

MENSCHENRECHTE IM FREIHANDEL MIT PERU NACHBESSERN, BEVOR ES ZU SPÄT IST

Alle EU-Mitgliedstaaten haben den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) ratifiziert. Die darin verbrieften Rechte müssen sie nicht nur gegenüber Personen im jeweils eigenen Territorium achten und fördern, sondern auch im Ausland. Bekräftigt wird dies in den Artikeln 3 und 21 des Vertrags von Lissabon, der die EU ausdrücklich zur „Kohärenz“ in allen Bereichen ihrer auswärtigen Politik verpflichtet, auch beim Außenhandel. Wird diese Verpflichtung im Freihandelsabkommen der EU mit Peru (und Kolumbien) auch umgesetzt? Da das Abkommen erst seit 2013 in Kraft ist, lässt sich diese Frage noch nicht abschließend beantworten. Negative Erfahrungen mit dem bereits 2006 unterzeichneten Freihandelsabkommens zwischen Peru und den USA geben jedoch Anlass zur Sorge.

Das Freihandelsabkommen zwischen Peru und den USA

2009 trat das 2006 unterzeichnete Handelsabkommen zwischen Peru und den USA in Kraft. Neben dem Zollabbau für den Güterhandel beinhaltet das Abkommen unter anderem weitreichende Bestimmungen zu Investorenschutz, Dienstleistungen, öffentlicher Beschaffung und geistigen Eigentumsrechten. Die Zwischenbilanz der bisherigen wirtschaftlichen Effekte fällt gemischt aus. Zwar konnte Peru seither das jährliche Wachstum der Exporte in die USA von 9,9 Prozent auf 12,7 Prozent steigern, indes nahmen die Importe aus den USA im glei-

chen Zeitraum noch stärker zu. Vor allem gelang es Peru nicht, die Palette seiner Exportprodukte wesentlich zu erweitern oder komplexere Wertschöpfungsketten im eigenen Land aufzubauen. Unverändert exportiert Peru fast ausschließlich Rohstoffe und Agrarprodukte, während die USA im Wesentlichen Maschinen und Elektronik (und zunehmend auch Erdölprodukte) nach Peru ausführen. Noch problematischer sind die negativen Auswirkungen auf die sozialen Menschenrechte, die sich bereits nach wenigen Jahren der Umsetzung abzeichnen.

Teure Medikamente gefährden das Recht auf Gesundheit

Für die Gesundheitsversorgung waren die Auswirkungen insgesamt betrachtet negativ, wobei hier besonders Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums zu nennen sind. Bereits seit dem Jahr 2000 hatte sich Peru im Rahmen des TRIPS-Abkommens der Welthandelsorganisation (WTO) allgemein zur Gewährung von Patenten mit 20-jähriger Laufzeit für Produkte und Prozesse verpflichtet. Mit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens sicherte Peru den US-Unternehmen darüber hinaus ein exklusives Recht auf die Nutzung von Daten aus ihren

Versuchsreihen zu: Andere Pharmaunternehmen dürfen die Ergebnisse solcher Versuchsreihen in den ersten fünf Jahren nicht als Grundlage zur Zulassung von Generika (Nachahmerprodukten) heranziehen.

Bis September 2014 wurde diese Datenexklusivität bereits für 28 neue Produkte gewährt, wovon die meisten der Behandlung von Krebs und Diabetes dienen. Generika, die auch für ärmere Patient/-innen erschwinglich sind, können daher nicht zeitnah zugelassen und auf den Markt gebracht werden.

FACTSHEET
25.09.2015

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Brot
für die Welt

fdcl
Forschungs- und
Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V.

Von der gleichzeitigen Abschaffung des Importzolls auf US-amerikanische Medikamente versprach man sich eigentlich eine Senkung der Preise für herkömmliche Arzneien um etwa acht Prozent. Dieser Effekt blieb aber aus, weil die Hersteller die Kostenersparnis nicht an die Verbraucher/-innen weitergaben.

Das Menschenrecht auf Gesundheit der ärmeren Bevölkerungsschichten wird somit durch die verzögerte Marktzulassung von Generika und die anhaltend hohen Preise für herkömmliche Medikamente gefährdet.

Der eingeschränkte Zugang zu Saatgut unterminiert das Recht auf Nahrung

Ebenfalls zum Schutz geistigen Eigentums verpflichtete sich Peru im Handelsabkommen mit den USA, das Sortenschutzabkommen der Union for the Protection of Organic Varieties (UPOV) in der Version von 1991 umzusetzen. Nach diesem Vertrag muss Peru seinen Bäuerinnen und Bauern den Austausch und Weiterverkauf einmal erworbenen kommerziellen Saatguts während der 20-jährigen Geltungsdauer des Sortenschutzes gesetzlich verbieten. Die Wiederaussaat wird nur in Ausnahmen und gegen Lizenzgebühren an die kommerziellen Saatgutzüchter erlaubt. Im August 2011 trat diese Regelung in Peru in Kraft.

Nachbau, Tausch und Weiterverkauf von Saatgut ist in den Anden bisher gängige Praxis unter Kleinbauern. Ein Verbot kann deshalb zu einer erheblichen Steigerung der Produktionskosten führen, was für die Einkommen und letztlich für das Recht auf Nahrung der Bauernfamilien eine große Bedrohung darstellt. Darauf hat auch der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, hingewiesen.¹ In einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung der UPOV 91-Bestimmungen durch mehrere Nichtregierungsorganisationen (NRO) werden die Risiken für das Menschenrecht auf Nahrung in Peru faktenreich dokumentiert.²

Landwirtschaft: Schlechte Karten für Perus Bauern

Besonders scharf wurde das Handelsabkommen mit den USA aufgrund der befürchteten negativen Folgen für die peruanische Landwirtschaft kritisiert, der bei der Bekämpfung der Armut eine Schlüsselrolle zukommt. 2008, kurz vor Inkrafttreten des Abkommens, griffen die USA ihrer Landwirtschaft laut OECD mit Subventionen und anderen Unterstützungsmaßnahmen im Wert von über 23 Milliarden US-Dollar unter die Arme. Mit der im Handelsabkommen vereinbarten Abschaffung der meisten Einfuhrzölle auf Agrarprodukte wurde Peru des letzten Instruments beraubt, um seine Landwirt/-innen vor der übermächtigen Konkurrenz aus dem Norden zu schützen.

Besonders problematisch kann sich das auf die peruanische Erzeugung von Weizen, Mais und Reis, die für die Ernährungssicherheit eine zentrale Rolle spielen, sowie Baumwolle auswirken. Sollten die peruanischen Bäuerinnen und Bauern durch gestiegene Importe aus dem Markt gedrängt werden, würden viele ihre Lebensgrundlagen verlieren. Mangels alternativer Einkommensquellen und eines schwachen Sozialsystems wären ihre Rechte auf Nahrung und einen angemessenen Lebensstandard akut gefährdet. Im Falle eines Rückgangs der heimischen Nahrungsmittelproduktion würden sie darüber hinaus in eine tiefere Abhängigkeit von Importen getrieben und verstärkt dem Risiko internationaler Preisschwankungen ausgesetzt.

Direktinvestitionen: Nullsummenspiel mit Nachteilen für die Menschenrechte

Zu den Zielen des Freihandelsabkommens gehörte die Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen aufgrund des Kapitels zum Investitionsschutz. Eine solche Kausalbeziehung ist aber kaum nachzuweisen. Zwar stiegen zwischen 2004 und 2012 die ausländischen Direktinvestitionen im Schnitt um 30 Prozent. Seit 2013 jedoch gehen die Investitionen wieder zurück. Der Grund: 40 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen fließen in Peru in den Bergbau, den Energiesektor

und die Ölindustrie, die derzeit unter niedrigen Rohstoffpreisen leiden. Offenbar bedingt das Preisniveau dieser Rohstoffe die Entscheidung für oder gegen Investitionen wesentlich stärker als die Ausgestaltung des Investorenschutzes.

Problematisch ist darüber hinaus zum einen, dass die genannten Sektoren in Peru besonders anfällig für soziale Konflikte und Menschenrechtsverletzungen sind. Zum anderen reicht der Investorenschutz für US-Konzerne so

1 De Schutter, Olivier: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation, Report to the General Assembly, 23 July 2009, A/64/170.

2 Erklärung von Bern mit Beteiligung von Brot für die Welt, Misereor u.a.: Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 based on case studies in Kenya, Peru and the Philippines, Zürich 2014.

weit, dass er die Spielräume des peruanischen Staates zum Schutz der Menschenrechte gefährdet. Geschützt werden Investoren nicht nur gegen Enteignungen im herkömmlichen Sinne, sondern auch gegen so genannte „indirekte“ Enteignung, bei denen die Gewinnaussichten eines Investors zum Beispiel aufgrund öffentlicher Regulierungen geschmälert werden. Das dort verankerte Gebot der „billigen und gerechten Behandlung“ (Fair and Equitable Treatment – FET) wird von Schiedsgerichten mitunter so weit ausgelegt, dass es die Beibehaltung eines stabilen Investitionsklimas vorschreibe.



Proteste in Peru Foto: David Vollrath

Die möglichen Konsequenzen solcher Bestimmungen kann man beispielhaft in der peruanischen Andenstadt La Oroya in der Region Junín beobachten, wo Doe Run, ein Tochterunternehmen der US-amerikanischen Renco-Group, seit 1997 eine Schmelzhütte betrieben hat. Eine medizinische Untersuchung ergab 2005, dass 99 Prozent der Kinder wegen Luftverschmutzung Symptome einer Bleivergiftung aufwiesen. Jedes fünfte Kind benötigte dringend medizinische Behandlung. Als die Regierung 2009 insistierte, dass Doe Run die vereinbarten Umweltauflagen einhalten solle, legte das Unternehmen den Betrieb still. Der Mutterkonzern Renco verklagte seinerseits Peru 2010 vor dem Investitionsschiedsgericht (ICSID) der Weltbank in Washington auf einen Schadensersatz in Höhe von 800 Millionen USD wegen angeblichen Verstoßes gegen das Gebot der fairen und billigen Behandlung. Das Urteil steht noch aus. Es besteht allerdings eine erhebliche Gefahr, dass Peru das Unternehmen für Maßnahmen entschädigen muss, die zum Schutz des Rechts auf Gesundheit dringend geboten waren.

Ein äußerst problematischer Nebeneffekt besteht darin, dass die peruanische Regierung aus Angst vor Klagen in mehreren Fällen davor zurückschreckt, gegenüber Bergbaukonzernen strengere Umweltauflagen durchzusetzen. Insgesamt sind gegenwärtig sechs Klagen gegen Peru bei internationalen Schiedsgerichten anhängig. In der Summe belaufen sich die von den Konzernen geforderten Entschädigungszahlungen auf drei Milliarden US-Dollar.

Arbeitsrechte: Sonderregelungen und Abwärtstrend

Am 21. Juli 2015 legte ein Zusammenschluss peruanischer Gewerkschaften Beschwerde gegen die Regierung ein. Das Land übergehe bei der Umsetzung des Handelsabkommens mit den USA die peruanischen Arbeitsstandards. Die Beschwerde bezog sich dabei auf zwei für den Export zentrale Wirtschaftssektoren: die Landwirtschaft und die Bekleidungsindustrie. Anhand

von acht Fällen veranschaulichte die Beschwerde, dass die arbeitsrechtlichen Standards in diesen Industriezweigen vom peruanischen Staat ausgehebelt wurden. Stattdessen kommen nun Sonderregelungen zum Zug, die unter anderem gegen die von der Internationalen Arbeitsorganisation garantierte gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit verstoßen.

Das Freihandelsabkommen mit der EU erhöht die menschenrechtlichen Risiken

Das 2013 in Kraft getretene Handelsabkommen zwischen Peru (sowie Kolumbien) und der EU enthält mehrere der problematischen Bestimmungen, die auch im US-Abkommen enthalten sind. Peruanische Milchproduzenten fürchten zum Beispiel, dass sie bald unter der schärferen Konkurrenz durch europäische Exporteure leiden, wenn die Zölle auf Milchpulver abgeschafft werden.

Im Bereich der geistigen Eigentumsrechte sichert das Handelsabkommen nun auch europäischen Pharmakonzernen eine fünfjährige Datenexklusivität zu, die die Ge-

sundheitsversorgung behindert. Auch die Verpflichtung zur Umsetzung der UPOV-Bestimmungen, welche Bauernfamilien den Zugang zu Saatgut erschwert und das Recht auf Nahrung gefährdet, ist im Abkommen mit der EU enthalten.

Problematisch ist auch das Verbot von Ausfuhrquoten und -zöllen für Rohstoffe, das in Artikel 25 des Abkommens verankert ist. Damit wird handelspolitisch der (fast ausschließlich auf den Export ausgerichtete) peruanische Bergbausektor gefördert, in dem Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. Zwar enthält das

Abkommen mit der EU kein Investitionsschutzkapitel wie das US-Abkommen. Allerdings hatten viele EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, bereits zuvor bilaterale Investitionsschutzabkommen (BIT) mit Peru abgeschlossen, die ihren Konzernen einen ähnlichen Schutz gewähren wie das US-Abkommen.

terale Investitionsschutzabkommen (BIT) mit Peru abgeschlossen, die ihren Konzernen einen ähnlichen Schutz gewähren wie das US-Abkommen.

Unzureichende Menschenrechtsinstrumente

Vor dem Hintergrund dieser Risiken für die Menschenrechte wäre eine robuste Menschenrechtsklausel in dem Abkommen mit Peru umso wichtiger. Zwar werden die Menschenrechte unter den „wesentlichen Bestandteilen“ des Abkommens genannt. Die Ausführungen zur Umsetzung in Artikel 8 sind aber deutlich weicher formuliert als in früheren Handelsabkommen der EU. Dort sind zwar Dringlichkeitstreffen und Prüfungen von Vorwürfen vorgesehen, eine Aussetzung des Abkommens wird als mögliche Maßnahme allerdings nicht explizit erwähnt. Hinzu kommt das grundsätzliche Problem, dass Peru die Klausel nur dann nutzen darf, wenn es der EU ernsthafte Verstöße gegen die Menschenrechte nachweisen könnte. Peru selbst ist nicht erlaubt, Maßnahmen zur Umsetzung der Menschenrechte zu ergreifen, wenn diese in Konflikt

mit den Bestimmungen des Handelsabkommens stehen könnten.

Auch die Sozial- und Umweltstandards fallen deutlich schwächer aus als beispielsweise im EU-Abkommen mit Südkorea. Sie sind keine „wesentlichen Bestandteile“ und können nicht zum Gegenstand von Streitlichungsverfahren werden. Dies ist auch deshalb problematisch, weil Peru aufgrund des Abkommens das Allgemeine Präferenzsystem verlassen muss, das durchaus – zumindest theoretisch – einen umfassenden Schutz der Arbeitsrechte und Umweltabkommen beinhaltet. In dieser Hinsicht bedeutet das Abkommen also eine klare Verschlechterung gegenüber der bisherigen Situation.

Empfehlungen an die EU und die Bundesregierung

- › Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Handelsabkommens (2018) sollte die EU gemäß den neuen „Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments of trade-related policy initiatives“ eine umfassende menschenrechtliche Folgenabschätzung des Handelsabkommens durchführen. Peruanische und europäische NRO, Gewerkschaften, Betroffenenengruppen und zivilgesellschaftliche Organisationen sollten dazu intensiv konsultiert werden.
- › Auf Grundlage dieser Folgenabschätzung sollte die EU mit Peru in Verhandlungen treten, um Bestimmungen auszusetzen oder zu modifizieren, die sich aus menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Perspektive als problematisch erwiesen haben.

Soweit nicht anders vermerkt, beruhen die Informationen in diesem Fact-Sheet auf die eigens angefertigte Hintergrundstudie der Partnerorganisation von Misereor RedGe zurück:

Enrique Fernández-Maldonado Mujica: Impacto de los Acuerdos Comerciales Internacionales adoptados por el Estado Peruano en el cumplimiento y promoción de los Derechos Humanos en el Perú, Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), August 2015. <http://www.fdcl.org/2015/09/menschenrechte-im-freihandel-mit-peru-und-mexiko/>

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR
Mozartstr. 9, 52064 Aachen, www.misereor.de
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst,
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.
Caroline-Michaelis-Straße 1, 10115 Berlin, www.brot-fuer-die-welt.de

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V.,
Gneisenaustr.2a, 10961 Berlin, www.fdcl.org

Redaktion: Armin Paasch (MISEREOR), Sven Hilbig (Brot für die Welt),
Thorsten Schulz (FDCL)

Autorin: Bettina Hoyer

Lektorat: Hannes Koch

Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba

V.i.S.d.P. Thorsten Schulz (FDCL)