südostasien
Zeitschrift für Politik • Kultur • Dialog

**2 | 2021, Analyse, Südostasien,**
**Autor*in: Joseph Purugganan**

# Was Regierungen nicht über Freihandelszonen verraten




Virtuelles viertes Gipfeltreffen zu RCEP in Verbindung mit dem 37. ASEAN Gipfel am 14. November 2020 © Prachatai, Flickr, CC BY-NC-ND 2.0

*Südostasien: Die Unterzeichnerstaaten der im November 2020 geschlossenen Regional Comprehensive Economic Partnership werben für ihre Ratifizierung – und vernachlässigen die Armen und Schwachen.*

Selbst die Covid-19-Pandemie, das Schrumpfen der Weltwirtschaft und zunehmende Aufrufe von Nichtregierungsorganisationen (NRO), die Verhandlungen für das Freihandelsabkommen zu stoppen, reichten nicht, um die Regierungen von 15 Ländern davon abzuhalten, die Gespräche über die *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) abzuschließen. Zehn der Unterzeichnerstaaten des Vertrags der nun größten Freihandelszone der Welt sind Mitglieder im *Verband Südostasiatischer Nationen* (ASEAN), hinzu kommen China, Japan, Südkorea, Australien

und Neuseeland.

## Online-Verhandlungen im Schnelldurchlauf

Virtuelle Verhandlungen über einen Textentwurf hatten im April 2020 begonnen. Monatlichen Online-Diskussionen folgten je zwei Verhandlungsrunden und Ministerkonferenzen, bevor die Gespräche im November 2020 abgeschlossen wurden. Der thailändische Verhandlungsführer Ronnarong Phoolpipat wies im Mai 2020 auf die Vorteile virtueller Verhandlungen hin. Er wurde zu den fortschreitenden Verhandlungen trotz Lockdowns in der Bangkok Post zitiert: „Wir [Verhandlungsführer] haben viele Verhandlungsthemen in den letzten zwei Monaten abgeschlossen. Es geht schneller und spart Zeit und Kosten. Covid-19 bringt Handelsgesprächen eine neue Normalität."

Die Verlagerung auf Online-Kommunikation hatte dennoch mindestens ein Opfer: die zivilgesellschaftliche Beteiligung. Von vornherein waren die Gespräche zu RCEP, wie bei den meisten Freihandelsabkommen, kein komplett offener, transparenter Prozess. Im Fall von RCEP wurde zivilgesellschaftliche Beteiligung im so genannten *Stakeholder Engagement Process* (SEP) erst 2016 organisiert, drei Jahre nach Beginn der Verhandlungen. Der SEP bot nichtsdestotrotz einen begrenzten Raum für NROs und Graswurzelbewegungen, ihre Bedenken über das Abkommen direkt an die Verhandlungsführer zu kommunizieren.

Das Abkommen wird als großer Gewinn für alle verkauft. Ein Abkommen, das gegenüber der Öffentlichkeit geheim gehalten wurde, wird nun von den Regierungen offensiv beworben, um die in einigen Ländern nötige parlamentarische Zustimmung zu sichern. Um in Kraft treten zu können, muss die RCEP in mindestens sechs ASEAN-Ländern und drei Nicht-ASEAN-Ländern ratifiziert werden.




MinisterInnentreffen der an RCEP beteiligten Staaten am 3.8.2019 in Peking © DFAT (Australien), Flickr, CC BY 2.0

## Regierungen betonen die Vorteile

Ein Hauptargument der RCEP-Unterstützer*innen ist, dass das Abkommen die Bekämpfung der Pandemie erleichtere. In der gemeinsamen Abschlusserklärung bei der Unterzeichnung von RCEP betonten sie: „Im Hinblick auf den negativen Einfluss der Pandemie auf unsere Ökonomien sowie den Lebensunterhalt und das Wohlbefinden der Menschen zeigt die Unterzeichnung der RCEP unseren starken Einsatz für wirtschaftliche Erholung, integratives Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Stärkung regionaler Lieferketten sowie unsere Unterstützung für ein offenes, inklusives, regelbasiertes Handels- und Investitionsregime."

Viele haben das Abkommen als „großen politischen Sieg für China" bezeichnet, das Chinas „Vorteile in globalen Lieferketten" nachhaltig stärken werde. Der chinesische Präsident Xi Jinping selbst legte Wert darauf, Chinas globale Rolle zu betonen. In einer Rede vor führenden Vertreter*innen der *Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft* (APEC) drückte Xi seine Zuversicht aus, „dass die beständige Freisetzung von Chinas Marktpotenzial enorme wirtschaftliche Möglichkeiten für andere Länder schaffen wird. Dies wird stärkere Impulse geben und stabiles Wachstum der Weltwirtschaft unterstützen."

Andere hoben die erwarteten Folgen von RCEP für ihre eigenen entwicklungspolitischen Bedürfnisse hervor. Sok Siphana, ein Berater der kambodschanischen Regierung, sprach

beispielsweise von RCEP als „Sieg des Multilateralismus und als gute Grundlage für regionale wirtschaftliche Kooperation und Integration“.



Australiens Handelsminister Simon Birmingham und Chinas Handelsminister Zhong Shan im August 2019 © DFAT (Australien), Flickr, CC BY 2.0

## Geheimverhandlungen ohne öffentliche Beteiligung

Im Chor der positiven Botschaften untergegangen und im Diskurs praktisch ausgeklammert sind jedoch zentrale Fragen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Graswurzelbewegungen immer wieder angesprochen wurden.
Klar gescheitert bei den Verhandlungen sind Transparenzerfordernisse und öffentliche Beteiligung. Ein zivilgesellschaftlicher Bericht zum Prozess und seiner Transparenz befand, dass es keine oder wenig öffentlich verfügbare Informationen über den Status der Verhandlungen, über Textentwürfe oder zentrale Regierungspositionen während des Verhandlungsverlaufs gab. Nur vereinzelt bestand die Möglichkeit zur Einbeziehung von Stakeholdern. Parlamente oder andere Institutionen hatten kaum Gelegenheit, den Prozess zu beeinflussen, während Lobbyisten und Handelskonzerne privilegierten Zugang zu Informationen erhielten.

Regierungen brüsten sich damit, RCEP sei ein ‚modernes Freihandelsabkommen’. Sie erklären aber nicht, was das genau bedeutet. Moderne Handels- und Investitionsabkommen decken nicht nur den Handel mit Waren, sondern auch mit Dienstleistungen, geistigen Eigentumsrechten, Investitionen

und neuerdings auch elektronischen Gütern ab. Eine moderne und neue Generation von Freihandelsabkommen würde also eine weitere Liberalisierung fördern und Länder verpflichten, ihre Wirtschaft zu öffnen und eine Harmonisierung von Vorschriften im Namen der politischen Kohärenz voranzutreiben.

## Schutz für (geistige) Eigentumsrechte und Folgen für das Gesundheitswesen

Auch wenn es verschiedene Ansatzpunkte für neue Abkommen gibt, existieren doch einige Schlüsselelemente, die in modernen Handels- und Investitionsabkommen üblich sind; bspw. ein starker Schutz für geistige Eigentumsrechte (*Intellectual Property Rights*, IPR). Die IPR-Kapitel der meisten Abkommen enthalten Verpflichtungen, die über die Mindestanforderungen des *Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums* (TRIPS) der *Welthandelsorganisation* (WTO), hinausgehen. Dabei sind die Unterschiede zwischen den RCEP-Parteien im Hinblick auf den Schutz von IPR enorm. In einem Ranking des *Weltwirtschaftsforums* schneiden Singapur (4.), Neuseeland (6.), Japan (14.) und Australien (16.) beim Schutz der IPR am besten ab, während Thailand (121.), Kambodscha (130.) und Myanmar (134.) am unteren Ende der globalen Rangliste stehen.

Ein Bericht des *UN-Entwicklungsprogramms* (UNDP) und des Programms für HIV/Aids (UNAIDS) von 2012 über den potenziellen Einfluss von Freihandelsabkommen auf die öffentliche Gesundheit warnte Staatsoberhäupter vor Freihandelsabkommen, die Preise für Medikamente in die Höhe treiben und den Zugang zu lebensrettenden Maßnahmen für arme Bevölkerungsgruppen weltweit erschweren. Dr. Rashmi Banga, leitende Ökonomin bei der *UN-Konferenz für Handel und Entwicklung* (UNCTAD), prognostiziert, dass RCEP philippinische Importe um 600 Millionen Dollar, die Exporte aber nur um 4,3 Millionen Dollar steigern wird. Zugleich erwartet sie, dass „China und Japan wahrscheinlich vom Deal profitieren werden, während südostasiatische Wirtschaften wie die Philippinen, Indonesien, Thailand und Vietnam mit negativen Handelsbilanzen konfrontiert werden könnten."

Das könnte auch der Grund dafür sein, warum Indien aus dem Abkommen ausstieg. Indien verließ den Verhandlungstisch im November 2019, weil es befürchtete, dass RCEP seine Interessen nicht angemessen berücksichtigt. Ein Schlüsselanliegen für Indien ist, sein rasch steigendes Handelsdefizit mit China zu begrenzen.

## Einfluss auf die Covid-19-Maßnahmen

Rund 400 zivilgesellschaftliche Organisationen weltweit veröffentlichten im April 2020 eine Erklärung, in der sie die Handelsministerien und die WTO dazu aufriefen, alle Verhandlungen über Handels- und Investitionsabkommen während des Covid-19-Ausbruchs zu stoppen. Sie forderten „Handelsregeln aufzuheben, die die Fähigkeiten zur Krisenbewältigung einschränken, […] und Aktivitäten einzustellen, die Energie und Ressourcen von diesem Ziel ablenken." NROs im Handels- und Gesundheitssektor äußerten Bedenken, das Abkommen – dessen Text schon 2019 fertig verhandelt war, also vor der Pandemie – könnte politischen Spielraum einschränken, der für eine wirksame Bekämpfung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise benötigt wird.

### Bereits im Jahr 2017 warnten zivilgesellschaftliche Organisationen des *Asia Pacific Forum on Women, Law and Development* vor den Gefahren des RCEP:

Es gab keine Studien über den Einfluss der Regelungen auf die Fähigkeit von Staaten, auf COVID-19 und zukünftige Pandemien und Notfälle zu reagieren und sich wirtschaftlich zu erholen. Dieser Kampf gegen Einschränkungen politischen Spielraums durch Freihandelsabkommen wird auch deutlich in den aktuellen Bemühungen, Unterstützung für eine TRIPS-Ausnahmeregelung in der WTO zu gewinnen. Der von Indien und Südafrika initiierte Vorschlag, Handelsverpflichtungen zeitweise auszusetzen, erfährt breite Unterstützung durch die meisten Entwicklungsländer und stößt auf heftigen Widerstand der USA, der EU und großer Pharmakonzerne.

In einer Senatsanhörung in den Philippinen über eine Resolution, die solche Ausnahmen unterstützt, äußerten Repräsentant*innen der Handels- und Außenministerien sowie des *Amts für geistiges Eigentum* Bedenken: Eine Unterstützung der Ausnahmen könne den Verpflichtungen in Freihandelsabkommen widersprechen, namentlich denen mit der *Europäischen Freihandelsassoziation* EFTA und der RCEP. RCEP würde Länder noch stärker in ein Freihandelsregime einbinden, das schon jetzt großen Vorwürfen ausgesetzt ist; nicht nur von NROs, sondern auch von Institutionen wie der *Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung*. *Trade Justice Pilipinas* formuliert das in einer Stellungnahme so: „RCEP wird ein kaputtes Wirtschaftsmodell weiter stützen, das wir radikal zugunsten eines resilienteren Modells verändern müssen."




ASEAN-Zivilgesellschaft lehnt unter anderem den Mechanismus der privatrechtlichen Streitbeilegung im RCEP ab © Prachatai, Flickr, CC BY-NC-ND 2.0

## Was jetzt ansteht

Ein wichtiges Aktionsfeld in der Kampagne gegen ungerechte Handelsabkommen ist jetzt der Ratifizierungsprozess für RCEP. Organisationen und Kampagnen-Netzwerke in der Region müssen

in Parlamenten und Kongressen gegen die Zustimmung argumentieren. Das ist ein harter Kampf für zivilgesellschaftliche Organisationen, bedenkt man den späten und begrenzten Zugang zu offiziellen Dokumenten sowie die starke Unterstützung des Abkommens durch die Wirtschaft.

Eine andere wichtige Aufgabe ist die Analyse des eigentlichen Abkommens gemeinsam mit den Verpflichtungen der einzelnen Länder. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen ihre Argumente gegen RCEP schärfen, gerade weil das Abkommen eine weitere Vertiefung in den Kernbereichen des Investitionsschutzes und der geistigen Eigentumsrechte erlaubt. RCEP kann als Türöffner für umfassendere und ehrgeizigere Abkommen gesehen werden. Es gibt bereits Aufrufe für weitere Handelsgespräche mit den USA unter der Biden-Regierung. Das schließt ausdrücklich die Möglichkeit ein, dass die USA der aktuell dysfunktionalen transpazifischen Partnerschaft (CPTPP) wieder beitreten könnten und dass auch China Teil derselben wird. Außerdem stehen möglicherweise neue überregionale Vereinbarungen unter dem Mantel der APEC an und eine Reihe bilateraler Freihandelsabkommen.

NROs, die sich für Gerechtigkeit im Handel einsetzen, sind in der gesamten Region mit der großen Herausforderung konfrontiert, sich gegen Freihandelsabkommen wie RCEP einzusetzen, die als Hauptinstrumente in der Bekämpfung der Covid-19-Folgen verkauft werden. Gleichzeitig müssen sie versuchen, den Diskurs weiter in Richtung einer gerechten Wirtschaftspolitik zu verschieben, die die Bedürfnisse der Armen und Marginalisierten in den Vordergrund rückt.

*Übersetzung aus dem Englischen von: Veronica Rossa.*

***Der Beitrag ist zuerst im Rundbrief 1/21 des* Forum Umwelt und Entwicklung *erschienen und wurde für die* südostasien *redaktionell bearbeitet. Wir danken für die freundliche Genehmigung zur Veröffentlichung.***

## Autor:in

**Joseph Purugganan**

Joseph Purugganan ist Leiter des philippinischen Büros von *Focus on the Global South* und Vorsitzender des Kampagnennetzwerks *Trade Justice Pilipinas.*

Dieser Text erscheint unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.