

## Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages:

### Öffentliche Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ am 30. September 2015

Schriftliche Stellungnahme von Sven Hilbig, Referent für Welthandel und Globale  
Umweltpolitik, Brot für die Welt

#### Menschenrechte und Handelspolitik: allgemeine Fragen

1. Wodurch zeichnet sich eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aus und wie weit sind wir von ihrer Verwirklichung entfernt? (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)

Eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik bedeutet in erster Linie, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten durch ihre Handels- und Investitionsabkommen dafür Sorge tragen, die von ihnen anerkannten Menschenrechtsverpflichtungen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Diese Verpflichtungen ergeben sich sowohl aus EU-Verträgen als auch aus Abkommen und den Leitprinzipien der Vereinten Nationen.

Seit dem Lissabon-Vertrag (2009) fallen sowohl die Handels-, als auch die Investitionspolitik in die Zuständigkeit der EU. Eine menschenrechtskonforme Handelspolitik der EU-Mitgliedstaaten muss sich dementsprechend in erster Linie an den Anforderungen messen lassen, welche die EU-Verträge an die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten stellt. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten der EU völkerrechtliche Verpflichtungen, da alle 28 Mitgliedstaaten den Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte sowie andere Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen ratifiziert haben. Eine weitere Verpflichtung folgt aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011).

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Europäische Union verschiedene Instrumente und Verfahren entwickelt, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen in der Handelspolitik mehr Geltung zu verschaffen. Es war das Europäische Parlament, welches den ersten Anstoß dazu gab, die Menschenrechte zum festen Bestandteil der europäischen Außenwirtschaftspolitik zu machen. Bereits zu Beginn der 1980er Jahre forderten die Parlamentarier die Europäische Kommission auf, eine Menschenrechtsklausel in Abkommen mit Drittstaaten aufzunehmen, um damit die wirtschaftlichen Beziehungen unter eine menschenrechtliche Konditionalität zu stellen.

In den 1990er Jahren entwickelte die EU zur Förderung der Menschenrechte eine eigene Strategie und verschiedene Instrumentarien. Im Mittelpunkt der europäischen Menschenrechtspolitik im Rahmen der Handelspolitik steht die Verankerung einer Menschenrechtsklausel in bilateralen Abkommen sowie die Verwendung von Menschenrechtskriterien im Allgemeinen Präferenzsystem (APS).

Inzwischen ist die Förderung der Menschenrechte eines der erklärten Ziele der EU-Handelspolitik. Der Lissabon-Vertrag, 2009, markierte dabei eine Zäsur, indem er den Außenbeziehungen der EU konkrete Menschenrechtsverpflichtungen hinzufügt. Der Lissabon-Vertrag erklärte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Charta) zu Primärrecht und sieht den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vor.

Die menschenrechtlichen Anforderungen des Lissabon-Vertrages ergeben sich aus Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 21. Ein Blick auf die beiden Artikel zeigt die Vielschichtigkeit des menschenrechtlichen Regelwerkes. Zunächst legt Art. 3 Abs. 5 EUV fest, dass die Union „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt ihre Werte und Interessen schützt und fördert“. Diese Werte sind laut Art. 2 Satz 1 EUV „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ Mit anderen Worten: Art. 3 Abs. 5 verpflichtet die EU dazu, ihre Werte zu schützen und zu fördern.

Darüber hinaus stellt dieser Artikel klar, dass die EU einen „Beitrag leisten soll“ zu „Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Unterstützt wird Art. 3 Abs. 5 EUV von Art. 21 EUV. Art. 21 Abs. 1 besagt, dass die Union sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. (Abs. 1).

In Abs. 2 von Art. 21 werden weitere Verpflichtungen hinzugefügt: Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um, erstens, ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren. Zweitens, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern.

Trotz dieser umfangreichen Verpflichtungen, welche die EU sich in ihren Verträgen selbst auferlegt hat, lässt die Umsetzung einer menschenrechtsgelenkten Handelspolitik in die Praxis zu wünschen übrig. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Zwei Hauptursachen sollen an dieser Stelle genannt werden. Sie werden an anderer Stelle weiter ausgeführt. Erstens: Die zur Verfügung stehenden Instrumente, insbesondere die Menschenrechtsklausel, sind reformbedürftig, da sie in der Vergangenheit keine wirkliche Effektivität entfalten konnten. (Näheres hierzu bei der Beantwortung der Fragen zur Menschenrechtsklausel.) Zweitens, der Realitätscheck zeigt: Kommt es in der Praxis zu Zielkonflikten zwischen den Werten der EU,

einerseits, und ihren wirtschaftlichen Interessen, andererseits, wird letzteren eindeutig Vorrang eingeräumt (siehe Antwort zur Frage: Über welche Instrumente und Verfahren wird auf deutscher und EU-Ebene sichergestellt, dass sich die Handelspolitik zu anderen Politikfeldern, wie z.B. zur Außen-, Entwicklungs- und Innenpolitik, menschenrechtlich kohärent verhält?).

2. Für Unternehmen, die sich u.a. an den „OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen“ orientieren, ist die Respektierung der Menschenrechte weitgehend moralische Verpflichtung. Wird die Schaffung obligatorischer Regelungen für Unternehmen die Achtung der Menschenrechte voranbringen und welche möglichen Implikationen sehen Sie für die Menschen in den Drittstaaten und für die dort tätigen Unternehmen? Besteht dabei die Gefahr, die betreffenden Staaten wiederum aus ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte zu entlassen? (CDU/CSU)

Die Schaffung verbindlicher Regelungen für Unternehmen, die Menschenrechte (auch) in Drittstaaten zu respektieren ist notwendig. Die Notwendigkeit einer verbindlichen Regelung gründet sich auf dem Umstand, dass eine juristische Ahndung von Menschenrechtsverletzungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern (den sog. Gaststaaten) in der Regel daran scheitert, dass die staatlichen Institutionen in den Drittstaaten nicht in der Lage oder willens sind, die Menschenrechtsverletzungen, an denen ausländische Unternehmen beteiligt sind, rechtlich aufzuarbeiten.

Eine Haftbarmachung der Unternehmen in ihren Heimatstaaten, also den Staaten, wo das Mutterunternehmen ihren Sitz hat, ist ebenfalls kaum möglich, wie u. a. die von Brot für die Welt, dem ECCHR und Misereor im vergangenen Jahr herausgegebene Studie „Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen“ eindrücklich belegt. In Deutschland scheitert eine Geltendmachung von Rechtsansprüchen vor allem an zahlreichen rechtlichen Hindernissen, von denen im Folgenden zwei hervorgehoben werden sollen:

- Keine klaren Haftungsregelungen für Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe

Eines der grundlegenden Rechtsprinzipien des deutschen Gesellschaftsrechts ist das sog. Trennungsprinzip, wonach getrennte Rechtspersonlichkeiten wie Mutter- und Tochtergesellschaften jeweils nur für eigene Rechtsverstöße haften. Daher haftet ein Mutterunternehmen auch grundsätzlich nicht für Verbindlichkeiten des Tochterunternehmens, selbst wenn es 100 Prozent der Anteile der Tochter hält. Eine Haftbarmachung eines Unternehmens für Rechtsverstöße von Zulieferbetrieben ist demnach ebenfalls nicht möglich.

- Kein Unternehmensstrafrecht

In Deutschland sind Unternehmen als solche nicht strafbar und können allenfalls für bestimmte Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeldverfahren belegt werden.

Dies ist unbefriedigend, wie die genannte Studie zeigt. Selbst wenn einzelnen Managern eines Unternehmens eine eigene strafrechtliche Verantwortung zugesprochen werden kann, gehen diese individuellen Verfehlungen doch auf eine Unternehmenspolitik zurück und zeigen ein Versagen der Unternehmensorganisation insgesamt. Dem Missstand, dass

unternehmensinterne Strukturen zur Beteiligung des Mitarbeiters an Menschenrechtsverletzungen beigetragen haben, kann aber strafrechtlich nicht entsprechend Rechnung getragen werden, wenn das Unternehmen als solches nicht belangt werden kann.

(Eine ausführliche Erörterung der rechtlichen Hindernisse in Deutschland sowie weitere Informationen zu dieser Problematik finden sich in der Studie „Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen“, Brot für die Welt, ECCHR, Misereor, 2014)

Eine verbindliche Regelung von Menschenrechtsverletzungen für Unternehmen wäre ein wichtiger Beitrag, um die bestehende Menschenrechtslücke zu verringern. Die Gefahr, Drittstaaten könnten eine solche Regelung zum Anlass nehmen, sich aus ihren eigenen Verpflichtungen zu entlasten besteht hingegen nicht. Schließlich sind Staaten, und nicht Unternehmen, Völkerrechtssubjekte. Damit sind und bleiben Staaten die ersten Adressaten völkerrechtlicher Verpflichtungen. Ihnen obliegt es, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Zu der Schutzpflicht gehört es auch, Maßnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Unternehmen zu bewahren. Die Einrichtung von verbindlichen Regelungen für Unternehmen wäre somit keine Schwächung der staatlichen Verpflichtungen, sondern vielmehr eine notwendige komplementäre Ergänzung.

3. Über welche Instrumente und Verfahren wird auf deutscher und EU-Ebene sichergestellt, dass sich die Handelspolitik zu anderen Politikfeldern, wie z.B. zur Außen-, Entwicklungs- und Innenpolitik, menschenrechtlich kohärent verhält? (SPD)

Der EU-Vertrag verpflichtet die Europäische Union in Artikel 21 ausdrücklich zur menschenrechtlichen Kohärenz in ihrer Außen- und Handelspolitik. Art. 21 Abs. 1 besagt, dass die Union sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. (Abs. 1).

Abs. 2 von Art. 21 fügt weitere Verpflichtungen hinzu. Demnach legt die Union die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um, erstens, ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren. Zweitens, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern. Laut Art. 21 muss die

EU also den Grundsätzen folgen, welche „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts [...] festigen und fördern“.

Die Instrumente und Verfahren mit denen die EU diese Verpflichtungen umzusetzen versucht, sind allerdings nur von begrenzter Wirksamkeit. So können die Zollerleichterungen, welche die EU Entwicklungsländern unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) gewährt, vorübergehend ausgesetzt werden, wenn es auf Seiten der Begünstigten zu „ernsthaften und systematischen Verletzungen“ verschiedener internationaler Menschenrechtsverträge kommt. Doch ist es bisher nur in Ausnahmefällen zu einer Aussetzung von APS-Präferenzen gekommen (zum Beispiel gegen Burma, Weißrussland und Sri Lanka). Die seltene Anwendung liegt unter anderem daran, dass klare Kriterien fehlen, um eine Verletzung internationaler Normen festzustellen. Dies führt dazu, dass andere Länder, in denen die Menschenrechte ebenfalls schwerwiegend verletzt werden (etwa Kolumbien oder Honduras), von Handelssanktionen verschont bleiben.

Bei Freihandelsabkommen sieht die EU zudem das Instrument der Menschenrechtsklausel vor. Die Menschenrechtsklausel fügte die EU als ein „wesentliches Element“ seit Anfang der 1990er Jahre in bilaterale Abkommen ein (Näheres weiter unten). Diese erlaubt jeder Vertragspartei die Ergreifung „angemessener Maßnahmen“ einschließlich der Aussetzung des Vertrags, falls die andere Partei gegen Menschenrechte oder demokratische Prinzipien verstößt. Wichtige Defizite sind aber, dass die Klausel weder in alle Handelsabkommen integriert wird, noch jene Verstöße effektiv erfasst, die auf Bestimmungen des Freihandelsabkommens selbst zurückzuführen sind.

Darüber hinaus sieht die wirksame Umsetzung der menschenrechtlichen Kohärenz sich mit dem grundlegenden Problem konfrontiert, dass die EU Kommission in der Regel ihre Handelspolitik nicht den übergeordneten Zielen, wie Menschenrechte und Entwicklungspolitik, unterordnet. Vielmehr unterstellt die EU einen grundsätzlich positiven Zusammenhang zwischen Freihandel und menschlicher Entwicklung. „Offener Handel ist ein Schlüsselinstrument erfolgreicher Wachstums- und Entwicklungsstrategien“, schreibt die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zu Handel, Wachstum und Entwicklung. „Die Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft“, so ein weiteres EU-Dokument, „trägt zweifellos zur Beseitigung der Armut und zur Förderung besserer Arbeitsbedingungen bei“. Solange aber die für Handelsfragen zuständigen Institutionen (EU Kommission und die Generaldirektion Handel) nicht erkennen, dass eine Liberalisierung von Handelsbeziehungen und die Öffnung von Märkten die Menschenrechtslage in Drittstaaten gefährden und verletzen kann, besteht nur wenig Hoffnung, die europäische Handelspolitik tatsächlich menschenrechtlich kohärent auszugestalten, wie es der EU-Vertrag fordert.

4. Welche Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik sind neben Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und Allgemeinem Präferenzsystem geeignet, um durch verstärkten Handel entstehende positive bzw. negative Auswirkungen in den Partnerländern zu befördern bzw. zu vermeiden? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Aus den bereits genannten Gründen ist es wichtig, die bisher bestehenden Instrumente und Verfahren zur Gestaltung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik zu erweitern und auszubauen. Hierzu gehören u. a. die beiden folgenden Empfehlungen, die unter anderem auch von dem Völkerrechtler Lorand Bartels mit unterstützt werden (L. Bartels „Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union“):

#### Stärkung der Zivilgesellschaft

Eine wichtige Maßnahme zur Verwirklichung menschenrechtsgeleiteter Handelspolitik wäre die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft sollte zukünftig stärker bei der Frage nach den Auswirkungen von Handelsabkommen einbezogen werden. Erste Ansätze hierzu gibt es bereits. Sie reichen von der Partizipation in einem speziellen Beratungsorgan, über die Beteiligung an Treffen von bestimmten internen Beratungsgruppen bis zu individuellen Zusammenkünften von bestimmten Organisationen der Zivilgesellschaft in gemeinsamen Beratungsgremien.

Lorand Bartels schlägt vor, dass die EU, angelehnt an das EU-Cariforum-Abkommen, grundsätzlich einen Beratenden Ausschuss einrichtet, der den Status eines eigenen Organs des Abkommens und zudem einen direkten Zugang zum Gemeinsamen Rat hat. Der Beratende Ausschuss ist/wäre berechtigt, dem Gemeinsamen Rat auf eigene Initiative Empfehlungen zukommen zu lassen. Zusätzlich erhält der Beratende Ausschuss Berichte der Expertenausschüsse, welche mit der Lösung von Konflikten bezüglich der Implementierung der Arbeits- und Umweltverpflichtungen beauftragt wurden. Das Mandat des Beratenden Ausschusses umfasst weiterhin die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit und erstreckt „[...] sich auf alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Beziehungen zwischen [den Parteien], die sich bei der Durchführung dieses Abkommens ergeben.“

Der bereits gute Ansatz des EU-Cariforum-Modells sollte allerdings dahingehend geschärft werden, dass das Mandat eine klare Bezugnahme zu den Menschenrechten herstellt.

#### Einrichtung eines Beschwerdemechanismus

Gegenwärtig ist es für die Zivilgesellschaft in der EU nicht möglich, sich über Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit einem Handelsabkommen zu beschweren. Vor dem Hintergrund, dass die EU zu menschenrechtlicher Kohärenz verpflichtet ist, sollte sie auch die notwendigen effektiven Instrumente und Verfahren schaffen, die geeignet sind, Zielkonflikte zwischen Handelsliberalisierung und Schutz von Menschenrechten - zugunsten der Menschenrechte - zu lösen.

Ansätze für einen solchen Beschwerdemechanismus gibt es bereits. In verschiedenen Bereichen von wirtschaftlichen Angelegenheiten sind Beschwerdemöglichkeiten für Individuen anerkannt, wie zum Beispiel unter der Trade Barriers Regulation

(Handelshemmnisverordnung) als auch in den Bereichen Antidumping und Ausgleichsabgaben. In diesen Bereichen wurden Mechanismen entwickelt, wonach industrielle Vereinigungen und Unternehmen Beschwerden vor die Europäische Kommission bringen können, die ihrerseits dann rechtliche Schritte unternehmen kann.

### Handels- und Investitionsabkommen – menschenrechtliche Nutzen und Risiken

1. Die Staaten sollten sicherstellen, dass sie sich nach den Bedingungen getroffener Vereinbarungen ausreichenden politischen und regulatorischen Handlungsspielraum zum Schutz der Menschenrechte erhalten und gleichzeitig den Investoren den gebotenen Schutz gewähren. Bedarf es neuer Maßnahmen, um beide Ziele bestmöglich umsetzen zu können? (CDU/CSU)

Es besteht in der Regel ein Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutz. Einerseits sind Investitionen schutzwürdig, insofern sie Eigentum vor willkürlichen Eingriffen schützen. Andererseits gibt es immer wieder Fälle, in denen der Menschenrechtsschutz Einschränkungen unterliegt, die durch die Geltendmachung von Investitionsrechten entstehen.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Fall „Deutschland gegen die Sawhoyamaya“: Rund 100 Familien der indigenen Sawhoyamaya in Paraguay kämpfen seit über zwei Jahrzehnten um die Rückgabe ihres angestammten Landes, das ihnen bereits Ende des 19. Jahrhunderts unrechtmäßig geraubt wurde. Dieses befindet sich heute im Besitz des deutschen Staatsbürgers Heribert Roedel. Der paraguayische Senat lehnte im Jahr 2000 die Enteignung und Übertragung an die Sawhoyamaya ab mit der Begründung, dass der Investitionsförderungs- und Investitionsschutzvertrag zwischen Deutschland und Paraguay dies verhindere. Dabei ignorierten die Senatoren jedoch, dass das bilaterale Investitionsschutzabkommen (kurz: BIT) Enteignungen im öffentlichen Interesse bei Zahlung einer Entschädigung erlauben würde. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte gab den Indigenen 2006 recht und verurteilte Paraguay zur Rückgabe des Landes an die Indigenen. Dies ist jedoch bis heute nicht erfolgt. Deutschland weigert sich derweil, in einer offiziellen Note klarzustellen, dass das BIT einer Enteignung im öffentlichen Interesse nicht entgegensteht. Dieser Fall zeigt, wie ein BIT instrumentalisiert werden kann, um die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen zu verhindern. („Internationale Investitionspolitik und Entwicklung“, Brot für die Welt, Aktuell 41, Juni 2014)

Das Spannungsverhältnis hat sich in den vergangenen 20 Jahren zu Lasten der Menschenrechte verschlechtert. Grund hierfür ist die Ausweitung des materiellen Rechtsschutzes von Investoren im Rahmen von bilateralen Investitionsschutzabkommen. Ursprünglich dienten die BITs vornehmlich dem Schutz von Investitionen gegen (klassische) Enteignungen, die seit den 1950er Jahren periodisch in Entwicklungsländern stattfanden (beispielsweise die Verstaatlichungen der Ölindustrie im Iran, der Kupferminen in Chile oder der Zuckerplantagen in Kuba). Entwicklungsländer betrachteten es seinerzeit häufig als ihr souveränes Recht, im öffentlichen Interesse Verstaatlichungen ausländischen Besitzes vorzunehmen. Westliche Industrieländer pochten dagegen auf verbindlichen

Investitionsschutz und sofortige angemessene Entschädigungen im Fall einer Enteignung. Die Antwort der Industrieländer auf die Nationalisierungswellen waren die BITs.

Seit den 1990er Jahren hat sich der materielle Schutzzumfang von BITs stark erweitert. So verwenden inzwischen zahlreiche BITs einen weit auslegbaren Investitionsbegriff, der alle Arten von Vermögensübertragungen erfasst, also nicht nur den Kauf von Grundstücken oder Unternehmensanteilen, sondern auch den Erwerb von Wertpapieren, Patenten, Konzessionen oder Lizenzen. Darüber hinaus verwenden viele BITs den sehr weit auslegbaren Begriff „indirekter Enteignung“, den Schiedsgerichte schon zum Anlass nahmen, legitime staatliche Maßnahmen als Verstoß zu werten, etwa die Verweigerung einer Betriebsgenehmigung für eine Sondermülldeponie in Mexiko. Das ebenfalls sehr unpräzise Gebot der „gerechten und billigen Behandlung“ interpretierten manche Tribunale als Recht von Investoren auf ein „stabiles und vorhersehbares Geschäftsumfeld“. Damit können demokratisch beschlossene Gesetzesänderungen einen potenziellen Verstoß gegen ein BIT darstellen.

Brot für die Welt sieht daher die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des Investitionsschutzes. Die konkreten Forderungen werden im Rahmen der folgenden Frage beantwortet.

2. Können Handels- und Investitionsschutzabkommen die staatlichen Spielräume zur Umsetzung der Menschenrechte einschränken? Wenn ja, wie kann dies vermieden werden? (SPD)

Handels- und Investitionsschutzabkommen können staatliche Spielräume einschränken, wie zahlreiche Beispiele aus der Vergangenheit zeigen. Zur Illustration können unter anderem die beiden folgenden Investitionsstreitigkeiten herangezogen werden:

#### Suez gegen Argentinien

Um die schwere Wirtschaftskrise von 2001/2002 zu bekämpfen, ergriff die Regierung Argentiniens mehrere Maßnahmen. Beispielsweise fro sie die Preise für Dienstleistungen wie Strom, Gas und Wasser ein. Dagegen klagten ausländische Konzerne, darunter der französische Wasserversorger Suez, der 1993 mit einem größeren Konsortium die Konzession für die Wasserversorgung und -entsorgung von Buenos Aires erhalten hatte. In seiner 2003 vor einem ICSID-Tribunal vorgebrachten Klage bezeichnete das Konsortium die Preiskontrollen als eine Verletzung der „gerechten und billigen Behandlung“, was das Schiedsgericht in seinem Urteil 2010 auch bestätigte. Die Entscheidung über die Höhe der Entschädigung steht allerdings noch aus. Suez gab an, dass die Gruppe 1,2 Milliarden Euro fordere. Dieses Urteil verdeutlicht, dass selbst Regierungsmaßnahmen, die in Notsituationen eine öffentliche Grundversorgung sicherstellen, Anlass für eine Klage sein können.



### Italienische Investoren gegen Südafrika

Im Jahr 2006 initiierten italienische Investoren ein Schiedsverfahren gegen Südafrika beim ICSID. Die Italiener betrieben über eine luxemburgische Holdinggesellschaft ein Bergbauunternehmen in Südafrika und klagten gegen das 2004 verabschiedete Bergbaugesetz, das eine Neuzuteilung aller Abbaulizenzen vorsah. Zu den neuen Konditionen gehörten auch Kriterien des „Black Economic Empowerment“, die den Eigentumsanteil „historisch benachteiligter Südafrikaner“ an der Ausbeutung der Bodenschätze auf 26 Prozent erhöhen sollten. Vor dem Schiedstribunal machten die Italiener geltend, dass diese Änderungen einer Enteignung gleichkämen und das Billigkeitsgebot verletzen. Anfang 2010 stimmten die Streitparteien einem außergerichtlichen Vergleich zu. Südafrika verzichtete dabei auf die Auflage, die die Italiener gezwungen hätte, 26 Prozent ihrer Unternehmensanteile an Südafrikaner zu verkaufen. Hier zeigt sich, dass nicht erst ein Schiedsspruch, sondern bereits ein außergerichtlicher Vergleich staatliche Maßnahmen verhindern kann.

(Beide Fälle aus: „Internationale Investitionspolitik und Entwicklung“, Brot für die Welt, Aktuell 41, Juni 2014)

Um den gegenwärtigen Investitionsschutz mit den Anforderungen der Menschenrechte in Einklang zu bringen, werden verschiedene Reformmöglichkeiten diskutiert. In einem ersten Schritt könnten die BITs dahingehend geändert werden, dass sie, in der Präambel oder den Zielbestimmungen, ausdrücklich einen Bezug zu den Menschenrechten, wie z. B. der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte, herstellen. Ob und inwieweit sich Schiedsgerichte davon leiten lassen, ist aber schwerlich einzuschätzen.

Andere Vorschläge zielen darauf, den Schutzstandard in den BITs so zu präzisieren, dass genuin regulative Maßnahmen des Staates erst gar nicht als Verstoß gegen das Abkommen angesehen werden dürfen. Dies wäre vor allem notwendig für die sehr weit gefassten Begriffe wie „billige und gerechte Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“. Auch bei diesem Vorschlag stellt sich die Frage, nach seiner Praxistauglichkeit.

Brot für die Welt hat in seiner im vergangenen Jahr veröffentlichten Publikation „Internationale Investitionspolitik und Entwicklung“ umfassendere Reformen gefordert: „Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten es Entwicklungsländern erleichtern, europäische Investoren gemeinwohlorientierten Auflagen zu unterwerfen. Die lange vernachlässigten Pflichten privater Investoren müssen den gleichen Stellenwert erhalten wie deren Rechte. Vor allem sollten sich Deutschland und die EU für die Überwindung der verbreiteten Intransparenz der Investitionsverhandlungen einsetzen. Nicht nur Unternehmen, sondern alle potenziell betroffenen Gruppen müssen in der Investitionspolitik Gehör finden. Eine größere Transparenz könnte dazu beitragen, illegitime Investorenforderungen schon im Voraus auszuschließen. Geheimverhandlungen über öffentliche Belange hingegen schwächen die Demokratie in Nord und Süd.“

Die Umgehung nationaler Gerichtsbarkeit durch die Anrufung intransparenter Schiedstribunale behindert den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen, besonders in Entwicklungsländern. Die überproportional hohen Kosten dieser Verfahren sowie die hohen Entschädigungszahlungen bergen das Risiko der Überschuldung und des Verzichts auf notwendige staatliche Regulierungen. Es wäre daher besser, bei Streitfällen Alternativen den

Vorzug zu geben. So erscheint es ratsam, den nationalen Rechtsweg auszuschöpfen und unter Umständen transparente zwischenstaatliche Schlichtungen anzustreben.

In Staaten mit einem funktionierenden Rechtsschutzsystem ist es weder erforderlich noch sinnvoll, Unternehmen durch Investor-Staat-Schiedsverfahren eine zusätzliche Klagemöglichkeit zu verschaffen. Im Sinne der Subsidiarität sollten Investitionsschutzverträge so umgestaltet werden, dass ihre Streitbeilegungsvorschriften das innerstaatliche Recht bloß ergänzen. Ein Investor dürfte demnach Schiedsgerichte nur noch anrufen, wenn die innerstaatlichen Gerichte sich als unfähig oder unwillig erweisen.

Aufgrund der Kompetenzverlagerung auf die EU und der angestrebten Harmonisierung der europäischen Investitionspolitik bietet sich die Gelegenheit für eine Reform. Bevor man neue Handels- und Investitionsabkommen wie das TTIP vereinbart, gilt es die gemeinschaftliche Investitionspolitik neu zu formulieren. Wir fordern, diese an umweltpolitische, entwicklungspolitische und menschenrechtliche Ziele zu koppeln.

3. Welche sozialen Menschenrechte welcher Bevölkerungsgruppen werden bei Handelsabkommen hauptsächlich verletzt? Welche Erfahrungen gibt es diesbezüglich z.B. nach 20 Jahren NAFTA oder anderen Handelsabkommen und sind ähnliche Menschenrechtsverletzungen bei TTIP zu erwarten? (DIE LINKE)

Die Gefährdung und Verletzung sozialer Menschenrechte durch Handelsabkommen und die Liberalisierung von Märkten ist bekannt und durch zahlreiche Studie, wie u. a. „Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarktes auf das Recht auf Nahrung“ (Brot für die Welt, 2007.), belegt.

Mit Blick auf die gegenwärtigen Verhandlungen über das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) sollen an dieser Stelle zwei Bereiche erläutert werden. Zum einen die Verletzung des Rechts auf Nahrung, zum anderen jene sozialen Verwerfungen, die regelmäßig mit dem Rohstoffabbau einhergehen.

Eine Gefährdung des Menschenrechts auf Nahrung kann durch Handelsabkommen dadurch entstehen, das Entwicklungs- und Schwellenländer dazu verpflichtet werden, ihre Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Güter zu reduzieren oder gar (für einen Teil der Produkte) ganz abzuschaffen. In dem 2013 abgeschlossenen Abkommen zwischen der EU und Peru/Kolumbien, verpflichteten sich die beiden Andenstaaten 90 Prozent ihrer (landwirtschaftlichen und anderen) Güter abzuschaffen. Insbesondere kleinbäuerliche Betriebe sind einer ungeschützten Konkurrenz von zum Teil hoch subventionierten Produkten aus der EU, wie etwa Milchpulver, nicht gewachsen. Erleichterte und subventionierte Einfuhren aus der EU können daher zu Einkommensverlusten bis hin zur Existenzgefährdung bei kolumbianischen und peruanischen Landwirten führen, von denen viele ohnehin bereits von Hunger und Armut getroffen oder bedroht sind.

Es ist befürchten, dass das TTIP-Abkommen die Ernährungssicherheit in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern weiter gefährdet. Bilaterale und regionale

Handelsabkommen können für nichtbeteiligte Länder vor allem dadurch von Nachteil sein, da sie an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Staaten verlieren, die sich innerhalb der neuen Freihandelszone Präferenzen, wie niedrige Zölle, zugestehen. Das heißt, der mit TTIP beabsichtigte Abbau von (Agrar)Zöllen zwischen den USA und der EU wird aller Wahrscheinlichkeit nach die bestehenden Zollpräferenzen, welche die EU bisher den ärmsten Entwicklungsländern einräumt, de facto aushöhlen, da die Handelsströme zu ihren Ungunsten umgelenkt werden. Möglicherweise importiert Europa dann Fischprodukte, Zitrusfrüchte oder Rindfleisch eher aus den USA als aus armen Ländern.

Ferner könnten im Agrarbereich durch Zollsenkungen, steigende Produktivität und in der Folge sinkenden Lebensmittelpreisen, innerhalb der transatlantischen Freihandelszone, bei gleich bleibender Überschussproduktion in den USA und der EU die Ernährungssicherheit von Millionen Kleinbauern und Fischern in den Entwicklungsländern noch weit mehr gefährdet werden als es schon heute der Fall ist. Denn es besteht die Gefahr, dass die durch TTIP preiswerteren landwirtschaftlichen (Export)Produkte Kleinbauern im globalen Süden von deren einheimischen Märkten verdrängen. Diese Verdrängungsprozesse drohen die Bemühungen um Armutsreduzierung zu untergraben.

Trotz der im Lissabon-Vertrag eingeforderten entwicklungspolitischen Kohärenz (Art. 208 ff.), spielten die potentiellen Auswirkungen von TTIP auf die Länder des globalen Südens bei den bisherigen Verhandlungsrunden überhaupt keine Rolle. Das TTIP-Abkommen läuft dadurch Gefahr, die entwicklungspolitischen Anstrengungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Armut in den Ländern des globalen Südens zu bekämpfen, zu unterminieren.

Menschenrechtsverletzungen aufgrund einer Ausweitung des Rohstoffabbaus: Zur Sicherstellung des Zugangs zu Rohstoffen fordert die EU seit langem von Staaten, die über große Rohstoffvorkommen verfügen, das Verbot von Ausfuhrzöllen auf natürliche Ressourcen wie Erz oder Kupfer, sowie die Liberalisierung von Investitionen und Stärkung von Investoren. In dem Handelsabkommen, welches die EU mit Peru und Kolumbien in 2013 geschlossen hat, wurde in den beiden Andenstaaten ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, den Bergbau auszubauen. Dabei sind bereits weit mehr als 40 Prozent der peruanischen Staatsfläche für den Rohstoffabbau konzessioniert. Und die Hälfte der Bergbau-Konzessionen befindet sich auf dem Land von indigenen und bäuerlichen Gemeinden. Zahlreiche Berichte von Brot für die Welt und anderen Organisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit sowie von Menschen- und Umweltrechtsorganisationen belegen die damit einhergehenden sozialen und ökologischen Verwerfungen.

Der Rohstoffbereich wäre ein Thema par excellence, um im Rahmen der bei TTIP beabsichtigten ‚globalen Standardsetzung‘ weltweit bessere und verbindliche Umwelt- und Menschenrechtsstandards zu setzen. Die bekannten Verhandlungstexte zu TTIP lassen jedoch ein solches Bestreben vermissen. EU (und USA) geht es vielmehr darum, ihre einheimischen Industrien durch den „sicheren Import von günstigen“ natürlichen Rohstoffen abzusichern. Damit stehen die TTIP-Verhandlungen in der Tradition, wie sie in dem Strategiepapier „Global Europe: „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ (2006) und der 2008 veröffentlichten und 2011 überarbeiteten „Raw Materials Initiative“ der EU formuliert

wurden. Demnach dienen Handelsabkommen vornehmlich dazu, einen „unbeschränkten (in der Handelssprache:) „diskriminierungsfreien“ Zugang zu Rohstoffen und Energie“ sicherzustellen.

Die TTIP-Verhandlungen sollen dazu dienen, die dort getroffenen marktliberalen Regelungen langfristig zu globalen Regeln zu machen: In einem TTIP-Positionspapier der EU Kommission heißt es: „Disziplinen, die im transatlantischen Kontext vereinbart werden, können als Modell für nachfolgende Verhandlungen mit Drittländern dienen. Dies würde an andere Länder ein starkes Signal aussenden, dass der Handel mit Rohstoffen und Energie der Global Governance unterworfen werden kann und wird.“ Mit anderen Worten: Einigen sich EU und USA auch in TTIP auf ein strenges Verbot von Exportbeschränkungen bei Rohstoffen, definieren sie damit eine Norm, die Entwicklungsländer noch stärker unter Druck setzt. So könnten in zukünftigen bilateralen Abkommen Ausnahmeklauseln für die Erhebung von Exportsteuern noch restriktiver ausfallen oder im Extremfall ganz entfallen. Im Rahmen der WTO könnten EU und USA gemeinsam versuchen, eine restriktivere Auslegung der noch zugelassenen Exportsteuern durchzusetzen oder diese ganz zu ächten.

Was das EU-Positionspapier zu Rohstoffen im Rahmen der TTIP-Verhandlungen jedoch nicht erwähnt, ist die Durchsetzung von Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialstandards bei der Ausbeutung von Rohstoffen, die EU- und US-Unternehmen im Ausland fördern oder von dort importieren. In Anbetracht der Tatsache, dass es gerade in den extraktiven Sektoren vieler Entwicklungsländer immer wieder zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen kommt und der gebetsmühlenartigen Behauptung, TTIP soll dazu dienen, Standards für einen fairen und nachhaltigen Handel zu setzen, ist dies eine eklatante Lücke. Gerade die Verpflichtung von Unternehmen, die verantwortungsvolle Beschaffung von Rohstoffen zu garantieren - im Sinne menschenrechtlicher due diligence -, wäre wichtiger Bestandteil einer menschenrechtlich und entwicklungspolitisch kohärenten Handelspolitik, wie sie Art. 21 und 208 ff des EU-Vertrags einfordern.

### Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln

1. Teil der Überlegungen im Prozess des Nationalen Aktionsplanes „Wirtschaft und Menschenrechte“ zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien ist unter anderem eine mögliche Weiterentwicklung der Menschenrechtsklausel für Investitions- und Handelsabkommen. Mit der seit Beginn der 1990-er Jahre in EU-Handelsabkommen verwendeten Menschenrechtsklausel sind die Vertragsparteien verpflichtet, Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten. Inwiefern ist eine Weiterentwicklung vor diesem Hintergrund notwendig? (CDU/CSU)

Seit den frühen 1990er Jahren enthalten EU-Handelsabkommen Menschenrechtsklauseln. Diese ermächtigen eine der Vertragsparteien im Fall einer Verletzung eines „unverzichtbaren Elements“ der Menschenrechtsklausel, welche beide Vertragsparteien verpflichten Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Die Menschenrechtsklausel legitimiert damit eine Sanktionierung menschenrechtswidrigen Handelns.

Mittlerweile sind Menschenrechtsklauseln in ungefähr 120 Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthalten. Der Wortlaut der Menschenrechtsklausel ist seit dem Beginn ihrer Verwendung einem stetigen Wandel unterworfen und variiert nach wie vor von Abkommen zu Abkommen. Im Abkommen von Cotonou ist die Klausel beispielsweise besonders umfangreich und als einzige mit einem eigenen internen Implementierungsmechanismus ausgestattet.

Bisher hat die EU die Menschenrechts- und Demokratieklausele (fast) ausschließlich im Rahmen von Kooperationsabkommen mit wirtschaftlich unbedeutenden Entwicklungsländern angewandt. So wurden u. a. Staaten, die sich im Bürgerkrieg befanden (Sudan, Liberia, Somalia) oder die von Militärs (Togo, Gambia) oder zivilen Diktaturen (Zaire, Kenia) regiert wurden, die versprochenen Hilfsleistungen nicht mehr gewährt oder die eingeräumten Präferenzen zurückgenommen. Gegen Haiti (2001) wurde das bilaterale Abkommen ausgesetzt und gegen Simbabwe (2002) wurden Sanktionen verhängt – beide wegen der Verletzung demokratischer Prinzipien.

Die Klausel wird von der EU damit faktisch als politische Klausel und nicht als Menschenrechtsklausel verstanden. Darüber hinaus werden Menschenrechte nur sehr selten als Ursache für die Ergreifung von geeigneten Maßnahmen angeführt: Der Hauptauslöser ist meist die Verletzung von Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprinzipien. Ihre einseitige Anwendungspraxis sowie die Tatsache, dass die Klausel nicht jene Verstöße effektiv erfasst, die auf Bestimmungen des Handelsabkommens selbst zurückzuführen sind, machen eine Reform der Klausel notwendig.

2. Welche Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte in einem Drittland hat die in allen Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthaltene Menschenrechtsklausel? Wie kann sie zu einem wirksameren Schutzinstrument ausgebaut werden? (SPD)

Die Menschenrechtsklausel ist grundsätzlich dazu geeignet ein wichtiges Instrument bei der Implementierung einer menschenrechtsgeliteten Handelspolitik zu werden. Der Umstand, dass die Menschenrechtsklausel diese Funktion in der Vergangenheit nicht erfüllte, sollte zum Anlass genommen werden, sie so zu reformieren, dass sie die in sie gesteckten Erwartungen erfüllt und sich zu einem effektiven Instrument entwickelt, um die Handelspolitik tatsächlich menschenrechtlich kohärenter auszugestalten.

In der vom Deutschen Institut für Menschenrechte und MISEREOR herausgegebenen Studie „Eine menschenrechtliche Modellklausel für völkerrechtliche Abkommen der EU“ schlägt der Völkerrechtler Lorand Bartels eine Reform der Klausel vor. Zu seinen wichtigsten Empfehlungen gehören:

- „eine Menschenrechts-Ausnahmeregelung in das Vertragswerk aufzunehmen, welche es einer Vertragspartei ermöglicht, gegebenenfalls ihre Vertragsverpflichtungen auszusetzen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen;
- ein permanentes Menschenrechtskomitee einzurichten, welches das Handeln der Vertragsparteien auf Menschenrechtskonformität überprüft;
- ein Mechanismus für periodische Human Rights Impact Assessments einzurichten;

- ein Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden einzurichten, mit Hilfe dessen Untersuchungen der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme im Zuge der Vertragsumsetzung initiiert werden können.

3. Können Menschenrechtsklauseln in Abkommen überhaupt Menschenrechtsverletzungen verhindern oder wäre nicht vielmehr ein verbindlicher vorheriger „Menschenrechtscheck“ sinnvoll, um die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die Bevölkerung abschätzen zu können und danach unter Einbeziehung der Bevölkerung (nach dem free, prior and informed consent) zu entscheiden? (DIE LINKE)

Die von Lorand Bartels vorgeschlagene Reform der Menschenrechtsklausel (s. Antwort zur vorherigen Frage) würde die Wirksamkeit der Klausel erheblich erhöhen. Nichtsdestotrotz ist auch eine reformierte Menschenrechtsklausel nur einer von mehreren notwendigen Ansatzpunkten, um die europäische Handelspolitik tatsächlich menschenrechtlich auszugestalten. Ein weiteres wichtiges Instrument ist die Einführung einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung (Human Rights Impact Assessment, HRIA). Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Oliver De Schutter hat dazu Leitprinzipien entwickelt. Ein HRIA würde gewährleisten, dass bereits *vor* Verhandlungsbeginn und *vor* Abschluss des jeweiligen Handelsabkommens menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Diese *ex ante* Prüfung soll es ermöglichen, bereits frühzeitig menschenrechtlich problematische Bestimmungen des Handelsabkommens zu erkennen, und sie aus dem Vertrag auszuschließen.

Die EU-Kommission überarbeitet zurzeit das Handbuch zur Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung (Trade Sustainability Impact Assessments, SIA). In dem Entwurf für das neue Handbuch sind zwar die Menschenrechte als ein Prüfkriterium aufgenommen worden, allerdings soll die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung weiterhin erst nach Verhandlungsbeginn einsetzen. Eine menschenrechtliche Folgenabschätzung kann aber nur dann wirksam den Verhandlungsprozess beeinflussen, wenn dessen Ergebnisse bereits *vor* dem Beginn der Verhandlungen vorliegen. Andernfalls steht zu befürchten, dass weiterhin den wirtschaftlichen Interessen Vorrang eingeräumt wird.

4. Wie lässt sich die Wirksamkeit bestehender Instrumente für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik wie beispielsweise Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und das Allgemeine Präferenzsystem bewerten bzw. durch welche gesetzlichen Schritte lässt sich ihre Wirksamkeit erhöhen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wie an anderer Stelle erörtert wurde, ist die Wirksamkeit der bestehenden Menschenrechtsinstrumente und –verfahren, sehr beschränkt. Das gegenwärtige Instrumentarium müsste, wie bereits ausgeführt, reformiert und erweitert werden. Schließlich setzt eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik aber auch einen

Bewusstseinswandel bei Institutionen voraus, die in erster Linie Handelsabkommen verhandeln: Der EU Kommission und der Generaldirektion Handel (s.o.)

### Beschwerdemöglichkeit

1. Welche Bevölkerungsgruppen betreffen diese Menschenrechtsverletzungen hauptsächlich und welche Möglichkeiten haben die Gruppen aktuell, sich zu beschweren, Klage einzureichen und eine Entschädigung von staatlicher oder von privater Seite zu erwirken? (DIE LINKE)

Handelsabkommen zielen auf die Deregulierung, Liberalisierung der Handelsbeziehungen und Öffnung der betroffenen Märkte. Im Bereich der Landwirtschaft wirken sich die damit verbundenen Maßnahmen (wie z. B. die Reduzierung und Abschaffung der Zölle) unterschiedlich aus. Während landwirtschaftliche Großbetriebe in den Entwicklungs- und Schwellenländern, die Intensivlandwirtschaft betreiben und in erster Linie für den Export produzieren, aus solchen Handelsabkommen zum Teil als Gewinner hervorgehen, gehören kleinbäuerliche Produzentinnen und Produzenten zu den Verlierern. Ursache hierfür ist, dass ihre Produkte regelmäßig nicht konkurrenzfähig gegenüber den Agrarexporten der EU sind. Die Folge: Die Kleinbauern und -bäuerinnen verlieren ihre lokalen Märkte als Absatzmarkt, und werden in die Armut getrieben.

Die Möglichkeit der betroffenen Menschen, sich gegen die an ihnen begangenen Menschenrechtsverletzungen zu beschweren oder gar Klage einzureichen, sind bisher unzulänglich. In den Handelsabkommen der EU sind bislang keine Beschwerdemechanismen vorgesehen. Die in einigen EU-Abkommen vorgesehene Einrichtung eines Gemeinsamen Rates kann (in diesem Sinne) nicht als ein effektiver Beschwerdemechanismus bezeichnet werden, da sie regelmäßig über keine Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismen verfügen.

Eine Klage steht den Opfern von Menschenrechtsverletzungen infolge von Handels- und Investitionsabkommen daher nur im Rahmen der nationalen Jurisdiktion der am Handelsabkommen beteiligten Staaten zu. Klagen vor nationalen Gerichten scheitern jedoch in der Regel daran, dass die staatlichen Institutionen in den Gaststaaten nicht in der Lage oder willens sind, die Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Und in den Heimatstaaten stehen der Haftbarmachung ebenfalls große Hindernisse entgegen (s. oben Beantwortung der 2. Frage).

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestags:  
Öffentliche Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ am 30.9.2015:

**Schriftliche Stellungnahme von Armin Paasch, Referent für Wirtschaft und Menschenrechte, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.**

**Block I. Menschenrechte und Handelspolitik: allgemeine Fragen**

***1. Merkmale einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene***

Nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aus dem Jahr 2011, zu deren Umsetzung sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag verpflichtet hat, dürfen Handels- und Investitionsschutzabkommen niemals die Handlungsspielräume von Staaten einschränken, die zur Umsetzung von Menschenrechten erforderlich sind (Leitprinzip 9). Ebenso heben die UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und Menschenrechten hervor, dass Staaten in allen Bereichen „einschließlich der internationalen Handels-, Besteuerungs-, Finanz-, Geld-, Umwelt- und Investitionspolitik“ ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen in Betracht ziehen müssen (Absatz 61). Eine menschenrechtskonforme Handelspolitik zeichnet sich zunächst dadurch aus, dass sie Staaten in keiner Weise daran hindert, ihren Verpflichtungen gemäß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen wie auch die politischen und bürgerlichen Rechten zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Darüber hinaus muss Handelspolitik dazu beitragen, das Umfeld zur Umsetzung aller Menschenrechte zu verbessern („*enabling environment*“). So heißt es in Art. 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“ Dieser Anspruch bezieht sich auch auf das internationale Handels- und Investitionsrecht als wesentlichen Bestandteil der „internationalen Ordnung“. Dabei ist der Anspruch an die internationale Handelspolitik nicht etwa, dass sie allein zur Umsetzung der Menschenrechte führt. Wohl aber muss sie zu einem Umfeld beitragen, das Staaten nicht daran hindert, sondern sie darin unterstützt, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen wahrzunehmen. Diese Verpflichtungen auf nationaler Ebene dann auch tatsächlich umzusetzen, liegt wiederum in der Verantwortung der betreffenden Staaten selbst.

Seit dem EU-Vertrag von Lissabon von Dezember 2009 fällt nicht nur die Handelspolitik, sondern nunmehr auch die Investitionspolitik in die Zuständigkeit der EU. In den Artikeln 3 und 21 desselben Vertrags von Lissabon hat sich die EU verbindlich verpflichtet, die Menschenrechte auch in ihrer auswärtigen Politik zu achten und zu fördern.<sup>1</sup> Dies gilt auch für die Handels- und Investitionspolitik. Und ganz ausdrücklich geht es nicht allein um die Rechte der Menschen innerhalb der EU, sondern auch in anderen Ländern. Auch die Bundesrepublik Deutschland steht hier in der Pflicht. Über den EU-Ministerrat ist die Bundesregierung an der Erarbeitung und Erteilung der Verhandlungsmandate

---

<sup>1</sup> Vgl. L. Bartels: Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, herausgegeben vom Deutschen Institut für Menschenrechte und MISEREOR, Berlin/ Aachen 2014, S. 15-19.



für alle Handels- und Investitionsabkommen beteiligt. Diese geben der EU-Kommission jeweils die Verhandlungsziele vor. Ebenfalls über den Ministerrat wird die Bundesregierung über den Verhandlungsstand zu allen Abkommen regelmäßig informiert und konsultiert und muss diesen vor der Unterzeichnung zustimmen. So genannte „gemischte“ Abkommen, die für die EU-Mitgliedstaaten budgetäre Implikationen haben, sind überdies durch diese zu ratifizieren. So haben Bundestag und Bundesrat zum Beispiel im Mai 2013 die Abkommen mit Kolumbien, Peru und Mittelamerika ratifiziert.

Es gibt keine allgemeingültigen Patentrezepte oder Vorgaben, wie eine menschenrechtskonforme Handelspolitik genau ausgestaltet sein müsste. Wohl aber ist die EU verpflichtet, die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte für alle Menschen innerhalb und außerhalb der EU als ein zentrales Kriterium bei der Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Handelspolitik zugrunde zu legen. Dies erfordert eine besondere Berücksichtigung der Rechte jener sozialen Gruppen, deren Rechte besonders häufig verletzt oder bedroht werden, wie zum Beispiel Frauen, indigene Völker, Arbeitslose, Beschäftigte im informellen Sektor, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Fischer/-innen und Plantagenarbeiter/-innen und Menschen mit Behinderungen. Insbesondere solche Gruppen dürfen durch Handelsabkommen nicht benachteiligt werden, sondern die Umsetzung ihrer Rechte muss besonders dadurch gefördert werden. Bei der Ausgestaltung von Handelspolitik müssen sie stets angemessen konsultiert und beteiligt werden. Welche handelspolitischen Maßnahmen und Konzepte die Umsetzung der Menschenrechte fördern, ist immer kontextabhängig und muss auf Grundlage empirischer Erfahrungen kontinuierlich neu austariert werden.

Die gegenwärtigen Ziele der Handels- und Investitionspolitik der EU werden in der Strategie *Handel, Wachstum und Weltgeschehen* von 2010 skizziert.<sup>2</sup> Im Wesentlichen zielt diese Strategie darauf ab, die Wettbewerbssituation europäischer Unternehmen im Ausland zu verbessern. Dazu fordert sie von anderen Staaten einen möglichst uneingeschränkten Marktzugang für europäische Exporte, Dienstleistungen und Investitionen, ungehinderten Zugang zu öffentlichen Aufträgen und Rohstoffen sowie mehr Schutz von Investitionen und geistigen Eigentumsrechten europäischer Unternehmen. Diese Ausrichtung spiegelt im Wesentlichen auch jene Prioritäten wider, welche die letzte Bundesregierung bei der Konsultation der EU-Kommission zur Handelsstrategie 2010 hervorgehoben hatte.<sup>3</sup>

Grundsätzlich folgt diese Strategie hauptsächlich dem Ziel, die Gewinnaussichten europäischer Unternehmen im Auslandsgeschäft zu verbessern. Dieses Ziel muss nicht *per se* im Widerspruch zu den Menschenrechten stehen. Allerdings hat sich in vielen Fällen gezeigt, dass entsprechende Bestimmungen, welche die EU systematisch in bilateralen Handels- und Investitionsschutzabkommen durchgesetzt hat oder in aktuellen Verhandlungen anstrebt, erhebliche Risiken für die Menschenrechte in den Partnerländern bergen (siehe dazu Block II). Das Kriterium, dass Handelspolitik der Umsetzung der Menschenrechte dienen muss, spiegelt sich in der aktuellen Strategie nicht in ausreichendem Maße wider. Auch die spezifischen Menschenrechtsinstrumente

---

<sup>2</sup> Europäische Kommission (EC) 2010: *Handel, Wachstum und Weltgeschehen. Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie 2020* (KOM(2010)612).

<sup>3</sup> Deutsche Bundesregierung: *A Trade Policy to Foster Competition, Growth and Jobs - Position paper by the German Federal Government on the further development of the EU's trade strategy*, 15.7.2010:

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc\\_146625.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146625.pdf) (abgerufen: 7.9.2015).

der EU-Handelspolitik sind in ihrer bisherigen Ausgestaltung und Umsetzung als effektives Korrektiv unzureichend (siehe Frage 3 und Block III).<sup>4</sup>

Ihrem Anspruch und ihrer Verpflichtung, die Menschenrechte in ihrer Handelspolitik zu achten und zu fördern, kommt die EU bislang daher nur sehr ungenügend nach. Diese Auffassung hat auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen „Abschließenden Beobachtungen“ zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik im Mai 2011 vertreten, indem er „mit tiefer Besorgnis die Auswirkungen der Landwirtschafts- und Handelspolitik, welche den Export subventionierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Entwicklungsländer fördern, auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und insbesondere das Recht auf Nahrung im Empfängerland, zur Kenntnis“ nahm. Er forderte die Bundesrepublik Deutschland daher auf, „einen umfassenden Menschenrechtsansatz auf ihre Handels- und Agrarpolitik anzuwenden“.<sup>5</sup> Es ist vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten, dass EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström in einer Rede vom 23.3.2015 erwogen hat, in der für Herbst 2015 erwarteten neuen EU-Handelsstrategie „über unsere bisherigen Ansätze zu Handel und Arbeitsrechte, Menschenrechte und Umweltschutz hinauszugehen“.<sup>6</sup>

## **2. Mehrwert obligatorischer Regeln für Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte**

Nach den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) stehen Unternehmen in der Verantwortung, Menschenrechte in ihren Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen entlang der Wertschöpfungskette zu achten. Gemäß der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfalt müssen sie eine Grundsatzerklärung zu Menschenrechten verabschieden, menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen untersuchen, Gegenmaßnahmen entwickeln und transparent darüber berichten. Zugleich sind Staaten völkerrechtlich verpflichtet, Menschenrechte vor Verstößen durch Dritte wie etwa Unternehmen zu schützen (vgl. auch Prinzip 3 der UNLP). Dazu müssen sie wirksame Politiken, Gesetze, sonstige Regelungen und Maßnahmen treffen sowie gerichtliche Entscheidungsverfahren ermöglichen (vgl. Prinzip 1 der UNLP). Die staatliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte und die Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte stehen daher in einem engen Zusammenhang. Sie ergänzen, verstärken und bedingen einander. Die Heimatstaaten der fraglichen wirtschaftlichen Aktivitäten werden durch verbindliche Verpflichtungen transnationaler Konzerne nicht aus ihrer Verantwortung entlassen, sondern bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Verpflichtungen unterstützt.

Dem Staat stehen potenziell zahlreiche Hebel zur Verfügung, Unternehmen bei der Achtung von Menschenrechten auch im Ausland zu unterstützen (Handlungsanleitungen, Beratung, Informationen, Multi-Stakeholder-Dialoge), dazu Anreize zu bieten (im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung oder der öffentlichen Beschaffung) und zu verpflichten (z.B. über menschenrechtliche Berichtspflichten und gesetzliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten). Diese Hebel werden nach einer umfassenden Studie von Germanwatch und Misereor jedoch bislang nicht ausreichend genutzt.<sup>7</sup> Im Prozess zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Umsetzung der UNLP wird derzeit geprüft, an welchen Stellen es in Deutschland noch

<sup>4</sup> A. Paasch: Die Rolle der Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Menschenrechte 2011/2, S. 146-163.

<sup>5</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5), Absatz 9.

<sup>6</sup> Rede von Cecilia Malmström: The Commissions Future Trade Strategy, 23.3.2015: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc\\_153265.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153265.pdf)

<sup>7</sup> C. Heydenreich, A. Paasch, H. Kusch: Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand, Germanwatch und Misereor, Aachen/Berlin 2014.

Umsetzungslücken gibt und mit welchen Maßnahmen diese Lücken zu schließen sind. Eine wichtige Grundlage dazu bietet ein *National Baseline Assessment*, welches das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) in enger Konsultation mit den Bundesministerien sowie den Verbänden aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften im Steuerungskreis dieses Prozesses erarbeitet hat.<sup>8</sup> Das Forum Menschenrechte, das Netzwerk für Unternehmensverantwortung (CoRa) und der Verband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) haben ein Positionspapier vorgelegt, in dem sie konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der UNLP vorschlagen.<sup>9</sup>

Auch in der Handelspolitik der EU bietet sich aktuell eine bislang einzigartige Gelegenheit, Unternehmen zur Wahrung ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt zu verpflichten. Im März vergangenen Jahres hatte die Generaldirektion Handel eine Verordnung zur verantwortungsvollen Beschaffung der Rohstoffe Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus Konfliktgebieten vorgeschlagen. Die Verordnung sah ein System freiwilliger Selbstzertifizierung für europäische Erstimporteure dieser Metalle auf Grundlage der OECD-Leitlinie zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten vor. Trotz des ohnehin freiwilligen Charakters wäre demnach die weiterverarbeitende Industrie, welche die Rohstoffe nutzt, davon nicht betroffen. In einer Abstimmung am 20. Mai diesen Jahres hat das Europäische Parlament jedoch signifikante Nachbesserungen eingefordert. Insbesondere soll die Gesetzgebung die gebotene Sorgfalt verbindlich vorschreiben und auch die verarbeitende Industrie mit einschließen.<sup>10</sup>

Hintergrund dieser Entscheidung ist die Erkenntnis, dass freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen in den vergangenen Jahren zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt hatten. Nach einer Untersuchung der EU Kommission sind 17 Prozent der europäischen Unternehmen, welche die vier genannten Metalle nutzen, indirekt bereits durch eine entsprechende US-Gesetzgebung (Dodd Frank Act 1502) betroffen, da sie US-amerikanische Kunden beliefern. Diese Unternehmen berichten bereits jetzt über Konfliktrisiken von Rohstoffen aus der Demokratischen Republik Kongo und den umliegenden Staaten sowie die ergriffenen Maßnahmen. Von den übrigen Unternehmen, welche nicht von der US-Gesetzgebung betroffen sind, liegen entsprechende Berichte hingegen nur bei sieben Prozent der Unternehmen vor. Auch eine Studie des niederländischen *Think Tank* SOMO kommt zu dem Ergebnis, dass nur 12 Prozent der börsennotierten Unternehmen der EU, welche diese Metalle nutzen, auf ihren Websites Konfliktrohstoffe überhaupt erwähnen.<sup>11</sup> In einem gemeinsamen Diskussionspapier des Arbeitskreis Rohstoffe haben deutsche NRO den Mehrwert und die Umsetzbarkeit verbindlicher Sorgfaltspflichten mit Blick auf die Rohstoffbeschaffung dargelegt und die Bundesregierung aufgefordert, im anstehenden Trilog zwischen Kommission, Parlament und

---

<sup>8</sup> Vgl. DIMR: National Baseline Assessment. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Erstellt für die Steuerungsgruppe im Prozess der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zu Wirtschaft und Menschenrechten, 30.4.2015: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/National\\_Baseline\\_Assessment\\_Umsetzung\\_der\\_UN-Leitprinzipien\\_fuer\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/National_Baseline_Assessment_Umsetzung_der_UN-Leitprinzipien_fuer_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf)

<sup>9</sup> CoRa, Forum Menschenrechte und VENRO: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte: Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan, April 2015: [http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Positionspapier\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte\\_2015.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Positionspapier_Wirtschaft_und_Menschenrechte_2015.pdf)

<sup>10</sup> Vgl. Amnesty International and Global Witness: EU regulation on conflict minerals: What the European vote means for member States, Juni 2015.

<sup>11</sup> European Commission: Impact Assessment, S. 13, 19, 23 und 36, sowie: SOMO: Conflict Due Diligence by European Companies, November 2013.

dem Ministerrat die Verbesserungsvorschläge des Europäischen Parlaments zu unterstützen.<sup>12</sup> Das Bundeskanzleramt hat zu diesen Vorschlägen jedoch bereits Diskussionsbedarf angemeldet.

In ihrer oben erwähnten Rede zur angekündigten neuen Handelsstrategie bezeichnet EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström die Initiative zur verantwortungsvollen Beschaffung von Konfliktrohstoffen als einen „innovativen Ansatz“ und wirft die Frage auf, inwieweit dieser Ansatz in der EU-Handelspolitik ausbaufähig ist. Ungeachtet der Differenzen über die konkrete Ausgestaltung der Regulierung wären ähnliche Initiativen auch in anderen risikobehafteten Sektoren wie zum Beispiel der Textilwirtschaft und in der Landwirtschaft sehr zu begrüßen.

### **3. Instrumente und Verfahren auf deutscher und EU-Ebene zur Sicherung handelspolitischer Kohärenz**

Folgende Instrumente auf EU-Ebene zielen darauf ab, die Kohärenz der EU-Handelspolitik mit den Menschenrechten und anderen Grundwerten der Europäischen Union sicherzustellen:

- **Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen** zu Handelsabkommen (*Trade Sustainability Impact Assessments – SIA*): Sie werden seit 1999 regelmäßig während der Verhandlungen zu allen Handelsabkommen durchgeführt. Menschenrechte werden in dem bisherigen Handbuch für SIA aus dem Jahr 2006 allerdings nicht erwähnt. Aktuell wird dieses Handbuch überarbeitet, wobei Menschenrechte in dem Entwurf als eins von vier zentralen Prüfkriterien aufgenommen werden (siehe dazu Block III, Frage 3).
- **Andere handelspolitische Folgenabschätzungen:** Im Rahmen ihrer *Better Regulation Agenda* hat die EU am 2. Juli 2015 neue „*Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments of trade-related policy initiatives*“ veröffentlicht. Diese sollen in allen handelspolitischen Folgenabschätzungen, also auch in allgemeinen *ex ante* Folgenabschätzungen und in *ex post* Evaluierungen, zur Anwendung kommen. Dies hat die EU in ihrem neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie für 2015-2019 „*Keeping human rights at the heart of the EU agenda*“ nochmals unterstrichen (S. 18).
- **Menschenrechtsklauseln:** Seit 1992 ist es Usus, dass solche Klauseln als „wesentliche Bestandteile“ in alle bilateralen Abkommen der EG/EU aufgenommen werden. Nach diesen Klauseln müssen die grundlegenden Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgelegt sind, die Grundlage der Innen- und Außenpolitik der jeweiligen Vertragsparteien darstellen. Die Klausel gibt den Vertragsstaaten im Falle einer ernsthaften Verletzung der Menschenrechte durch die andere Partei das Recht, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Ein direktes Aussetzen des Vertrags oder von Teilen des Vertrags ist nur in Fällen besonderer Dringlichkeit vorgesehen. Ansonsten müssen zunächst eine Informationsanfrage, eine Prüfung und die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung vorausgehen. Zudem sollen unter den möglichen Maßnahmen immer diejenigen gewählt werden, welche die Wirkung des Abkommens am wenigsten stören. Defizite der Klausel werden in Fragen 1 und 2 von Block II diskutiert.

---

<sup>12</sup> Arbeitskreis Rohstoffe. Verantwortung entlang der Lieferkette. Warum verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten notwendig und machbar sind – Eine Auseinandersetzung mit Argumenten seitens der deutschen Industrie, Juli 2015.

- **Allgemeines Präferenzsystem (APS):** Im Rahmen des APS erleichtert die EU seit 1971 unilateral so genannten Entwicklungsländern den Marktzugang in die EU, indem sie ihnen Zollfreiheit oder niedrigere Zollsätze gewährt als den übrigen WTO-Mitgliedern. Nach der aktuellen Regelung (seit dem 1.1.2014 in Kraft) gewährt das Standard-APS 34 Ländern Zollvergünstigungen auf 66 Prozent der Zolllinien. Das „APS plus“ gewährt 13 Ländern für die gleichen Zolllinien zusätzliche Zollvergünstigungen. Die „Alles außer Waffen“ Initiative gewährt 49 *Least Developed Countries* zoll- und quotenfreien Marktzugang für alle Güter außer Waffen und Munition. Nach Art. 3 der aktuellen Regulierung (Regulation (EU) 978/ 2012) kann die EU in allen drei Kategorien des APS den Nutznießern die Präferenzen entziehen, wenn es in diesen Ländern zu ernsthaften und systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt. Voraussetzung für die Gewährung des APS plus ist darüber hinaus unter anderem die „Ratifizierung“ und „effektive Implementierung“ von 27 Abkommen zu Menschenrechten, Arbeitsrechten, guter Regierungsführung und Umweltschutz (nach Annex VIII der Regulierung).<sup>13</sup>

Zwar bieten diese Instrumente ein großes Potenzial, die Kohärenz der EU-Handelspolitik zu verbessern. Faktisch sind diese Instrumente aber schwach und unverbindlich ausgestaltet, unzureichend an die politischen Entscheidungsprozesse angebunden und werden nicht konsequent umgesetzt. Hinzu kommt ein grundsätzliches Problem im Menschenrechtsansatz der Generaldirektion Handel: Menschenrechtsinstrumente, insbesondere die Menschenrechtsklauseln und das APS, werden als mögliche Hebel angesehen, um die Achtung von Menschenrechten in Partnerländern im Allgemeinen zu fördern. Als Instrumente zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, die sich aufgrund der Umsetzung von Bestimmungen von Handelsabkommen selbst ergeben können, sind sie weder angelegt noch in ihrer jetzigen Form geeignet (vgl. Antworten zu Block 3).<sup>14</sup>

#### **4. Weitere Instrumente und Maßnahmen für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik**

Direkte Bezüge zu den Menschenrechten gibt es in den unter Frage I.3 genannten Instrumenten der EU-Handelspolitik sowie in der aktuell diskutierten neuen Regulierung zu Konfliktrohstoffen (vgl. Frage I.2). Eine grundlegende Reform und effektive Anwendung dieser Instrumente könnte einen wesentlichen Beitrag zu einer menschenrechtskonformeren Handelspolitik leisten. Allerdings wäre es eine verkürzte Herangehensweise, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen mit Blick auf die Handels- und Investitionspolitik allein auf diese Instrumente beschränken würden.

Grundsätzlich muss die EU diesen Verpflichtungen vielmehr auf allen Ebenen nachkommen. Eine menschenrechtskonforme Handels- und Investitionspolitik erfordert nicht zuletzt eine grundlegende Neuausrichtung der aktuellen Handelsstrategie, welche die Menschenrechte als einen zentralen Ausgangspunkt nimmt (siehe Frage I.1). Diese Neuausrichtung muss sich auch in den Verhandlungsmandaten und den Verhandlungsstrategien der Kommission auf multilateraler Ebene im Rahmen der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation* - WTO) sowie bei der Aushandlung und Umsetzung bilateraler Handelsabkommen widerspiegeln. Reformierte und menschenrechtsbasierte SIA können für eine solche Neuausrichtung wichtige Anhaltspunkte bieten.

<sup>13</sup> Europäische Kommission: The EU's Generalized Scheme of Preferences (GSP), Oktober 2014: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/november/tradoc\\_152865.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/november/tradoc_152865.pdf)

<sup>14</sup> Vgl. A. Paasch: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialog, MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung und Glropolis, Dezember 2011.

Reformierte Menschenrechtsklauseln können bei der Umsetzung von Handelsabkommen ein wichtiges Korrektiv bilden.

Eine weitere wichtige Voraussetzung einer solchen Neuausrichtung wäre indes deutlich mehr Transparenz mit Blick auf relevante Dokumente, eine stärkere Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bereits vor der Verabschiedung von Abkommen sowie mehr Transparenz und Gleichberechtigung zwischen den verschiedenen Interessensgruppen bezüglich ihrer Einflussmöglichkeiten auf handelspolitische Entscheidungsprozesse.

## **Block II: Handels- und Investitionsabkommen – menschenrechtliche Nutzen und Risiken**

### **1. Gleichgewicht zwischen menschenrechtlichen Handlungsspielräumen und Investorenschutz**

Bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs) und die Investitionsschutzkapitel von Handelsabkommen schützen ausländische Investoren in der Regel nicht nur gegen Enteignungen im herkömmlichen Sinne, sondern auch gegen so genannte „indirekte“ Enteignung, wo die Gewinnaussichten eines Investors zum Beispiel aufgrund öffentlicher Regulierungen geschmälert werden. Auch in solchen Fällen kann ein Investor den Gaststaat auf eine prompte, angemessene und effektive Entschädigung verklagen. Das in BITs verankerte Gebot der „billigen und gerechten Behandlung“ (*Fair and Equitable Treatment* – FET), das gewohnheitsrechtlich eigentlich die willkürliche Verweigerung von Rechtsschutz verbietet, wird von Schiedsgerichten inzwischen mitunter so weit ausgelegt, dass es die Beibehaltung eines stabilen Investitionsklimas vorschreibe.<sup>15</sup> Auch Regulierungsmaßnahmen in Bereichen wie der Wasser-, Strom- und Gesundheitsversorgung, Umweltschutz oder Landverteilung können unter Berufung auf solche Bestimmungen durch Investoren in Frage gestellt werden.<sup>16</sup> In einigen Fällen gaben die Schiedsgerichte ihnen Recht. So zum Beispiel der Klage des französischen Konzerns Suez gegen Argentinien, das 2001 inmitten der wirtschaftlichen und sozialen Krise Obergrenzen für die Wasser- und Energiepreise einführt, um das Recht auf Wasser der verarmten Bevölkerung zu sichern. Das Konfliktpotenzial zwischen dem internationalen Investitionsschutz und dem Schutz der Menschenrechte ist vor diesem Hintergrund erheblich.<sup>17</sup>

Die möglichen Konsequenzen solcher Bestimmungen kann man beispielhaft in der peruanischen Andenstadt *La Oroya* in der Region Junín beobachten, wo seit 1922 Kupfer, Silber, Blei und andere Mineralien verhüttet werden.<sup>18</sup> Mit der Privatisierung im Jahr 1997 war die Schmelzhütte in den Besitz von *Doe Run*, einem Tochterunternehmen der US-amerikanischen *Renco-Group* übergegangen. Mit dem Kauf hatte das Unternehmen sich im *Programa de Adecuación y Manejo Ambiental* (PAMA) unter anderem verpflichtet, innerhalb von zehn Jahren Filteranlagen für die Verhüttung von Kupfer, Zink und Blei einzubauen und die Gewässer zu behandeln. Bereits vor der Privatisierung waren Luft, Böden und Wasser in der Stadt und Umgebung hochgradig mit Schwermetallen belastet. Wie eine Studie der US-amerikanischen Universität von San Luis in Zusammenarbeit mit einer lokalen Partnerorganisation von MISEREOR 2005 zeigte, hatte die Luftverseuchung seit 1997 abermals

<sup>15</sup> N. Bernasconi-Osterwalder: Interpreting Fair and Equitable Treatment in International Investment Law, in: Juridikum, Nr. 330, Juli 2013.

<sup>16</sup> Marc Jacob: International Investment Agreements and Human Rights, INEF Research Paper Series, Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development 03/2010.

<sup>17</sup> Krajewski, M.: Menschenrechte und internationales Investitionsrecht, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Nr. 2, 2012, S. 120-134.

<sup>18</sup> Vgl. Feldt, H. und U. Kerkow: Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung, herausgegeben von MISEREOR, Aachen 2013, S. 24-25, sowie José de Echave und Emma Gómez: Doe Run versus Perú: Lecciones de una demanda injusta, RedGe, Lima 2013.

erheblich zugenommen. 99,1 Prozent der Kinder zeigten Symptome einer Bleivergiftung und jedes fünfte Kind benötigte dringend medizinische Behandlung.

Als *Doe Run* bis 2007, also nach Ablauf der zehnjährigen Frist, nur einen Teil der zugesagten Umweltschutzmaßnahmen durchgeführt hatte, gewährte der peruanische Staat dem Unternehmen einen Aufschub von zwei Jahren. Als die Auflagen 2009 immer noch nicht erfüllt waren, zeigte der peruanische Staat keine Bereitschaft mehr zu weiteren Aufschüben, woraufhin *Doe Run* den Betrieb kurzerhand stilllegte. Der Mutterkonzern *Renco* verklagte seinerseits Peru 2010 vor dem Investitionsschiedsgericht (ICSID) der Weltbank in Washington auf einen Schadensersatz in Höhe von 800 Millionen USD wegen angeblichen Verstoßes gegen das Gebot der billigen und gerechten Behandlung (FET), das im Handelsabkommen zwischen Peru und den USA aus dem Jahr 2006 verankert ist. Das Urteil steht noch aus. Es besteht allerdings eine erhebliche Gefahr, dass Peru das Unternehmen für Maßnahmen entschädigen muss, die zum Schutz des Rechts auf Gesundheit dringend geboten waren. Ein äußerst problematischer Nebeneffekt besteht darin, dass die peruanische Regierung aus Angst vor Klagen in mehreren Fällen zunehmend davor zurückschreckt, gegenüber Bergbaukonzernen strengere Umweltauflagen durchzusetzen („*chilling effect*“). Insgesamt sind gegenwärtig sechs Klagen gegen Peru bei internationalen Schiedsgerichten anhängig. In der Summe belaufen sich die von den Konzernen geforderten Entschädigungszahlungen auf drei Milliarden US-Dollar.<sup>19</sup>

In dem Handelsabkommen zwischen der EU und Peru sowie Kolumbien ist ein Investitionsschutzkapitel zwar nicht enthalten. Allerdings verhandelt die EU-Kommission derzeit mit 12 anderen Staaten über Abkommen zur Investitionsförderung oder Handelsabkommen mit einem entsprechenden Kapitel. Dazu gehören unter anderen Indien, China und die USA (TTIP). In dem bereits ausgehandelten (aber noch nicht ratifizierten) Abkommen mit Kanada (CETA) ist ein solches Kapitel ebenso verankert. Auch ist der Investorenschutz Gegenstand der bilateralen Investitionsschutz- und -förderungsverträge (IFG) Deutschlands mit insgesamt 131 Staaten. In keinem dieser Abkommen findet sich eine Ausnahmeklausel, welche explizit staatliche Spielräume für Maßnahmen garantiert, die zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung von Menschenrechten erforderlich sind. Auch im deutschen Muster-Investitionsschutzvertrag von 2008 werden Menschenrechte nicht erwähnt.<sup>20</sup>

Aufgrund der massiven öffentlichen Kritik im Kontext von CETA und TTIP hat die EU-Kommission im Mai 2015 in einem Konzeptpapier einige Reformvorschläge zum Investorenschutz vorgelegt. Insbesondere strebt die Kommission an, das Recht der Staaten, Regulierungen im Sinne des öffentlichen Interesses zu erlassen („*right to regulate*“), in Investitionsschutzkapitel zu schützen. Auch die Gewährung oder der Entzug staatlicher Hilfen sollen vor Schiedsgerichten nicht mehr anfechtbar sein.<sup>21</sup> Allerdings wird der Begriff des „öffentlichen Interesses“ in diesem Konzept nicht näher definiert. Insbesondere fehlt ein expliziter Bezug zu den Menschenrechten als elementarem Gegenstand öffentlichen Interesses. Gerade in einem Abkommen mit den USA, die den UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und zahlreiche ILO-Konventionen nicht ratifiziert haben, würde damit hinsichtlich der Menschenrechte keine Rechtsicherheit geschaffen. Selbst wenn die

<sup>19</sup> Enrique Fernández-Maldonado Mujica: Impacto de los Acuerdos Comerciales Internacionales adoptados por el Estado Peruano en el cumplimiento y promoción de los Derechos Humanos en el Perú, Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), Lima 2015.

<sup>20</sup> Henke, C. C. 2009: Wie lässt sich der Eigentumsschutz für ausländische Investoren verbessern? Der deutsche Muster-Investitionsschutzvertrag als Beispiel, Frankfurt.

<sup>21</sup> EU-Kommission: Concept Paper: Investment in TTIP and beyond – the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court, 5.5.2015, S. 5-6.

Kommission ihren Vorschlag in den Verhandlungen mit den USA durchsetzen könnte, bestünde ein hohes Risiko, dass zum Beispiel Maßnahmen in der EU zur Umsetzung der UNLP für Wirtschaft und Menschenrechte durch US-Konzerne vor Schiedsgerichten angefochten würden, wenn diese als „indirekte Enteignung“ oder als „unfaire Behandlung“ ausgelegt würden.

Fortschrittlicher ist in dieser Hinsicht der Vorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zu einem neuen Modell-Investitionsschutzvertrag, den Prof. Markus Krajewski ausgearbeitet hat. Dieser schlägt unter anderem vor, die Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen explizit in eine Allgemeine Ausnahmeklausel aufzunehmen.<sup>22</sup> Schutzstandards der billigen und gerechten Behandlung (FET) und der indirekten Enteignung sollen so konkretisiert werden, dass ausländische Investoren keinen weiter reichenden Schutz genießen als inländische Unternehmen. Krajewski regt alternativ an, den Investorenschutz auf die Nichtdiskriminierungsstandards der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigungsklausel zu beschränken und auf Standards wie FET ganz zu verzichten. Und schließlich schlägt er vor, die bisherigen Schiedsgerichte durch ständige bilaterale Gerichte zu ersetzen, so dass die Streitparteien, anders als bisher, keinen Einfluss mehr auf die Wahl der Richter haben. Ob diese positiven Ansätze, über die Überschneidungen mit dem erwähnten Konzeptpapier der Kommission hinaus, in die Verhandlungen überhaupt einfließen, ist allerdings zu bezweifeln. Ob sie von den USA akzeptiert werden, erscheint umso unrealistischer.

Davon abgesehen sind auch weiterhin grundsätzliche Zweifel an der Notwendigkeit und Legitimität von Investor-Staat-Schiedsverfahren angebracht, da sie im internationalen Recht ein Ungleichgewicht schaffen. Während sie ausländischen Investoren Sonderklagerechte einräumen, stehen Opfern von Menschenrechtsverletzungen im Wirtschaftskontext in der Regel keine internationalen Gerichte zur Verfügung, vor denen sie Staaten oder Unternehmen verklagen könnten. Käme es zum Abschluss der bisher geplanten regionalen Abkommen der USA und der EU (einschließlich TTIP), würde das ISDS-System von derzeit 15-20 auf 80 Prozent der weltweiten Auslandsinvestitionen ausgeweitet.<sup>23</sup> Aus den genannten Gründen sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der EU bei allen laufenden Verhandlungsprozessen dafür einsetzen, dass in möglichen Investitionsschutzkapiteln von Handelsabkommen kein Investor-Staats-Streitschlichtungsmechanismus enthalten ist. Der Bundestag sollte Abkommen mit ISDS die Ratifizierung verweigern.

## **2. Können Handels- und Investitionsschutzabkommen die staatlichen Spielräume zur Umsetzung der Menschenrechte einschränken? Wenn ja, wie kann das vermieden werden?**

Handels- und Investitionsschutzabkommen können die Spielräume zur Umsetzung von Menschenrechten auf vielfältige Weise einschränken (siehe dazu Frage 1 und 3). Inwieweit dies tatsächlich eintritt, ist immer sehr abhängig vom Kontext, den Governancestrukturen in den Partnerländern, der Marktlage und dem Potenzial und dem Verhalten der Unternehmen. Daher ist es dringend geboten, gerade in Risikobereichen vor Abschluss von Handelsabkommen die möglichen Folgen für die Menschenrechte vorher genau abzuschätzen und für den Fall unvorhergesehener Menschenrechtsprobleme im Zuge der Umsetzung auch nachträgliche Änderungen der Abkommen in Betracht zu ziehen (vgl. dazu Antwort auf Block 3, Frage 4).

<sup>22</sup> M. Krajewski: Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, S. 16.

<sup>23</sup> P. Fuchs: Sie bewegen sich - doch nicht. Die verfehlt Reformdebatte von EU-Kommission und BMWi zum Investitionsschutz in TTIP, PowerShift, Berlin 2015.



Eine grundlegende Reform bestehender und die Schaffung neuer Menschenrechtsinstrumente könnten das Risiko senken, dass staatliche Handlungsspielräume zur Umsetzung der Menschenrechte durch die EU-Handelspolitik eingeschränkt werden. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung für eine grundlegende Überarbeitung der Handelsstrategie der EU einsetzen, welche die Menschen- und Arbeitsrechte, den Umwelt- und Verbraucherschutz sowie andere Güter des Gemeinwohls zum Ausgangspunkt nimmt. Öffentliche Legitimität und Unterstützung wird eine neue Strategie nur dann finden, wenn sie in einem breiten demokratischen Prozess unter Beteiligung des Europäischen und der nationalen Parlamente, aber auch der Zivilgesellschaft erarbeitet wird. Derzeit wird die Handelsstrategie lediglich als Mitteilung der Kommission veröffentlicht.

### **3. Welche sozialen Menschenrechte welcher Bevölkerungsgruppen werden durch Handelsabkommen häufig verletzt? Welche Risiken für Menschenrechte birgt TTIP?**

Zahlreiche Studien haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass einige der von der EU angestrebten Bestimmungen von Handels- und Investitionsschutzabkommen die Gefahr bergen, notwendige Handlungsspielräume von so genannten Entwicklungsländern zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte erheblich einzuschränken. Die entsprechenden Gefahren aufgrund von Investitionsschutzabkommen- oder –kapiteln in Handelsabkommen wurden bereits in II.1. beschrieben. Anhand folgender weiterer Risikobereiche soll die Problematik weiter veranschaulicht werden. Der Anspruch ist an dieser Stelle nicht, den Nachweis zu führen, dass Menschenrechte in allen geschilderten Fällen tatsächlich verletzt werden. Wohl aber soll das hohe Risiko dargestellt werden, das einige Bestimmungen bezüglich der Menschenrechte bergen, und die Notwendigkeit unterstrichen werden, die Wirkung solcher Bestimmungen in menschenrechtlichen Folgenabschätzungen immer systematisch zu überprüfen, bevor sie in Handelsabkommen aufgenommen werden.

#### *Forcierter Marktzugang kann Kleinbauernfamilien verdrängen*

EU-Exporte von Milchpulver nach Bangladesch und Burkina Faso, Schweinefleisch in die Elfenbeinküste, Geflügelteile nach Ghana und Kamerun sowie Tomatenpaste nach Ghana haben in den vergangenen Jahren immer wieder erheblichen Druck auf die Erzeugerpreise auf lokalen Märkten ausgeübt. Kleinbauernfamilien mussten dadurch Einkommenseinbußen hinnehmen oder wurden aus dem Markt gedrängt. In Ermangelung alternativer Einkommensquellen und ausreichender Sozialsysteme kommt es dadurch mitunter zu einer akuten Gefährdung oder Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung und anderer sozialer Rechte.<sup>24</sup>

Die EU hat in mehreren bilateralen Handelsabkommen, wie etwa mit Kolumbien, Peru und in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit den AKP-Staaten, durchgesetzt, dass diese Länder 75 bis 90 Prozent ihrer Einfuhrzölle sowie sämtliche anderen Einfuhrbeschränkungen unwiderruflich abschaffen, so dass Schutzmaßnahmen für die Bauern deutlich erschwert werden. Selbst für die verbleibenden „sensiblen Produkte“ werden die Einfuhrzölle durch so genannte „Stillstandsklauseln“ auf dem jetzigen Niveau eingefroren und dürfen nicht mehr angehoben werden, selbst wenn die bei der WTO vereinbarten Obergrenzen höher liegen. Spezielle Schutzmechanismen erlauben theoretisch zwar vorübergehend auch Zollanhebungen. Dazu muss ein Land aber den wissenschaftlichen Nachweis erbringen, dass aufgrund sprunghaft gestiegener Importe ein

<sup>24</sup> A. Paasch: Weltagrarhandel und Menschenrechte – Fallstudien zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Kleinbauern, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 2, Nr. 2, 2008, S. 100-116, sowie: Derselbe: Die Europäische Agrarpolitik und ihre Bauernopfer, Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialog, MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung und Glopolis, August 2012.

„ernsthafter Schaden“ entsteht, dass seitens der EU Dumping und eine unfaire Behandlung vorliegt und dass eine kausale Verbindung zwischen dem Schaden und der EU-Praxis besteht. Dies ist insbesondere für einige afrikanische Länder aber eine fast unüberwindbare Hürde.<sup>25</sup>

Ein erhöhtes Risiko ergibt sich dadurch aktuell zum Beispiel für das Einkommen und das Recht auf Nahrung afrikanischer Milchviehhalter/-innen. Bereits zwischen 2006 und 2014 sind die Exporte von Milchprodukten nach Sub-Sahara-Afrika um ein Viertel angestiegen. Die EU-Exporte von Magermilchpulver in diese Region haben sich seit 2009 sogar von 112.000 auf 256.000 Tonnen jährlich verdoppelt, wobei der größte Teil auf dem westafrikanischen Markt landet. Statt auf Käse und andere Qualitätsprodukte setzt die europäische Milchindustrie wieder vermehrt auf billiges Milchpulver und zielt damit nicht nur auf den asiatischen, sondern auch auf den afrikanischen Markt.<sup>26</sup> Im Zuge des Auslaufens der Milchquote im April 2015 wurde die Milchproduktion in der EU weiter gesteigert und die Preise befinden sich aktuell auf einem Tiefstand. Selbst wenn das WPA mit Westafrika (ECOWAS) keine weiteren Zollsenkungen für Milchprodukte verlangt, verbietet die Stillstandsklausel den Regierungen aber eine Anhebung der derzeit sehr niedrigen Einfuhrzölle. Diese wäre angesichts der aktuellen Entwicklung aber dringend geboten, damit afrikanische Milcherzeuger/-innen angesichts dieser Billigkonkurrenz ihr Überleben sichern könnten. Damit schränkt das Handelsabkommen die Spielräume der Staaten ein, handelspolitische Instrumente zum Schutz des Rechts auf Nahrung zu nutzen.

Nach einer Studie des Berliner Agrarökonomen Harald von Witzke von 2010 gelangten Milchprodukte der EU aufgrund solcher Subventionen zu Preisen auf den Markt, die nur 59 Prozent der tatsächlichen Erzeugungskosten abdecken.<sup>27</sup> Dafür verantwortlich sind weniger die derzeit ausgesetzten Exportsubventionen, sondern vor allem die flächengebundenen Direktzahlungen. Die jüngste Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU hat daran wenig geändert.

#### *Geistige Eigentumsrechte können den Zugang zu Saatgut und Medikamenten erschweren*

Ein zweites Problemfeld ist die im Rahmen der EU-Handelsstrategie geplante Verschärfung geistiger Eigentumsrechte. Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kolumbien sowie Peru, das im April 2011 unterzeichnet und im Mai 2013 auch von Deutschland ratifiziert wurde, schreibt diesen Ländern vor, das Sortenschutzabkommen der *Union for the Protection of Organic Varieties* (UPOV) in der Version von 1991 umzusetzen. Nach diesem Vertrag müssen Kolumbien und Peru ihren Bäuerinnen und Bauern den Austausch und Weiterverkauf einmal erworbenen kommerziellen Saatguts während der 20-jährigen Geltungsdauer des Sortenschutzes gesetzlich verbieten. Die Wiederaussaat wird nur in Ausnahmen und gegen Lizenzgebühren an die kommerziellen Saatgutzüchter erlaubt.

Nachbau, Tausch und Weiterverkauf von Saatgut ist in den Anden bisher gängige Praxis unter Kleinbauern. Wenn dies verboten wird, kann dies zu einer erheblichen Steigerung der Produktionskosten führen, was für die Einkommen und letztendlich für das Recht auf Nahrung der Bauernfamilien eine große Bedrohung darstellt. Darauf hat auch der ehemalige Olivier De Schutter,

<sup>25</sup> Concord: The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of EU Policies for Development, Spotlight Report 2015, S. 6.

<sup>26</sup> T. Reichert: Zurück zum Pulver! Das Auslaufen der EU-Milchquote und die Milcherzeugung und –exporte in Deutschland und der EU (noch unveröffentlicht).

<sup>27</sup> H. von Witzke, S. Noleppa und G. Schwarz: Decoupled Payments to EU Farmers, Production, and Trade: An Economic Analysis for Germany, Humboldt Universität Berlin, Working Paper Nr. 90/2010.

UN-Sonderberichterstatte für das Recht auf Nahrung, wiederholt hingewiesen.<sup>28</sup> Eine menschenrechtliche Folgenabschätzung mehrerer NRO zu den UPOV 91 Bestimmungen in Peru, Kenia und den Philippinen sowie eine Studie der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des BMZ haben die Gefährdungen des Menschenrechts auf Nahrung faktenreich dokumentiert.<sup>29</sup>

Auch der Zugang zu Medikamenten kann durch allzu strikte geistige Eigentumsrechte eingeschränkt werden. Im Handelsabkommen zwischen der EU und Peru sowie Kolumbien wird Pharmaunternehmen zum Beispiel eine Datenexklusivität von fünf Jahren zugesichert. Für diesen Zeitraum dürfen andere Unternehmen die Versuchsreihen ausländischer Unternehmen nicht als Grundlage für die Zulassung von günstigeren Generika (Nachahmerprodukten) heranziehen. Dies kann dazu führen, dass einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen der Zugang zu erschwinglichen Medikamenten etwa gegen Krebs oder HIV verwehrt und ihr Recht auf Gesundheit gefährdet wird. Das Prinzip der Datenexklusivität fordert die EU-Kommission auch in den Verhandlungen zu einem Handelsabkommen mit Indien ein. Ärzte ohne Grenzen sieht darin eine akute Gefahr für Millionen Patient/-innen. Die Organisation nutzt in seinen Projekten zu HIV/AIDS zu 80 Prozent Generika aus indischer Produktion.<sup>30</sup>

#### *Deregulierung von Dienstleistungen können Daseinsvorsorge und Arbeitsplätze gefährden*

Bestimmungen zu Investitionen im Dienstleistungssektor können das Risiko bergen, dass Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Bildung, Gesundheit oder Wasserversorgung in einer Weise privatisiert werden, dass die damit verbundenen Menschenrechte auf Bildung, Gesundheit und Wasser für ärmere Bevölkerungsteile gefährdet werden. Entsprechende Vorwürfe sind zum Beispiel in Mexiko laut geworden. In Folge des Assoziationsabkommen zwischen der EU und Mexiko von 2000 wurde es dem spanischen Unternehmen *Agua de Barcelona* ermöglicht, 2001 mit einem Anteil von 45 Prozent Teilhaber eines Joint-Venture-Unternehmens mit der Gemeinde Saltillo im Bundesstaat Coahuila im Bereich Trinkwasserversorgung und Abwasser zu werden. Seit 2002 klagen Einwohner/-innen der Gemeinde über eine Übernutzung von Grundwasser, eine Verschlechterung der Wasserqualität, ungerechtfertigte und überzogene Preisanhebungen für die Nutzer und Einschränkungen der Sondertarife für ärmere Bevölkerungsschichten und sehen ihr Menschenrecht auf Wasser bedroht.<sup>31</sup>

Marktöffnungen im Dienstleistungssektor können aber auch außerhalb der öffentlichen Daseinsvorsorge problematische Folgen nach sich ziehen, indem sie Arbeitsplätze im informellen Sektor in so genannten Entwicklungsländern gefährden. Diese Gefahr besteht zum Beispiel in Indien, wo die EU im Einzelhandel ein uneingeschränktes Niederlassungsrecht für europäische Supermarktketten verlangt. Die möglichen Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung hat MISEREOR zusammen mit anderen Organisationen in Deutschland und Indien untersucht.<sup>32</sup> Im indischen

<sup>28</sup> De Schutter, Olivier: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation, Report to the General Assembly, 23 July 2009, A/64/170.

<sup>29</sup> Erklärung von Bern mit Beteiligung von Brot für die Welt, Misereor u.a.: Owing Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 based on case studies in Kenya, Peru and the Philippines, Zürich 2014; sowie: GIZ: The UPOV Convention, Farmers' Rights and Human Rights. An integrated assessment of potentially conflicting legal frameworks, Eschborn 2015.

<sup>30</sup> Ärzte ohne Grenzen: EU darf in Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen Zugang zu Medikamenten aus Indien nicht aufs Spiel setzen, Pressemitteilung 13.4.2015.

<sup>31</sup> Vgl. Aldo Rabiela Beretta: Documento de soporte informativo sobre la situación de los Derechos Humanos en México y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, August 2015 (unveröffentlicht), S. 23f.

<sup>32</sup> Vgl. Misereor, Heinrich-Böll-Stiftung, Third World Network, Anthra und Glopolis, Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement, Aachen, Berlin, Penang, Secundarabad, Prag 2011.

Einzelhandel sind etwa 40 Millionen Menschen beschäftigt. Dazu zählen vor allem die Mitarbeiter/-innen der rund zwölf Millionen Kleinläden (*Kiranas*) sowie schätzungsweise zehn Millionen Straßenhändler, zum großen Teil Frauen. Der informelle Einzelhandel bietet laut ILO in Indien Millionen Menschen, die aus anderen Bereichen herausgedrängt wurden, die letzte Chance auf ein Einkommen. Es besteht ein hohes Risiko, dass eine unbeschränkte Expansion von Supermarktketten aus der EU und den USA einen Großteil von ihnen aus dem Arbeitsmarkt drängen würde, ohne dass sie in hocheffizienten Supermärkten oder in anderen Bereichen eine alternative Einkommensquelle finden. Ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard wäre damit stark gefährdet.

#### *Verbot von Exportsteuern fördert Bergbauaktivitäten mit häufigen Menschenrechtsproblemen*

Europäischen Unternehmen einen sicheren und günstigen Zugang zu Rohstoffen im Ausland zu sichern, gehört zu den vorrangigen Zielen der EU-Handelsstrategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ von 2010: „Die nachhaltige, ungestörte Versorgung mit Rohstoffen und Energie ist von strategischer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft“, wie es dort heißt. Im Einklang mit einer Forderung aus der deutschen Rohstoffstrategie von 2010 setzt sich die EU-Kommission in ihrer Handelspolitik in anderen Ländern für ein Verbot von Ausfuhrbeschränkungen (Quoten oder Zölle) auf Rohstoffe ein. Ein solches Verbot ist zum Beispiel in Artikel 25 des Handelsabkommens zwischen der EU und Peru sowie Kolumbien enthalten, das auch Deutschland 2013 ratifiziert hat.

Entwicklungspolitisch ist dies problematisch, weil Exportsteuern zumindest vorübergehend einen Anreiz für Investoren schaffen können, im Abbauland selbst eine Verarbeitungsindustrie aufzubauen und die dortige lokale Wertschöpfung zu steigern. Exportsteuern können zudem Staatseinnahmen generieren, die unter anderem zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte erforderlich sind. Problematisch ist es überdies, wenn das Verbot von Exportsteuern im Rahmen von Handelsabkommen in solchen Ländern eine Ausweitung des Bergbaus fördert, wo Menschenrechtsverletzungen gerade in diesem Sektor gang und gäbe sind, wie dies in Peru und Kolumbien der Fall ist.

#### *Handelspräferenzen können Landraub fördern*

Eigentlich zielt das Allgemeine Präferenzsystem der EU darauf ab, ärmeren Ländern durch einen erleichterten Marktzugang bessere Entwicklungschancen zu bieten. Dies gilt nicht zuletzt für die Alles außer Waffen Initiative (*Everything But Arms – EBA*), die nur den am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries – LDC*) offensteht (vgl. Block I, Frage 3). Im kambodschanischen Zuckersektor haben die dadurch entstandenen Exportanreize jedoch gegenteilige Effekte bis hin zu Menschenrechtsverletzungen gezeitigt, wie eine menschenrechtliche Folgenabschätzung zivilgesellschaftlicher Organisationen umfassend dokumentiert hat.<sup>33</sup> Indem die EU kambodschanischen Zuckerexporteuren über EBA einen zollfreien Marktzugang sowie Preise geboten hat, die im Schnitt dreimal so hoch wie die Weltmarktpreise lagen, schaffte sie zugleich einen großen Anreiz zur Expansion von Zuckerplantagen. Während Zuckerrohr noch 2006 in Kambodscha kaum angebaut wurde, umfasste er 2012 bereits über 100.000 Hektar Land. Über neunzig Prozent der Zuckerexporte gingen in die EU. EBA war der wesentliche Faktor.

---

<sup>33</sup> Equitable Cambodia und Inclusive Development International: Bittersweet Harvest: A Human Rights Impact Assessment of the European Union's Everything But Arms Initiative in Cambodia, 2013.

Im Zuge dieser Expansion kam es nach der Studie zu großflächigen Landvertreibungen, massiver Gewalt gegen die ansässigen Bauernfamilien, dem Mord an einem Gemeindevertreter und zur Zerstörung von Ernten und sonstigem Eigentum. Zwei Dörfer wurden komplett zerstört, und 2.000 Familien wurden ihre 11.500 Reisfelder geraubt. Weder wurden die Betroffenen vorher angemessen konsultiert, noch erhielten sie eine Entschädigung. Die Fähigkeit der Betroffenen, ihre sozialen und wirtschaftlichen Rechte wahrzunehmen, wurde dadurch dramatisch und nachhaltig eingeschränkt. Über 1.000 Menschen, darunter Frauen und Kinder, wurden land- und wohnungslos, während andere kleine Landstücke erhielten, die für die Landwirtschaft ungeeignet sind. Auf den Zuckerplantagen, die sich ausbreiteten, wurden zahlreiche Fälle von Kinderarbeit registriert. Die Forderung kambodschanischer und europäischer NRO, die Marktzugangspräferenzen zu überprüfen und die Verantwortlichen Unternehmen davon auszuschließen, lehnt die EU bis heute ab.

*TTIP kann die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gefährden*

Da der Vertragstext des geplanten Handelsabkommens zwischen der EU und den USA (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*) derzeit noch nicht vorliegt und noch verhandelt wird, ist eine Abschätzung möglicher Folgen für die Menschenrechte zum jetzigen Zeitpunkt schwierig. Das britische katholische Hilfswerk CAFOD hat auf Basis vorliegender Dokumente der EU und der USA ein Rechtsgutachten zu der Frage erstellen lassen, inwieweit geplante TTIP-Bestimmungen die Umsetzung der UNLP für Wirtschaft und Menschenrechte in der EU behindern könnten. Die Befunde sind alarmierend: Wenngleich menschenrechtlich relevante Aspekte, wie zum Beispiel Kinderarbeit, Zwangsarbeit oder Gesundheit, in den Vorschlägen der EU-Kommission thematisiert werden, werden Menschenrechte insgesamt als Bestandteile öffentlicher Politikziele (*public policy objective*) nicht explizit genannt, die es zu schützen gelte.

In Block II, Frage 1 wird diese Problematik hinsichtlich des Investorenschutzes bereits ausgeführt. Das Gleiche gilt für die Vorschläge der Kommission zur regulatorischen Zusammenarbeit. In einem Fact Sheet, in dem die Kommission ihre Position erläutert, hält sie fest, dass TTIP das Recht auf Regulierung im Sinne öffentlicher Politikziele bestätigen wird. Explizit genannt werden aber nur Umweltschutz, Gesundheit, Sicherheit, Verbraucherschutz und Schutz der Arbeiter (*“worker protection”*) und finanzielle Stabilität.<sup>34</sup> Genau wie im Konzeptpapier zum Investorenschutz werden Menschenrechte in diesem 18-seitigen Fact Sheet nicht erwähnt. Eine ähnliche Unklarheit hinsichtlich der Menschenrechte besteht auch für die Ausführungen der Kommission zur öffentlichen Beschaffung und zu Dienstleistungen.

Vor diesem Hintergrund besteht ein hohes Risiko, dass TTIP in mehreren Bereichen zu einem Hindernis werden könnte, die UNLP für Wirtschaft und Menschenrechte umzusetzen. Die USA könnten zum Beispiel Regelungen anfechten, die für öffentliche Aufträge menschenrechtliche Auswahlkriterien vorschreiben, oder welche die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verbindlich als Voraussetzung und Auflage für den Kauf von Staatsunternehmen etwa im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge vorschreiben würden. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die USA nicht alle Menschenrechts- und Arbeitsrechtsabkommen anerkannt haben und entsprechende regulatorische Maßnahmen in Frage stellen könnten. Generell ist kritisch anzumerken, dass zu TTIP bislang keine menschenrechtliche Folgenabschätzung durchgeführt wurde.

---

<sup>34</sup> Europäische Kommission: TTIP and Regulation: An Overview, 10. Februar 2015, S. 6.

### **Block III: Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln**

1. *Inwiefern ist eine Weiterentwicklung vor dem Hintergrund der UNLP zu Wirtschaft und Menschenrechten notwendig?*  
und
2. *Welche Bedeutung hat die Menschenrechtsklausel? Wie kann sie zu einem wirksamen Schutzinstrument ausgebaut werden?*

Wie bereits oben erwähnt, hat sich die EU in den Artikeln 3 und 21 des Vertrags von Lissabon verbindlich verpflichtet, die Menschenrechte auch in ihrer auswärtigen Politik zu achten und zu fördern. Dies gilt auch für die Handels- und Investitionspolitik, und es gilt explizit für die Rechte der Menschen innerhalb und außerhalb der EU. Auch Prinzip 9 der UNLP für Wirtschaft und Menschenrechte hält fest, dass Handels- und Investitionsschutzabkommen niemals die Handlungsspielräume von Staaten einschränken dürfen, die zur Umsetzung von Menschenrechten erforderlich sind. Ein Rechtsgutachten von Lorand Bartels im Auftrag vom Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) und MISEREOR kommt zu dem Schluss, dass die Standard-Menschenrechtsklausel der EU, wie sie in den meisten bilateralen Handelsabkommen enthalten ist, den Anforderungen der UNLP und des EU-Vertrags in vielerlei Hinsicht nicht gerecht wird.<sup>35</sup>

Bartels nennt dafür zwei zentrale Gründe: *Erstens* erlaubt die Klausel es einer Partei nicht, Maßnahmen zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung von Menschenrechte zu ergreifen, wenn diese Maßnahmen gegen Bestimmungen des Handelsabkommens selbst verstoßen könnten. Allgemeine Ausnahmeklauseln, die es in vielen Handelsabkommen gibt, beziehen sich lediglich auf den Schutz von Gesundheit und Leben. *Zweitens* erlaubt die Klausel einer Partei nur dann Gegenmaßnahmen, wie die Aussetzung von Bestimmungen des Abkommens, wenn sie der anderen Partei ernsthafte Menschenrechtsverletzungen nachweisen kann. Die EU ist jedoch auch unabhängig vom Agieren der anderen Partei dazu verpflichtet, Menschenrechte im Ausland zu achten und zu fördern. Weitere Defizite der Standard-Menschenrechtsklausel bestehen darin, dass sie während der Umsetzung eines Handelsabkommens keine Änderungen der Bestimmungen ermöglicht, selbst wenn sich diese hinsichtlich der Auswirkungen auf die Menschenrechte als problematisch erwiesen haben. Und schließlich sind die Umsetzungsmechanismen der Klausel schwach ausgebildet. Weder Beschwerdemechanismen zu den Menschenrechten noch menschenrechtliche Folgenabschätzung nach einer gewissen Zeit der Umsetzung sind vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund schlägt Bartels eine neue Modell-Menschenrechtsklausel vor, die folgende Elemente enthält: Kernbestandteil ist eine *Allgemeine Ausnahmeklausel*, die klarstellt, dass die Bestimmungen des Abkommens nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie die Parteien daran hindern, die Menschenrechte im In- und Ausland zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Eine *Revisionsklausel* soll spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durch eine unabhängige Institution vorschreiben und auf dieser Grundlage Änderungen problematischer Bestimmungen ermöglichen. Explizite Verweise auf die Menschenrechte in den Bestimmungen zum Gemeinsamen Rat und zu Schiedsgerichten sollen sicherstellen, dass die Menschenrechte in den

---

<sup>35</sup> Vgl. L. Bartels: Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, herausgegeben vom Deutschen Institut für Menschenrechte und MISEREOR, Berlin/ Aachen 2014.

Entscheidungen dieser Organe gebührend berücksichtigt werden. Und schließlich soll ein Beschwerdemechanismus eingerichtet werden, über den zivilgesellschaftliche Organisationen Beschwerden an die Kommission herantragen können, welche eine Untersuchung der Vorwürfe und eine Stellungnahme der Kommission zur Folge haben müssten.

Einerseits hat Kommissarin Cecilia Malmström angekündigt, die Menschenrechte in der kommenden Handelsstrategie der Kommission zu stärken, und auch in Gesprächen Offenheit signalisiert, eine Überprüfung der gegenwärtigen Standard-Menschenrechtsklausel zu erwägen. Andererseits deuten mehrere Äußerungen der Kommission darauf hin, dass sie die Menschenrechtsklauseln künftig nicht mehr in die Handelsabkommen selbst, sondern lediglich in politische Rahmenabkommen aufnehmen möchte, auf die in den Handelsabkommen Bezug genommen würde. Bei den Abkommen mit Korea und mit den Staaten der Karibik (Cariforum) ist dies bereits der Fall. Dies jedoch wäre ein großer Rückschritt, da Menschenrechtsklauseln einen geringeren Stellenwert haben, wenn sie nicht in den relevanten Kapiteln des Handelsabkommens selbst verankert sind. Die Bundesregierung sollte vor diesem Hintergrund darauf bestehen, dass jedes Handelsabkommen eine robuste Menschenrechtsklausel enthält und dass die gegenwärtige Standard-Menschenrechtsklausel grundlegend überarbeitet wird.

### **3. Wäre statt Menschenrechtsklauseln nicht ein vorheriger Menschenrechtscheck notwendig?**

Gut konstruierte und robuste Menschenrechtsklauseln können während der Umsetzung von Handelsabkommen ein Korrektiv darstellen, um unvorhergesehene Menschenrechtsverletzungen zu minimieren. Allein reichen sie jedoch nicht aus, um der Verpflichtung der EU gerecht zu werden, durch Handelspolitik Menschenrechte im Inland und Ausland achten und fördern. Die Durchführung einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung rechtzeitig vor Abschluss eines Handelsabkommens ist unerlässlich, um von vorneherein möglichst sicherzustellen, dass ein Handelsabkommen nicht die Spielräume zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen beider Parteien einschränkt, sondern die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Menschenrechte verbessert. Die UN-Leitprinzipien für menschenrechtliche Folgenabschätzungen von Handels- und Investitionsabkommen, welche der ehemalige UN-Sonderberichterstatler für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, entwickelt hat, betrachten es daher als eine menschenrechtliche Verpflichtung von Staaten, solche Folgenabschätzungen durchzuführen.<sup>36</sup>

Zwar lässt die EU-Kommission seit 1999 regelmäßig während der Verhandlungen zu Handelsabkommen Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen (*Trade Sustainability Impact Assessments* – SIA) durchführen. Allerdings werden Menschenrechte in dem bisherigen Handbuch für SIA aus dem Jahr 2006 nicht einmal erwähnt. Eine im Auftrag des BMZ durchgeführte Studie hat das Handbuch und bisher durchgeführte SIA daraufhin überprüft, inwieweit sie menschenrechtliche Verpflichtungen und Prinzipien bereits berücksichtigen. Erst in jüngsten SIA werden Menschenrechte einbezogen, allerdings keineswegs in ausreichend systematischer Weise.<sup>37</sup> Dies hat auch die EU-Kommission inzwischen als Defizit anerkannt und überarbeitet derzeit das bisherige SIA Handbuch. In ihren Entwurf für das neue Handbuch hat sie

<sup>36</sup> Vereinte Nationen: Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter, 19. Dezember 2011. A/HRC/19/59/Add.5.

<sup>37</sup> E. Bürgi Bonanomi: EU Trade Agreements and Their Impacts on Human Rights. Study commissioned by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Bonn/ Bern 2013.

die Menschenrechte als eines von vier zentralen Prüfkriterien aufgenommen, was sehr zu begrüßen ist.

Im Rahmen einer Konsultation der Kommission zum Handbuch im August 2015 hat CIDSE, das internationale Netzwerk katholischer entwicklungspolitischer Hilfswerke, den Entwurf aus menschenrechtlicher Perspektive kommentiert und Verbesserungsvorschläge eingebracht. Neben verschiedenen methodischen Schwächen und dem bisher unzureichenden Konzept zur Konsultation und Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen und besonders gefährdeter Gruppen ist vor allem der geplante politische Prozess zur Berücksichtigung der Ergebnisse der SIA zu bemängeln. Wie auch schon bisher üblich, sollen SIA erst nach Beginn der Verhandlungen begonnen werden. Die Ergebnisse würden erst zu einem Zeitpunkt vorliegen, wo die Position der EU bereits feststeht und ihre Verhandlungsziele – und –strategien in der Regel nur noch marginal zu beeinflussen sind. Um das Ergebnis effektiv beeinflussen zu können, müssten sie vor Verhandlungsbeginn vorliegen und dem Rat als Grundlage für die Erteilung des Verhandlungsmandats an die Kommission dienen. In diesem Verhandlungsmandat nämlich werden die grundsätzlichen Ziele bereits vorgegeben. Bisher wird zur Erteilung der Mandate lediglich eine allgemeine Folgenabschätzung herangezogen, in der Nachhaltigkeitsaspekte nur marginal berücksichtigt werden.

Im Rahmen ihrer *Better Regulation Agenda* hat die EU am 2. Juli 2015 neue „*Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments of trade-related policy initiatives*“ veröffentlicht. Gemäß der Einleitung sollen diese Leitlinien in allen handelspolitischen Folgenabschätzungen zur Anwendung kommen, also auch in allgemeinen *ex ante* Folgenabschätzungen und in *ex post* Evaluierungen. Dies unterstreicht die EU auch in ihrem neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie für 2015-2019 „*Keeping human rights at the heart of the EU agenda*“ (S. 18).

#### **4. Wie lässt sich die Wirksamkeit von Menschenrechtsinstrumenten erhöhen?**

- **Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen:** Die Bundesregierung sollte das Vorhaben der Kommission unterstützen, Menschenrechte als ein zentrales Prüfkriterium in das Handbuch für Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen für alle Handels- und Investitionsabkommen (*Trade Sustainability Impact Assessments – SIA*) aufzunehmen. Damit die daraus gewonnenen Erkenntnisse in den Verhandlungen ausreichend berücksichtigt werden können, sollten SIA künftig vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden und als zusätzliche Grundlage für die Erteilung der Handelsmandate dienen. In die Diskussion der Handelsmandate müsste das Europäische Parlament überdies stärker eingebunden werden.
- **Andere Folgenabschätzungen:** Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass die neuen „*Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments of trade-related policy initiatives*“, wie von der EU angekündigt, in allen handelspolitischen Folgenabschätzungen vor Verhandlungsbeginn, vor Unterzeichnung der Abkommen und in *ex post* Evaluierungen während der Umsetzung von Handelsabkommen, konsequent zur Anwendung kommen. Dazu sollte die Kommission, ähnlich wie bei den SIA, eigene Methodenhandbücher entwickeln, welche die menschenrechtliche Dimension angemessen



reflektieren. Menschenrechtliche Folgenabschätzungen auf Basis der *Guidelines* sollten nicht nur für Handelsabkommen systematisch durchgeführt werden, sondern auch für andere handelspolitische Initiativen wie zum Beispiel für neue und bereits bestehende Handelspräferenzen im Rahmen des APS.

- **Menschenrechtsklauseln:** Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass alle künftig abgeschlossenen Handels- und Investitionsabkommen als „wesentliches Element“ eine robuste und verbindliche Menschenrechtsklausel einschließlich der ILO-Kernarbeitsnormen enthalten. Im Ministerrat sollte sie einen Prozess zur Überprüfung und Überarbeitung der bisherigen Standard-Menschenrechtsklausel aus dem Jahr 1995 anregen. Eine neue Modellklausel muss der EU wie auch den Partnerländern vollen Handlungsspielraum zur Umsetzung von Menschenrechte im In- und Ausland garantieren, regelmäßige menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorschreiben, die Möglichkeit der Aussetzung oder Modifizierung menschenrechtlich problematischer Bestimmungen eröffnen sowie Beschwerden und eine angemessene Konsultation der Zivilgesellschaft zu den menschenrechtlichen Auswirkungen ermöglichen.
- **Allgemeines Präferenzsystems (APS):** Die Bundesregierung sollte auf Basis der UNLP und der Artikel 3 und 21 des EU-Vertrags eine Überprüfung des gegenwärtigen Allgemeinen Präferenzsystems (APS) einschließlich APS+ und der „Alles außer Waffen“ anregen. Ziel einer Reform sollte es sein, dass die EU gemäß ihrem neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019) die Einhaltung der Menschenrechte, welche die EU als Bedingung für den Genuss von Handelspräferenzen im Rahmen des APS festschreibt, systematischer überprüft. Zu den Elementen einer solchen Reform sollten die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus und regelmäßige menschenrechtliche Folgenabschätzungen gehören. Im Falle ernster und systematischer Menschenrechtsverletzungen müssen Präferenzen künftig für einzelne Produkte und/ oder Unternehmen ausgesetzt werden. Unternehmen in der EU, die zu Präferenzzöllen Waren einführen, sollen zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten angehalten werden. Ein Entzug von Präferenzen für das gesamte Land soll auch weiterhin nur im Ausnahmefall, als letztes Mittel und nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten erwogen werden.
- **Investor-Staats-Klagen:** Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen der EU bei allen laufenden Verhandlungsprozessen dafür einsetzen, dass in möglichen Investitionsschutzkapiteln kein Investor-Staats-Streitschlichtungsmechanismus (*Investor State Dispute Settlement* - ISDS) enthalten ist. Die Bundesregierung sollte deutlich signalisieren, dass die BRD Handelsabkommen, die einen ISDS enthalten, nicht unterzeichnen und ratifizieren wird.
- **Konfliktrohstoffe:** Im Rahmen des Trilogs zur geplanten EU-Verordnung zur verantwortungsvollen Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen der EU entlang der gesamten Lieferkette verbindlich festgeschrieben werden, ohne dass Teilsegmente der Lieferkette ausgeschlossen werden. Grundlage für die Sorgfaltspflichten sind die UNLP sowie die OECD-Leitlinien für unternehmerische Sorgfaltspflicht in Rohstofflieferketten. Diese Sorgfaltspflichten sollen nicht auf die vier so

genannten „Konfliktrohstoffe“ Zinn, Tantal, Wolfram und Gold beschränkt werden, sondern alle Rohstoffe erfassen, bei deren Abbau, Handel oder Nutzung es potenziell zu Konflikten und schweren Menschenrechtsverletzungen kommen kann. Auch eine regionale Beschränkung wäre als willkürlich und diskriminierend abzulehnen.

- **Lieferketten:** Die Bundesregierung sollte innerhalb der EU Initiativen anregen, welche Unternehmen auch in anderen Sektoren, in denen es häufig zu Menschenrechtsverletzungen kommt, zur menschenrechtlichen Sorgfalt entlang der Wertschöpfungsketten verpflichten. Dazu gehören zum Beispiel der Textil- und der Landwirtschaftssektor. Handelskommissarin Cecilia Malmström hatte im vergangenen März mit Blick auf die für Herbst 2015 angekündigte neue Handelsstrategie in Aussicht gestellt, unter anderem bezüglich der Lieferketten über den bisherigen Menschenrechtsansatz der der EU-Handelspolitik hinauszugehen.

#### **Block IV: Beschwerdemöglichkeit**

##### ***1. Welche Möglichkeiten haben die Gruppen aktuell, sich wegen Menschenrechtsverletzungen zu beschweren, Klage einzureichen und eine Entschädigung von staatlicher oder privater Seite zu erwirken?***

Die bisherigen Handelsabkommen der EU enthalten bislang keine formalen Beschwerdemechanismen, wo mögliche Betroffene oder andere zivilgesellschaftliche Organisationen Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen einlegen könnten. Einige EU-Handelsabkommen (mit Mexiko, Südafrika, Chile, Cariforum, Korea, Kolumbien, Peru und Ukraine) sehen einen Gemeinsamen Rat (mitunter auch Assoziationsrat, Kooperationsrat oder Ministerrat genannt) auf Regierungsebene vor, der Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Handelsabkommen erörtern und bindende Entscheidungen treffen kann. Allerdings sind in Fällen, wo diese Entscheidungen nicht umgesetzt werden, in der Regel keine weiteren Maßnahmen oder Sanktionen vorgesehen. Einige Abkommen sehen vor, dass dieser Gemeinsame Rat gegebenenfalls unabhängige Expertenpanel einberufen und mit einer Prüfung der Sachverhalte beauftragen oder die Meinung internationaler Organisationen wie der ILO einholen kann.

Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass der Gemeinsame Rat zivilgesellschaftliche Beschwerden entgegennimmt. Ebenso wenig sind Entschädigungen für mögliche Opfer vorgesehen. In den jüngeren Abkommen mit Cariforum, Korea, Kolumbien, Peru, Mittelamerika und Ukraine enthalten die Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung die Einrichtung von Beratungsgruppen (wie die *Domestic Advisory Group* im Koreaabkommen), wo auch die Zivilgesellschaft vertreten sein soll. Zusätzliche Zivilgesellschaftsforen sollen die Möglichkeit bieten, Bedenken und Probleme mit Blick auf Umwelt- und soziale Fragen anzusprechen. Allerdings beziehen sich diese Mechanismen mit Ausnahme der Kernarbeitsnormen der ILO nicht explizit auf die Menschenrechte insgesamt. Auch sind die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während das Abkommen mit Korea in dieser Hinsicht als vorbildlich gilt, ist in dem Abkommen mit Peru und Kolumbien nur eine schwache Beteiligung der Zivilgesellschaft vorgesehen.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Vgl. L. Van den Putte, J. Orbie, F. Bossuyt und F. De Ville: Social Norms in EU Bilateral Trade Agreements: A comparative overview, in: T. Tacásc et al.: Linking trade and non-commercial interests: the EU as a global role model? Center for the Law of EU External Relations (CLEER), Working Paper 2013/4, S. 35-48.

Im Gegensatz zu ausländischen Investoren, die internationale Schiedsgerichte anrufen können, steht Opfern von Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung von Unternehmen in der Regel nur der nationale Rechtsweg in dem Land zur Verfügung, wo der Schaden eintritt. Inwieweit Klagen aussichtsreich sind, hängt zum einen davon ab, ob diese Staaten über eine funktionierende und auch faktisch unabhängige Justiz verfügen, zum anderen aber auch von den finanziellen und anderen Ressourcen der Betroffenen, Menschenrechtsverletzungen gründlich zu untersuchen, gerichtsfähig zu dokumentieren sowie Anwälte zu bezahlen. In schwachen, autoritären oder korrupten Staaten stellen sich damit für die Opfer häufig unüberwindbare Hürden. Besonders in solchen Fällen würde das im internationalen Recht verankerte Recht auf Zugang zur Justiz erfordern, dass die Betroffenen auch Gerichte in anderen Ländern anrufen könnten, um die Mutterkonzerne oder mögliche Auftraggeber der für Menschenrechtsverstöße verantwortlichen Unternehmen zivilrechtlich belangen zu können.

Mutterkonzerne wegen Menschenrechtsverstößen ihrer Tochterunternehmen im Ausland zivilrechtlich zu belangen, ist in Deutschland wie auch in den meisten anderen Ländern der EU aufgrund des gesellschaftsrechtlichen Trennungsprinzips jedoch in der Regel so gut wie aussichtslos. Aufgrund der Zuständigkeitsregeln auf EU-Ebene würden sich deutsche Gerichte in der Regel für nicht zuständig erklären. Selbst wenn ein Fall angenommen würde, würde sich das Problem stellen, dass viele menschenrechtlich relevante Rechtsgüter wie die Lebensgrundlagen im deutschen Zivilrecht nicht ausreichend geschützt sind und keine zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche bestünden. Hinzu kommen in Deutschland weitere Hürden wie das hohe Kostenrisiko bei Zivilklagen, die fehlende Möglichkeit von Sammelklagen sowie, noch in höherem Maße als beim nationalen Rechtsweg, die hohen Anforderungen der Beweislast.<sup>39</sup>

Aus diesem Grunde fordern deutsche NRO, dass die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten einen Prozess initiiert, um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für deutsche Unternehmen mit Blick auf ausländische Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe in der deutschen Gesetzgebung zu verankern, so dass diese Unternehmen bei groben Verstößen im Schadensfall haften müssten.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. M. Saage-Maaß: Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen, ECCHR, Brot für die Welt und Misereor, Berlin/ Aachen 2014.

<sup>40</sup> CoRa, Forum Menschenrechte und VENRO: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte: Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan, April 2015: [http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Positionspapier\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte\\_2015.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Positionspapier_Wirtschaft_und_Menschenrechte_2015.pdf).

**Öffentliche Anhörung**  
**„Menschenrechte und Handelspolitik“**  
**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**  
**30. September 2015**

**Sachverständige: Dr. Birgit Spießhofer M.C.J. (N.Y.U.)**

**Schriftliche Stellungnahme in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss Corporate Social  
Responsibility und Compliance des Deutschen Anwaltvereins**  
Berlin, 21. September 2015

**Mitglieder des Ausschusses**

Rechtsanwältin Dr. Birgit Spießhofer M.C.J. (N.Y.U.), Vorsitzende und Berichterstatterin  
Rechtsanwältin Dr. Margarete Gräfin von Galen, Berlin  
Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Herb, Stuttgart  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger, Berlin  
Rechtsanwalt Dr. Marc Löbbe, Frankfurt am Main  
Rechtsanwältin Anja Mengel, LL.M., Berlin  
Rechtsanwalt Dr. Thomas Voland, LL.M., Berlin, Berichterstatter

**Zuständig in der DAV-Geschäftsführung**

Rechtsanwalt Franz Peter Altemeier

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags hat Frau Dr. Birgit Spießhofer M.C.J. (N.Y.U.) als Sachverständige zu der Öffentlichen Anhörung "Menschenrechte und Handelspolitik" am 30. September 2015 eingeladen. Die schriftliche Stellungnahme zu dem Fragenkatalog der Fraktionen erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein, Ausschuss Corporate Social Responsibility und Compliance.

**I. MENSCHENRECHTE UND HANDELSPOLITIK: ALLGEMEINE FRAGEN**

**1. Wodurch zeichnet sich eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aus und wie weit sind wir von ihrer Verwirklichung entfernt? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass menschenrechtliche Gewährleistungen bei allen relevanten handelspolitischen Entscheidungen Berücksichtigung finden – sei es auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Dies ist ein komplexes Unterfangen, da die menschenrechtlichen Vorgaben bspw. der UN-Konventionen, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der EU-Grundrechtecharta, der nationalen Verfassungen und der sie umsetzenden nationalen Ge-

setze nicht kohärent sind. Dies gilt erst recht in anderen Kulturkreisen wie bspw. in islamischen Staaten, die die Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam oder die Arabische Charta der Menschenrechte unterzeichnet haben, die z.T. weitreichende Schariavorbehalte vorsehen.

- 2. Für Unternehmen, die sich u.a. an den „OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen“ orientieren, ist die Respektierung der Menschenrechte weitgehend moralische Verpflichtung. Wird die Schaffung obligatorischer Regelungen für Unternehmen die Achtung der Menschenrechte voranbringen und welche möglichen Implikationen sehen Sie für die Menschen in den Drittstaaten und für die dort tätigen Unternehmen? Besteht dabei die Gefahr, die betreffenden Staaten wiederum aus ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte zu entlassen? (CDU/CSU)**

Die Achtung der Menschenrechte ist mitnichten nur eine moralische Verpflichtung der Unternehmen. Vielmehr haben die europäischen Mitgliedsstaaten die von ihnen unterzeichneten Menschenrechtskonventionen in nationales Recht umgesetzt, flankiert durch den europarechtlichen *acquis communautaire*, der zu einer europaweiten Vereinheitlichung der wesentlichen menschenrechtlichen Vorgaben insbesondere im Bereich des Arbeits-, Umwelt- und Sozialrechts geführt hat. In hochregulierten Bereichen wie der Europäischen Union sind die in internationalen und europäischen Konventionen enthaltenen menschenrechtlichen Vorgaben durch detaillierte gesetzliche Regelungen weitestgehend umgesetzt. Unternehmen sind daran rechtlich gebunden und müssen die diesbezüglichen Vorgaben einhalten und im Rahmen ihrer Compliance Management Systeme und Governance umsetzen.

Flankiert werden diese Vorgaben des "hard law", die nur in begrenztem Umfang extraterritoriale Wirkung entfalten, durch internationale Geltung beanspruchende Instrumente des "soft law", die mit dem Begriff "moralische Verpflichtung" nicht angemessen erfasst werden. Dies gilt insbesondere für die OECD-Leitlinien, die ohne ausdrückliche Unterwerfungserklärung für Unternehmen gelten sollen (wenngleich nicht in rechtsverbindlicher Form) und die in Gestalt der Nationalen Kontaktstellen und des Nachprüfungsverfahrens einen Durchsetzungsmechanismus enthalten. Beschwerdeberechtigt sind u.a. natürliche Personen und Vertreter der Zivilgesellschaft, die nicht zwingend in eigenen Rechten verletzt sein müssen. Ist die Beschwerde zulässig, findet ein Vermittlungsverfahren statt, das ggf. zu einer Einigung zwischen Beschwerdeführer und Unternehmen führt. Können die Beteiligten keine Einigung erzielen, beurteilt die NKS das angegriffene Verhalten und veröffentlicht ihre Einschätzung in einer abschließenden öffentlichen Erklärung. Diese ist zwar nicht bindend und auch nicht mit Sanktionen durchsetzbar. Sie kann aber zu Reputationsschäden für das betroffene Unternehmen führen und unter Umständen auch zur Vorbereitung eines regulären Gerichtsverfahrens dienen. Damit kann das NKS-Verfahren einen erheblichen Druck auf die betroffenen Unternehmen entfalten.

Nationalstaatliche, rechtlich verbindliche Regelungen mit extraterritorialer Wirkung für Drittstaaten, die bspw. deutschen Unternehmen eine Haftung für Menschenrechtsverletzungen im Ausland auferlegen, sehen sich einer Reihe von Fragen gegenüber:

- nach welchem Recht soll das Vorliegen einer "Menschenrechtsverletzung" beurteilt werden? Eine Verletzung liegt nach allgemeiner Menschenrechtsdogmatik vor, wenn der Schutzbereich eines Grundrechts betroffen ist und dies nicht durch legitime Schranken gerechtfertigt ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bspw. hinsichtlich des französischen Burkaverbots (Urt. v. 1.7.2014 - 43835/11) entschieden, dass eine Verletzung der Religionsfreiheit der Muslima aufgrund der laizistischen Ausrichtung Frankreichs nicht gegeben ist, dies jedoch für einen anderen Staat möglicherweise anders zu beurteilen sein kann. Es kann mithin ein "legitim anders" geben, selbst in Europa.
- wird die Menschenrechtsverletzung nach deutschem Recht beurteilt, bspw. deutsches Arbeitsschutzrecht zugrundegelegt, kann dies zu einem Konflikt mit den möglicherweise anderen nationalen Vorgaben des Drittlandes führen, seine Souveränität missachten, und das Unternehmen in das Dilemma widersprüchlicher Compliancevorgaben bringen.
- die Unternehmen müssen ihre Compliancevorgaben, soweit sie auch die Haftung für Lieferanten betreffen, an diese weitergeben. Dies kann dazu führen, dass Unternehmen in Drittländern sich abweichenden Compliancevorgaben ihrer verschiedenen Auftraggeber gegenübersehen, die sie möglicherweise überfordern, oder, die bspw. bestimmten rechtlichen und ethischen nationalen Vorgaben unterliegende Kanzleien nicht erfüllen können.
- werden Haftungstatbestände für spezifische definierte Menschenrechtsverstöße eingeführt wie der UK Slavery Act oder der California Supply Chain Act?
- mit der Begründung einer rechtlichen Haftung wird für Betroffene die Klagemöglichkeit vor nationalen Gerichten eröffnet. Damit werden zwar die Drittstaaten nicht aus ihrer Verantwortung entlassen, allerdings kann es attraktiver sein, vor deutschen Gerichten zu klagen.

Die in nationales Recht umzusetzende EU-Richtlinie zur Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne (RL 2014/95/EU) wird zu einer nationalen Regelung mit extraterritorialer Wirkung führen, die die Souveränität der Drittstaaten achtet und auf ihre Verantwortung unmittelbar keinen Einfluss hat.

### **3. Über welche Instrumente und Verfahren wird auf deutscher und EU-Ebene sicher gestellt, dass sich die Handelspolitik zu anderen Politikfeldern, wie z.B. zur Außen-, Entwicklungs- und Innenpolitik, menschenrechtlich kohärent verhält? (SPD)**

Die Wahrung der Menschenrechte zählt zu den grundlegenden Werten der Bundesrepublik und der EU. Dies kommt in Art. 1 Abs. 2 GG bzw. in Art. 2 EU-Vertrag und – speziell für das auswärtige Handeln der EU – in Art. 21 Abs. 1 EU-Vertrag deutlich zum Ausdruck.

Als Instrumente zur Sicherstellung der Kohärenz – die für die Entwicklungszusammenarbeit in Art. 208 Abs. 1 AEUV besonders betont wird – dienen neben politischen Maßnahmen, wie z.B. Menschenrechtsdialogen, auch rechtliche Mittel. Zu Letzteren zählen etwa Sanktionen, die Rücknahme von Zollermäßigungen, die Aussetzung von Abkommen oder Vorschriften, die spezifisch dem Schutz von Menschenrechten dienen. Dazu gehören etwa Menschenrechtsklauseln in internationalen Abkommen, an denen die EU als Vertragspartei beteiligt ist. So enthalten seit Mitte der 1990er Jahre nahezu alle Handels- und Kooperationsabkommen der EU Menschenrechtsklauseln. Diese Klauseln sehen regelmäßig vor, dass die Achtung der Menschenrechte wesentlicher Vertragsbestandteil ist. Überdies haben sich die Vertragspartner in der Regel darauf geeinigt, dass bei Nichteinhaltung „geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden dürfen. Das Europäische Parlament entschied im Jahr 2006, derartigen Abkommen künftig nur noch zustimmen zu wollen, wenn sie eine Menschenrechtsklausel enthalten (Entscheidung vom 14.12.2006, EP-Dok. A 6-4/2006).

Über Menschenrechtsklauseln in internationalen Verträgen hinaus gibt es auch weitere Rechtsvorschriften, die speziell auf den Schutz von Menschenrechten abzielen. Beispielsweise verlangt die Vergaberichtlinie 2014/24/EU, dass öffentliche Aufträge nicht allein nach wirtschaftlichen Kriterien zu vergeben sind, sondern auch unter Berücksichtigung von Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialbelangen.

Schließlich leisten auch institutionelle Vorkehrungen einen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte. Das betrifft auf deutscher Ebene insbesondere den Beauftragten für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe. Auf EU-Ebene tragen u.a. der Sonderbeauftragte für Menschenrechte sowie die Arbeitsgruppe des Rates für Menschenrechte (COHOM) zum Schutz der Menschenrechte und zur Kohärenz mit anderen Politikbereichen bei.

**4. Welche Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik sind neben Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und Allgemeinem Präferenzsystem geeignet, um durch verstärkten Handel entstehende positive bzw. negative Auswirkungen in den Partnerländern zu befördern bzw. zu vermeiden? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Die Förderung positiver Handelswirkungen kann z.B. durch Public Private Partnerships im Bereich der Entwicklungshilfe („Entwicklungspartnerschaften“) erfolgen. Es handelt sich dabei um kurz- bis mittelfristige Projekte von Unternehmen oder Durchführungsorganisationen mit einem gleichberechtigten (staatlichen) Partner. Für derartige Partnerschaften (und damit auch für die Gewährung öffentlicher Mittel) kommen nur Akteure in Betracht, die insbesondere Umweltschutzkriterien und Menschenrechte achten. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die GIZ sind insoweit Ansprechpartner für Unternehmen, die nachhaltige Investitionen in Ent-

wicklungs- und Schwellenländern planen. Im Rahmen derartiger Projekte können die Unternehmen z.B. finanzielle Unterstützung, Zugang zu einem breiten Netzwerk von Entscheidungsträgern vor Ort sowie Informationen über die wirtschaftlichen oder rechtlichen Gegebenheiten erhalten.

Darüber hinaus entfaltet auch ein „capacity building“ positive Wirkungen in den Handels-Partnerstaaten. Ziel sollte es sein, diese Staaten dabei zu unterstützen, dass sie selbst für einen effektiven Menschenrechtsschutz auf ihrem Territorium sorgen können. Durch Multistakeholdergruppen können für ein bestimmtes Land und relevante Branchen einheitliche und angemessene Standards erarbeitet werden, die Wettbewerbsverzerrungen reduzieren und Unternehmen Rechtssicherheit hinsichtlich des "erwarteten Verhaltens" jenseits der Compliance mit nationalem Recht geben könnten. Dadurch würde ein wesentliches Investitionshemmnis beseitigt.

Anreize zur Vermeidung negativer Auswirkungen eines verstärkten Handels in Entwicklungsländern setzen etwa die Berichtspflichten der CSR-Reporting-Richtlinie (RL 2014/95/EU). Denn in ihren künftig zu erstellenden Berichten müssen große Unternehmen in einer „nichtfinanziellen Erklärung“ u.a. über Strategien, Risiken und Ergebnisse in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange, Achtung der Menschenrechte, Bekämpfung von Korruption und Bestechung sowie Diversität in den Leitungs- und Kontrollorganen informieren. Dies erlaubt eine Kontrolle durch Medien und interessierte Kreise der Zivilgesellschaft. Dadurch besteht ein Anreiz zur Wahrung von Menschenrechten im unternehmerischen Handeln, um Reputationsschäden durch ein sog. „naming and shaming“ zu vermeiden.

Zur Vermeidung negativer Auswirkungen tragen zudem die Anforderungen bei, die vor dem Erhalt von Mitteln der Außenwirtschaftsförderung zu erfüllen sind. Beispielsweise hat die EU in VO (EU) Nr. 1233/2011 geregelt, dass die Leitlinien des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite in der Union Anwendung finden. Die jüngsten OECD-Umwelt- und Sozialleitlinien sehen vor, dass Unternehmen jedenfalls bei sog. Kategorie-A-Projekten (hohe Auswirkungen auf die Umwelt/auf Sozialbelange) nur dann Exportgarantien von OECD-Mitgliedstaaten erhalten können, wenn die Unternehmen einen detaillierten Bericht über die Auswirkungen veröffentlichen und ein Konzept zum Umgang mit den Risiken vorlegen (zuletzt: Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence aus dem Jahr 2012).

## **II. Handels- und Investitionsabkommen–mensenrechtliche Nutzen und Risiken**

### **1. Die Staaten sollten sicherstellen, dass sie sich nach den Bedingungen getroffener Vereinbarungen ausreichenden politischen und regulatorischen Handlungsspiel-**



**raum zum Schutz der Menschenrechte erhalten und gleichzeitig den Investoren den gebotenen Schutz gewähren. Bedarf es neuer Maßnahmen, um beide Ziele bestmöglich umsetzen zu können? (CDU/CSU)**

Politische und regulatorische Handlungsspielräume einerseits und Rechtssicherheit für Investoren andererseits müssen in einen Ausgleich gebracht werden. Denn weder dürfen legitime staatliche Regulierungsbedürfnisse an dem Widerstand von Investoren scheitern noch darf die Berufung etwa auf Menschenrechte zum Deckmantel für protektionistische Hemmnisse werden.

Dieser Ausgleich erfolgt in der Praxis häufig über eine Abwägung der widerstreitenden Interessen, z.B. bei der Anwendung von Menschenrechtsklauseln und bei der Auslegung der anerkannten Ge- und Verbote in Investitionsschutzabkommen. In der Regel lassen sich dabei überzeugende Lösungen finden. Als problematisch könnte es sich allenfalls erweisen, dass die Entscheidungen der Schieds-„Gerichte“ nur auf einer ad-hoc-Basis und allein mit Blick auf den konkreten streitigen Fall erfolgen. Insofern mangelt es an einer gewissen Vorhersehbarkeit und Konsistenz der Entscheidungspraxis. Insofern könnte ein ständiger Spruchkörper, ähnlich dem Appellate Body der Welthandelsorganisation, von Vorteil sein.

**2. Können Handels- und Investitionsschutzabkommen die staatlichen Spielräume zur Umsetzung der Menschenrechte einschränken? Wenn ja, wie kann dies vermieden werden? (SPD)**

Wie die meisten Verträge sind auch Handels- und Investitionsschutzabkommen auf die verbindliche Vereinbarung wechselseitiger Rechte und Pflichten angelegt. Daher verpflichten sich die Parteien dieser Verträge zu einem bestimmten Verhalten. Diese Verpflichtungen können im Grundsatz zu Beschränkungen regulatorischer Handlungsspielräume führen. Derartigen Beschränkungen stehen aber häufig Vorteile, wie z.B. Rechtssicherheit und die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas und damit von wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und Arbeitsplätzen gegenüber.

Die Handels- und Investitionsschutzabkommen sollten den beteiligten Parteien eine Anpassung an fortschreitende Entwicklungen u.a. in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht ermöglichen. Zwar sah sich v.a. die ältere Schiedsgerichtspraxis häufiger der Kritik ausgesetzt, dass sie zu einseitig die Stabilität der Rechtsordnung in dem Zustand schütze, den ein Investor zum Zeitpunkt seiner Investition vorgefunden hatte. Die jüngere Vertrags- und Schiedsgerichtspraxis räumt jedoch legitimen Regulierungsinteressen, wie dem Menschenrechtsschutz, größere Bedeutung ein. Gerade im Hinblick auf den am häufigsten geltend gemachten Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung („fair and equitable treatment“) zeigen neuere Entscheidungen der Schiedsgerichte, dass ein Gleichgewicht zwischen dem legitimen Interesse von Investoren an einem stabilen Rechtsrah-

men einerseits und hinreichender Flexibilität bei der Regulierung durch den Gaststaat andererseits gewahrt sein muss. So heißt es z.B. in der Entscheidung *Lemire v Ukraine*, Decision on Jurisdiction and Liability, vom 14. Januar 2010 in Rn. 500: „The protection of the legitimate expectations must be balanced with the need to maintain a reasonable degree of regulatory flexibility on the part of the host State in order to respond to changing circumstances in the public interest.”

Letztlich kommt es somit darauf an, dass regulatorische Maßnahmen verhältnismäßig sind, also legitime Ziele (Allgemeinwohlbelange oder Menschenrechte Einzelner) verfolgen und zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen sind.

**3. Welche sozialen Menschenrechte welcher Bevölkerungsgruppen werden bei Handelsabkommen hauptsächlich verletzt? Welche Erfahrungen gibt es diesbezüglich z. B. nach 20 Jahren NAFTA oder anderen Handelsabkommen und sind ähnliche Menschenrechtsverletzungen bei TTIP zu erwarten? (DIE LINKE.)**

Für eine Verletzung sozialer Menschenrechte aufgrund von Handelsabkommen liegen uns keine empirischen Belege vor. Wenn Menschenrechtsverletzungen erfolgen, dann dürften sie überwiegend den Gaststaaten zuzurechnen sein, weil diese entweder aktiv Rechte missachten oder den gebotenen Schutz vor Verletzungen durch Dritte (darunter ggf. auch Unternehmen) nicht bieten. Derartige Verletzungen sind jedoch weder in Handelsabkommen angelegt noch entsprechen sie den Abkommen. Im Gegenteil: die jüngeren Abkommen enthalten Menschenrechtsklauseln, wonach der Schutz der Menschenrechte ausdrücklich einen wesentlichen Vertragsbestandteil darstellt; für Verletzungen dieser Klauseln sind z.T. Sanktionen vorgesehen.

Im Übrigen gilt im Grundsatz noch immer das alte Sprichwort „Handel schafft Wandel“, d.h. eine Öffnung von Staaten für Investitions- und Handelspartner führt in der Regel überwiegend zu positiven Auswirkungen und Chancen. Dazu gehören etwa die Diversifizierung der Wirtschaft des Gaststaates, die Schaffung von Arbeitsplätzen, ein größeres und/oder günstigeres Warenangebot und damit letztlich eine Verbesserung der Lebensumstände. Im Übrigen verlangen gerade globale Herausforderungen, wie der Menschenrechts- und Umweltschutz sowie die damit im Zusammenhang stehenden Themen (Migration, Konflikte, etc.) nach globalen Lösungen. Zu solchen Lösungen können multilaterale Handelsabkommen beitragen.

Die Entwicklung des NAFTA-Vertrages zeigt, dass das Bewusstsein für die Bedeutung nicht-wirtschaftlicher Belange deutlich zugenommen hat. So traten im Jahr 1993 zwei side-agreements in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsschutz in Kraft – the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC).

Zu dem TTIP-Abkommen laufen bekanntlich noch die Verhandlungen, weshalb die Prognose von dessen Auswirkungen schwierig ist.

### **III. Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln**

#### **1. Teil der Überlegungen im Prozess des Nationalen Aktionsplanes „Wirtschaft und Menschenrechte“ zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien ist unter anderem eine mögliche Weiterentwicklung der Menschenrechtsklausel für Investitions- und Handelsabkommen. Mit der seit Beginn der 1990-er Jahre in EU-Handelsabkommen verwendeten Menschenrechtsklausel sind die Vertragsparteien verpflichtet, Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten. Inwiefern ist eine Weiterentwicklung vor diesem Hintergrund notwendig? (CDU/CSU)**

Menschenrechtsklauseln finden sich seit den 1990er Jahren in **Handelsabkommen**, die in der Regel als gemischte Abkommen der EU (vormals EWG/EG) und ihrer Mitgliedstaaten geschlossen wurden.

In den Handelsabkommen lautet die weitgehend standardisierte Folge der Menschenrechtsklausel, dass eine Vertragspartei, die eine Verletzung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie durch die andere Vertragspartei behauptet, nach einem Scheitern von Konsultationen „geeignete Maßnahmen“ treffen kann. Zu derartigen Maßnahmen gehört insbesondere die Einstellung von Entwicklungshilfen. Darüber hinaus können die Klauseln auch politischen Druck erzeugen und somit eine (Wieder-) Aufnahme von Gesprächen und die Suche nach gemeinsamen Lösungen für den Schutz der Menschenrechte ermöglichen.

Eine Weiterentwicklung dieser Klausel in Handelsabkommen erscheint in rechtlicher und politischer Hinsicht schwierig. Rechtlich scheidet eine Verschärfung der Klausel in bestehenden Abkommen ohne die Zustimmung der anderen Vertragspartei(en) aus. Im Rahmen neuer Abkommen sind weitergehende Klauseln möglich. Gegen die Erteilung der Zustimmung zu der Änderung bestehender Abkommen und gegen die Vereinbarung weitergehender Menschenrechtsklauseln in künftigen Abkommen dürften jedoch häufig politische Gründe sprechen. Denn nach den Erfahrungen der Bundesregierung gehört der Schutz von Menschenrechten „in fast jedem Fall zu den schwierigsten Klauseln“, d.h. zu den am schwierigsten durchsetzbaren Aspekten, die bei der Verhandlung von Abkommen auftreten (siehe BT- Drs. 17/7301, S. 3). Darüber hinaus führt die Bundesregierung aus: „Die Menschenrechtsklausel wird überwiegend nicht als Chance zum Ausbau eines gemeinsamen Wertefundaments begriffen, sondern als Bevormundung und sogar als Disziplinierungsinstrument der EU. Vor diesem Hintergrund wäre ein weiterer Ausbau dieser Klausel in Form eines Beschwerdemechanismus in Verhandlungen absehbar nicht zu erreichen.“ (BT- Drs. 17/7301, S. 4).

Selbst wenn man diese politischen Schwierigkeiten außer Acht lässt, stellt sich die Frage, inwiefern eine Weiterentwicklung sinnvoll wäre. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplanprozesses wird z.B. diskutiert, die Menschenrechtsklauseln dahingehend auszuweiten, dass die Aussetzung des betreffenden (Handels-) Abkommens auch dann möglich ist, wenn Dritte und nicht der Partnerstaat Menschenrechte verletzen. Ferner sollten etwa ein permanentes Menschenrechtskomitee zur Überprüfung der Vertragsparteien, ein Mechanismus für periodische Human Rights Impact Assessments sowie die Möglichkeit für Individualbeschwerden an die Adresse der EU-Kommission etabliert werden.

Die Notwendigkeit derartiger Änderungen ist zweifelhaft. So findet bereits unter den geltenden Verträgen eine Prüfung und Diskussion der Einhaltung der Menschenrechte in den durch den jeweiligen Vertrag geschaffenen Gremien statt (jedes EU-Handelsabkommen schafft für die Zwecke des Vertrages einen Gemeinsamen Rat). Überdies ist der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen für eine (periodische) Überprüfung der Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten zuständig. Unter Umständen kommt auch eine Individualbeschwerde an den Menschenrechtsrat in Betracht. Darüber hinaus ist gerade im Zusammenhang mit unternehmerischem Verhalten auch eine Beschwerde zu den Nationalen OECD-Kontaktstellen möglich. Ferner wäre im Einzelfall zu prüfen, ob eine Aussetzung von Abkommen wegen des Verhaltens Dritter mit der Achtung der Souveränität der Partnerstaaten und dem völkerrechtlichen Verbot der Einmischung in interne Angelegenheiten anderer Staaten im Einklang stünde. Zudem stellen sich Fragen der Zurechenbarkeit des Verhaltens Dritter und des Einflusses des Staates auf die Dritten.

Für **Investitionsschutzabkommen** bestand bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zum 1. Dezember 2009 keine Kompetenz auf europäischer Ebene. Deshalb ist die EU an der Mehrzahl der bestehenden Investitionsschutzabkommen nicht beteiligt und sie hat dementsprechend keinen Einfluss auf etwaige Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte im Zusammenhang mit Investitionen ausüben können. Vielmehr sind einzelne Mitgliedstaaten selbst weiterhin Vertragsparteien. Dazu stellt die Verordnung (EU) Nr. 1219/2012 klar, dass existente Investitionsschutzabkommen in Kraft bleiben und verhandelte Abkommen noch in Kraft treten können. Diese Abkommen sollen aber sukzessive durch EU-Abkommen ergänzt/ersetzt werden. Ein Beispiel für ein EU-Abkommen bildet das zum 1. August 2013 in Kraft getretene Freihandelsabkommen der EU mit Peru und Kolumbien, das auch Elemente des Investitionsschutzes enthält (indes kein eigenes Klagerecht der Investoren). Für die Zukunft erscheint es jedoch überlegenswert, in (neuen) Investitionsschutzabkommen der EU klarzustellen, dass verhältnismäßige Maßnahmen des Gaststaates zum Schutz der Menschenrechte nicht zu Verletzungen der Investorenrechte führen. Eine solche Klarstellung wäre im Rahmen der Anwendung und Auslegung der Abkommen zu beachten und könnte zu einem Erhalt staatlicher Handlungsspielräume im Interesse des Menschenrechtsschutzes beitragen.

**2. Welche Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte in einem Drittland hat die in allen Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthaltene Menschenrechtsklausel? Wie kann sie zu einem wirksameren Schutzinstrument ausgebaut werden? (SPD)**

Vertragsparteien der Handelsabkommen sind die EU und deren Partnerstaaten – nur diese sind aus den Handelsabkommen unmittelbar berechtigt und verpflichtet. Das gilt auch für die Menschenrechtsklauseln. Ein subjektives Recht der von etwaigen Menschenrechtsverletzungen betroffenen Privaten folgt aus den Handelsabkommen nicht, was EuG und EuGH ausdrücklich bestätigt haben (vgl. Rs. T-292/09 und C-581/11).

Allerdings folgt aus der mangelnden subjektiven Berechtigung nicht, dass die Menschenrechtsklauseln keine Bedeutung hätten. Vielmehr spielen diese Klauseln sowohl im politischen Dialog als auch in der rechtlichen Durchsetzung eine große Rolle. So kann eine Verletzung der Klauseln zu „geeigneten Maßnahmen“, wie z.B. einer (teilweisen) Aussetzung der Abkommen oder zu einem Einbehalt von Entwicklungshilfe führen.

Um beantworten zu können, ob die Klauseln wirksam sind oder wie ihre Wirksamkeit ggf. zu verbessern wäre, bedürfte es zunächst anerkannter Maßstäbe und Methoden für die Ermittlung der Wirksamkeit. Diesbezüglich sind aber keine (internationalen) Vorgaben erkennbar. Abgesehen von diesen analytischen Schwierigkeiten sollte ohnehin keine isolierte Betrachtung der Menschenrechtsklauseln erfolgen. Vielmehr sind die Klauseln in ihrem Zusammenhang, etwa mit der Unterstützung anderer Staaten bei einer (nachhaltigen) Entwicklung, zu bewerten. So steht etwa bei Handelsabkommen mit Entwicklungsländern gem. Art. 208 AEUV die Bekämpfung der Armut im Vordergrund. Diese Grundentscheidung der EU-Mitgliedstaaten ist bei Auslegung, Anwendung und Bewertung der Menschenrechtsklausel zu berücksichtigen.

Im Übrigen sei hinsichtlich der potentiellen Weiterentwicklungen der Menschenrechtsklausel auf die vorangehende Frage verwiesen.

**3. Können Menschenrechtsklauseln in Abkommen überhaupt Menschenrechtsverletzungen verhindern oder wäre nicht vielmehr ein verbindlicher vorheriger „Menschenrechtscheck“ sinnvoll, um die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die Bevölkerung abschätzen zu können und danach unter Einbeziehung der Bevölkerung (nach dem free, prior and informed consent) zu entscheiden? (DIE LINKE.)**

Der Schutz von Menschenrechten ist in erster Linie Aufgabe der Staaten. Sie haben die Mechanismen dafür zu schaffen, dass Menschenrechte gewahrt und eventuell eingetretene Verletzungen verfolgt sowie nach Möglichkeit geheilt werden. Allerdings kann die konsequente Anwendung von Menschenrechtsklauseln dazu beitragen, dass die Partnerstaaten der EU die Menschenrechte (zunehmend) respektieren. Andernfalls riskieren diese Staa-

ten Nachteile, die bis hin zu einer Aussetzung der Abkommen oder einzelner Rechte daraus führen können.

Dass die Abkommen selbst zu einer Verletzung von Menschenrechten führen, ist nicht ersichtlich (s. bereits oben II. 3.).

Vor dem Abschluss der Abkommen ist es bereits aktuell erforderlich, die Menschenrechtssituation in den Staaten zu würdigen, die als potentielle Vertragspartner in Betracht kommen. Das gebietet die Bindung aller EU-Institutionen an die EU-Grundrechtecharta. Dieser Bindung, die explizit auch das auswärtige Handeln der EU betrifft, widerspräche es, wenn die EU Abkommen schließen würde, die evident zu Menschenrechtsverletzungen führen könnten. In diesem Sinne hat der Rat der EU auf der Grundlage des strategischen Rahmens zum Schutz der Menschenrechte aus dem Jahr 2012 die „Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy“ erlassen. In diesen Guidelines verpflichtet sich die EU selbst, die Auswirkungen von handelspolitischen Maßnahmen auf Menschenrechte und Demokratie in den Partnerstaaten zu prüfen. Ergeben diese Prüfungen keine evident drohenden Verletzungen, bleibt es im Grundsatz die politische Entscheidung der EU, ob sie im Falle potentieller menschenrechtlicher Defizite trotzdem ein Abkommen schließen sollte. Schließlich kann ein solches Abkommen auch dazu führen, dass die EU in die Lage versetzt wird, auf eine Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in den Partnerstaaten hinzuwirken.

Im Übrigen ist es das Recht aller souveränen Staaten, vor dem Abschluss eines Abkommens mit der EU ein Referendum durchzuführen oder die Bevölkerung in anderer Form zu involvieren. Ob eine Bevölkerungsbeteiligung erfolgen soll, richtet sich damit letztlich nach den innerstaatlichen (Verfassungs-) Vorgaben der potentiellen Vertragspartner der EU und entzieht sich dem Einfluss der EU.

**4. Wie lässt sich die Wirksamkeit bestehender Instrumente für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik wie beispielsweise Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und das Allgemeine Präferenzsystem bewerten bzw. durch welche gesetzlichen Schritte lässt sich ihre Wirksamkeit erhöhen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Für eine Bewertung der bestehenden Instrumente kommen insbesondere empirische Analysen in Betracht. Diese setzen jedoch voraus, dass aussagekräftige Parameter bestehen, anhand derer eine objektive Erfassung der Situation möglich ist. So könnte beispielsweise ein Vergleich der Situation einzelner Bevölkerungsgruppen vor und nach Abschluss von Handelsabkommen (mit Menschenrechtsklauseln) erfolgen, der sich anhand einheitlicher Kriterien orientiert. Aufgrund einer solchen Sachverhaltsaufnahme könnte dann eine Bewertung erfolgen, ob bestimmte politische Zielvorgaben erreicht worden sind.

Gesetzliche Maßnahmen allein des deutschen Gesetzgebers wären nicht zielführend. Den EU-Mitgliedstaaten fehlt bereits die Regelungskompetenz in außenwirtschaftlichen Belangen; diese steht nur der EU zu.

#### **IV. Beschwerdemöglichkeiten**

##### **1. Welche Bevölkerungsgruppen betreffen diese Menschenrechtsverletzungen hauptsächlich und welche Möglichkeiten haben die Gruppen aktuell, sich zu beschweren, Klage einzureichen und eine Entschädigung von staatlicher oder von privater Seite zu erwirken? (DIE LINKE.)**

Im Falle von Menschenrechtsverletzungen kommen verschiedene Möglichkeiten des Rechtsschutzes in Betracht. So ist es zunächst Aufgabe jedes Staates, Menschenrechtsverletzungen, die auf seinem Territorium erfolgen, zu verfolgen. Dementsprechend obliegt es primär auch den einzelnen Staaten, Rechtsbehelfe, Institutionen und Verfahren zur Aufklärung und Ahndung oder Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen vorzusehen.

Sofern Menschenrechtsverletzungen die Qualität schwer wiegender Straftaten erreichen, kann eine strafrechtliche Verfolgung etwa durch deutsche Behörden auch dann durchgeführt werden, wenn die Folgen der Tat im Ausland eingetreten sind, aber z.B. eine Beteiligung Deutscher vorlag.

In den meisten europäischen Staaten gibt es (zusätzlich) zu den innerstaatlichen Rechtsbehelfen die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen.

Eine Beschwerdemöglichkeit, die speziell gegen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit unternehmerischem Handeln gerichtet ist, stellen die Verfahren vor den Nationalen Kontaktstellen der OECD dar.

Darüber hinaus kommt u.U. auch eine Individualbeschwerde wegen Verstoßes gegen internationales Recht (z.B. UN-Zivilpakt, UN-Sozialpakt, UN-Abkommen gegen Frauendiskriminierung, UN-Kinderkonvention) vor dem UN-Menschenrechtsrat in Betracht.

Darüber hinaus bestehen ein Vielzahl nicht-justizieller Beschwerdemöglichkeiten, bspw. bei den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, im Rahmen von Projektfinanzierungsverfahren, bei Schlichtungsstellen, OECD-Nationalen Kontaktstellen u.a..

**Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung  
des Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe / Deutscher Bundestag  
30. September 2015**

*von Michael Windfuhr / Deutsches Institut für Menschenrechte*

„Menschenrechte und Handelspolitik“

**Teil 1: Menschenrechte und Handelspolitik allgemeine Fragen:**

- 1. Wodurch zeichnet sich eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aus und wie weit sind wir von ihrer Verwirklichung entfernt?*

Beginnen möchte ich meine Stellungnahme mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zum Zusammenhang von Handelspolitik und Menschenrechten:

**Grundüberlegung 1: Staaten als Hauptverpflichtete**

Die Umsetzung, d.h. die Achtung, der Schutz und die Förderung von Menschenrechten ist zu allererst eine Aufgabe der Staaten, die menschenrechtliche Verpflichtungen durch die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen übernommen haben. Sie haben die Verpflichtung - mit Blick auf alle Menschenrechte, bürgerliche und politische, wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte - diese umzusetzen und sicherzustellen, dass es zu keinen Verletzungen kommt. Sie müssen alle Menschen im Blick haben, die ihrem Einflussbereich unterstehen (Jurisdiktion).

Die staatlichen Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich lassen sich in drei Verpflichtungsebenen gliedern<sup>1</sup>: Sie haben eine Achtungspflicht, d.h. sie müssen sicherstellen, Menschenrechte nicht durch eigene Handlungen, gesetzlicher oder politischer Natur zu verletzen. Sie haben eine Schutzpflicht, d.h. sie müssen dritte Akteure angemessen kontrollieren, so dass diese nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen (Schutzpflichten). Drittens haben sie eine Gewährleistungspflicht, dass sie diese umsetzen und dabei besonders benachteiligte Personen oder Menschen in vulnerablen Lebenslagen bevorzugt unterstützen, so dass sie ihre Menschenrechte realisieren können. Insbesondere bei WSK-Rechten muss dies unter dem Einsatz des Maximums der verfügbaren Ressourcen progressiv - d.h. so schnell als möglich - geschehen

Die Formulierungen der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten folgen dieser Grundlage. Die staatliche Schutzpflicht wurde als zentraler Pfeiler der Leitprinzipien aufgenommen. Der Text der UNGP baut auf der Grunderkenntnis auf, dass der zentrale, men-

---

<sup>1</sup>. Diese Pflichtentrias ist zuerst zum Verständnis wirtschaftlicher, soziale und kultureller Menschenrechte entwickelt worden und wird inzwischen mehr und mehr in der Literatur, den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen genutzt, um staatliche Verpflichtungen präzise zu beschreiben.



schenrechtlich verpflichtete Akteur der Staat ist, d.h. der „Gaststaat (host state)“, d.h. dort, wo investiert wird und dort, wo das operative Geschäft stattfindet. Der Gaststaat muss das rechtstaatliche Funktionieren sicherstellen und die menschenrechtlichen Standards einhalten. Der Staat ist auch verpflichtet zu prüfen, wie sich neue internationale Verträge, wie handelspolitische Abkommen, die er aushandelt innergesellschaftlich und sozial auswirken. Dabei sollte er sicherstellen, keine Abkommen zu unterzeichnen, die einzelne Akteure und Gruppen, insbesondere Personen, die in vulnerablen Situationen leben, beeinträchtigen. Außerdem sollte er ausreichenden politischen Handlungsspielraum für den Schutz der Bevölkerung erhalten: „Staaten sollten sich ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten, wenn sie mit anderen Staaten oder mit Wirtschaftsunternehmen geschäftsbezogene Politikziele verfolgen, wie etwa durch Investitionsabkommen oder Investitionsverträge“.<sup>2</sup>

Die Bedeutung dieser Bestimmung zur Politikkohärenz hat Eingang in die Leitprinzipien gefunden, da die Globalisierung der letzten drei Jahrzehnte eine substantielle Veränderung der Wertschöpfungsketten bewirkt hat. Diese sind erheblich länger und komplexer geworden. Ein Großteil des Wachstums des Welthandels während der letzten zwei bis drei Jahrzehnte ist vor allem durch die Zunahme von konzerninternen oder anderen Zulieferbeziehungen zu erklären. Die zeitgleiche Entwicklung neuer Freihandels- und Investitionsschutzabkommen ist dabei beides, einerseits Grundlage für eine fortschreitende Globalisierung gewesen, da die dort vorgenommenen Liberalisierungen erst die Zunahme und rechtliche Absicherung des Welthandels und damit der Zulieferbeziehungen ermöglicht haben und andererseits Triebkraft für die Weiterentwicklung von Handelsabkommen, da möglichst viele Länder Anteil haben wollen, an der Integration in die Weltwirtschaft und möglichst viele Firmen auf eine rechtliche Absicherung der neuen Produktionsformen gedrängt haben. Nach den Leitprinzipien sind es die Staaten selbst (Gaststaaten) die sicherstellen sollten, „dass sie sich nach den Bedingungen dieser Vereinbarungen ausreichende politische und regulatorische Handlungsspielräume zum Schutz der Menschenrechte erhalten, gleichzeitig aber den Investoren den gebotenen Schutz gewähren“.<sup>3</sup>

Politikkohärenz ist gleichzeitig auch ein Thema für die internationalen Beziehungen. Die Leitprinzipien weisen in Prinzip Nr. 10 drauf hin, dass Staaten wenn sie als Mitglieder multilateraler Institutionen handeln „bemüht sein [sollen], sicherzustellen, dass diese Institutionen weder die Fähigkeit ihrer Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Schutzpflichten beschränken noch die Wirtschaftsunternehmen an der Achtung der Menschenrechte hindern“. Dies bezieht sich auf die Mitgliedschaft in Institutionen wie der Weltbank und der WTO, ist aber auch auf Handelsverträge wie die EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen anwendbar. Staaten sollen in diesem Sinne sicherstellen, dass Abkommen oder Regelungen, die sie treffen und eingehen, nicht in den anderen Ländern mögliche Schutzpflichten zur Durchsetzung der Menschenrechte einschränken. Dieses Leitprinzip verweist auf Verhandlungssituationen, in denen wirtschaftlich gewichtigere Staaten möglicherweise einen besonderen Einfluss auf die Verhandlungs- und Vertragssituationen anderer Länder haben. Asymmetrische Verhandlungssituati-

<sup>2</sup>. Zitat: Leitprinzip 9 aus den UNGP. Im dazugehörigen Kommentar werden neben Investitionsabkommen auch Freihandelsabkommen explizit erwähnt. Dt. Übersetzung veröffentlicht von BMZ und DGCN im August 2013.

<sup>3</sup>. Kommentar zu Leitprinzip Nr. 9.

onen sind dabei häufiger die Grundkonstellation von Handels- und Investitionsverhandlungen, zumindest bei bilateralen oder regionalen Abkommen. Je multilateraler die Verhandlungen geführt werden, desto stärker können schwächere Nationen Ihre Anliegen gemeinsam vortragen und formulieren. Einer der Gründe für den schleppenden Fortgang der Verhandlungen in der Welthandelsorganisation ist genau dieser Situation geschuldet, beispielsweise in den Forderungen nach verbesserten Schutzklauseln und Sonderrechten für Entwicklungsländer im Agrarbereich.

Der Erhalt von Politikspielräumen ist dabei nicht nur eine Anforderung auf der Basis der UN-Leitprinzipien, sondern wurde inzwischen in zahlreichen „Concluding observation“ des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bestätigt, von Sonderberichterstatern eingefordert und zunehmend auch in der Literatur anerkannt.<sup>4</sup>

### Grundüberlegung 2: Zum Verhältnis von Eigenverantwortung und Zwang

In den Leitprinzipien wird zusammenfassend darauf verwiesen, dass der Erhalt von Politikspielräumen ein zentrales Anliegen an Handels- und Investitionsschutzabkommen ist, zunächst selbstverständlich eine Aufgabe im Rahmen der Schutzpflicht der „Gaststaaten“ aber auch eine Aufgabe für die Verhandlungspartner, also „Heimatstaaten“ von Unternehmen („home states“). Die Erhaltung von Politikspielräumen, erlaubt es Staaten prinzipiell diese Spielräume zum Schutz von Menschenrechten einzusetzen. Ob sie dies allerdings tatsächlich tun oder überhaupt die Absicht haben, solche Spielräume zum Schutz der Menschen auf Ihrem Territorium einzusetzen, ist eine zweite Frage. Vielfach nutzen Staaten durchaus vorhandene Spielräume in Handelsabkommen nicht zum Schutz der Menschen auf ihrem Territorium. Oder sie unterlassen es, solche Spielräume zu verhandeln. Dafür können verschiedene Gründe benannt werden:<sup>5</sup>

- (a) Die o.g. asymmetrischen Verhandlungspositionen spielen bei der Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen eine Rolle. Ökonomisch schwächere Partner können weniger Zugeständnisse und Gewicht in die Verhandlungen bringen und werden oft auch auf mehreren Ebenen unter Druck gesetzt. Sei es von nationalen und internationalen Firmen in ihrer Lobbyarbeit oder auch in den politischen Gesprächen durch andere Staaten.
- (b) In vielen Staaten kann man von einer schwachen oder teilweise fehlender governance / Regierungsfähigkeit sprechen, d.h. die Institutionen sind politisch und / oder finanziell und / oder technisch schwach aufgestellt und sind möglicherweise kein ebenbürtiger Verhandlungspartner gegenüber Wirtschaftsministerien in großen Ländern oder der EU.
- (c) Die Bewertung der Auswirkungen von einzelnen Bestimmungen in Handels- und investitionsabkommen ist methodisch anspruchsvoll.<sup>6</sup> Manche Gewinner- und Verlierergruppen zeigen sich erst im Laufe der Umsetzung. Eine Quantifizierung von Ge-

<sup>4</sup> . Hier sei nicht zuletzt auf die Maastricht Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten verwiesen, die 2012 von einer Vielzahl von Völkerrechtlern aber auch Zivilgesellschaftlichen Akteuren formuliert wurden. (Referenzen).

<sup>5</sup> . Die Gründe können hier nur knapp benannt werden. Für jeden Grund lassen sich Beispiele finden, die hier aus Platzgründen nicht ausgeführt werden können. Das Verhältnis der Gründe soll nicht gewichtet werden, z.T. kommen sie auch in Verhandlungssituationen zusammen.

<sup>6</sup> . Der Gedanke wird in der Antwort auf Frage 4 weiter ausgeführt.

winnen und Verlusten ist zudem oft nur in Modellrechnungen möglich, die selten ausreichend komplex sind. Handelspolitik wird zudem oft in Paketen verhandelt, bei denen Zugeständnissen in einigen Bereichen gemacht werden müssen, um dafür eigene Gewinne in anderen Bereichen erzielen zu können. Die Abwägung der Pros und Cons der möglichen Gewinne und Verluste ist methodisch ebenso anspruchsvoll, zumal Zugeständnisse oft unter Druck in Verhandlungssituationen getätigt werden.

Diskutiert wird im Hinblick auf alle drei Gründe ob Entwicklungsländer teilweise gezwungen werden, unvorteilhafte Abkommen zu unterzeichnen und in wie weit für mögliche Auswirkungen die „Gaststaaten“ die alleinige oder überwiegende Verantwortung tragen, da sie den Zugeständnissen zustimmen. In der Realität lassen sich Beispiele für verschiedenste Situationen finden: Manche Staaten schaffen es nicht, eigene Anliegen in Handelsverhandlungen ausreichend durchsetzen zu können. Der Grad der Kenntnisse und des Verhandlungsgewichts müssen gleichzeitig groß sein, um Zugeständnisse zu erhalten (s. Indien zur Durchsetzung von Zugeständnissen für nationale Nahrungsmittelsubventionen in Bali). Auf der anderen Seite gibt es auch Fälle, in denen „Gaststaaten“ sich nicht um nationale Anliegen oder Anliegen bestimmter Gruppen kümmern. Zum Beispiel kann eine hohe Abhängigkeit von bestimmten Handelspartnern, insbesondere von Schwerpunktsektoren in den Gaststaaten, wie Mineralien im Kongo oder Textilien in Bangladesch, zu einer Vernachlässigung der menschenrechtlichen Schutzverpflichtungen führen.

Insgesamt gilt: Da viele Auswirkungen kaum ausreichend im Vorhinein erkannt oder bewertet werden können, ist es wichtig, ausreichende Spielräume zu erhalten, um potentiell negativen Auswirkungen begegnen zu können.<sup>7</sup> Die Spielräume müssen eventuell auch nur in Krisensituationen zur Verfügung stehen oder dann kurzfristig erweiterbar sein. Vorteilhaft kann es auch sein, wenn Untersuchungsmechanismen existieren, die (neue) Fälle von Schädigungen / Verletzungen untersuchen können und ggf. neue Reaktionsspielräume vorschlagen können.

### **Grundsätzliche Überlegung (3): Zusammenhang von Handel, Entwicklung und Menschenrechten. Gesamt- vs. Teilwirkungen:**

Die möglichen Auswirkungen von Handelspolitik können positiv wie negativ sein, sowohl für die ökonomische Entwicklung wie auch für Menschenrechtsthemen. Sie lassen sich systematisch differenziert darstellen, nach den Instrumenten von Handels- und Investitionsabkommen. Im Fokus sollen hier zunächst entwicklungspolitische Bewertungen zu Handelspolitik gemacht werden. Entwicklungsländer haben sich lange über Benachteiligungen im Welthandel beschwert und die handelspolitische Agenda der 70er und 80er Jahre waren von diesen Argumenten geprägt und sie haben mit zur Uruguay-Runde des GATT beigetragen, in dessen Gefolge die Welthandelsorganisation gegründet wurde. Zu den Hauptinstrumenten, die entwicklungspolitisches Gewicht haben, gehören Fragen des (a) Marktzugangs, sowohl auf die Märkte von Industrieländern wie auch auf die von (b) Entwicklungsländern. Diese Länder haben seit den 70er Jahren teilweise Sonderrechte für die Nutzung besonderer Schutzmaßnahmen oder von sogenannten Ausnahmeregeln aufgrund des Entwicklungsstatus „special and differential treatments“. (c) Handelsabkommen beinhalten zahlreiche technische Regelungen im Warenhandel. Sogenannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse spielen in den Handelsregeln bis heute eine besondere Rolle bei der Diskriminierung von ausländischen Anbie-

<sup>7</sup>. Zum Charakter und der Gestaltung der Spielräume kommt der Text weiter unten.

tern. (d) Seit der Uruguay-Runde sind auch Fragen des geistigen Eigentumsschutzes von Relevanz. Südafrika hatte sich nach Abschluss der Uruguay-Runde darüber beklagt, dass Patentregeln die Einfuhr kostengünstiger Generika für die HIV-Aids Behandlungen verhindern können. (e) Für die Bewertung der Auswirkungen von Handelsabkommen ist auch die Beachtung von Einnahmen (Zolleinnahmen) aus dem Handel wichtig, die Entwicklungsländer im Außenhandel erzielt haben. Ein Abbau von Zöllen im Exportbereich bedeutet gleichzeitig Einnahmeverluste für manche Länder und eine substantielle Beschränkung des Staatshaushalts. (f) Viele Handelsabkommen haben Regelungen zur Streitschlichtung und zum Umgang mit Beschwerden, in der Regel aber nicht darauf ausgerichtet, mögliche Problembereiche im Menschenrechtsbereich zu bewerten.<sup>8</sup>

Die letzten zwei bis drei Jahrzehnte waren von einer substantiellen Liberalisierung des Außenhandels geprägt. Die Liberalisierungen haben teilweise zum Abbau schädlicher Subventionierungen beigetragen (EU-Agrarexportsubventionen), sie haben in verschiedenen Ländern ökonomische Entwicklung initiiert und Wachstum gefördert, das zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Wohlstandsgewinnen beitragen und Handels- und Wirtschaftsmöglichkeiten von Entwicklungsländern verbessern kann. Sie haben auch zu Arbeitslosigkeit, Menschenrechtsverletzungen, Umweltproblemen oder der Bedrohung der Ernährungssicherheit von Bevölkerungsgruppen beigetragen. Deshalb lohnt es sich genauer anzuschauen, wie die Abkommen wirken, und wie sie ausgestaltet werden können, um die negativen Auswirkungen früh zu erkennen und zu vermeiden.

5 Bei der Analyse / Messung und Bewertung von Auswirkungen ist zunächst auf ein grundlegendes Problem hinzuweisen: der Bezugsrahmen für Bewertungen. Gesamtgesellschaftlich mag ein Abkommen in der Summe ökonomische Entwicklungsvorteile bringen, verschiedene Gruppen innerhalb des Landes können Gewinner sein, während andere Gruppen gleichzeitig zu potentiellen Verlierern gehören können. Solche Bewertungsfragen (s. Antwort auf Frage 4) sind ohnehin schon kompliziert. Sie werden zusätzlich schwierig, wenn es bei einzelnen Gruppen / Personen zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Nicht alle negativen Auswirkungen von Handelsabkommen stellen gleichzeitig eine Menschenrechtsverletzung dar. Der Nachweis muss geführt werden. Menschenrechtsverletzungen erlauben keine „trade offs“ mit Gewinnen an anderer Stelle, da es sich dabei um zentrale Grundrechte handelt, die ein Staat unmittelbar achten und schützen muss. Sklavenarbeit, Kinderarbeit, schwerwiegende Formen der Arbeitsausbeutung, Verletzungen des Rechts auf Nahrung etc. sind Tatbestände, die unakzeptabel sind, Auf dieser Grundlage sollen keine Wettbewerbsvorteile beruhen und Akteure im internationalen Handel aktiv werden.

Zentrales entwicklungspolitisches Handelsthema seit den 80er Jahren waren zunächst besonders Fragen zum **Marktzugang in Industrieländern**. Dieses ist ein altes entwicklungspolitisches Thema, da Entwicklungsländer im Marktzugang zu Industrieländermärkten vielfach historisch diskriminiert wurden. Entwicklungsländer haben sich deshalb politisch seit den 70er Jahren für fairere Handelsbedingungen eingesetzt. Ihre Produkte wurden oftmals an der

---

<sup>8</sup>. Diese Liste umfasst längst nicht alle relevanten Themen, für die Darstellung im begrenzten Rahmen der Stellungnahme aber hier die entwicklungspolitisch wichtigen benannt.

Grenze benachteiligt oder abgelehnt, weil sie erheblichen Zollbelastungen ausgesetzt waren oder von technischen Handelshemmnissen betroffen waren. Agrarrohstoffe waren in den meisten Industrieländern lange Zeit von Zolleskalation betroffen, d.h. die Zölle stiegen mit der Verarbeitungsstufe. Mit dieser Regel wurde die weiterverarbeitende Industrie in Industrieländern geschützt. Noch heute wird ein Großteil des weltweiten Kaffees oder der Kakaoproduktion (über 90 Prozent) auch deshalb in Industrieländern verarbeitet. Der Export weiterverarbeiteter Produkte (Kaffee, Kakao, Schokolade) ist einer der Gründe warum Deutschland im Agrarbereich weltweit der viertgrößte Exporteur ist. Entwicklungsländer forderten in den 80er und 90er Jahren einen substantiell verbesserten Marktzugang auf den Industrieländermärkten. Dies wurde zu einem der Haupttriebkräfte für die Weiterentwicklung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens zur Welthandelsorganisation (WTO) in der Uruguay-Runde von 1986-1994. Neben der Marktzugangsbegrenzung durch Zölle spielen vor allem technische Handelshemmnisse eine zentrale Rolle. Die Größe und Beschaffenheit einer Tomatenkiste, die Anbringung des grünen Punktes sind illustrative Beispiele für eine Vielzahl von Maßnahmen, die beides sein können - teilweise sehr sinnvolle Bestimmungen, teilweise nur geschaffen um Handelsvorteile abzusichern und Marktzugangsbarrieren zu schaffen. Die Beurteilung dieser Maßnahmen ist nicht immer einfach und eine der zentralen Aufgaben des mit der Uruguay-Runde geschaffenen Beschwerdemechanismus der WTO. Besonders präzise muss hier darauf geachtet werden, dass nachteilige entwicklungspolitische Auswirkungen dieser Maßnahmen, nicht mit den menschenrechtlichen Auswirkungen vermischt werden. Diese hängen oft zusammen, sind aber nicht immer identisch.

6 Als Beispiel für die Schwierigkeiten der Beurteilung von Auswirkungen handelspolitischer Maßnahmen, soll ein aktuelles Beispiel dienen, der Export von Zucker aus Kambodscha - auf der Grundlage der Everything but arms-Regelung: Die Europäische Union hat in der Folge der entwicklungspolitischen Kritik an der Handelspolitik den Marktzugang zumindest für Produkte der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sehr weitgehend liberalisiert und für diese auch die Zolleskalation abgeschafft. Mit der Initiative „Everything but arms“ (EbA = alles außer Waffen) wird LDCs erlaubt, Ihre Produkte zollfrei in die EU zu exportieren. Dies hilft Ländern wie Bangladesch im Bekleidungsbereich im Marktzugang zur EU, Uganda bei Kaffee oder Kambodscha u.a. beim Export von Zucker in die Europäische Union.<sup>9</sup> Das Beispiel der Zuckerexporte aus Kambodscha ist geeignet zu zeigen, dass die Bewertung von möglichen Auswirkungen handelspolitischer Instrumente nicht einfach vorzunehmen ist. Die Menschenrechtsorganisation FIAN hat in den letzten Monaten darauf hingewiesen, dass seit der Einführung der EbA-Regelungen für Kambodscha die Zuckerproduktion im Land stark angestiegen ist, motiviert von den erzielbaren Preisen in der EU. Investoren sind sowohl thailändische Agrarkonzerne aber auch Investoren aus Kambodscha. Die Zuckerproduktion findet in Kambodscha offensichtlich auf Großplantagen statt und bei der Anlage der Großplantagen seien zahlreiche Kleinbauern von ihrem Land vertrieben worden, oft durch Zwangsumsiedlungen ohne ausreichende Entschädigungen.<sup>10</sup> Die Kleinbauernfamilien verlieren ihren rechtlich nicht abgesicherten Zugang zu Land und damit wird u.a. ihr Recht auf Nahrung und

<sup>9</sup>. Die aktuelle Liste der am wenigsten entwickelten Länder LDCs (= Least Developed Countries) beträgt 48 Länder gemäß der Resolution 68/L.20 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 04.12. 2013.

<sup>10</sup>. Der Fall ist dokumentiert auf in Artikeln und Dossiers von FIAN: [www.fian.de](http://www.fian.de). Die Fallinformationen wurden nicht separat überprüft, sondern dienen hier der Illustration eines Beispiels.



auf Wohnung verletzt. Die handelspolitische Regelung ist in diesem Fall in der Tat ursächlich für die Chance auf Zuckerexporte. Die Frage allerdings, wie Zucker im Land angebaut wird, ist vorwiegend eine agrarpolitische Entscheidung des Landes Kambodscha. Kambodscha könnte auch Zuckerexporte mit Hilfe vieler Kleinbauern zu erzielen versuchen, mit gänzlich verschiedenen Einkommenseffekten im Land. Unter veränderten Rahmenbedingungen wäre die handelspolitische Regel dann sehr positiv zu bewerten.

Im Fall Kambodscha hat FIAN die EU aufgefordert, die Auswirkungen in Kambodscha zu untersuchen und ggf. die gewährte handelspolitische Präferenz dem Land zu entziehen, solange es zu gravierenden Auswirkungen kommt. Die Forderung verlangt eine länderbezogene Analyse handelspolitischer Zugeständnisse. Im Hinblick auf die Forderung gilt es zudem zu klären, ob die EU überhaupt die rechtliche und die politische Möglichkeit hat, eine gewährte Präferenz auf der Grundlage von menschenrechtlichen Auswirkungen zu entziehen und wie der Nachweis der Auswirkungen zu führen wäre.

Das Beispiel soll einerseits deutlich machen, dass die Beurteilung von handelspolitischen Maßnahmen kontextunabhängig vorgenommen werden muss, da die möglichen Konsequenzen nicht vorher eindeutig erhoben werden können. Andererseits zeigt es, wie groß der Einfluss nationaler Politikgestaltung in Kambodscha wäre. Soll Handelspolitik dafür genutzt werden, von Kambodscha eine andere Zuckerpolitik zu verlangen oder zumindest Agrarinvestitionen menschenrechtskonformer auszugestalten? Das Beispiel illustriert auf alle Fälle gut, dass gute Antworten nicht im Prinzipiellen gefunden werden können, sondern dass eine fallbezogenen konkrete Untersuchung möglicher negativer Auswirkungen von Handelspolitik am besten geeignet erscheint, die richtigen Schlüsse zu ziehen.

7

Die Marktöffnung ist eine Forderung gegenüber den Industrieländern, war aber auch eine Anforderung an Entwicklungsländern in Handelsgesprächen als reziproke Gegenleistung. Ein erleichteter **Marktzugang in Entwicklungsländern** kann in verschiedener Hinsicht positive Wirkungen haben. Verbraucher können teilweise erheblich kostengünstigere Produkte vom Weltmarkt bekommen (beispielsweise Nahrungsmittel). Der erleichterte Marktzugang, ist zudem Bedingung auch für die Stärkung von Süd-Süd-Handel, und kann so Marktchancen und Arbeitsplätze für Exportsektoren in Entwicklungsländern schaffen. Eine schnelle Marktöffnung kann andererseits Sektoren schwer treffen, die in Entwicklungsländern nicht wettbewerbsfähig sind, weil sie zu kleinteilig strukturiert sind, oder nie gefördert wurden wie es beispielsweise bei Kleinbauern in Entwicklungsländern oft passiert. Sie können ggf. ihre Märkte und Einkommensmöglichkeiten verlieren.<sup>11</sup> Die Marktöffnungen in Entwicklungsländern durch das Agrarabkommen der WTO und verschiedene bi- oder regionale Handelsabkommen waren teilweise weitreichend. Der Einsatz von Subventionen in Industrieländern kann bei offenen Märkten in Entwicklungsländern gravierende Auswirkungen haben. Subventionen können die Produkte von Industrieländern künstlich wettbewerbsfähiger machen und Exporte

---

<sup>11</sup>. Hier wird die Bedeutung der Nationalstaaten deutlich. Wenn in der Agrarpolitik Kleinbauernfamilien nie gefördert wurde, unter unsicheren Landtiteln leiden, Frauen keinen Zugang zu Krediten bekommen, es keine Agrarberatung gibt etc. kann eine schnelle Marktöffnung dazu führen, dass diese Gruppen nicht wettbewerbsfähig sind und ihre Einkommensmöglichkeiten verlieren und Ihr Recht auf Nahrung gefährdet wird, zumal es i.d.R. keine Sozialhilfesysteme zum Auffangen gibt. Bei solchen Entwicklungen haben sowohl die handelspolitischen Regelungen Einfluss, wie die nationale Agrarpolitik der Länder, die letzte hat dabei oft den wesentliche gewichtigeren Einfluss.

von Entwicklungsländern verhindern. Klassisches Beispiel hierfür waren die Agrarexportsubventionen der Europäischen Union. Sie waren in den 90er Jahren außerordentlich groß<sup>12</sup> und haben die Märkte vieler Bauern in Entwicklungsländern beeinflusst und teilweise weggenommen. Da die Überschussprodukte der EU zu Niedrigpreisen auf den Märkten vieler Entwicklungsländer angeboten wurde, haben zahlreiche Bauern erhebliche Einkommensverluste erlitten. Dies hatte Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung, da bäuerliche Familien ihre Einkommensmöglichkeiten verloren haben.<sup>13</sup>

#### **Grundsätzliche Überlegungen (4) zum Begriff menschenrechtsgeleitete Handelspolitik**

Eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik ist darauf ausgerichtet, dass Handelspolitik der Umsetzung von Menschenrechten nützt und einzelne handelspolitische Bestimmungen nicht zu Menschenrechtsproblemen beitragen. Dabei sollen gemäß der UN-Leitprinzipien Staaten sich insbesondere ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten. Im Menschenrechtskonzept des BMZ von 2013 ist diese Aufgabe wie folgt beschrieben: „Es ist Aufgabe des Staates dafür zu sorgen, dass auch bei wirtschaftlichem Handeln Menschenrechte eingehalten werden und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung nicht zu Beeinträchtigungen von Menschenrechten führen. Die Möglichkeit, Eigentum zu erwerben und das Recht, diskriminierungsfreien Zugang zu einer Existenz sichernden, Einkommen schaffenden und menschenwürdigen Tätigkeit zu haben, sind fundamentale Voraussetzungen für jede wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung. Das Diskriminierungsverbot und das Prinzip der Chancengleichheit befördern den Abbau entwicklungshemmender Ineffizienzen beim Zugang zu Märkten und Ressourcen. Die Kernarbeitsnormen der IAO (fundamentale Gewerkschaftsrechte, Verbot von Diskriminierung und von Kinder- und Zwangsarbeit) und das Konzept „menschenwürdige Arbeit“ (decent work) sollen faire und gleiche Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt herstellen.“<sup>14</sup>

Im Rückblick hatte Handelspolitik lange Zeit kaum Bezüge zu den Menschenrechten. Das Wirtschaftsvölkerrecht hat sich als Rechtsbereich parallel zum Menschenrechtsschutz entwickelt. Zu Zeiten des kalten Krieges waren handelspolitische Beziehungen in der Regel geopolitisch angeleitet. Handelsbeziehungen wurden in der Regel nicht nach der Menschenrechtsorientierung eines Partnerlandes gewährt oder entzogen. Handelspolitik wurde dann in der Folge als ein Hebel gesehen, um Menschenrechte durchzusetzen. Die bekanntesten Beispiele für diese Nutzung von Handelspolitik sind Sanktionsregime, wie sie beispielsweise vom UN-Sicherheitsrat oder der Generalversammlung sehr selten beschlossen werden, in der Regel bei schwerwiegenden systematischen Menschenrechtsverletzungen oder Völkermord. Das historisch bekannteste Beispiel waren die Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika während der Apartheitszeit. Beim Einsatz von handelspolitischen Instrumenten zur Durchsetzung von menschenrechtlichen Standards lassen sich zwei weitere Formen unterscheiden. (1) Der Entzug von Handelspräferenzen in Fällen von Menschenrechtsverletzun-

<sup>12</sup> . Mitte der 90er Jahre machten die EU-Agrarexportsubventionen mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr aus. Die massive entwicklungspolitische Kritik an diesen Subventionen hat mit dazu geführt, dass die EU-Agrarpolitik reformiert wurde und das Instrumentarium der Agrarexportsubventionen heute nur noch gering ist. Der Betrag war bis 2014 auf 168 Millionen Euro zurückgegangen (vgl. Windfuhr, 2014).

<sup>13</sup> . Auch für die anderen Instrumente der Handelspolitik sind in der Literatur Beispiele dokumentiert für problematische und auch menschenrechtliche Auswirkungen, die hier aus Platzgründen nicht dargestellt werden können (vgl. Coonmans, Künnemann, 2014).

<sup>14</sup> . Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept, BMZ Strategiepapier 4/2011.

gen ist ein Instrument, das in Beziehungen mit Entwicklungsländern immer wieder eingesetzt wurde. Ein solcher Entzug von Handelspräferenzen oder Sanktionen generell sind allerdings nicht produktspezifische Einschränkungen der Handelsbeziehungen. (2) In den Debatten über die Einführung von Sozialklauseln in Handelsabkommen wurde aber auch über produktspezifische Handelsbegrenzungen gesprochen, etwa dann wenn die Importprodukte unter Verletzungen von Arbeitsstandards hergestellt werden. Das GATT erlaubte schon Ausnahmen Handelsbegrenzungen beim Einsatz von Sklavenarbeit.

Lange Zeit gab es allerdings große Widerstände gegen die Einbeziehung von arbeitsrechtlichen oder menschenrechtlichen Standards im Handelsrecht. Die Widerstände wurden besonders Entwicklungsländern vorgetragen. Sie befürchteten, dass Sozialklauseln zu leicht missbraucht werden könnten, um wettbewerbsfähige Produkte aus Entwicklungsländern an der Grenze von Industrieländern zurückzuweisen. Zu lange hatten Entwicklungsländer unter Handelsregeln gelitten, die vor allem den Export von Rohstoffen begünstigten und die Einfuhr weiterverarbeiteter Produkte in Industrieländer verhinderten. Entwicklungsländer verwiesen in den handelspolitischen Debatten der 80er und 90er Jahre immer wieder auf zahlreiche Diskriminierungstatbestände beim Marktzugang für ihre Produkte auf Industrieländermärkte. Eine soziale Konditionierung des Handels wurde als weiteres Element gesehen, ihnen Wettbewerbsvorteile (günstige Arbeitsbedingungen) zu entziehen. Um Produkte aus Entwicklungsländern besser zu stellen, wurde ab 1971 das Allgemeine Präferenzsystem (APS)<sup>15</sup> eingeführt, das für Produkte aus Entwicklungsländern einen verbesserten Marktzugang vorsah.<sup>16</sup> Diese Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip im GATT (Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen) war 1971 erstmals als Ausnahmetatbestand im GATT genehmigt worden und war u.a. auch die Grundlage für weitere Präferenzsysteme in regionalen oder bilateralen Handelsabkommen, wie den Lomé-Abkommen zwischen der EU und den Staaten der AKP Zone (Afrika, Karibik und Pazifik).

Die Diskussion über die Nutzung von Handelsabkommen zur Durchsetzung anderer Zielsetzungen, beispielsweise zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen oder Umweltbedingungen oder der Anerkennung von geistigen Eigentumsrechten kam aber lange nicht voran und wurde während der Uruguay-Runde sehr intensiv geführt. Eine Aufnahme von Konditionalitäten zur Durchsetzung anderer als handelspolitischer Ziele gelang erst in Handelsabkommen, nachdem die Aufnahme einer Sozialklausel in das Regelwerk der neuen Welthandelsorganisation am Widerstand der Entwicklungsländer formell gescheitert war. Die EU schuf 1995 ein solches zusätzliches Element im Rahmen ihres Allgemeinen Präferenzsystems ein - APS+ (plus). Beim APS+ wird eine positive Kondition des Präferenzsystems eingeführt. Diejenigen Länder, die relevante Menschenrechtsstandards und Kernarbeitsnormen ratifizierten und umsetzen wollen, können zusätzliche Handelspräferenzen bekommen. Es wurde extra eine Belohnungssystem eingeführt, um eine Bestrafung zu vermeiden.<sup>17</sup> Eine vergleichbare Klausel wurde 1994/95 bei dem Review-Prozess der Lomé-Abkommen in die Europäischen Ent-

---

<sup>15</sup> APS = Allgemeines Präferenzsystem oder GPS = General System of Preferences

<sup>16</sup> Vgl: Senti, Richard (2001): *WTO - Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde*, 3. Auflage; Zürich: Eidgenössische Technische Hochschule.

<sup>17</sup> In einigen Fällen kam es in der Folge zum Entzug von Präferenzen, so im Falle von Birma / Myanmar 1997, Weissrussland 2007 und Sri Lanka 2010.



wicklungshilfeabkommen aufgenommen. Das zeitgleich überarbeitete Allgemeine Präferenzsystem der USA ist weniger elaboriert, hat dafür einen eigenen Sanktionsmechanismus.<sup>18</sup> Der US Präsident kann Handelspräferenzen entziehen, wenn beispielsweise Arbeitnehmerrechte oder geistige Eigentumsrechte verletzt werden.<sup>19</sup> Das erste komplette APS+ System positiver Konditionalitäten wurde in der EU 2001 etabliert und ab 2005 erneuert. Das aktuell gültige APS+ wurde Ende Oktober 2012 angenommen.<sup>20</sup> Das APS+ genießt im Europäischen Parlament eine breite Unterstützung. Sowohl in der EU wie in den USA ist der Entzug von Handelspräferenzen aber nicht produktspezifisch, sondern es wird in der Beurteilung die Gesamtumsetzung von Menschenrechten oder Arbeitsstandards in einem Land begutachtet, d.h. die nationale Umsetzung der Schutzverpflichtung in diesen Ländern. Nach dem Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch beispielsweise hat die USA Bangladesch die Zollpräferenz entzogen, während die EU beschlossen hat sie beizubehalten und stattdessen eine Initiative mit verschiedenen Stakeholdern und einem Mix von verbindlichen und freiwilligen Maßnahmen zu gründen, das Bangladesch Compact.

Der Versuch zur Einführung von Sozialklauseln in das Handelsrecht zielte darauf ab, für die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen oder menschenrechtlicher Standards einen wirkmächtigen Durchsetzungsmechanismus zu schaffen und die Durchsetzung nicht nur freiwilligen Unternehmensinitiativen zu überlassen. Im Rahmen der WTO-Gründung war mit der Schaffung eines neuen Streitschlichtungsmechanismus ein Durchsetzungsinstrument für das internationale Handelsrecht entstanden, das vergleichbar für die Durchsetzung menschenrechtlicher Standards fehlt. Der Versuch diesen Streitschlichtungsmechanismus auch in Fällen nutzen zu können, in denen für Menschenrechte verletzt oder Umweltschutzstandards unterschritten werden, ist aber in der WTO gescheitert. Allerdings werden in den laufenden Streitschlichtungsverfahren inzwischen in gewissem Umfang durchaus Umweltstandards oder menschenrechtliche Überlegungen mit berücksichtigt.

Im Laufe der jahrelangen Debatte hat sich die Akzeptanz der Kernarbeitsnormen und zentraler Menschenrechtlicher Standards so erhöht, dass Wettbewerbsvorteile aufgrund von Verletzungen nicht mehr als zulässig erscheinen. Die Debatte hat dadurch den Boden dafür bereitet, intensiver darüber nachzudenken, mit welchen Instrumenten die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen und von Menschenrechtsstandards am besten durchzusetzen ist. Ab Mitte der 90er Jahre entstand eine Atmosphäre, in der vor allem darüber gestritten wurde *wie* diese Standards umgesetzt werden können nicht mehr *ob*. Seitdem wird diskutiert, welche Instrumente besser geeignet sind, Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte zu bewegen: freiwillige oder durchsetzungsbewährte Instrumenten; ein Streit, der sich bis zur Annahme der UN-Leitprinzipien hingezogen hat und weiterhin geführt wird.

*2. Für Unternehmen, die sich u.a. an den „OECD Leitsätzen für multinationalen Unternehmen“ orientieren, ist die Respektierung der Menschenrechte weitgehend morali-*

<sup>18</sup> Die USA hatten bereits in anderen bilateralen Handelsabkommen Sozialklauseln mit untergebracht, so bspw. In den Abkommen mit der Dominikanischen Republik und Guatemala. Vgl. eine entsprechende Studie aus dem Jahr 1998: Scherrer, Ch. / Greven, Th, Volker, F. (1998): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster.

<sup>19</sup> As a result of “findings of violations of worker rights or intellectual property rights, or other statutory concerns”, US Generalized System of Preferences Guidebook, p. 6, [http://www.ustr.gov/webfm\\_send/1597](http://www.ustr.gov/webfm_send/1597)

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/>

*sche Verpflichtung. Wird die Schaffung obligatorischer Regelungen für Unternehmen die Achtung der Menschenrechte voranbringen und welche möglichen Implikationen sehen Sie für die Menschen in Drittstaaten und für die dort tätigen Unternehmen? Besteht dabei die Gefahr, die betreffenden Staaten aus ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte zu entlassen?*

Menschenrechte kommen zur Geltung, wenn Staaten die menschenrechtlichen Verpflichtungen in nationales Recht überführen. Die Schutzpflicht ist dementsprechend bindendes Recht, auch in Deutschland. Die UN-Leitprinzipien beruhen auf der Anerkennung dieser Schutzpflicht. Unternehmen haben demgegenüber eine Verantwortlichkeit sicherzustellen, dass sie „vermeiden sollen, die Menschenrechte anderer zu beeinträchtigen, und dass sie menschenrechtliche Auswirkungen, an denen sie beteiligt sind, begegnen sollten.“ Die OECD Leitsätze sind in ihrer Ausrichtung vergleichbar. Bei der Überarbeitung 2011 wurde der Stand der UN-Leitprinzipien bei den OECD Leitsätzen berücksichtigt. Zur Verantwortlichkeit von Unternehmen formuliert Ruggie die Reichweite seiner Leitlinien für Unternehmen wie folgt: Die Verantwortlichkeit ist ein Standard „of expected conduct“, d.h. ein von allen Unternehmen erwarteter Verhaltensstandard und damit explizit keine Rechtspflicht, sondern eine Erwartung an die Unternehmen. Ruggie bleibt seiner Grundausrichtung treu, keine völkerrechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen zu formulieren. Dennoch sind die überarbeiteten OECD Leitsätze keinesfalls nur defensiv formuliert sondern verlangen von Unternehmen einen ernstzunehmenden Einsatz dafür, keinen Schaden anzurichten, die Menschenrechte zu achten und zu fördern. Ruggie formuliert, dass Unternehmen sowohl ihre direkten wie indirekten Effekte berücksichtigen müssen und bei allen Geschäftstätigkeiten die nötige Transparenz zeigen und die davon Betroffenen beteiligen sollen. Unternehmen sollen dabei die gesamte Wertschöpfungskette in den Blick nehmen und alle Aktivitäten berücksichtigen. Unternehmen sollen die gebotene Sorgfalt („due diligence“) aufwenden, um sicherzustellen, dass sie nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Mit dem Begriff der „due diligence“ wählte Ruggie einen Fachbegriff ökonomischer Risikoanalyse, zum einen um seinen Ansatz so zu formulieren, dass er in die Managementabläufe von Unternehmen integrierbar ist, zum anderen weil er bei Unternehmen für die ökonomische Systemlogik werben möchte; denn die Umsetzung von Menschenrechten wird als nützlich beschrieben, sie vermeidet Imageprobleme, Anwaltskosten etc.

Viele menschenrechtlichen Verstöße in Zusammenhang mit Wirtschaftsaktivitäten finden gerade in Ländern des Globalen Südens statt, die ein ineffektives Rechtssystem haben. Gerade wenn das Zielland der Investitionen unwillig oder unfähig ist, Unternehmen angemessen zu regulieren, sei es nötig - so viele Stimmen in der Literatur und der Zivilgesellschaft - darüber nachzudenken, welche Verpflichtungen andere Staaten haben, die Betroffenen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Die Nationalität der transnationalen Unternehmen biete dazu eine der besten Möglichkeiten.<sup>21</sup> In der Tat ist es schwierig, angemessene Lösungen zu formulieren, in Situationen in denen im „host-state“ der Rechtsstaat nicht angemessen funktioniert. Über 30 Staaten weltweit gelten inzwischen als „failing states“ (schei-

<sup>21</sup>. Knox, John H. (2012). The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations, in: Mares, Radu (ed.): The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Foundations and Implementation, Leiden, Boston, S. 51-83.

ternde Staaten). Viele haben eine schwache Regierungsführung („governance“), andere sind unwillig, entsprechende rechtstaatliche Regeln zu formulieren oder vorhandene durchzusetzen. In solchen Fällen wird es für Opfer von problematischen Situationen sehr schwer, ihre Rechte einzufordern und ggf. Schadensersatz oder Zugang zu Abhilfe zu bekommen.

Insgesamt ist mit Blick auf die UN-Leitprinzipien und den Prozess ihrer Ausarbeitung festzuhalten, dass es Ruggie gelungen ist, einen klaren Analyserahmen zu entwickeln und eine breite Unterstützung für die UN-Leitprinzipien zu mobilisieren. Sie stellen derzeit den anerkannten Rahmen dar, um über Menschenrechte und Unternehmen zu sprechen. Sie haben in der Folge bereits Einfluss gezeigt bei der Ausarbeitung weiterer internationaler Dokumente, wie bei der Neuüberarbeitung der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen oder den FAO Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Forests and Fisheries (VGGT), in denen Textpassagen oder Grundgedanken übernommen wurden. Im Blick zurück auf die Behandlung des Themas Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen und im Blick zurück auf die Entwicklung der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen stellen sie einen Etappenschritt dar, in der klaren Benennung der Verantwortlichkeiten von Unternehmen für die Achtung und die Umsetzung der Menschenrechte. Sie beschreiben umfangreich was Staaten alles machen können, um ihrer Schutzpflicht nachzukommen. Eine solche elaborierte Beschreibung kann helfen gerade in Staaten mit schwächerer Exekutive und kaum funktionierender Gerichtsbarkeit über die Rollen von Staaten und ihre Governance-Funktionen nachzudenken und pragmatische Lösungen in den Blick zu nehmen.

Die Leitprinzipien von Ruggie gehen allerdings auf einige besonders problematische Konstellationen nicht oder nicht ausreichend ein. Sie diskutieren beispielsweise nicht, wie mit Staaten umgegangen werden soll, die extra bzw. gezielt ihrer Schutzpflicht nicht nachkommen, sei es, weil sie ausländische Direktinvestitionen anziehen wollen, sei es, weil sie direkt an den wirtschaftlichen Erfolgen der Unternehmen beteiligt sind. Sie diskutieren nur im Ansatz, wie mit Unternehmen umgegangen werden kann, die gezielt oder wissentlich Menschenrechtsstandards missachten und verletzen. Die Leitprinzipien erwähnen, dass solche Unternehmen auch von öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen werden können, dennoch wird noch wenige darüber nachgedacht, welches Instrumentarium der Staatengemeinschaft zur Verfügung steht, um mit solchen Unternehmen umzugehen. Zwar verweist Ruggie auf die Problematik nicht funktionierender Rechtsstaatlichkeit in vielen Ländern und spricht Möglichkeiten an, wie besonders Benachteiligte besser unterstützt werden können bei der Rechtsdurchsetzung. Das grundsätzliche Problem der Machtasymmetrie zwischen Betroffenen und großen transnationalen Unternehmen ist damit noch nicht behoben und nicht ausreichend adressiert

#### **Neue Initiative für einen bindenden Vertrag:**

Überlegungen verbindliche / obligatorische Regelungen für Unternehmen zu formulieren, prägen die Initiative von Ecuador und Südafrika, im Menschenrechtsrat ein neues rechtlich bindendes Instrument für transnationale Konzerne und andere „business enterprises“ zu fordern.<sup>22</sup> In dem Abkommen sollen sich Staaten verpflichten, Unternehmen bindend zu regulie-

---

<sup>22</sup>. Auf der seiner 26. Sitzung am 26. Juni 2014, nahm der Menschenrechtsrat sehr knapp die [resolution 26/9](#) an in der er entschied: “to establish an open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, whose mandate shall be to elaborate an international legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational

ren. Die genauen Konturen eines solchen Abkommens liegen noch nicht im Detail vor. Ein Anliegen von Ecuador und Südafrika ist es, verbindliche Klagewege gegen Unternehmen zu etablieren. Das sehr knappe Abstimmungsergebnis hat alte Konfliktlinien zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte wieder aufleben lassen. Abgestimmt wurde entlang alter Nord-Süd-Abstimmungslinien bei den Vereinten Nationen, die es ansonsten im Menschenrechtsbereich sehr selten gibt. Die Zivilgesellschaft hat eine unterstützende Koalition gegründet, die „Treaty Coalition“, während die Wirtschaftsverbände gegen das Vorhaben sind. Inwieweit es möglich sein wird, eine Einigung über einen solchen Treaty zu erreichen ist offen. Der Konsens zum Thema, der 2011 bei der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien erreicht werden konnte, ist derzeit wieder verschwunden. Es ist zu hoffen, dass die hohe Aufmerksamkeit auf den aktuellen Prozess nicht von dem eigentlichen Umsetzungsprozess der UN-Leitprinzipien ablenkt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Staaten nicht ihrer Pflicht entbunden werden dürfen, eine national angemessene Umsetzung von Menschenrechten voranzutreiben. Dies ist auch in der Wirtschaft der Schlüssel zur Umsetzung von Menschenrechten. Die Leitprinzipien sprechen dementsprechend in den meisten Prinzipien auch zunächst den Staat an, der selber sicherstellen soll, dass Menschenrechte geachtet werden. Es besteht durchaus die Gefahr, dass Staaten vorgeblich auf die Macht von transnationalen Unternehmen oder auf das Regelwerk der WTO verweisen, um von eigenen Umsetzungsdefiziten abzulenken. Die wirkungsvollste Umsetzung der Menschenrechte ist ein funktionierender Rechtsstaat. Alle anderen Versuche der Durchsetzung von Menschenrechten mittels bi- oder multilateraler Abkommen und durch die Festlegung von Verantwortlichkeiten von privaten Akteuren sind vor allem ergänzende Versuche, die rechtstaatlichen Defizite zu kompensieren. Das Nachdenken über solche Möglichkeiten ist dann sinnvoll, wenn dies nicht den Nationalstaat aus seiner eigenen Verantwortung entlässt, sondern klar ist, dass zusätzliche Instrumente als Hilfsmittel dienen, wenn der Rechtsstaat versagt oder nicht angemessen funktioniert.

*3. Über welche Instrumente und Verfahren wird auf deutscher und EU Ebene sichergestellt, dass sich die Handelspolitik zu anderen Politikfeldern, wie z.B. zur Außen-, Entwicklungs- und Innenpolitik menschenrechtlich kohärent verhält.*

Das zentrale Lernfeld, in dem in den letzten Jahren über den Zusammenhang fehlender Kohärenz und Menschenrechten im Bereich der Handelspolitik gesprochen wurde, sind die Agrarexportsubventionen der Europäischen Union. Sie hatten besonders negative Auswirkungen auf den handelspolitisch geöffneten Inlandsmärkten von Entwicklungsländern, dort besonders auf Kleinbauernfamilien in der Nahrungsmittelproduktion. In der Folge einer langen entwicklungs- und menschenrechtlichen Auseinandersetzung mit diesen Auswirkungen der EU-Agrarpolitik hat es in den letzten 15 Jahren substantielle Veränderungen an der Agrarpolitik gegeben. Der Einsatz von Agrarexportsubventionen ist sehr stark zurückgegangen (s.o.) und das Beispiel kann als erfolgreiche Durchsetzung von Kohärenz verstanden werden. Die

---

corporations and other business enterprises.” Ein erstes Treffen der Arbeitsgruppe fand im Juli 2015 in Genf statt.

Thematisierung von Kohärenzproblemen ist vor allem möglich geworden durch das Kohärenzgebot des Maastrichter Vertrags der EU. Dieses Instrument erlaubt es auf mögliche Konflikte in der Ausformulierung von Politikzielen hinzuweisen. Das zweite bekannt gewordene Beispiel von möglichen Inkohärenzen zwischen Menschenrechten und Handelspolitik war die Debatte über geistige Eigentumsrechte und deren möglichen Einfluss auf den Zugang zu HIV/Aids Medikamenten in Südafrika. In der Diskussion dieses Falles vor der WTO ging es um das Menschenrecht auf Gesundheit aus dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Für das Thema Menschenrechte in Handels- und Investitionsverträgen ist der Vertrag von Lissabon des Jahres 2009 ein weiterer besonders wichtiger Meilenstein hinsichtlich der Menschenrechtsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Der Vertrag fügte dem Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>23</sup> und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>24</sup> konkrete Menschenrechtsverpflichtungen bezüglich der Außenbeziehungen der EU hinzu. Er erklärte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) zu Primärrecht. Damit sind neue Institutionalisierungen geschaffen worden, mit deren Hilfe Kohärenzfragen aufgegriffen werden können.

Die bisherigen Fälle von Kohärenzproblemen sind durch öffentliche Kampagnen der Zivilgesellschaft oder wissenschaftliche Studien thematisiert worden. Eine eigene Institution, die die Aufgabe hat, mögliche Kohärenzprobleme zu identifizieren, hat es lange nicht gegeben. Mit der Einrichtung von Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen zu Handelsabkommen (SIA = Trade Sustainability Impact Assessments) gibt es seit 1999 ein Instrument der Europäischen Union, das dafür genutzt werden kann. Seit 2006 gibt es ein Handbuch für SIAs, veröffentlicht vom damaligen Handelskommissar der EU-Kommission, das auch für Überprüfungen möglicher Kohärenzprobleme zwischen verschiedenen Bereichen der EU Politiken genutzt werden kann. In der 2006er Version sind Menschenrechte allerdings nicht explizit erwähnt. In der derzeit laufenden Überarbeitung wird diskutiert, Menschenrechte als eines der zentralen Prüfkriterien aufzunehmen.

In ihrem neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie hat die EU-Kommission den Gedanken der menschenrechtlichen Folgeabschätzungen von Handelsabkommen als Aufgabenbereich angenommen.<sup>25</sup> 2015 hat die EU zudem neue Richtlinien für Menschenrechtsfolgeabschätzungen veröffentlicht<sup>26</sup>, die ab jetzt in allen Folgeabschätzungen zur Handelspolitik (ex ante und ex post) verwendet werden sollen. Damit ist ein neues Instrumentarium vor-

---

25. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union vom 07.02.1992 in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 01.12.2009 (BGBl. II S. 1253).

24. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25.03.1957 in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 01.12.2009 (BGBl. II S. 1223).

25. EU-Com (2015): Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) -Keeping human rights at the heart of the EU agenda. *JOIN(2015) 16 final, Brüssel, 28.4.2015.*

26. EU-Com Directorate for Trade (2015): Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade related policy initiatives. *Diese wurden erarbeitet um einem Auftrag aus dem am 25 Juni 2012 verabschiedeten Strategic Framework on Human Rights and Democracy umzusetzen.*



handen, um mögliche Kohärenzprobleme zu identifizieren. Wichtig wäre es, dies mit den SI-As in Einklang zu bringen.

4. *Welche Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik sind neben Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und Allgemeinem Präferenzsystem geeignet, um durch verstärkten Handel entstehende positive und negative Auswirkungen in den Partnerländer zu befördern bzw. zu vermeiden?*

#### **Grundsätzliche Überlegung: Zurechnungsprobleme - Kausalitäten - die Bedeutung von Beschwerde und Konfliktschlichtungsmechanismen:**

Ein grundsätzliches Problem bei der Abschätzung von Auswirkungen ist die Zurechnung von Kausalitäten. Handelspolitische Instrumente wie beispielsweise Handelserleichterungen für Least Developed Countries (everything but arms = Alles außer Waffen), erleichtern den Import von Produkten aus diesen Ländern in die EU. Wenn bei der Herstellung der Produkte, sei es in Freihandelszonen, auf Plantagen etc. arbeitsrechtliche Probleme auftreten, Gewerkschaftler verfolgt werden oder wenn die Freihandelszonen oder Plantagen errichtet wurden unter Vertreibung von vielen Menschen ohne eine ausreichende Entschädigung für legitime Landrechte, ist der Nexus zwischen der handelsrechtlichen Regelung und den Auswirkungen vorhanden aber möglicherweise nicht der zentrale kausale Zusammenhang. Für die Menschenrechtsprobleme in diesen Fällen sind andere Politikentscheidungen verantwortlich. Handelspolitische Erleichterungen können gleichzeitig positive und negative Auswirkungen auf unterschiedliche Personengruppen in einem Land haben. Wie die Gesamtbilanz der Auswirkungen bewertet werden kann, ist sehr vom Einzelfall, auch von den konkreten menschenrechtlichen Auswirkungen, abhängig. Grundsätzlich spricht dies dafür, regelmäßig menschenrechtliche Folgen von Abkommen abzuschätzen und vor allem dafür, einen Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden einzurichten, mit Hilfe dessen Untersuchungen (beispielsweise der EU-Kommission) hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme initiiert werden könnten.

Die möglichen Instrumente und Maßnahmen einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik lassen sich entlang eines idealtypischen Verhandlungsstrangs darstellen:

- Bevor ein Abkommen unterzeichnet wird (ex ante) kann überprüft werden, welche wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen und Konsequenzen für die Menschenrechtssituation in den beteiligten Ländern zu erwarten sind. Für die Durchführung eines solchen „human rights impact assessment“ hat der ehemalige Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessene Nahrung, Olivier de Schutter, Kriterien vorgeschlagen die eine breite Unterstützung in der Zivilgesellschaft gefunden haben: Er schlägt vor, dass HRIA (1) unabhängig erarbeitet werden sollen, unabhängig von der Exekutive, (2) transparent mit einer klaren Methode und öffentlich zugänglichen Informationen, (3) gleichzeitig partizipativ unter Befragung betroffener Bevölkerungsgruppen. Die HRIA müssen mit (4) ausreichender Finanzierung und Expertise durchgeführt und (5) angemessen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.
- Human Rights Impact Assessments sind vielen methodischen Herausforderungen konfrontiert. Die Politikfolgenabschätzung ist nicht einfach, da viele Folgen im Grund

nur mit Szenarientechniken abgebildet werden können. Die Bewertung von Entwicklungstrends kann dabei auch immer politisch umstritten sein und politische Wertungen enthalten. Umso sinnvoller ist es, Instrumente der Folgenabschätzung und des Wirkungs-Monitorings immer mit Beschwerdeinstrumenten zu kombinieren. Eine Sensorik für akute Problemlagen hilft in der Regel, mögliche Auswirkungen von politischen Auswahlentscheidungen zu identifizieren und in der weiteren Bewertung dann gezielter zu untersuchen.

- Menschenrechte können im Abkommen selbst Berücksichtigt werden. In alle Abkommen könnte eine Menschenrechtsausnahmeregel aufgenommen werden, die es den Vertragsparteien ermöglichen würde, ggf. ihre Vertragsverpflichtungen auszusetzen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.<sup>27</sup> Die relevanten Menschenrechtsnormen könnten zudem in den materiellen Bestimmungen berücksichtigt werden (ILO-Normen, UN-Verträge). Abkommen können auch Bestimmungen enthalten, die möglichen Wirkungen der Abkommen regelmäßig zu erheben. Abkommen könnten zudem einen Beschwerdemechanismus für Betroffene vorsehen, in dessen Rahmen mögliche Ansprüche oder Beschwerden überprüft werden könnten. Abkommen können *Special and Differential Treatment* und Schutzklauseln enthalten, die eine kurz- oder mittelfristige Erweiterung von Politikspielräumen erlauben, wenn es zu akuten Veränderungen in den Handelsbeziehungen kommt. Im Rahmen solcher Sonderregeln können asymmetrische Pflichten beispielsweise bei der Marktöffnung vereinbart werden. Das EU EPA mit dem Cariforum hat sogar explizit einen Passus aufgenommen, der die Rechte von Partnerregierungen anerkennt, Gesetze zu erlassen, um beispielsweise Umwelt- und Sozialauflagen zu verschärfen. Das Cariforum erlaubt in einem Artikel (27 (4)) eine Ausnahme von der Inländergleichbehandlung (erlaubt damit eigene wirtschaftspolitische Steuerungen) und enthält eine Schutzklausel, die flexible Reaktionen nicht nur in Situationen von „*serious injury*“ erlaubt, wie viele Handelsabkommen, sondern bereits bei Störungen oder Bedrohungen junger, noch nicht wettbewerbsfähiger, Industrien.<sup>28</sup>
- Gleichzeitig sollten Verfahren der Wirkungsbeobachtung eingeführt werden (Monitoring) um zu erfassen, wenn es zu Störungen bei der Umsetzung eines Abkommens kommt, beispielweise bei der Verschlechterung der Ernährungslage, bei Produktionseinbrüchen, dem schnellen Anstieg von Arbeitslosigkeit. Zusätzlich sollte es ein Untersuchungsverfahren geben, um ggf. auf solche Auswirkungen zeitnah reagieren zu können. Ein solches Untersuchungsverfahren könnte auch mit einem oben bereits erwähnten Beschwerdemechanismus für betroffene Personen und für die Zivilgesellschaft kombiniert werden.

<sup>27</sup> . Der Vorschlag wurde in einer Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte und von Misereor 2014 vorgestellt: Bartels, Lorand (2014): Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Berlin.

<sup>28</sup> . Die neuen weitergehenden Möglichkeiten des EU Cariforum EPAs Evita Schmiege in einer 2014 erschienen Publikation vor: Schmiege, Evita: Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen. Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Cariforum-EU als Modell?, SPW Aktuell 26, April 2014.

## Teil 2: Handels und Investitionsabkommen - menschenrechtliche Nutzen und Risiken

- 1. Die Staaten sollten sicherstellen, dass sie sich nach den Bedingungen getroffener Vereinbarungen ausreichenden politischen und regulatorischen Handlungsspielraum zum Schutz der Menschenrechte erhalten und gleichzeitig den Investoren den gebotenen Schutz gewähren. Bedarf es neuer Maßnahmen, um beide Ziele bestmöglich umsetzen zu können?*
- 2. Können Handels- und Investitionsschutzabkommen die staatlichen Spielräume zur Umsetzung der Menschenrechte einschränken? Wenn ja, wie kann dies vermieden werden?*

Die Notwendigkeit beides zu tun, den Schutz der Menschenrechte zu erhalten und gleichzeitig Investoren den gebotenen Schutz zu gewähren, findet sich prominent im Kommentar zu Leitprinzip 9 der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte: „Die Staaten sollten daher sicherstellen, dass sie sich nach den Bedingungen dieser Vereinbarungen ausreichende politischen und regulatorischen Handlungsspielraum zum Schutz der Menschenrechte erhalten, gleichzeitig aber den Investoren den gebotenen Schutz gewähren.“ Der Schutz von Investoren ist in der Regel eine Vorbedingung um Investitionen zu motivieren. Verlässlichkeit und Rechtssicherheit sind Rahmenbedingungen, die inländische und ausländische Direktinvestitionen unterstützen.

17 Zum Überbrücken dieses möglichen Zielkonfliktes erscheint es sinnvoll, Handels- und Investitionsschutzabkommen mit flexiblen Instrumenten auszustatten, die eine Reaktionsfähigkeit in Krisen-Situationen erlauben, die Untersuchung von nicht geplanten Auswirkungen ermöglichen und kurz- und mittelfristige Möglichkeiten anerkennen, einzelne Regeln auszusetzen oder ggf. nach zu verhandeln.

Handels- und Investitionsabkommen können staatliche Spielräume zur Politikgestaltung in mehrfacher Hinsicht einschränken. Ob Spielräume allerdings für die Umsetzung von Menschenrechten genutzt werden oder ob überhaupt Instrumente der Politikgestaltung eingeschränkt werden, die vorher explizit genutzt wurden, um Menschenrechte besser umzusetzen, dies sind davon zunächst unabhängige Fragen, die vor allem mit der Menschenrechtsorientierung des jeweiligen Regierungshandelns in Zusammenhang stehen. Die folgende Liste erhebt nicht den Anspruch vollständig zu sein, sondern zeigt illustrativ mögliche Fallkonstellationen in denen handelspolitische Regeln Auswirkungen auf Politikspielräume haben können:

- Handelspolitik setzt mit den Regeln für den Marktzugang wichtige Rahmenbedingungen für heimische Produzenten. Sollte es zu schnellen Anstiegen der Importe kommen, kann sich dies nachteilig für heimische Produzenten auswirken, möglicherweise zur Verdrängung einheimischer Produzenten und damit zu Einkommensverlusten und / oder Arbeitslosigkeit beitragen. Setzen die Exporteure dabei noch Subventionen ein (erlaubte oder nicht erlaubte), können Marktöffnungen noch weiterreichende Auswirkungen auf einheimische Produzenten (beispielsweise im Agrarbereich haben). Im Agrarbereich ist dies menschenrechtlich dann relevant, wenn Produzenten dadurch



ihren Zugang zu Einkommen oder längerfristig sogar ihren Zugang zu Land verlieren, ohne dass es gleichzeitig Mechanismen zur Abfederung gibt, wie soziale Sicherungsnetze.

- In Verbindungen mit dem handelspolitischen Nicht-Diskriminierungsschutz dürfen Inländer nicht besser gestellt werden als ausländische Anbieter. Dies kann dem menschenrechtlichen Diskriminierungsverständnis entgegenstehen, dass durchaus Instrumente zur bevorzugten Förderung von Benachteiligten kennt (*affirmative actions*).
- Handelspolitische Instrumente können bestimmte Politikoptionen ausschließen, da Regulierungsräume festgelegt werden. Welche Subventionen erlaubt sind, beim Aufkauf oder der Verteilung von Lebensmitteln kann Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Lebensmitteln für besonders benachteiligte Gruppen in einer Gesellschaft haben.
- Handelsregeln in Dienstleistungsabkommen können die Niederlassungsfreiheit betreffen, geistige Eigentumsrechte den Zugang zu Artenvielfalt oder zu essentiellen Medikamenten begrenzen, um weitere Beispiele zu benennen.
- Investitionsschutzabkommen sehen in einigen Fällen den Schutz vor neuen Regulierungen, sei es im Umweltschutz- oder im sozialpolitischen Bereich, vor. Dies kann den Politikspielraum von Staaten einschränken, die beispielsweise neue Gewerkschaftsfreiheit einführen, mit neuen Instrumenten Betriebsräte oder eine Mindestlohngesetzgebung einführen wollen.
- Viele Länder des Globalen Südens erzielen einen nicht unerheblichen Anteil ihrer Staatseinnahmen durch Exportzölle. Wenn diese Möglichkeit eingeschränkt wird durch Handelsabkommen, können zentrale staatliche Ausgabenbereiche in Mitleidenschaft gezogen werden, die zur Umsetzung der Menschenrechte von Bedeutung sind.

Bei all diesen Beispielen wird deutlich, dass handelspolitische Regeln durchaus staatliches Handeln beschränken und dies ja auch gezielt, um verlässlichere Regeln für wirtschaftliche Akteure herzustellen, die nötig sein können, um Investitionen zu stimulieren und Rechtssicherheit für Investoren herzustellen. Sind solche Risiken vor Abschluss von Abkommen untersucht (HRIA) könnten ggf. entsprechende Ausnahmen oder angemessene Übergangsfristen oder Begleitmaßnahmen geplant werden. Sollte sich in der Anwendung solcher Bestimmungen längerfristig zeigen, dass diese Beschränkungen staatliches Handeln zu stark einschränken, um menschenrechtliche Verpflichtungen umzusetzen, sollte es ausreichende Schutzinstrumente geben, Ausnahmen zu erwirken, entweder als kurz- oder mittelfristige Ausnahmen, oder - wenn dies langfristig begründet erscheint - auch durch Veränderungen der Handelsregeln.

Erneute sei darauf verwiesen, dass das Vorhandensein von Politikspielräumen nicht automatisch zu ihrer Nutzung führt. Politikspielräumen erlauben es potentiell mit schwierigen Situationen umzugehen. Es bedarf aber Staaten, die diese Politikspielräume nutzen. Die Nutzung vorhandener Spielräume kann auch von Dritten eingefordert werden, beispielsweise von zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Insgesamt ist allerdings festzuhalten, dass im derzeitigen völkerrechtlichen Rahmen, Investitionsschutzrechte durchsetzungsbewehrter verankert sind, als Menschenrechte und ILO-

Kernarbeitsnormen. In der handels- und investitionsrelevanten Schreitschlichtung sollten deshalb Menschenrechtsnormen verankert werden. Hier könnte ein Lernprozess einsetzen, wie bereits bislang beim Umgang mit Konflikten zwischen Handelspolitik und Umwelt / nachhaltiger Entwicklung. Ein fallbezogenes Lernen könnte die Debatte auch in der Streitschlichtung voranbringen. In der momentanen Struktur wirken Investor-Staat-Verfahren vor allem als Begrenzer von Politikspielräumen, da Veränderungen in Politikentscheidungen, im Umwelt- wie im sozialen Bereich, als Eingriffe in die Schutzrechte von Investoren gewertet werden. Das in bilateralen Investitionsschutzabkommen verankerte Gebot der „fairen und gerechten Behandlung“, eigentlich ein Schutz vor willkürlicher Eingriffen in den Rechtsschutz, wird von Schiedsgerichten inzwischen oft weit ausgelegt, im Sinne eines Schutzes eines Investitionsklimas und verlässlichen Rahmenbedingungen.<sup>29</sup> Krajewski sieht vor diesem Hintergrund weiteres Konfliktpotential zwischen Investitionsschutzregeln und Menschenrechten.<sup>30</sup> Ein weiteres Problem von Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismen ist, dass sie Investoren Klagerechte einräumen. Potentielle Opfer werden durch ihren Staat vertreten und haben keine eigenen Zugangsrechte. Gerade in Situationen ungleicher Machtverteilung ist dies ein problematische Grundkonstruktion.

3. *Welche sozialen Menschenrechte welcher Bevölkerungsgruppen werden bei Handelsabkommen hauptsächlich verletzt? Welche Erfahrungen gibt es diesbezüglich z.B. nach 20 Jahren NAFTA oder anderen Handelsabkommen und sind ähnliche Menschenrechtsverletzungen bei TTIP zu erwarten?*

19

Handelsabkommen haben primäre Auswirkungen in den Sektoren, die sie im materiellen Teil regeln. Umfassen sie Marktzugangsregeln für den Agrarsektor, sind die Auswirkungen auf Bevölkerungsgruppen in diesem Sektor zu suchen. In der Regel sind für mögliche negative Auswirkungen nicht nur die Handelsabkommen verantwortlich, sondern auch nationale vorgelagerte Politikentscheidungen. Wenn sich ein Land jahrzehntelang kaum um ländliche Regionen gekümmert hat und die institutionelle Infrastruktur sehr schwach ist, [(Landtitelvergabe hat nie verlässlich stattgefunden, keine Agrarberatung, kaum Unterstützungsmöglichkeiten für Bauernfamilien, kaum Vermarktungs- oder Marketingsupport, kein funktionierendes ländliches Bankenwesen, schlechte Infrastruktur etc.) sind die Bauernfamilien in ländlichen Regionen bei einer Marktöffnung chancenlos und die Auswirkungen eines Handelsabkommens können katastrophal sein für das Recht auf Nahrung dieser Bevölkerungsgruppen. Gab es hingegen eine substantielle Unterstützung ländlicher Regionen, sind die Produzenten gut ausgerüstet und ausgebildet, können Sie möglicherweise neue Marktchancen in andern Ländern selbst nutzen. Bei Folgenabschätzungen sind diese jeweiligen Kombinationen aus Faktoren zu berücksichtigen.

Zu den besonders benachteiligten Gruppen gehören in vielen Ländern Bewohner ländlicher Regionen, bzw. Kleinbauernfamilien, da diese selten in ausreichendem Maße gefördert wur-

<sup>29</sup>. Vgl: Bernansconi-Osterwalder (2013): Interpreting Fair and Equitable Treatment in International Investment Law, in: Juridikkum, Nr. 330, Juli 2013.

<sup>30</sup>. Karjewski, Markus (2012): Menschenrechte und internationale Investitionsrechte. In: Zeitschrift für Menschenrechte, Nr. 2, 2012, S. 120-134.

den. Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich können sich auf Arbeitnehmerrechte auswirken, wie auch auf Personen, die im informellen Sektor ein Einkommen erwirtschaften, insbesondere wenn informelle Wirtschaftssektoren von Importen oder Investoren betroffen sind. Weitere mögliche Auswirkungen sind oben bei den Fallbeschreibungen skizziert.

Eine systematische Studie zu den quantitativen Auswirkungen von Handelsabkommen auf Menschenrechte liegt bislang nicht vor. Interessant sind Fallsammlungen, die beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengestellt haben. Sie illustrieren Zusammenhänge.<sup>31</sup>

Im Hinblick auf das NAFTA-Abkommen gab es zum 20 jährigen Geburtstag 2014 einige Studien zur Bewertung des Ergebnisse: Das Peterson Institute for International Economics kam im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte in den USA und in Mexico besonders diskutiert wurden zu dem Ergebnis, das Nafta keine Jobs zerstört hat, aber längst nicht so viele geschaffen hat, wie gedacht. Ein Studie des Economic Policy Instituts sieht 700.000 Jobs die durch NAFTA verloren gegangen sind.<sup>32</sup> In dieser Bandbreite liegen oft Studien, die die Gesamteffekte beziffern, ein Vorhaben was für die menschenrechtliche Bewertung nur unzureichend geeignet ist. Hierzu müssten detaillierter Studien zu den Effekten auf besonders benachteiligte Gruppen vorliegen. Diese sind im Hinblick auf Nafta zu Detailfragen zu bekommen, eine Zusammenstellung und Bewertung der Ergebnisse aus Menschenrechtssicht liegt nicht vor. Die Auswertung von Effekten könnte erheblich besser erfolgen, wenn ex ante eine Baseline Studie gemacht wird, gegenüber der weiter Entwicklungstrends gemessen werden könnte. Für die TTIP Verhandlungen wäre eine explizite Bezugnahme auf Menschenrechte in der Zielsetzung des Abkommens wünschenswert, da dann thematische Folgeabschätzungen vorgenommen werden könnten. .

### Teil 3: Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln

- 1. Teil der Überlegungen im Prozess des Nationalen Aktionsplans „Wirtschaft und Menschenrechte“ zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien ist unter anderem eine mögliche Weiterentwicklung der Menschenrechtsklausel für Investitions- und Handelsabkommen. Mit der seit Beginn der 1990-er Jahre in EU Handelsabkommen verwendeten Menschenrechtsklausel sind die Vertragsparteien verpflichtet, Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten. Inwieweit ist eine Weiterentwicklung vor diesem Hintergrund notwendig?*
- 2. Welche Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte in einem Drittland hat die in allen Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthaltene Menschenrechtsklausel? Wie kann sie zu einem wirksameren Schutzinstrument ausgebaut werden?*

<sup>31</sup> . vgl z.B. die Zusammenstellung von Fällen bei : Coomans, Fons / Künnemann, Rolf (eds): Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge- Antwerp – Portland, Intersentia, 2012.

<sup>32</sup> . Studien zitiert aus Süddeutsche Zeitung: Nikolaus Piper: Freihandel von Nafta lernen /politik-1.2075811

Seit den frühen 1990er Jahren enthalten EU-Handelsabkommen Menschenrechtsklauseln. Diese ermächtigen eine der Vertragsparteien im Fall einer Verletzung eines „unverzichtbaren Elements“ der Menschenrechtsklausel, welche beide Vertragsparteien verpflichten, Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten und „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Gemäß der Klauseln müssen die grundlegenden Menschenrechte die Innen- und Außenpolitik der Vertragsparteien prägen. Die Menschenrechtsklausel legitimiert damit eine Sanktionierung menschenrechtswidrigen Handelns. Bisher wurde die Klausel von der EU jedoch lediglich genutzt, um finanzielle Unterstützung an Staaten nach einem Staatsstreich oder anderen politisch motivierten Unruhen einzustellen.

In der praktischen Anwendung finden die Menschenrechtsklauseln Grenzen. Eine Anwendung ist nur erlaubt, wenn eine Partei der anderen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nachweisen kann. Sie zielt damit auf generelle menschenrechtspolitische Trends in dem jeweiligen Land, nicht aber auf spezifische Auswirkungen des Abkommens auf die Realisierung von Menschenrechten. Auf Grundlage einer solchen Klausel kann auch das Abkommen nicht angepasst werden, sollten sich bestimmte Teile des Abkommens als problematisch erweisen. Darüber hinaus kann eine Partei keine Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten ergreifen, die den Bestimmungen des Handelsabkommens selbst widersprechen.

Sinnvoller wäre es demgegenüber, wenn Menschenrechtsklauseln erlauben würden, dass Staaten durch die Implementierung des Handelsvertrags nicht behindert werden, ihren eigenen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Dies ist besonders für die EU von Bedeutung, verpflichtet doch der Vertrag über die Europäische Union die EU in ihrem Handeln - auch ihrer Handelspolitik - die Menschenrechte auch von Personen in Drittstaaten zu schützen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt Lorand Bartels in einer Studie für das Deutsche Institut für Menschenrechte und für Misereor, dass „eine Menschenrechts-Ausnahmeregelung in das Vertragswerk aufzunehmen ist, welche es einer Vertragspartei ermöglicht, gegebenenfalls ihre Vertragsverpflichtungen auszusetzen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen;

- ein permanentes Menschenrechtskomitee einzurichten ist, welches das Handeln der Vertragsparteien auf Menschenrechtskonformität überprüft;
- ein Mechanismus für periodische Human Rights Impact Assessments einzurichten ist;
- ein Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden einzurichten ist, mit Hilfe dessen Untersuchungen der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme im Zuge der Vertragsumsetzung initiiert werden können.“<sup>33</sup>

### *3. Können Menschenrechtsklauseln in Abkommen überhaupt Menschenrechtsverletzungen verhindern oder wäre nicht vielmehr ein verbindlicher vorheriger „Menschen-*

<sup>33</sup>. Bartel, Lorand (2014): a.a.O. S.9.

*rechtscheck“ sinnvoll, um die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die Bevölkerung abschätzen zu können und danach unter Einbeziehung der Bevölkerung (nach dem free, prior and informed consent) zu entscheiden?*

Ex ante checks können sinnvoll sein, um im Vorhinein potentielle Konflikte zwischen Regeln des Abkommens und den staatlichen Aufgaben zum Schutz von Menschenrechte zu identifizieren. Es gibt allerdings Grenzen und Probleme der Abschätzungsmöglichkeiten, insbesondere die oben beschriebenen Schwierigkeiten in der Folgenabschätzung von Politikmaßnahmen. Dabei gilt es auch Fragen zu klären, welche Auswirkungen andere Politikmaßnahmen als die vorgeschlagenen hätten. Es müssen Szenarien verglichen werden. Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung bzw. potentiell Betroffener können bei der Methodik von ex ante Folgenabschätzungen ausgesprochen sinnvoll sein.

Das Prinzip des „*free, prior and informed consent*“ (FPIC) ist ein Beteiligungsprinzip, dass auf der formellen Zustimmung von Betroffenen von Maßnahmen (beispielsweise: Investitionsvorhaben) aufbaut. Es ist verankert in der UN-Erklärung für die Recht indigener Völker und seit einigen Jahren als grundsätzliches Prinzip im Umgang mit Land, kulturellen Gütern etc. von indigenen Völkern anerkannt. Es hat 2012 bei der Neuformulierung Eingang in die Überarbeiteten IFC-Performance Standard gefunden und ist damit verbindlich für viele Privatsektorförderungen.<sup>34</sup> Es wird auch bestätigt für indigene Völker in den Freiwilligen Leitlinien zu Governance im Landsektor, die vom Committee on World Food Security 2012 angenommen wurden.<sup>35</sup> Die Frage ob FPIC als Prinzip auf andere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt werden kann, ist im Völkerrecht bislang umstritten, da die Einholung von „consent“, d.h. einer formellen Zustimmung, viele öffentliche Planungsvorhaben verzögern oder schwierig machen würden. In den VGGT wurde deshalb für die Beteiligung andere Gruppen eine eigenständige Beteiligungsbestimmung aufgenommen, die vom Hochkommissar für Menschenrecht als sehr weitreichend bewertet wird.<sup>36</sup>

*4. Wie lässt sich die Wirksamkeit bestehender Instrumente für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik wie beispielsweise Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und das Allgemeine Präferenzsystem bewerten bzw. durch welche gesetzlichen Schritte lässt sich ihre Wirksamkeit erhöhen?*

Wirksamkeit (vergleiche mit I 4) der Instrumente

<sup>34.</sup> Aufgenommen in Performance Standards 7 „Indigene Völker“-

<sup>35.</sup> Voluntary Guidelines on responsible governance of tenure of land forest and fisheries in the context of national food security 2012, Rome, hier in Guideline 9.9

<sup>36.</sup> VGGT Para 3B6: Consultation and participation: engaging with and seeking the support of those who, having legitimate tenure rights, could be affected by decisions, prior to decisions being taken, and responding to their contributions; taking into consideration existing power imbalances between different parties and ensuring active, free, effective, meaningful and informed participation of individuals and groups in associated decision-making processes.”

#### Teil 4: Beschwerdemöglichkeiten

1. *Welche Bevölkerungsgruppen betreffen diese Menschenrechtsverletzungen hauptsächlich und welche Möglichkeiten haben die Gruppen aktuell, sich zu beschweren, Klage einzureichen und eine Entschädigung von staatlicher oder von privater Seite zu erwirken?*

Formale Beschwerdemechanismen sind bislang in Handelsabkommen - auch der EU - nicht vorhanden. Einige der EU-Handelsabkommen sehen einen gemeinsamen Rat auf Regierungsebene vor, um Streitfragen zu erörtern<sup>37</sup>. Einige Abkommen sehen auch die Möglichkeit vor ggfs. unabhängige Expertenpanels einzuberufen oder die Meinung der ILO einzuholen. Dies sind wichtige institutionelle Neuerungen, um flexibler auf mögliche Auswirkungen reagieren zu können.

Besonders hilfreich wäre es einen zivilgesellschaftlichen Beschwerdemechanismus einzurichten, über den Anliegen und Problemlagen erkennbar werden könnten. Dieser sollte auch für privatwirtschaftliche Akteure offen sein. Darüber hinaus wäre es dann wünschenswert einen Mechanismus zur Überprüfung der Beschwerden einzurichten, ein Expertengremium. Die Bedeutung von Beschwerdemechanismen wird auch in den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte hervorgehoben. Funktionieren Beschwerdemechanismen helfen eine gute Sensorik für Problemlagen zu identifizieren, die andererseits nicht wahrgenommen werden.

23

Bei allen Beschwerdemechanismen muss zudem sichergestellt werden, dass sie auch zugänglich für besonders benachteiligte Gruppen sind. Dies kann mit verschiedenen Instrumenten, wie u.a. Prozesskostenbeihilfe, sichergestellt werden.

= = = = =

---

<sup>37</sup>. Mit Cariforum, Chile, Kolumbien, Korea, Mexiko, Peru, Südafrika, Ukraine