



Sachstand

Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz, Freihandelsabkommen und transnationalen Unternehmen



Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz, Freihandelsabkommen und transnationalen Unternehmen

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 224/11
Abschluss der Arbeit: 27. Januar 2012
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Zu Menschenrechtsklauseln in Freihandelsabkommen mit China | 4 |
| 3. | Zur Regulierung menschenrechtlich relevanter Aktivitäten von transnationalen Unternehmen durch den Heimatstaat | 4 |

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Verhandlungen zwischen der Schweiz und China über ein Freihandelsabkommen haben im November 2011 schweizerische Rechtswissenschaftler eine Studie der Bedeutung der Menschenrechte für ein solches Abkommen vorgelegt.¹ Sie vertreten dabei die These, dass die Schweiz einerseits auf eine sogenannte Menschenrechtsklausel dringen solle, andererseits völkerrechtlich verpflichtet sei, menschenrechtssensible Aktivitäten von in der Schweiz ansässigen Unternehmen im Ausland zu regulieren. Im Folgenden werden diese zwei Aspekte des Gutachtens in allgemeinere Kontexte gestellt.

2. Zu Menschenrechtsklauseln in Freihandelsabkommen mit China

Vorbild für die Forderung nach einer Menschenrechtsklausel im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China ist unter anderem die entsprechende Praxis der Europäischen Union, die solche Klauseln seit den 1990er Jahren einsetzt.² Das zwischen China und der EU (noch unter der Rechtspersönlichkeit der EWG) 1985 geschlossene Handels- und Kooperationsabkommen enthält jedoch keine Menschenrechtsklausel. Dies entspricht der damals üblichen Praxis.

Bei den seit 2007 geführten Verhandlungen mit China über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen haben sich Menschenrechtsfragen bisher als eines der Haupthindernisse erwiesen.³ Hintergrund dürfte unter anderem sein, dass China Menschenrechtsfragen traditionell als „innere Angelegenheiten“ betrachtet und die wirtschaftliche Verhandlungsposition Chinas im Vergleich zu den Staaten, mit denen die EU bisher Menschenrechtsklauseln vereinbart hat, erheblich stärker ist.

3. Zur Regulierung menschenrechtlich relevanter Aktivitäten von transnationalen Unternehmen durch den Heimatstaat

Unter dem Stichwort „horizontale Menschenrechtsverpflichtungen“ diskutiert das Gutachten von Niedrig/Kaufmann die Frage, inwieweit die Schweiz die Einhaltung der Menschenrechte durch private schweizerische Unternehmen sicherstellen muss, wenn diese im Ausland tätig sind.⁴ Hin-

1 Jonatan Niedrig/Christine Kaufmann, Menschenrechtssensible Bereiche im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China, 21.11.2011, verfügbar unter: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/111201_SKMR_Studie_FHA_CH-CN_rev.pdf (27.1.2012)

2 Allgemein zu Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen der EU Lorand Bartels, The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries, 2008, S. 6 ff. und S. 13 ff., verfügbar unter: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Bartels_EN_251108_EP_The-application-of-human-rights-conditionality-in-the-EU-s-bilateral-trade-agreements.pdf (27.1.2012).

3 Vgl. PA 1 Europa, Europapolitische Vorschau 2011 für den Auswärtigen Ausschuss, S. 21 f.

4 Etwa auch durch auf dieses Ziel gerichtete Bestimmungen in einem Freihandelsabkommen.

tergrund ist die Annahme, dass Freihandelsabkommen hauptsächlich von privaten Akteuren umgesetzt werden. Eine solche Pflicht des Staates ergebe sich aus den Schutzpflichten der beiden universellen Menschenrechtspakte.⁵

Dies knüpft an eine im völkerrechtlichen Schrifttum und im Bereich der alten VN-Menschenrechtskommission seit gut zehn Jahren geführte Debatte über die menschenrechtliche Verantwortung transnationaler privater Unternehmen an. Auf Ebene der OECD sind die freiwilligen OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen von Bedeutung.⁶ Die im Mai 2011 novelierte Fassung dieser Leitlinien enthält nun auch explizite Regelungen zu Menschenrechten.⁷

Die Problematik war im April 2011 auch Thema einer Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.⁸

Die Annahme von Niedrig und Kaufmann, dass aus den Schutzpflichten der Menschenrechtspakte die Verpflichtung eines Staates folge, die Aktivitäten der in seinem Gebiet ansässigen Unternehmen im Ausland zu regulieren, entspricht einer neueren, im Vordringen befindlichen Auffassung. Diese Auffassung beruft sich auf entsprechende Ansätze in der Spruchpraxis des Ausschusses des VN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.⁹ Jedoch wird wohl noch überwiegend angenommen, dass eine solche Rechtspflicht unabhängig von ihrer rechtspolitischen Wünschbarkeit derzeit noch nicht aus den Schutzpflichten der Menschenrechtspakte abgeleitet werden könne. Ein Grund hierfür ist die fehlende Herrschaftsgewalt der Heimatstaaten eines Unternehmens über die Personen, deren Menschenrechte möglicherweise verletzt werden. Die faktischen Einflussmöglichkeiten auf das Unternehmen reichen daher nach dieser traditionellen Lesart nicht aus, um eine Anwendbarkeit der Menschenrechtspakte zu begründen.¹⁰

5 Niedrig/Kaufmann (Anm. 1), S. 7 f.

6 Dazu ausführlich Gefion Schuler, Effective Governance through Decentralized Soft Implementation: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, in: von Bogdandy u.a. (Hrsg.), The Exercise of Public Authority by International Institutions, 2010, S. 197. Vorveröffentlichung verfügbar unter: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1041> (26.1.2012).

7 Vgl. Kap IV der Leitlinien 2011, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/35/48808708.pdf> (27.1.2012).

8 <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoerungen/Unternehmensverantwortung/index.html> (26.1.2012).

9 Bei der allerdings nicht geklärt ist, ob eine rechtspolitische Forderung aufgestellt oder eine echte Rechtspflicht angenommen wird, vgl. Jochen von Bernstorff, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010, 2010, S. 20 ff., verfügbar unter: [http://www.humanrights-business.org/files/\(...\)verantwortung_fuer_menschenrechtswidriges_handeln_transnationaler_unternehmen.pdf](http://www.humanrights-business.org/files/(...)verantwortung_fuer_menschenrechtswidriges_handeln_transnationaler_unternehmen.pdf) (27.1.2012).

10 Zum Ganzen von Bernstorff, S. 23. Wollte man einer weiten Lesart folgen, die bei Schutzpflichten auch faktische Einflussmöglichkeiten ausreichen lässt, müsste diese Dogmatik wohl allgemein auf private Handlungen Anwendung finden.

Ein anderer Anknüpfungspunkt für die Begründung einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Heimatstaats eines Unternehmens wird von einer weiteren Auffassung im Schrifttum beim allgemeinen Kooperationsgebot bei der weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte gesehen. Dabei bleibt der Gaststaat primär für die Regulierung der Unternehmen und den Schutz der Individuen zuständig. Der Heimatstaat eines Unternehmens ist jedoch im Rahmen einer Kooperation mit dem Gaststaat zu eigenen Maßnahmen verpflichtet, um Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden bzw. zu beseitigen.¹¹

Schließlich wird angenommen, dass sich aus dem völkerrechtlichen Verbot, Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen des Gaststaates zu leisten, gewisse Pflichten ergeben. Konstellationen, in denen dies von Bedeutung sein kann, sind beispielsweise Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung (Hermes-Bürgschaften), bilaterale Entwicklungsprojekte und Maßnahmen im Kontext von bilateralen Investitionsschutzabkommen.¹²

Bislang ist der völkerrechtliche Rahmen für die Corporate Social Responsibility noch wenig ausgearbeitet. Insofern wird von Stimmen der Völkerrechtswissenschaft empfohlen, ein universales völkerrechtliches Abkommen zu dieser Frage anzustreben. Dieses solle Mindestregulierungsstandards setzen, Kooperationsverpflichtungen konkretisieren und Rechtsschutzfragen klären.¹³ Demgegenüber befürchtet der VN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, Ruggie, dass jedenfalls Bestrebungen nach einer umfassenden verbindlichen völkerrechtlichen Regelung zum jetzigen Zeitpunkt kontraproduktiv sein könnten. Insofern wird eher die schrittweise (progressive) Konkretisierung bereits bestehender Regelungen durch weiche Steuerungsinstrumente und die verbindliche Regelung bestimmter Teilaspekte befürwortet.¹⁴



11 Grundlegend von Bernstorff, S. 26.

12 von Bernstorff, S. 27 f.

13 von Bernstorff, S. 29 f.

14 Ruggie, Presentation of Report to the Human Rights Council, 30.5.2011, S. 6, verfügbar unter: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie-statement-to-un-human-rights-council-30-may-2011.pdf> (27.1.2012)