

# Menschenrechte auf dem Abstellgleis

Die Neuverhandlung des  
EU-Handelsabkommens mit Mexiko

Thomas Fritz





Herausgeben von:  
Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. – FDCL  
Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin, Germany  
Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90  
E-Mail: [info@fdcl.org](mailto:info@fdcl.org) / Internet: [www.fdcl.org](http://www.fdcl.org)



Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.  
Mozartstraße 9, 52064 Aachen  
Fon: +49 241 442 0 / Fax +49 241 44 21 88  
E-Mail: [info@misereor.de](mailto:info@misereor.de) / Internet [www.misereor.de](http://www.misereor.de)



Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.  
Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlin, Germany  
Fon: +49 30 65 21 10  
Internet: [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

Autor: Thomas Fritz  
Titelbild: Anfang 2017 gehen in mindestens 25 Bundesstaaten Menschen wegen der Erhöhung der Energiepreise auf die Straße, 09.01.2017 Ciudad de Mexiko. | Foto: ProtoplasmaKid (© BY-SA 4.0)  
Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba  
Druck: 15 Grad | Zossener Straße 55 | 10961 Berlin

Gedruckt auf 100 % Altpapier aus CO<sub>2</sub> neutraler Produktion (Envirotop).

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des BMZ und mit freundlicher Unterstützung der LEZ Berlin.

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die herausgebenden Organisationen verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.



Diese Broschüre ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0).



# Inhalt

1	Einleitung	4
2	Von NAFTA zum Globalabkommen	5
	Das Ziel der EU: Parität mit den USA	5
	Ernüchterung: Eine dürftige Bilanz	6
3	Menschenrechte auf dem Abstellgleis	8
	Eine Klausel, die niemals aktiviert wurde	8
	Die Schwächen der Menschenrechtsklausel	10
4	Landwirtschaft: Die Wiege des Mais in Gefahr	12
	Vielfalt im Zugriff der Oligopole	12
	Juristischer Kampf um die Vielfalt	13
	Eine Konvention gegen bäuerliche Rechte	14
5	Investitionen: Sonderrechte für Konzerne	16
	Kosmetische Reform: Das Investitionsgerichtssystem	16
	Handelsabkommen: Noch gefährlicher als BITs	17
6	Extraktivismus: Risiken der Energiereform	20
	Goldgräberstimmung: Europäische Energiekonzerne in Mexiko	20
	Ölige Konflikte: Gewalt und Repression	21
	Energiekapitel: Preisregulierungen in Gefahr	23
	Daseinsvorsorge: Warum Sozialtarife dem Schiefergas im Wege stehen	24
	Einspeisegebühren: Die Furcht der Regulierer	25
7	Wertschöpfungsketten: Ausbeutung in den Exportfabriken	27
	Die Verallgemeinerung des Maquiladora-Systems	27
	Stagnierende Wertschöpfung: Mexikos Autoindustrie	29
	Union Busting: Angriffe auf die Arbeitsrechte	31
	Zahnlos: Sozialklauseln im Nachhaltigkeitskapitel	34
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	36



Demonstration für den Journalisten Rubén Espinoza, der in Mexiko Stadt ermordet wurde (2015). | Foto: EneasMx (© BY-NC 2.0)

## 1 Einleitung

Bei ihrem Gipfeltreffen im Juni 2015 vereinbarten die Europäische Union und Mexiko eine Neuverhandlung des sogenannten Globalabkommens, das zwischen beiden Seiten bereits seit 1997 in Kraft ist. Zentrale Säule dieses Vertrags ist ein Freihandelsabkommen, das im Zuge der Neuverhandlung „modernisiert“ werden soll. Die vorliegende Publikation widmet sich der Frage, welche sozialen, menschenrechtlichen und ökologischen Folgen die „Modernisierung“ des EU-Mexiko-Handelsabkommens nach sich ziehen kann.

Diese Frage ist besonders relevant angesichts des anhaltend hohen Armutsniveaus, der enormen sozialen Ungleichheit und der überaus prekären Menschenrechtssituation in Mexiko. Der militärische Kampf der mexikanischen Regierung gegen die Drogenkartelle trug zu einer erheblichen Verschlechterung der Sicherheitslage im Lande bei, die auch die unbeteiligte Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft zog. Gerade vor diesem Hintergrund ist es erforderlich zu fragen, inwieweit die EU mit dem „modernisierten“ Handelsabkommen ihren eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht wird und zu einer Verbesserung der sozialen und ökologischen Situation in Mexiko beiträgt.

Die möglichen Folgen des modernisierten Handelsabkommens werden anhand von fünf Schwerpunkten untersucht. Der erste widmet sich einer Analyse der im existierenden Globalabkommen bereits vorhandenen menschenrechtlichen Instrumente. Die überaus ernüchternden Erfahrungen mit diesen Ansätzen geben Anlass zu Skepsis, ob sich deren Defizite im künftigen Abkommen beseitigen lassen.

Anschließend kommen die möglichen Auswirkungen des Abkommens im Bereich der bäuerlichen Landwirtschaft auf den Prüfstand, dies am Beispiel des in Mexiko überaus wichtigen Anbaus von Mais. Als kritisch erscheinen hier u. a. geplante Regelungen zum

Schutz geistigen Eigentums, die Praktiken der bäuerlichen Landwirtschaft zum Erhalt der Sortenvielfalt unterminieren können.

Die von der EU angestrebte Aufnahme von Investitionsschutzregeln und Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren stellt einen der problematischsten Aspekte des neuen EU-Mexiko-Vertrags dar. Das diesbezügliche Kapitel analysiert den Umfang dieser Regelungen, den Unterschied zu bilateralen Investitionsschutzabkommen sowie die bisherigen Erfahrungen Mexikos in Investitionsstreitfällen. Deutlich wird dabei, dass das Investitionsschutzregime mit zahlreichen Anforderungen des mexikanischen Rechtssystems im Konflikt steht und eine am Gemeinwohl orientierte Regulierung gefährdet.

Daneben untersucht die Publikation die möglichen Folgen der europäischen Verhandlungsziele zur Liberalisierung des Energiesektors. Dieser Aspekt ist von eminenter Bedeutung angesichts der kürzlich von der mexikanischen Regierung beschlossenen Energiereform. Das diesbezügliche Kapitel beschreibt, wie die EU-Forderungen gewaltsame Konflikte um den Zugang zu Land und Wasser auslösen und eine armutsorientierte Regulierung der Energiepreise unterminieren können.

Schließlich kommen die Investitionen europäischer Konzerne in die mexikanischen Exportfabriken, die sogenannten Maquiladoras, auf den Prüfstand. Es wird dabei gezeigt, wie das Handelsabkommen Mexikos Rolle als Billiglohnstandort mit sehr niedrigen Anteilen eigener Wertschöpfung verfestigt. Das Kapitel schildert ebenfalls die zahlreichen Arbeitsrechtsverletzungen, denen sich unabhängige Gewerkschaften in den Niederlassungen europäischer Konzerne, unter anderem in der Automobilindustrie, ausgesetzt sehen. Das Handelsabkommen sieht dabei keine geeigneten Instrumente vor, um diese Missstände zu beseitigen.





Ob ihnen das Lächeln schon vergangen ist? Regierungschefs beim NAFTA Gipfel in Ottawa 2016  
Foto: Presidencia de la República Mexicana (© BY 2.0)

## 2 Von NAFTA zum Globalabkommen

Der 1. Januar 1994 war ein wichtiges Datum in der mexikanischen Geschichte, denn an diesem Tag trat das nordamerikanische Freihandelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko in Kraft. Während das Abkommen in den USA unter dem Kürzel NAFTA (North American Free Trade Agreement) bekannt ist, firmiert es in Mexiko unter dem Namen TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). In Mexiko war das Abkommen überaus umstritten. Der Widerstand manifestierte sich mit großer Symbolkraft, als die Indigenen der zapatistischen Bewegung ihren Aufstand im süd-mexikanischen Bundesstaat Chiapas ebenfalls am 1. Januar 1994 begannen, dem Tag des Inkrafttretens von NAFTA.

### Das Ziel der EU: Parität mit den USA

NAFTA bereitete nicht nur der mexikanischen Zivilgesellschaft Sorgen, sondern auch den Regierenden in der Europäischen Union. Ihre Sorge indes kreiste um das Wohl der europäischen Konzerne. Sie befürchteten, europäische Unternehmen könnten durch die Handelspräferenzen, die sich die NAFTA-Staaten untereinander gewährten, auf dem mexikanischen Markt

ins Hintertreffen geraten. Mexikanische Importziffern bestätigten die Befürchtungen: 1993 beliefen sich die mexikanischen Importe aus der EU auf 11,9 Milliarden US-Dollar, 1997 nur noch 9 Milliarden.<sup>1</sup>

Die Klagen der europäischen Exportwirtschaft blieben nicht aus. So verlangte der Industrie- und Arbeitgeberverband UNICE, „dass europäische Industrieprodukte nicht schlechter behandelt werden sollten als nordamerikanische“.<sup>2</sup> Die Lösung lag auf der Hand: Ein eigenes Handelsabkommen zwischen der EU und Mexiko sollte der NAFTA-Gefahr Paroli bieten.

Diesem Ziel näherten sich die Europäer im Jahr 1997, als die EU und Mexiko das Abkommen über Wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordination und Kooperation unterzeichneten, das im Jahr 2000 in Kraft trat.<sup>3</sup> Dieser auch als „Globalabkommen“ bezeichnete Vertrag setzt sich aus den drei Säulen politischer Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Handel zusammen. Die handelspolitische Säule umfasst sowohl Bestimmungen zum Warenhandel als auch zu Dienstleistungen, die in separaten Abkommensteilen 2000 und 2001 in Kraft gesetzt wurden.

Der Vertrag galt seinerzeit als das umfassendste Freihandelsabkommen, das die EU jemals unterzeichnete. Neben dem Zollabbau enthält es Regelungen

1 Szymanski, Marcela/Smith, Michael E., 2005: Coherence and Conditionality in European Trade Strategy: Negotiating the EU-Mexico Free Trade Agreement. In Journal of Common Market Studies (JCMS), Volume 43, Number 1, March 2005, Seiten 171-192

2 UNICE 1999: UNICE Statement on EU-Mercosur/Chile/Mexico relations, 15 September

3 Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the United Mexican States, of the other part, unterzeichnet am 8.12.1997 in Brüssel

zu Investitionen, Dienstleistungen, Staatsaufträgen, Wettbewerb, geistigen Eigentumsrechten und zur zwischenstaatlichen Streitschlichtung. Der damalige Handelskommissar, Pascal Lamy, nannte es überschwänglich „das schnellste und beste“ EU-Handelsabkommen, „weil es in nur einem Jahr verhandelt wurde und auf beiden Seiten in Rekordzeit durch den Zustimmungsprozess raste“.<sup>4</sup>

Nicht minder stolz war der Franzose, dass das Abkommen europäischen Unternehmen in Mexiko nahezu die gleichen Präferenzen gewährte wie US-amerikanischen und kanadischen, die begehrte NAFTA-Parität. „Mexiko hat uns mehr als 90 Prozent dessen gegeben, was die USA bekommen haben, und in manchen Bereichen noch mehr“, so Lamy. Es sei gelungen, das europäische Gewicht auf dem mexikanischen Markt wiederherzustellen, „indem wir die verzerrende Wirkung von NAFTA neutralisierten“.<sup>5</sup>

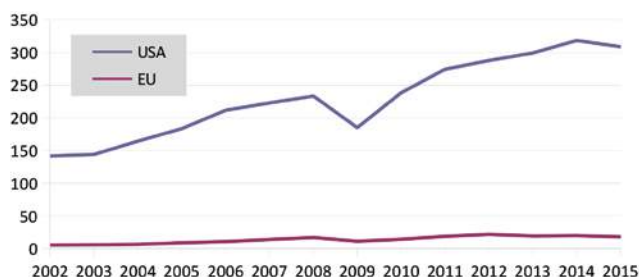
## Ernüchterung: Eine dürftige Bilanz

Handelskommissar Lamy bekräftigte seinerzeit stets, dass selbstverständlich auch Mexiko von dem Globalabkommen profitieren würde, denn es ermögliche die Diversifizierung seiner Absatzmärkte. Damit sprach er Mexikos Hoffnung an, der Vertrag mit den Europäern würde die hohe Abhängigkeit von den USA verringern, wohin über 80 Prozent seiner Exporte strömten. Diese Erwartung aber blieb in der Folge unerfüllt. Zwar stieg der mexikanische Absatz in der EU leicht an, doch konnte er nicht ansatzweise mit dem Wachstum der Exporte in die USA Schritt halten (siehe Grafik 1).

Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Verflechtung durch die nordamerikanischen Wertschöpfungsketten transnationaler Konzerne fließen auch heute noch rund 81 Prozent der mexikanischen Exporte in die USA, in die EU nur knapp 5 Prozent (siehe Grafik 2). Damit hängen die mexikanischen Exporteinnahmen auch weiterhin in hohem Maße von der Konjunktur in den USA ab.

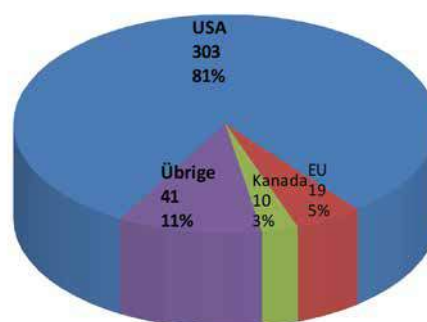
Dabei war der Handel Mexikos mit der EU auch noch überaus verlustreich. Seit dem Inkrafttreten des Globalabkommens blieb der Güteraustausch Mexikos mit der EU defizitär (siehe Grafik 3). Im Zeitraum 2002 bis 2015 belief sich das Handelsdefizit Mexikos mit der EU auf durchschnittlich 8,6 Milliarden Euro pro Jahr. Es summiert sich in dieser Zeit auf über 120 Milliarden Euro. Zudem verschlechterte sich die Tendenz in den letzten Jahren, so dass das Defizit im Jahr 2015 bereits 14 Milliarden Euro betrug.

Grafik 1: Mexikos Exporte in die USA und die EU in Mrd. US\$



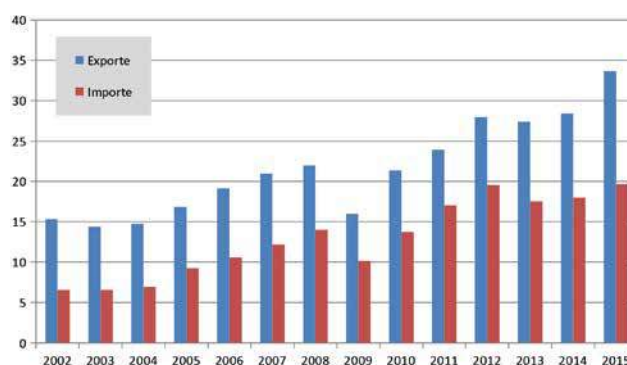
Quelle: ALADI

Grafik 2: Die wichtigsten Absatzmärkte Mexikos 2016 in Mrd. US\$



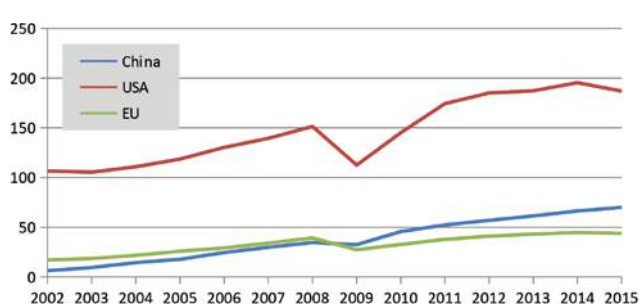
Quelle: Secretaría Economía 2017

Grafik 3: EU-Handelsbilanz mit Mexiko in Mrd. €



Quelle: Eurostat 2017

Grafik 4: Importe aus China, USA und EU in Mrd. US\$



Quelle: ALADI

4 Lamy, Pascal 2002: Mexico and the EU: Married Partners, Lovers, or Just Good Friends?, Mexico City, 29 April 2002, SPEECH/02/189  
5 Ebd.

Trotz des großen europäischen Handelsüberschusses waren die EU-Funktionäre mit der Entwicklung nicht zufrieden. Der Handel zwischen EU und Mexiko sei unter seinen Möglichkeiten geblieben; zudem verliere man Boden an die Konkurrenz. Das Beratungsunternehmen Ecorys errechnete den dürftigen Beitrag des Abkommens zum wirtschaftlichen Wachstum. Ohne das Abkommen wäre Mexikos Bruttoinlandsprodukt nur um 0,34 Prozent pro Jahr geringer ausgefallen, das der EU um bescheidene 0,01 Prozent.<sup>6</sup>

Die Kommission warnte besonders vor der chinesischen Konkurrenz. Chinas Anteil am Mexiko-Handel sei „drastisch gestiegen“. Das Land habe die EU vom zweiten Platz der wichtigsten Importeure Mexikos verdrängt (siehe Grafik 4).<sup>7</sup> Da das Globalabkommen auch nicht mehr der Regelungstiefe entspreche, die die EU und Mexiko in neueren Verträgen mit anderen Ländern erreichten, sei dessen „Modernisierung“ erforderlich.

Beim EU-Mexiko-Gipfel im Juni 2015 vereinbarten beide Seiten schließlich, das Abkommen neu zu verhandeln. Im Mai 2016 nahm der Europäische Rat die Verhandlungsrichtlinien der Kommission für die Modernisierung des Globalabkommens an. Seither fanden drei Verhandlungsrunden statt (im Juni und November 2016 sowie im April 2017).

Die Verhandlungsrichtlinien skizzieren im handelspolitischen Teil eine überaus umfangreiche Agenda,

die sich über 15 Kapitel erstreckt, darunter der Warenhandel, Investitionen und Dienstleistungen, Kapitalverkehr, öffentliche Aufträge, geistiges Eigentum, regulatorische Kohärenz, Wettbewerb, Energie und Rohstoffe, Korruptionsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Viele der angestrebten Regelungen gehen nicht nur weit über das Globalabkommen hinaus, sondern auch über Liberalisierungsverpflichtungen, die beide Seiten bisher im internationalen Rahmen, vor allem in der Welthandelsorganisation WTO, eingegangen sind.<sup>8</sup>

Mehr noch: Das „modernisierte“ Abkommen soll auch noch über die Liberalisierungsangebote hinausgehen, die beide Seiten im Rahmen der laufenden Doha-Runde der WTO oder bei den TiSA-Verhandlungen unterbreiteten. TiSA (Trade in Services Agreement) ist das plurilaterale Dienstleistungsabkommen, über das zur Zeit 23 Parteien verhandeln, darunter auch die EU und Mexiko.

Überaus bedeutsam schließlich ist die Anforderung des Mandats, Investitionsschutz und die umstrittenen Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren in das „modernisierte“ Abkommen zu integrieren. Diesbezügliche Bestimmungen gibt es derzeit nicht im Globalabkommen – einer der wesentlichen Gründe, warum es keine hundertprozentige Parität mit dem NAFTA-Abkommen erreichte, das von Beginn an einen Investor-Staat-Klage-mechanismus umfasste.



Tiefere Wirtschaftsbeziehungen oder tiefer in die Krise? EU und Mexiko wollen das Globalabkommen ‚modernisieren‘. Jean-Claude Juncker, Enrique Peña Nieto und Donald Tusk beim „EU-Mexiko Gipfeltreffen 2015“. | Foto: European External Action Service (© BY-NC 2.0)

6 Ecorys 2015: Ex-post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement, Interim Technical Report, Rotterdam, 11 May 2015

7 European Commission 2015: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Recommendation for a Council Decision authorising the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to open negotiations and to negotiate with Mexico a modernised Global Agreement, Brussels, SWD(2015) 289 final, 16.12.2015

8 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1





Familienangehörige der 43 verschwundenen Studenten aus Ayotzinapa verlangen Gerechtigkeit  
Foto: Ina Riaskov/Producciones y Milagros Archivo Feminista – Misereor

### 3 Menschenrechte auf dem Abstellgleis

Das Globalabkommen gilt der EU als eine Referenz für den eigenen Ansatz, die Achtung der Menschenrechte in Handelsverträgen zu verankern. So enthält das Abkommen im Artikel 1 die sogenannte Menschenrechtsklausel, die die EU seit Mitte der 1990er Jahre in ihre Handels- und Kooperationsabkommen integriert. Diese besagt, dass der „Respekt vor demokratischen Prinzipien und grundlegenden Menschenrechten“ einen „wesentlichen Bestandteil“ des Abkommens darstellt.<sup>9</sup> Aufgrund dieser Klausel können Verstöße gegen die Menschenrechte im Prinzip zur vollständigen oder teilweisen Aussetzung dieses Vertrages führen.

Die Bedingungen für derartige Sanktionen werden in der Suspensionsklausel des Artikels 85 näher geregelt. Danach darf eine Vertragspartei „geeignete Maßnahmen“ ergreifen, sollte die andere Partei ihrer Ansicht nach gegen Vertragsverpflichtungen verstoßen haben. Allerdings müssen solche Maßnahmen Vorrang genießen, die „das Funktionieren dieses Abkommens am wenigsten behindern“. Auch müssen zuvor Konsultationen zwischen beiden Seiten stattfinden, auf die

nur in „besonders dringenden Fällen“ verzichtet werden darf.<sup>10</sup>

#### Eine Klausel, die niemals aktiviert wurde

Bei den Verhandlungen zum Globalabkommen in den Jahren 1996 und 1997 übte die damalige mexikanische Regierung unter Präsident Ernesto Zedillo starken Widerstand gegen die Aufnahme der Menschenrechtsklausel aus. Sie fürchtete Einmischungen der EU in ihre inneren Angelegenheiten (siehe Box).

Doch die Befürchtungen der mexikanischen Regierung sollten sich in der Folge als völlig unbegründet erweisen. Trotz wiederholter schwerer Menschenrechtsverletzungen durch Mexikos staatliche Sicherheitskräfte wurde diese Klausel bisher niemals aktiviert.<sup>11</sup> Dies ist besonders ernüchternd vor dem Hintergrund, dass sich die Sicherheitslage für die Zivilbevölkerung massiv verschärfte, seit die Regierung von Präsident Felipe Calderón im Jahr 2006 begann, mit militärischen

<sup>9</sup> Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the United Mexican States, of the other part, unterzeichnet am 8.12.1997 in Brüssel

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Rodolfo Aguirre Reveles/Manuel Pérez Rocha L. 2007: The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On: A warning to the global South, Transnational Institute, RIMALC, ICCO, Juni 2007



Mitteln gegen die Drogenkartelle vorzugehen. Es wird geschätzt, dass seither über 150.000 Menschen zu Tode kamen und 30.000 Opfer des gewaltsamen Verschwindenlassens wurden.<sup>12</sup>

Wie Menschenrechtsorganisationen übereinstimmend berichten, sind die mexikanischen Sicherheitskräfte, die Polizei und das Militär, für unzählige Menschenrechtsverletzungen verantwortlich, darunter willkürliche Verhaftungen, Folter, das gewaltsame „Verschwindenlassen“ und außergerichtliche Hinrichtungen. Zu den besonders gefährdeten Gruppen zählen MenschenrechtsverteidigerInnen, Indigene, MigrantInnen, JournalistInnen und Frauen.<sup>13</sup> Die Übergriffe finden in einem Klima weitgehender Straflosigkeit statt: 98 Prozent dieser Verbrechen bleiben ungesühnt.<sup>14</sup>

Eine angesichts der Verstöße durchaus gerechtfertigte Aktivierung der Menschenrechtsklausel hätte die EU dazu verpflichtet, im ersten Schritt offizielle Regierungskonsultationen mit Mexiko zu beginnen. Doch die europäischen Institutionen haben diesen Schritt nie ernsthaft in Betracht gezogen. So ging das Europäische Parlament zwar in verschiedenen Resolutionen auf die Menschenrechtslage in Mexiko ein, forderte jedoch nicht die Aktivierung der Klausel und die Einleitung offizieller Konsultationen. Durch dieses Versäumnis geriet auch die Kommission niemals unter Druck,

entschiedenere Schritte zu unternehmen, die auch zu Handelsanktionen hätten führen können.

Symptomatisch ist das europäische Verhalten im Fall der Studenten aus Ayotzinapa, die 2014 von lokalen Polizeieinheiten und Mitgliedern der Organisierten Kriminalität in Iguala im Bundesstaat Guerrero angegriffen und beschossen wurden. 43 der Studenten wurden bei dem Angriff verschleppt und gelten seither als verschwunden. Berichte einer unabhängigen Expertengruppe der Interamerikanischen Menschenrechtskommission bestätigten 2015 und 2016 die Verantwortung sowohl lokaler als auch bundesstaatlicher Sicherheitskräfte für dieses Verbrechen.<sup>15</sup>

Die Expertengruppe widerspricht damit Äußerungen des EU-Botschafters in Mexiko, Andrew Standley, der eine Mitverantwortung des mexikanischen Staates bezweifelte, weswegen die Menschenrechtsklausel nicht anwendbar sei.<sup>16</sup> Ebenfalls problematisch war die Reaktion des Europaparlaments. Dieses verabschiedete im Oktober 2014 eine Resolution zum Fall der verschwundenen Studenten, deren einzige Forderung an die Adresse der EU darin besteht, die Finanzierung für Programme zur Stärkung der Menschenrechte in Mexiko zu erhöhen. Obgleich die Resolution auch auf das Globalabkommen verwies, blieb die Menschenrechtsklausel oder gar deren Aktivierung unerwähnt.<sup>17</sup>

## Mexikos Widerstand gegen die Menschenrechtsklausel

Während der Verhandlungen des Globalabkommens in den Jahren 1996 und 1997 stand Mexiko unter starkem Beschuss zivilgesellschaftlicher Organisationen. Grund waren u. a. die Menschenrechtsverletzungen bei der militärischen Bekämpfung des zapatistischen Aufstands in Chiapas, die Tötung von 17 Bauern durch die mexikanische Polizei im Bundesstaat Guerrero sowie zahlreiche politische Morde, denen auch RichterInnen und StaatsanwältInnen zum Opfer fielen. All dies geschah in einem Umfeld weitgehender Straflosigkeit. Im Europäischen Parlament kam es zu Protesten, nachdem die Zedillo-Regierung zudem EU-Gelder für die mexikanische Menschenrechtsakademie AMDH (Academia Mexicana de Derechos Humanos) sperrte.<sup>18</sup>

Die mexikanische Regierung fürchtete, die Menschenrechtsklausel und das Kooperationskapitel würden Einmischungen in die inneren Angelegenheiten ermöglichen, die sie künftig nicht nur den

Europäern, sondern auch den USA im Rahmen des NAFTA-Abkommens einräumen müsste. Die EuropäerInnen indes versicherten, dass die Menschenrechtsklausel bilateralen Charakter habe und Mexiko daher im Prinzip auch europäische Verstöße sanktionieren könne. Die USA hingegen würden niemals einer Klausel zustimmen, die es Handelspartnern erlaube, über ihre demokratischen Prinzipien und ihre Menschenrechtspraxis zu urteilen.<sup>19</sup>

Schließlich verwies die Kommission auf den Druck aus dem Europaparlament und die Möglichkeit, das Globalabkommen auch platzen lassen zu können. Diese Drohung erhielt Gewicht, weil 1997 Verhandlungen der EU mit Australien über ein Rahmenabkommen u. a. an der Menschenrechtsklausel scheiterten, die die australische Seite ebenfalls vehement ablehnte. Die EU-Strategie zeigte Wirkung: Die mexikanische Regierung gab schließlich nach und akzeptierte die Klausel.

12 Paullier, Juan, 2016: Diez años de la guerra contra el narcotráfico, BBC Mundo, 15. Dezember 2016: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38231944>

13 IACHR 2015: The Human Rights Situation in Mexico, Country Report Mexico, Inter-American Commission on Human Rights, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15

14 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HCMexicoVisit.aspx#sthash.dUQciMni.dpuf>

15 GIEI 2015: Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, sowie: GIEI 2016: Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>

16 Siehe das CNN-Interview mit Andrew Standley vom Oktober 2014:

<http://expansion.mx/videos/2014/10/23/mexico-ante-el-reto-del-caso-ayotzinapa>

17 European Parliament 2014: Disappearance of 43 teaching students in Mexico (2014/2905(RSP)), P8\_TA(2014)0041

18 Szymanski, Marcela/Smith, Michael E., 2005: Coherence and Conditionality in European Trade Strategy: Negotiating the EU-Mexico Free Trade Agreement. In Journal of Common Market Studies (JCMS), Volume 43, Number 1, March 2005, Seiten 171-192

19 Ebd.

Der Fall Mexiko bestätigt insofern die generellen Erfahrungen mit der Menschenrechtsklausel, die bisher überhaupt nur in 23 Fällen aktiviert wurde, fast nur gegen Länder der AKP-Gruppe (ehemalige europäische Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik). Anlass waren ausschließlich schwere Verstöße gegen demokratische Prinzipien wie Staatsstriche oder Wahlfälschungen. Andere schwere Menschenrechtsverletzungen indes blieben außerhalb der Reichweite der Klausel. Zudem beschränkten sich die ergriffenen Maßnahmen meist auf Konsultationen; zu Handelsanktionen aber kam es nie.<sup>20</sup>

Hinzu kommt, dass die unter dem Globalabkommen eingerichteten Monitoring-Instanzen, der Joint Council und das Joint Committee, sich ausschließlich aus offiziellen VertreterInnen zusammensetzen und den Menschenrechten bisher kaum Beachtung schenkten. Das Europaparlament legte jüngst eine Folgenabschätzung der Menschenrechtsklausel im Globalabkommen vor und kommt zu dem Schluss, dass diese beiden Gremien sich „hauptsächlich auf den wirtschaftlichen Nutzen für die Partner und die Wirtschaft konzentrieren, anstatt auf die gesellschaftlichen Folgen und die Einhaltung der Menschenrechte“.<sup>21</sup>

Auch den zivilgesellschaftlichen Foren, die erst auf Druck vor allem mexikanischer Initiativen eingerichtet

wurden, gelang es bisher nicht, die Menschenrechtsklausel zu einem funktionsfähigen Instrument fortzuentwickeln (siehe Box).

## Die Schwächen der Menschenrechtsklausel

Im Globalabkommen mit Mexiko spiegeln sich Schwächen der Menschenrechtsklausel wider, die teils auf mangelhafte Umsetzungsmechanismen, teils auf fehlenden politischen Willen zurückzuführen sind. Darüber hinaus weist die Klausel auch grundsätzliche Konstruktionsfehler auf, die ihre Wirksamkeit von vornherein einschränken. So erlaubt sie es nicht, staatliche Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu ergreifen, wenn diese gegen Bestimmungen des Handelsabkommens verstoßen könnten. Risiken, die sich aus der Umsetzung des Abkommens selbst ergeben, kann die Klausel daher nicht abwenden. Diese Schwäche resultiert u.a. aus den sehr restriktiven Allgemeinen Ausnahmeklauseln der Handelsverträge. Denn diese erlauben keine Maßnahmen zur Wahrung der Menschen- oder Arbeitsrechte, die über den weit enger gefassten Schutz der Gesundheit hinausgehen. Die Menschenrechtsklausel müsste insofern um Verfahren ergänzt werden, die einen Vorrang menschenrechtlicher gegenüber handelspolitischer Verpflichtungen festschreiben sowie eine Änderung der Handelsverträge erlauben, wenn diese sich als unvereinbar mit menschenrechtlichen Normen erweisen.<sup>25</sup>

Eine weitere Schwäche geht auf die unzureichende Ausgestaltung der Suspensionsklausel zurück. Diese erlaubt nur dann angemessene Maßnahmen, wenn eine Vertragspartei der anderen Partei eine staatliche Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen nachweisen kann. Diese Anforderung verhindert es jedoch zum einen, Schutzmaßnahmen im eigenen Territorium zu ergreifen, sollte die Umsetzung des Abkommens zu Menschenrechtsverletzungen führen. Zum anderen steht sie auch der Durchsetzung extraterritorialer Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsparteien im Wege. So können Partnerregierungen mitunter nicht selbst für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht

### Vorschläge der zivilgesellschaftlichen Foren

Auch die biregionalen Civil Society Foren, die auf Druck der Zivilgesellschaft eingerichtet wurden und bisher fünfmal tagten, konnten trotz einer Reihe von Vorschlägen der Menschenrechtsklausel bisher nicht zu höherer Durchschlagskraft verhelfen.<sup>22</sup> Ihre wesentliche Schwäche ist, dass sie nur konsultativen Charakter haben.

Auch wurden die schon lang vorgebrachten Vorschläge eines gemischten Beratungsausschusses und eines Sozialen Observatoriums, das der Evaluation des Globalabkommens dienen würde, bisher nicht realisiert.<sup>23</sup> In einer Stellungnahme legte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) 2016 einen Vorschlag für den Beratungsausschuss vor. Für die Idee des Sozialen Observatoriums gibt es laut EWSA mittlerweile zwar eine prinzipielle Unterstützung von offizieller Seite, die Realisierung aber steht noch aus.<sup>24</sup>

- 20 Saltnes, Johanne D., 2013: The EU's Human Rights Policy, Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality, University of Oslo, Centre for European Studies, ARENA Working Paper No. 2, March 2013
- 21 Ioannides, Isabelle, 2017: The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement, Ex-Post Impact Assessment, Study, European Parliament, EPRS, Februar 2017, S. 115
- 22 Meyer, Maureen, 2004: Retos y Posibilidades en el Uso de la Cláusula Democrática, Experiencias de la sociedad civil en el Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, FDCL 2004
- 23 Rodolfo Aguirre Reveles/Manuel Pérez Rocha L. 2007: The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On: A warning to the global South, Transnational Institute, RIMALC, ICCO, Juni 2007
- 24 European Economic and Social Committee 2016: Opinion of the European Economic and Social Committee on The revision of the EU Mexico Association Agreement (own initiative opinion), REX 412, Revision of the EU-Mexico Association Agreement, Brussels, 17 September 2015
- 25 Paasch, Armin, 2015: Menschenrechte und Handelspolitik, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ des Bundestags-Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 30. September 2015



Menschenrechte vor Profit. Bei der Aktion „Wirtschaft und Politik schießen Menschenrechte in den Wind“ zum „Tag der Deutschen Industrie“ am 16.10.2016 werden verbindliche Regeln für Unternehmen gefordert | Foto: Venro

werden, die von nichtstaatlichen Akteuren wie transnationalen Konzernen begangen werden. Denn nicht selten machen sich Konzerne mangelnde staatliche Durchsetzungskapazitäten in den Gastländern zu Nutze und verletzen dabei internationale Normen.<sup>26</sup>

Begehen etwa deutsche Konzerne Menschenrechtsverletzungen in Mexiko, müsste Deutschland angemessene Maßnahmen gegen diese Unternehmen ergreifen, und zwar unabhängig davon, ob der mexikanische Staat in die Verstöße involviert ist. Die Einhaltung dieser extraterritorialen Verpflichtung Deutschlands wird jedoch durch den von der Suspensionsklausel geforderten vorherigen Nachweis einer Verantwortung des mexikanischen Staates konterkariert.

Um diese und andere Schwächen zu beseitigen, entwickelte der Handelsjurist Lorand Bartels einen modellhaften Text für eine alternative Menschenrechtsklausel.<sup>27</sup> Seine Modellklausel zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Einhaltung sowohl von innerstaatlichen als auch von extraterritorialen Verpflichtungen ermöglicht. So erlaubt sie den Vertragsparteien unilaterale Maßnahmen auch gegen solche Menschenrechtsverletzungen, die durch Liberalisierungsverpflichtungen des Abkommens selbst ausgelöst oder von nichtstaatlichen Akteuren im Ausland begangen werden. Ergänzend schlägt Bartels verbindliche Menschenrechtsausschüsse, einen Beschwerdemechanismus sowie eine Revisionsklausel vor, die auf Grundlage menschenrechtlicher Folgenabschätzungen eine Änderung der Abkommen ermöglicht.

26 Fritz, Thomas, 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Februar 2017

27 Bartels, Lorand, 2014: Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Deutsches Institut für Menschenrechte/MISEREOR, Berlin/Aachen, Februar





Mit rund 60 verschiedenen Maissorten verfügt Mexiko über eine sehr hohe Diversität | Foto: Keith Weller, USDA (public domain)

## 4 Landwirtschaft: Die Wiege des Mais in Gefahr

Geht es nach dem Willen der EU, wird das erneuerte EU-Mexiko-Abkommen Regeln enthalten, die die Nutzpflanzenvielfalt und das Menschenrecht auf Nahrung in Mexiko untergraben. Dieses Risiko lässt sich am Beispiel von Mais nachzeichnen, dem mit Abstand bedeutendsten Agrarprodukt Mexikos.

### Vielfalt im Zugriff der Oligopole

Rund drei Millionen Bäuerinnen und Bauern widmen sich in Mexiko dem Anbau von Mais, 85 Prozent davon kleine Familienbetriebe mit weniger als 5 Hektar Land. Die Nachfrage nach Mais steigt deutlich an, dies nicht nur für die Produktion der mexikanischen Maisfladen, der Tortillas, sondern vor allem für den großen Futtermittelbedarf der Fleischindustrie. Trotz der Importfluten durch subventionierten gelben Mais aus den USA (dieser dient hauptsächlich als Futtermittel) stieg die Maisproduktion in Mexiko über die vergangenen 20 Jahre weiter an. Auf acht Millionen Hektar wachsen derzeit die Maiskolben.<sup>28</sup>

Mexiko ist zugleich Zentrum der Artenvielfalt von Mais mit 59 Sorten und Hunderten lokaler Varietäten.

Die Züchtung hybrider Hohertragsorten vermochte die traditionellen Landsorten noch nicht zu verdrängen. Bisher erreichte der Anteil der Hybridsorten an der Maisanbaufläche nie mehr als 30 Prozent.<sup>29</sup> Den Löwenanteil des Hybridsaatguts verkaufen in Mexiko die großen transnationalen Agrarkonzerne, vor allem Monsanto, DuPont Pioneer und Syngenta. Marktführer ist Monsanto. Auf den US-Konzern entfällt rund ein Drittel des Saatgutmarkts.<sup>30</sup> 70 Prozent seiner Umsätze in Mexiko macht Monsanto mit dem Verkauf der Samen von Hybridmais.<sup>31</sup>

Schlagzeilen macht der Konzern derzeit wegen seiner geplanten Übernahme durch den deutschen Bayer-Konzern. Die Monsanto-AktionärInnen stimmten dem Übernahmeangebot Bayers bereits zu, doch müssen noch die Wettbewerbsbehörden mehrerer Länder zustimmen, in denen die beiden Konzerne aktiv sind, darunter jene der EU, der USA, Brasiliens und Russlands. Bayer hofft, all diese Hürden bis Ende 2017 nehmen zu können.<sup>32</sup>

Gelingt die Übernahme, steigt Bayer zum weltweit größten Anbieter von Saatgut und Pflanzenchemie auf und würde auch in Mexiko zum Marktführer. Es wird erwartet, dass auch die mexikanische Wettbewerbsbe-

28 UNCTAD 2013: Mexico's Agriculture Development: Perspectives and outlook, 2013

29 Antonio Turrent Fernández/Timothy A. Wise/Elise Garvey 2012: Achieving Mexico's Maize Potential, Tufts University, Global Development and Environment Institute Working Paper No. 12-03, October 2012

30 COFECE 2015: Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario, Comisión Federal de Competencia Económica

31 <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/m Monsanto-busca-duplicar-ventas-mexico-en-cinco-anos-espera-aval-maiz-transgenico.html>

32 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/uebernahme-monsanto-aktionaeere-stimmen-milliardeneuebernahme-durch-bayer-zu-1.3293569>

hörde COFECE die Fusion prüft, da der dortige Saatgut- und Pestizidmarkt durch eine Handvoll transnationaler Konzerne dominiert wird. Im Saatgutmarkt sind es fünf Konzerne, die 90 Prozent des Geschäfts unter sich aufteilen, darunter Monsanto, Dow AgroSciences und Bayer CropScience, die Agrarsparte von Bayer.<sup>33</sup>

Monsanto ist daneben weltweit führend in der Vermarktung von Pestiziden und des auf diese abgestimmten genmanipulierten Saatguts – ein Bereich, in dem auch Bayer CropScience aktiv ist. Tatsächlich liegt das Hauptgeschäft von Bayers Agrarsparte in Mexiko im Bereich der Pestizide, viele davon mit hochgiftigen Wirkstoffen (siehe Box).

## Juristischer Kampf um die Vielfalt

In Mexiko liefert sich Monsanto gemeinsam mit anderen Saatgutkonzernen derzeit einen juristischen Kampf gegen Bündnisse der bäuerlichen Landwirtschaft, die

die Zulassung des kommerziellen Anbaus von Genmais verhindern wollen. Im September 2013 erreichte das zivilgesellschaftliche Mais-Bündnis einen wichtigen Sieg: Ein Gericht setzte die Erlaubnis für den kommerziellen Anbau im gesamten Land vorläufig aus. Dagegen aber liefen die Agrarkonzerne Sturm und beantragten 26 einstweilige Verfügungen vor 17 bundesstaatlichen Gerichten. Dem Mais-Bündnis gelang es bisher, in 22 der 26 Verhandlungen die Konzernanträge zur Aufhebung des Anbauverbots zurückzuschlagen.<sup>42</sup>

Die jüngste Episode in diesem Drama erfolgte am 26. Januar 2017. Ein Gericht in Mexiko-Stadt vertagte die Entscheidung über die Konzernbeschwerden, nachdem Monsanto einen Antrag einbrachte, das Verfahren an den Obersten Gerichtshof Mexikos (Suprema Corte de Justicia de la Nación) zu übergeben.<sup>43</sup>

Die AktivistInnen wissen, welche Risiken durch den Anbau des Genmais drohen. So wiesen Bäuerinnen und Bauern bereits im Jahr 2001 nach, dass illegal angebaute Genmais ihre Landsorten kontaminierte,

### Bayers Giftschrank: In der EU verboten, in Mexiko erlaubt

In Mexiko vertreibt Bayer zahlreiche toxische Agrarchemikalien, darunter auch Produkte, die in der EU verboten sind. Bayer Mexiko bietet zur Zeit zwei Insektizide unter den Markennamen Semevin 350 und Poncho Super an, die beide den Wirkstoff Thiodicarb enthalten.<sup>34</sup> Dieser gilt als wahrscheinlich krebserregend und hochgefährlich für Bienen.<sup>35</sup> Semevin lässt sich für die Behandlung von Mais, Sorghum, Soja und Baumwolle verwenden, Poncho Super für Mais und Sorghum.<sup>36</sup> In der Europäischen Union jedoch ist Thiodicarb seit 2007 verboten.<sup>37</sup>

Daneben verkauft Bayer in Mexiko ein Herbizid unter dem Namen Finale Ultra, das den Wirkstoff Glufosinat-Ammonium enthält. Dieses Unkrautvernichtungsmittel kann laut Bayer bei einer ganzen Reihe von Pflanzen angewendet werden, darunter Zuckerrohr, Mais, Sorghum, Agaven sowie bei diversen Früchten (Orangen, Bananen, Mangos, Avocados, Papayas und Wein).<sup>38</sup> Glufosinat ist jedoch alles andere als harmlos, denn es handelt sich um ein fortpflanzungsschädigendes Herbizid, das zu Missbildungen bei Föten führen kann. Der Wirkstoff steht ferner im Verdacht, die Entwicklung des Gehirns zu beeinträchtigen und Verhaltensstörungen

hervorzurufen. Die Europäische Union erließ daher 2013 eine Verordnung, nach der Glufosinat sukzessive aus dem Verkehr gezogen werden muss. Ab September 2017 soll es nicht mehr auf dem EU-Markt verfügbar sein.<sup>39</sup>

Bayer und andere Firmen entwickelten mehrere gentechnisch manipulierte Sorten, die speziell gegen Glufosinat tolerant sind, darunter Mais, Baumwolle-, Soja- und Rapspflanzen. Die Glufosinat-Toleranz dieser Sorten erlaubt es den Bäuerinnen und Bauern, große Mengen des Gifts einzusetzen, ohne die Nutzpflanze selbst zu schädigen. Doch die Natur schlägt auch in diesem Fall zurück. Mittlerweile haben sich Unkräuter entwickelt, die gegen Glufosinat resistent sind.<sup>40</sup>

Derweil entwickeln Bayer, Monsanto und andere Konzerne neue genmanipulierte Sorten, die nicht nur gegen ein Herbizid tolerant sind, sondern gleich gegen mehrere. In den USA wurden bereits einige dieser „gestapelten“ Pflanzensorten (stacked crops) zugelassen. Diese sind gegen zwei oder drei Wirkstoffe gleichzeitig tolerant, darunter 2,4-D, Glufosinat, Glyphosat und Dicamba.<sup>41</sup>

33 <http://bmeditores.mx/por-que-mexico-le-importa-compra-monsanto/>

34 <https://www.micultivo.bayer.com.mx/#/Productos>

35 PAN Germany 2012: Hochgefährliche Pestizide von BASF, Bayer und Syngenta, Ergebnisse einer internationalen Recherche, Hamburg 2012

36 Bayer de México, Fichas Técnicas zu Semevin 350 und Poncho Super

37 VERORDNUNG (EG) Nr. 1376/2007 DER KOMMISSION vom 23. November 2007 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien

38 Bayer de México, Ficha Técnica zu Finale Ultra

39 Coordination gegen Bayer-Gefahren et al. 2013: Glufosinat endlich vom Markt nehmen!, Presseinformation, CBG, PAN, BBU, GeN, 16. Mai 2013. Sowie: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 365/2013 der Kommission vom 22. April 2013 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Glufosinat

40 Jalaludin, Adam, et al. 2014: Multiple resistance across glufosinate, glyphosate, paraquat and ACCase-inhibiting herbicides in an Eleusine indica population, Weed Research, DOI: 10.1111/wre.12118

41 Waliz, Emily, 2015: Monsanto adds dicamba to its cache to counter weed threat, Nature Biotechnology 33, 328(2015), doi:10.1038/nbt0415-328, Table 1: Stacked crops tolerant to two or more herbicides in the US

42 <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/01/23/el-jueves-resuelven-juicio-sobre-siembra-de-maiz-transgenico>

43 <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/01/26/aplazan-fallo-sobre-siembra-de-maiz-transgenico>

ein Befund der später von den staatlichen Agrarbehörden bestätigt wurde.<sup>44</sup> Die Spuren der genetischen Verunreinigung stammten u. a. von einem Genmais der deutsch-französischen Firma Aventis, deren Agrarsparte 2001 an Bayer verkauft wurde – die Geburt von Bayer CropScience.<sup>45</sup>

### Die Sorgen der ImkerInnen von Yucatán

Die Risiken der Genpflanzen schaden auch unmittelbar den Imkern auf der Halbinsel Yucatán, in deren Honig 2011 Spuren von Gensoja entdeckt wurden. Damit aber geraten die Exporte vor allem ihres Bio-Honigs in Gefahr, dessen Hauptabnehmer die EU ist. In der EU nämlich wird streng geprüft, ob importierter Honig Spuren von Gentechnik enthalten könnte.<sup>46</sup>

Die mexikanischen ImkerInnen zogen daraufhin vor Gericht und erreichten 2014, dass Monsanto zwei Jahre zuvor erteilte Genehmigung zum Anbau von Gensoja in den Bundesstaaten Yucatán und Campeche ausgesetzt wurde. Doch auch in diesem Fall dauert die juristische Auseinandersetzung noch an, weil sowohl Monsanto als auch die mexikanische Bundesregierung gegen die bundesstaatlichen Anbauverbote vorgehen. Trotz der gerichtlichen Verfügungen aber dauerte der illegale Gensoja-Anbau in den beiden Bundesstaaten an.<sup>47</sup>

Viele der ImkerInnen gehören den auf Yucatán lebenden Indigenen der Mayas an, deren territoriale Rechte durch den Gensojaanbau verletzt wurden. Die Mayas haben Verstöße gegen die Indigenenrechte dokumentiert und diese Fälle der Interamerikanischen Menschenrechtskommission und den Vereinten Nationen übermittelt.<sup>48</sup>



Auf Yucatán sorgen sich die Imker um die Reinheit ihres Honigs  
Foto: hmmlargeart (© BY-NC-ND 2.0)

Die „Modernisierung“ des Globalabkommens mit der EU wird den Kampf der mexikanischen Bäuerinnen und Bauern zum Schutz ihrer Landsorten weiter erschweren. In den letzten Jahren erließ Mexiko bereits zwei Gesetze, die dem Geschäft der globalen Saatgutkonzerne auf Kosten der bäuerlichen Landwirtschaft den Weg ebneten, darunter das Gesetz über die biologische Sicherheit von 2005 sowie das Saatgutgesetz von 2007. Das Gesetz aus dem Jahr 2007 erschwert dabei gezielt den freien Austausch von Saatgut unter den mexikanischen Bäuerinnen und Bauern.<sup>49</sup> Eine verschärfende Wirkung könnte nun auch das neue Abkommen mit der EU entfalten, vor allem durch die Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums.

### Eine Konvention gegen bäuerliche Rechte

Im Verhandlungsmandat der EU-Kommission heißt es, dass das modernisierte Globalabkommen ein „umfassendes Kapitel“ enthalten sollte, „das alle Rechte des geistigen Eigentums einbezieht und hohe Schutz- und Durchsetzungsstandards gewährleistet, die über die gegenwärtigen Bestimmungen des Übereinkommens über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) hinausgehen.“<sup>50</sup>

Das hier angesprochene TRIPS-Abkommen (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) ist der WTO-Vertrag zum Schutz geistigen Eigentums. Das Ziel der EU ist also, Mexiko noch weitgehendere Liberalisierungen aufzunötigen als jene, zu denen sich das Land schon in der WTO verpflichtete. Diese von der EU geforderten WTO-plus-Regeln betreffen im Agrarbereich auch den Zugang zu Saatgut. In ihrem Verhandlungsvorschlag für das Kapitel über geistiges Eigentum vom November 2016 fordert die EU von Mexiko explizit, die Rechte an Pflanzensorten in Übereinstimmung mit dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) in seiner Fassung von 1991 zu gewährleisten.<sup>51</sup>

Das Übereinkommen der UPOV (Union internationale pour la protection des obtentions végétales) wurde

44 ETC Group 2013: Maize Rage in Mexico: GM maize contamination in Mexico – 2 years later, 10 October 2003

45 Bayer 2001: Für 7,25 Milliarden Euro: Bayer übernimmt Aventis CropScience, Eigenständige Gesellschaft wird an die Spitze des Weltmarktes vorstoßen, Pressemitteilung, 2. Oktober 2001

46 <http://sipse.com/novedades/miel-organica-contaminantes-siembra-transgenica-produccion-cultivos-estudios-exportacion-productos-220541.html>

47 De Ita, Ana, 2016: El territorio maya contra la soja transgénica, La Jornada, 26. Dezember 2016:

<http://www.jornada.unam.mx/2016/12/26/opinion/018a2pol>

48 Ebd.

49 <https://www.grain.org/fr/article/entries/5142-seed-laws-that-criminalise-farmers-resistance-and-fightback>

50 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1

51 In dem Entwurf heißt es wörtlich: “Each Party shall protect plant varieties rights, in accordance with the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants adopted in Paris on 2 December 1961, as lastly revised in Geneva on March 19, 1991 (1991 UPOV ACT)”, siehe: EU 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Chapter on Intellectual Property Rights, November 2016, Article 10, Plant Varieties.



seit seiner erstmaligen Unterzeichnung 1961 dreimal überarbeitet: 1972, 1978 und 1991. Die letzte Fassung von 1991 weitete dabei die Rechte von kommerziellen ZüchterInnen und Saatgutfirmen deutlich gegenüber den BäuerInnenrechten aus. Die UPOV-Fassung von 1978 ermöglichte noch die Beibehaltung des sogenannten „Landwirteprivilegs“, das es Bauern und Bäuerinnen erlaubte, einmal gekauftes Saatgut weiterzuentwickeln, selbst zu vermehren und wiederauszusäen. Auch war es den Unterzeichnerstaaten nach wie vor völkerrechtlich gestattet, den Tausch und Weiterverkauf geschützten Saatguts durch die Bäuerinnen und Bauern zu erlauben.<sup>52</sup>

In der UPOV-Fassung von 1991 dagegen ist dies nicht mehr möglich. Die Erzeugung und Vermehrung von geschütztem Saatgut ist nur noch mit Zustimmung der Saatgutfirmen erlaubt. Wenn sie diese Zustimmung erteilen, dann jedoch meist nur gegen hohe Gebühren, die Bäuerinnen und Bauern für den Nachbau des Saatguts an die HändlerInnen zahlen müssen. Auch darf die Vermehrung und Nutzung von zurückgehaltenem Saatgut nur noch auf dem eigenen Hof erfolgen, das heißt Tausch und Verkauf sind untersagt. Der Effekt der 1991er Konvention ist insofern ein doppelter: Die Verbreitung bäuerlicher Züchtungen wird behindert und jene der kommerziellen Firmen, ihrer Hybride und anderen Hochertragsorten, wird privilegiert.<sup>53</sup>

Mexiko aber hat die verschärfte Version der Konvention aus dem Jahr 1991 bisher nicht unterzeichnet, sondern nur die ältere Version von 1978, die das Landwirteprivileg uneingeschränkt erlaubt.<sup>54</sup> Lässt sich Mexiko auf die EU-Forderung zur Umsetzung der UPOV-Version von 1991 ein, schränkt dies den freien Saatguttausch noch stärker ein und bedroht die Vielfalt der mexikanischen Landsorten. Zugleich würden die Gewinnmöglichkeiten für Bayer und Monsanto steigen, wenn die Konkurrenz durch bäuerliche Züchtungen schrumpft. Dies könnte den Absatz sowohl ihres Saatguts als auch ihrer Pestizide beflügeln.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass US-Präsident Trump die US-amerikanische Unterzeichnung der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) nach seiner Amtsübernahme aufkündigte. Die Zukunft die-

ses Freihandelsabkommens ist seither ungewiss. Das TPP-Abkommen sah ebenfalls die verpflichtende Unterzeichnung der UPOV-91-Konvention vor, was auch Mexiko als an TPP beteiligtem Staat betroffen hätte.<sup>55</sup> Durch die US-Absage von TPP ist diese Gefahr zwar noch nicht endgültig gebannt, aber das Risiko ist etwas gesunken. Durch das modernisierte Globalabkommen jedoch könnte das Szenario einer mexikanischen Unterzeichnung von UPOV 91 wieder auf die Tagesordnung der bäuerlichen Bewegungen Mexikos kommen.

Auf die Gefahren von UPOV 91 wiesen bereits der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter,<sup>56</sup> sowie jüngst auch die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) hin.<sup>57</sup> Beide raten davon ab, die Konvention zu unterzeichnen. Ihre Empfehlung richtet sich dabei vor allem an jene Länder, in denen traditionelle Saatgutssysteme eine wichtige Rolle für den Schutz der Artenvielfalt und der Ernährungssicherheit spielen. Anstelle einer Orientierung an UPOV sollten diese Länder eigene bzw. „sui generis“-Formen des Sortenschutzes entwickeln, die die traditionellen Systeme fördern. Die Risiken für das Recht auf Nahrung bestätigte daneben eine von mehreren Entwicklungsorganisationen durchgeführte menschenrechtliche Folgenabschätzung (Human Rights Impact Assessment) der UPOV-91-Konvention.<sup>58</sup>

52 Boyer, Miriam, 2014: The Privatisation of Peasant Seeds through Laws and their Defense: A Transatlantic Perspective, Report prepared for Brot für die Welt, August 2014

53 Dufield, Graham, 2008: Turning Plant Variety into Intellectual Property: The UPOV Convention. In: Tansey, Geoff/Rajotte, Tasmin (Hg.): The Future Control of Food. A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security. London/Sterling, S. 27-47

54 <http://www.upov.org/export/sites/upov/members/en/pdf/pub423.pdf>

55 Grain 2016: New trade deals legalise corporate theft, make farmers' seeds illegal, Against the grain, 18. Juli 2016, Annexe 1: trade agreements privatising biodiversity outside the WTO

56 De Schutter, Olivier, 2009: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation. Report of the Special Rapporteur on the right to food. United Nations, General Assembly, 23. Juli 2009, A/64/170

57 Christinck, Anja/Walloe Tvedt, Morten, 2015: The UPOV Convention, Farmers' Rights and Human Rights, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn, Juni 2015

58 EvB et al, 2014: Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 Based on Case Studies in Kenya, Peru and The Philippines, EvB, Brot für die Welt, Misereor, TWN, Development Fund, CTDI, Searice, Oktober 2014



Was für TTIP und CETA stimmt, gilt auch für das Abkommen mit Mexiko. Ein wesentlicher Kritikpunkt sind die Investitionsschiedsgerichte  
Foto: Hermann Bredehorst (Brot für die Welt)

## 5 Investitionen: Sonderrechte für Konzerne

Zu den besonders kritischen Punkten der EU-Mexiko-Verhandlungen zählt zweifellos die Absicht der EU, Investitionsschutz und die umstrittenen Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren in das neue Abkommen zu integrieren. Anders als in NAFTA gibt es derartige Regelungen im Globalabkommen derzeit nicht. Diese Lücke zu schließen, ist auch eines der zentralen Ziele der in Mexiko tätigen europäischen Konzerne.

### Kosmetische Reform: Das Investitionsgerichtssystem

Im Verhandlungsmandat der Kommission heißt es, dass die diesbezüglichen Regeln „einen starken Schutz der Investoren und Investitionen gewährleisten“ werden. Die Verhandlungen erfolgen danach „auf der Grundlage der höchsten Liberalisierungsniveaus und der höchsten Schutzstandards, die die beiden Vertragsparteien bislang ausgehandelt haben“. Den Investoren müsse eine „gerechte und billige Behandlung“ sowie der „Schutz vor direkter und indirekter Enteignung“ gewährt werden. Ferner verlangt die EU, dass die Investitionsregeln eine sogenannte „Schirmklausel“ enthalten müssen.<sup>59</sup>

Das vorgesehene Investor-Staat-Verfahren räumt ausländischen Investoren im Streitfall das exklusive

Recht ein, die nationalen Gerichte der EU oder Mexikos zu umgehen und vor ein internationales Tribunal zu ziehen. Hier können sie die Regierungen dann auf hohe Entschädigungen verklagen, wenn ihre Gewinne durch Gesetze, Auflagen oder andere staatliche Maßnahmen beeinträchtigt werden. Da nur ausländische, aber keine inländischen Investoren klagen dürfen, gibt es in diesem System keine Gleichheit vor dem Gesetz. Auch die Staaten selbst dürfen nicht klagen, sondern stets nur Beklagte sein.

Aufgrund der Kritik an diesen Sonderklagerechten nahm die EU-Kommission einige Modifikationen an den klassischen Investor-Staat-Verfahren vor, die sie bereits in die Handelsabkommen mit Kanada (CETA), Vietnam und in ihre Entwürfe des TTIP-Abkommens mit den USA integrierte. Die Sonderklagerechte nennt sie seither „Investitionsgerichtssystem“. Auch das neue EU-Mexiko-Abkommen sieht diesen Mechanismus vor. Der erste Entwurf für das entsprechende Kapitel spricht im Titel von einem „Investment Court System“.<sup>60</sup>

Die Neuerungen dieses Systems indes ändern nichts an dem Kern dieses Sonderrechts. Anders als in bisherigen Verfahren sollen die Streitparteien die drei Schiedsrichter, aus denen sich ein Investitionstribunal zusammensetzt, nicht mehr gänzlich frei, sondern nur noch aus einem Kreis von 15 zuvor ernannten Schiedsrichtern auswählen. Ergänzend soll es ein Berufungstri-

<sup>59</sup> Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1

<sup>60</sup> EU-Mexico Free Trade Agreement, EU Proposal, Chapter on Investment, Section on Resolution of investment disputes and investment court system, Council of the European Union, Brussels, 08 February 2017, WK 1412/2017 INIT

bunal geben – eine Möglichkeit, die in den bisherigen Investor-Staat-Verfahren nicht existiert.<sup>61</sup>

Schließlich sollen sich die Vertragsparteien zukünftig für die Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs mitsamt Berufungsinstanz einsetzen. Die EU-Kommission betreibt derzeit eifrig Lobbyarbeit für einen solchen multilateralen Investitionsgerichtshof. Sie hofft, dass der Europäische Rat ihr demnächst ein offizielles Mandat zu dessen Aushandlung erteilt. Im Dezember 2016 startete sie dazu bereits eine Konsultation.<sup>62</sup> In Juristenkreisen aber stieß ihr Vorschlag auf deutliche Kritik. Der Deutsche Richterbund etwa lehnte das Investitionsgericht ab: „Die Schaffung von Sondergerichten für einzelne Gruppen von Rechtssuchenden ist der falsche Weg.“<sup>63</sup>

Unter den EU-Mitgliedern gibt es ebenfalls einzelne Stimmen, die den Sinn des Investitionsschutzes im Mexiko-Abkommen in Frage stellen. Dem Bericht der Bundesregierung über eine Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses in Brüssel am 16. März 2016 lässt sich entnehmen, dass die ungarische Regierung nichts von Sonderklagerechten in Abkommen unter den OECD-Staaten hält, zu denen auch Mexiko gehört: „HUN führte aus, dass es ein ‚Investment Tribunal‘ in Abkommen mit OECD-Mitgliedern für entbehrlich halte und daher gegen einen Verweis in den Verhandlungsleitlinien für MEX sei.“<sup>64</sup>

Damit aber provozierte es den Widerstand Deutschlands: „DEU hingegen betonte, dass es wichtig sei, den Investitionsschutz auf der Linie, wie er für TTIP und CETA erarbeitet wurde, auch für MEX zu verankern.“ Laut dem Bericht leistete die EU-Kommission den Deutschen Schützenhilfe: „Aus KOM-Sicht sei ein Mechanismus zur Durchsetzung des Investitionsschutzes auch in Abkommen mit OECD-Mitgliedstaaten erforderlich.“<sup>65</sup>

## Handelsabkommen: Noch gefährlicher als BITs

Für die Beurteilung der Wirkung der Investitionsregeln ist zu berücksichtigen, dass Mexiko bereits 15 bilaterale Investitionsschutzabkommen (Bilateral Investment

Treaties – BITs) mit 16 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnete, in denen die Sonderklagerechte für Investoren schon verankert sind.<sup>66</sup> Zu diesem Kreis gehören alle großen westeuropäischen Staaten, deren Konzerne über Investitionen in Mexiko verfügen, darunter Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien. Durch das modernisierte Globalabkommen würden zusätzlich die Investoren aus den übrigen 12 Mitgliedsstaaten, die bisher keine BITs mit Mexiko unterzeichneten, in den Genuss dieser Paralleljustiz kommen.

Die Investitionsregeln des neuen Globalabkommens dürften aber auch hinsichtlich der Schutzstandards deutlich schärfer ausfallen als die bisherigen BITs der Mitgliedsstaaten. So integrierte die EU in das CETA-Abkommen eine überaus weitreichende Interpretation des Prinzips der „billigen und gerechten Behandlung“, wie sie einzelne private Investitionstribunale vorgenommen haben. Nach deren Urteilen gewährt dieser Standard Investoren ein Recht auf ein stabiles Regulierungsumfeld. Sollte ihre „legitime Erwartung“ auf rechtliche Stabilität durch Regierungsmaßnahmen beeinträchtigt werden, dürfen sie auf Entschädigung klagen.<sup>67</sup>

Gesetzesänderungen oder neue Verordnungen werden dadurch überaus leicht angreifbar. Da die EU diese „legitimen Erwartungen“ der Investoren bereits in den CETA-Text integrierte, ist dies auch im EU-Mexiko-Abkommen zu erwarten.<sup>68</sup>

Eine Verschärfung würde auch im Hinblick auf die sogenannte Schirmklausel („umbrella clause“) erfolgen, die laut Mandat in das Abkommen zu integrieren ist.<sup>69</sup> Schirmklauseln können zu einer enormen Erweiterung der Klagegründe führen, die vor Investitionstribunalen verhandelbar sind. Mit ihnen verpflichten sich Staaten dezidiert, alle Verpflichtungen zu erfüllen, die sie gegenüber ausländischen Investoren eingegangen sind.

Schirmklauseln erlauben es, nicht nur den Bruch der typischen Schutzstandards eines Investitionsabkommens zum Anlass für Klagen zu nehmen, sondern auch sämtliche Verstöße gegen Geschäftsverträge, die staatliche Stellen mit ausländischen Investoren eingegangen sind. Die praktische Folge ist, dass gewöhnliche Vertragsstreitigkeiten, die üblicherweise vor nationalen

61 A.a.O., Artikel 2.27 und 2.28

62 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1610>

63 Deutscher Richterbund 2016: Stellungnahme zur Errichtung eines Investitionsgerichts für TTIP – Vorschlag der Europäischen Kommission vom 16.09.2015 und 12.11.2015, Stellungnahme, Nr4/16, Februar 2016

64 Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Mitglieder) am 16.03.2016, Gz.: Wi 423.44

65 Ebd.

66 Eines der BITs wurde von zwei EU-Staaten mit Mexiko unterzeichnet, nämlich jenes von Belgien und Luxemburg.

67 Kerkemeyer, Andreas, 2015: Der „Fair and Equitable Treatment“-Standard als Demokratieproblem, JuWissBlog, 22. April 2015: <https://www.juwiss.de/37-2015/>

68 Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, on the other part, signed 30 October 2016, Brussels

69 Rat der Europäischen Union 2016: Richtlinien für Verhandlungen über ein modernisiertes Globalabkommen mit Mexiko, Brüssel, 10. Mai 2016, 7825/16 ADD 1 REV 1





EU-Handelskommissarin Malmström diskutiert mit EU-Parlamentariern über Regeln zum Investitionsschutz  
Foto: European Parliament (© BY-NC-ND 2.0)

Gerichten ausgefochten werden, zu internationalen Investitionsverfahren führen können.<sup>70</sup>

Das neue EU-Mexiko-Abkommen ginge in dieser Hinsicht deutlich über den Status quo hinaus, weil es in sechs der 15 EU-BITs mit Mexiko bisher keine Schirmklausel gibt, jene von Tschechien, Finnland, Italien, Schweden, Großbritannien und der Slowakei.<sup>71</sup> Hinzu kommen die acht EU-Staaten ohne BIT mit Mexiko.

So überrascht es nicht, dass es auch über die Aufnahme der Schirmklausel in das Mandat für die „Modernisierung“ des Globalabkommens Auseinandersetzungen im Handelspolitischen Ausschuss gab. Mehrere osteuropäische Staaten äußerten Kritik an der Klausel, darunter Polen, Rumänien, Ungarn, Kroatien und die Slowakei. Doch abermals gehörte Deutschland zu jenen Ländern, die sich für diese weitreichende Regelung aussprachen.<sup>72</sup>

Der bedenklichste Punkt jedoch ist, dass durch die Verankerung der Investor-Staat-Verfahren im neuen EU-Mexiko-Abkommen sich beide Seiten die Hände binden. Die BITs zwischen EU-Staaten und Mexiko sind nämlich recht kurzfristig und relativ flexibel einseitig

kündbar. So können sieben der BITs jederzeit gekündigt werden, darunter auch jenes mit Deutschland, sechs weitere ab 2019.<sup>73</sup>

Die Kündigung von BITs ist nichts Ungewöhnliches. Aufgrund schlechter Erfahrungen mit dieser Paralleljustiz haben dies bereits mehrere Entwicklungs- und Schwellenländer getan, darunter Bolivien, Ecuador, Venezuela, Südafrika, Indonesien und jüngst auch Indien.<sup>74</sup> Im neuen Handelsabkommen jedoch könnte Mexiko nicht mehr gezielt die Investitionsschutzregeln für einzelne EU-Staaten kündigen, sondern müsste das gesamte Abkommen mit allen EU-Ländern neu verhandeln – eine riesige Hürde, vor der künftige mexikanische Regierungen zurückschrecken dürften.

Auch Mexiko musste bereits viele schlechte Erfahrungen mit Investor-Staat-Verfahren machen. Mit 23 Investor-Klagen ist es eines der am häufigsten beklagten Länder. Ein Großteil davon erfolgte unter dem Investor-Staat-Mechanismus von NAFTA, andere unter den BITs. Vor allem mehrere spanische Unternehmen nutzten das spanisch-mexikanische BIT, um Klagen gegen Mexiko einzureichen. Das Land hat bereits Ent-

70 Yannaca-Small, Katia, 2006: Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements, OECD Working Papers on International Investment, 2006/03, <http://dx.doi.org/10.1787/415453814578>

71 Torrent, Ramon/Polanco, Rodrigo 2016: Analysis of the upcoming modernisation of the trade pillar of the European Union-Mexico Global Agreement, European Parliament, Study, EP/EXPO/B/INTA/FWC/2013-08/Loi7/17, April 2016 - PE 534.012

72 Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Stellvertreter) am 26.2.2016 (Hauptstadtbericht), Gz.: Wi 423.44, 291029. Sowie: Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Stellvertreter) am 11.03.2016, Gz.: Wi 423.44/2

73 Die übrigen zwei BITs mit EU-Staaten (jenes mit Griechenland und mit Belgien/Luxemburg) können ab 2022 bzw. 2023 gekündigt werden. Siehe: Olivet, Cecilia/Pérez-Rocha, Manuel, 2016: Unmasked: Corporate rights in the renewed Mexico-EU FTA, Institute for Policy Studies/TNI, Washington/Amsterdam, Juni 2016

74 <http://www.bothends.org/en/newsitem/469/India-terminates-bilateral-investment-treaties-BITs>

schädigungen in Höhe von 246 Millionen US-Dollar an mehrere Konzerne zahlen müssen. Der spanische Konzern Telefónica klagt zur Zeit vor einem internationalen Tribunal, weil Mexiko die Telefonvermittlungsgebühren deckelte, was für den Konzern zu Gewinneinbußen führte.<sup>75</sup>

Angesichts der Risiken dieser Sonderrechte wäre es auch für Mexiko angeraten, sich an den Reformen der Auslandsinvestitionspolitik anderer Staaten zu orientieren und eine Beendigung von BITs und anderen Investitionsabkommen zu erwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mexiko sich ohnehin erst seit wenigen Jahren den Investitionstribunalen unterwirft, dies nämlich erstmals mit dem NAFTA-Vertrag von 1994. Erst danach unterzeichnete Mexiko zahlreiche weitere BITs und andere Investitionsabkommen.<sup>76</sup>

Die Investitionstribunale stehen daneben in einem Spannungsverhältnis zu zahlreichen gesetzlichen Regelungen in Mexiko, die die Umgehung der nationalen Gerichte durch internationale Tribunale im Prinzip ausschließen, die sogenannten Calvo-Klauseln (siehe Box). Mit der Unterzeichnung von NAFTA und anderen BITs hat Mexiko insofern eine juristische Grauzone betreten.

### Calvo-Klauseln in Mexikos Rechtssystem

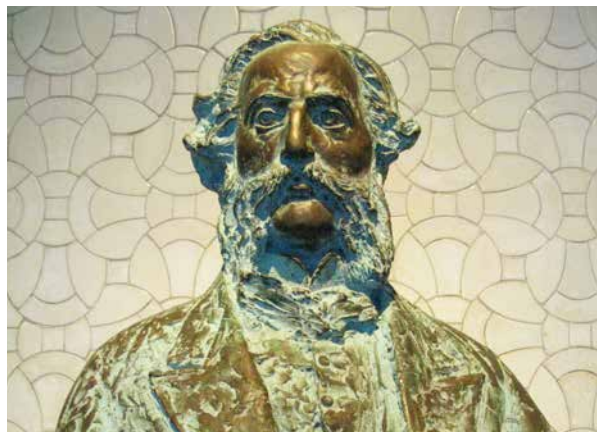
Im mexikanischen Rechtssystem finden sich verschiedene Formen von sogenannten Calvo-Klauseln, die mit der Paralleljustiz der internationalen Schiedstribunale unvereinbar sind. Diese Klauseln gehen auf eine Doktrin zurück, die der argentinische Diplomat Carlos Calvo in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte. Sie besagt, dass AusländerInnen keine größeren Rechte genießen dürfen als InländerInnen. Investitionsstreitigkeiten sollen deswegen grundsätzlich vor nationalen Gerichten ausgetragen werden. Calvos Motiv war, eine Rechtsnorm zu begründen, die es den ehemaligen Kolonialmächten untersagt, die Interessen ihrer im Ausland tätigen Unternehmen mit militärischen Mitteln durchzusetzen. In der Folge integrierten viele Regierungen Lateinamerikas Calvo-Klauseln in ihre Verfassungen und in Konzessionsverträge mit ausländischen Konzernen.<sup>77</sup>

In den Calvo-Klauseln verpflichten sich ausländische Investoren, im Falle von Streitigkeiten mit dem Gastland auf den Schutz durch die Regierungen ihrer Heimatstaaten zu verzichten. Entsprechend dürfen sie Entschädigungsforderungen etwa bei Enteignungen nur vor den Gerichten des Gastlandes einklagen.

So findet sich in Artikel 27(II) der mexikanischen Verfassung eine typische Calvo-Klausel, die vorschreibt, dass grundsätzlich nur MexikanerInnen und mexikanische Unternehmen Land und Wasserquellen erwerben oder Bergbaukonzessionen erhalten dürfen. Der Staat kann AusländerInnen dieses Recht zwar ebenfalls einräumen, dies aber nur unter einer Voraussetzung: Sie müssen gegenüber dem Außenministerium erklären, sich in Bezug auf diese Ressourcen als mexikanische StaatsbürgerInnen zu betrachten „und auf den Schutz ihrer Regierungen zu verzichten“.<sup>78</sup> Diese Anforderung hat bis heute Eingang in verschiedene Rechtsnormen

gefunden, etwa in den Artikel 10(A) des Gesetzes über ausländische Investitionen<sup>79</sup>.

Mit der Unterzeichnung von NAFTA und der diversen BITs hat Mexiko jedoch die in seiner Rechtsordnung bis heute verankerten Calvo-Klauseln selbst über weite Strecken eingeschränkt. Viele mexikanische Regelungen, an denen sich ausländische Investoren reiben, von der Agrarreform bis zu Preiskontrollen, können nun potenziell vor internationalen Tribunalen statt vor nationalen Gerichten verhandelt werden. Dieses Risiko ist besonders groß bei der 2014 beschlossenen Liberalisierung des Energiesektors (siehe Kapitel 6).



Der argentinische Diplomat C. Calvo plädierte bereits im 19. Jahrhundert dafür, ausländischen Investoren keine Sonderrechte zuzusprechen | Foto: Lybil (© BY-SA 4.0)

75 Olivet, Cecilia/Pérez-Rocha, Manuel, 2016: Unmasked: Corporate rights in the renewed Mexico-EU FTA, Institute for Policy Studies/TNI, Washington/Amsterdam, Juni 2016

76 Torrent, Ramon/Polanco, Rodrigo 2016: Analysis of the upcoming modernisation of the trade pillar of the European Union- Mexico Global Agreement, European Parliament, Study, EP/EXPO/B/INTA/FWC/2013-08/Lot7/17, April 2016 - PE 534.012

77 Garcia-Mora, Manuel R., 1950: The Calvo Clause in Latin American Constitutions and International Law, in: Marquette Law Review, Volume 33, No. 4, Spring 1950, S. 205-219

78 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27(II)

79 LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, TEXTO VIGENTE, Última reforma publicada DOF 11-08-2014



Erdölraffinerie; noch von PEMEX? Zahlreiche europäische Firmen engagieren sich im mexikanischen Energiesektor, darunter auch transnationale Ölkonzerne | Foto: Florian Kopp (Brot für die Welt)

## 6 Extraktivismus: Risiken der Energiereform

Das „modernisierte“ Handelsabkommen zielt gezielt darauf ab, den Zugang europäischer Konzerne zum mexikanischen Energiesektor zu erleichtern. Daneben sollen die Marktzugangsliberalisierungen der Energiereform, die die mexikanische Regierung 2014 beschloss, unumkehrbar festgeschrieben werden. Dies aber birgt erhebliche Risiken für eine armutsorientierte und ökologische Regulierung des Energiesektors, die durch die enge Verbindung von Drogenkartellen mit staatlichen Akteuren und die verbreitete Gewalt in Mexiko noch einmal verschärft werden.

### Goldgräberstimmung: Europäische Energiekonzerne in Mexiko

Rund ein Viertel der mexikanischen Exporte in die EU entfallen derzeit auf den extraktiven Sektor, das heißt auf Bergbauprodukte und Erdöl (siehe Grafik 5). Das Erdöl dominiert dabei deutlich. Der Wert der Erdölexporte in die EU stieg besonders stark seit 2009 infolge der hohen Weltmarktpreise, die ab 2015 jedoch wieder absackten (siehe Grafik 6). In der Hochpreisphase machten die Erdölexporte allein über ein Viertel der mexikanischen Gesamtexporte in die EU aus.

Doch stiegen die mexikanischen Erdölexporte in die EU nicht nur wertmäßig, sondern auch mengenmäßig. Während im Jahr 2010 die exportierten Mengen noch um die 150.000 Barrel pro Tag schwankten, haben sie sich in den letzten beiden Jahren nahezu verdoppelt. Im Jahr 2016 bewegten sich Mexikos Erdölausfuhren nach Europa um die 300.000 Barrel pro Tag (siehe Grafik 7).

Zahlreiche europäische Firmen engagieren sich im mexikanischen Energiesektor, darunter die großen transnationalen Ölkonzerne: die niederländisch-britische Royal Dutch Shell, die französische Total, die italienische ENI und British Petroleum (BP).<sup>80</sup> In der Stromerzeugung finden sich ebenfalls zahlreiche europäische Unternehmen, darunter mehrere spanische (Acciona, Iberdrola, Abengoa und Gamesa), die italienische ENEL, Électricité de France und die dänische Vestas.<sup>81</sup>

Auch deutsche Unternehmen engagieren sich in Mexikos Energiesektor. So liefert Siemens Fördertechnik an das staatliche Ölfeldunternehmen PEMEX und investiert in das mexikanische Stromnetz.<sup>82</sup> Nachdem Siemens bereits in Ausrüstung und Betrieb mexikanischer Windkraftanlagen investierte, fusioniert der Konzern zur Zeit mit der spanischen Gamesa, die mehrere Windparks in Mexiko betreibt.<sup>83</sup>

80 Susaita, Melissa, 2016: Mexico's deepwater round ends in success, OE Offshore Engineer, 5. Dezember 2016: <http://www.oedigital.com/pipelines/item/14100-mexico-s-deepwater-round-begins>

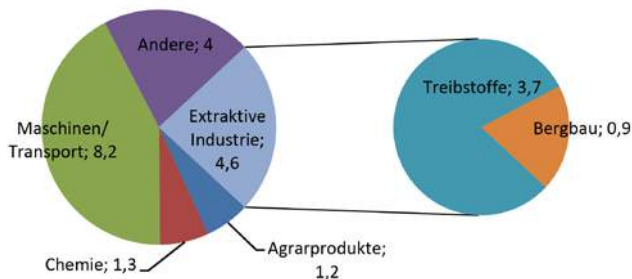
81 AKH Mexiko 2016: Energieeffizienz in der Industrie Mexiko 2016, Zielmarktanalyse mit Profilen der Marktakteure, Deutsche-Mexikanische Industrie- und Handelskammer, México D.F., März 2016

82 <http://www.obrasweb.mx/construccion/2017/02/14/siemens-invertira-200-mdd-en-nuevas-plantas-en-mexico>

83 <http://w3.windmesse.de/windenergie/news/6709-siemens-erhalt-ersten-windenergie-auftrag-aus-mexiko>, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/zusammenlegung-mit-gamesa-siemens-schmiedet-neuen-windkraftriesen/13747968.html>

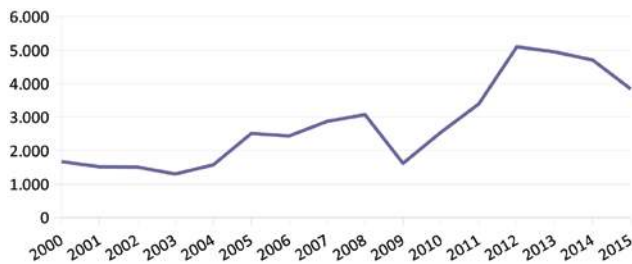


Grafik 5: Importe der EU aus Mexiko 2015 in Mrd. €



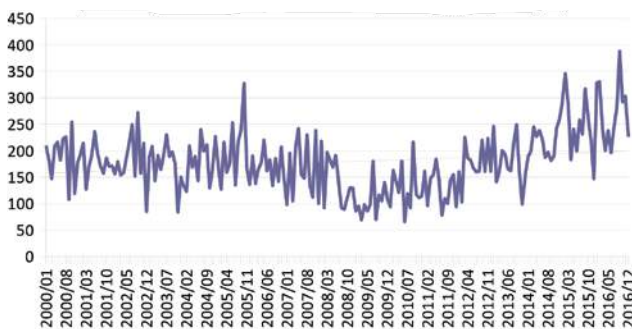
Quelle: European Commission 2016

Grafik 6: EU-Erdölimporte aus Mexiko in Mio. €



Quelle: Eurostat 2017

Grafik 7: EU-Erdölimporte aus Mexiko in Tausend Barrel pro Tag, Monatsbasis



Quelle: INEGI 2017

Unter den Energiekonzernen herrscht zur Zeit Goldgräberstimmung, nachdem die mexikanische Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto 2014 eine Energiereform beschloss, die den Öl- und Stromsektor für private Unternehmen aus dem In- und Ausland öffnete. Erstmals seit der Verstaatlichung der Ölindustrie und der Gründung von PEMEX im Jahr 1938 unter Lázaro Cárdenas dürfen private Konzerne direkt in die Exploration und Förderung im Öl- und Gassektor investieren. Neben Dienstleistungsaufträgen, die es teils zuvor schon gab,

dürfen sie nunmehr Lizenzverträge sowie Verträge mit Gewinn- oder Förderbeteiligung erhalten. In verschiedenen Runden werden die Explorations- und Förderverträge ausgeschrieben. Die erste Runde erfolgte 2016, die zweite läuft seit 2017.<sup>84</sup>

Zu den Vorkommen, die ausgeschrieben werden sollen, gehören On- und Offshore-Quellen, darunter die besonders schwer zu fördernden Tiefsee-Ölvorkommen sowie die signifikanten Schiefergasformationen des Landes. In Mexiko gibt es auf dem Festland 12 Becken mit Öl- und Gasvorkommen. In nur sechs von ihnen finden bisher Förderaktivitäten statt.<sup>85</sup>

Die zentrale Funktion der Handelsabkommen für die Energiereform bringen die mexikanischen Regierenden dabei selbst mit großer Klarheit auf den Punkt. Über das Transpazifische Partnerschaftsabkommen etwa sagte Wirtschaftsminister Ildefonso Guajardo, es würde dabei helfen, die Reform abzusichern: „Es ist egal, was 2018 passiert: Wenn jemand in die neue Regierung kommt, um die Energiereform über Bord zu werfen, muss er erst diesen Vertrag kündigen.“<sup>86</sup>

Ins gleiche Horn blies die ehemalige mexikanische Staatssekretärin für Außenhandel, Beatriz Leycegui. Zur Neuverhandlung des EU-Mexiko-Abkommens sagte sie: „Der Vorteil ist, wenn der mexikanische Kongress morgen entscheidet, die Reformen einzukassieren, sind diese Marktöffnungen schon in einem internationalen Vertrag festgeschrieben“. Freimütig erzählte sie auch, wer davon profitiert: „Die Investoren bekommen zusätzliche Garantien, denn wenn es Änderungen gibt, muss die Regierung sie entschädigen.“<sup>87</sup> Zentrales Ziel dieser RegierungsvertreterInnen ist es offensichtlich, die politischen Handlungsspielräume ihrer NachfolgerInnen so weit wie möglich einzuengen.

## Ölige Konflikte: Gewalt und Repression

Obschon Industriekreise die Energiereform feiern, sorgen sie sich zugleich um die Sicherheitslage rund um die Förderanlagen, Raffinerien, Pipelines und Häfen. Denn die mexikanischen Drogenkartelle verüben auch Anschläge auf die Ölindustrie und deren MitarbeiterInnen: Morde, Entführungen, Erpressungen sowie das Anzapfen von Pipelines. Das Staatsunternehmen PEMEX ist besonders von den Angriffen betroffen.

84 <http://expansion.mx/economia/2016/12/05/min-a-min-la-cuarta-licitacion-de-la-ronda-1-energetica-la-joya-de-la-corona>;

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/02/23/grandes-petroleras-muestran-interes-ronda-21>

85 Haahr, Kathryn, 2015: Addressing the Concerns of the Oil Industry: Security Challenges in Northeastern Mexico and Government Responses, Wilson Centre, Januar 2015

86 Morales, Roberto, 2015: Ildefonso Guajardo, Secretario de Economía: „El TPP blindará la reforma energética“, El Economista, 27. Oktober 2015: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/10/27/tpb-blindara-reforma-energetica>

87 González, Susana, 2015: Previa reformas consolidadas en TLC entre México y la Unión Europea, La Jornada, 14. Juni 2015: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/06/14/ilc-entre-mexico-y-la-union-europea-incluye-reformas-consolidadas-9241.html>

Ihre Einkommensquellen konnten die Drogenkartelle dabei diversifizieren: Über von ihnen kontrollierte Tankstellen ziehen die Kartelle in vielen Regionen des Landes einen parallelen Handel mit geraubtem Benzin und Öl auf. Da sie den Staatsapparat und dessen Sicherheitskräfte infiltriert haben, bleiben sie dabei vielfach unbehelligt.<sup>88</sup>

US-Behörden warnen Investoren daneben vor den besonderen Risiken der Schiefergasausbeutung, die bereits zu zahlreichen Konflikten führte. Zahlreiche lokale Gemeinschaften wehren sich gegen die Schiefergasförderung, vor allem wegen der überaus umweltschädlichen Fördermethode des Frackings, die zu einer Kontamination des Grundwassers führen kann. Ein Bericht des US-Kongresses verweist darauf, dass große Schiefergasvorkommen unter anderem in den nordmexikanischen Staaten an der Grenze zu den USA entdeckt wurden, die in den vergangenen Jahren besonders unter der Gewalt durch Drogenkartelle und Sicherheitskräfte litten. Konflikte mit lokalen Gemeinschaften über

den Zugang zu Land und der Widerstand gegen das Fracking könnten „potenzielle Investoren abschrecken“, so der Kongress-Bericht.<sup>89</sup>

Solche Auseinandersetzungen sind längst Realität und spielen sich in vielen Ejidos ab, jenen nach der Revolution geschaffenen lokalen Zusammenschlüssen, denen Präsident Cárdenas rund 20 Millionen Hektar enteigneter Ländereien zur gemeinschaftlichen Nutzung überließ (siehe Box).

Im Bundesstaat Coahuila etwa beklagen sich Ejido-Gemeinschaften über Gasfirmen, die sie bedrängen, ihr Land zu verkaufen und ihre Grundwasserquellen durch das Fracking vergiften. Betroffene, die sich zur Wehr setzen, gehen erhebliche persönliche Risiken ein, die lebensbedrohend sein können. „Wir haben ein sehr großes Problem in Coahuila, das ist die Unsicherheit“, sagte etwa Francisco Castillo, ein Vertreter der örtlichen Ejidos. „Wir haben Angst vor den Repressalien, wir haben Kinder.“<sup>90</sup>

## Kampf um Land: Ejidos und Agrargemeinden

Mexiko hat dank der Revolution und vor allem der unter der Präsidentschaft von Lázaro Cárdenas (1934-1940) vorangetriebenen Agrarreform eine außergewöhnliche Struktur des Landbesitzes. Von den 200 Millionen Hektar der mexikanischen Landfläche befinden sich heute etwa die Hälfte, rund 106 Millionen Hektar, in der Rechtsform der Ejidos oder der Agrargemeinden und damit im kollektiven Besitz von 5,7 Millionen KleinbäuerInnen und Indigenen. Dieses Land verteilt sich auf 29.500 Ejidos und 2.400 Agrargemeinden.<sup>91</sup>

Staatliche Versuche, das Ejido-Land zu privatisieren, sind bisher weit weniger erfolgreich verlaufen als von ihren ProtagonistInnen erhofft. Im Vorgriff auf den NAFTA-Vertrag setzte die Regierung von Carlos Salinas de Gortari 1992 Änderungen an Artikel 27 der Verfassung durch, die die Privatisierung der Ejidos ermöglichen sollten. Umgesetzt wurde dies durch das PROCEDE-Programm, das die Registrierung, Zertifizierung und Titulierung des Gemeinschaftslandes vorantreiben sollte. Zwar wurden rund zwei Drittel des Ejido-Lands zertifiziert, doch aufgrund des Widerstands vieler KleinbäuerInnen verblieben über 70 Prozent in unveräußerlichem Gemeinschaftsbesitz. Weniger als ein halbes Prozent der Ejido-Mitglieder verwandelten ihr Land in vollständiges Privateigentum mit individuellen Eigentumstiteln.<sup>92</sup>

Die Änderung des Artikels 27 unter Salinas war eines der treibenden Motive für den zapatistischen Aufstand im Bundesstaat Chiapas, der am Tag des Inkrafttretens von NAFTA am 1. Januar 1994 begann.

Doch auch die aktuelle Energiereform der Regierung von Peña Nieto zielt auf eine erleichterte Privatisierung des Gemeinschaftslandes ab. So finden sich in den beiden neuen Gesetzen über die Kohlenwasserstoffe und die elektrische Industrie weitgehend wortgleiche Artikel, die die Aktivitäten der Ölförderung und der Stromübertragung per se zu öffentlichen Interessen erklären, „welche Vorrang über jede andere Nutzung des Bodens und des Untergrunds der davon betroffenen Grundstücke haben“.<sup>93</sup> Dieser kategorische Vorrang für die energetische Nutzung des Landes über jedwede andere erschwert den Kampf lokaler Gemeinschaften, die ihre Besitzrechte gegenüber den Energiekonzernen verteidigen.<sup>94</sup>



Emiliano Zapata und der Ruf nach „Land und Freiheit“ (tierra y libertad). Ausschnitt des Wandbilds von Diego Rivera im Nationalpalast von Mexiko Stadt | Foto: Cbl62 (public domain)

88 Ebd.

89 CRS 2015: Mexico's Oil and Gas Sector: Reform Efforts, and Implications for the United States: Congressional Research Service, 28 September 2015, S. 12

90 Borbolla, Manuel Hernández, 2016: Comunidades resienten primeros efectos del 'fracking' in Mexico, The Huffington Post, 5.10.2016: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/10/05/comunidades-resienten-primeros-efectos-del-fracking-en-mexico/>

91 CECCAM 2015: Conservación oficial y extractivismo en México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Oktober 2015

92 Jens, Alke, 2011: Hundert Jahre Vergeblichkeit, Lateinamerika Nachrichten, Nummer 447/448, September/Oktober 2011

93 Siehe: LEY DE HIDROCARBUROS, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, Artikel 96, sowie: LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, Artikel 72

94 Gómez Godoy, Claudia, 2014: Implicaciones de la Reforma Energética en la Propiedad Social, La Jornada de Oriente, 7. Oktober 2014: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2014/10/07/implicaciones-de-la-reforma-energetica-en-la-propiedad-social/>

Die mexikanische Regierung indes nahm sich besonders der Sorgen potenzieller Investoren an, die durch die Unsicherheit abgeschreckt werden könnten. Um ihnen die Furcht zu nehmen, schuf sie neben der Energie-reform eine neue Polizeitruppe, die 5.000 Mann starke Gendarmería Nacional. Nach Aussage von Luis Videgaray, dem jetzigen Außenminister Mexikos, besteht „eines der grundlegenden Ziele bei der Schaffung der Gendarmería im Rahmen der Bundespolizei darin, sie in Gebiete mit wirtschaftlichen Aktivitäten zu entsenden, und dies zweifellos auch in der Energieindustrie, soweit es erforderlich ist“.<sup>95</sup>

Zivilgesellschaftliche Organisationen waren alarmiert und veröffentlichten eine gemeinsame Erklärung, in der sie davor warnten, die Gendarmería zur Verteidigung von Investoreninteressen einzusetzen. Das Risiko bestehe darin, dass die neue Einheit missbraucht werde, um legitime soziale Proteste gegen die Öl- und Gasindustrie zu unterdrücken.<sup>96</sup>

## Energiekapitel: Preisregulierungen in Gefahr

Die Forderungen der EU in den Verhandlungen mit Mexiko zielen nicht nur darauf ab, den Marktzugang im Energiesektor zu erleichtern, sondern zugleich bereits vollzogene Liberalisierungen unumkehrbar festzuschreiben. So unterbreitete die EU einen Textvorschlag für ein Kapitel zu Energie und Rohstoffen, das gezielt Regelungen der Energie-reform aufgreift und zugleich noch bestehende Investitionshemmnisse zu beseitigen sucht.

Laut diesem Entwurf darf keine der Vertragsparteien „ein Import- oder Exportmonopol ausweisen oder aufrechterhalten“.<sup>101</sup> PEMEX aber hielt bis vor der Energie-reform ein Monopol über den Im- und Export von Rohöl und dessen Derivaten. Dieses fällt nun bis auf wenige Ausnahmen weg. So ermächtigt die Reform das Energieministerium, an private Tankstellenketten Genehmigungen zur Einfuhr von Benzin und Diesel zu

## Windparks: Indigenenrechte unter Druck

Von Landkonflikten blieben auch erneuerbare Energien nicht verschont, was die heftigen Auseinandersetzungen um die rund 40 Windparks demonstrieren, die in den letzten Jahren in Mexiko errichtet wurden. Ein wichtiger Teil davon wurde auf dem windigen Isthmus von Tehuantepec im Bundesstaat Oaxaca erbaut, weitere sind hier in Planung. Siemens und andere Unternehmen gerieten in die Kritik, weil die Landrechte der indigenen Gemeinden beim Bau der Windparks nicht respektiert wurden.<sup>97</sup>

So kam es vielfach nicht zu einer Konsultation der Betroffenen, wie sie die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) über die Indigenenrechte vorschreibt. Diese verlangt eine freie, vorherige und informierte Zustimmung indigener Gruppen zu allen Maßnahmen, die in ihren Territorien geplant sind. Eine offizielle Konsultation zu einem geplanten Windpark fand erstmals November 2014 bis Juni 2015 statt, erfüllte jedoch nach Ansicht von Menschenrechtsorganisationen nicht die Anforderungen der ILO-Konvention.<sup>98</sup>

Bei der Siemens-Hauptversammlung 2015 brachte der Dachverband der Kritischen Aktionäre und Aktionärinnen einen Gegenantrag ein, der die Nichtentlastung des Vorstands wegen der Versäumnisse in Mexiko forderte. Demnach hat sich Siemens seit 2010 an Errichtung und elektrischem Netzanschluss mehrerer Windkraftprojekte auf dem Isthmus von Tehuantepec beteiligt. Jedoch seien die Projekte „ohne hinreichende Mitbestimmung der Bevölkerung durchgesetzt“ worden. Die Konsultationen hätten „erhebliche Defizite“ aufgewiesen und daher den Anforderungen der ILO-Konvention 169 widersprochen.<sup>99</sup>

Durch die angestrebte Fusion mit der spanischen Gamesa wird Siemens' Portfolio umstrittener Projekte weiter wachsen, da Gamesa an mehreren Windparks in der Region als Lieferant oder Betreiber beteiligt ist, bei denen es zu ähnlichen Konflikten kam.<sup>100</sup>



In Juchitan protestieren Menschen gegen Windparks und Gasförderung | Foto: prodesc

95 El Financiero 2014: Hechos como los de Iguala pueden afectar inversiones extranjeras, alerta Videgaray, 11. November 2014: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hechos-como-los-de-iguala-pueden-afectar-inversiones-extranjeras-alerta-videgaray.html>

96 Fundar et al., 2014: La Gendarmería debe proteger los derechos de las personas y no los intereses empresariales, 22. Oktober 2014: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2014/Octubre/La-Gendarmeria-debe-proteger-los-derechos-de-las-personas-y-no-los-intereses-empresariales/>

97 Lehmann, Rosa, 2015: Wind oder Würde: Menschenrechtsverletzungen durch Windparks im Isthmus von Tehuantepec, in: ILA, Nr. 383, März 2015, S. 21-24

98 <http://www.proceso.com.mx/471141/parques-eolicos-agravan-violaciones-a-los-dh-denuncian-indigenas-ante-relator-la-onu>

99 Der Gegenantrag nennt fünf Projekte, an denen Siemens in Oaxaca beteiligt war: Bii Stinu, Santo Domingo und Oaxaca I, II und III. Siehe: Dachverband Kritischer Aktionäre und Aktionärinnen: Gegenanträge zur Hauptversammlung der Siemens AG am 27. Januar 2015: [http://www.kritischeaktionaeere.de/fileadmin/Dokumente/Gegenantraege\\_2015/KA-Gegenantraege\\_Siemens\\_HV\\_2015.pdf](http://www.kritischeaktionaeere.de/fileadmin/Dokumente/Gegenantraege_2015/KA-Gegenantraege_Siemens_HV_2015.pdf)

100 Tehuantepec: sigue la represión e inauguración de La Venta III:

<http://iberrola.blogspot.de/2012/11/tehuantepec-sigue-la-represion-e.html?m=1>

101 Europäische Union 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Energy and Raw Materials, EU proposal, November 2016, Article 3, Export and Import monopolisation

102 Jones Day 2016: End of Pemex's Downstream Monopoly in Mexico, March 2016:

<http://www.jonesday.com/end-of-pemexs-downstream-monopoly-in-mexico-03-03-2016/>





Demonstrationen gegen die Privatisierung des staatliche Ölförderungsunternehmens PEMEX | Foto: Eneas De Troya (© BY 2.0)

erteilen.<sup>102</sup> Eine weitere Klausel verlangt, dass Genehmigungen für Exploration und Förderung von Öl und Gas grundsätzlich in einem „öffentlichen Ausschreibungsverfahren“ stattfinden müssen, an dem sich Interessenten der Vertragspartner beteiligen dürfen.<sup>103</sup> Tritt das von der EU geforderte Kapitel in Kraft, könnten all diese Genehmigungen nicht mehr mexikanischen Unternehmen vorbehalten bleiben. Auf diese Weise werden die 2016 erstmals erfolgten Bieterverfahren völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben.

Einer der kritischsten Punkte der EU-Forderungen betrifft die Preisregulierung für Treibstoffe und Strom. Grundsätzlich erlaubt Artikel 1 des EU-Energiekapitels staatliche Eingriffe nur noch dann, „wenn sie notwendig sind, um legitime öffentliche Zielsetzungen“ zu erreichen. Ergänzend verlangt Artikel 5, dass Preisregulierungen auf dem Binnenmarkt nur dann zulässig sind, wenn die Partner zuvor Gemeinwohlverpflichtungen erlassen, die a) klar definiert, transparent und verhältnismäßig sind und b) nur befristet sein dürfen. Ferner müssen Berechnungsmethoden für Preisvorgaben vor ihrer Einführung veröffentlicht werden, so dass ausländische Investoren Einspruchsmöglichkeiten erhalten.<sup>104</sup>

Auch mit diesen Regelungen würden sich künftige mexikanische Regierungen erheblich die Hände binden. Im Zuge der Energiereform beschloss die derzeitige Regierung bereits, die bisher praktizierten Preiskontrollen für Benzin ab Januar 2017 phasenweise auslaufen zu lassen. Dies führte Anfang 2017 zu einer 20-prozentigen Preissteigerung, im Volksmund „gasolinazo“ genannt, die landesweite Massenproteste auslöste. Solche Preisschübe sind schmerzhaft für die Bevölkerung, da sie

für Treibstoff weit höhere Anteile ihres Einkommens ausgeben muss als Bürger wohlhabender Staaten. Im Vergleich zu den Deutschen zahlen MexikanerInnen etwa das Drei- bis Vierfache ihres Einkommens für Benzin.<sup>105</sup>

Hinzu kommt, dass die Preisschübe die allgemeine Inflation antreiben, die Transportkosten erhöhen und auf die Lebensmittelpreise durchschlagen, die wesentlich durch das Energiepreisniveau bestimmt werden. 53 Prozent der MexikanerInnen sind laut Weltbank arm,<sup>106</sup> sie geben im Schnitt 65 Prozent ihres Einkommens für Lebensmittel aus.<sup>107</sup> Auch kleine Preisschwankungen machen sich für sie sofort bemerkbar.

## Daseinsvorsorge: Warum Sozialtarife dem Schiefergas im Wege stehen

Noch sensibler sind die Anforderungen des EU-Energiekapitels für die Strompreisregulierung. Dies hat mit einer etwa im Vergleich zu Deutschland völlig anders gestalteten Tarifstruktur des staatlichen Stromversorgers CFE (Comisión Federal de Electricidad) zu tun. Das Monopolunternehmen gewährt Haushalten und kleinen landwirtschaftlichen Betrieben nämlich günstigere Tarife als kommerziellen und Industriekunden – ganz anders als bei den deutschen Stromtarifen also, wo die Haushalte die Industriekunden subventionieren. Die in Mexiko praktizierte Quersubventionierung genügt allerdings nicht zur Deckung von CFEs Zusatzkosten, so dass der Staat die Sozialtarife bezuschussen muss.<sup>108</sup>

Dass Industriekunden in Mexiko über ihre Stromtarife die Haushalte subventionieren, ist Wirtschaftslob-

103 Europäische Union 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Energy and Raw Materials, EU proposal, November 2016, Article 6: Access to exploration and production of energy goods

104 A.a.O., Article 1: Principles, und Article 5: Domestic Pricing

105 Aguilera, Rodrigo, 2017: The absurd logic behind Mexico's gasoline price hike, Huffington Post, 16. Januar 2017: [http://www.huffingtonpost.com/rodrigo-aguilera/the-absurd-logic-behind-m\\_b\\_14197100.html](http://www.huffingtonpost.com/rodrigo-aguilera/the-absurd-logic-behind-m_b_14197100.html)

106 <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=MX>

107 Labeaga, José M., et al, 2016: Energy Tax Reform and Poverty Alleviation in Mexico: A Demand System Approach, Economics for Energy, WP 04/2016

108 Di Bella, Gabriel, et al., 2015: Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges, IMF Working Paper, WP/15/30, Februar 2015, S. 60

byisten und internationalen Finanzinstitutionen schon lange ein Dorn im Auge. Umso enttäuschter waren sie, dass die Energiereform nicht auch die subventionierten Haushaltstarife abschafft. So wie die Preisregulierung beim Benzin ausläuft, solle dies auch bei den Strompreisen geschehen. Der Internationale Währungsfonds etwa empfahl bei seiner letzten Begutachtung Mexikos Ende 2016, das Land möge doch die gegenwärtige Phase niedriger Ölpreise nutzen, „um die Stromsubventionen zu beseitigen“.<sup>109</sup>

Auch die US-amerikanische Rating-Agentur Fitch monierte CFEs Sozialtarife, weswegen es Punktabzüge bei der Kreditwürdigkeit des Staatsunternehmens vornahm. Durch die Sozialtarife sei CFE „regulatorischen Risiken und politischer Einflussnahme“ ausgesetzt, was die Deckung seiner Kosten gefährden könnte.<sup>110</sup>

Durch die Abschaffung der quersubventionierten Sozialtarife erhofft sich die Industrie eine Senkung ihrer Stromtarife. Wirtschaftsverbände verweisen in dem Zusammenhang darauf, dass die Strompreise für Industriekunden in den USA dank der Nutzung der Schiefergasvorkommen deutlich niedriger seien als in Mexiko, in dessen Strommix noch höhere Anteile des teureren Erdöls verwendet werden.<sup>111</sup>

Der IWF greift die Industrieinteressen auf und weist darauf, dass die Energiereform dazu beitragen kann, die mexikanischen Strompreise auf US-Niveau zu drücken. Die Reform ermögliche es nämlich, entweder aus den USA importiertes oder in Mexiko gefördertes Schiefergas zur Stromerzeugung zu nutzen. Werden zusätzlich auch noch die Übertragungsnetze von Privatfirmen gewartet, „würde dies eine 50-prozentige Reduktion der Strompreise für die verarbeitende Industrie bedeuten“, schreibt der Währungsfonds.<sup>112</sup>

Die IWF-ExpertInnen haben auch herausgefunden, welche Industrien in Mexiko vermutlich besonders von der Umstellung auf gefracktes Gas profitieren: „Unter den verschiedenen Teilssektoren der verarbeitenden Wirtschaft finden wir größere Effekte in der Metall-, Maschinenbau- und Ausrüstungsindustrie, einschließlich der exportorientierten Autoindustrie.“<sup>113</sup> Besonderer Nutznießer der Energiereform, der Umstellung auf Schiefergas und einer Abschaffung der Sozialtarife ist demnach die exportorientierte Autoindustrie, zu der in Mexiko Firmen wie VW, Audi, und Daimler gehören (siehe Kapitel 7).

## Einspeisegebühren: Die Furcht der Regulierer

Die von der EU im modernisierten Globalabkommen angestrebten Vorgaben für die Preispolitik betreffen schließlich auch das überaus sensible Thema der Einspeisegebühren, die schon zu zahlreichen Investitionsverfahren führten. Artikel 7 des EU-Entwurfs für das Energiekapitel verlangt, den Firmen der VertragspartnerInnen den Zugang zu den Übertragungs- und Verteilnetzen für Strom und Gas grundsätzlich zu öffnen. Ferner sollen die Regierungen einen „kostenorientierten Netzzugang“ sowie eine „Nichtdiskriminierung hinsichtlich der Arten von Energie“ garantieren.<sup>114</sup>

Zu diesen Anforderungen gesellen sich noch jene aus dem geplanten Investitionskapitel, die Regierungen zwingen, die „legitimen Erwartungen“ der Investoren auf ein stabiles Regulierungsumfeld sowie sämtliche vertragliche Verpflichtungen zu erfüllen (siehe Kapitel 5). Für die vielen europäischen Firmen, die in die mexikanische Stromerzeugung investieren (u. a. Iberdrola, ENEL, EDF, Siemens), sind diese EU-Forderungen besonders bedeutsam, denn sie benötigen einen dauerhaften und unbeschränkten Zugang zu den Übertragungs- und Verteilnetzen.

Die EU-Forderungen engen dabei vor allem den Handlungsspielraum der mexikanischen Regulierungsbehörde für den Energiesektor ein. Nimmt diese Änderungen der Einspeisegebühren vor, die die europäischen Stromerzeuger als nicht „kostenorientiert“ empfinden, begeht sie künftig möglicherweise einen Vertragsverstoß unter dem neuen Globalabkommen. Erhöht sie beispielsweise die Einspeisegebühren, können europäische Firmen diese Maßnahme bekämpfen, indem sie deren „Kostenorientierung“ in Frage stellen. Im Streitfall würde im Rahmen des Handelsabkommens geprüft, ob die Gebührenerhöhung nicht eine Überkompensation der Kosten des staatlichen Netzbetreibers CFE darstellt.

Ein anderes Szenario ergibt sich, wenn die mexikanische Regierung eine Förderung erneuerbarer Energien beschließt und diesen einen günstigeren Netzzugang ermöglicht als dem Strom aus fossilen Quellen. In diesem Fall würden die Absatzmöglichkeiten der Erzeuger fossiler Energie schrumpfen. Um sich dagegen zu weh-

109 IMF 2016: Mexico 2016 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 16/359, November 2016, S. 2 und 14

110 Fitch Ratings 2016: Fitch rates Comision Federal de Electricidad's USD1B note issuance 'BBB+', 4. Oktober 2016: <https://www.fitchratings.com/site/pr/1012627>

111 Meyer, Gregory/Webber, Jude, 2016: US shale gas producers bet Mexico is next bonanza, Financial Times, 25. April 2016. Sowie: Business Wire 2016; Fitch: US Shale Gas Access May Lower Mexican Electricity Burden, 5. Juli 2016:

<http://www.businesswire.com/news/home/20160705005721/en/Fitch-Shale-Gas-Access-Mexican-Electricity-Burden>

112 Alvarez, Jorge/Valencia, Fabián, 2015: Made in Mexico: Energy Reform and Manufacturing Growth, International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/15/45, S. 13

113 A.a.O., S. 4.

114 Europäische Union 2016: EU-Mexico Free Trade Agreement, EU TEXTUAL PROPOSAL, Energy and Raw Materials, EU proposal, November 2016, Article 7, Third-party access to energy transport infrastructure

ren, könnten nun die Betreiber von Öl-, Gas- oder Kohlekraftwerken einen Verstoß gegen die Vertragsklausel reklamieren, die eine „Nichtdiskriminierung hinsichtlich der Arten von Energie“ verlangt.

Entscheidet sich die mexikanische Regierung trotz des möglichen Widerstands der fossilen Energieerzeuger dennoch für einen subventionierten Netzzugang erneuerbarer Energie, entstehen ebenfalls Risiken. Denn sollte sie diese Subventionen aus Kostengründen wieder streichen müssen, könnten nun die Erzeuger von Wind- oder Solarenergie einen Verstoß gegen ihre „legitimen Erwartungen“ auf ein stabiles Geschäftsumfeld geltend machen.

Diese Risiken sind überaus real, da Änderungen von Einspeisegebühren bereits zu zahlreichen Klagen vor internationalen Investitionstribunalen führten. Nachdem in Folge der internationalen Finanzkrise und der Rettungsaktionen für strauchelnde Banken die Haushaltsdefizite vieler Länder stiegen, sahen sich mehre-

re Regierungen gezwungen, Kürzungen bei den teils sehr großzügig subventionierten Einspeisegebühren für Solar- oder Windenergie vorzunehmen. Dies war etwa der Fall in Spanien, Italien und der Tschechischen Republik. Doch in allen drei Ländern wehrten sich transnationale Stromerzeuger und Investoren gegen diese Einnahmeverluste und zogen vor internationale Schiedstribunale.<sup>115</sup>

Derartige Verfahren bergen enorme Risiken für die betroffenen Regierungen, da die Änderung der Einspeisegebühren in der Regel nicht nur ein Unternehmen betrifft, sondern eine Vielzahl. Gegen Spanien etwa reichten 22 Unternehmen sieben Klagen gegen die Subventionskürzungen bei der Erzeugung und Einspeisung von Solarenergie ein. Ein Großteil der Kläger sind Finanzspekulantinnen wie Investment- und Pensionsfonds, die von dem durch billige Kredite und Subventionen künstlich erzeugten Solarboom profitieren wollten.<sup>116</sup>

### Messerwetzen: Wie Unternehmensberater Angriffspunkte suchen

Beratungsunternehmen analysieren bereits eifrig, welche Bestimmungen der Energiereform im Widerspruch zu den handelspolitischen Verpflichtungen Mexikos stehen und Investitionsklagen ermöglichen könnten. Der transnationale Beratungskonzern Ernst & Young (EY) etwa präsentiert seinen KundInnen Möglichkeiten, wie sie Mexiko auf Basis seiner Verpflichtungen aus dem NAFTA-Vertrag verklagen können.

In einem Kundenreport schreibt Ernst & Young, dass sich Mexiko in der Energiereform immer noch die Möglichkeit vorbehält, den Investoren gewisse Leistungsaufgaben vorzuschreiben, etwa Mindestanteile lokaler Vorprodukte zu verwenden, örtliche Arbeitskräfte einzustellen oder einen Technologietransfer zu ermöglichen. Im NAFTA-Vertrag jedoch habe Mexiko nur „existierende“ gesetzliche Regelungen geschützt, die solche Leistungsaufgaben ermöglichen, nicht aber zukünftige Veränderungen des Rechtsrahmens.<sup>117</sup>

Genau solche Änderungen sind nun aber geschehen. Für ihre Energiereform hat die mexikanische Regierung über 10 neue Gesetze und Verordnungen erlassen und 12 Bundesgesetze geändert, einschließlich der Verfassung. Aufgrund dieser Änderung des Rechtsrahmens seien die NAFTA-Vorbehalte Mexikos ungültig

geworden, so dass nun NAFTA's grundsätzliches Verbot von Leistungsaufgaben „für sämtliche ausländische Investitionen im Öl- und Gassektor gilt“, so Ernst & Young.<sup>118</sup> Tatsächlich findet sich Mexikos Vorbehalt für Leistungsaufgaben im Annex I der mexikanischen NAFTA-Verpflichtungsliste, der ausschließlich existierende gesetzliche Regelungen betrifft, nicht deren zukünftige Änderungen.<sup>119</sup>

Gewiss werden Beratungsbüros und Anwaltskanzleien auch die neuen Klagemöglichkeiten prüfen, die ihnen das EU-Mexiko-Abkommen verschaffen wird. Streitfälle wie der aktuelle Zollkonflikt zwischen Mexiko und der Solarindustrie wären dafür prädestiniert. Im vergangenen Jahr reichten die in dem Verband ASOLMEX zusammengeschlossenen Solarkonzerne eine Klage vor einem mexikanischen Gericht ein, um den 2015 von Mexiko eingeführten Zoll von 15 Prozent auf die Einfuhr von Solarmodulen zu kippen.<sup>120</sup>

Dem Verband gehören zahlreiche transnationale Konzerne aus Europa an, darunter EDF, ENEL, Engie, ABB, Acciona und die deutsche BayWa. Sollten diese Konzerne künftig auch internationale Investitionsklagen unter dem EU-Mexiko-Abkommen in Erwägung ziehen, können sie sich vermutlich auch auf den Beistand von Ernst & Young stützen. Denn das Beratungsunternehmen zählt ebenfalls zu den ASOLMEX-Mitgliedern.<sup>121</sup>

115 Jha, Vyoma, 2012: Trends in Investor Claims Over Feed-in Tariffs for Renewable Energy, International Institute for Sustainable Development, Investment Treaty News, 19. Juli 2012

116 Olivet, Cecilia/Eberhardt, Pia, 2014: Profiting from Crisis: How corporations and lawyers are scavenging profits from Europe's crisis countries, TNI/CEO, Amsterdam/Brussels, März 2014

117 Ernst & Young 2015: Mexico's Energy Reform: NAFTA implications, in: TradeWatch, Volume 14 Issue 3, EY Global Trade Quarterly Update, September 2015: S. 12-15

118 A.a.O., S. 14

119 Siehe NAFTA, Article 1108: Reservations and Exceptions, sowie Mexiko's Verpflichtungsliste: NAFTA, Annex I: Schedule of Mexico, Seite I-M-3: <https://www.nafta-sec-alena.org/Portals/0/Documents/en/Schedule%20of%20Mexico.pdf>

120 [http://diario.mx/Economia/2016-08-11\\_32f676ff/van-a-tribunales-para-quitar-arancel-a-paneles-solares/](http://diario.mx/Economia/2016-08-11_32f676ff/van-a-tribunales-para-quitar-arancel-a-paneles-solares/)

121 Siehe Webseite von ASOLMEX: Asociación Mexicana de Energía Solar Fotovoltaica: <http://www.asolmex.org/asociados.php>





Maquilas: Paradies für Investoren, nicht für ArbeiterInnen | Foto: Daniel Lobo (© BY 2.0)

## 7 Wertschöpfungsketten: Ausbeutung in den Exportfabriken

Dank der Nachbarschaft zu den USA und dem NAFTA-Abkommen entwickelte sich Mexiko zu einem überaus attraktiven Produktionsstandort für europäische Konzerne, vor allem der Auto- und Elektronikindustrie. Doch findet sich Mexiko bisher nur auf den niedrigen Stufen der globalen Wertschöpfungs pyramid e wieder, so dass die Terms of Trade des Landes seit Jahrzehnten stagnieren. Das modernisierte Handelsabkommen wird Mexiko dabei erhebliche Hürden in den Weg legen, die Defizite der auf Exportfabriken (Maquiladoras) fokussierten Strategie zu korrigieren. Die folgenden Seiten dokumentieren ebenfalls die häufigen Verletzungen sozialer Rechte, unter denen die in die europäischen Wertschöpfungsketten integrierten ArbeiterInnen leiden, dies auch im Leitsektor der Automobilindustrie. Folgt das Handelsabkommen dem bisher überaus defizitären europäischen Ansatz zum Umgang mit den Arbeitsrechten, wird es kaum zur Beseitigung dieser Missstände beitragen können.

### Die Verallgemeinerung des Maquiladora-Systems

Spätestens seit Mexiko 1982 in die Schuldenkrise geriet und mehrere Strukturanpassungsprogramme des

Internationalen Währungsfonds umsetzen musste, kam es zu einem tiefgreifenden Wandel der Wirtschaftspolitik des Landes. Zu den Elementen dieser neuen Politik gehörten die Inflationsbekämpfung durch Haushaltskürzungen, Privatisierungen von Staatsunternehmen, die Liberalisierung von Handel und Investitionen sowie die Freigabe des Kapitalverkehrs. Mexiko hat sich seither auf eine sehr stark exportorientierte Entwicklungsstrategie verlegt. Zu den Elementen dieser Strategie gehörte es, die Abhängigkeit von den überaus volatilen Einnahmen aus dem Erdöllexport zu verringern. An deren Stelle sollte der Export von Industriewaren treten, die vornehmlich für den US-Markt bestimmt sind.<sup>122</sup>

Um dieses Ziel zu erreichen, förderten die mexikanischen Regierungen seit 1982 ausländische Direktinvestitionen in die verarbeitende Wirtschaft, vor allem im Automobilsektor sowie der Elektronik- und Computerindustrie. Ihre Strategie war durchaus erfolgreich. Der Anteil der Erdölexporte an den gesamten Ausfuhren, der Anfang der 1980er Jahre noch zwischen 60 und 80 Prozent erreichte, sank bis Mitte der 1990er Jahre auf Werte um die zehn Prozent ab und liegt heute noch deutlich darunter. Ganz anders hingegen entwickelten sich die Industriewarenexporte, die seit der Schuldenkrise ein rapides Wachstum verzeichneten. Bereits Anfang der 1990er Jahre erreichten sie einen Anteil von

<sup>122</sup> Siehe: Moreno-Brid/Juan Carlos, et al., 2005: Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled, in: Development and Change 36(6), S. 1095–1119, Institute of Social Studies 2005

rund 80 Prozent am mexikanischen Gesamtexport – ein Wert, um den sie bis heute nur mit leichten Abweichungen schwanken (siehe Grafik 8).

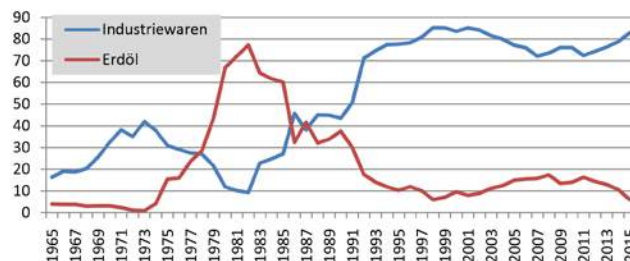
Mexiko entwickelte sich zu einer fast ausschließlich auf den Export ausgerichteten Produktionsplattform transnationaler Konzerne, die Auto-, Elektronik- oder Textilfabriken errichteten, um das niedrige Lohnniveau des Landes auszunutzen. Die Lohndifferenzen zwischen dem Hauptabsatzmarkt USA und Mexiko sind eklatant. Beides sind OECD-Länder, doch im Rahmen dieser Organisation stellen die mexikanischen Löhne mit Abstand das Schlusslicht dar. Die in Mexiko gezahlten jährlichen Durchschnittslöhne machen nur ein Viertel der US-amerikanischen und ein Drittel der deutschen Durchschnittslöhne aus (siehe Grafik 9).

Hinzu kommt, dass das mexikanische Lohnniveau im internationalen Vergleich deutlich gesunken ist. Die Financial Times titelte im vergangenen Jahr: „Sie suchen billige Arbeitskräfte? Gehen Sie nach Mexiko, nicht nach China.“<sup>123</sup> Tatsächlich sind laut AnalystInnen die mexikanischen Stundenlöhne mittlerweile um 42 Prozent niedriger als jene Chinas. Während die chinesischen Stundenlöhne zwischen 2005 und 2016 von 1,50 auf 3,30 US-Dollar stiegen, sanken sie in Mexiko von 2 auf 1,80 US-Dollar. Diese Diskrepanz zeigt sich auch in der verarbeitenden Industrie. Hier verdreifachten sich die Stundenlöhne in China von 1,20 auf 3,60 US-Dollar, während sie in Mexiko von 2,20 auf 2,10 US-Dollar fielen.<sup>124</sup>

Die demografischen Unterschiede begünstigen die Lohnkluft. Mexiko weist im Vergleich zur alternen Bevölkerung westlicher Länder oder auch Chinas ein wachsendes Heer junger Menschen auf, die auf den Arbeitsmarkt drängen. Die Unternehmensberatung D+I schätzt, dass die Billiglöhne Mexikos „noch über das kommende Jahrzehnt fortbestehen könnten, wegen des Wachstums der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter“.<sup>125</sup> Hinzu kommt, dass ohnehin nur eine Minderheit der Erwerbsbevölkerung über ein formelles Beschäftigungsverhältnis verfügt. Rund 60 Prozent der erwerbsfähigen Personen müssen sich in der informellen Ökonomie durchschlagen.<sup>126</sup> Auch ihre Konkurrenz sorgt dafür, dass die Löhne in den Exportfabriken niedrig bleiben.

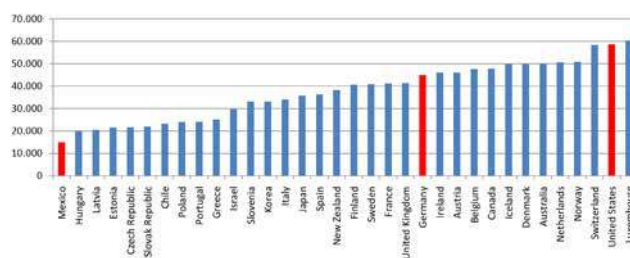
Doch die ausländischen Investoren wurden nicht nur durch die niedrigen Löhne und die Nähe zu den

Grafik 8: Exporte von Industriewaren und Erdöl (Prozent der Gesamtexporte)



Quelle: World Bank 2017

Grafik 9: Jährliche Durchschnittslöhne in den OECD-Ländern 2015 in US\$, konstante Preise, Kaufkraftparitäten



Quelle: OECD 2017

USA angelockt, sondern auch durch die überaus großzügigen Vergünstigungen, die die mexikanischen Regierungen ihnen schon seit Jahrzehnten gewähren. Eine zentrale Rolle spielt dabei das 1965 eingeführte Maquiladora-Programm, das die Errichtung von Exportfabriken entlang der Grenze zu den USA förderte. Den von transnationalen Unternehmen gegründeten Montagebetrieben gewährte Mexiko Zollfreiheit auf alle Importe so wie eine Mehrwertsteuerbefreiung auf ihre Exporte. Die Maquiladoras benötigen große Mengen importierter Vorprodukte und wurden zunächst in Sonderwirtschaftszonen um nordmexikanische Städte wie Tijuana, Ciudad Juárez oder Matamoros errichtet. In späteren Jahren drangen sie auch in die zentralen und südlichen mexikanischen Bundesstaaten vor.<sup>127</sup>

Um die mexikanischen Unternehmen auf dem Binnenmarkt nicht zu schädigen, mussten die Maquiladoras in den Anfangsjahren ihre Produktion vollständig exportieren. Diese Auflage wurde jedoch in den

123 Yuk, Pan Kwan, 2016: Want cheap labour? Head to Mexico, not China, Financial Times, 14. Januar 2016: <https://www.ft.com/content/bddc8121-a7a0-3788-a74c-cd2b49cd3230>

124 Fact International 2017: Chinese wages no higher than in Brazil, Argentina and Mexico, 27. Februar 2017: <http://fact.international/2017/02/chinese-wages-now-higher-than-in-brazil-argentina-and-mexico/>

125 D+I 2015: European Union – Mexico: working together to face global challenges, Special Report, D+I Developing Ideas, Llorente & Cuenca, Madrid, Juni 2015, S. 14

126 International Labour Organisation 2014: Informal Employment in Mexico: Current situation, policies and challenges, Programme for the Promotion of Formalization of in Latin America and the Caribbean (FORLAC), ILO, Genf, 2014

127 Gómez Vega, Carmen, 2004: El desarrollo de la industria maquila en México, in: Problemas del Desarrollo, Vol. 35, Número 138, Julio-Septiembre, 2004, S. 57-83

1980er Jahren schrittweise gelockert, so dass die Exportfabriken steigende Anteile ihrer Erzeugnisse auch auf dem mexikanischen Binnenmarkt absetzen durften. Im NAFTA-Vertrag wurde schließlich vereinbart, diese Auflage bis 2001 gänzlich auslaufen zu lassen.<sup>128</sup>

Im Jahr 2006 beschloss die mexikanische Regierung, das auf transnationale Unternehmen zugeschnittene Maquiladora-Programm mit einem Exportförderungsprogramm für mexikanische Unternehmen zu fusionieren, die mehrheitlich in den zentralen und südlichen Bundesstaaten ansässig sind. Das durch diese Fusion entstandene IMMEX-Programm (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) verallgemeinert die Zoll- und Steuervergünstigungen des Maquiladora-Programms, so dass sie nunmehr für sämtliche exportierenden Unternehmen in Mexiko zugänglich sind. Die Schwelle, um in den Genuss der IMMEX-Präferenzen zu kommen, liegt dabei überaus niedrig. Es genügt, wenn Unternehmen jährlich lediglich 10 Prozent ihrer Produktion oder Waren im Wert von mindestens 500.000 US-Dollar exportieren. Laut Angaben des mexikanischen Wirtschaftsministeriums zeichnen die vom IMMEX-Programm profitierenden Firmen für 85 Prozent der mexikanischen Industriegüterexporte verantwortlich.<sup>129</sup>

Die großzügigen Vergünstigungen für die Maquiladoras bedeuten Einnahmeverluste für den mexikanischen Haushalt. Dies ist sehr problematisch, da Mexiko nicht nur bei den Durchschnittslöhnen, sondern auch bei den Steuereinkünften das Schlusslicht unter den OECD-Staaten darstellt. Während sich die staatlichen Steuereinnahmen 2015 im OECD-Durchschnitt auf rund 34 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beliefen, erreichten sie in Mexiko lediglich 17 Prozent.<sup>130</sup> Die mexikanischen Einnahmeverluste zugunsten der transnationalen Exportindustrie gehen folglich zu Lasten der Mittel, die für öffentliche Dienstleistungen oder Sozialprogramme aufgewendet werden könnten.

## Stagnierende Wertschöpfung: Mexikos Autoindustrie

Die Automobilindustrie ist der bedeutendste Profiteur des IMMEX-Programms. Von den 5.000 Betrieben

der verarbeitenden Industrie, die unter das IMMEX fallen, widmen sich 900 der Produktion von Autoteilen. Jeweils rund 500 Fabriken erzeugen Plastik- oder Metallprodukte; weitere jeweils 350 Betriebe sind in der Elektronik- oder Bekleidungsindustrie tätig. Auf die Autozulieferer entfällt auch der Großteil der insgesamt rund 2,5 Millionen Beschäftigten, die in IMMEX-Betrieben tätig sind. Knapp 850.000 Menschen arbeiten in den Autoteilefabriken. Allerdings sind 180.000 von ihnen nicht direkt in diesen Betrieben angestellt, sondern bei Subunternehmen.<sup>131</sup>

Zahlreiche europäische Firmen der Automobilindustrie gründeten Niederlassungen in Mexiko, um unter Ausnutzung der Lohnvorteile den US-Markt zu beliefern. Entsprechend eng ist die mexikanische Autoindustrie in die Wertschöpfungsketten transnationaler Konzerne in Europa und den USA integriert. Aus der Europäischen Union finden sich sowohl große Herstellerfirmen wie Volkswagen oder Fiat Chrysler als auch transnationale Zulieferfirmen wie Continental oder Bosch (siehe Tabelle 1).

Insgesamt geht rund 90 Prozent der mexikanischen Produktion von Automobilen und Autoteilen in die USA oder Kanada. Da Mexiko auch noch einige andere Länder beliefert, wird deutlich, dass der mexikanische Binnenmarkt für die transnationalen Konzerne nur eine

**Tabelle 1: Europäische Konzerne in der mexikanischen Automobilindustrie**

Firma	Hauptsitz	Beschäftigte
Continental	Deutschland	18.800
Volkswagen	Deutschland	16.500
Robert Bosch	Deutschland	12.300
Autoliv	Schweden	11.550
Fiat Chrysler	Niederlande	11.000
Valeo	Frankreich	8.500
Daimler	Deutschland	7.400
Audi	Deutschland	3.300 <sup>132</sup>
Volvo	Schweden	1.300 <sup>133</sup>
Scania	Schweden	600 <sup>134</sup>

Quelle: Adaptiert von ProMéxico 2016<sup>135</sup>

128 Buitelaar, Rudolf M./Padilla, Ramón/Urrutia, Ruth, 1999: Industria maquiladora y cambio técnico, in: Revista de la CEPAL, 67, S. 133-152, April 1999

129 Secretaría de Economía: IMMEX – Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>

130 OECD 2016: Revenue Statistics 2016 – Mexico, OECD Revenue Statistics 2016, Centre for Tax Policy and Administration

131 INEGI 2017: Indicadores De Establecimientos Con Programa IMMEX, Cifras durante Octubre de 2016, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 13. Januar 2017

132 <http://www.audi.com/corporate/de/unternehmen/produktionsstandorte/audi-produktion-weltweit/san-jose-chiapa.html>

133 <http://www.automotores-rev.com/celebra-volvo-buses-15-anos-en-mexico-reconociendo-81-trabajadores-por-antiguedad-laboral/>

134 <http://eleconomista.com.mx/estados/queretaro/2015/10/13/scania-creceria-ramo-camiones-transporte>

135 ProMéxico 2016: The Mexican Automotive Industry: Current Situation, Challenges and Opportunities, Mexico City, Oktober 2016



geringe Bedeutung hat. Diese dominieren auch die Zulieferindustrie. 72 Prozent der Beschäftigten in der Autozulieferindustrie arbeiten in Betrieben, die durch transnationales Kapital kontrolliert werden.<sup>136</sup>

Mexikos Exportstrategie wird mittlerweile von einigen internationalen Organisationen kritisch betrachtet. Die UNCTAD etwa zeigt, dass die mexikanische Autoindustrie im Vergleich zu Brasilien nur sehr schwache Verbindungen mit inländischen Unternehmen entwickelt hat. Tatsächlich ist die mexikanische Autoindustrie in starkem Maße von Importen abhängig, was sich in sehr hohen ausländischen Wertschöpfungsanteilen ihrer Exporte widerspiegelt. Nach verschiedenen Schätzungen bestehen bis zu drei Viertel der mexikanischen Exporte von Automobilen und Autoteilen aus Komponenten, die im Ausland gefertigt wurden – hauptsächlich in den USA, aber auch in Europa.<sup>137</sup> Nach Ansicht der UNCTAD beruht die Strategie mexikanischer Regierungen daher noch immer „auf den niedrigen Arbeitskosten als entscheidendem Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit und die Integration in globale Wertschöpfungsketten.“<sup>138</sup>

Auch hat sich die mexikanische Autoindustrie bisher nur auf den niedrigeren Stufen der Wertschöpfungs- pyramide globaler Lieferketten integrieren können. Die größeren Wertschöpfungsanteile entfallen nach wie vor auf die transnationalen Konzerne Europas und der USA. Für den an der Mexikanischen Nationaluniversität UNAM lehrenden Wissenschaftler Enrique Dussel sind hierfür vor allem „perverse Charakteristika“ des IMMEX-Programms verantwortlich. Die stark geförderten Komponentenimporte würden verhindern, dass in Mexiko größere Anteile an wertschöpfungsreichen Aktivitäten im Bereich der Forschung, des Designs und der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren stattfinden.<sup>139</sup>

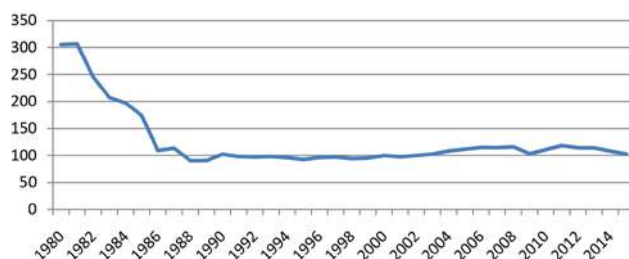
Was Dussel hier anspricht, ist das für viele Entwicklungs- und Schwellenländer typische Phänomen eines mangelhaften „Upgrading“, das heißt eines kaum erfolgreichen Aufstiegs in der Hierarchie globaler Wertschöpfungsketten. Neuere Untersuchungen zeigen, dass das mangelhafte Upgrading dabei nicht nur Rohstoffexporteuren zu schaffen macht, sondern gera-

de auch Exporteuren von Industriewaren wie Mexiko. Die Exporte industrieller Güter von Entwicklungs- und Schwellenländern erzielen regelmäßig niedrigere Preise als jene von Industrieländern, da sie hohe Anteile gering qualifizierter Arbeit und niedrige Anteile moderner Technologie enthalten.<sup>140</sup>

Dieses Phänomen manifestiert sich sehr deutlich in Mexikos Austauschverhältnissen, im Englischen „Terms of Trade“ genannt. An diesem Indikator lassen sich Veränderungen der wertmäßigen Zusammensetzung der Exportpalette eines Landes ablesen. Terms of Trade-Indizes messen dazu das Austauschverhältnis zwischen den Im- und Exporten eines Landes. Ein Anstieg der Terms of Trade signalisiert, dass der Wert einer Exporteinheit im Vergleich zu einer Importeinheit gewachsen ist. In diesem Fall haben die Exporte eines Landes gegenüber den Importen einen Zugewinn bei der Wertschöpfung erfahren. Ein Blick auf die Terms of Trade Mexikos zeigt, dass die in den 1980er Jahren begonnene Hinwendung zu den Industriegüterexporten, auf die heute 80 Prozent der Gesamtausfuhr entfallen, bisher keinerlei Verbesserung bei den Austauschverhältnissen mit sich brachte. Seit Mitte der 1980er Jahre stagnieren die mexikanischen Terms of Trade (siehe Grafik 10).<sup>141</sup>

Mexiko ist in dieser Hinsicht gar kein Einzelfall. Im Durchschnitt mussten alle Industriewarenexporteure des Südens in den vergangenen 35 Jahren eine Stagnation oder gar eine Verschlechterung ihrer Terms of Trade hinnehmen. Die UNCTAD schlussfolgert, dass „die Industriewaren Eigenschaften der Primärrohstoffe als

Grafik 10: Austauschverhältnisse Mexikos (Net Barter Terms of Trade, 2000=100)



Quelle: World Bank 2017

136 Dussel Peters, Enrique, 2012: The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China: Co-operation Potential?, in: The China Quarterly, 209, März 2012, S. 82-110  
 137 UNCTAD 2014: World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan, Genf, S. 65-69. Zu den niedrigen Wertschöpfungsanteilen der mexikanischen Autoindustrie siehe auch: Ruiz Durán, Clemente, 2017: Development and Structure of the Automotive Industry in Mexico, in: Traub-Merz, Rudolf (Hg.): The Automotive Sector in Emerging Economies: Industrial Policies, Market Dynamics and Trade Unions, Friedrich Ebert Stiftung 2017, S. 65-85 (vor allem Tabelle 1, S. 77)  
 138 A.a.O., S. 69 sowie S. 67/68  
 139 Dussel Peters, Enrique, 2012: The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China: Co-operation Potential?, in: The China Quarterly, 209, März 2012, S. 100  
 140 UNCTAD 2016: Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth, United Nations Conference on Trade and Development, United Nations, New York/Genf, 2016, S. 128ff.  
 141 Die überaus günstigen Austauschverhältnisse Anfang der 1980er Jahre sind hauptsächlich ein Reflex der damals noch sehr hohen Erdölpreise, die aber vor allem ab 1986 deutlich einbrachen.



Protestcamp gegen die Beschneidung von Arbeitnehmerrechten und Gewerkschaften | Foto: Eneas De Troya (© BY 2.0)

Quelle struktureller Benachteiligung im globalen Handel übernommen haben“. Die Empirie „widerspricht dem häufigen Argument, der Industriegüterexport sei wünschenswert, weil er zu höherer Wertschöpfung führe.“<sup>142</sup>

Als einen wichtigen Grund für die ernüchternde Bilanz der industriebasierten Exportstrategien betrachtet die UN-Organisation den typischen entwicklungspolitischen Herdeneffekt. Da zu viele Länder zur gleichen Zeit in die industriellen Wertschöpfungsketten drängen, komme es zu einer derart scharfen Konkurrenz, dass die Exportpositionen nur durch rigide Kostendämpfung, vor allem bei den Löhnen, verteidigt werden können. Der Kostendruck aber verhindere es, angemessene Investitionen zu tätigen, „um in höherwertige Produktion aufzusteigen“.<sup>143</sup>

Würde eine künftige mexikanische Regierung die Schwächen der bisher verfolgten Exportstrategie revidieren wollen, dürfte ihr das „modernisierte“ Handelsabkommen mit der EU einige Hürden in den Weg legen. Änderungen des IMMEX-Programms, die die Zoll- und Steuervergünstigungen verringern, könnten die europäischen Nutznießer als Bruch ihrer „legitimen Erwartung“ auf ein stabiles Geschäftsumfeld interpretieren. Derartige Modifikationen ließen sich als Verstoß gegen das in den jüngsten EU-Handelsverträgen deutlich verschärfte Prinzip der „fairen und gerechten Behandlung“ interpretieren (siehe Kapitel 5).

## Union Busting: Angriffe auf die Arbeitsrechte

Die durch das IMMEX-Programm auf ganz Mexiko ausgedehnte Maquiladora-Industrie ist berüchtigt für schwere Verletzungen der Menschen- und Arbeitsrechte. Viele der ArbeiterInnen in den Maquiladoras der nördlichen Bundesstaaten sind MigrantInnen aus dem Süden des Landes, darunter ein hoher Anteil von Frauen. Seit den Anfangsjahren des Maquiladora-Programms stellten Frauen die Mehrheit der Belegschaften der Exportfabriken.<sup>144</sup> Erst ab den 1990er Jahren nahm die männliche Beschäftigung in den Maquiladoras deutlich zu. Gleichwohl stellen Frauen auch heute noch eine Mehrheit der ArbeiterInnen, vor allem bei den besonders schlecht bezahlten, einfachen Tätigkeiten.<sup>145</sup>

Die in den Maquiladoras beschäftigten Frauen sehen sich erheblichen Diskriminierungen ausgesetzt. So werden Schwangere oftmals unter Druck gesetzt, ihren Arbeitsplatz zu räumen oder zu kündigen. Häufig testet das Management der Exportfabriken Bewerberinnen bereits im Vorfeld auf mögliche Schwangerschaften. Hinzu kommen zahlreiche Fälle von Misshandlungen und sexuellen Belästigungen.<sup>146</sup>

Zu den Gefahren gesellen sich auch die sehr häufigen Arbeitsunfälle, die verheerende Folgen für die Beschäftigten haben. Bei schweren körperlichen Verletzungen fallen Entschädigungszahlungen und Invalidi-

142 UNCTAD 2016: Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth, United Nations Conference on Trade and Development, United Nations, New York/Genf, 2016, S. 130/131

143 A.a.O., S. 131

144 De la O, María Eugenia, 2006: El trabajo de las mujeres en la industria maquiladora de México, in: AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana, Vol. 1, Num. 3, August-Dezember 2006, S. 404-427

145 Pequeño Rodríguez, Consuelo, 2015: Mujeres en movimientos: organización y resistencia en la industria maquiladora de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2015

146 Williams, Natará, 2005: Pre-Hire Pregnancy Screening In Mexico's Maquiladoras: Is It Discrimination?, in: Duke Journal of Gender Law & Policy, Vol. 12, 131, S. 131-151

tätsrenten oftmals derart niedrig aus, dass den Betroffenen Armut und Obdachlosigkeit drohen.<sup>147</sup>

Europäische Investoren in der Maquiladora-Industrie machen sich dabei ein korporatistisches System der Arbeitsregulierung zu Nutze, das nahezu systematisch die Gewerkschaftsrechte verletzt. Dieses System besteht aus staatlich gesteuerten Schlichtungsstellen, unternehmensnahen „gelben“ Gewerkschaften sowie sogenannten Schutzverträgen anstelle offen ausgehandelter Tarifvereinbarungen.

In Mexiko gab es bisher keine Arbeitsgerichte, sondern nur die auf zentraler und bundesstaatlicher Ebene etablierten Schlichtungsstellen (Juntas de Conciliación y Arbitraje). Die Schlichtungsstellen gelten offiziell als tripartistische Gremien, die sich aus Regierungs-, Arbeitgeber- und GewerkschaftsvertreterInnen zusammensetzen. Faktisch werden sie jedoch von den Regierungen kontrolliert. Denn die gewerkschaftlichen VertreterInnen gehören häufig den der Regierungspartei PRI (Partido de la Revolución Institucional) nahestehenden Gewerkschaftsverbänden an, vor allem CTM, CROC und CROM. Dies schlägt sich in den überaus einseitigen Urteilen der Schiedsstellen nieder. Systematisch erklärten sie in den vergangenen Jahren Streiks unabhängiger Gewerkschaften für illegal, dies oftmals

schon wenige Minuten nachdem die Kampfmaßnahmen ausgerufen wurden. Auch der Anerkennung unabhängiger Gewerkschaften legen die Schiedsstellen hohe Hürden in den Weg.<sup>148</sup>

Den Kern der korruptiven Arbeitsregulierung bilden Scheintarifverträge, von unabhängigen Gewerkschaften auch „Arbeitgeberschutzverträge“ genannt (contratos de protección patronal). Von den ArbeiterInnen nicht gewählte Pseudo-Gewerkschaften schließen die Schutzverträge hinter dem Rücken der Beschäftigten mit den Unternehmen ab. Im Gegenzug ziehen die ArbeitgeberInnen die Gewerkschaftsbeiträge vom Lohn der ArbeiterInnen ab und überweisen sie den Scheingewerkschaften. Diese Beiträge haben eher den Charakter von Schutzgeldern, denn die gelben Gewerkschaften sorgen nicht selten mit brutalen Methoden für Ruhe im Betrieb. So schüchtern sie Beschäftigte ein, sollten diese unabhängige Gewerkschaften gründen wollen.<sup>149</sup>

In der Vergangenheit waren den ArbeiterInnen häufig weder diese Scheinorganisationen noch die Schutzverträge bekannt. Mitunter erfuhren sie erst von deren Existenz, wenn sie unabhängige Gewerkschaften gründen wollten, um echte Tarifverträge auszuhandeln. Die Schutzverträge gehen in der Regel nicht über die dürf-

### Der Kampf europäischer Autozulieferer gegen unabhängige Gewerkschaften

Zu den berüchtigten Gewerkschaftszerstörern (Union Buster) in Mexiko gehört Teksid Hierro, eine Tochter der niederländischen Fiat Chrysler Automobiles (FCA). In seinem Werk am Rande der nordmexikanischen Stadt Monclova stellt Teksid Hierro Motorblöcke für die Autoindustrie her. Seit 2014 kämpft hier die unabhängige Bergbau- und Metallarbeitergewerkschaft SNTMMSSRM, auch „Los Mineros“ genannt, für eine freie Gewerkschaftswahl und gegen den Schutzvertrag, den die CTM mit dem Unternehmen unterzeichnete.

Im April 2014 wurde eine Delegation von 11 Teksid-ArbeiterInnen von einem CTM-Schlägertrupp brutal verprügelt, unmittelbar nachdem sie die Schlichtungsstelle (Junta de Conciliación y Arbitraje) in Monclova verließen. Die Delegation traf sich hier mit VertreterInnen der Fiat-Tochter, um über ihren Austritt aus der CTM und den Beitritt zu den „Mineros“ zu verhandeln.<sup>150</sup> Im November 2014 schließlich entließ Teksid 17 der oppositionellen ArbeiterInnen, darunter deren Sprecherin Imelda Jiménez.<sup>151</sup>

Ähnlich rabiater Methoden bedient sich der finnische Autozulieferer PKC in seinem Werk in Ciudad Acuña, einer nordmexikanischen Stadt direkt an der Grenze zu den USA. Zu den Kunden des Zulieferers gehören u. a. Continental, Daimler und VW.<sup>152</sup> Im PKC-Werk kämpft die SNTMMSSRM seit 2011 für ihre Zulassung und einen echten Tarifvertrag. Das Unternehmen jedoch reagierte

2012 mit der Entlassung mehrerer Mitglieder der „Mineros“. Im vergangenen Jahr bestimmte das PKC-Management eigens MitarbeiterInnen, um eine Schmutzkampagne gegen die unabhängigen GewerkschafterInnen durchzuführen.<sup>153</sup>

Die SNTMMSSRM ist schon seit Jahren Opfer konzentrierter Angriffe von Unternehmen, der Regierung und gelben Gewerkschaften. Seit 2006 wurden vier ihrer Führer umgebracht. Doch kam es bis heute zu keinerlei Verfahren gegen Tatverdächtige. Dagegen konstruierte die mexikanische Regierung mehrere Klagen gegen den Generalsekretär der SNTMMSSRM, Napoleón Gómez Urrutia, die ihn ins Exil nach Kanada zwangen. In fünf Fällen wiesen mexikanische Berufungsgerichte die Klagen als unbegründet ab. Gleichwohl verweigert auch die aktuelle Regierung Gómez Urrutia die notwendigen Schutzmaßnahmen, die seine Rückkehr nach Mexiko ermöglichen könnten.<sup>154</sup>

Auch der deutsche Autozulieferer Schaeffler, der drei Werke in Mexiko betreibt, unterzeichnete Schutzverträge mit gelben Gewerkschaften wie der CTM.<sup>155</sup> Der Herzogenrather Konzern, dessen Eigentümerfamilie zu den reichsten Deutschen gehört, beliefert u. a. Volkswagen.<sup>156</sup> Die IG-Metall geht hart mit Schaefflers Praktiken in Mexiko ins Gericht. Die Schaeffler-Gewerkschaften seien „Zwangsverbände“, deren Hauptzweck „die Kontrolle der Belegschaften“ sei.<sup>157</sup>

147 Del Bosque, Melissa, 2013: Thanks to NAFTA, Conditions for Mexican Factory Workers Like Rosa Moreno Are Getting Worse, Texas Observer, 11. Dezember 2013:

<http://www.alternet.org/labor/after20-years-nafta-thanks-nafta-what-happened-mexican-factory-workers-rosa-moreno>

148 AFL/CIO 2015: Mexico: Labor Rights Concerns, 19. August 2015:

<http://ftp.workingamerica.org/Issues/Trade/Trans-Pacific-Partnership-Free-Trade-Agreement-TTP/Labor-Rights/Mexico-Labor-Rights-Concerns>

149 IndustriALL 2010: Protection Contracts: what are they and what do they mean for workers in Mexico:

[http://www.industrialunion.org/sites/default/files/migration/imf/RelatedFiles/10033015240866/Protection\\_Contracts\\_-\\_an\\_introduction.pdf](http://www.industrialunion.org/sites/default/files/migration/imf/RelatedFiles/10033015240866/Protection_Contracts_-_an_introduction.pdf)

150 <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/porros-sindicalesemboscan-aobrerros-de-teksid-en-monclova-1398122268>



tigen Mindestbedingungen des mexikanischen Arbeitsgesetzes (Ley Federal del Trabajo) hinaus. Rund 90 Prozent aller mexikanischen Kollektivvereinbarungen sind Schutzverträge, meist abgeschlossen mit der PRI-nahen CTM (Confederación de Trabajadores de México). Europäische Konzerne unterzeichneten ebenfalls derartige Vereinbarungen und verletzen damit internationale Arbeitsnormen (siehe Box Seite 32).

Die Schutzverträge sind ein derart lukratives Geschäft, dass die gelben Gewerkschaften sie so früh wie möglich mit den Konzernen zu unterzeichnen versuchen. Dies geschieht teilweise Jahre, bevor die Werke überhaupt ihre Fabrikstore öffnen. Die Vereinbarung, die BMW für sein neues Werk in San Luis Potosí unterzeichnete, bietet dafür ein eindruckliches Beispiel.

Sie zeigt auch, wie kläglich die Konditionen für die künftigen ArbeiterInnen ausfallen (siehe Box Seite 33).

Unabhängige mexikanische Gewerkschaften und internationale Gewerkschaftsverbände kämpfen bereits seit Jahrzehnten gegen die Verletzungen internationaler Arbeitsnormen in Mexiko. Die vielen Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit (ILO-Konvention 87) und das Recht auf Tarifverhandlungen (ILO-Konvention 98) standen dabei bisher im Mittelpunkt. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass Mexiko von den acht Kernarbeitsnormen der ILO die sehr bedeutsame Konvention 98 über das Recht auf Tarifverhandlungen bisher nicht ratifizierte.<sup>163</sup>

Mehrfach reichten unabhängige mexikanische und internationale Gewerkschaften Beschwerden gegen

### BMW's Schutzvertrag mit der CTM

Als BMW 2014 die Errichtung seines neuen Werks in San Luis Potosí verkündete, brach der Wettstreit unter verschiedenen Gewerkschaften aus, welche von ihnen den Schutzvertrag mit dem bayerischen Konzern unterzeichnen würde. Das Rennen machte die CTM-Föderation des Bundesstaats von San Luis Potosí (FTE-CTM), die bereits im Juli 2014 den Vertrag mit BMW unterzeichnete. Stolz verkündete der Vorsitzende dieser gelben Gewerkschaft, sie seien „Verbündete“ des Unternehmens: „Wir teilen die Vision von BMW“.<sup>158</sup> Der Spatenstich für das Werk erfolgte jedoch erst im Juni 2016 und die Aufnahme der Produktion ist für 2019 geplant.<sup>159</sup> Wenn die Beschäftigten dort irgendwann die Arbeit aufnehmen, existiert also bereits ein Pseudo-Tarifvertrag, über dessen Annahme sie gar nicht abstimmen konnten.

Ein Blick in die Vereinbarung enthüllt deren dürftige Konditionen.<sup>160</sup> Für Vollzeitstellen ist in der Tagesschicht eine 48-Stunden-Woche als Norm vorgesehen. Die dem Vertrag angehängte Lohntabelle zeigt das klägliche Entgelt. Dieses ist in Tageslöhnen in mexikanischen Pesos angegeben. Rechnet man es nach dem Mitte März 2017 gültigen Wechselkurs in Euro um, ergibt sich je nach Lohngruppe ein Monatslohn zwischen 155 und 356

Euro (siehe Tabelle 2). Angesichts dieser Konditionen ist wenig verwunderlich, wenn der Internationale Gewerkschaftsbund die BMW-Vereinbarung nicht als Tarifvertrag, sondern nachgerade als „Modell für einen Arbeitgeberschutzvertrag“ bezeichnet.<sup>161</sup>

#### Löhne des BMW-Schutzvertrags für das Werk in San Luis Potosí

Lohngruppe	Mexikanische Pesos	Lohn pro Tag:		Monatslohn: Euro, 24 Tage pro Monat <sup>162</sup>
		Euro, Kurs: 1.7.2014	Euro, Kurs: 15.3.2017	
H1	135	7,63	6,47	155,28
H2	175	9,89	8,39	201,36
H3	235	13,28	11,26	270,24
H4	310	17,52	14,86	356,64

Quelle: Contrato Colectivo, CC-1693/14-XII, unterzeichnet am 1.7.2014

151 <http://www.industrialunion.org/ctm-intimidate-teksid-gunderson-and-pytco-workers-at-court-hearing>

152 Siehe IndustriALL 2012: Labor conflict and union elections at PKC facilities in Ciudad Acuña, Mexico, IndustriALL, Brief an die PKC Group, 12. September 2012

153 ITUC/CSA/UNT 2016: La violación del derecho de la libertad sindical y la negociación colectiva en México, Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC), Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5. Dezember 2016

154 Ebd.

155 Siehe die Contratos Colectivos von Schaeffler Mexico aus dem Jahr 2008 und Schaeffler Mexico Servicios aus dem Jahr 2014: CC-1129/2008-XII sowie CC-1643/2014-XII

156 <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/automobilzulieferer-schaeffler-vw-abgasskandal-koennte-boersengang-verzoegern/12347336.html>

157 IG Metall 2013: Schaeffler Mexiko: Keine unabhängigen Gewerkschaften – Kontrolle der Belegschaften durch Schutzverträge, Schaeffler-Nachrichten der IG-Metall, 26.3.2013:

[https://www.igmetall-schaeffler.de/index.php?id=81&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=15512&cHash=a78c85aea9185dff04f40eabf823d079](https://www.igmetall-schaeffler.de/index.php?id=81&tx_ttnews%5Btt_news%5D=15512&cHash=a78c85aea9185dff04f40eabf823d079)

158 Montreal, Emilia, 2014: CTM obtiene contrato colectivo con la BMW. Plan Informativo, 5. Juli 2014:

<http://plano informativo.com/nota/id/334182/noticia/ctm-obtiene-contrato-colectivo-con-la-bmw.html>

159 BMW 2016: BMW Group feiert Spatenstich für neues Werk in Mexiko, Pressemeldung, 16. Juni 2016: <https://www.press.bmwgroup.com/deutschland/article/detail/T0261073DE/bmw-group-feiert-spatenstich-fuer-neues-werk-in-mexiko?language=de>

160 Siehe den Contrato Colectivo mit BMW SLP, CC-1693/14-XII, unterzeichnet am 1.7.2014

161 ITUC/CSA/UNT 2016: La violación del derecho de la libertad sindical y la negociación colectiva en México, Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC), Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5. Dezember 2016, S. 19

162 Zugrundegelegt wurden vier 6-Tage-Wochen und achtstündige Arbeitstage.

163 Siehe ILO: Ratifications for Mexico:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102764](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764)

Mexiko bei der ILO ein, darunter 2009 eine Klage des Internationalen Metallgewerkschaftsbunds IMB (heute ein Teil von industriALL) gegen die Praxis der Schutzverträge. Empfehlungen der ILO blieben jedoch bisher wirkungslos.<sup>164</sup>

Aufgrund des anhaltenden internationalen Drucks kündigte die Regierung Peña Nieto 2015 eine Reform des Arbeitsrechts an, die nach heftigen Auseinandersetzungen im Februar 2017 eine erste Hürde im mexikanischen Kongress und den Bundesstaaten nahm. Künftig sollen der staatlichen Justiz unterstellte Arbeitsgerichte geschaffen und Tarifverträge den ArbeiterInnen zur Zustimmung vorgelegt werden. Als Etikettenschwindel indes erscheint die ebenfalls angekündigte Auflösung der umstrittenen Schlichtungsstellen, denn diese erstehen unter neuem Namen (Centros de Conciliación) wieder auf. Bevor überhaupt ein künftiges Arbeitsgericht angerufen werden darf, müssen Streitfälle verpflichtend zunächst vor den neuen Schlichtungsstellen verhandelt werden.<sup>165</sup>

Die für die Wirksamkeit der Reform entscheidenden Durchführungsverordnungen stehen allerdings noch aus. Erste Entwürfe nährten bei Mexikos unabhängigen Gewerkschaften und dem Internationalen Gewerkschaftsbund die Befürchtung, dass die Arbeitsreform nur ein „typisches Manöver“ sei, „um alles beim Alten zu lassen“.<sup>166</sup> So seien noch immer hohe Hürden für die Zulassung unabhängiger Gewerkschaften und die Abstimmung über Tarifverträge vorgesehen. Auch werde den ArbeiterInnen kein repressionsfreier Wechsel der Gewerkschaft garantiert. Das Risiko, auf schwarzen Listen der Arbeitgeber zu landen und später entlassen zu werden, bestehe fort. Die Arbeitgeberschutzverträge schließlich würden nicht abgeschafft, sondern „gefördert und abgesichert.“<sup>167</sup>

## Zahnlos: Sozialklauseln im Nachhaltigkeitskapitel

Angesichts der zahlreichen Arbeitsrechtsverletzungen europäischer Unternehmen in Mexiko wäre es erfor-

derlich, dass das „modernisierte“ Globalabkommen effektive und durchgriffsfähige Sozialklauseln erhalte. Folgt die EU aber ihrem bisherigen sozialpolitischen Ansatz in der Handelspolitik, werden die diesbezüglichen Regeln weitgehend zahnlos bleiben. So soll das neue EU-Mexiko-Abkommen ebenfalls eines jener umstrittenen Nachhaltigkeitskapitel erhalten, die die EU seit 2008 in ihre Handelsabkommen integriert.<sup>168</sup>

Die Nachhaltigkeitskapitel betreffen internationale Arbeits- und Umweltstandards, haben jedoch den entscheidenden Mangel, dass sie vom allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus der Handelsabkommen ausgeklammert sind. Anders als Verletzungen der Handelsregeln können Verstöße gegen internationale Konventionen daher nicht zu Sanktionen unter den EU-Handelsverträgen führen. Die EU behandelt Sozial- und Umweltnormen insofern als zweitrangig gegenüber den handelspolitischen Normen. In dieser Hinsicht sind die Nachhaltigkeitskapitel noch schwächer als die Menschenrechtsklauseln, die immerhin sanktionsbewehrt sind, auch wenn sie bisher nur in sehr seltenen Fällen aktiviert wurden (siehe Kapitel 3).

Im Wesentlichen enthalten die Nachhaltigkeitskapitel Verweise auf ILO-Konventionen sowie Multilaterale Umweltabkommen, die die Vertragsparteien bereits ratifizierten. Sie sehen insofern keine neuen Verpflichtungen vor. Dies ist im Fall Mexikos ein spezifisches Problem, da Präsident Peña Nieto zwar die Ratifizierung der ILO-Konvention 98 über das Recht auf Tarifverhandlungen ankündigte, der mexikanische Senat dies bisher aber blockierte.<sup>169</sup> Doch selbst wenn Mexiko diese Konvention noch ratifizieren sollte, besteht die eigentliche Herausforderung in ihrer Umsetzung. Denn auch gegen die von Mexiko ratifizierte ILO-Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit hat das Land in der Vergangenheit mannigfach verstoßen.<sup>170</sup>

Da Verstöße gegen die Sozialklauseln des Nachhaltigkeitskapitels nicht unter dem allgemeinen sanktionsbewehrten Streitschlichtungsmechanismus verhandelbar sind, können sie nur in einem rein konsultativen Verfahren bearbeitet werden. Von dem Konsultationsverfahren aber haben Regierungen und Konzerne, die

164 Bensusán, Graciela/Middlebrook, Kevin J., 2013: Sindicatos y política en México : cambios, continuidades y contradicciones, FLACSO Mexico, UAM, CLACSO, 2013, S. 162ff.

165 Rivero, Arturo, 2017: 'Tumban' obstáculos y la reforma a la justicia laboral va, El Pulso Laboral, 7. Februar 2017: <http://www.elpulsolaboral.com.mx/mercado-laboral/8583/tumban-obstaculos-y-la-reforma-a-la-justicia-laboral-va>

166 ITUC/CSA/UNT 2016: La violación del derecho de la libertad sindical y la negociación colectiva en México, Informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC), Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), Unión Nacional de Trabajadores (UNT), ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5. Dezember 2016, S. 8

167 A.a.O., S. 9

168 Siehe: European Commission 2016: Report on the second round of negotiations for modernising the trade pillar of the EU-Mexico Global Agreement, Mexico City, 22 to 25 November 2016

169 Bartlett, Manuel, 2016: Justicia Laboral?, Debate.com, 22.10.2016: <https://www.debate.com.mx/opinion/Justicia-laboral-20161021-0204.html>

170 Für eine Übersicht der Verstöße in den vergangenen Jahren siehe: ITUC, Survey of violations of trade union rights – Mexico: <https://survey.ituc-csi.org/Mexico.html?lang=en#tabs-3>

Arbeitsrechtsverletzungen begehen, nichts zu befürchten, da die Sanktionsmöglichkeit fehlt.<sup>171</sup>

Über diesen Mangel des Nachhaltigkeitskapitels gab es Auseinandersetzungen im Handelspolitischen Ausschuss, in dem sich die EU-Mitgliedstaaten abstimmen. Bei einer Sitzung im Januar 2016 sprachen sich manche Mitgliedstaaten dafür aus, das Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der EU und Mexiko mit einem sanktionsbewehrten Nachhaltigkeitskapitel auszustatten. Das aber traf auf den Widerstand der EU-Kommission, wie einem Bericht der Bundesregierung zu entnehmen ist: „KOM widersprach auch der Forderung einiger MS, ausdrücklich eine Sanktionsbewehrung des Nachhaltigkeitskapitels vorzusehen. Vielmehr sollte – ebenso wie bei den anderen FHA mit lateinamerikanischen Ländern – an dem dialogorientierten Ansatz der EU festgehalten werden.“<sup>172</sup>

Das Problem ist jedoch, dass sich die EU-Kommission in vielen Fällen schwerer Arbeitsrechtsverletzungen weigert, überhaupt in den von ihr angesprochenen Dialog einzutreten. Diese Erfahrung mussten bereits die im Rahmen der Nachhaltigkeitskapitel eingerichteten zivilgesellschaftlichen Beratungsgruppen machen, die sogenannten Domestic Advisory Groups – DAGs. Die in der europäischen DAG des EU-Südkorea-Abkommens vertretenen Gewerkschaften etwa versuchen bereits seit Jahren, die EU-Kommission zu Regierungskonsultationen mit Südkorea zu drängen. Doch trotz der wiederholten Verletzungen des Streikrechts durch die südkoreanische Regierung blieben die Interventionen der DAG erfolglos.<sup>173</sup>

Da die Kommission bisher auch keine Regierungskonsultationen mit Mexiko unter der Menschenrechtsklausel anstrebte, gibt es wenig Anlass zur Hoffnung, dass dies bei Verstößen gegen das Nachhaltigkeitskapitel künftig anders wäre (siehe Kapitel 3). Vielmehr zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass es weiterhin eines sehr großen gesellschaftlichen Drucks bedarf, um die europäische Handelspolitik mit den Arbeits- und Menschenrechten in Einklang zu bringen.

---

171 Siehe: Fritz, Thomas, 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Februar 2017

172 Auswärtiges Amt 2016: Betr.: Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses (Stellvertreter) am 22.1.2016, Gz.: Wi 423.44/2, Teil 2, Top 2.3 – EU/Mexiko

173 Domestic Advisory Group under the EU-Korea FTA 2016: Re: Government Consultations Pursuant to the EU-Korea FTA, Brief an EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström, Brüssel, 16. Dezember 2016





Der mexikanische Präsident Calderon bei der Einweihung des neuen Windparks La Venta 3 | Foto: Francisco Santos/flickr.com (© BY-NC-SA 2.0)

## 8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Analyse der bisher bekannten Verhandlungspositionen der Europäischen Union zeigt, dass die angestrebte „Modernisierung“ des EU-Mexiko-Abkommens soziale und ökologische Konflikte in Mexiko verstärken könnte. Dies ist umso beunruhigender angesichts der unverändert hohen Armut, der sozialen Ungleichheit und der sehr prekären Sicherheitslage im Land.

Die Erfahrungen mit der Menschenrechtsklausel sowohl im existierenden Globalabkommen als auch in anderen EU-Handelsverträgen geben derzeit wenig Anlass zur Hoffnung, dass dieses Instrument den Risiken des Abkommens entgegenwirken könnte. Schreibt die EU ihren bisher verfolgten Ansatz lediglich fort, wird sie weder den innerstaatlichen noch den extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten gerecht. In ihrer jetzigen Form erlaubt die Klausel zudem keine effektiven Maßnahmen gegen Menschenrechtsverstöße, die durch das Handelsabkommen selbst ausgelöst oder von transnationalen Konzernen im Ausland begangen werden. Ferner fehlen die erforderlichen Beschwerdemechanismen und Monitoringinstanzen, um die Klausel in ein funktionsfähiges Instrument zu verwandeln.

Entsprechend ist zu befürchten, dass die Europäische Kommission sich weiterhin weigert, die Menschenrechtsklausel zu aktivieren und offizielle Konsultationen mit Mexiko einzuleiten. Eine Verbesserung der sozialen und menschenrechtlichen Situation ist daher von diesem Instrument in der bisherigen Form nicht zu erwarten.

In dieser Hinsicht sind allerdings auch Versäumnisse des Europäischen Parlaments zu beklagen, welches die Kommission bisher nicht zur Einleitung offizieller Konsultationen unter der Menschenrechtsklausel aufforderte.

Die Forderung der EU, das mexikanische Sortenschutzrecht an der UPOV-Konvention von 1991 auszurichten, gefährdet das Menschenrecht auf Nahrung und schwächt die bäuerlichen und indigenen Bewegungen, die die Nutzpflanzenvielfalt des Landes verteidigen. Dieses Risiko ist besonders ausgeprägt bei einer so bedeutsamen Pflanze wie Mais, die noch immer Millionen bäuerlicher Familien ein Einkommen sichert. Die EU-Forderung stärkt damit zugleich die Interessen der transnationalen Saatgut- und Pestizidindustrie, deren Produktionsmodell für erhebliche Umwelt- und Gesundheitsbelastungen verantwortlich zeichnet.

Der zunehmende Einsatz von Chemikalien und Hohertragsorten in der Landwirtschaft, seien dies Hybride oder gentechnisch veränderte Sorten, geht auch in Mexiko Hand in Hand. In den von zivilgesellschaftlichen Gruppen angestregten juristischen Auseinandersetzungen, die die Anbaugenehmigungen für genmanipulierte Sorten zu stoppen versuchen, stärkt die europäische Handelspolitik die Position jener Konzerne, die eine Ökologisierung und Diversifizierung der Landwirtschaft blockieren. Zu den Leidtragenden dieser Politik zählen auch zahlreiche indigene Gruppen, deren Lebensunterhalt auf nachhaltiger Landwirtschaft beruht.

Die von der EU geforderte Integration von Investitionsschutzregeln und Investor-Staat-Verfahren vergrößert die Möglichkeiten transnationaler Konzerne, ihre Interessen gegenüber staatlicher Regulierung durchzusetzen. Die Modifikationen des Investitionsgerichtssystems der EU ändern dabei nichts an dem zentralen Defizit dieser Verfahren, international tätigen Unternehmen Klageprivilegien gegenüber Inländern einzuräumen.

Durch die Aufnahme des Investitionsschutzes in das neue Handelsabkommen binden sich beide Seiten zudem weit stärker die Hände als durch die existierenden bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) zwischen Mexiko und EU-Mitgliedern. Während die BITs entweder jederzeit oder in wenigen Jahren gekündigt werden können und damit eine flexible Reform der Investitionspolitik zumindest ermöglichen, wären derartige Änderungen im neuen Handelsabkommen weit schwerer durchsetzbar, wenn nicht gänzlich aussichtslos.

Zudem stehen die Investitionsverfahren im Widerspruch zu zahlreichen gesetzlichen Regelungen in Mexiko, die die Umgehung der nationalen Gerichte durch internationale Tribunale im Prinzip ausschließen, den sogenannten Calvo-Klauseln. Auch aufgrund der schlechten Erfahrungen in bisherigen Streitverfahren wäre es Mexiko daher anzuraten, sich an anderen Schwellenländern zu orientieren, seien es Südafrika, Indien oder Brasilien, die ihre Investitionspolitik gründlichen Reformen unterzogen.

Die EU-Forderungen im Bereich des Energiesektors zielen darauf ab, die jüngst von der mexikanischen Regierung beschlossene Energiereform unumkehrbar festzuschreiben und verbliebene Marktzugangshemmnisse zu beseitigen. Dies aber birgt erhebliche Risiken für eine armutsorientierte und ökologische Regulierung, die durch die verbreitete Gewalt in Mexiko noch einmal verstärkt werden. Land- und Wasserkonflikte, die sich bereits jetzt an der Schiefergasförderung oder dem Bau von Windparks entzünden, können weiter zunehmen, ohne dass das Abkommen robuste menschenrechtliche Instrumente wie etwa Beschwerdemechanismen vorsieht.

Dies ist auch vor dem Hintergrund bedenklich, dass die mexikanische Regierung mit der Gendarmería eine Polizeieinheit geschaffen hat, die laut Aussagen von RegierungsvertreterInnen dem Schutz von Investoreninteressen dienen soll. Das Handelsabkommen trägt insofern kaum den berechtigten Sorgen von Menschenrechtsorganisationen Rechnung, die die vielen Opfer staatlicher Repression vertreten. Korrekturen an der Energiereform wären daher dringend erforderlich. Würden künftige Regierungen diese in Angriff nehmen, müssten sie jedoch mit milliardenschweren Entschädigungsklagen von Konzernen rechnen.

Auch eine armutsorientierte Preisregulierung, auf die urbane und ländliche Haushalte gleichermaßen an-

gewiesen sind, wird durch die EU-Forderungen im Handelsabkommen angreifbar. Eine staatliche Kontrolle der Benzinpreise kann dabei ebenso herausgefordert werden wie die Beibehaltung von Sozialtarifen bei der Stromversorgung. Die bisherige Quersubventionierung der mexikanischen Haushalte durch höhere Stromtarife für Industriekunden können Konzerne als potenziellen Vertragsverstoß ins Visier nehmen. Das gleiche Risiko besteht bei der staatlichen Festsetzung von Einspeisegebühren, die bereits zu zahlreichen Investitionsverfahren führten. Zu erwarten ist überdies, dass Beratungsunternehmen das „modernisierte“ Handelsabkommen dazu nutzen werden, um weitere Klageoptionen gegen nicht handelskonforme Lücken der mexikanischen Energiereform zu ermitteln.

Schließlich droht Mexiko durch das „modernisierte“ Abkommen ein Verlust der notwendigen Handlungsspielräume, um eine aus ökonomischen und sozialen Gründen erforderliche Re-Regulierung der Exportfabriken durchzusetzen. Die geplanten Investitionsregeln würden dazu beitragen, Mexikos Position auf den niedrigsten Stufen der Wertschöpfungspyramide globaler Lieferketten zu verfestigen. Das Nachhaltigkeitskapitel wiederum bietet keine ausreichenden Druckmittel, um die Arbeitsrechtsverletzungen durch Regierungen und europäische Konzerne effektiv zu bekämpfen. Mangels Sanktionsmöglichkeiten werden die Diskriminierung unabhängiger Gewerkschaften und die Praxis der Scheintarifverträge in Niederlassungen europäischer Konzerne vermutlich ungestraft andauern.

Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Risiken erscheint ein Abschluss des neuen EU-Mexiko-Handelsabkommens kaum vertretbar. Stattdessen ergehen hier die folgenden Empfehlungen:

- » Die möglichen Folgen des neuen Handelsabkommens sind von offizieller Seite bisher nur völlig ungenügend abgeschätzt worden. Es bedarf daher vor einer Fortsetzung der Verhandlungen einer umfassenden menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Folgenabschätzung. Diese muss unter Beteiligung der Zivilgesellschaft beider Verhandlungsparteien erfolgen.
- » Auf Grundlage der Empfehlungen partizipativer Folgenabschätzungen müsste ein neues Verhandlungsmandat erstellt werden, das der Erfüllung menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Verpflichtungen Vorrang vor handelspolitischen Regeln einräumt. Das Mandat müsste die Aufnahme der Menschenrechte in die Allgemeine Ausnahmeklausel sowie robuste Beschwerde- und Monitoringmechanismen vorsehen. Entwürfe des Mandats sollten einer öffentlichen Konsultation unter Beteiligung der Zivilgesellschaft unterzogen werden.

- » Das Ziel einer neuen Verhandlung sollte darin bestehen, die sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Defizite des existierenden Globalabkommens zu beseitigen. Um den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt zu wahren, darf das Abkommen keine schärferen handelspolitischen Verpflichtungen im Bereich der Investitionen, des geistigen Eigentums oder der Energie enthalten. Die Forderungen der EU machen überdeutlich, dass derartige „Modernisierungen“ die sozialen und ökologischen Defizite lediglich verschärfen.
- » Ein besonderer Schwerpunkt müsste auf einer Stärkung der Menschenrechtsklausel liegen. Diese sollte durch einen leicht zugänglichen Beschwerdemechanismus und effektive Monitoringinstanzen ergänzt werden. Die Klausel muss zu einem operationalisierbaren Instrument ausgebaut werden, das Regierungskonsultationen im Fall staatlicher Menschenrechtsverstöße auf wesentlich leichtere Weise ermöglicht als es derzeit der Fall ist.
- » Ergänzend sollten die innerstaatlichen und extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen in die Allgemeine Ausnahmeklausel aufgenommen werden. Dadurch würde es den Vertragspartnern erlaubt, von der Umsetzung von Liberalisierungsverpflichtungen abzusehen, wenn diese Menschenrechte gefährden können. Eine zusätzliche Revisionsklausel müsste regelmäßige menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorschreiben und, soweit erforderlich, spätere Vertragsänderungen erlauben.
- » Konsequenterweise müsste bei einer Neuverhandlung auf Grundlage eines reformierten Mandats die Forderung entfallen, das Sortenschutzrecht an der UPOV-Konvention von 1991 auszurichten. Denn dieses würde das Landwirteprivileg, den freien Austausch von Saatgut, die Artenvielfalt und die Ernährungssicherheit gefährden. Stattdessen sollte sich die EU auch in ihrer Handelspolitik am Vorsorgeprinzip orientieren und die Initiativen zum Erhalt der Nutzpflanzenvielfalt in Mexiko unterstützen.
- » Anstelle der bisher angestrebten Investitionsschutzregeln und Investor-Staat-Verfahren sollte die EU die mexikanische Regierung dazu ermutigen, eine Reform der Investitionspolitik nach dem Vorbild von Südafrika, Indien oder Brasilien einzuleiten. Grundsätzlich sollte Mexiko sich um eine Stärkung des eigenen Justizsystems bemühen. Die Paralleljustiz der internationalen Schiedstribunale bietet für diese Aufgabe keinen erkennbaren Nutzen.
- » Die EU muss sich schließlich sämtlicher Versuche enthalten, die derzeitige Energiereform der mexikanischen Regierung in internationalen Handelsverträgen festzuschreiben. Diese Reform birgt durch die weitreichenden Marktzugangsöffnungen und deutlich beschränkten Regulierungsmöglichkeiten erhebliches soziales Konfliktpotenzial, und zwar im Hinblick sowohl auf den Zugang zu Land als auch die aus sozialen Gründen gebotene Preisregulierung. Es ist daher durchaus wahrscheinlich, dass nachfolgende Regierungen Korrekturen an der Reform vornehmen müssen, um Konfliktpotenziale zu mindern und das Gemeinwohl zu stärken.
- » Die EU sollte entsprechend jegliche handelspolitischen Maßnahmen unterlassen, die Klagemöglichkeiten transnationaler Unternehmen gegen Mexiko vergrößern könnten. Diese Anforderung bezieht sich nicht nur auf das Globalabkommen, sondern auch auf die BITs zwischen EU-Mitgliedern und Mexiko. In diesem Sinne ist auch die Bundesregierung aufgefordert, einer künftigen mexikanischen Regierung die Reform ihrer Auslandsinvestitionspolitik zu ermöglichen, was auch eine Kündigung des deutsch-mexikanischen Investitionsförderungs- und Schutzvertrags umfassen könnte.
- » Um wirksame Maßnahmen gegen Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen in den Exportfabriken ergreifen zu können, muss das geplante Nachhaltigkeitskapitel mit den übrigen Abschnitten gleichgestellt und dem allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus unterworfen werden. Etwaige Sanktionen müssen gezielt arbeitsrechtliche Verstöße von Regierungen und Unternehmen treffen. Sie sind solange aufrecht zu erhalten, bis Missstände beseitigt sind. Ferner bedarf auch das Nachhaltigkeitskapitel effektiver Monitoring- und Beschwerdeinstanzen.



# Weitere Informationen und Publikationen





Forschungs- und  
Dokumentationszentrum  
Chile-Lateinamerika e.V.

Herausgeben von:

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. – FDCL  
Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin, Germany

Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90

E-Mail: [info@fdcl.org](mailto:info@fdcl.org) / Internet: [www.fdcl.org](http://www.fdcl.org)



Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Mozartstraße 9, 52064 Aachen

Fon: +49 241 442 0 / Fax +49 241 44 21 88

E-Mail: [info@misereor.de](mailto:info@misereor.de) / Internet [www.misereor.de](http://www.misereor.de)



Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlin, Germany

Fon: +49 30 65 21 10

Internet: [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

Menschenrechte auf dem Abstellgleis:

Die Neuverhandlung des EU-Handelsabkommens mit Mexiko

Thomas Fritz | FDCL, Misereor und Brot für die Welt | Berlin, Mai 2017

ISBN: 978-3-923020-75-1