Jahr früher hätten die EU und ihre Mitgliedsstaaten vermutlich das Abkommen ohne großes Aufsehen durchgewunken und ratifiziert, so wie man das von früheren Freihandels-Abkommen gewöhnt war. Aber mittlerweile hatte die Kontroverse um TTIP und das Kanada-Freihandelsabkommen CETA in Europa derart an Dynamik gewonnen, dass man in Singapur offenbar nun befürchtet, das Abkommen könne an den heftig umstrittenen Klagemöglichkeiten scheitern. Singapur schlug der EU-Kommission daher vor, das Abkommen wieder in zwei Teile aufzugliedern – ein Investitionsschutzabkommen mit den ISDS-Klauseln und ein weiteres Abkommen mit dem Rest. Anscheinend ist Singapur die ISDS-Komponente nicht so wichtig, im Unterschied zur Kommission: Die lehnte den Vorschlag brüsk ab und besteht darauf, das ganze Abkommen inklusive ISDS durchzuwinken.

Unklar ist allerdings noch, wie die Ratifizierung eigentlich aussieht. Ist das Abkommen ein »gemischtes Abkommen«, das Zuständigkeiten sowohl der EU-Ebene als auch der Mitgliedsstaaten berührt? Dann müssten

nicht nur EU-Rat und Europa-Parlament zustimmen, sondern auch sämtliche Parlamente der 28 Mitgliedsstaaten. Oder ist es ein rein europäisches Abkommen? In diesem Fall reicht die Zustimmung von Rat und EP.

Die Frage ist wichtig, weil die EU nach dem Vertrag von Lissabon zwar die Kompetenz für große Teile der Investitionspolitik hat. Für Regelungen zu Portfolio-Investitionen, also reinen Finanzanlagen, sind allerdings weiterhin die Mitgliedsstaaten zuständig – was den Ratifizierungsprozess in die Länge ziehen würde. Der Europäische Gerichtshof soll nun die Frage klären. Vermutlich dürfte er das Abkommen aber als gemischtes Abkommen einstufen, denn ausgerechnet beim Finanzplatz Singapur zu argumentieren, beim Investitionsschutz gehe es nicht um Finanzanlagen, dürfte ihn kaum überzeugen.

Es wird sich zeigen, ob das Singapur-Abkommen vor allem wegen der äußerst problematischen ISDS-Bestimmungen gestoppt werden kann. Wenn die öffentliche Empörung gegen ISDS weiter zunimmt, könnte möglicherweise das EP oder spätestens ein Mitgliedsstaat nicht umhin, dieses Abkommen abzulehnen. Das wäre ein Präzedenzfall, denn mit dem Abkommen würde erstmals auf EU-Ebene ISDS eingeführt. Es kann aber auch sein, dass die kritische Öffentlichkeit vor lauter Fixierung auf TTIP und CETA das Singapur-Abkommen schlicht übersieht. Und damit einen neuen wichtigen Eckpunkt für den Widerstand gegen ISDS.

Gewerkschaftspluralismus durch Freihandel?

Vietnams Handelsabkommen mit der EU und den USA

von Erwin Schweisshelm

Erwin Schweisshelm ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung Vietnam.

- Am 4. August 2015 haben sich Vietnam und die Europäische Union nach zweieinhalbjährigen Verhandlungen auf den Text eines Freihandelsabkommens geeinigt. Zwei Monate später paraphierten die Handelsminister von zwölf asiatischen und pazifischen Staaten den Text des Trans Pacific Partnership Agreement (TPP).
- In beiden Abkommen geht es vor allem nach Ansicht der USA und der EU nicht nur um den Abbau von Zöllen und Investitionshemmnissen, sondern auch um die Sicherung von sozialen und ökologischen Mindeststandards.
- Während die EU einen eher »fördernden« Ansatz fährt, bestehen die USA als größtes Land im TPP darauf, dass Vietnam nicht nur Zugeständnisse im Text des Abkommens macht, sondern unmittelbar seine Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung in Einklang mit den ILO-Standards und darüber hinaus bringt.
- Ob das tatsächlich der Fall sein wird oder dies nur ein Placebo für die zahlreichen Kritiker solcher Freihandelsabkommen ist, muss sich erst noch erweisen. Die Erfahrungen mit dem Central American Free Trade Agreement (CAFTA) und dem Handelsabkommen zwischen der EU und Südkorea geben eher Anlass zur Skepsis

Jahr auf Platz 29, die EU ist nach China zweitgrößter Exportmarkt Vietnams und Deutschland der größte Abnehmer innerhalb der EU. Wichtigste Exportartikel sind Elektronikprodukte, Textilien und Bekleidung, Schuhe, Kaffee und Meeresfrüchte. Aus der EU werden vor allem Maschinen, Fahrzeuge und pharmazeutische Produkte nach Vietnam ausgeführt.

Im Abkommen mit Vietnam sind noch einige technische Fragen offen und man hat sich geeinigt, das Thema des Investorenschutzes auszuklammern, bis die Europäische Union einen Mechanismus gefunden hat, der auf völkerrechtlichen Normen aufbaut und nicht dem bisherigen ISDS-Verfahren (Investor-State Dispute Settlement) entspricht. Wenn diese Fragen geklärt sind, erfolgt das legal scrubbing sowie die Übersetzung in die 24 Amtssprachen der EU und danach beginnt der eigentliche Ratifizierungsprozess. Mit einem Inkrafttreten ist 2017 oder Anfang 2018 zu rechnen.

Aus Sicht der EU handelt es sich um das anspruchsvollste Freihandelsabkommen, das mit einem Entwicklungsland bisher abgeschlossen wurde. Fast 99 Prozent aller zwischen Vietnam und der EU bestehenden Zölle werden abgeschafft, 65 Prozent (Vietnam) bzw. 85 Prozent (EU) bereits bei Inkrafttreten, der Rest nach sieben bzw. zehn Jahren. Das betrifft unmittelbar 70 Prozent der vietnamesischen Exporte, vor allem in den lohnintensiven Sektoren wie Textil und Bekleidung, Schuhe und Elektronik.

Die EU hatte die Nase vorn

Nachdem die Verhandlungen mit der Staatengruppe ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) als Ganzes vor einigen Jahren in eine Sackgasse geraten waren, ist Vietnam nun neben Singapur das zweite südostasiatische Land, mit dem die EU ein Abkommen geschlossen hat. In der Rangliste der wichtigsten Handelspartner der EU lag Vietnam im letzten

Für Bekleidung gilt allerdings, dass sowohl die Produktionsschritte Weben als auch Nähen in Vietnam stattfinden müssen, um in den Genuss der Zollvorteile zu kommen. Dies soll verhindern, dass vor allem China über den Umweg Vietnam einen zollfreien Zugang für seine Textilprodukte zum europäischen Markt bekommt. Für Vietnam bedeutet dies, dass das Land etwa im Bekleidungssektor eine vollständige Wertschöpfungskette aufbauen muss.



Wenig später: Das Megaregional TPP in trockenen Tüchern?

Vom Volumen her noch bedeutender ist für Vietnam aber das Trans Pacific Partnership Agreement, auf dessen Text sich nach fünfjährigen Verhandlungen am 5. Oktober 2015 zwölf Staaten auf beiden Seiten des Pazifiks, darunter die USA und Vietnam (aber nicht China) geeinigt haben. Bis zum Schluss bestanden gravierende Meinungsverschiedenheiten, etwa zwischen Japan und den USA im Automobilsektor oder den USA und Australien beim Patentschutz vor allem für teure, lebenswichtige Medikamente. Nun bleiben noch die großen Hürden der Ratifizierung vor allem im US-Kongress, selbst im besten Falle ist ein Inkrafttreten frühestens 2017 möglich.

Das TPP wird Vietnam noch viel stärker als bisher in die globale Wertschöpfungskette integrieren. Die TPP-Staaten vertreten 40 Prozent des globalen GDP und 30 Prozent des Welthandelsvolumens und umfassen für Vietnam so wichtige Märkte wie die USA, Japan, Kanada und Australien. Und wie im Falle der EU sind die wichtigsten Exportprodukte, für die Zollsenkungen gelten werden, vor allem Elektronik, Bekleidung, Schuhe und Meeresfrüchte. Allerdings sind die Herkunftsregeln in diesen Fällen noch strenger als im Abkommen mit der EU. Und die Frage ist dann auch,

Zugeständnisse in Sachen Arbeitnehmerrechte? (Foto: Erwin Schweisshelm)

was von den circa USD 400 Millionen, die amerikanische Modemarken jährlich an Importzöllen zahlen, dann tatsächlich an die Arbeiterinnen in den Produzentenländern gehen wird.

Die Abkommen werden darüber hinaus nicht nur Zölle reduzieren, sondern auch nichttarifäre Handelshemmnisse abbauen, Herkunftsregeln schützen und den Firmen aus den jeweils anderen Vertragsländern erlauben, bei der staatlichen Auftragsvergabe in Vietnam mitzubieten und vieles mehr.

Vietnam hofft auf Wachstum und Beschäftigung durch Weltmarktintegration

Die vietnamesische Führung erwartet sich von diesen Freihandelsabkommen große wirtschaftliche Vorteile. Bereits jetzt sind die EU und die USA die größten Exportmärkte Vietnams, und die Handelsbilanz ist im Unterschied zu China positiv. Im Hinblick auf Produktion und Beschäftigung wird es Verschiebungen

von Sektoren ohne oder mit schwindenden Wettbewerbsvorteilen (wie z. B. in der Landwirtschaft) hin zu Bereichen mit komparativen Vorteilen durch Lohnkosten (die Löhne von vietnamesischen Arbeiterinnen liegen um rund zwei Drittel unter dem Niveau in der VR China) und geographische Lage wie Bekleidung und Elektronik geben. Im Falle der Ratifizierung würde Vietnam durch diese Abkommen beim weltwirtschaftlichen Integrationsgrad in die Spitzengruppe der Länder Asiens katapultiert. Ob das aber auf der anderen Seite das Land nicht langfristig in der bekannten Middle Income Trap einmauern würde, bleibt abzuwarten. Und auch die Risiken durch fehlende Konkurrenzfähigkeit kleiner und mittlerer vietnamesischer Unternehmen, aber auch der einheimischen Landwirtschaft, die Öffnung für ausländische private Dienstleister im Gesundheitssektor oder der mögliche Anstieg der Preise für lebenswichtige Medikamente durch verlängerte Patentschutzfristen wurden in der vietnamesischen Öffentlichkeit nicht thematisiert.

Angeblich ist Vietnam das Land in der TPP-Gruppe, das am meisten von diesem Abkommen profitieren wird. Die Weltbank schätzt, dass über einen Zeitraum von 20 Jahren das TPP ein zusätzliches GDP-Wachstum von 8 Prozent bringen wird und die Nettoexporte sich um 17 Prozent erhöhen.¹ Aber die prognostizierten Zahlen über zusätzliches Wachstum und neue Jobs sind genauso mit Vorsicht zu genießen wie die entsprechenden Prognosen für das geplante transatlantische Handelsabkommen (TTIP). Darüber hinaus muss Vietnam, um die o.g. Wettbewerbsvorteile dann auch tatsächlich zu realisieren, noch weitgehende institutionelle Reformen durchführen, unter anderem bei der Schaffung eines Rechtsstaates, um den Rechtsrahmen in Übereinstimmung mit dem Abkommen zu bringen und dringend benötigte Produktivitätssteigerungen zu erzielen. Außerdem müssen die Einnahmeausfälle durch wegfallende Zölle kompensiert werden, und das angesichts eines jetzt schon sehr hohen Haushaltsdefizits von fast sechs Prozent.

Das »progressivste« Handelsabkommen der Geschichte?

Bereits bisher enthielten viele Handelsabkommen ein Nachhaltigkeitskapitel zum Schutz und zur Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten (das sogenannte labour chapter) sowie umfangreiche Regelungen zum

Klima- und Umweltschutz. EU und USA sprechen jetzt aber von einer »neuen Qualität« auch in dieser Hinsicht. Im Abkommen mit der EU gibt es auch einen rechtsverbindlichen Verweis auf das Vietnam Partnership and Cooperation Agreement (PCA) von 2012, das eine Menschenrechtsklausel und Regelungen zur Zusammenarbeit bei der Sicherung von Menschenrechten enthält. Allerdings fährt die EU beim Thema Arbeitnehmerrechte eher einen »fördernden« als einen mit Sanktionen bewehrten Ansatz. Das heißt, es werden Mittel bereitgestellt, Vietnam bei der Ratifizierung der noch ausstehenden Konventionen und ihrer Umsetzung in das nationale Arbeitsrecht zu helfen. Erst wenn dies nicht erfolgt, kann in letzter Konsequenz eine Suspendierung des Abkommens erfolgen, was allerdings in der Vergangenheit kaum geschehen ist. Und eine vom Europäischen Parlament im April 2014 geforderte Studie zu den menschenrechtlichen Aspekten des Handelsabkommens mit Vietnam vor dem Abschluss wurde nicht durchgeführt.

Hier sind die von den USA im Rahmen des TPP durchgesetzten Bedingungen deutlich härter. Vietnam hat in dessen labour chapter für ein kommunistisches Einparteiensystem erstaunliche Zugeständnisse gemacht, so etwa die Zusage, die Konventionen Nr. 87 (Gewerkschaftsfreiheit) und Nr. 98 (Recht auf Tarifverhandlungen) zu ratifizieren und das Arbeitsrecht entsprechend anzupassen. Für US-Präsident Obama geht es darum, dass die USA und nicht China die Regeln des Welthandels schreiben. Und er bezeichnet das TPP als das »progressivste« Handelsabkommen der Geschichte,² weil es mehr als jemals zuvor Arbeitnehmerrechte in Ländern wie Vietnam sichern werde. Auch die Durchsetzung der internationalen Konvention zum Schutz bedrohter Tierarten oder die Einhaltung von Maßnahmen gegen die Überfischung der Meere sollen in diesem Abkommen mit Handels-sanktionen verknüpft werden.

Das letzte Wort über die Ratifizierung des Deals durch das vietnamesische Parlament hat die Kommunistische Partei (KPV) des Landes, sie ist aber sehr wahrscheinlich. Für die Kommunistische Partei und Regierung haben diese Handelsabkommen nicht nur eine wirtschaftspolitische, sondern auch eine große innen- und außenpolitische Bedeutung für Vietnam. Die Vorgabe in den Abkommen, in Zukunft gleiche Bedingungen für staatliche, private vietnamesische

und ausländische Unternehmen zu schaffen, wird den Druck auf die Modernisierung und vermutlich auch Privatisierung der Staatsunternehmen erhöhen, ein von wichtigen Gruppen in Partei und Regierung gewünschter Effekt. Und die Abkommen binden Vietnam stärker in westliche Kooperationsstrukturen ein. Mit Blick auf die wachsenden Spannungen mit dem großen Nachbarn China ist auch das eine gewünschte Wirkung der Freihandelsabkommen.

Dafür ist man bereit, einige politisch sehr schmerzhaft Bedingungen zu erfüllen, die in letzter Konsequenz die Aufhebung des Monopols für die parteitreue Einheitsgewerkschaft Allgemeiner Bund der Werktätigen Vietnams (ABW) bedeuten könnten. Allerdings sind dafür offenbar noch längere Übergangsfristen vereinbart worden. Die Bildung unabhängiger Gewerkschaften auf Betriebsebene, die nicht mehr automatisch dem ABW beitreten müssen, ist mit Inkrafttreten des TPP zwingend. Damit diese unabhängigen Betriebsgewerkschaften dann aber auch industrielle und dann nationale Föderationen in Konkurrenz zur Staatsgewerkschaft bilden können, hat Vietnam noch maximal sieben Jahre nach Inkrafttreten Zeit, die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen. Wenn das nicht erfolgt, können die USA die bis dahin noch ausstehenden Zollaufhebungen aussetzen. Das würde vor allem Produkte der Bekleidungs- und Schuhindustrie, Thunfisch und Porzellan betreffen. Die bis dahin schon aufgehobenen Zollgruppen wären davon aber nicht betroffen. Auf eine solche, consistency plan genannte Zusatzvereinbarung zwischen den USA und Vietnam hat man sich offenbar informell geeinigt.

Hoffnung auf Gewerkschaftspluralismus in Vietnam?

Dies übt einen hohen Druck auf den ABW aus, aber die Führungsriege hat bei diversen Gelegenheiten bereits erklärt, dass sie die Zugeständnisse der Regierung in den TPP-Verhandlungen proaktiv unterstützen wird. Die Exekutive des ABW beschäftigt sich bereits mit diversen internationalen Erfahrungen, so z. B. aus Russland und Osteuropa, aber auch Indonesien und Singapur, um eine Strategie zu entwickeln, die die Führungsrolle des ABW in der sich wandelnden Arbeiterbewegung Vietnams sichert.

Man wird versuchen, in der gewährten Übergangsfrist Wege und Möglichkeiten zu finden, das Gewerkschaftsmonopol des ABW und vor allem die damit verbundenen finanziellen Privilegien zu sichern.

Ob es der EU und den USA gelingen wird, durch die Nachhaltigkeitskapitel die in den Kernarbeitsnormen der ILO verankerten Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu sichern, bezweifelt nicht nur US-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz, auch aus Sicht des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) ist dies sehr fraglich. Nach Ansicht seiner Generalsekretärin Sharan Burrow dient das Abkommen ausschließlich den Interessen multinationaler Unternehmen. Die Vorschläge des IGB für eine demokratische und sozial gerechte Ausgestaltung des TPP habe man zum großen Teil unberücksichtigt gelassen, die entsprechenden Regelungen im labour chapter seien wie auch in anderen Abkommen zahnlos. Die Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen mithilfe von Handelssanktionen hat man bisher nur einmal versucht, nämlich im Central American Free Trade Agreement (CAFTA) gegenüber Guatemala. Das Verfahren läuft bereits seit sieben Jahren und es gibt immer noch keine Aussicht, dass die guatemalteckische Regierung die festgestellten Mängel abstellt.

Vietnam hat durchaus Zugeständnisse in diesem Abkommen in Sachen Arbeitnehmerrechte gemacht, aber es wird kaum sein bisheriges politisches System ändern. Trotzdem lohnt es sich aus europäischer Gewerkschaftssicht, jetzt die modernen Kräfte auch im vietnamesischen Gewerkschaftsbund zu unterstützen, die nun proaktiv und ohne den Druck des Entzugs der Zollpräferenzen zu demokratischeren Arbeitsbeziehungen kommen wollen. Denn für sie ist die Situation der Arbeitnehmerrechte in den USA selbst nicht unbedingt ein leuchtendes Vorbild.

Bei diesem Artikel handelt es sich um einen Nachdruck mit Genehmigung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anmerkungen

- 1 Tu Hoang, »VN access to TPP markets to affect Chinese exports«, Saigon Times, 10.10.2015.
- 2 Jennifer Wells, Will the TPP transform garment manufacture in Vietnam, Our Windsor.ca, 6.10.2015.

Bittere Medizin

Handelsabkommen, Geistige Eigentumsrechte und der Zugang zu medizinischer Versorgung in Südostasien

von Clarissa Militante

Clarissa Militante arbeitet für Focus on the Global South in Manila.

Das rasante Ansteigen der gesetzlichen Befugnisse der Inhaber von Rechten geistigen Eigentums (IPR) – angetrieben von Regierungen der Industrieländer und von internationalen Organisationen – hat (neben anderen Ursachen) dazu geführt, dass Pharmafirmen die Einführung von Generika (Nachahmer-Medikamenten) verzögern, dass Software-Patente Wettbewerb und Folgeinnovationen behindern und dass bäuerliche Rechte auf Saatguterzeugung und auf Sortenvielfalt ausgehöhlt werden. Das System der geistigen Eigentumsrechte behindert auch den Austausch von Wissen, indem es den Zugang zu Medikamenten begrenzt und den Kampf gegen den Klimawandel erschwert.

Die unnachgiebige Durchsetzung schränkt die Freiheit des Erfindens und des Wettbewerbs ein, bedroht den Zugang zu Wissen und den Schutz von Rechtsstaatlichkeit, freier Rede, Privatsphäre und anderen Bürgerrechten. In einigen Bereichen führt schwacher Patentschutz zu einem Mangel an Erforschung seltener wie schwerer Krankheiten. Die Europäische Union beabsichtigt, ihre Gesetze zu geistigen Eigentumsrechten und zu deren Durchsetzung durch Handelsabkommen zu exportieren; dabei geht sie das Risiko einer Gesetzgebung durch die Hintertür ein und nutzt geheime Handelsverhandlungen, die noch weit über das EU-Recht hinausgehen.

International ist eines der wichtigsten Instrumente zur Definition und Regulation von geistigen Eigentumsrechten (IPRs) das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS), das bei der Welthandelsorganisation (WTO) hinterlegt ist. Sogenannte TRIPS-plus-Übereinkommen drohen lokale Bedürfnisse, nationale Interessen, die technologische Leistungsfähigkeit, institutionelle Kapazitäten und den Zustand des öffentlichen

Gesundheitswesens vieler wenig entwickelter Länder zu übergehen.

Dabei hat mindestens ein Drittel der Weltbevölkerung keinen regelmäßigen Zugang zu essentieller medizinischer Versorgung. Dies geht zum Teil auf hohe Preise für patentierte Arzneimittel zurück. Hohe Preise stellen ein ernsthaftes Hindernis für eine Behandlung dar und erschweren die Entscheidung armer Haushalte, ihr Einkommen für Medikamente oder in andere Grundbedürfnisse, wie Nahrung, zu investieren.

Regierungen ärmerer Staaten bringen durchschnittlich deutlich mehr Geld für Medikamente auf als reichere Staaten. Ausgaben für Arzneimittel bewegen sich weltweit zwischen 8,7 Prozent und 67 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben. Regierungen in den Entwicklungsländern können diese hohen Preise nicht ohne Einschränkungen in anderen wichtigen Bereichen nicht bezahlen.

Im Gegensatz zu vielen reicheren Ländern fehlt es in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen (LMIC) an einer universellen Krankenversicherung. Das bedeutet, dass die Hauptlast der Gesundheitsausgaben überwiegend auf Individuen und private Haushalte fällt. Dies gilt insbesondere für die Länder Südostasiens.¹

In den 1990er Jahren gelang es den USA, der Europäischen Union und Japan, Sitz der großen, global agierenden Pharmaunternehmen, den Entwicklungsländern die Harmonisierung des globalen Systems der intellektuellen Eigentumsrechte aufzuzwingen und so verschiedenen Aspekte in die Handelsagenda aufzunehmen. Mit der Unterzeichnung des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte am Geistigen Eigentum (TRIPS) wurden Mindeststandards für die weltweite



Durchsetzung dieser Eigentumsrechte festgelegt. Über Investitionsschutzabkommen einerseits und die Freihandelsabkommen Andererseits versuchen insbesondere die USA und die EU den sogenannten TRIPS-Plus-Prozess in Gang zu setzen. Als TRIPS-Plus bezeichnet man Klauseln, die den Geltungsbereich und die Dauer der Rechte geistigen Eigentums ausweiten und Rechtskonstrukte einführen, die es in TRIPS noch nicht gab. Die Ausnahmeregelungen und die Flexibilität, die TRIPS noch bietet, werden durch TRIPS-Plus minimiert. Die Beschränkungen, die durch TRIPS und TRIPS+ errichtet wurden und die durch Freihandelsverträge und Investitionsabkommen weiter verstärkt werden, lassen den Nationalstaaten nur minimale Handlungsmöglichkeiten der politischen Gestaltung – dies gilt derzeit insbesondere für Staaten in Südostasien.

Öffentliche Gesundheitsvorsorge

Regierungen spielen eine ausschlaggebende Rolle, wenn es darum geht, ein Gesundheitssystem zu entwickeln, das für alle Teile der Bevölkerung zugänglich ist, vor allem für die ärmsten Teile der Gesellschaft. Unglücklicherweise nimmt der Anteil der öffentlichen Gesundheitsversorgung in Südostasien zunehmend ab, was auf mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten,

Gesundheitsaktivismus in Thailand (Foto: Karnt Thas-anaphak)

politische Abhängigkeiten und schlechte Regierungsführung zurückzuführen ist. Abnehmende Etats für das Gesundheitswesen, eine schlechte Infrastruktur und das Fehlen eines allgemeinen Gesundheitsbewusstseins erschweren es Regierungen, das Gesundheitswesen für alle Menschen zugänglich zu machen. Die Verfügbarkeit von Generika liegt dementsprechend nur bei rund 43 Prozent, was einen deutlichen Missetand kennzeichnet.

Die Weltgesundheitsorganisation gibt an, dass dieser Mangel an Generika Patienten dazu veranlasse, Arznei aus dem privaten Sektor zu kaufen, wobei die Preise bei diesen Produkten weitaus höher sind. Laut WHO werden durch die Privatisierung des Marktes die Preise angehoben und somit für viele Menschen unbezahlbar. Die erhöhten Preise kommen durch den hohen Verkaufspreis des Herstellers, Steuern, Tarife und einen Preisaufschlag während der Lieferkette zustande.²

Trotz stetig steigender Bruttoinlandsprodukte der Staaten in der Region erhöhten die Regierungen den



Medizinische Versorgung droht teuer zu werden (Foto: Chalerm Sak Kittittrakul)

Anteil der Ausgaben im Bereich der Gesundheit nicht und blieb bei ca. vier Prozent der jeweiligen Staats Haushalte. Während die Ausgaben der Regierungen im Gesundheitswesen in der Zeit von 2000–2010 von 32 auf 34 Prozent anstiegen, verblieb die Zahl der privaten Ausgaben weiterhin hoch und machte zwischen 60 bis 75 Prozent der Gesamtausgaben aus. Die Ausgaben der Regierungen hingegen spielten in diesem Zusammenhang mit knapp sieben Prozent an den Gesamtausgaben im Gesundheitswesen

Handelsabkommen und Geistige Eigentumsrechte

Änderungen im Gesundheitssektor und Gesetzgebungen zur Verbesserung der medizinischen Versorgung liegen nicht ausschließlich im Gestaltungsspielraum nationaler Regierungen. Die Regelungen der geistigen Eigentumsrechte in Freihandelsabkommen haben entscheidende Auswirkungen auf

den Zugang zu Medizin und die Gesundheitspolitik. Die sogenannte TRIPS Plus Verordnung sichert den Industrienationen einen besseren Schutz des geistigen Eigentums zu, wichtige medizinische Patente mit inbegriffen.

Verhandlungen und Gespräche der Europäischen Union mit Ländern Südostasiens über Freihandelsabkommens, sowie von den USA angeführte Verhandlungen zum Transpazifischen Handelsabkommen (Trans-pacific Partnership Agreement, TPPA) haben bereits zu eingeschränkten Patentregulierungen geführt.

Ein aktueller Bericht des UN Entwicklungsprogramms und UNAIDS über den potentiellen Einfluss von Freihandelsabkommen auf das Gesundheitswesen warnt Regierungsvertreter vor solchen Handelsabkommen, bei denen die Preise für Medikamente in die Höhe getrieben werden und der Zugang zu lebensrettender Medizin für ärmere Bevölkerungsteile erschwert wird.

Der Bericht fasst zusammen, dass: »Um an den Vorteilen des TRIPS Abkommens festzuhalten, sollten Länder davon absehen, einen FTA Vertrag abzuschließen, der eine Bindung an TRIPS Plus beinhaltet und einen Einfluss auf Medikamentenpreise und deren



Verfügbarkeit hat. Dort, wo Staaten den TRIPS-plus Bindungen unterliegen, sollte versucht werden, den negativen Einfluss dieser Bindungen auf den Zugang zu Behandlung zu mildern, indem in höchstmöglichem Maße die noch vorhandene verfügbare Anpassungsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitswesens genutzt wird.«³

Über die Jahre hinweg ist das Recht auf den Zugang zu medizinischer Versorgung eine der größten Sorgen der Zivilgesellschaft geworden, insbesondere mit Hinblick auf die Verhandlungen zu Freihandelsabkommen in Südostasien. In den Philippinen entstanden verschiedenste Plattformen, die Interessensvertreter der Handelsaktivisten, Gesundheitsvertreter sowie Konsumentengruppen und soziale Bewegungen zusammenbrachten. So entstanden Kampagnen, die sich entschieden gegen Freihandelsabkommen richten und für das Recht auf eine allgemeine Gesundheitsversorgung eintreten.

Aber auch in Thailand fanden große Demonstrationen statt, so wie der Protest in Chiang Mai gegen die Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen zwischen Thailand und den USA zeigte. Viele Menschen aus unterschiedlichen Netzwerken schlossen sich dieser

Öffentliche Gesundheitsversorgung muss für alle zugänglich sein (Foto: Sonny Yabao)

Bewegung an, darunter mehr als 3000 Teilnehmern von TNP+ (Thai Network of People Living With HIV/AIDS). Letztendlich sah sich die thailändische Regierung unter anderem angesichts des massiven Protests dazu gezwungen, die Verhandlungen einzustellen.

Diese zivilgesellschaftlichen Gruppen stellen sich bis heute entschieden gegen ein Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union. Dieses würde europäischen Unternehmen die Möglichkeit geben, die Laufzeiten von Patenten stetig zu verlängern, wodurch sie mittels TRIPS+ ihr Monopol auf eben jene Medikamente ausbauen könnten.

Diese Regulierungen von geistigen Eigentumsrechten (Intellectual Property Rights, IPR) und dem handelsbezogenen geistigem Eigentum (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS) wurden von der Welthandelsorganisation (WTO) übernommen. Indonesien war eines der Gründungsmitglieder der WTO im Jahre 1995. Das Land hat zudem den Vertrag zur Gründung der Welthandelsorganisation durch das Gesetz Num-



Europäische Handelspolitik in der Kritik (Foto: Karnt Thassanaphak)

Zugang zu medizinischer Versorgung in Südostasien, philippinenbüro und Focus on the global south, Köln 2015.

mer 7/1994 ratifiziert und TRIPS offiziell durch das Bundesgesetz Nummer 14/2001 erlassen.

Das Abkommen zu TRIPS in der Welthandelsorganisation ist eindeutig durch die Interessen der Industrienationen wie der Europäischen Union und den USA gesteuert, wo viele große, global operierende Pharmaunternehmen ihren Sitz haben.

Dieser Artikel ist eine gekürzte Fassung des Informationspapiers: *Freihandel ist die falsche Medizin. Handelsabkommen, Geistige Eigentumsrechte und der*

Anmerkungen

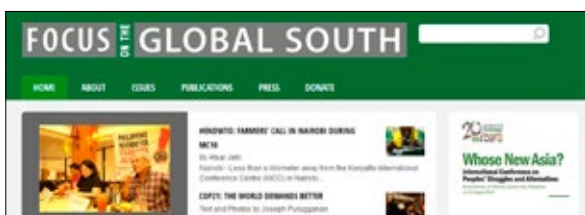
- 1 TRADING AWAY ACCESS TO MEDICINES – REVISITED. How the European trade agenda continues to undermine access to medicines. Oxfam. 2014.
- 2 Southeast Asia Public Health Initiative. Report of the First Meeting of the Strategic Advisory Group (SEARO). New Delhi, India. 2004.
- 3 The Potential Impact of Free Trade Agreements on Public Health. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS). 2012. http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2012/JC2349_Issue_Brief_Free-Trade-Agreements_en.pdf.

Akteure aus Südostasien

EU-ASEAN FTA Network

Das im Jahr 2007 gegründete EU-ASEAN-FTA Network ist eine Initiative, die unter dem Dach der Nichtregierungsorganisation Focus on the Global South agiert. Sie vernetzt Organisationen und soziale Bewegungen in Asien und Europa zu den Themen Freihandels- und Investitionsabkommen. Gegründet wurde das Netzwerk, um die Verhandlungen und Positionen rund um das geplante Freihandelsabkommen der EU mit der ASEAN-Region zu beobachten und über Auswirkungen des Abkommens zu informieren. Seit die EU vermehrt bilaterale Abkommen in der Region anstrebt und verhandelt, werden zivilgesellschaftliche Positionen und Proteste in Südostasien und Europa aufgegriffen. Das Netzwerk veröffentlicht aber auch eigene Statements und umfangreiche Berichte zu Handelsabkommen zwischen der EU und Ländern Südostasiens, sowie zu regionalen und globalen Handelsfragen.

Mehr Informationen unter <http://focusweb.org/>



Indonesia for Global Justice

Indonesia for Global Justice (IGJ, ehemals Institute for Global Justice) wurde 2001 gegründet, um die Probleme der globalen Liberalisierungs- und Deregulierungstendenzen anzusprechen und zu bearbeiten. Ziel ist, »durch die Entwicklung eines kritischen Bewusstseins und die Stärkung strategischer Gruppen der Zivilgesellschaft Veränderungen hin zu einem gerechten Handelssystem« zu erreichen. IGJ ist derzeit die einzige Organisation in Indonesien, die sich mit dem Thema Handel kritisch auseinandersetzt und durch Berichte, Tagungen und Vernetzung gezielt bearbeitet. IGJ führt Kampagnen- und Advocacy-Arbeit mit dem Ziel durch, eine kritische Betrachtung gegenüber globalen Liberalisierungstendenzen, der WTO und Freihandelsabkommen zu fördern. Die Aktivitäten werden mit Nichtregierungsorganisa-



tionen verschiedener Sektoren vernetzt, um auf die Auswirkungen von Handelspolitik und -abkommen auf die indonesische Gesellschaft hinzuweisen. Hierzu werden Workshops und Dialogveranstaltungen durchgeführt, Berichte und Statements veröffentlicht und gezielt Lobbygespräche geführt.

Mehr Informationen unter <http://igj.or.id/>



FTA Watch Thailand

FTA Watch Thailand besteht aus verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, Initiativen und WissenschaftlerInnen, die sich unter anderem mit den Themen Agrargerechtigkeit, geistiges Eigentum, öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz beschäftigen, sowie aus Gruppen, die gegen die Welt Handelsorganisation (WTO) und Globalisierung aktiv sind. Das Netzwerk erstellt Analysen und Lobbystrategien zu internationalen Handelsfragen und untersucht die Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die thailändische Gesellschaft.

Mehr Informationen unter <http://www.ftawatch.org/>



Über diese Publikation

Als größter Handelsblock der Welt kann die Europäische Union einen wichtigen Beitrag leisten, die Welthandelsregeln gerechter zu machen. Doch bisher wird sie dieser Verantwortung nicht gerecht. In Verhandlungen mit anderen Ländern drängt die EU auf den Abschluss weitreichender Freihandelsabkommen »der neuen Generation«, die die Möglichkeiten von Entwicklungsländern einschränken, ihre Wirtschaft im Interesse von Entwicklung, Umwelt, und sozialer Gerechtigkeit zu regulieren.

Die EU-Kommission verhandelt derzeit weitreichende Freihandelsabkommen mit asiatischen sowie nord- und südamerikanischen Staaten. Besonders das geplante Abkommen zwischen den USA und der EU (TTIP) ist starker Öffentlichkeit und Kritik ausgesetzt.

Nachdem kein regionales Freihandelsabkommen mit der ASEAN zustande kam, konzentriert sich die EU verstärkt auf bilaterale Abkommen. So umspannt ein immer dichter werdendes Netz an bilateralen Freihandelsabkommen Europa und Asien und zementiert eine Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik.

Die bilateralen Abkommen beinhalten neben weit reichendem Zollabbau und Investitionsschutzabkommen auch die Liberalisierung von Investitionen, Dienstleistungen und des öffentlichen Beschaffungswesens. Für Regierungen wird es so immer schwieriger, die öffentliche Daseinsvorsorge, Umweltschutz oder Energieversorgung politisch zu gestalten.

Diese Broschüre zeigt die jüngsten Entwicklungen von bilateralen Freihandels- und Investitionsabkommen an Beispielen aus Südostasien, bildet die Auswirkungen europäischer Handelspolitik in der Region ab und stellt zivilgesellschaftliche Akteure vor.



Über das **philippinenbüro** im Asienhaus

Das **philippinenbüro** ist ein unabhängiges, soziopolitisches Informationszentrum. Unsere Aufgabe ist es, Interessierten aktuelle gesellschafts- und entwicklungspolitische Hintergründe und Zusammenhänge zu den Philippinen aufzuzeigen. Neben der Informations- und Bildungsarbeit zu aktuellen Entwicklungen in den Philippinen, vermittelt das Büro Kontakte in die Philippinen und fungiert als Dokumentationszentrum.

Das **philippinenbüro** steht in engem Austausch mit verschiedenen europäischen und philippinischen Nichtregierungsorganisationen, Netzwerken und Hilfswerken, die in den Philippinen oder zu Themen der Globalisierung tätig sind.