

Freihandel als Chance für die Menschenrechte in den Philippinen?

von
Johannes
Icking

Der Autor ist
Koordinator des
Aktionsbündnis
Menschen-
rechte Philip-
pinen (www.menschenrechte-philippinen.de)

Ende Dezember 2014 wurden die Philippinen in das Handelspräferenzprogramm der EU GSP+ (*General Preferential Scheme*) aufgenommen. Gleichzeitig laufen erste Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen, die dieses Jahr voran getrieben werden sollen. Kann durch die Handelsabkommen die Menschenrechtssituation im Land verbessert werden?

Dass die europäische Freihandelspolitik katastrophale Auswirkungen auf Menschenrechte in den Ländern des globalen Südens haben kann, ist lange bekannt. In den letzten Jahren waren etwa die Verhandlungen zwischen der EU und Indien um ein solches Abkommen von massiven zivilgesellschaftlichen Protesten begleitet, die besonders die geplante Verschärfung der Regelungen um geistige Eigentumsrechte scharf kritisieren. Sollten die Forderungen der EU umgesetzt werden, würde es Indien massiv erschwert billige, generische Medikamente in den Rest der Welt zu exportieren. Dabei stammen derzeit 80 Prozent der HIV-Medikamente, die in Entwicklungsländern ausgegeben werden, aus indischer

Produktion. Auch das geplante Freihandelsabkommen EU-Philippinen sehen einige Stimmen bereits als Bedrohung für das Recht auf Gesundheit

Verknüpfung von Handel und Menschenrechten

Gleichzeitig ist aber die Förderung von Menschenrechten in und durch Handelspolitik ein expliziter Anspruch der EU, der von Kommission und Parlament immer wieder unterstrichen wird. Handelt es sich hierbei einmal mehr bloß um die knallharte Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen, die hinter der Fassade einer ambitionierten Menschenrechtsrhetorik versteckt wird? Ganz so einfach ist der Fall nicht, denn in der Tat hat die EU seit Mitte der 1990er Jahren ein umfangreiches Instrumentarium zur Förderung von Menschenrechten in der Handelspolitik entwickelt. Spätestens mit dem Vertrag von Lissabon ist die EU rechtlich verpflichtet, Menschenrechte zur Grundlage ihrer Beziehungen mit der übrigen Welt zu machen und dies kohärent in allen Bereichen internationaler Politik zu tun.



Stop Extra-judicial Killings, Stop Impunity!
Foto: UCCP Philippines

Forced to be Good?

Grundsätzlich müssen zwei wesentliche Mechanismen unterschieden werden, mit denen die EU versucht mittels Handelspolitik die Menschenrechtssituation in Drittländern zu verbessern: die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln in bilaterale Freihandelsabkommen und die Anwendung von Menschenrechtskriterien für die Gewährung von unilateralen Handelspräferenzen im Zuge des sogenannten GSP+. Bei Freihandelsabkommen verpflichten sich die Vertragspartner wechselseitig die Zölle für bestimmte Güter zu senken. Seit Anfang der 1990er Jahre begann die EU eine Menschenrechtsklausel in solche Verträge aufzunehmen. Je nach Abkommen unterscheiden sich diese Klauseln allerdings erheblich voneinander. So beschreibt etwas das im Jahr 2000 abgeschlossene *Cotonou-Abkommen* mit den AKP-Staaten im Fall von systematischen Menschenrechtsverletzungen einen detaillierten Sanktionsmechanismus mit mehreren Eskalationsstufen, der schließlich auch zu einer Aussetzung des Vertrags führen kann. Andererseits enthält das neuere Abkommen mit Peru und Kolumbien weichere Formulierungen, die eine mögliche Aussetzung gar nicht erwähnen.

Das GSP+-Programm hingegen ist ein Instrument der europäischen Entwicklungspolitik, bei dem die EU Importzölle gegen Ländern, die nach bestimmten ökonomischen Kriterien ausgewählt werden, einseitig fallen lässt, um die dortige (Export-)Industrie anzukurbeln. Als Gegenleistung verpflichten sich diese Länder 27 internationale Abkommen, darunter sieben Menschenrechtsverträge, zu ratifizieren und »effektiv zu implementieren«. Als Sanktionsmechanismus können die Handelserleichterungen vorübergehend oder dauerhaft ausgesetzt werden, wenn es zu »ernsthaften und systematischen Verletzungen« dieser Verträge kommt.

Schwacher Effekt der EU-Instrumente

Die Verschränkung der Politikfelder Handel und Menschenrechte soll also nach dem Prinzip ›Zuckerbrot und Peitsche‹ funktionieren. So bietet sich theoretisch die Chance, Menschenrechtsverletzungen mit harten, wirtschaftlichen Sanktionen und nicht nur mit »naming and shaming« zu beantworten. Allerdings ist ein Blick in die Praxis ernüchternd. Den bisher wurde etwa der GSP-Status erst in drei Fällen (Burma, Weißrussland und Sri Lanka) wieder entzogen, während gleichzeitig Staaten mit massiven Menschenrechtsproblemen wie China und Kolumbien von Sanktionen verschont blieben [Fussnote: China ist mittlerweile wegen seiner wirtschaftlichen Entwicklung aus dem Programm herausgefallen.] Ähnlich inkohärent ist der Einsatz von Sanktionen

mit Hilfe der Freihandelsabkommen. Zwar hat die EU-Kommission Konsultationen über Menschenrechtsverletzungen mit einigen afrikanischen Staaten eingeleitet, das gleiche aber etwa gegenüber Israel und Vietnam verweigert.

Was bedeutet das nun für die Philippinen? Der oft gelobte Effekt des GSP+-Programms, dass Drittländer gezwungen werden wichtige Menschenrechtsverträge zu ratifizieren, kann hier nicht eintreten. Die Philippinen sind allen wichtigen Verträgen bereits beigetreten. Die einzige Ausnahme ist die Konvention gegen das Verschwindenlassen, deren Ratifizierung aber nun ausgerechnet kein Kriterium für den GSP+-Status ist. Die Umsetzung dieser Menschenrechtsverträge und der im Übrigen guten nationalen Gesetze ist das Hauptproblem der Philippinen. Aber genau hier ist der Effekt der EU-Instrumente schwach, weil gerade die »effektive Implementierung« der menschenrechtlichen Prinzipien bisher nicht systematisch überprüft und Sanktionen nicht kohärent durchgesetzt werden.

Gerade die Philippinen, deren rasant wachsende Exportindustrie auf die europäischen Märkte schießt, wären ein idealer Kandidat, der mit Zuckerbrot und Peitsche zur Verbesserung der Menschenrechtslage bewegt werden könnte. Denn wie es ein EU-Beamter ausdrückte: »Gegenüber der EU versprechen die Philippinen viel und halten wenig. Wenn Sie aber konkrete Interessen haben, dann bewegen sie sich auch.« Umso wichtiger wäre es deshalb, wenn die EU gegenüber den Philippinen eine klare Verbesserung der Menschenrechtsbilanz zur Bedingung der Gewährung handelspolitischer Vorteile machen würde.

Zivilgesellschaftliche Einmischung notwendig

Eine sehr viel stärkere Rolle als bisher müsste dabei das *Europäische Parlament* spielen, dem der Vertrag von Lissabon zum ersten Mal ein umfassendes Mitbestimmungsrecht in der Handelspolitik einräumt. Hatte das Parlament vor Lissabon noch überhaupt keine formelle Rolle beim Abschluss von Handelsverträgen, kann es sie nun inhaltlich beeinflussen und auch per Veto komplett scheitern lassen. Und in der Tat nutze das Parlament diese neue Kompetenz als es wegen menschenrechtlicher Bedenken seine Zustimmung zu den SWIFT- und ACTA-Abkommen mit den USA verweigerte.

Auch wenn leider Demonstrationen in den europäischen Hauptstädten gegen politische Morde in den Philippinen in naher Zukunft nicht zu erwarten sind, ist es umso wichtiger, dass die interessierte Zivilgesellschaft den europäischen Institutionen in Menschenrechts- und Handelspolitik auf die Finger guckt und im Zweifel auf selbige klopft.