

# One Country – One Voice?

## Handelspräferenzen und Marktzugang

### Die Strategie der philippinischen Regierung im Blick auf Europa

von  
Joseph  
Purugganan  
(übersetzt  
von Jörg  
Schwieger)

Die Philippinen werden in den nächsten Jahren als Handelspartner für die Europäische Union an Bedeutung gewinnen. Die EU möchte profitieren vom anhaltenden Wirtschaftswachstum und steigenden Investitionen. Handelspräferenzen wurden bereits gewährt, ein bilaterales Freihandelsabkommen soll folgen. Die Philippinen wollen dabei gegenüber Europa mit einer Stimme sprechen.

Motiviert durch ihren Wunsch nach einem größeren Anteil am europäischen Markt hat die philippinische Regierung eine dreiteilige Strategie für ihr europäisches Engagement festgelegt. Diese fußt auf Verhandlungen um Teilhabe am *Allgemeinen Programm der EU für Präferenzen (General Scheme of Preferences, GPS+)*, auf Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen (*Free Trade Agreement, FTA*) und auf Verhandlungen mit der *Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)*, die Norwegen, Liechtenstein, die Schweiz und Island umfasst. Die philippinischen Exporte in die EU rangieren unter den niedrigsten aus der Region Südostasien. Nachbarländer aus ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) befassen sich auch aktiver als die Philippinen mit Gesprächen über Freihandelsabkommen. Die meisten Freihandelsabkommen der Philippinen liegen im Rahmen von ASEAN; es gibt nur ein bilaterales Abkommen mit Japan.

#### Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen EU-Philippinen

Neben den Verhandlungen über die Teilhabe am GPS+ und den Verhandlungen mit der EFTA betrachtet die Regierung die Gespräche über ein Freihandelsabkommen als Teil ihres Bemühens um permanente Handelspräferenzen.

Ursprünglich begann die EU 2007 die EU-ASEAN Gespräche über ein Freihandelsabkommen mit einem Ansatz ‚Region zu Region‘. Seit 2010 verlagerten sich die Verhandlungen jedoch auf einen bilateralen Ansatz, da die EU sich besorgt über die mangelnde Begeisterung der ASEAN Mitglieder zeigte. Gespräche mit Singapur wurden im Januar 2010 aufgenommen, gefolgt von Malaysia im Oktober des gleichen Jahres. Vietnam war das dritte ASEAN Mitglied, das Handelsgespräche mit der EU im Juni 2012 begann, gefolgt von Thailand im Februar 2013. Die Philippinen und Indonesien sind die beiden ASEAN Mitglieder, die noch abwarten. 2013 erschien ein

Bericht über den Stand der Verhandlungen der EU in Asien, in dem die Philippinen als noch nicht für derartige Gespräche bereit eingeschätzt wurden.

Informelle Diskussionen zwischen beiden Seiten dauerten jedoch seit 2010 an. Dem *Ministerium für Handel und Investitionen (DTI)* zufolge sind Diskussionen und technische Konsultationen, auf der Grundlage eines 6- bis 8-seitigen Papiers, über die allgemeine Reichweite und die jeweiligen Standpunkte beider Seiten im Gang.

Beratungen von Expertengruppen laufen derzeit zu diesen Bereichen. Dabei haben sich vier zentrale Gesprächsthemen und Anliegen herausgestellt:

1. Beschaffung durch die öffentliche Hand
2. Rechte an geistigem Eigentum
3. Wettbewerbsregelungen
4. Architektur von Dienstleistungen und Investitionen.

Die jüngsten Verlautbarungen der philippinischen Regierung deuten auf den Wunsch, ab März 2015 Verhandlungen zu beginnen.

#### Widerstand aus der Bevölkerung

Während der vergangenen sieben Jahre hat ein Netzwerk von sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Philippinen unter dem Motto der EU-ASEAN Freihandelsabkommen-Kampagne öffentliche Diskussionen in Gang

*Der Autor ist  
Program Officer  
bei Focus on the  
Global South  
in Manila und  
Koordinator des  
EU-ASEAN FTA  
Networks.*

*Freihandel als  
Gefahr für den  
Zugang zu medi-  
zinischer Versor-  
gung  
Foto:  
Chalerm Sak  
Kittittrakul/FTA  
Watch-Thailand*



gesetzt und Plattformen auf regionaler und landesweiter Ebene herausgebildet, um die Themen und Anliegen rund um diese Verhandlungen zu erörtern. Im Dezember 2014 verabschiedete dieses Netzwerk ein Positionspapier zu den vorgeschlagenen Gesprächen über ein Freihandelsabkommen mit der EU, das drei zentrale Punkte umfasst: Entwicklungs-Asymmetrien, falsche Versprechungen und den neuen Charakter der Abkommen.

### **Entwicklungs-Asymmetrien und hohe Ungleichheit in der Region**

In Anbetracht des Drängens auf ein ehrgeiziges Abkommen durch einen bilateralen Ansatz verwies das Netzwerk auf die in der Region bestehenden Asymmetrien: neben Ländern wie Singapur, Brunei und bis zu einem gewissen Grad auch Malaysia mit hohen Pro-Kopf-Einkommen existieren schwächer entwickelte Länder wie Kambodscha, Laos und Myanmar.

Unter Beachtung der wachsenden Ungleichheiten in der Region argumentierte das Netzwerk, dass ein EU-ASEAN Freihandelsabkommen »den weiter entwickelten Ländern wie Singapur nützen würde, die den größten Vorteil erzielen würde, und innerhalb der Länder die Unternehmen davon profitieren würden – zu Lasten der Bevölkerung und der Umwelt«. Darüber hinaus wurde als Befürchtung geäußert, dass das EU-Singapur Freihandelsabkommen, das ein sehr ehrgeiziges Kapitel zu Investitionen enthält, als Muster für ein Handels- und Investitionsabkommen mit den Philippinen dienen könnte.

### **Falsche Versprechungen**

Bei genauerer Betrachtung der Handelsdaten der letzten 7 Jahre (seit der Wirtschaftskrise 2008) zeigen sich bei den Importen der EU aus den Philippinen negative Wachstumsdaten – mit Ausnahme von 2010 und 2011 – wo es spürbare Verbesserungen gab, die zu 31,1 Prozent aus Aufträgen des Jahres 2009, dem Jahr nach der Krise, stammen. Das bedeutet, dass die Aufnahmekapazität des Marktes der EU für zunehmende Exporte aus den Philippinen – wie im Rahmen des Freihandelsabkommens versprochen – ernsthaft in Frage gestellt werden muss.

Sodann müssen wir ernsthaft die Fähigkeit der Philippinen den EU Markt zu nutzen untersuchen und analysieren auf welche Weise ein Freihandelsabkommen dies in realistischer Weise ändern können. Die Philippinen rangieren niedrig (45. Rang) unter den Ländern, die in die EU exportieren; die Exporte haben einen Anteil von nur 0,3 Prozent am EU-Markt – wobei bereits 65 Prozent der philippini-

schen Exporte in die EU von Zollfreiheit gemäß der *Most Favoured Nations*-Klausel profitieren.

### **Eine neue Generation von Freihandelsabkommen**

Drei zentrale Probleme unterstreichen die wirkliche Natur dieses Abkommens: Rechte an geistigem Eigentum, Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit und den Zugang zu Medikamenten, erhöhter Investitionsschutz und seine Auswirkung auf die öffentliche Sphäre sowie die Auswirkungen wachsender Exporte von Fischereiprodukten auf die Lebensbedingungen kleiner Fischer und den Erhalt maritimer Ressourcen.

### **Rechte an geistigem Eigentum**

Es besteht die sehr reale Gefahr, dass ein Freihandelsabkommen Regelungen über Rechte an geistigem Eigentum enthält, die den Zugang der Bevölkerung zu Medikamenten einschränken. Sehr rigide diesbezügliche Regelungen würden dem Geist des nationalen *Access to Cheaper Medicines Law* zuwiderlaufen und gegen das Ziel der Regierung verstoßen, das allgemeine Recht auf Gesundheit zu sichern.

Im Fall der Philippinen, in dem Ausgaben für das Gesundheitswesen weniger als 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, »tragen die privaten Haushalte die größte Ausgabenlast für die Gesundheit, wobei private Ausgaben 56 Prozent der gesamten Ausgaben für Gesundheit ausmachen.« Eine restriktive Regelung der Rechte an geistigem Eigentum würde in jedem Fall die Produktion und Vermarktung von preislich günstigen Generika verzögern und somit die bereits problematische Lage der öffentlichen Gesundheit in den Philippinen verschlechtern.

### **Investitionen und Streitschlichtung**

Ein anderer kritischer Punkt ist das Kapitel zu Investitionen in Freihandelsabkommen, die von der EU vorangetrieben werden. Hierbei handelt es sich um größeren Schutz von Unternehmerrechten – einschließlich des Rechts, die Regierung in Bezug auf Gesetze und Verordnungen zu verklagen. Es besteht die starke Befürchtung, dass die EU eine Investor-Staat-Schlichtungsklausel als Teil eines Kapitels über Investitionen in ihr Freihandelsabkommen mit den ASEAN Ländern aufnimmt.

Es gibt zwei herausragende Schlichtungsfälle im Rahmen des *Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten*, die die Interessen der Philippinen gegenüber europäischen Unternehmen betreffen. Abgesehen von den Millionen Dol-

lar schweren Ansprüchen der Unternehmen stellen bereits die Verhandlungen der Fälle eine große Last für die philippinischen Steuerzahler dar.

Das deutsche Unternehmen *Fraport* hat die Philippinen zwei Mal wegen der Auflösung des Vertrags zum Bau des neuen internationalen Flughafengebäudes verklagt. In beiden Vorgängen hat das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten bei der Weltbank gegen *Fraport* entschieden. Die Kosten der Schlichtung für die Philippinen beliefen sich jedoch im ersten Fall allein für die Rechtsvertretung auf 50 Millionen US-Dollar. Diese Mittel hätten andernfalls für dringende Ausgaben in den Bereichen Katastrophenschutz und Wiederaufbau oder Bildung und öffentliche Gesundheit zur Verfügung gestanden.

### Fischerei

Im Blick auf Handelswaren haben jüngste Presseberichte auf Grundlage einer Studie über das Fischereiwesen vom *Philippinischen Institut für Entwicklungsstudien (PIDS)*, einem Think-Tank der Regierung, Thunfisch als potentiell vorteilhaften Bereich eines Abkommens genannt. Ebenso verweist diese Studie – allerdings ohne Erwähnung in den Medien – auf negative Folgen für kleine Fischer, da der Anreiz zur Erhöhung der Thunfisch-Exporte in die EU die Erschöpfung unserer Fischressourcen beschleunigen könnte.

Zudem gibt es Studien der Regierung über möglicherweise negative Wirkungen auf den Thunfisch-Bestand der Philippinen im Fall steigender Thunfisch-Exporte in Folge eines Handelsabkommens, jedoch ohne klare Maßnahmen zur Vermeidung solcher negativer Folgen. Sollten die Philippinen also Verhandlungen beginnen, wären Maßnahmen zum Erhalt der Fischereiresourcen dringend notwendig.

Mit diesem Punkt in Zusammenhang steht das starke Drängen der EU auf Verschärfung der Regelungen bezüglich illegaler Fischerei in den Philippinen. Das Fischereigesetz der Philippinen wird gerade ergänzt, um diesbezüglichen Regelungen Raum zu geben und EU Richtlinien zu entsprechen.

### Schlussfolgerungen

Die philippinische Regierung hat weiterhin die Absicht ein Freihandelsabkommen mit der EU zu schließen. Sie hat einen Beteiligungsmechanismus eingerichtet, der sich »*One Country – One Voice*« nennt und in erster Linie Exporteuren Raum gibt und eher in ihrem Interesse die Tagesordnung gestaltet als auf die Anliegen der Zivilgesellschaft zu hören.

Dieser Mechanismus hat sich als Reaktion auf Forderungen der Zivilgesellschaft bereit erklärt, Ana-



Proteste gegen Freihandel  
Foto: Karnt Thassanaphak/  
EU-ASEAN FTA Network

lysen über soziale Auswirkungen auf drei kritische Bereiche herzustellen, nämlich: öffentliche Gesundheit, Fischerei und Beschäftigungsstrukturen. Die Vorschläge für Analysen über soziale Auswirkungen bemühen sich um einen an Rechten orientierten Ansatz und einen konsultativen Prozess.

Leider ist dieser Prozess bisher nicht in Kraft getreten. Nach den jüngsten Ankündigungen der Regierung über einen erwarteten Gesprächsbeginn im März 2015 steht nun zu befürchten, dass diese Analysen über die sozialen Auswirkungen überteuert stattfinden oder sogar gänzlich entfallen.

Als problematisch für die Verhandlungen anzusehen ist die recht ungenaue Sprache im Papier über die Reichweite. Die Regierung sollte auch die Absicht der EU und die in anderen Freihandelsabkommen und Vereinbarungen vorgeschlagenen Standards untersuchen und sich dazu positionieren. Beispielsweise sollten wir – selbst wenn es in den Diskussionen noch nicht um Rechte an geistigem Eigentum und öffentliche Gesundheit geht – anhand ähnlicher Freihandelsabkommen mit Indien, Korea und Singapur darauf vorbereitet sein, dass die EU auf erweiterte *Handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS+)* drängen wird, und eine starke Position unsererseits dazu vorbereiten. Die Durchführung von Analysen über die Auswirkungen in den Bereichen der Rechte an geistigem Eigentum und der öffentlichen Gesundheit ist ein Schritt in die richtige Richtung.