



## **Wortprotokoll** der 42. Sitzung

### **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**

Berlin, den 30. September 2015, 15:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Saal PLH E.300

Vorsitz: Michael Brand, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkt**

**Seite 8**

Öffentliche Anhörung zum Thema:

**Menschenrechte und Handelspolitik**



### Mitglieder des Ausschusses

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Brand, Michael Fabritius, Dr. Bernd Heinrich (Chemnitz), Frank Jüttner, Dr. Egon Kampeter, Steffen Patzelt, Martin Steinbach, Erika	Frieser, Michael Kovac, Kordula Lengsfeld, Dr. Philipp Steiniger, Johannes Vaatz, Arnold Weiler, Albert Zertik, Heinrich
SPD	Diaby, Dr. Karamba Finckh-Krämer, Dr. Ute Glöckner, Angelika Heinrich, Gabriela Schwabe, Frank	Erlor, Dr. h.c. Gernot Mützenich, Dr. Rolf Reichenbach, Gerold Schulte, Ursula Veit, Rüdiger
DIE LINKE.	Groth, Annette Höger, Inge	Hänsel, Heike Jelpke, Ulla
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Koenigs, Tom Nouripour, Omid	Amtsberg, Luise Schulz-Asche, Kordula



## Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema:

### Menschenrechte und Handelspolitik

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Meine Damen und Herren, ich darf Sie ganz herzlich willkommen heißen zur 42. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und natürlich insbesondere heute zu unserer Öffentlichen Anhörung unter dem Titel „Menschenrechte und Handelspolitik“. Ich darf alle Mitglieder des Ausschusses sehr herzlich begrüßen, auch die Abgeordneten anderer Ausschüsse – es wurden die Ausschüsse für Wirtschaft und Energie, Recht und Verbraucherschutz, Arbeit und Soziales sowie Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingeladen. Ich darf die Sachverständigen ganz herzlich begrüßen. Wir danken für Ihr Kommen. Wir danken auch den Vertretern der NGOs. Ich sehe einige oben auf den Zuschauerrängen und sage an dieser Stelle ein herzliches „Dankeschön“ für Ihr Wirken, das für unsere Arbeit im Ausschuss immer ganz besonders wichtig ist. Der Ausschuss hat sich zu Beginn der Wahlperiode auf thematische Schwerpunkte seiner Arbeit verständigt. Wir verständigen uns in der Regel neben den aktuellen Themen, die uns natürlich ganz besonders fordern, auf zwei Themen. Das war in diesem Jahr anders. Wir haben uns nämlich auf drei Themen verständigt: Im Jahr 2014 auf die Themen „Menschenhandel und Zwangsprostitution, insbesondere in Europa“ und die „Lage der Sinti und Roma in Deutschland und in Europa – Ausgrenzung und Teilhabe“, in diesem Jahr unter anderem das Thema „Menschenrechte und Handelspolitik“, das uns heute hier zusammengeführt hat. Der Ausschuss hat im ersten Halbjahr bereits zwei Anhörungen durchgeführt, nämlich am 4. März und am 6. Mai zwei große Öffentliche Anhörungen zu den Berichten der Bundesregierung über die humanitäre Hilfe und über ihre Menschenrechtspolitik, die diese Woche im Übrigen im Plenum des Deutschen Bundestages morgen beraten wird. In wenigen Wochen,

nämlich vom 18. bis 27. Oktober, werden wir zu dem Schwerpunkt, der uns heute zusammengeführt hat, eine Delegationsreise nach Mexiko und Peru durchführen, wobei es dabei ganz wesentlich um das heutige Thema geht. Die Anhörung dient auch der unmittelbaren Vorbereitung dieser Reise.

Ich möchte Ihr Einverständnis einholen, dass Abgeordnete anderer Ausschüsse Rede- und Fragerecht haben wie die Mitglieder des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Ich sehe keinen Widerspruch. Dann ist das so beschlossen. Ich möchte einen Hinweis auf den öffentlichen Charakter der Sitzung geben. Die Anhörung ist öffentlich. Sie wird daher auch live auf Kanal 2 des Parlamentsfernsehens und im Internet übertragen und ist zudem ab morgen in der Mediathek auf der Homepage des Deutschen Bundestages abrufbar.

Ich möchte noch die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge kurz vorstellen:

Ich darf bei uns begrüßen Herrn Sven Hilbig. Herr Hilbig ist seit 2013 bei Brot für die Welt als Referent für Welthandel und Globale Umweltpolitik für die Bereiche Rohstoffpolitik, Freihandelsabkommen und Biopiraterie zuständig. Zuvor war er von 2007 bis 2012 bei der Heinrich-Böll-Stiftung tätig und dort unter anderem mit den Auswirkungen europäischer Handelspolitik auf Lateinamerika befasst. 2001 bis 2006 hat er in Rio de Janeiro bei der Menschenrechtsorganisation Justitia Globalo und von 1999 bis 2001 im Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile/Lateinamerika in Berlin gearbeitet.

Ich darf bei uns begrüßen Frau Renate Hornung-Draus. Frau Hornung-Draus ist Geschäftsführerin der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der BDA und Leiterin der Abteilung Europäische Union und Internationale Sozialpolitik. Nach einem Studium der Volkswirtschaftslehre, Politik und Soziologie in Freiburg und Paris kam sie 1985 zur Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, deren Brüsseler Büro sie zwei Jahre lang leitete, bevor sie 1992 Direktorin der Sozialabteilung bei der Union of Industrial



Employers Confederation of Europe wurde. Frau Hornung-Draus hat zahlreiche Positionen in verschiedenen internationalen Organisationen inne, unter anderem die der Vizepräsidentin der internationalen Arbeitgeberorganisation. Ich darf außerdem bei uns begrüßen Herrn Armin Paasch. Er ist Referent in der Abteilung Politik und Globale Zukunftsfragen beim Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR e.V., wo er schwerpunktmäßig für den Bereich Menschenrechte in der europäischen Politik und dort für die Themen Wirtschaft, Investition und Rohstoffe sowie die Rolle privater Unternehmen zuständig ist. Davor hat er sich vor allem mit Agrar- und Handelsstrategien und dem Recht auf Nahrung beschäftigt. Herr Paasch, der Geschichte und Germanistik studiert hat, war von 2000 bis 2006 in der deutschen Abteilung der Internationalen Nichtregierungsorganisation Food First Information and Action Network tätig, die sich weltweit für das Recht auf Nahrung einsetzt.

Ich darf ferner bei uns begrüßen Frau Dr. Birgit Spießhofer. Sie ist Rechtsanwältin und Vorsitzende des Ausschusses Corporate Social Responsibility und Compliance des Deutschen Anwaltsvereins. Ihr Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Tübingen, Freiburg, Heidelberg und New York hat sie mit einer Dissertation bei Professor Paul Kirchhof und einem Master of M.C.J. abgeschlossen. Seit 1989 ist sie in verschiedenen Kanzleien in Frankfurt am Main, Washington D.C. und Berlin tätig, vorwiegend im öffentlichen Wirtschaftsrecht und im Bereich Compliance and Corporate Social Responsibility. 2009 war sie Mitbegründerin eines Netzwerks, dessen Mitglieder Regierungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen in den Bereichen Governance, Corporate Social Responsibility und Konfliktmanagement beraten. Sie ist außerdem seit 1989 in verschiedenen Funktionen – bei mir steht 1889, das ist offensichtlich ein Fehler – bei der International Bar Association engagiert und war bis 2014 Mitglied des Verfassungs- und Menschenrechtsausschusses des Deutschen Anwaltsvereins.

Ich darf bei uns begrüßen Herrn Michael Windfuhr, der seit Januar 2011 Stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für

Menschenrechte ist. Nach dem Studium der Politischen Wissenschaften, Germanistik, Geografie und Philosophie in Heidelberg hat er fast 20 Jahre lang die Internationale Menschenrechtsorganisation Food First Information and Action Network aufgebaut und als Generalsekretär geleitet. 2006 wurde er Leiter des Menschenrechtsreferats beim Diakonischen Werk, zu dem auch die internationale Arbeit von Brot für die Welt gehört. Zu seinen Schwerpunkten zählt der Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, vor allem das Recht auf Wasser und Sanitätsversorgung, das Recht auf soziale Sicherheit und der Zusammenhang von Armut und Menschenrechten. Herr Windfuhr war außerdem viele Jahre Lehrbeauftragter im Institut für politische Wissenschaften der Universität Heidelberg. Ich danke allen Sachverständigen, dass sie gekommen sind, für ihre Teilnahme heute, aber auch für die im Vorfeld abgegebenen schriftlichen Stellungnahmen, die an die Mitglieder des Ausschusses und die Mitglieder der eingeladenen Ausschüsse versandt wurden. Die Stellungnahmen liegen auch noch einmal vor dem Sitzungssaal aus und werden im Anschluss an die Anhörung auch auf der Homepage des Ausschusses eingestellt. Zum Ablauf der Anhörung möchte ich sagen: Die Sachverständigen haben in alphabetischer Reihenfolge Gelegenheit für ein kurzes Eingangsstatement. Vorschlag meinerseits wären fünf Minuten. Anschließend folgt eine erste Frage- und Antwortrunde. Wobei die Sachverständigen üblicherweise in umgekehrter Reihenfolge antworten. Danach kommt dann die zweite Frage- und Antwortrunde. Und ich möchte vielleicht zum Ende der Ausschusssitzung sagen, dass wir drei Stunden eingeplant haben, das heißt das anvisierte Ende ist bei 18.00 Uhr. Nochmal herzlichen Dank, dass Sie da sind. Ich darf als erstes in alphabetischer Reihenfolge dann Herrn Hilbig das Wort erteilen. Schön, dass Sie da sind. Bitte das Mikrofon, dann hören wir besser und das Protokoll ist auch leichter zu schreiben.

**SV Sven Hilbig** (Brot für die Welt): Als Vertreter von Brot für die Welt und Referent für Welthandel und internationale Umweltpolitik begrüßen wir es sehr, dass Sie sich hier im Ausschuss mit dem Themenkomplex Handel und Menschenrechte



beschäftigen und sich der Frage annehmen, ob und was getan werden müsste, um die europäische Handelspolitik und ihre menschenrechtlichen Grundprinzipien kohärenter zu gestalten. Wir von Brot für die Welt beschäftigen uns ungefähr seit gut 50 Jahren mit internationalen Handelsbeziehungen und aufgrund dieser Erfahrungen wissen wir, dass Handel sehr wohl einen positiven Beitrag zur menschlichen Entwicklung leisten kann. Aus unseren Erfahrungen und Beobachtungen, auch gerade im Austausch mit unseren Partnerorganisationen im globalen Süden, wissen wir aber auch um die negativen Auswirkungen, die Handel haben kann, zum Beispiel, wenn die Europäische Union billige Exportgüter nach Afrika, Asien oder Lateinamerika exportiert hat, die günstiger als die dort erzeugten Güter sind und die einheimischen Märkte kaputt macht, oder, wenn Handelsabkommen abgeschlossen werden, in denen zum Beispiel Entwicklungsländer verpflichtet werden, ihre Einfuhrzölle zu reduzieren, sei es um 70, 80 oder 90 Prozent, und sie deswegen mit zum Teil subventionierten Gütern aus der Europäischen Union konkurrieren müssen. Das heißt, aus unserer Erfahrung müssen wir feststellen, dass Freihandel per se nicht unbedingt fair und nachhaltig ist. Damit er das wird, braucht es eines ordnungspolitischen Rahmens. Die Stärkung der Menschenrechte ist ein ganz wichtiges Instrument, um diesen Rahmen herzustellen. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir sehr das Engagement der Europäischen Union in den letzten 20 Jahren, nämlich zu versuchen, die Handelspolitik stärker menschenrechtlich geleitet auszugestalten. Es gab verschiedene Ansätze dafür. Ich möchte vor allem den Lissabon-Vertrag von 2009 hervorheben, der nicht nur aus unserer Perspektive einen Wendepunkt darstellt, da die EU sich darin verpflichtet, die Menschenrechte in ihrer Außenpolitik zu schützen und zu gewährleisten. Das wäre aus unserer Perspektive auf der positiven Seite zu vermerken. Zugleich müssen wir aber auch feststellen, dass es einen gewissen „Gap“ zwischen den Erfolgen auf der normativen Ebene gibt – sei es die Entwicklung der Menschenrechtsklausel, sei es der Lissabon-Vertrag – und dem, wie die Menschenrechte in der Handelspolitik praktisch umgesetzt werden. Auch 20 Jahre nach Verabschiedung der

Menschenrechtsklausel und sechs Jahre nach Verabschiedung des Lissabon-Vertrages ist unserer Ansicht nach die Europäische Union bei der praktischen Umsetzung noch relativ weit davon entfernt, tatsächlich die Menschenrechte in ihrer Handelspolitik umzusetzen. Wir sehen das zum Beispiel, wenn ich noch einmal daran anknüpfen darf, an den Agrarexporten. Der Lissabon-Vertrag wurde 2009 verabschiedet. Die Agrarexporte haben danach stark zugenommen. Mittlerweile ist Deutschland Exportweltmeister, was Agrargüter angeht. Wenn wir uns den Geflügelexport nach Afrika angucken, so sehen wir mehr als eine Verdoppelung in den Jahren 2009 bis 2012 mit entsprechend negativen Konsequenzen für die einheimischen Märkte in Afrika. Das gleiche gilt auch für Handelsabkommen zwischen der EU und Entwicklungsländern. Als Beispiel sei hier das EU-Abkommen mit Peru und Kolumbien aus dem Jahre 2013 genannt, wo beide Staaten verpflichtet wurden, ihre Exportzölle auf Rohstoffe herunterzufahren, was dazu führen wird, dass der Rohstoffabbau, sei es Kupfer, sei es Erz, sehr wahrscheinlich zunehmen wird. Ich denke, Ihnen allen ist bewusst – es ist ja auch bereits dokumentiert, was der Rohstoffabbau für diese Entwicklungsländer bedeutet – mit allen menschenrechtlichen negativen Implikationen, angefangen von Landvertreibung bis zu anderen Problemen. Das heißt, wir sehen eigentlich, trotz aller Instrumente, nach wie vor einen sehr großen „Gap“ zwischen der normativen Ebene und der jeweiligen Implikation. Es gibt vielfältige Gründe, die diesen „Gap“ erklären. Ich möchte hier auf zwei Punkte eingehen: Der eine Grund – unserer Ansicht nach vielleicht auch der wesentliche Grund – besteht darin, dass die für Handels- und Investitionsfragen zuständigen Akteure nach wie vor relativ unreflektiert einen positiven Zusammenhang zwischen Freihandel und menschlicher Entwicklung herstellen. In einer der wichtigsten Strategiepapiere der EU-Kommission heißt es, die Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft trage zweifellos zur Beseitigung der Armut und zur Förderung besserer Arbeitsbedingungen bei. Das bedeutet, dass die Menschenrechtspolitik – das Papier ist von 2010, es gilt, glaube ich, auch für 2015 – nach wie vor untergeordnet bleibt. Dies widerspricht aber eindeutig den menschenrechtlichen



Verpflichtungen des EU-Vertrages. Solange aber nicht die EU-Kommission und die „Generaldirektion Handel“ sehen, dass die Liberalisierung des Handels, die Öffnung von Märkten, eindeutig die Menschenrechte zumindest gefährdet, wenn nicht sogar verletzt, besteht möglicherweise wenig Hoffnung, dass eine Reform der verschiedenen Instrumente dazu führen würde, diesen Gap zwischen normativer Ebene und praktischer Umsetzung schließen zu können. Das zweite Problem besteht in der ambivalenten Anwendung sowie der ungenügenden Ausgestaltung der bisherigen Menschenrechtsinstrumente. Ich möchte kurz ein Beispiel nennen: Es gibt die Demokratie- und Menschenrechtsklausel, die wahrscheinlich die meisten von Ihnen auch kennen. Sie wird seit den 1990er Jahren verwendet und gibt grundsätzlich einer Vertragspartei das Recht, Sanktionen zu ergreifen, wenn im anderen Land Menschenrechte verletzt werden. Tatsächlich hat die Europäische Union das in einigen Fällen angewandt. Allerdings bisher nur bei wirtschaftlich nicht so bedeutenden Staaten, wie dem Sudan, Togo oder Simbabwe. Bei Schwellenländern wie Mexiko hingegen – obwohl die Menschenrechte dort systematisch verletzt werden – wurden keine Konsequenzen gezogen. Für die Frage, die wir uns hier stellen, nämlich die negativen Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Verwirklichung der Menschenrechte in Entwicklungs- und Schwellenländern, ist diese Klausel sowieso ungenügend, weil sie das gar nicht im Fokus hat und es ihr darum auch gar nicht geht. Insofern müsste man im Endeffekt diese Klausel dahingehend reformieren, dass es künftig auch Entwicklungsländern möglich ist, zu sagen: „Gut, diese Handelsliberalisierung führt zur Beeinträchtigung der Menschenrechte in unserem Land und daraus ziehen wir hinsichtlich dieses Handelsabkommens Konsequenzen.“ Mein vorläufiges Fazit wäre, dass es zur Realisierung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik mehr als nur einzelner Reformansätze bedarf. Ich glaube, wir brauchen eine umfassende Reform, letztlich fast so etwas wie einen Kurswechsel in der Handelspolitik. Angefangen damit, dass die Strategie der Europäischen Kommission menschenrechtlich ausgerichtet wird, was sie bisher nicht ist. Wir befinden uns in diesem Jahr wie auch in den nächsten zwei Jahren

wahrscheinlich in einer entscheidenden Phase, was diese Neuausrichtung angeht. Zum einen wird dieser Tage von der Handelskommissarin Cecilia Malmström gerade die neue Handelspolitik vorgestellt. Zum anderen verhandelt die EU ja auch das neue Handelsabkommen mit Kanada und den USA, sprich CETA und TTIP. Gerade TTIP soll ja eine Blaupause sein. Es gibt diese Ideen der Verhandlungsführer aus der EU und den USA für die neue Weltwirtschaft und den Welthandel des 21. Jahrhunderts. Sollte dies tatsächlich so sein, sehen wir, ehrlich gesagt, ein bisschen schwarz, was die Fortführung und die Umsetzung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik angeht. Das fängt damit an, dass entwicklungspolitische Kohärenz bei den TTIP-Verhandlungen überhaupt keine Rolle spielt, genauso wie Menschenrechte auch keine Rolle spielen. Andere Dinge, wie globale Standardsetzungen im Investitionsschutz – was zu einer Einschränkung der Gestaltungsspielräume von anderen Ländern führt und damit auch die Umsetzung von Menschenrechten erschwert – gehen unserer Ansicht nach in die falsche Richtung.

**SV Renate Hornung-Draus** (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Abteilung Europäische Union und Internationale Sozialpolitik): Ich bin Ihnen sehr dankbar für die Gelegenheit, hier auch die Position der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vorzutragen, d.h., wie wir sinnvolle Ansätze für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik sehen. Ich möchte dabei den Fokus vor allem auf die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, vor allem auch auf die ILO-Kernarbeitsnormen richten. Zunächst möchte ich aber in Erinnerung rufen, was Handelspolitik eigentlich bewirkt oder bewirken soll: Sie soll den Marktzugang schaffen und ermöglicht damit – durch die Beseitigung von Handelshemmnissen, d.h. von Zutrittsbarrieren – den Entwicklungsländern, ihre Produkte auf dem europäischen Markt zu verkaufen. Insofern ist die Handelspolitik im Grunde dazu da, in den Entwicklungsländern wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Fortschritt herbeizuführen. Wir sind uns aber einig, Herr Hilbig, dass diese Möglichkeit dann natürlich auch so gestaltet werden muss, dass sie auch tatsächlich realisiert



wird, dass sie zu wirtschaftlichem Fortschritt und auch zu sozialem Fortschritt führt. Das bedeutet aus unserer Sicht aber nicht, dass man irgendwelche formal-juristischen Ansätze nimmt und Klauseln in Handelsverträge schreibt, sondern dass man ganz konkret ansetzt und zum Beispiel über die Entwicklungshilfe auf der Grundlage eines entwicklungspolitischen Ansatzes diesen Ländern tatsächlich die Möglichkeit gibt, über Wissenstransfer Produktstandards einzuhalten, sei es Verbraucherschutz, seien es Sozialstandards, die es ihnen ermöglichen, ihre Produkte auf dem europäischen Markt zu verkaufen. Es bedeutet auch, dass man ihnen in einer solchen Entwicklungsperspektive die Möglichkeit geben muss, ihre nationale Infrastruktur – zum Beispiel Arbeitsinspektionen oder Arbeitsschutzmaßnahmen – zu verbessern, sodass dann tatsächlich aus dem Freihandel über wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt auch eine bessere Realisierung der Menschenrechte erfolgen kann. Ich möchte in Erinnerung rufen, worum es bei den sozialen Menschenrechten vor allem geht: Wir beziehen uns dabei vor allem auf die acht Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation. Es geht dabei um das Verbot der schlimmsten Formen von Kinderarbeit, um das Verbot der Zwangsarbeit, um die Beseitigung von Diskriminierung und um die Vereinigungsfreiheit. Wir sind als Arbeitgeber sehr aktiv daran beteiligt gewesen, diese Kernarbeitsnormen herauszufiltern und als solche auch zu benennen – in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation von 1998. Aber Sie werden feststellen, wenn es zum Beispiel um die Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit geht, oder um angemessene Arbeitsbedingungen, um Arbeitsschutz usw., dass diese Dinge mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Entwicklungsstand des Landes verbunden sind, und der Möglichkeit, öffentliche Infrastrukturen bereit zu halten, vorhandene Gesetze – in den meisten Entwicklungsländern sind ja die entsprechenden Gesetze durchaus vorhanden – dann aber auch wirklich durchzusetzen und umzusetzen. Das kann man am besten, indem man konkrete Entwicklungsprojekte durchführt. Ich darf hier an die Internationale Arbeitsorganisation erinnern, die zum Beispiel ein sehr großes Projekt – auch

unter Beteiligung Deutschlands, damals noch Bundesarbeitsminister Blüm – zur Abschaffung von Kinderarbeit, das sogenannte IPEC-Programm, in die Wege geleitet hatte. Es gibt seit mehreren Jahren ein Programm, das sich „better-work-Programm“ nennt, an dem auch die Arbeitgeber aktiv beteiligt sind, wo es darum geht, in Ländern wie Vietnam, Kambodscha, aber auch in afrikanischen Ländern, den Arbeitsschutz in den Fabriken zu verbessern. Und ich möchte – last not least – auch auf die Initiative der Bundesregierung – jetzt aktuell im Rahmen ihrer G7-Präsidentschaft – verweisen, in deren Rahmen der sogenannte „Vision Zero Fund“ aufgelegt wurde und jetzt dabei ist, ausgestaltet zu werden. Es geht bei diesem „Vision Zero Fund“ darum, Arbeitsunfälle in den Entwicklungsländern zu reduzieren und den Arbeitsschutz zu verbessern. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist daran sehr konstruktiv beteiligt, ebenso wie die internationalen Arbeitgeber. Wir freuen uns sehr, dass dieser „Vision Zero Fund“ bei der Internationalen Arbeitsorganisation angedockt ist und von dort dann auch in bereits vorhandene, sehr positive Projekte eingespeist werden kann. Wichtig ist das deshalb, und das ist generell eine zweite, ganz wichtige Bedingung für den Erfolg einer Begleitung der Handelspolitik, dass diese Hilfsprojekte in den Entwicklungsländern mit den Regierungen und nicht gegen sie gemacht werden. Deshalb ist es unseres Erachtens sehr wichtig, hier auf die Struktur der Internationalen Arbeitsorganisation, aber auch der Weltbank und der anderen UNO-Organisationen abzustellen. Vor allem in der ILO sind die Regierungen der Entwicklungsländer, aber auch die Sozialpartner vor Ort involviert, was ein Garant dafür ist, dass diese Dinge dann auch wirklich an der Basis ankommen und umgesetzt werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist meines Erachtens, dass diese Maßnahmen, mit denen die wirtschaftlichen Möglichkeiten auch zur Verbesserung der sozialen Menschenrechte umgesetzt werden, inklusiv sind. Was meine ich damit? Ich meine, dass diese Maßnahmen dafür sorgen müssen, dass die Arbeitsbedingungen in allen Unternehmen verbessert werden und nicht nur in jenen, die zu Zulieferketten gehören, die also zufällig Teil einer globalen Zulieferkette sind. Ich sage das deshalb, weil die politische Diskussion heute sehr stark in



die Richtung geht, dass man Unternehmen, insbesondere westlichen Unternehmen, die Verpflichtung auferlegen will, für ihre gesamte globale Zulieferkette dafür zu haften, dass keine Menschenrechtsverletzungen oder ausbeuterischen Arbeitsbedingungen herrschen. Das sehen wir sehr, sehr kritisch, und zwar nicht nur, weil die Unternehmen zu einem großen Teil gar nicht die Möglichkeit haben, ihre Lieferketten zu kontrollieren. Große Unternehmen können die Lieferketten ersten Grades über die Marktmacht, die sie haben, kontrollieren. Aber schon bei der zweiten, dritten, vierten und fünften Zulieferstufe wird es sehr problematisch. Und kleine Unternehmen können das eben gar nicht, weil sie gar nicht die Marktmacht haben, irgendetwas durchzusetzen. Deshalb warnen wir davor, solche Verpflichtungen für Unternehmen für ihre Zulieferkette rechtlich festzuschreiben. Der andere Punkt ist, dass nur ein sehr geringer Teil der Arbeitnehmer und der Unternehmen in diesen Entwicklungsländern überhaupt Teil einer globalen Lieferkette sind. Schauen Sie mal nach Bangladesch, wo wir den „Bangladesh-Accord“ haben, der auch in der Presse immer wieder dargestellt wird. Da müssen Sie schauen, wie viele Unternehmen, wie viele Arbeitnehmer von den Unternehmen in dem Accord erfasst sind. Das sind relativ wenige. Ein sehr, sehr großer Teil der Unternehmen in der Textilwirtschaft arbeitet nämlich für den heimischen Markt oder für den chinesischen bzw. den asiatischen Markt. Diese Unternehmen sind gar nicht erfasst. Keiner sieht, wie die Arbeitsbedingungen da sind. Deshalb ist für uns ein Ansatz wichtig, der für alle Unternehmen Verbesserungen bringt. Was die formal-juristischen Auflagen für Unternehmen angeht, wird sicher Frau Dr. Spießhofer darauf noch im Einzelnen eingehen. Ich möchte dazu nur sagen: Ich warne davor, rechtliche Verpflichtungen für „Menschenrechts-Due-Diligence“ oder „Impact-Assesments“ einzuführen, und zwar deshalb, weil hier – trotz guter Absicht – mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit negative und kontraproduktive Effekte für Menschenrechte in diesen Ländern bewirkt werden. Ich sagte bereits, dass die Kontrolle für viele Unternehmen gar nicht möglich ist. Das wird dazu führen, dass Unternehmer sich dort, wo sie der Auffassung sind, dass es sich um riskante Länder handelt,

einfach zurückziehen. Aber gerade in diesen Ländern müsste man Verbesserungen bewirken. Ein konkretes Beispiel für eine verfehlte Politik – ich muss das leider sagen – ist zum Beispiel der amerikanische „Dodd-Frank Act“, wo es um Konfliktmineralien ging und den Unternehmen genau diese rechtliche Verpflichtung für ihre gesamte Lieferkette auferlegt wurde, was letztlich dazu geführt hat, dass es den Arbeitnehmern in Kongo schlechter als vorher geht. Ich glaube, das ist ein wichtiger Punkt. Man sollte eben auch auf die möglichen negativen Effekte achten. Mein Fazit, Herr Vorsitzender, lautet: Menschenrechtsgeleitete Handelspolitik sollte erstens die Komponente des Abbaus von Handelsschranken und des Marktzugangs für Entwicklungsländer beinhalten. Zweitens sollte sie – als Ergänzung und zur Gestaltung der Rahmenbedingungen – einen entwicklungspolitischen Ansatz mit Wissenstransfer und Unterstützung staatlicher Strukturen beinhalten. Dieser Ansatz sollte mit den Regierungen und den Sozialpartnern – und natürlich auch den NGOs vor Ort – entwickelt werden, d.h. mit Ihnen und nicht gegen sie, da es sonst sehr schnell in Neokolonialismus ausartet. Er sollte inklusiv sein, alle Unternehmen erfassen, und nicht nur etwa globale Lieferketten. Und für die Unternehmen selbst sollte dadurch ein „level playing field“ über freiwillige, global anerkannte Standards und Leitsätze geschaffen werden, dass zum Beispiel die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“, der „UN Global Compact“ und jetzt auch die „UN Guiding Principles für Wirtschaft und Menschenrechte“, eine möglichst breite Zustimmung weltweit und auch in den Entwicklungsländern finden.

**SV Armin Paasch** (Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.): Auch ich möchte Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, danken, dass Sie dieses Thema „Handel und Menschenrechte“, das sehr wichtig ist, aber oft vernachlässigt wird, in diesem Jahr zum Schwerpunkt des Ausschusses erklärt haben. Ich danke natürlich auch für die Möglichkeit, hier in dieser Anhörung dazu Stellung beziehen zu dürfen. Ich möchte mich in der gebotenen Kürze auf drei Punkte beschränken. Erster Punkt: Die EU ist im besonderen Maße dazu verpflichtet, die Menschenrechte in der Handelspolitik zu achten





und zu fördern. Im Grunde genommen, sind ja alle Staaten völkerrechtlich verpflichtet, die Menschenrechte in allen Politikbereichen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Das gilt für alle Länder. In besonderem Maße gilt das für die EU aufgrund des Lissabon-Vertrages, da die Artikel 3 und 21 die EU ganz klar verbindlich verpflichten – auch in der auswärtigen Politik, also auch gegenüber Menschen in anderen Ländern und in der Handels- und Investitionsschutzpolitik – die Menschenrechte zu achten und zu fördern. Diese Bestimmungen im Lissabon-Vertrag sind weltweit vorbildlich. Sie umzusetzen ist natürlich eine große Herausforderung. Worin besteht diese Herausforderung? Zunächst einmal in dem „Do-No-Harm-Ansatz“. Das heißt, Handels- und Investitionsschutzabkommen der EU dürfen nicht dazu beitragen, dass die Spielräume von Partnerländern zur Umsetzung von Menschenrechten auf ihrem Territorium eingeschränkt werden. Auf diesen Aspekt heben die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ganz stark ab. Menschenrechtliche Verpflichtungen in der Handelspolitik gehen aber darüber hinaus. Ich verweise auf Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte, wo es heißt, dass jeder Mensch das Recht auf eine internationale soziale Ordnung hat, in der Menschenrechte für alle verwirklicht werden können. Das heißt, auch die Handelspolitik muss zu einer solchen internationalen Ordnung beitragen. Der zweite Punkt, auf den ich eingehen möchte, sind die Gefährdungen der Spielräume zur Umsetzung der Menschenrechte durch Handelspolitik und speziell Handelsabkommen der EU. Erwähnt wurde von Sven Hilbig das Problem des Verbots von Importzöllen und Quoten, das zum Beispiel in afrikanischen Ländern dazu führen kann, dass Kleinbauern durch Produkte aus dem Markt gedrängt werden, die direkt oder indirekt in der EU subventioniert werden. Das kann dazu führen, dass diese Menschen ihre Lebensgrundlagen verlieren und damit auch ihr Menschenrecht auf Nahrung nicht mehr wahrnehmen können. Das sagen nicht nur NGOs, sondern auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. In seinen abschließenden Bemerkungen zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik hat er dies

nämlich 2011 beanstandet und eine umfassende menschenrechtsgeleitete Handelspolitik eingefordert. Es gibt aber auch andere Risikobereiche, wenn zum Beispiel zu strikte geistige Eigentumsrechte dazu führen, dass Kleinbauern Zugang zu Saatgut verlieren oder dieser Zugang eingeschränkt wird, oder wenn ärmere Patienten den Zugang zu Medikamenten, insbesondere Generika, verlieren. Auch das kann zu Gefährdungen des Rechts auf Gesundheit führen. Es gibt überdies ein erhebliches Konfliktpotential bei Investorenrechten, wenn zum Beispiel Regelungen, die auch die Menschenrechte betreffen, letztendlich von ausländischen Investoren vor Schiedsgerichten angefochten werden können. Da gibt es ein großes Konfliktpotential, das aktuell auch sehr stark diskutiert wird. Ich sage nicht, dass in allen Fällen diese Menschenrechtsverletzungen dann auch eintreten müssen. Das ist sehr vom Kontext abhängig, von der Marktlage, von den Governance-Strukturen in den betreffenden Ländern und vom Verhalten der Unternehmen. Allerdings unterstreicht dies die Notwendigkeit, dass besonders in solchen Risikobereichen im Vorhinein abgeklärt werden muss, ob es zu solchen Problemen kommen kann. Denn man muss natürlich mit äußerster Vorsicht agieren, bevor man solche Bestimmungen dann in Handelsabkommen festschreibt. Dritter Punkt: Die Menschenrechtsinstrumente, die die EU in der Handelspolitik bisher vorsieht, reichen nicht aus, um den menschenrechtlichen Anforderungen des Lissabon-Vertrages gerecht zu werden. Zum einen, weil sie unverbindlich ausgestaltet sind, weil sie unzureichend an Entscheidungsprozesse in der Handelspolitik angekoppelt sind und weil es schon im Ansatz erhebliche Konstruktionsfehler gibt. Zum Beispiel wird bei den Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen zu Handelsabkommen im Methodenhandbuch von 2006, auf dessen Grundlage diese Nachhaltigkeitsfolgeabschätzungen durchgeführt werden, das Wort Menschenrechte nicht einmal erwähnt. Das Handbuch wird im Moment überarbeitet. Dazu komme ich gleich in den Empfehlungen. Aber auch die Menschenrechtsklauseln sind sehr schlecht konstruiert. Zu diesem Ergebnis ist eine Studie gekommen, die das Deutsche Institut für Menschenrechte und MISEREOR gemeinsam bei



dem Juristen Lorand Bartels in Auftrag gegeben haben. Das Problem ist, dass diese Klauseln zwar beispielsweise der EU die Möglichkeit geben, Maßnahmen zu ergreifen, wenn das Partnerland ernsthaft die Menschenrechte verletzt. Allerdings garantiert diese Klausel den Partnerländern nicht den vollen Spielraum, Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechten zu ergreifen, wenn diese Maßnahmen im Konflikt mit anderen handelspolitischen Bestimmungen in den Handelsabkommen stehen. Das ist ein grundlegendes Problem. Deswegen würde diese Menschenrechtsklausel auch in keinem der Risikobereiche greifen. Die Handelspolitik der EU ist vor dem Hintergrund der bestehenden Probleme grundsätzlich reformbedürftig. Reformpotential sehe ich aktuell an drei Stellen, die ich betonen möchte. Das eine sind die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen. Ich hatte gesagt, dass das Handbuch derzeit überarbeitet wird. Die Menschenrechte werden als Prüfkriterium aufgenommen. Das begrüßen wir sehr. Das sollte auch die Bundesregierung unterstützen. Vor allem aber sollte die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen in Zukunft nicht erst während der Verhandlungen, sondern bereits vor den Verhandlungen durchgeführt werden, damit die Ergebnisse der Folgenabschätzung auch tatsächlich einen Einfluss auf die Handelsstrategie und die Handelsmandate zu den bestimmten Abkommen haben können. Aktuell ist es so, dass die Studien zu einem Zeitpunkt erscheinen, wo die Verhandlungen weit fortgeschritten sind und die Verhandlungsposition und die Strategie der EU kaum mehr zu beeinflussen ist. Zweiter Punkt sind die Menschenrechtsklauseln, bei denen auch EU-Kommissarin Malmström durchaus Interesse signalisiert hat, sich diese noch einmal genauer anzuschauen. Wir denken, dass sich die Bundesregierung im Ministerrat dafür einsetzen sollte, dass die Klausel vor dem Hintergrund des Lissabon-Vertrages überprüft wird. Der Lissabon-Vertrag ist jünger als diese Menschenrechtsklausel. Die Standardklausel stammt aus dem Jahr 1995. Wir denken, dass wir eine neue Standardklausel brauchen, die aus verschiedenen Elementen besteht, insbesondere einer Ausnahmeklausel, welche den Spielraum zur Umsetzung von Menschenrechten garantiert;

einer Revisionsklausel, die es ermöglicht, während der Umsetzung des Abkommens auch Bestimmungen zu ändern, wenn sich herausgestellt hat, dass diese sich problematisch auf die Menschenrechte auswirken; einer Vorschrift, dass regelmäßig während der Umsetzung menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchgeführt werden; und schließlich einem Beschwerdemechanismus für die Zivilgesellschaft. Mein dritter und letzter Punkt bezieht sich auf menschenrechtliche Sorgfalt in Lieferketten. Ich möchte die gegenteilige Forderung bzw. Empfehlung von Frau Hornung-Draus aussprechen; nämlich dass die Bundesregierung dem Beschluss des Europäischen Parlaments folgt, die Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen verbindlich auszugestalten und dass der Beschluss für alle europäischen Unternehmen gilt. Ich kann die Argumente, die wir gerade gehört haben, nicht ganz nachvollziehen, da bereits 17 Prozent der Unternehmen in der EU, die mit solchen Rohstoffen handeln, schon jetzt durch die Dodd-Frank-Gesetzgebung der USA betroffen sind und schon jetzt systematisch berichten und Fortschritte erzielen. Das heißt, ich kann das Argument der Unmöglichkeit nicht nachvollziehen. Darüber hinaus hören wir von unseren Partnern in der Demokratischen Republik Kongo und auch in anderen Ländern immer wieder, wir sollten das um Gottes Willen nicht unverbindlich gestalten, denn sie bräuchten eine verpflichtende Regulierung, weil nur die ihnen die Möglichkeit geben könne, die Menschenrechte gegenüber ihren Regierungen einzufordern. Außerdem hat Dodd-Frank nicht nur negative, sondern auch sehr viele positive Auswirkungen gehabt. Es sind sehr viele positive Initiativen vor Ort entstanden und die Demokratische Republik Kongo hat inzwischen auch ein Gesetz erlassen, das den Menschenrechtsschutz im Rohstoffsektor gestärkt hat. Allerletzte Anmerkung: Sven Hilbig hat bereits darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission demnächst eine neue Handelsstrategie veröffentlichen wird. Ich möchte den Bundestag ermutigen, sich diese Handelsstrategie genau anzuschauen und zu überprüfen, ob sie tatsächlich den Menschenrechten dient. Das könnte dann auch Anlass zu neuen Debatten und neuen Initiativen bieten, diese Handelsstrategie grundlegend zu



reformieren.

**SV Dr. Birgit Spießhofer** (Deutscher Anwaltverein): Der Schutz der Menschenrechte ist primär Aufgabe des Staates. Ich glaube, da sind wir uns noch alle einig. Schwieriger wird es bei der Frage, worin die menschenrechtliche Verantwortung eigentlich besteht? Üblicherweise hat sie eine positive Dimension – das „doing good“ – und eine negative Dimension – das „doing no harm“. Fast alle internationalen Regelungen zu Wirtschaft und Menschenrechten, sei es der UN- Global Compact, die OECD-Guidelines für multinationale Unternehmen oder die ISO-Norm 26000, umfassen beide Verantwortungsdimensionen. Es ist aus meiner Sicht bedauerlich, dass die UN-Leitsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten die positive Dimension der Verantwortung von Unternehmen vernachlässigen und dieser Aspekt im deutschen NAP-Prozess – im Gegensatz zum US-amerikanischen – nicht entwickelt wird. In Anbetracht der Menschenströme, die nicht zuletzt Sicherheit und Arbeit in Deutschland suchen, wäre es meines Erachtens sehr wichtig, dass Unternehmen in Kooperation mit den Entwicklungshilfeorganisationen, lokalen Stellen und NGOs in der Dritten Welt nachhaltige Strukturen entwickeln, die Ausstrahlung entfalten und auch in schwierigen Staaten ein gewisses Maß an Infrastruktur gewährleisten können. Ein Kollege, der sehr viel im Nahen Osten arbeitet, hat mir vor einiger Zeit berichtet, dass selbst in „failed states“ wie Libyen im privaten Bereich noch funktionierende Strukturen vorhanden seien, die das Ganze halbwegs zusammenhielten. Die Handelspolitik eröffnet unter anderem durch Handels- und Investitionsabkommen die Möglichkeit zur nachhaltigen Entwicklung. Es gibt Generationen von unterschiedlichen Handels- und Investitionsabkommen. Die alten Investitionsabkommen haben in der Tat sehr problematische Stabilisierungsklauseln enthalten, die auf lange Sicht die rechtliche Situation festgeschrieben haben. Die modernen Abkommen, wie das zwischen der EU und Kolumbien und Peru 2013 verabschiedete Abkommen, sehen aber neben der allgemeinen Grundsatzverpflichtung auf Menschenrechte sowie demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze auch besondere Regelungen in einem eigenen, relativ

ausführlichen, Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung – einschließlich Arbeits- und Umweltschutz – vor. Sie sind als „living document“ mit einem eigenen Implementationsmechanismus auf fortlaufende Verbesserungen und „capacity building“ hin angelegt. Daneben finden sich auch in diesem Abkommen Vorschriften zu Geldwäsche, Wettbewerb und Technologietransfer und damit zu allen wesentlichen CSR-Themen, die zum Beispiel auch in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen reflektiert sind. Allerdings geschieht dies in einer – und das verkürzt natürlich die Effizienz der Durchsetzung – die jeweilige nationale Souveränität respektierenden Weise. Die Achtung der Menschenrechte ist mitnichten nur eine moralische Verpflichtung der Unternehmen. Auf verfassungsrechtlicher Ebene gilt, dass Grund- und Menschenrechte eine mittelbare Drittwirkung für Unternehmen entfalten, dass sie Ausdruck einer der Grundentscheidungen der Rechtsordnung sind, die auch über Generalklauseln im Zivilrecht Eingang in die Regelungen finden, die Unternehmen unmittelbar betreffen. Eine unmittelbare Drittwirkung im rechtlichen Sinne haben die Grundrechte allerdings nur dann, wenn sie so konkret gefasst sind, dass sich daraus ein Ge- oder Verbot für das Unternehmen oder für den Einzelnen unmittelbar ergibt. Nach deutschem Verfassungsrecht ist es nur nach Artikel 9 Abs. 2 GG so, dass Verträge nichtig sind, die gegen die Koalitionsfreiheit verstoßen. Bei allen anderen Grundrechten ist es nach unserer einhelligen Verfassungsrechtsdogmatik so, dass sie einer Ausgestaltung durch den Gesetzgeber bedürfen. Im Übrigen haben die europäischen Mitgliedsstaaten die von Ihnen unterzeichneten Menschenrechtskonventionen in nationales Recht umgesetzt, flankiert vom 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 von Compliance-Systemen umsetzen. Ergänzt werden diese Vorgaben des „hard Law“, die nach Völkerrecht nur in begrenztem Umfang extraterritoriale Wirkung entfalten können, durch internationale Geltung beanspruchende Instrumente des „soft Law“, die mit dem Begriff der „moralischen Verpflichtung“ aber ebenfalls nicht angemessen erfasst werden. Dies gilt insbesondere für die in den Fragen [der Fraktionen] angesprochenen 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, der zunehmend an Bedeutung gewinnt. Hinzu kommt eine Verdichtung von Sorgfaltspflichten, die in zivil- und strafrechtlichen Haftungstatbeständen sowie in der internationalen CSR-Diskussion unter dem Stichwort „soft law with hard sanctions“ Berücksichtigung finden können. Angestrebt wird darüber hinaus, diese CSR-Vorgaben zu Völkergewohnheitsrecht und damit zu hartem Völkerrecht zu entwickeln. Eine nationalstaatlich rechtlich verbindliche Regelung mit extraterritorialem Bezug – das wurde von meinen beiden Vorrednern schon angesprochen – werden wir auf jeden Fall in Gestalt des Umsetzungsgesetzes zur CSR-Reporting-Richtlinie bekommen, denn die Reporting-Richtlinie wird auch Sachverhalte erfassen, die extraterritorial sind. Im Übrigen wird – und darauf haben meine beiden Vorredner, glaube ich, Bezug genommen – den französischen Überlegungen folgend eine Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen ihrer Tochterunternehmen und Zulieferer im Ausland diskutiert. Das würde allerdings zum einen eine konkrete Tatbestandsdefinition voraussetzen, weil „negative Auswirkungen auf die Menschenrechte“ oder eine „Verletzung der Menschenrechte“ zu unbestimmt und in Anbetracht der Vielzahl der menschenrechtlichen Instrumente, die es gibt, zu weitgehend ist. Diesem Vorstoß, das Thema durch nationale Gesetzgebung zu regulieren, stehe ich außerordentlich zurückhaltend gegenüber, weil das schwierige Konsequenzen für die Zulieferunternehmen in Drittländern hat, bei denen nicht zwingend kohärente nationale

Compliance-Anforderungen über die „supply chain“ ankommen würden. Wenn wir ein ähnliches Gesetz wie die Franzosen machen würden, hieße das noch lange nicht, dass das genau so ausgestaltet und umgesetzt würde. Wenn es in der „supply chain“ weitergereicht würde an die Unternehmen in der Dritten Welt, hätten wir unterschiedliche Anforderungen, die sie schon jetzt bei Soft-Law-Standards in Schwierigkeiten bringen. Es gibt diese sprichwörtlichen Fälle, in denen der Montags-, Dienstags-, Mittwochs- und Donnerstagscode am Schwarzen Brett klebt, letztlich aber keiner eingehalten wird. Das ist keine sinnvolle Regelung. Aus meiner Sicht müssen wir zu einer Regelung kommen, die eine einheitliche, vernünftige, den dortigen Verhältnissen angemessene und trotzdem sichere Lösung gewährleistet. Der Nachteil einer deutschen oder nationalen gesetzlichen Regelung ist auch, dass diese mit harten Haftungsfolgen verbunden wäre. Dementsprechend würde „capacity building“ – das heißt das, was wir im Moment bei vielen Unternehmen erleben, dass nämlich über einen bestimmten Zeitraum Tochter- und Zulieferunternehmen an andere Standards herangeführt werden, ohne dass sie gleich aus der Wertschöpfungskette ausgeschlossen werden, schwieriger. Als Anwaltskanzleien sind wir Unternehmen in der Zulieferkette bzw. in der Dienstleistungskette und wir erleben es im Moment hautnah, wie es ist, wenn Mandanten mit ihren jeweiligen „codes of conduct“ kommen und von uns erwarten, dass wir sie als Bestandteil des Mandatsvertrages mit unterschreiben. Das bringt uns in große Schwierigkeiten, wobei wir im Moment diskutieren, was hier eine angemessene Lösung sein kann.

**SV Michael Windfuhr** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Ich habe mich wegen der Kürze der Zeit auf vier Aspekte konzentriert, die ich gern vorstellen möchte. Ich möchte mit der ersten für mich sehr zentralen Festlegung beginnen. Menschenrechte bedeuten in der Tat für den Staat eine Verpflichtung. Sie sind die Hauptumsetzungsträger für Menschenrechte. Das gilt natürlich einerseits für Staaten auf der nationalen Ebene, aber auch für das internationale Handeln von Staaten. Wenn Staaten in internationalen Gremien agieren oder auch



Verträge unterzeichnen, müssen sie ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen mit im Blick haben. Darauf hat sich auch die EU – der Vertrag von Lissabon – er wurde ja schon zitiert – festgelegt, dass nämlich die Menschenrechte auch für die Außenwirtschaftstätigkeiten gelten sollen. Das entspricht auch der Spruchpraxis, zum Beispiel des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, wo Staaten auch immer wieder daraufhin überprüft werden. Wir müssen also bei dem Thema Menschenrechte und Handelspolitik sehen, wozu die Staaten national und international verpflichtet sind. Dazu gehört, und das will ich an dieser Stelle betonen, dass auch in den Entwicklungsländern die zentrale Aufgabe für die Umsetzung von Menschenrechten den dortigen Regierungen zukommt, denn der Staat muss letztlich sicherstellen, dass die Menschenrechte garantiert werden, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Gesundheit und dass die Arbeitnehmerrechte nicht vergessen werden, wenn die Staaten Abkommen unterzeichnen. Es wird immer wieder die Frage gestellt, ob sie denn in einer asymmetrischen Verhandlungsposition selbständig sind oder nicht. Dazu habe ich auch in meiner Stellungnahme etwas geschrieben. Es kann sicherlich sein, dass Länder überhaupt entweder zu schwach sind – wir haben derzeit 33 „failing states“ – oder keine vernünftige Regierung haben, die die Folgen abschätzen kann. Oder dass sie auch in Verhandlungssituationen oft unter Druck kommen, zu wenig Sachkenntnisse haben und, weil sie an der einen Stelle etwas für sich erreichen wollen, an anderer Stelle ein Zugeständnis machen, das sich dann vielleicht später als negativ darstellt. Diese Verhandlungssituationen gibt es. Es kann auch immer wieder dazu kommen, dass sie deswegen Verpflichtungen eingegangen sind, die sich langfristig vor Ort als nachteilig auswirken können. Wenn ich jetzt aber noch einmal vor diesem Hintergrund über die Rolle von Handelspolitik nachdenke, ist das ja ein Instrumentarium, das auch andere Zielsetzungen hat, als nur die Menschenrechte umzusetzen. Es hat zum Beispiel entwicklungspolitische Zielsetzung, den Abbau von Zolllschranken, der auch für die Entwicklungsländer politisch außerordentlich wichtig sein kann. Ich erinnere daran, dass zum Beispiel immer noch 90 Prozent

des Kaffees und des Kakaos bei uns in Europa verarbeitet werden und nicht dort, wo die Produkte hergestellt werden, weil wir früher eine Zolleskalation hatten, das heißt, dass mit der Verarbeitungsstufe also die Zölle stiegen, man daher den Kaffee besser in Bremen oder in Antwerpen, und nicht in Afrika selber, verarbeitet hat. Ich glaube, es ist wichtig, das im Blick zu behalten. Deswegen müssen wir jetzt überlegen, wo denn die Handelspolitik in menschenrechtliche Aspekte hineinspielt, wo Handelsregeln in Ländern des Südens direkte Auswirkungen auf Menschenrechte haben. So könnte man zum Beispiel bei der Einführung von Generika oder in der Herstellung von AIDS-Medikamenten sagen, dass das etwas mit dem Recht auf Gesundheit zu tun hat. In der Regel wirkt sich Handelspolitik aber indirekt aus, indem sie die Spielräume von Staaten einschränkt, das zu tun, was menschenrechtlich geboten ist. Ich glaube, darüber diskutieren wir und darüber müssen wir nachdenken. Das Ganze in Folgeabschätzungen zu antizipieren ist ebenfalls eine wichtige, aber auf keinen Fall einfache Aufgabe, aus drei Gründen: Weil man einerseits bei der Abwägung von Abkommen das Ganze und die Teile im Blick haben muss. Was heißt es, wenn man gesamtgesellschaftlich Gewinn macht, aber Einzelne Nachteile haben? Wie bewertet man das eigentlich? Menschenrechtlich würde ich sagen, wenn es zu echten Verletzungen kommt, gibt es kein „trade off“. Man darf nicht Sklavenarbeit erlauben nur damit jemand Handelsvorteile hat, oder Kinderarbeit. Das heißt, Menschenrechte setzen im Grunde eine rote Linie. Trotzdem muss man das Verhältnis zwischen diesen beiden in den Griff bekommen. Das hat auch etwas mit der politischen Auswahlmöglichkeit von Entwicklungsländern zu tun. Sie können natürlich sagen, und haben dazu auch das Recht, dass sie in bestimmten Sektoren Nachteile erleiden wollen, um in der Summe Wohlfahrtsgewinne zu erzielen. Wenn die betroffenen Personen dann angemessen kompensiert werden, ist das durchaus möglich. Darauf möchte ich gerne hinweisen, weil es dann nicht automatisch heißt, dass bestimmte politische Maßnahmen durch Handelspolitik verboten werden können. Das müssen die Länder selbst entscheiden und verantworten. Trotzdem ist es interessant zu sehen, wo Handelspolitik



stärker auf Menschenrechte angeschaut werden sollte. Das wäre vor allen Dingen dort, wo in unserem Kontext auch Deutschland eine Rolle bei der Festlegung von Handelspolitik spielt. Das wäre mein zweiter Aspekt: Deutschland muss sicherstellen, dass sein eigenes Agieren in der Handelspolitik nicht zu

Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern beiträgt. Da wäre für mich bei Handelsabkommen als erstes natürlich eine sorgfältige Überprüfung im Vorhinein wünschenswert. Ich habe darauf hingewiesen, dass diese Ex-ante-Impact-Assessments“ methodisch ausgesprochen schwierig sind, weil man gar nicht alle Folgen im Blick haben kann. Trotzdem können sie vielleicht Indikationen sein oder Ideen geben, wo es zu Problemen kommen kann, die man sich dann noch einmal genauer ansieht. Das wäre im Grunde ein hilfreiches Agenda-Setting Tool. Das zweite wäre, dass man im Prozess der Aushandlung von Handelsabkommen oder auch bei der Durchführung im Grunde eine Sensorik brauchte. Man müsste ein Monitoring machen. Gibt es irgendwo Probleme, die auftauchen, die man früher nicht im Blick hatte? Es müsste idealerweise Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene geben. Denn nur dadurch wird man lernen, wo ein Abkommen Schwierigkeiten hat. Es müsste dann auch Möglichkeiten geben, vorhandene Regeln erneut anzupassen, also eine Flexibilität in der Regelanwendung gibt. Eine solche Formel fände ich sehr gut. Deutschland müsste darüber hinaus natürlich sicherstellen, dass dort, wo deutsche Handelspolitik gemacht wird, zum Beispiel bei der Exportförderung, diese es nicht zu Verletzungen von Menschenrechten beiträgt. Wir hatten ja über die Agrarexportsubventionen – das ist eine staatliche Maßnahme und zunächst nicht in privater Verantwortung – gesprochen. Die sind ja inzwischen abgebaut worden. Das sollte man hier noch einmal dankenswerterweise festhalten. Es sind, glaube ich, noch Subventionen von ca. 170 Millionen Euro im Jahr übrig, von ehemals über 14 Milliarden Euro. Da hat viel Umdenken und Umorientierung stattgefunden. Aber solche schädlichen Subventionen müssen natürlich auch regelmäßig überprüft werden.

Wie könnte das passieren – das wäre mein dritter Punkt. Ich denke – Deutschland ist ja in der

Handelspolitik nicht mehr allein unterwegs, sondern eingebunden in das europäische Setting – , dass diese Dinge auf europäischer Ebene bewegt werden müssen. In der Tat könnte eine den Abkommen vorausseilende Folgenabschätzung hilfreich sein, um die wirklichen Probleme, die bei Handelsabkommen auftreten können, zu identifizieren. Ich würde mich dem anschließen, was Armin Paasch gesagt hat: In der jetzigen Überarbeitung des vorhandenen Sustainability-Impact-Assessment-Tools, das 2006 von der EU-Kommission herausgekommen ist, könnte man sehr gut Menschenrechte verankern. Gerade jetzt besteht deshalb ein Fenster, das man nutzen könnte. Das zweite ist, dass man in der Tat noch einmal darüber nachdenken sollte, ob nicht die Klauseln, die für Menschenrechte in Handelsabkommen enthalten sind, überarbeitet werden müssten. Es gab ja die Studie von Lorand Bartels über die Frage, wie eine Menschenrechtsklausel für Handelsabkommen aussehen könnte. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass die jetzige Klausel im Grunde dazu dient, Länder zu bestrafen, wenn sie schwerwiegende Menschenrechte verletzen. Diese Klausel wurde zum Beispiel im Falle Sri Lanka angewendet, als am Ende des Bürgerkrieges vor wenigen Jahren die Regierung massiv gegen die Rebellengruppen vorgegangen ist. Damals hat man Sri Lanka das GSP-plus, das „generalised scheme of preferences“ entzogen. Das war auch bei Myanmar der Fall. Aktuell gilt dies nur für Weißrussland. Man entzieht wegen allgemeiner schwerwiegender Menschenrechtsprobleme einem Land die Präferenzen, die man ihm vorher eingeräumt hatte. Das ist sicherlich ein Tatbestand, der nach wie vor auch Geltung hat. Er ist aber immer nur dann anwendbar, wenn die Menschenrechtssituation wirklich desaströs ist. Wenn es in einzelnen Teilen eines Abkommens zu Schwierigkeiten kommt, müsste es im Grunde eine Klausel geben, die es erlauben würde, dass zum Beispiel, wenn Länder feststellen, dass sie ein Abkommen unterzeichnet haben und es in einem besonderen Sektor zu gravierenden Auswirkungen kommt, die vorher niemand im Blick hatte, ein solches Land möglicherweise nachverhandeln kann. Es sollte Möglichkeiten geben, auf solche Effekte zu reagieren, weil man nicht alle Auswirkungen ex ante vorher sehen kann. Und wenn man eine flexible Klausel hätte,



die sozusagen Nachverhandlung erlaubte, wäre man auch in der Logik der bisherigen Handelspolitik. Die bietet bereits auch jetzt die Möglichkeit, „special and differential treatments“ für Entwicklungsländer vorzunehmen. Man kann schon jetzt, wenn man beispielsweise plötzlich einer Importschwemme ausgesetzt ist, den Handel solcher Produkte zumindest zeitweise begrenzen. Ich könnte mir vorstellen, dass man im Menschenrechtsbereich ähnlich vorgehen könnte, das heißt, wenn man nachweist, dass es zu gravierenden Auswirkungen kommt, kann man mittels einer flexibleren Klausel reagieren. Mein letzter Punkt: Es sei noch mal darauf hingewiesen, dass wir im Bereich Handel und Menschenrechte ein Grundproblem haben, dass nämlich Menschenrechte zwar ein wichtiger Teilbereich des Völkerrechts sind, der allerdings nicht durchsetzungsbewährt ist, und wir natürlich im Bereich des Handelsrechts, zum Beispiel mit der Streitschlichtung der WTO, ein durchsetzungsbewährtes Instrumentarium haben. Wir haben also ein Ungleichgewicht zwischen den Rechtsbereichen. Das würde für mich bedeuten, dass man in die WTO Streit- oder Schieds-Sprechung im Grunde auch die Menschenrechte mit berücksichtigen müsste. Solange dies nicht der Fall ist, wird man bei diesem Verfahren menschenrechtliche Anliegen nicht angemessen berücksichtigen können. Ich glaube, dass im Themenfeld Handel und Umwelt die WTO sehr viel gelernt hat. Bei Menschenrechten müsste das noch erfolgen. Das würde ich auch genauso für Investitionsschutzabkommen sehen, die ein eigenes Anliegen haben, was sehr berechtigt ist, nämlich auch Rechtssicherheit für Investoren zu gewährleisten. Auch dort müsste aber sichergestellt werden, dass in den entsprechenden Streitschlichtungsverfahren, zum Beispiel Investor-State-Verfahren, menschenrechtliche Aspekte beachtet werden können, da sonst bei der Entscheidung in solchen Verfahren in der Tat menschenrechtliche Überlegungen nicht aufgegriffen werden können. Investitionsschutzabkommen sind ebenfalls insofern relevant, als sie die möglichen Handlungsspielräume von Staaten, die Menschenrechte umzusetzen, einschränken. Es muss auch Möglichkeiten geben, über deren Auswirkungen zu sprechen. Ich schließe mit dem

Hinweis, dass es sich insofern um eine komplexe Fragestellung handelt, als Handelspolitik immer dann besonders negative Auswirkungen hat, wenn sich Länder nicht um ihre eigenen Bürger kümmern oder die Anliegen in handelspolitischen Verträgen nicht selber verhandelt haben. Das macht es so schwierig. Man kommt also nicht darum herum, über die Verantwortung der Länder zu reden. Trotzdem wäre es sinnvoll, das Instrumentarium der Handelspolitik nach Beschwerden und ernststen Problemen, die auftauchen, sozusagen fall- und anlassbezogen sensible und nach festgelegten Regeln reversible zu machen, damit man auf Herausforderungen reagieren kann. Denn sonst wird man immer das Problem haben, dass ein Abkommen abgeschlossen wurde und Länder zehn Jahre lang daran gebunden sind, nichts verändern, keinen Zoll hochsetzen und keine Regel aussetzen können. Das glaube ich, ist das zentrale Problem. Wenn man hier ein Stück vorankäme und sich Deutschland in der EU dafür einsetzte, wäre es sehr viel besser möglich, Handelspolitik an Menschenrechtsstandards anzupassen.

Abg. **Erika Steinbach** (CDU/CSU): Ich bedanke mich ganz herzlich für die kompetenten Beiträge. Wir haben ja seitens der Koalition im Koalitionsvertrag festgeschrieben, dass wir die UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene umsetzen wollen. Das liegt dem Auswärtigen Amt zur Federführung vor, und so wie es jetzt vom Terminablauf aussieht, sollte es 2016 dann auf den Tisch gelegt werden. Davon versprechen wir uns eine ganze Menge. Unabhängig von der Tatsache, was der Staat zu tun hat, bin ich natürlich froh, dass in Deutschland die Unternehmen selbst ein hohes Interesse haben, menschenrechtskonform mit anderen Ländern und den Menschen vor Ort, die die Dinge produzieren, zusammenarbeiten zu wollen, und es ist gut, dass die Unternehmen sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen haben, BDA, BDI, dann ZDH und der DIHK. Das zeigt, dass der Wille vorhanden ist, sich für die Menschenrechte aktiv einzusetzen, auch in Bezug auf das, was man selber produziert und was man verkaufen möchte. Vor diesem Hintergrund, glaube ich, haben wir eine ganz gute Ausgangslage. Da die Firmen ja auch sehen, dass von dem, was in den Regalen heute ausliegt, viele Bürger auf Produkte



zugreifen, wo sie erkennen können, dass sie fair produziert worden sind, das zeigt, dass da zweierlei Dinge zusammenkommen: Das Verantwortungsgefühl auf der einen und das Geschäftsmodell auf der anderen Seite. Das ist eine gute Kombination. Ich bin Ihnen ausdrücklich dankbar, Frau Dr. Spießhofer. Sie haben es in einem Seitensatz erwähnt: Die derzeitigen Flüchtlingsströme auf der Welt machen deutlich, dass bei Menschen, die nicht ausdrücklich aus Kriegsgebieten kommen, aber sich trotzdem auf die Wanderschaft begeben, zumeist eine schwierige Existenzsituation zugrunde liegt. Insofern ist das Thema, das wir heute behandeln, natürlich auch ein ganz wesentliches Thema, um Flüchtlingsbewegungen in Millionenhöhe reduzieren zu können. Denn, wenn es den Menschen in ihrer Heimat gut geht, werden sie sich kaum auf den Weg machen, oder nur sehr selten. Viel Gleichklang war in allen Beiträgen zu sehen, was die Lieferketten anbelangt. Frau Hornung-Draus hat ausgeführt, dass es schwierig ist, das zu überwachen, und Herr Paasch mahnte, man könne das regeln und es sei machbar, das zu regeln. Ich selbst neige dazu zu glauben, dass es extrem schwierig ist, das Ende einer langen Lieferkette etwa durch einen Vertrag zu überwachen, den der erste mit dem zweiten Lieferanten abschließt. Frau Hornung-Draus, wenn Sie dazu vielleicht Ausführungen machen könnten. Ich denke, das könnte für uns alle hilfreich sein. Dann noch an Frau Dr. Spießhofer: Es gibt Vorteile, etwa die bestehenden Prüfungsverfahren, die wir derzeit ausüben. Welche Vorteile haben diese im Verhältnis zu dem, was alles angedacht ist? Es soll ja noch weitere Prüfungsverfahren geben.

Abg. Dr. **Karamba Diaby** (SPD): Auch von mir herzlichen Dank für die ausführliche Darstellung in der ersten Runde. Wir wissen alle – Frau Steinbach hat es auch gesagt – und ich möchte es aus meiner Perspektive vielleicht noch einmal wiederholen, dass uns gerade im Hinblick auf die heutige Flüchtlingskrise deutlich geworden sein muss, dass, wenn wir von „Fluchtursachen bekämpfen“ reden, wir natürlich auch darüber reden, womit sich bestimmte Kräfte in welchen Teilen dieser Welt finanzieren. Wenn man heute vom ISIS redet, so hat dieser internationale Beziehungen. Wovon finanzieren sie ihren Krieg?

Das ist uns deutlich geworden, als wir von Boko Haram in Kamerun oder Nigeria oder von bestimmten Gruppierungen im Kongo redeten. Wenn diese Gruppierungen keine Quellen hätten, die sie auch international nutzen, dann hätten wir auch solche Krisen nicht. Ich denke, das ist klar. Das gehört für mich natürlich zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Meine erste Frage geht an Frau Hornung-Draus: Sie hatten ja mehrfach gewarnt, dass man bei der Umsetzung der Menschenrechtsklausel im Hinblick auf Lieferketten, ohne die Regierungen nichts erreichen kann. Deshalb wollte ich Sie aufgrund Ihrer internationalen Erfahrungen fragen, ob es doch Länder gibt, wo versucht wurde, solche Prozesse durchzusetzen, und was dabei herausgekommen ist. Besser wäre natürlich, wenn Sie ein positives Beispiel nennen könnten, wo es doch geklappt hat. Die zweite Frage geht an Herrn Hilbig. Ich weiß, Sie waren ja für die Heinrich-Böll-Stiftung unterwegs. Ich weiß auch, dass in ihrer Arbeit sicherlich das Thema „capacity building“ eine Rolle gespielt hat, vielleicht auch in ihrer jetzigen Tätigkeit. Meine Frage ist, ob es denn auch die „best“ Praxis von NGOs gibt, die vor Ort arbeiten. NGOs, wo sie sagen: Schaut doch mal, das klappt doch, dass man mit den NGOs Ihre Fähigkeiten, Ihre Empowerment stärken kann, dass es auch in diesem Zusammenhang positive Beispiele gibt. Mir geht es wirklich darum, nicht zu hören, wo klappt es nicht, sondern wo klappt es, damit wir dann politisch so etwas auch unterstützen können.

Abg. **Inge Höger** (DIE LINKE.): Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Ich kann nur feststellen, dass sie sehr interessant und voller Gegensätze waren. Aktuell beschäftigen ja, denke ich, sowohl viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier als auch viele Menschen in dieser Republik die Verhandlung über CETA und TTIP, die großen Freihandelsabkommen, die, wie Herr Hilbig auch sagte, Auswirkungen haben werden auf den Handel in der Welt. Diese Verhandlungen sind alle ganz geheim. Wir haben auch als Abgeordnete nach wie vor überhaupt keinen Einblick in die Unterlagen. Gerade heute Morgen habe ich vor dem Kanzleramt mit vielen anderen demonstriert, dass wir sie endlich zu lesen bekommen, bevor wir darüber entscheiden. Aber trotzdem ist ja vieles bekannt geworden. Es gibt sehr viel Kritik.





Bei geheimen Dingen wird dann doch immer viel bekannt. Aber warum sind sie so geheim, wenn das alles so positiv für alle Beteiligten ist? Dann kann man das ja auch öffentlich publizieren. Da muss man ja nicht geheim verhandeln und alle Abkommen sozusagen der Öffentlichkeit verschweigen, sondern dann könnte man es positiv herausstellen. Bloß, das, was bisher bekannt geworden ist, ist ja eher, dass es große Vorteile für die Industrienationen und große Nachteile die für wirtschaftlich schwächere Nationen gibt. Der Handel und Wandel, der hier so positiv von Frau Hornung-Draus und auch von Frau Dr. Spießhofer dargestellt wurde, führt ja in der Regel eher dazu, dass das freie Handeln nur gut ist für die wirtschaftlich starken Länder und dass nicht so starke Länder oder auch Unternehmen nicht mithalten können. Von daher würde ich gerne von Herrn Hilbig und Herrn Paasch wissen, wie man verhindern kann, dass diese Handelsabkommen Menschenrechte überhaupt nicht mehr berücksichtigen, oder ob es überhaupt möglich ist, in solchen Handelsabkommen einen Vorrang für Menschenrechte und Arbeitsschutzrechte hineinzubekommen?

**Abg. Uwe Kekeritz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Auch von meiner Seite ein herzliches Dankeschön für Ihre Beiträge. Da Sie mich vielleicht nicht kennen. Mein Name ist Uwe Kekeritz. Ich bin Entwicklungspolitiker und beschäftige mich seit Jahren mit Entwicklungspolitik, war auch als Entwicklungshelfer – so hieß es damals in Afrika – und habe heute immer ganz, ganz große Bauchschmerzen, wenn ich höre, was die Entwicklungspolitik eigentlich ganz einfach machen müsste, damit es besser wird. Zur Erinnerung: Unsere Entwicklungspolitik hat 1962 das Licht der Welt erblickt. Ich schätze, dass wir bei 53 Jahren sind. Da muss ich doch einmal die Frage stellen, warum es in 53 Jahren eigentlich nicht funktioniert hat? Das ist pauschal, natürlich. Es gab auch Positives. Warum es nicht nur Positives gab, kann man ja auch mal fragen. Das hat ja auch die Weltgemeinschaft im Jahr 2000 erkannt. Darum haben wir die Millennium-Development-Goals entwickelt, als Erkenntnis aus der Geschichte der Entwicklungspolitik. Heute haben wir die SDG auch aus der Erkenntnis heraus, dass die Millennium-Development-Goals

bei weitem nicht das gebracht haben, was sie erbringen sollten. Ich sage nicht, dass alles schlecht war, Herr Kollege. Nicht alles war schlecht. Ich wollte jedoch einmal auf diese politischen Handlungsspielräume eingehen, Herr Windfuhr, die Sie hier genannt haben. Es ist natürlich auch ein bisschen idealtypisch beschrieben, wenn Sie sagen, die Verhandlungspartner, insbesondere die Schwächeren, sollten sich einfach vertraglich große Handlungsspielräume sichern und dann können ja gar nicht so viele Menschenrechtsverstöße passieren. Wenn ich aber jetzt die Beiträge gehört habe, so sind wir es ja, die die Menschenrechte dort hinbringen. Also müssten wir uns die Handlungsspielräume eigentlich freihalten und nicht die Entwicklungsländer. Hinzu kommt natürlich, und das ist auch eine Frage an Sie, das Thema Korruption und auch die Bereitschaft vieler Länder, die Menschenrechte zu achten. Heute Morgen haben wir eine Stunde über Pakistan gesprochen. Ich könnte das detailliert erklären, was in Pakistan an Menschenrechtsverstößen läuft. Nur eins: Da war zum Beispiel eine Delegation, die gesagt hat, sie hätten noch nie traurigere, stumpfere Kinderaugen gesehen als bei dieser Reise. Sieben-, achtjährige Buben, die mit ihren Eseln irgendwo geschlafen haben und tagsüber in den Minen verschwunden sind und dort Bergbau betrieben haben. Also was ist eigentlich zu tun, damit man solche Länder auch überzeugen kann? Das Thema TTIP ist mehrmals angesprochen worden. Ich erinnere mich noch an einen Vortrag oder eine Veranstaltung bei Ihrem Vizechef, dem Herrn Pfeiffer. Der hat damals erklärt, dass Verhandlungen noch nie so transparent und offen gewesen seien wie bei TTIP. Vielleicht hat er auch schon etwas dazugelernt. Man weiß es nicht. Wir müssen nach drei Jahren feststellen – das ist die menschenrechtliche Frage dabei – dass man heute an den Realitäten nicht mehr vorbeikommt, zumal ja CETA eigentlich öffentlich ist. Daraus hat man gelesen, dass das Thema Menschenrechte eigentlich nicht drin ist. Darum kommt Malmström vor 14 Tagen oder vor eine Woche und sagt, dass wir wohl drei Jahre das Falsche behauptet haben. Man schaffe jetzt ein Kapitel, das „right to regulate“ heiße. Der Staat solle dann doch in diesen TTIP-Vertrag das Recht bekommen, Arbeitsrechte, Sozialrechte, vielleicht



noch ökologische Rechte zu definieren. Bisher war das nicht vorgesehen. Auch das Thema Nachhaltigkeitskapitel ist in TTIP ja wohl erst später eingeführt worden. Wenn man sich das einmal durchliest, dann merkt man, dass in TTIP alles verbindlich ist. Bloß beim Thema Nachhaltigkeitskapitel gibt es ganz viele Konjunktive, die dann auch wieder sehr leicht ein Ausweichen ermöglichen.

Eine Frage an Herrn Paasch: Wir haben ja die Problematik der billigen Importe bzw. des – wenn ich einmal Lateinamerika anschau – Extraktivismus, der diese Länder im Prinzip mittelfristig in die Katastrophe stürzen wird. Mit diesem Extraktivismus sind auch oftmals schwere Menschenrechtsverletzungen verbunden, die vertraglich eigentlich gar nicht vorgesehen sind oder nicht passieren dürften. Was ist denn da eigentlich zu machen? Um so etwas zu verhindern, sind die Entwicklungschancen dieser Länder auf lange Zeit eigentlich zu gestört.

Ganz kurz noch, Herr Hilbig, „Aid for trade“. Können Sie mir irgendwas von „Aid for trade“ sagen? Wenn ich mich richtig erinnere, war das ja eine Maßnahme des Westens, um die nachteiligen Handelsverträge für die Entwicklungsländer auszugleichen. Es ist ja nicht so, dass der Westen nicht wusste, dass die Handelsverträge nachteilig sind. Er hat dann auch ein Instrument gefunden, das „Aid for trade“ genannt worden ist, und das sollte das kompensieren. Kann es eigentlich Ziel eines Handelsvertrages sein, dass man andere Mechanismen etabliert um die Nachteile eines Vertrages auszugleichen?

SV Michael Windfuhr (Deutsches Institut für Menschenrechte): Ich fange mit den politischen Handelsspielräumen an. Das hat zuerst Herr Keckeritz gefragt. Ich will ein aktuelles Beispiel nehmen, um zu illustrieren, was ich damit meine. Ich las neulich eine Broschüre von FIAN und anderen Nichtregierungsorganisationen. Darin wurde beschrieben, wie sich in Kambodscha der Zuckerausbau sehr schnell ausdehnt, dabei Großplantagen geschaffen und viele Kleinbauern vertrieben werden, deren Recht auf Nahrung betroffen ist. In der Broschüre stand dann, Hintergrund dafür sei, dass Kambodscha wegen der „Everything-But-Arms-Initiative“ der

Europäischen Union bevorzugt Zucker in die Europäische Union liefern könne und dieser „incentive“ dazu führe, dass diese Produktionsveränderung stattfindet. Ich würde jetzt zunächst handelspolitisch argumentieren und sagen, dass diese „Everything-But-Arms-Initiative“ – die Europäische Union hat für die am wenigsten entwickelten Länder alle Zölle, auch für verarbeitete Produkte mit Ausnahme für die von Waffen abgeschafft – im Grunde natürlich handelspolitisch und entwicklungspolitisch sinnvoll ist, damit auch Entwicklungsländer die Produkte weiter verarbeiten können. Das heißt, die Regel als solche ist nicht automatisch menschenrechtlich problematisch. Denn die Frage ist, was Kambodscha daraus macht. Aber die Frage, was Kambodscha daraus macht, hat vorrangig auch etwas mit kambodschanischer Politik zu tun. Sie könnten natürlich auch – ich sage dies einmal zugespitzt – Kleinbauernförderung in Kambodscha betreiben und gleichzeitig versuchen, diese Marktöffnung, die es in der Europäischen Union gegeben hat, auch optimal für die Einkommensschaffung im eigenen Land zu nutzen. Wahrscheinlich sind es kambodschanische Eliten, die thailändische Zuckerbarone hereinlassen, durch Korruption daran verdienen, und dann sozusagen die Kleinbauern beiseite räumen, intern, indem sie das einfach nicht sicherstellen. Jetzt ist die Frage, welche Verantwortung die Handelsregel für diese Situation in Kambodscha hat. Und da ist meine Schlussfolgerung – das hatte ich versucht auch so zu sagen: Erst einmal muss die Europäische Union sich so etwas ansehen können. Das heißt, es ist gut, wenn es einen Beschwerdemechanismus gäbe, wo sich zum Beispiel Kambodschaner darüber beschweren und darauf berufen könnten, dass ihre Handelsregel das zur Folge habe. Und dann müsste man hier überprüfen, ob es eine Notwendigkeit der Europäischen Union gibt, darauf im Falle Kambodschas zu reagieren. Also nicht die „Everything-But-Arms-Initiative“ abzuschaffen, weil das auch der Hintergrund für viele andere vorteilhafte Handelsbeziehungen von Entwicklungsländern ist, sondern zu überlegen, ob es im Falle von Kambodscha, wenn es in diesem Sektor so schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gibt, zu einer Ausnahme im Zuckerbereich kommen müsse. Das ist es, wofür ich plädiere, dass man



Menschenrechtsabkommen sensibler macht. Es wäre jetzt umgekehrt denkbar, dass ein Land, das gerne Reisbauern vor billigen Importen des Weltmarktes schützen will, sich aber handelspolitisch festgelegt hat, dies nicht zu dürfen, doch sagen kann, dass es gerne eine Gruppe von Reisbauern, die momentan unter extremen Subventionen auf dem Weltmarkt leiden, schützen möchte. Oder wenn es seine Zölle wieder hochsetzen möchte, das aber nach dem momentanen Handelsabkommen nicht darf, es dafür eine Ausnahme bekommen kann. Dieses Nachdenken ist, glaube ich, wichtig. Das zeigt, dass die Verantwortung in Kambodscha schon existiert und für diese Politikspielräume in diesen Ländern ganz wichtig ist. Das zweite ist: Menschenrechte in Handelsabkommen, um noch einmal auf die Frage von TTIP und CETA zu kommen. Ich glaube, was Handelsabkommen ausmacht, ist, dass sie in ihrer Komplexität extrem gestiegen sind. Das alte GATT hatte nur den Zollaußenhandel geregelt. Wir haben mit der WTO in der Uruguay-Runde im Grunde einen Abkommentyp geschaffen, die den gesamten Dienstleistungsbereich und die gesamten geistigen Eigentumsrechte und auch Herkunftsbezeichnungen geografischer Art betreffen – ob zum Beispiel ein Nürnberger Würstchen tatsächlich ein „Nürnberger Würstchen“ ist. Das sind Fragen, die in Zukunft handelspolitisch entschieden werden. Ich glaube, darin liegt die Komplexität dieser Abkommen und letztlich auch die Unübersichtlichkeit begründet. Ich glaube auch, dass die WTO nicht mehr weiterkommt, weil sie in ihrer eigenen Komplexität erstickt und wir dadurch inzwischen mehr bilaterale und regionale Handelsabkommen haben. Das heißt, die Möglichkeiten von Staaten nach der Unterzeichnung eines solchen Abkommens Politik zu machen, ist an vielen Stellen begrenzt. Ich glaube, um diese Politikspielräume geht es. Da muss man sehen, welche Politikspielräume nötig sind, um Menschenrechte zu garantieren, und welche Möglichkeiten es in einem Abkommen gibt, Ländern, die merken, dass sie vielleicht die falschen Zugeständnisse gemacht haben, auch wieder Möglichkeiten zu geben, doch noch das zu machen, was menschenrechtlich geboten ist. Das halte ich für ganz wichtig. Ich will zum Schluss noch einen Satz zu der Frage dieser Leitprinzipien

und der Lieferketten sagen, weil mir das wichtig ist. Das Gesamtpaket dieser UN-Leitprinzipien richtet sich sowohl an den Staat als auch an die Firmen, die in der Umsetzung der Menschenrechte eine Verantwortlichkeit haben. Bei der Handelspolitik reden wir natürlich zunächst über die „Säule eins“, also das, was der Staat in der Handelspolitik verantwortet. Darauf habe ich mich auch jetzt konzentriert. Die zweite Frage ist die, was Unternehmen selber tun sollen, und ob der Staat Unternehmen sozusagen anhalten soll, bestimmte Sachen zu tun. Ich glaube, das ist ja momentan Teil des Prozesses, die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplanes. Aber Teil des Aktionsplanes wird es natürlich auch sein, darüber nachzudenken, was Deutschland sich handelspolitisch vornimmt. Nicht in der Regulierung oder der Steuerung von Unternehmen, sondern ob man sich zum Beispiel vornimmt, sich in der Handelspolitik in dem von mir beschriebenen Sinne für eine Flexibilität von Handelsabkommen einzusetzen. Ich wollte einfach darauf hinweisen, dass es zwei, auch in den Leitprinzipien getrennte, Bereiche sind und dass beide Teile des Aktionsplans sein werden. Aber man kann die Umsetzung der Leitprinzipien eben nicht nur von Unternehmen erwarten. In der Handelspolitik ist erst einmal die Frage, wozu Deutschland verpflichtet ist, wozu sich die Entwicklungsländer verpflichtet haben. Darauf habe ich mich hier konzentriert, weil es im Zentrum der Fragestellung liegt. Vielleicht eine Frage nochmal kurz: Frau Steinbach, zum Prüfungsverfahren. Welches Prüfungsverfahren genau meinten Sie?

**Abg. Erika Steinbach (CDU/CSU):** Ich meinte die Frage, wie man die Lieferketten am Ende auch wirklich überwachen und prüfen kann, und auf welche Risiken sich derjenige einlässt, der den ersten Vertrag unterschreibt.

**SV Dr. Birgit Spießhofer (Deutscher Anwaltverein):** Vielleicht eine kurze Bemerkung von juristischer Seite auch für die anderen Themen: Die Frage ist ja – wenn wir hier handelspolitische Instrumente oder einen Liefervertrag als Instrument haben – inwieweit diese rechtlichen Instrumente geeignet und dafür da sind, komplexe Governance-Themen dann sozusagen Huckepack mit zu transportieren und



inwieweit sie sogar von unseren Instrumenten aufgewertet werden sollen und können. Ein Liefervertrag ist zunächst erst einmal ein Liefervertrag zwischen zwei Personen, bei denen es um den Austausch von Waren gegen Geld geht. Das ist im Grund das Simpelste. Das, was wir jetzt in der Diskussion sehen, ist, dass bei den Handelsverträgen, die zunächst einmal auf der zwischennationalen Ebene den Zollabbau und den Handel betreffen, zusätzliche Themen integriert werden, die eben eigentlich nicht zwingend primär handelsrechtlicher Natur sind, sondern die andere Zielsetzungen haben, wie zum Beispiel Menschenrechte oder Nachhaltigkeit. Ich hatte vorher das Abkommen zwischen Peru und Kolumbien zitiert. Dort ist das Thema „Handel mit Nachhaltigkeit“ integriert, die Frage also, inwieweit es in diesem Bereich Auswirkungen gibt. Lieferverträge sind zunächst einmal bilaterale Verträge. Das heißt, der Vertrag zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer regelt zunächst die Beziehungen zwischen den beiden, und nur den beiden. Das heißt, sie können über einen bilateralen Vertrag überhaupt nichts regeln oder eine Bindung für Dritte entfalten, weil es nach unserer Rechtsordnung keinen Vertrag zu Lasten Dritter gibt. Es gibt wohl einen Vertrag zu Gunsten Dritter, aber nicht zu Lasten Dritter. Das heißt, zunächst einmal ist das Regelungsspektrum eines Liefervertrages auf die beiden Vertragsparteien begrenzt. Man kann das ausdehnen, indem man der anderen Vertragspartei, also dem Auftraggeber oder dem Auftragnehmer, auferlegt, dass er die Verpflichtungen, die in diesem bilateralen Verhältnis verabredet worden sind, in der Lieferkette weitergibt und dann dem Nächsten erneut weitergibt und immer weitergibt. Je weiter die Entfernung zum Ausgangsvertrag, desto mehr haben Sie natürlich ein Problem und desto mehr verdünnt sich auch die Einflussmöglichkeit. Denn einen wirklichen Durchsetzungsmechanismus haben Sie zunächst nur gegenüber Ihrem ursprünglichen Vertragspartner, nicht gegenüber den anderen. Das ist juristisch einfach so. Sie können natürlich von dem Vertragspartner verlangen, dass er nachweist oder sich von seinen jeweiligen Auftragnehmern nachweisen lässt, dass sie diese Anforderungen, die hier in dem ersten Vertrag vereinbart worden sind, weitergegeben haben und dass die auch in den Folgeverträgen

umgesetzt werden. Sie können zudem eine Verpflichtung auferlegen, dass Sie auditieren wollen. Das heißt, dass der Auftraggeber erstens wissen will, wer Mitglied der Lieferkette ist, zweitens Nachweise haben möchte, dass diese Vorgaben wirklich eingehalten werden und drittens, dass er selber nachprüfen will. Ich gebe Ihnen ein Beispiel aus dem Dritte-Welt-Kontext herausgenommen und auf eine ganz normale deutsche Anwaltskanzlei übertragen: Was wir sehen, ist, dass Auftraggeber einen „supplier code of conduct“ haben, der für alle „supplier“ gilt. Bei Großkonzernen handelt es sich teilweise um ein dickes Buch. Wir hatten jetzt im Rahmen des nationalen Aktionsplans am Montag die Diskussion mit Bayer. Diesen „supplier code of conduct“ geben die Unternehmen auch der Bäckerei, die sie beliefert und allen anderen Lieferanten und Dienstleistern. Da muss man fragen, ob das überhaupt passt. Kann der Bäcker vor Ort wirklich ein solches Manual unterschreiben, möglichst noch auf Englisch? Das ist das eine. Das zweite, womit wir uns befassen, sind die Auditierungsrechte. Es gibt Unternehmen, die sagen: Ja, wir wollen unangemeldet morgens um 7.00 Uhr bei dem Auftragnehmer stehen und seine Bücher prüfen, um zu sehen, ob beispielsweise die Vorgaben zum Arbeitsschutz, insbesondere zur Arbeitszeit, eingehalten sind. Wenn Sie bei uns als Anwaltskanzlei als Dienstleister morgens um 7.00 Uhr stehen, haben wir ein Problem. Wir können im Grunde den betreffenden Auditor freundlich zum Kaffee einladen und sagen, dass wir Vertraulichkeitsverpflichtungen unterliegen, und ihn einfach nicht durch unsere Bücher führen können, weil schon die Frage, wer unser Mandant ist – ganz zu schweigen davon, wieviel wir und was genau wir für ihn arbeiten – unter die Verpflichtung zur Vertraulichkeit fällt. Das sind einige Beispiele, die zeigen, dass das, was sich zunächst theoretisch stringent und logisch anhört, sich, weil wir keinen rechtlichen Durchgriff in der Lieferkette haben, in der praktischen Umsetzung durchaus differenzierter darstellt, ganz unabhängig von der Frage, inwieweit sie überhaupt über einen Liefervertrag das Schalten und Walten ihres Auftragnehmers überwachen und steuern können. Sie müssen im Grunde, wenn Sie sicherstellen wollen, dass es dort zu keinem Verstoß gegen den Brandschutz oder



gegen Arbeitszeitnormen kommt, eine Ko-Geschäftsführung einführen, damit sie wirklich die Kontrollmöglichkeit haben und überwachen können, was bei diesem Auftragnehmer passiert, ganz zu schweigen, was beim Auftragnehmer des Auftragnehmers und so weiter passiert.

**Abg. Erika Steinbach** (CDU/CSU): Frau Dr. Spießhofer, ein praktisches Beispiel, weil Sie gerade vom Bäcker sprachen: Ich habe vernommen, dass es Lieferungen aus China gibt, nämlich Rohlinge von Brötchen, die in ganz Deutschland und Europa vertrieben werden. Das vollzieht sich natürlich auch nicht direkt von dem einen, der diese Brötchen aus China bezieht, und es gibt sicherlich auch Lieferketten. Ich kann mir gar nicht vorstellen, wie man das überprüfen kann.

**SV Dr. Birgit Spießhofer** (Deutscher Anwaltverein): Da gibt es unterschiedliche Ansätze, dass man zum Beispiel über Zertifizierungen oder Informationspflichten versucht, bis zum Rohstoffherzeuger einen Nachweis darüber zu bekommen, wer in dieser Lieferkette ist. Das Problem ist allerdings die Durchsetzung, da das Instrument des Vertrages bilateral ist. Das heißt, Sie können nicht unmittelbar auf den chinesischen Rohstoffherzeuger oder Rohlingherzeuger durchgreifen. Deshalb denke ich, dass das Vertragsinstrument in seiner Effektivität limitiert ist und ergänzt werden muss durch andere Instrumente, wie nationale Organisationen und Steuerungen, die dann vor Ort stattfinden. Das ist, glaube ich, ein Grundproblem. Das hängt natürlich auch mit dem Haftungsthema zusammen, denn Sie können eigentlich jemanden nur dann für etwas haftbar machen, wenn er es auch wirklich steuern kann. Es gibt diesen altrömischen Grundsatz „ultra posse nemo obligatur – jenseits des Könnens kann niemand verpflichtet werden“. Es ist die Frage, wie weit das Können in der Lieferkette reicht? Was können Sie sich überhaupt durch einen bilateralen Liefervertrag zugestehen oder einräumen lassen und wo ist es einfach auch zu Ende? Da, glaube ich, gibt es auch vom juristischen her klare Limitationen und es gibt auch Limitationen im Rahmen der Handelsverträge aufgrund nationaler Souveränitäten, wo man letztlich vorsichtiger

agieren muss und nicht einfach nur durchgreifen kann, um die eigenen Vorstellungen aufzuoktroyieren.

**Vors. Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Herr Paasch war von Frau Kollegin Höger und Herrn Kekeritz angesprochen worden.

**SV Armin Paasch** (Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.): Frau Höger, was kann man tun, um zu verhindern, dass Spielräume von Staaten darin eingeschränkt werden, die Menschenrechte im Rahmen von Handelsabkommen umzusetzen? Einige Vorschläge habe ich genannt, nämlich Nachhaltigkeitsfolgeabschätzungen auch menschenrechtlich zu verankern und diese Nachhaltigkeitsfolgeabschätzungen vorzunehmen, bevor die Verhandlungen beginnen. Diese Nachhaltigkeitsfolgeabschätzungen sollten eine Grundlage dafür sein, wie das Handelsmandat für die Kommission aussieht, und nicht erst zum Schluss der Verhandlungen veröffentlicht werden. Der zweite Punkt, Menschenrechtsklauseln, die auch nachträglich Änderungen in einem Handelsabkommen ermöglichen, letztendlich in eine Ausnahmeklausel hineinzuschreiben, das heißt, dass in dem Abkommen nichts so interpretiert werden darf, dass es den Spielraum einschränkt, im eigenen Land und gegenüber anderen Ländern die Menschenrechte umzusetzen. Das sind zunächst einmal Maßnahmen, die auf „do no harm“ ausgerichtet sind. Ich denke aber auch, dass Nachhaltigkeitsfolgeabschätzungen eine empirische Basis liefern können, welche Handelsbestimmungen positive Auswirkungen auf die Menschenrechte haben. Und auf der Grundlage dieser Erfahrungen, so glaube ich, ist auch insgesamt eine Neuausrichtung der Handelspolitik notwendig, dass nämlich die Bestimmungen, die derzeit durch die EU-Kommission im Bereich geistige Eigentumsrechte, Investorenrechte, Dienstleistung usw. verfolgt werden, auch insgesamt einer Revision unterzogen werden.

Die Frage von Herrn Kekeritz bezüglich Extraktivismus: Derzeit ist es leider so, dass Handelsabkommen diesen Extraktivismus sehr stark fördern. Das Abkommen mit Kolumbien und Peru ist bereits genannt worden. Da gibt es eine



Bestimmung, die Exportsteuern verbietet. Das bedeutet letztendlich einen Anreiz für Investoren, immer mehr Rohstoffe abzubauen und diese zu exportieren, weil es dafür keine Steuern gibt. Es bedeutet keinen Anreiz dafür, im Land Wertschöpfungsketten und eine eigene Verarbeitung aufzubauen. Deswegen sind wir entwicklungspolitisch sehr skeptisch gegenüber so einer Regelung. Auch menschenrechtlich gibt es große Bedenken, weil eben gerade in den Sektoren Energie und Rohstoffe die meisten problematischen Menschenrechtsverletzungen passieren. Das zweite handelspolitische Problem mit Blick auf Extraktivismus sind die Investorenrechte. Gott sei Dank ist so ein Investitionsschutzkapitel in dem Abkommen zwischen der EU, Peru und Kolumbien nicht enthalten. Allerdings gibt es bilaterale Investitionsschutzabkommen der Mitgliedsstaaten der EU mit Peru, die letztlich denselben Effekt haben. Was das bedeuten kann, habe ich in der Stellungnahme an einem Beispiel veranschaulicht: In La Oroya, wo es eine Schmelzhütte für Kupfer und Blei gibt, hat 2005 eine Studie, die im Auftrag von MISEREOR und Partnern erarbeitet wurde, herausgefunden, dass 99 Prozent der Kinder in dieser Stadt Symptome von Bleivergiftungen aufweisen. Sie wurde daher auch international als die schmutzigste Stadt der Welt bezeichnet. Die Hauptursache für dieses Blei ist die Schmelzhütte. Nun ist es so, dass zu dem Zeitpunkt, wo der Betreiber Doe Run diese Schmelzhütte übernommen hat – das war 1999, wenn ich das richtig in Erinnerung habe – vereinbart wurde, dass dieses Unternehmen bestimmte Umweltauflagen umsetzt. Diese Umweltauflagen wurden jedoch nicht umgesetzt. 2009 hat die Regierung in Peru dann gesagt, wenn die Auflagen nicht umgesetzt würden, würden sie dem Unternehmen die Lizenz entziehen. Daraufhin hat Doe Run den Betrieb stillgelegt. Der Gipfel war dann jedoch, dass der Mutterkonzern, das US-Unternehmen „Renko“, Peru vor einem internationalen Schiedsgericht, das bei der Weltbank angesiedelt ist, wegen Verstoßes gegen „fair and equitable treatment“ verklagt und Schadenersatz in Höhe von 800 Millionen Dollar verlangt hat. Das Verfahren ist noch nicht beendet, die Entscheidung steht noch aus. Aber es besteht die Gefahr, dass eine Maßnahme, die zum Schutz des Rechts auf Gesundheit ganz dringend

notwendig war, Strafzahlungen nach sich zieht. Deswegen sind wir der Meinung, dass Investor-Staats-Klagen abgeschafft gehören, weil sie auch ein Ungleichgewicht zwischen dem Schutz von Menschenrechten und Investorenrechten schaffen. Menschenrechte in eine Ausnahmeklausel in diesen Investitionsschutzabkommen aufzunehmen, wäre ein echter positiver Schritt. Allerdings findet sich das im neuesten Vorschlag der Kommission leider nicht wieder. Nur einzelne Aspekte, wie Verbraucherschutz, soziale Sicherung und Gesundheit sind dort abgelegt, aber nicht die Menschenrechte. Die sind da nicht erwähnt. Letzte Frage: Was kann man tun, um aktiv dazu beizutragen, dass auch der Rohstoffabbau menschenrechtskonform geschieht? Peru tut aktuell das Gegenteil. Sie haben dort für die Umweltfolgeabschätzung die Gelder gekürzt. Sie haben die Fristen verkürzt, in denen diese Umweltfolgeabschätzungen durchgeführt werden müssen. Das Gegenteil müsste geschehen. Es müssten Menschenrechtsstandards in der Gesetzgebung gestärkt werden. Es müssten vor allen Dingen auch die Institutionen gestärkt werden, die das dann umsetzen müssten. Es müsste die Rechtsprechung verbessert werden. Wir als Zivilgesellschaft fördern natürlich viele Organisationen in Peru, Kolumbien und anderen Ländern, die das dann auch gegenüber dem Staat einfordern, weil sonst wenig passiert. Was wir zusätzlich tun können, ist, dass wir diese Sorgfaltspflichten auch der Vertragspartner der Konzerne stärken und einfordern, das heißt der Vertragspartner von Bergbaukonzernen, wo es zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Es ist ja nicht so, dass diese Sorgfaltspflichten bedeuten, dass ein Unternehmen in Deutschland sofort verklagt werden kann, sondern dass Sorgfaltspflichten prozessual ausgerichtet sind. Das bedeutet, dass die Unternehmen Risiken analysieren müssen, dass sie Folgen analysieren müssen, dass sie Gegenmaßnahmen entwickeln und darüber berichten müssen. Das zieht, je nach Ausgestaltung einer Gesetzgebung, nicht unbedingt direkt Bußgelder oder Schadensklagen nach sich. Das französische Gesetz sieht ja auch vor, dass nur im Falle von ganz groben Verstößen und ganz groben Menschenrechtsverletzungen zivilrechtliche Schadensersatzansprüche gegen die französischen Unternehmen gerichtet werden können.



**SV Renate Hornung-Draus** (Geschäftsführerin der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Leiterin der Abteilung Europäische Union und Internationale Sozialpolitik): Zu den Kontrollmöglichkeiten der Lieferkette kann ich nahtlos an das anschließen, was Frau Dr. Spießhofer zu den rechtlichen Aspekten sagte. Deshalb habe ich davor gewarnt, hier eine rechtliche Verpflichtung zu „due diligence“ oder „human rights impact assessments“ einzuführen, weil die natürlich kaum zu leisten ist. Aber die Wirklichkeit ist natürlich sehr differenziert und Sie haben ja auf unsere Plattform CSR Germany hingewiesen, wo die vier Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft sich zusammengeschlossen haben. Wir als BDA haben das initiiert. Da zeigen wir ganz konkrete Beispiele, was Unternehmen alles tun. Wenn ich das einmal kurz zusammenfassen kann, ist es so, dass Unternehmen im eigenen Interesse, um Reputationsrisiken zu vermeiden, natürlich auf ihre Zulieferer schauen und versuchen, sicherzustellen, dass die Zulieferer die Menschenrechtsstandards, so wie sie in den OECD-Leitsätzen oder im Global Compact oder den „MNE Guidelines“ der ILO definiert werden, auch einhalten. Sie können davon ausgehen, dass alle großen, global agierenden deutschen Unternehmen sehr detaillierte Kodizes für ihre Lieferanten haben, die sie dann eben in ihre Lieferverträge integrieren und auch sehr, sehr umfangreiche Abteilungen und ganze Apparate, die dann auch nachfassen, ob auch alles so stimmt. Das Problem ist nur, was machen sie mit den kleinen Unternehmen? Um das wirklich durchzusetzen, brauchen sie Marktmacht und diese Marktmacht hat nicht jedes Unternehmen. Es gibt zum Beispiel Konstellationen, typischerweise im Textilbereich, wo die Zulieferer, die in Bangladesch oder in Indien sitzen, zum Teil sehr viel größer und mächtiger sind als die Kunden, die in Deutschland sitzen. Am Beispiel des Textilbündnisses haben wir das ja durchexerziert. Wenn Sie ein mittelständischer Herrenbekleidungshändler sind und ein ganz normales Herrenhemd, wie die Herren es hier heute tragen, verkaufen, sind über hundert Produktionsstufen daran beteiligt. Wie kann ein mittelständischer Textilhändler diese hundert Produktionsstufen kontrollieren? Das ist ein Ding der Unmöglichkeit. Deshalb haben wir ja auch im

Textilbündnis nach dem etwas verunglückten Anfang einen sehr viel realistischeren Boden gefunden, auf dem wir versuchen, das zu tun, was in unseren Einflussmöglichkeiten liegt. Marktmacht ist der eine Punkt. Der andere Punkt ist die große Anzahl von Lieferanten. Es gibt in größeren und komplexeren Unternehmen Tausende von Zulieferbetrieben. Das kann man gar nicht alles kontrollieren.

Lassen Sie mich noch einmal auf den Kongo zurückkommen. Ich habe nicht gesagt, dass das unmöglich ist. Ich habe nicht gesagt, es sei ein Ding der Unmöglichkeit, da scheinen Sie mich nicht richtig verstanden zu haben. Mir geht es vielmehr um die negativen, die kontraproduktiven und unbeabsichtigten Effekte einer solchen Regelung. Es gibt eine Studie der „Economist Intelligence Unit“ vom Anfang des Jahres, die ebenfalls sehr deutlich sagt, dass diese Regeln kaum durchgesetzt werden konnten. Ich bringe ein weiteres Beispiel zu den Rohstoffen: Viele Energieunternehmen beziehen ihre Rohstoffe von Börsen. Diese Börsen bestellen über Terminkontrakte in sechs Monaten X Tonnen Kohle zum Preis von Y. Sie haben aber keinen direkten Kontakt zum Hersteller dieser Kohle, vielmehr ist es ein Broker an der Rohstoffbörse, der das Geschäft abwickelt. Und gerade weil es rechtlich gar nicht möglich ist, einen direkten Vertragslink zum Hersteller herzustellen, haben sich die Energieunternehmen zur „Bettercoal-Initiative“ zusammengeschlossen, wo sie zusammen mit der Internationalen Arbeitsorganisation in diejenigen Länder gehen, in denen Arbeitsschutzprobleme und Ausbeutungsprobleme in den Bergwerken herrschen und über konkrete Projekte versuchen, hier die Arbeitsbedingungen zu verbessern, sodass man das Problem der Lieferkette dadurch vermeidet und einen wirklich inklusiven Ansatz hat. Ich möchte außerdem darauf hinweisen, dass auch die OECD-Leitsätze in ihrer aktuellen Fassung sehr wohl Bezug darauf nehmen, dass Unternehmen selbstverständlich im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten auch versuchen sollen, ihre Zulieferer zur Einhaltung der Prinzipien, die in den OECD-Leitsätzen ausgedrückt sind, anzuhalten. Aber es ist ganz klar gesagt, „im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten“. Es ist in den OECD-Leitsätzen und in den „UN Guiding



Principles“ klarge stellt, dass Menschenrechtsverstöße oder andere Verstöße des Zulieferers rechtlich nicht dem Auftraggeber zugerechnet werden können. Vielmehr hat der Auftraggeber eine moralische und eine politische Verpflichtung, hier darauf hinzuwirken. Aber es ist eben keine rechtliche Verpflichtung, weil das, wie Frau Dr. Spießhofer schon sagte, rein vertraglich gar nicht möglich ist. Ich darf noch auf einen weiteren Punkt eingehen, Herr Paasch. Sie sagten, Sorgfaltspflichten führten nicht notwendigerweise zur Haftung. Das ist sehr leicht dahergesagt. Ich behaupte, gerade wenn Sie das Extraterritoriale berücksichtigen, müssen Sie sich damit auseinandersetzen, dass Sie Unternehmen haben, die dann eben über entsprechende Phänomene berichten. In „Common Law-Ländern oder in einem „Common Law-Rechtsbereich“ sind Sie sofort bei der Haftung. In dem Moment, wo Sie „due diligence“ gemacht haben, folgt in einem „Common Law-Rechtsbereich“ die Haftung auf den Fuß. Wir können daher nicht nur davon ausgehen, dass hier weltweit die deutschen Rechtsprinzipien Anwendung finden, sondern wir müssen berücksichtigen, dass in diesem globalen Kontext eben auch andere Rechtsordnungen zur Anwendung kommen. Gehen wir auch davon aus, dass – wenn das von uns in die Entwicklungsländer geht – die Entwicklungsländer dasselbe machen werden. Und wollen wir in Deutschland die Scharia anwenden müssen, weil das ja deren Rechtsordnung wäre? Wenn ein Scharia-Land sagt, es mache jetzt „due diligence“ für seine Unternehmen in Europa? Wir müssen aufpassen, dass das in mehrere Richtungen gehen kann. Das geht nicht nur in eine Richtung, wenn wir hier rechtliche Verpflichtungen schaffen. Herr Diaby, zu den Lieferketten: Natürlich tun die Unternehmen sehr viel. Aber mir geht es darum, dass, wenn wir einen inklusiven Ansatz wollen, wenn wir wirklich Verbesserungen für die Länder und für alle Unternehmen wollen, wir dann die Regierungen mit an Bord nehmen müssen. Das ist natürlich ein mühsames Geschäft. Es geht nur über Druck, über konkrete Projekte, aber auch über internationale Organisationen. Ich kann nur sagen, die vielen Kollegen von den afrikanischen Arbeitgeberorganisationen, die ich in der IOE und in der ILO kenne, fragen alle, warum so wenige Europäische Unternehmen in Afrika investieren.

Wenn man dort Europäer hätte, würden die dafür sorgen, dass sie lokale Zulieferer haben, und dass die Wirtschaft sich entwickelt. Das sei doch viel besser, als wenn Unternehmen aus anderen Weltregionen, zum Beispiel aus China kämen, die alles mitbringen und durch ihre Investitionen überhaupt keine Verbesserungen vor Ort bewirken. Das muss uns zu denken geben. Warum gehen so viele öffentliche Infrastrukturaufträge an chinesische Unternehmen? Weil die Regierungen in Afrika sich wahrscheinlich nicht bevormunden lassen wollen und nicht gesagt kriegen wollen, sie müssten bei den Menschenrechten das und das machen. Damit will ich nicht sagen, dass wir die Menschenrechte aufgeben sollen. Aber wir müssen sehen, wie wir Verbesserungen vor Ort erreichen können. Manchmal hilft es da, etwas weniger dogmatisch auf formaljuristischen Anforderungen zu beharren, um wirklich eine Verbesserung vor Ort zu erreichen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Wir wollen weiterhin das Grundgesetz und nicht die Scharia haben. Mir ist bewusst, dass das eine rhetorische Frage war. Herr Hilbig war angesprochen von Frau Höger und Herrn Kollegen Diaby.

SV **Sven Hilbig** (Brot für die Welt): Ich fange mit der Frage von Frau Höger zum TTIP an. Es ging um die Frage, inwieweit es möglich ist, Arbeitsschutz zu schaffen, mehr Menschenrechte, entwicklungspolitische Kohärenz. Man muss sich wahrscheinlich vorab ein bisschen mit der Frage beschäftigen, was die Auswirkungen von TTIP auf Entwicklungsländer sein könnten. Das ist natürlich zum jetzigen Zeitpunkt relativ schwer zu analysieren. Wir haben wenig Einsicht in die Verhandlungsdokumente und es gibt kein Abkommen. Erst dann könnte man es ernsthaft machen. Trotzdem gibt es die eine oder andere Untersuchung, die bisher bekannt ist, vor allem die letzte vom BMZ in Auftrag gegebene ifo-Studie. Es ist interessant zu wissen, dass das ifo-Institut aus München bisher zwei Studien erstellt hat, gleich zu Beginn der Verhandlungen, für die Bertelsmann-Stiftung und dann für das BMZ. Beide sind am Anfang dieses Jahres vorgestellt worden. Obwohl vom gleichen Institut erstellt und obwohl das Institut eigentlich keine großen Neuuntersuchungen vorgenommen und kein





neues Material hinzugenommen hat, waren die Ergebnisse relativ unterschiedlich. Bei der Bertelsmann-Studie vor zwei Jahren waren die Auswirkungen teilweise sehr erheblich. So kam heraus, dass unter anderem westafrikanische Staaten einen Bruttoinlandsprodukt-Verlust pro Kopf von sechs, sieben bis hin zu fast acht Prozent zu erleiden haben. Die neuere Studie ist da sehr viel optimistischer. Sie wurde sogar von der EU-Kommission unter dem Titel verbreitet „TTIP – eine Goldgrube für Entwicklungsländer“. Man muss sich die Studie relativ genau ansehen. Im Gegensatz zu der Studie von vor zwei Jahren wurden nur neun Staaten untersucht und davon nur ein einziges tatsächlich armes Entwicklungsland, nämlich Bangladesch, sowie vier BRICS-Staaten. Trotzdem wurden bei den einzelnen Ländern ganz klare negative Auswirkungen analysiert. Bei Bangladesch geht auch die letzte ifo-Studie von einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf von zwei Prozent aus. Man kann sich vorstellen, was es bedeutet, wenn in Bangladesch, wo 40 bzw. 44 Prozent unterhalb der Armutsgrenze leben, wenn dort das Bruttoinlandsprodukt um zwei Prozent zurückgeht. Das wurde in der Studie untergemischt, gemäß dem Motto, die Entwicklungsländer würden ja grundsätzlich stärker als die OECD-Staaten wachsen, die so ein bisschen stagnieren. Das heißt, die Entwicklungsländer können es schon irgendwie verkraften. Das ist aber unserer Ansicht nach, gerade was Bangladesch betrifft, ein zynisches Argument. Obendrein werden in der Studie zum Schluss zehn Punkte genannt, was man mit TTIP alles machen könnte. Das liefe eigentlich fast auf eine Reform, eine menschenrechtliche, umweltrechtliche Reform des gesamten multilateralen Handelssystems hinaus. Das ist der eine Punkt. Der andere Punkt, der genauso wesentlich ist: Die TTIP-Verhandlungen, wurden am Anfang ja vor allem damit gerechtfertigt, dass man versucht hat, ein Wirtschaftswachstum innerhalb der transatlantischen Freihandelszone zu erwirtschaften. Mittlerweile glaubt daran jedoch keiner mehr groß. Die Zahlen liegen aber bei einem noch geringeren Wirtschaftswachstum von 0,1 Prozent. Es wird ja gesagt, man wolle globale Standards setzen. Globale Standards setzen heißt jedoch nicht, sich für Menschenrechte einzusetzen. Die kommen bisher

zumindest nicht vor. Nachhaltigkeit ist nur in einem kleinen Kapitel vorgesehen. Es geht darum, dass man in den Sektoren, wo man Wettbewerbsvorteile genießt – Investitionsschutz, Dienstleistungen – Standards setzen möchte, die man langfristig umsetzt. Die Idee, dass man innerhalb eines bilateralen Abkommens globale Standards setzt, ist historisch einmalig. Das hat es bisher nicht gegeben. Bisher wurden globale Standards multilateral innerhalb der WTO und nicht zwischen zwei Staaten verhandelt. EU und USA repräsentieren etwa acht Prozent der Weltbevölkerung und die Idee, dass acht Prozent der Weltbevölkerung globale Standards setzen, nach denen sich der Rest zu richten habe, ist unserer Ansicht nach der falsche Ansatz. So etwas sollte innerhalb der WTO verhandelt werden. Auch wenn die WTO sicherlich reformbedürftig ist. Aber wenn schon, dann dort und nicht zwischen der Staatengemeinschaft der EU und den USA. Vor dem Hintergrund, dass das ifo-Institut diese negativen Auswirkungen analysiert und die EU aus unserer Sicht auf bedenkliche Art und Weise versucht, globale Standards zu setzen, wäre es jedoch sehr wichtig, dass man eine entwicklungspolitische Kohärenzprüfung durchführt. Das ist bisher nicht vorgesehen. Gleichzeitig kommen auch Menschenrechte nicht vor. Jetzt müsse man dafür sorgen, dass so etwas langfristig umgesetzt wird. Eigentlich hätte man das gleich zu Anfang machen müssen. Denn, das hatte ich ja ganz zu Beginn gesagt, wenn erst einmal das Mandat auf den Weg gebracht ist und man versucht hat, Handelserleichterungen und Marktöffnung zu erreichen, wird es relativ schwer, dort nachträglich noch menschenrechtliche Standards einzubauen. Zur Frage von „best practice“: Nein, da gibt es jetzt keine Best-Practice-Beispiele. Das stammt eher von „Brot für die Welt“, wo wir natürlich ganz stark auch mit kleinbäuerlichen Organisationen, Kleinfischern, zusammenarbeiten, sie aufbauen, auch um ihnen möglicherweise zu helfen, damit sie ihre Produkte in Europa verkaufen können. Das wäre ein Best-Practice-Beispiel. Darüber hinaus versuchen wir natürlich auch, zivilgesellschaftliche und menschenrechtliche Organisationen zu stärken, um sich auch mit den negativen Auswirkungen von Handelsabkommen auseinanderzusetzen.



Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Wir machen eine zweite Fragerunde und danach offene Runde, sodass wir dann direkt Frage/Antworten machen. In der nächsten Runde für die CDU/CSU-Fraktion Herr Kollege Kampeter, für die SPD-Fraktion Kollege Schwabe, für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Kekeritz und Frau Kollegin Höger für DIE LINKE.

Abg. **Steffen Kampeter** (CDU/CSU): Ich wollte eine Vorbemerkung machen, weil sowohl Herr Hilbig wie Frau Höger den Eindruck erweckt haben, wir würden uns derzeit in Geheimverhandlungen zu einem Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten befinden. Diese Behauptung wird durch vielfaches Wiederholen leider nicht zutreffender. Ich bin seit 25 Jahren im Deutschen Bundestag. Ich will ausdrücklich zu Protokoll geben, dass ich keine internationale Vereinbarung kenne, inklusive der Implementation der Wiedervereinigung, zu der ich so umfassende Informationsmöglichkeiten hatte wie zu diesem Freihandelsabkommen. Ob das nun auf der optimierten Homepage von Frau Malmström ist oder bei den Partizipanten des von Wirtschaftsminister Gabriel organisierten Stakeholder-Dialogs eingeht oder in eine breite zivilgesellschaftliche Debatte. Ich verstehe, ehrlich gesagt, nicht, wie man allen Ernstes die deutsche Öffentlichkeit irreführen kann, dass das irgendwie eine geheime Veranstaltung ist. Ich gehöre nicht zu denjenigen, die der Auffassung sind, dass jedes Dokument veröffentlicht worden ist. Das haben wir in der Wiedervereinigungsdiskussion im Übrigen auch nicht gemacht. Aber den Eindruck zu erwecken, als seien das besonders geheime Verhandlungen, die nahezu Spionagecharakter hätten, das empfinde ich als Hohn, insbesondere gegenüber denjenigen, die sich in der Exekutive, in der Legislative sowie in der Zivilgesellschaft über eine breitestmögliche transparente Diskussion zu diesem Thema bemühen.

Frau Kollegin Hänsel, Sie können auch gerne nach New York schauen. Ich habe darauf hingewiesen, dass in der Reihe der internationalen und nationalen Verträge, die wir als Deutscher Bundestag geschlossen haben, inklusive des

Eurobeitritts, dies das transparenteste und umfassend dokumentierteste internationale Vertragswerk ist, und die Standards, die in den vergangenen Jahren gesetzt wurden, waren nicht intransparent.

Ich habe eine Frage an Herrn Paasch. Herr Paasch, wir haben jetzt gelegentlich von Ihren Kollegen, aber auch von anderen hier gehört, dass es gewisse pragmatische Anfragen an ihr Lieferketten-Theorem gibt, insbesondere die Überprüfung der Lieferketten. Wir haben das ja im nationalen Recht auch in Bereichen, wo es beispielsweise um Mindestlohnsetzung geht. Da haben wir ein paar tausend Leute eingesetzt, insbesondere vom Zoll und ähnlichem. Mich würde tatsächlich interessieren, ob Sie das angesichts der hier vorgetragenen Argumente für praktikabel halten. Vor allen Dingen würde mich interessieren, auf welcher Rechtsgrundlage Sie gerne Kontrolle und Sanktionen durchgesetzt sehen würden. Es bedarf ja einer gewissen Ordnungsmacht und Sie wollen ja Entscheidungen über Menschenrechtsstrukturen in anderen Ländern – oder die Bewertung derselben – offensichtlich in Lieferketten inkludieren. Da treffen Sie ja Entscheidungen in der Bewertung, die dem Deutschen Bundestag national im Rahmen seiner Kompetenzen zweifelsohne zustehen. Womit ich aber Probleme habe, ist, dieses Recht als nationaler oder supranationaler Gesetzgeber für extraterritoriale Zustände in Anspruch zu nehmen. Etwas überpointiert formuliert: Früher hat man dazu Neokolonialismus gesagt. Wir haben ja in der gesamten Entwicklungspolitik in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren einen völligen Wandel der kooperativen Beziehungen gehabt. Angefangen davon, dass wir vorgeschrieben haben, was wir fördern wollen, hin zu einem Dialog, mit den Partnern unserer Entwicklungszusammenarbeit, was wir entwickeln wollen. Vom Ansatz her, auch vom Rechtssetzungsansatz, geht das ungefähr 20 Jahre zurück. Deswegen würde mich interessieren, ob Sie angesichts dieser Debatte an diesem Vorschlag festhalten wollen.

Frau Hornung-Draus: Ich würde Sie bitten, da ich das noch nicht so klar habe, auf die doch sehr kritische Bewertung in der Stellungnahme



wiederum von Herrn Paasch auf Seite drei und vier zu dem Stakeholder-Ansätzen einzugehen, also auf den nichtgouvernementalen Ansatz. Teilen Sie die Auffassung von Herrn Paasch, dass das derzeit nicht ausreichend genutzt wird? Ich sehe da eine gewisse Spannung zu Ihrer hier vorgelegten Stellungnahme. Insbesondere würde mich interessieren, ob Sie die Bewertung von Herrn Paasch teilen, dass freiwillige Selbstverpflichtungen zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt haben, und welche Empfehlungen Sie geben, sollte das im positiven wie im negativen Sinne so sein.

Herrn Hilbig würde ich gerne fragen: Sie haben in Ihrer Stellungnahme, in den Bereichen, wo es um Investitionsschutz und Menschenrechte geht, einige Fallbeispiele mit gewichtigen Argumenten genannt und zitieren dann eine Stellungnahme von Brot für die Welt, die Sie sich offensichtlich zu eigen machen, wo dazu aufgefordert wird, stärker Gemeinwohlauflagen bei Direktinvestitionen zu machen. Ich stelle mir vor, ich wäre Investor und würde eine direkte Investition im Ausland machen. Da habe ich Rendite-Ziele. Das ist ja nicht illegitim. Ich möchte bestimmte Markterschließung und ähnliches erreichen. Wenn ich das konsequent durchdenke, müssten wir das mit einer Pflicht zur Investition verbinden. Sie können ja nicht allen Ernstes vorschlagen, dass wir bei Investitionen, wo es möglicherweise Opportunitäten gibt – ich möchte den extensiven Rohstoffabbau ausnehmen – noch weiteren Auflagen – nämlich die hier angesprochenen gemeinwohlorientierten – machen, die weit über das hinausgehen, was im internationalen Rechtsverkehr üblich ist. So jedenfalls verstehe ich den Vorschlag von Brot für die Welt. Das klassische Ergebnis wird sein, dass die direkte Investition nicht stattfindet. Damit ist weder dem wirtschaftlichen Austausch noch den Menschenrechten gedient. Ein paar Zeilen später stellen Sie einige Thesen zum internationalen Schlichtungssystem auf. Ich will jetzt nicht nach der Empirie fragen, ob das tatsächlich so teuer ist, aber ich zitiere Sie: Ein Investor dürfte nach Ihrem Vorschlag Schiedsgerichte nur noch anrufen, wenn die innerstaatlichen Gerichte sich als unfähig oder unwillig erweisen. Können Sie mir eine solche Verhandlungssituation schildern, die realistisch ist? Sagen wir zwischen dem Staat A

und dem Staat B, wo Sie ein Freihandelsabkommen mit Investitionsschutz machen, wo Sie allen Ernstes der Gegenseite mitteilen, sie habe unfähige und unwillige Gerichte und brauchen deswegen einen Investorenschutz. Der Ansatz, den jetzt Malmström mit einer größeren Transparenz und einer öffentlich-rechtlichen Struktur verfolgt, lässt dieses Werturteil aus. Ihre Dogmatik setzt voraus, dass wir eine Unterscheidung zwischen rechtsstaatlichen Systemen treffen: Die innerstaatlichen Gerichte, die sich als fähig und willig erweisen auf der einen Seite und die Gerichte, die sich als unfähig und unwillig erweisen, auf der anderen Seite. Könnten Sie mir zumindest neben der verhandlungstheoretischen Situation ein operationales Kriterium nennen, wie man eine solche Sache implementieren könnte? Für einen Hinweis wäre ich sehr dankbar.

Und an Frau Dr. Spießhofer: Ich war sehr überrascht – Sie haben das ja teilweise auch schon in Ihrer Stellungnahme angesprochen: In Frage Vier geht es darum, wie Sie zu den Instrumenten kommen, dass Sie die gesamte Palette von kooperativen und nicht justiziablen Instrumenten aufzählen. Sie sind ja in Ihrer Stellungnahme mehrfach auch nochmal auf die mangelnde Operationalisierbarkeit solcher Instrumente eingegangen. Können Sie Beispiele nennen, wo man im internationalen Rechtsverkehr über diese Instrumente, die Sie hier beschreiben, rechtsverbindlich einklagbare Instrumente hat, um solche Zielsetzungen, wie einen intensiveren Menschenrechtsdialog und ähnliches durchzusetzen? Ihre Palette würde ja von vielen als unverbindlich abgelehnt werden und die Frage der verbindlicheren Umsetzung wäre ja sicherlich eine, die den Ausschuss möglicherweise zu anderen Schlussfolgerungen veranlassen würde. Gibt es also im internationalen Rechtsverkehr nach Ihrer Kenntnis Systeme, wo wir solche Menschenrechtsfragen über die hier getroffenen öffentlich-privaten Vereinbarungen oder Selbstverpflichtungen hinaus operationalisierbar machen könnten?

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Nächster Fragesteller ist der Kollege Schwabe. Der Kollege Kampeter ist seit 25 Jahren ein erfahrener Parlamentarier, aber neu im



Menschenrechtsausschuss. Deswegen will ich nur den Hinweis geben, dass es vielleicht klug ist, damit die Kollegen Sachverständigen auch noch antworten können, wenn wir an jeden von ihnen nur zwei Fragen stellen. Wir haben abschließend dann ja noch eine offene Runde und dann kann jeder noch einmal seine Fragen stellen. Sonst bekommen wir nämlich keine Antworten mehr.

**Abg. Frank Schwabe (SPD):** Trotzdem hätte ich vier Fragen. Zwei Formulierungen muss ich allerdings machen, obwohl ich in der Tat die Auffassung teile, dass dies hier eine Anhörung von Sachverständigen und nicht von Abgeordneten ist. Die Frage des Neokolonialismus ist mehrfach angesprochen worden. Ich meine, es ist schon interessant, von welcher Seite das vorgebracht wird. Ich weiß nicht, wie oft Sie sich in anderen Ländern bewegen. Der Eindruck ist doch eher, dass wir in Handelsverträgen weiterhin neokoloniale Strukturen vorfinden. Oder glauben Sie, dass sich Deutschland und manche afrikanische Staaten dort auf Augenhöhe bewegen? Und wenn man das Gebaren mancher, auch deutscher, Unternehmen in manchen Ländern sieht, so hat das eher eine neokoloniale Struktur. Ich finde das Argument ein bisschen seltsam, ehrlich gesagt, wenn man sich um Menschenrechtsstandards bemüht. Ganz seltsam finde ich diese Scharia-Geschichte, ehrlich gesagt, weil ich das Argument überhaupt nicht verstehe. Weil Sie sagen, wir wollen nicht, dass die Scharia angewandt wird. Natürlich wird sie nicht in Deutschland angewandt. Egal, ob die Unternehmen, die in Deutschland tätig sind, aus einem Land kommen, wo die Scharia angewandt wird. Ob die Unternehmen in ihrem Herkunftsland die Scharia gegenüber einem Mitarbeiter des Unternehmens anwenden, das können wir nicht beeinflussen. Das wünsche ich mir alles nicht. Das können wir am Ende nicht beeinflussen und ich habe ja Frau Dr. Spießhofer eher so verstanden, dass sie für nationale Gepflogenheiten geworben hat. Ich bin dringend dagegen, diese zu akzeptieren, insbesondere, wenn es um die Scharia geht. Auch wir haben bestimmte Menschenrechtsstandards und die drücke ich auch keinem anderen Land auf. Aber ich erwarte, dass deutsche Unternehmen, die dort unterwegs sind, diese Menschenrechtsstandards zur Geltung bringen. Und wenn sie das in

Ländern mit nicht funktionierenden Rechtssystemen nicht tun, dann haben sie sich dafür zu verantworten. Und wenn es da nicht funktioniert, dann müssen sie das hier tun. Alles andere ist doch, ehrlich gesagt, unerträglich. Und das können wir aus Deutschland überhaupt nicht zulassen.

Ich habe eine Frage an Herrn Hilbig. Wir fahren ja demnächst – es steht ja, was wir hier tun, in einem Zusammenhang – nach Mexiko und Peru. Deswegen machen wir auch diese Anhörung und Sie haben ja auch über das Handelsabkommen der EU mit Peru geredet. Sie haben sozusagen Mutmaßungen geäußert, welche negativen Auswirkungen das hätte. Gibt es da schon eine Empirie, die zeigt, welche negativen Auswirkungen es gibt und können Sie vielleicht Partner in Peru vor Ort nennen, von denen Sie glauben, dass man sie unbedingt treffen müsse, weil sie Ihnen Hinweise darauf geben, welche Auswirkungen das hat oder in Zukunft haben könnte? Ähnliches gilt im Übrigen auch für Mexiko. Da ist ja die Frage von NAFTA, des amerikanischen Freihandelsabkommens. Auch da gibt es unterschiedliche Aussagen darüber, welche Auswirkungen es gibt. Wir fahren unter anderem da hin, um wiederzukommen und ein bisschen schlauer zu sein. Vielleicht kann Herr Paasch da auch entsprechend helfen.

Frau Dr. Spießhofer hat ja ein Bild gezeichnet, ein Horrorszenario, um zu sagen, dass das alles nicht regelbar, nicht leistbar, ist. Stimmt es, dass man am Ende bei der Frage der Lieferketten eine Art Ko-Geschäftsführung, so will ich das mal jetzt zuspitzen, einführen müsste, um am Ende wirklich eine Chance zu haben, Lieferketten nachzuvollziehen? Ist es nicht so, dass Investitionsschutzabkommen und deren Überprüfung komplizierte Veranstaltungen sind? Das ist ja auch nicht so einfach, das mit Rechtssystemen sozusagen klar zu bekommen. Deswegen laufen sie zum Teil auch Jahre und manchmal jahrzehntelang. Und wie läuft es eigentlich bei Fair Trade? Funktioniert das alles nicht oder gibt es da durchaus die Überprüfung von Lieferketten?

Und die letzte Frage an Frau Hornung-Draus: Ich habe dazu auch schon Kritik gehört. Aber beim



Thema Investitionsschutzklauseln, da leisten wir uns sozusagen ein kompliziertes Rechtssystem. Sie plädieren ja auch dafür, so etwas in Handelsverträge aufzunehmen. Warum passiert das eigentlich nicht auf derselben Ebene bei Menschenrechtsklauseln? Warum sagen Sie beim Investitionsschutz: Es ist o.k., unsere Vorstellungen Ländern neokolonial aufzudrücken. Zum Investitionsschutz: Ich bin sehr dafür, dass wir den haben. Ohne Investitionsschutz funktioniert es an vielen Stellen nicht. Das ist mir schon klar. Ich würde auch nicht investieren, wenn ich nicht wüsste, ob ich an bestimmten Stellen mein Recht bekomme. Warum machen wir es dann nicht beim Menschenrechtsschutz auf derselben Ebene und führen auch dort Mechanismen und Überprüfungsregelungen ein und machen das nicht nur auf freiwilliger Basis?

Abg. **Inge Höger** (DIE LINKE.): Kommen wir wieder zu Menschenrechten und Handelsabkommen zurück. Frau Hornung-Draus, Sie haben sich ja gegen die Kontrolle der Lieferketten ausgesprochen. Das ist ja jetzt auch von Herrn Kampeter noch einmal angesprochen worden. Gestern lief zufällig eine Sendung im ZDF über die Arbeit in den Textilfabriken in Bangladesch, über Frauen- und Kinderarbeit, und die Arbeitsbedingungen. Wenn man das sieht, dann muss man schon sagen, dass sich etwas ändern muss. Dass so etwas nicht sein kann, nur damit hier in Deutschland billige Textilien verkauft werden können, wobei darauf hingewiesen wurde, dass teure dort genauso angefertigt werden. Das ist gar keine Frage von billigen Textilien, sondern das sind einfach die Textilfabriken für den Konsum hier in Europa. Da denke ich schon, dass man etwas für die Einhaltung von Menschenrechten, gegen Kinderarbeit und gegen die Ausbeutung tun muss, und dass man da auch verpflichtende Regeln braucht und nicht einfach sagen kann, dass es nicht kontrollierbar oder neokolonial sei, dass wir da nichts machen könnten. Da hätte ich gern noch mal eine Auskunft. Der Gegenpart ist dann, wie Herr Paasch in seiner Stellungnahme geschrieben hat, dass freiwillige Selbstverpflichtungen bisher zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt haben. Da würde ich gerne noch einmal wissen, was Sie dem entgegensetzen würden, damit wir da zu Veränderungen kommen. Aktuell haben wir

gerade das Textilbündnis von Herrn Müller ins Leben gerufen, das ja auch nichts an den Arbeitsbedingungen in Bangladesch geändert hat und nicht einmal dazu geführt hat, dass die Familien der Opfer der Textilfabrik, die dort eingestürzt ist, entschädigt worden sind. Und noch einmal an Herrn Hilbig: Sie hatten geschrieben, dass bisher die Menschenrechte in den Handelsabkommen unzureichend zum Zuge kämen, dass im Grunde die Handelsrechte immer Vorrang hätten und es von daher sehr schwierig sei, Standards zu implementieren. Da wollte ich noch einmal konkreter wissen, welche Möglichkeiten es wirklich gibt, um zu einem anderen Mechanismus zu kommen und zu menschenrechtlicher Folgeabschätzung. Aber auch, welche Möglichkeiten es gibt, durch Klagen zu Veränderungen zu kommen. Es geht ja nicht nur um Folgeabschätzungen, sondern auch um den Mechanismus, etwas zu verändern.

Abg. **Omid Nouripour** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Kollege Kampeter hat ja vorhin einen Trend eingeläutet. Ich hatte nicht erwartet, dass in so kurzer Zeit durch die Union so viele Anleihen an die Deutsche Einheit erfolgen, nachdem die Frau Bundeskanzlerin damit angefangen hat. Ich frage mich, was Helmut Kohl dazu sagt. Die neokoloniale Lieferkette bringt mich als erstes zur Frage, ob Alnatura, das mit verbindlicher Lieferkette Textilien aus verschiedenen arabischen Ländern anbietet, einen Beitrag zum Neokolonialismus leistet. Aber damit bin ich bei der ersten Frage an Frau Hornung-Draus. Sie haben das Wort „Scharia“ benutzt. Habe ich das richtig verstanden als einen Vorwurf? Wie gesagt, das Beispiel „Hemden“ oder „T-Shirts“ aus Ägypten. Die zweite Frage ist aber vor allem: Was meinen Sie eigentlich mit Scharia? Ich weiß es nicht. Ich selber habe keinen blassen Schimmer, was die Scharia ist. Die Scharia ist nämlich Methodologie und von Landstrich zu Landstrich anders. Natürlich gibt es fürchterliche Praktiken, die man kennt, die manchmal unter der Überschrift „Scharia“ laufen. Allerdings sollten Populärirrtümer von Sachverständigen nicht weitergegeben werden. Deshalb frage ich einfach, was Sie unter Scharia meinen, wenn Sie das hier bemühen?



Ich würde gern Herrn Windfuhr noch einige wenige Fragen stellen. Ich möchte mich entschuldigen, dass ich zwischenzeitlich weg war. Ich musste ins Plenum. Wir hatten Aktuelle Stunde. Deshalb habe ich Ihre Ausführungen weitgehend nicht mitbekommen. Aber die Stellungnahmen, die schriftlich vorlagen, habe ich natürlich gelesen. Sie schreiben davon, dass es für den Menschenrechtsschutz dringend notwendig wäre, dass man politische Handlungsspielräume erhält. Sie beschreiben darin auch, dass asymmetrische Verhandlungspositionen immer wieder dazu führen, dass Staaten auf Menschenrechtsschutz verzichten. Könnten Sie dazu ein paar Sätze mehr sagen und vor allem auch, was man dagegen tun kann, wie man zu einem Ausgleich kommen kann? Des weiteren beschreiben Sie, dass nicht alle negativen Auswirkungen von Handelsabkommen eine Menschenrechtsverletzung darstellen. Damit möchten Sie sagen, dass man sich beispielsweise auf Sklaven- und Kinderarbeit und schwerwiegende Formen der Arbeitsausbeutung usw. fokussieren möge. Auf welche Kataloge sollte man sich da beziehen? Am besten auf die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die vielleicht ein bisschen zu allgemein ist, oder auf den Sozialpakt oder die ILO-Kernarbeitsnorm. Da würde mich interessieren, was für Sie die zentrale Referenz ist. Nächste Frage: Sie fordern einen Beschwerdemechanismus für Betroffene. Wie kann ein solcher Mechanismus aussehen und wo ist er am besten zu implementieren? Und die letzte Frage ist – ich zitiere aus Ihrer Stellungnahme: „Eine menschenrechtsgeleitete Handlungspolitik ist darauf ausgerichtet, dass Handelspolitik der Umsetzung von Menschenrechten nützt und einzelne handelspolitische Bestimmungen nicht zu Menschenrechtsproblemen beitragen.“ Ist es nicht ein Unterschied, ob Handelspolitik nützt oder nicht zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt? Das berührt auch die Frage nach der teilweisen Unterlassung von bestimmten Dingen. Da würde mich einfach interessieren, wie Sie die beiden potentiell unterschiedlichen, am Ende wahrscheinlich doch vom Ziel her gleichen, Arbeitsfelder zueinander stellen würden?

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Wir beginnen jetzt bei Herrn Hilbig, der von

Kollegen Kampeter gefragt wurde, bei Herrn Schwabe und Frau Höger.

**SV Sven Hilbig** (Brot für die Welt): Ich möchte zunächst auf Sie eingehen, Herr Kampeter. Ich hole historisch vielleicht ein bisschen aus. Deutschland ist ja bekanntlich das erste Land, das überhaupt ein bilaterales Investitionsabkommen abgeschlossen hat, nämlich 1959 mit Pakistan. Wir sind gewissermaßen die Erfinder des bilateralen Investitionsabkommens. Das damalige Motiv kann ich sehr gut nachvollziehen. Es ging damals darum, dass in vielen Staaten in der Phase der Dekolonialisierung teilweise ganz neue Regierungen an die Macht kamen, die erklärt haben, sie würden jetzt ausländische Unternehmen schlichtweg verstaatlichen. Das ist ein klassischer Fall von Enteignung. Natürlich hat ein Investor das Recht, davor geschützt zu werden. Eigentum ist ein Menschenrecht und bei einer klassischen Enteignung muss jemand dann auch entschädigt werden. Das ist völlig richtig. Zwanzig, dreißig Jahre später hat sich aber dieses Investitionsschutzabkommen um einiges verändert. Es geht nicht mehr um die klassische Enteignung. Es geht um indirekte Enteignung bis hin zu dem Punkt, dass die Renditeerwartung geschützt wird. Es gibt diesen klassischen Fall. Phillip Morris hat einmal Uruguay und, was ihm vielleicht auch ein bisschen näher liegt, Australien verklagt. Australien hat ja ein Investitionsschutzabkommen mit Hongkong abgeschlossen. Phillip Morris, ein US-Unternehmen, hatte eine Filiale in Hongkong und hat dann Australien wegen seiner Gesundheitskampagne verklagt. Das ist, finde ich, ein relativ gutes Beispiel dafür, wie diese Form von Enteignung nach dem allgemeinen Rechtsverständnis immer weiter ausgeweitet wird. So hat es auch der Supreme Court entschieden. Phillip Morris ist ja zweigleisig gefahren. Sie sind zum einen vor ein Schiedsgericht, das heißt ein Investitionsschutzgericht, gegangen und haben zum anderen den nationalen Rechtsweg eingeschlagen, wo sie dann abgeschmettert worden sind, da der Supreme Court gesagt hat, dass eine klassische Enteignung nach dem australischen Recht eine Aneignung durch irgendjemanden voraussetzt. Das heißt, man will beispielsweise eine Stromtrasse legen. Man enteignet den Bauern, der da gerade ist, und der



Staat eignet sich dieses Land an. Bei einer Gesundheitskampagne eignet sich keiner etwas an. Bei einer Steuer wäre es etwas anderes gewesen. Das ist mittlerweile die exzessivste Form dieses Investitionsschutzes. Mir geht es nur darum, den exzessiven Charakter des Investitionsschutzes aufzuzeigen. Das war das eine. Das andere ist Ihre Frage nach dem nationalen Rechtsweg. Natürlich würde ich sagen, Sie müssen erst einmal den nationalen Rechtsweg ausschöpfen. Bei „failed states“ würde ich wahrscheinlich sagen, dass es Sinn mache, dass man sich an solche transnationalen Schiedsgerichte wenden kann. Ich möchte aber auch noch einmal den Blick öffnen. Herr Windfuhr hat es bereits vorhin gesagt. Ich glaube, wenn wir uns die allgemeine Frage, um die es heute geht, nämlich „Handel und Menschenrechte“ ansehen, dann sehen wir auf der einen Seite im Menschenrechtsbereich viele Fortschritte im normativen Bereich. Das gilt nicht nur für die EU. Das gilt auch international. Das gilt teilweise selbst bei den regionalen Menschenrechtsschutzinstrumenten der OAS. Wenn man es sich anguckt, sieht man, dass sie eben nicht über dieses durchgreifende Durchsetzungsinstrumentarium verfügen, wie wir es auf nationaler Ebene kennen. Auf der anderen Seite sehen wir ein Wirtschaftsvölkerrecht, das sich diese Instrumentarien geschaffen hat, innerhalb der WTO und innerhalb des Investitionsrechts. Aus unserer Sicht – Brot für die Welt – sehen wir auf die Situation der Armen im globalen Süden gewissermaßen parteiisch. Da können wir nur sagen, dass ein solches Ungleichgewicht bereinigt werden muss im Sinne der Stärkung der Menschenrechte und nicht einer weiteren Stärkung von Investitionsrechten. Das wäre meine Rückmeldung an Sie.

Zur Folgeabschätzung, was Menschenrechte angeht: Ich dachte eigentlich, Herr Windfuhr habe das, was da möglich ist, am Anfang relativ ausführlich geschildert, dass es nämlich beim Handelsabkommen eigentlich eine sogenannte Ex-Ante-Prüfung geben sollte, eine vorab erfolgte Prüfung, welche Auswirkungen solche Handelsabkommen auf die Menschenrechte haben. Dass danach die Zivilgesellschaft einbezogen werden muss, dass solche Prüfungen an ein unabhängiges Institut ausgelagert werden,

kann die Kommission selbst nicht machen, ohne dass es danach ein Monitoring-Verfahren gibt. Herr Windfuhr hat auch schon ein bisschen auf die Schwierigkeiten bei der tatsächlichen Umsetzung hingewiesen. Und für uns müsste es dort auch einen Beschwerdemechanismus geben, weil Klagen im eigentlichen Sinne bisher nicht möglich sind. Ich könnte jetzt eine Steilvorlage geben und es polemisch so sagen: Anstatt uns dafür einzusetzen, Investoren zu schützen, sollten wir uns vielleicht für ein transnationales Tribunal einsetzen, ähnlich dem Internationalen Strafgerichtshof, was WSK-Rechtsverletzungen von Unternehmen angeht.

Zu Ihrer Frage, Herr Schwabe, zu Peru: Wir sehen uns morgen früh beim Briefing. Ich kann Ihnen da gerne Partner nennen – ich war 2013 im Herbst in Lima und im Hinterland von Peru – mit denen Sie sich treffen können und die Ihnen etwas zu den Auswirkungen, gerade was den Rohstoffbereich angeht, sagen können.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Frau Hornung-Draus war angesprochen von Herrn Kampeter, Herrn Schwabe, Frau Höger und Herrn Nouripour.

**SV Renate Hornung-Draus** (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände): Vielen Dank. Zunächst einmal zu den Fragen von Herrn Kampeter. Die Ausführungen auf Seite drei und vier teilen wir nicht. Ich mache eine kleine Bemerkung zum Umsetzungsprozess der „UN Guiding Principles“ und zu dem hier auch dann erwähnten „National Baseline Assessment“. Wir haben das sehr deutlich kritisiert, da in diesem Bericht unterstellt wird, dass allein Deutschland weit über 200 Prüfpunkte hätte, bei denen möglicherweise Menschenrechte verletzt werden. Da geht es dann unter anderem um politische Diskussionen wie Mindestlohnpolitik oder Arbeitszeitpolitik. Ich kann nur sagen, dass das eine Inflationierung des Menschenrechtsbegriffs bedeutet, die Menschenrechte an sich wertlos macht, weil plötzlich alles zu „Menschenrechten“ wird. Wir halten das für sehr problematisch und haben es deshalb auch nicht als Grundlage für die weiteren Beratungen im Prozess der Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans anerkannt. Dies gilt übrigens nicht nur für die BDA, sondern für alle



Spitzenverbände der Wirtschaft. Zur Frage der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht: Zunächst muss man festhalten, dass Menschenrechte Völkerrecht sind und es den Staaten obliegt, Menschenrechte so in nationales Recht umzusetzen, dass es dann angewandt werden kann und von den privaten Rechtssubjekten angewandt werden muss. Unternehmen sind private Rechtssubjekte. Sie müssen sich deshalb zunächst einmal an das Recht jenes Landes halten, indem sie sich gerade befinden, in dem sie agieren. Das heißt, ein deutsches Unternehmen, das sich in Saudi-Arabien befindet, muss saudisches Recht einhalten. Ein deutsches Unternehmen, das sich in den USA befindet, muss US-Recht einhalten. Das sind die Grundsätze des Rechts. Es ist nun einmal so, dass die unterschiedlichen Länder dieser Welt die Umsetzung dieser Menschenrechte unterschiedlich geregelt haben. Das führt zu Dilemmasituationen für Unternehmen. Deshalb habe ich auch das Thema „Scharia“ angesprochen. Wir haben ein großes deutsches Unternehmen, das natürlich in seinem Verhaltenskodex die Wahrung der Menschenrechte, unter anderem die Gleichbehandlung von Mann und Frau, hat. Wir stimmen alle überein, dass die Gleichheit vor dem Recht zum Beispiel und auch, dass Männer und Frauen zusammen arbeiten dürfen, ein Menschenrecht ist. Dieses Unternehmen hat riesige Probleme bekommen, weil es in einem Land – in diesem Fall Saudi-Arabien – diesen Grundsatz umsetzen und Männer und Frauen zusammen arbeiten lassen wollte, obwohl dies nach der dortigen Rechtsordnung verboten ist. Nun können Sie sagen, Sie wollen niemandem die Menschenrechte aufdrücken, aber gleichzeitig wollen Sie, dass die Unternehmen die Menschenrechte, so wie Sie sie verstehen, weltweit umsetzen. Das ist ein Widerspruch. Das ist genau das Dilemma, in dem wir uns befinden. Unternehmen befinden sich in einer Dilemmasituation. Da geht es nicht um ein Land mit einer schwachen oder nicht durchsetzungsfähigen Regierung, also um eine „weak governance zone“, sondern um eine sehr starke Regierung. Das gleiche geschieht in China, wenn sie freie Gewerkschaften einfordern. Das Problem, auf das ich hinweisen will, und weshalb ich für die Freiwilligkeit plädiere, ist, dass die

Unternehmen sehr viel machen könnten. Aber sie müssen natürlich die rechtlichen Verpflichtungen dieser Länder, in denen sie sind, erst einmal einhalten, sonst brechen sie dort das Recht. Das ist die Situation. Wir haben darüber hinaus die Situation, dass so, wie verschiedene Länder die Menschenrechte ausformulieren, dies nicht unserem Verständnis entspricht.

Vereinigungsfreiheit bedeutet nach unserem Verständnis etwas anderes als das, was in China gemacht wird. Gleichbehandlung von Mann und Frau bedeutet etwas anderes als das, was in vielen anderen Ländern gemacht wird. Aber da können wir, gerade auch wenn es Unternehmen sind – und die sind private Rechtssubjekte – nur über freiwillige Initiativen versuchen, etwas vor Ort zu verbessern. Man kann die Unternehmen nicht zwingen, gegen nationales Recht zu verstoßen. Das ist das Dilemma, auf das ich hinweisen wollte. Ich stimme auch nicht mit der Einschätzung überein, dass freiwillige Selbstverpflichtungen unbefriedigende Ergebnisse geliefert hätten. Im Gegenteil, wir stellen fest, dass die Unternehmen ganz ausführlich und intensiv das tun, was sie können, um ihre Lieferketten und die Einhaltung von Menschenrechten in den Lieferketten zu kontrollieren. Es gibt zum Beispiel in dem Bereich der Textil- und Handelsunternehmen die „Business Social Compliance Initiative“, wo es ganze Auditorenscharen gibt, die das Verfahren zur Kontrolle der Zulieferer dann auch rationalisiert haben, sodass nicht jeder Zulieferer fünf, sechs verschiedene Auditoren von seinen Kunden hat, sondern wo das europaweit gepoolt wurde. Da sind sehr große Fortschritte gemacht worden. Das Problem ist, man kann das schlecht quantifizieren, denn es wurden so viele Probleme vermieden und bereits im Vorfeld erkannt und gelöst, sodass es eben nicht zu einer Eskalation kam, die dann plötzlich in der westlichen Presse stand. Unsere Einschätzung ist, dass diese freiwilligen Selbstverpflichtungen sehr wohl nützen, und dass die Unternehmen das aus einem ureigenen Interesse heraus tun, weil sie im Fokus der NGOs stehen. Und sie wollen ihre Reputationsrisiken natürlich minimieren. Allein deshalb sorgen sie auch dafür, dass sich die tatsächliche Lage durch diese freiwilligen Instrumente verbessert. Herr Schwabe, auf einen Teil Ihrer Anmerkungen bin ich schon





eingegangen. Ich will noch einen weiteren Aspekt in die Diskussion werfen. Wenn Sie sich – und darauf spielte ich an, als ich eingangs die Scharia erwähnte – die Investitionsströme und die Handelsströme ansehen – so laufen diese, schauen Sie sich einmal die Zahlen an – heutzutage nicht mehr nur von West nach Süd, von Nord nach Süd und von West nach Ost, sondern ganz, ganz stark von Süd nach Süd und auch von Ost nach West und von Süd nach Nord. Das heißt, wenn wir jetzt sagen, unser Rechtssystem sei verbindlich für die Lieferkette in die anderen Regionen der Welt, mit welchem Recht wollen Sie das dann den Chinesen oder den anderen Ländern verbieten? Da haben Sie ein Problem der politischen Argumentation. Deshalb ist es meine Auffassung, dass wir die internationalen Organisationen stärken müssen, dass wir dort genau diese Debatten führen müssen: Was bedeuten Menschenrechte? Wie werden sie konkretisiert? Im Menschenrechtsrat haben wir genau diese Debatten im Zusammenhang mit der Ecuador-Initiative. In der ILO haben wir die Debatten regelmäßig, in denen es dann auch um ganz konkrete Hilfe geht. Das ist ein mühsames Geschäft, aber es ist einfach so, dass hier keine einfache Lösung existiert. Investitionsschutz: Warum Investitionsschutz und warum nicht Menschenrechtsschutz? Ich glaube, ich habe deutlich gemacht, dass das völlig verschiedene Gebiete sind. Beim Investitionsschutz geht es aus deutscher Sicht gerade darum, Unternehmen, wenn sie sich in anderen Ländern engagieren und investieren, vor willkürlicher Benachteiligung zu schützen. Wir hätten auch am liebsten ein multinationales Investitionsschutzinstrument gehabt, wie es in der OECD in den 1970er Jahren diskutiert wurde. Das war natürlich schwierig. Wir sehen natürlich auch, dass hier eine Balance zwischen den Einschränkungen der Souveränitätsrechte und den Rechten, die dann die Unternehmen haben, gefunden werden muss. Aber gerade dazu bieten ja die Verhandlungen zum TTIP eine hervorragende Möglichkeit, dies erstens zu konsolidieren, denn es gibt ja unzählige Investitionsschutzabkommen mit EU-Mitgliedsstaaten, die zum Teil nicht zum Vorteil dieser EU-Mitgliedsstaaten sind. Da sind vor allem die neuen Mitgliedsstaaten, die Osteuropäer. Wenn man eine geeignete Regelung finden könnte, die alle Interessen wirklich

berücksichtigt, dann wäre das eine Gelegenheit, diese Investitionsschutzabkommen auf eine vernünftige Basis zu stellen, bei der gerade diese Balance besser gewahrt wird. Menschenrechtsschutz ist vor allem eine Pflicht der Regierungen. Das sagt John Ruggie in den „UN Guiding Principles“: Sie müssen die Menschenrechte schützen, die Unternehmen müssen die Menschenrechte respektieren. Wir sind da also auf einer ganz anderen Baustelle, wenn ich das mal sagen darf, weil das Völkerrecht Öffentliches Recht ist. Wir sind jetzt mit dem nationalen Aktionsplan dabei, das umzusetzen. Frau Höger, nur um das noch einmal klarzustellen: Ich habe nicht gesagt, dass ich gegen Kontrolle der Lieferketten bin, sondern ich sage, dass die Unternehmen alles tun, was sie können, um diese zu kontrollieren. Nur eine rechtliche Verpflichtung ist da aus rechtlichen Gründen, aber auch aus tatsächlichen Gründen nicht leistbar. Das habe ich ja schon gesagt. Aber sie tun es natürlich. Wir sind uns vollkommen einig. Natürlich muss man etwas gegen Kinderarbeit und gegen die Ausbeutung von Frauen in Bangladesch tun. Die Frage ist nur, wie kann man das möglichst wirksam tun? Meines Erachtens ist es wichtiger zu versuchen, mit den Regierungen, mit den Sozialpartnern vor Ort Projekte, das heißt Kooperationsprojekte und technische Hilfsprojekte zu vereinbaren und das zusammen mit Lieferkettenengagements umzusetzen. Aber einfach eine Rechtsverpflichtung aufs Papier zu schreiben, heißt noch lange nicht, dass man die Probleme in der Wirklichkeit löst und dass man in Bangladesch jetzt wirklich hilft.

Herr Nouripour, ich glaube, damit habe ich auch Ihre Frage beantwortet, ob Alnatura „Neokolonialismus“ sei. Im Gegenteil, ich finde das eine „super Initiative“. Ich kaufe übrigens selber sehr viele Bioprodukte. Und wenn ich als Unternehmer ein „business model“ mache, wo ich sage, dass ich in meiner Lieferkette nur Unternehmen haben möchte, von denen ich absolut weiß, dass sie das Kriterium 1, 2, 3, 4 einhalten, ist das absolut perfekt, ist mein Geschäftsmodell wunderbar und wahrscheinlich mache ich damit sogar gute Geschäfte. Die Frage ist: Kann man daraus ein Gesetz machen? Macht es Sinn, und ist es realistisch, das, was einzelne



Unternehmen freiwillig machen rein als Geschäftsmodell oder um ihre Reputationsrisiken zu minimieren, in eine rechtliche Verpflichtung umzuwandeln? Da stimme ich nicht mit denen überein, die sagen, dass das möglich ist.

Zwischenruf **Abg. Omid Nouripour** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Tonaufnahme unverständlich

Was meinen Sie mit Scharia? Ich weiß, es gibt 1000 Ausführungen, aber ich glaube, eine Gemeinsamkeit ist, dass Frauen einen anderen rechtlichen Status haben als Männer und dass Männer und Frauen getrennt werden. Auf diese beiden Aspekte bin ich eingegangen. Die Scharia beinhaltet sehr viel mehr, natürlich. Aber es sind die beiden genannten Aspekte, die deutsche Unternehmen, wenn sie in diesen Ländern produzieren, natürlich konkret betreffen. Wenn sie in Deutschland diesen Maßstab der Gleichbehandlung von Mann und Frau anwenden und in anderen Ländern nicht, dann müssen wir sehen, dass das ein Dilemma darstellt. Da können wir nicht einfach sagen, dass wir es eben an den nationalen Gesetzen vorbei machen müssen. Das geht nicht. Wir müssen die Wirklichkeit zur Kenntnis nehmen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Herr Paasch war angesprochen von den Kollegen Kampeter, Herrn Schwabe und Frau Kollegin Höger.

**SV Armin Paasch** (Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.): Zunächst einmal ganz kurz zu Peru. Wie Sven Hilbig gesagt hat, gibt es morgen um 8:00 Uhr noch einmal eine Veranstaltung speziell zu Peru. Deswegen haben wir dies auch nicht weiter ausgeführt. Aber ganz kurz zu Ihrer Frage: Sind die Auswirkungen des Handelsabkommens mit der EU schon zu spüren? Ich würde sagen, nein, da das Abkommen erst 2013 in Kraft getreten ist. In der Regel ist es so, dass Auswirkungen von Handelsabkommen erst sehr viel später zu spüren sind. Was wir wohl sehen, ist, dass viele Bestimmungen des EU-Handelsabkommens auch in dem Abkommen mit den USA enthalten sind. Dieses Abkommen ist 2009 in Kraft getreten. Teilweise sind dort bereits Auswirkungen zu spüren, insbesondere bei den

geistigen Eigentumsrechten und dem Zugang zu Medikamenten. Beim Investorenschutz habe ich das Beispiel von La Oroya zitiert, das zwar nicht relevant ist für das Handelsabkommen mit Peru von der EU, aber für die bilateralen Investitionsschutzabkommen. Aber dazu morgen mehr. Auch Partner können wir Ihnen morgen in diesem Themenbereich noch nennen. Zur Frage Neokolonialismus: Ich meine, einige Argumente sind schon genannt worden. Ich möchte es nicht wiederholen. Ich möchte nur grundsätzlich sagen, dass es nicht neokolonialistisch sein kann, den Schutz von Menschenrechten einzufordern. Die Menschenrechte waren für viele Befreiungsbewegungen, die sich vom Kolonialismus befreit haben, ein ganz wichtiger Bezugspunkt. Wir müssen weg von dem Gedanken, dass Menschenrechte nur etwas Westliches sind, das man der Dritten Welt aufoktroieren würde. Damit spielen wir nämlich solchen Diktatoren in die Hände, die genau dieses Argument dann nutzen. Menschenrechte einzufordern ist nicht neokolonialistisch. Die allgemeine Erklärung für Menschenrechte ist von allen Staaten beschlossen worden und die meisten internationalen Menschenrechtspakte sind auch von fast allen Staaten ratifiziert worden.

Zu der Anmerkung, freiwillige Selbstverpflichtungen seien unbefriedigend. Ich habe ja zwei Zahlen genannt. 17 Prozent der europäischen Unternehmen, die diese Rohstoffe nutzen, sind schon jetzt vom Dodd-Frank Act in den USA betroffen und berichten auch jetzt schon. Das heißt, es ist nicht unmöglich, das zu tun. Die EU hat in einer Studie festgestellt, dass unter denjenigen Unternehmen, die nicht davon betroffen sind, weil sie nicht mit amerikanischen Partnern zusammenarbeiten, nur sieben Prozent über Konfliktrohstoffe berichten, obwohl sie diese Rohstoffe nutzen. Das ist unbefriedigend und das zeigt, dass freiwillige Initiativen vielleicht für einige Unternehmen tatsächlich positive Effekte haben, nämlich für diejenigen, die bereit sind, das zu tun. Aber wir wollen ja gerade an die heran, die unwillig sind, damit auch sie die Menschenrechte achten. Dafür braucht man Verpflichtungen für alle, um ein „level playing field“ zu schaffen für alle Unternehmen. Es kann nicht sein, dass Unternehmen, die die Menschenrechte nicht achten, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber



Unternehmen haben, die sehr wohl etwas investieren.

Zur Frage der Praktikabilität: Die Umsetzung der Gesetzgebung von Dodd-Frank und auch der geplanten Gesetzgebung in der EU wie es das Europäische Parlament vorschlägt, beruht auf der OECD Due Diligence Guidance, wobei ich nicht genau weiß, aus welchem Jahr sie stammt. Auf jeden Fall ist sie mit den Unternehmerverbänden ausgehandelt worden. Die Unternehmerverbände haben dieser Due Diligence Guidance zugestimmt. Sie ist sehr ausführlich. Sie beschreibt ganz genau, was zu tun ist, und ich frage mich, warum die Unternehmen dieser Guidance zustimmen, genau wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, hinterher aber sagen, dies könne man nicht einfordern, das sei nicht umsetzbar. Das ist, finde ich, keine logische Argumentation. Dass es umsetzbar ist, zeigen sehr viele Beispiele von amerikanischen und auch von deutschen Unternehmen, die schon längst das tun, was von dieser Gesetzgebung verlangt wird. Zu den Auswirkungen: Der BDI hatte schon vor zwei Jahren eine Studie vorgelegt, in der die These vertreten wurde, die Auswirkungen von Dodd-Frank seien verheerend gewesen. Es hat viele andere Studien gegeben, die das Gegenteil gezeigt haben. In unserem Dialog mit Partnerorganisationen vor Ort, die mit diesen Problemen ständig befasst sind, hören wir auch etwas Gegenteiliges. Es hat in der Anfangszeit Probleme gegeben, und zwar zum einen, weil es in der demokratischen Republik Kongo ein Präzidentialdekret gab, das in zwei Provinzen den Kleinbergbau verboten hat. Das hat natürlich dazu geführt, dass der informelle Sektor dadurch profitiert hat und dass formell nichts mehr möglich war. Ein weiterer Grund war, dass die Unternehmen sich schlecht auf diese Gesetzgebung vorbereitet hatten, obwohl sie schon lange angekündigt war. Neuere Studien zeigen aber, dass ein Großteil dieser Probleme überwunden ist und inzwischen auf Druck der Dodd-Frank Acts vor Ort ganz viele Initiativen bestehen, die eben darauf ausgerichtet sind, das Angebot an „konfliktfreien“ Mineralien auch für amerikanische Unternehmen zu erhöhen. Auf diese Fortschritte hatte man lange gewartet, bevor es den Dodd-Frank Act gab. Deswegen sagen unsere Partner auch: Wir brauchen verpflichtende

Regeln, die auf die ganze Lieferkette Druck ausüben, damit alle in der Lieferkette ihren Teil der Verantwortung wahrnehmen und nicht nur die Unternehmen in der Demokratischen Republik Kongo oder in anderen Konfliktgebieten. Zur Frage der Haftung: In der geplanten EU-Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen ist Haftung zunächst einmal kein Element. Das heißt, in Bezug auf Konfliktrohstoffe zählt dieses Argument nicht. Wir als Nichtregierungsorganisation fordern aber sehr wohl auch in Deutschland ein Gesetz, ähnlich wie ein Gesetz, das in Frankreich gerade geplant ist und das auch Haftung ermöglicht – allerdings in ganz groben Fällen von Menschenrechtsverletzungen, das heißt in Fällen, wo ein deutsches Unternehmen sehen konnte, dass beim Partner im anderen Land massive Menschenrechtsverletzungen drohten und wo dieses Unternehmen nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um zu versuchen, das zu verhindern. Es sind hohe Hürden, die da angelegt werden, wo man nicht befürchten muss, dass ein Unternehmen, das sich korrekt verhält in den internationalen Geschäftsbeziehungen, mit Klagen überzogen wird. Ein letztes Wort zur Better-Coal-Initiative: Der Verhaltenskodex, wenn man ihn sich durchliest, ist sehr schön. Er hat die meisten wichtigen Standards aufgenommen. Da hätte ich jetzt keine größeren Kritikpunkte. Allerdings haben innerhalb mehrerer Jahre, in denen es diese Initiative gibt, ganz wenige Audits stattgefunden. Diese Audits sind außerdem nicht veröffentlicht. Man weiß nicht, was genau auditiert wurde und zu welchen Ergebnissen es geführt. Das ist völlig intransparent. Der wesentliche Effekt ist, dass immer, wenn wir bei Unternehmen, wie RWE oder E.ON, die dieser Initiative beigetreten sind, erfragen, wie es mit ihrer Lieferkette aussieht, dann wird das Schild „better coal initiative“ hochgehalten: Wir machen ja schon viel. Aber man kann es wirklich nicht nachvollziehen, was überhaupt gemacht wird. Andere Unternehmen, wie EnBW sagen übrigens, die Better-Coal-Initiative sei ihnen zu schlecht. Daran beteiligen wir uns nicht. Wir versuchen, bessere Maßnahmen zu ergreifen, die effektiver sind.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Dr. Spießhofer bitte ich um die Beantwortung der Fragen des Kollegen Kampeter



und von Frau Kollegin Höger.

**SV Dr. Birgit Spießhofer** (Deutscher Anwaltverein): Ich glaube, es war Herr Schwabe, wenn ich mich richtig erinnere. Frau Höger, ich glaube, Sie hatten mich nichts gefragt. Herr Kampeter, zur Frage rechtsverbindlich einklagbarer Instrumente oder rechtsverbindlicher Instrumente zur Operationalisierung von Menschenrechten über freiwillige Instrumente hinaus. Wir haben in unserer Stellungnahme einige Sachen angesprochen, die aber im Grunde nicht der ganz große Wurf sind, sondern die einzelne Instrumente sind, die jeweils punktuell in ihrer Art oder in ihrem Bereich der Anwendung diese Standards etablieren. Eines davon ist die EU-Verordnung zur Außenwirtschaftsförderung im Zusammenhang mit den OECD-Recommendations. Dort wird für Exportkredite und Exportförderung ebenfalls ein Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsregime etabliert, das bei Außenwirtschaftsförderung berücksichtigt werden soll. Es gibt aber auch Instrumente der Finanzierung und der Projektfinanzierung, insbesondere durch die Weltbank und durch die Entwicklungsbanken. Dort haben sie im Regelfall ebenfalls relativ umfangreiche Apparate, die Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsthemen adressieren, in die Verträge integrieren und dann auch im Rahmen der Vertragsüberwachung berücksichtigen. Noch einmal zum Peru-Kolumbien-Abkommen: Es gibt da ein durchaus nicht kleines Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung. Man kann sicher im Einzelfall überlegen, ob das ausreichend ist, ob man das noch verbessern oder noch verschärfen kann. Man muss aber immer berücksichtigen: Ein Handelsabkommen ist ein Abkommen zwischen zwei souveränen Staaten, so dass man letztlich auf Kooperation angewiesen ist und nichts einseitig anordnen kann. Das heißt, man muss versuchen, dieses Instrument zu nutzen, um im beiderseitigen Einvernehmen die Agenda zu Menschenrechten und Nachhaltigkeit voranzutreiben. Es gibt zum Beispiel auch einen Artikel über das Regelungsrecht und das Schutzniveau. Es gibt einen Artikel über multilaterale Arbeitsnormen und über Umweltnormen, wo klar gesagt wird, was man als Grundlage dieses Handelsabkommens sieht, worauf man hinarbeitet und was man bei der

Implementation anstrebt, eben zum Beispiel die Einhaltung der ILO-Normen, Vereinigungsfreiheit, effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und ähnliches – und es nicht nur statuiert, sondern es gibt auch einen Implementationsmechanismus, übrigens auch zu Klimawandelthemen. Es sind alle CSR-Themen angesprochen, jedenfalls, die, die im Moment in der Diskussion sind, im Rahmen eines institutionellen Überwachungsmechanismus als – was ich bereits gesagt habe – „living document“, das heißt als fortschreibungspflichtiger Katalog oder Agenda. Man kann sicher sagen, dass man das vielleicht verschärfen kann. Man kann es verbessern, man kann es verbindlicher ausgestalten. Da muss man im Einzelfall in der Tat schauen, was man durchsetzen kann und auch, wo der Partnerstaat steht, den man in diese Nachhaltigkeitsagenda hinein mitnehmen muss. Aber es gibt auch einen Dialog mit der Zivilgesellschaft, Konsultationen auf Regierungsebene und eine weitergehende Zusammenarbeit zu bestimmten Themen. Ich denke, das ist schon einmal ein guter Anhaltspunkt, wie man im Rahmen von Handelsabkommen das Thema Nachhaltigkeit im Handelskontext verankert und auch weiter ausbaut und prinzipiengeleitet in immer konkretere Instrumente umsetzt. Dass dies keine Garantie für Menschenrechtskonformität ist, ist klar. Das kann ein Handelsvertrag auch nicht sein; aber ein Handelsvertrag kann darauf hinarbeiten und sollte es. Ich glaube, das ist auch ein guter Ansatzpunkt, der deutlich von früheren Investitionsschutzabkommen abweicht. Ich habe mich vor kurzem intensiv mit dem Tschad-Kamerun-Pipeline-Projekt befasst. Wenn Sie sehen, was es damals an Absprachen gab: für 50 Jahre eine Festschreibung des Status quo. Das sind Dinge, die heute einfach nicht mehr akzeptabel und auch nicht mehr ernsthaft in der Diskussion sind, vielmehr geht es in die genannte Richtung, und die scheint mir auch richtig zu sein. Herr Schwabe, ich möchte eines klarstellen: Ich habe nicht gesagt – und so möchte ich auch nicht verstanden werden – dass die nationalen Gepflogenheiten respektiert werden müssen und es das gewesen sei. Mitnichten. Mein Ansatz war es, zu fragen, ob es wirklich das Allheilmittel ist, dass wir mit nationalen Gesetzen, mit nationalem „hard law“ versuchen, die Situation in



Drittweltländern zu steuern. Ist das ein geeignetes Instrument? Darum ging es mir. Und nur darum. Es ging nicht um die Akzeptanz von irgendwelchen Standards vor Ort, sondern darum, ob dies das richtige Instrument ist. Ich habe Zweifel, dass dies das richtige Instrument ist. Ich halte es für ein geeignetes Instrument, zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung der CSR-Reporting-Richtlinie, dass man ein Reporting einführt und auf diese Weise auch die Lieferketten mit betrachtet, insoweit auch Transparenz schafft und Steuerungsmechanismen aufsetzt. Es gibt für mich aber einen klaren Unterschied zwischen Verantwortung und Haftung. Und wenn ich sage „keine Haftung“, bedeutet das nicht, „keine Verantwortung“. Da möchte ich in keiner Weise missverstanden werden. Die Frage für den Juristen bzw. aus juristischer Sicht lautet, ob das, was unser herkömmliches Steuerungsinstrumentarium im nationalen Bereich ist, nämlich ein hartes Gesetz, auch passt und im extraterritorialen Bereich sinnvoll ist. Nur darum ging es mir. Da habe ich gewisse Vorbehalte, dass das wirklich ein sinnvolles Instrument ist. Vielmehr glaube ich, dass wir anders ansetzen müssen. Wir müssen erstens schauen, dass die Unternehmen vor Ort sich nicht von den Europäern absondern und lieber mit den Chinesen arbeiten, weil sie mit ihnen keine Probleme haben. Dann haben sie für die Situation vor Ort nichts gewonnen. Wir haben auch nichts gewonnen, wenn, was beispielsweise eine Konsequenz des Accord oder der „Alliance“ ist, Unternehmen geschlossen werden, ohne dass man sich darum kümmert, was mit den arbeitslosen Menschen geschieht. Wir brauchen einen umfassenderen Ansatz, den das Recht allein nicht leisten kann. Man muss schauen, wo rechtliche Instrumente sind, die die Agenda voranbringen, und wo wir andere Instrumente, wie „soft law“ oder Branchenstandards oder andere Instrumente brauchen, die möglicherweise für diese Situation passender sind. Das hat nichts mit Akzeptanz von irgendwelchen schlechten Standards zu tun, in keiner Weise, da möchte ich auch nicht missverstanden werden.

Sie haben noch Investitionsschutzabkommen angesprochen, die kompliziert sind. Die Investitionsschutzabkommen sind kompliziert. Ich habe mir das gestern Abend in Vorbereitung

für heute noch einmal angesehen. Das Abkommen mit Peru und Kolumbien besteht aus 1260 Seiten. Das ist in der Tat sehr umfangreich. Aber ich glaube, dass es kein geeignetes Instrument ist, um es zum Beispiel in der Lieferkette in der Form durchzusetzen. Vielmehr müssen wir schauen, was eine adäquate Steuerung ist. Wir haben zum Beispiel Anfragen von kleinen und mittleren Unternehmen, die mit den „manuals“ von Großkonzernen konfrontiert sind und dann zu uns kommen und fragen, was sie denn damit machen sollen. Wir fragen sie dann: „Können Sie es einhalten?“ Dann sagt der Unternehmer: „Ich kann es noch nicht einmal lesen, weil es auf Englisch ist und 300 Seiten hat“. Oft ist dann die Haltung: Ohren anlegen und durch, hoffentlich passiert nichts. Das ist kein geeignetes Regelungsinstrument. Da muss man überlegen, wie man das Ziel erreicht, alle im eigenen Einflussbereich in eine Nachhaltigkeitsagenda einzubinden. Muss man dann nicht für die Bäcker ein anderes Instrument als den „supplier code of conduct“ wählen, den vielleicht „Mercedes“ für seine kontinentalen Zulieferer hat, wo ein Großkonzern mit einem anderen Großkonzern agiert, mit Riesencomplianceabteilungen jeweils? Dort haben Sie eine völlig andere Situation als mit KMUs. Darum geht es mir, zu schauen, was – und das war meine Involvierung in diese ganze Diskussion – richtige und geeignete Steuerungsinstrumente sind und ob ein nationales Gesetz, das für den nationalstaatlichen Bereich eine perfekte oder gute Steuerungsintensität und Effizienz hat, dies auch im transnationalen und im extraterritorialen Bereich hat. Das muss man sich genau ansehen. Da scheint mir, dass da andere Faktoren eine Rolle spielen als die, die wir im rein nationalen Bereich haben. Vielleicht noch einen kurzen Satz zu dem angesprochenen Thema Scharia. Herr Windfuhr und ich waren bei dem nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte am Montag und hörten dort Ausführungen zum Thema Internationales Privatrecht und die Frage, welches Recht Anwendung findet, wenn deutsche Unternehmen verklagt werden. Es gab sehr intensive Ausführungen zu dieser Frage, dass eben sehr häufig in diesen transnationalen Fällen das Recht des Gaststaates, also pakistanisches Recht zum Beispiel, Anwendung findet, das „common law“, das aber auf Scharia-Grundsätzen beruht. Wir



haben natürlich in diesem transnationalen Bereich auch ein transkulturelles Thema, wo wir mitnichten nur unsere Vorstellungen durchsetzen können, sondern uns aufgrund dieser Regelungsmechanismen des IPR intensiv auch mit den ausländischen Rechtsordnungen auseinandersetzen müssen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Eine Frage ist noch offen geblieben. Sie ging an Herrn Windfuhr und kommt vom Kollegen Nouripour.

SV **Michael Windfuhr** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Es gab mehrere Fragen. Ich will mit der Frage nach asymmetrischen Verhandlungssituationen beginnen. Ist es so, dass Entwicklungsländer oder schwächere Länder Schwierigkeiten haben, ihre Anliegen in diesen Verhandlungen vorzutragen? Ich hatte in meinen Ausführungen schon gesagt, dass es verschiedene dieser Situationen gibt. Vieles liegt daran, dass entweder Länder sehr, sehr schwach oder „failing“ oder auf dem Weg dazu sind, nicht mehr richtig zu funktionieren. Viele Länder haben auch eine schwache Verwaltungsstruktur. Wenn Sie sich ansehen, wie groß die entsprechenden Ministerien in den Entwicklungsländern sind – verglichen mit den Kapazitäten der EU-Kommission oder anderen Ländern – bedeutet das kein Gleichgewicht. Das ist sicherlich ein wichtiger Faktor. Das Dritte ist, dass diese Abkommen sehr komplex geworden sind. Wir haben gehört „1200 Seiten“. Da werden im Grunde verschiedene Bereiche der Wirtschaftsordnung miteinander verhandelt. Nicht mehr nur Zölle wie früher, sondern Dienstleistungshandel, Niederlassungsfreiheiten, geistige Eigentumsrechte, Herkunftsbezeichnungen. Das alles zu verstehen, ist natürlich für viele Länder außerordentlich schwierig. Wenn Sie jetzt Interesse an zwei, drei Marktöffnungen bei uns haben, die besonders wichtig sind, zum Beispiel im Agrarbereich oder im Textilbereich, und sich auf der anderen Seite den Rest einkaufen, wird das nicht immer automatisch verstanden. Ich wollte einfach auf diese Situation hinweisen, ohne zu sagen, dass das eine Entschuldigung für die Länder sei. Sie haben sich verpflichtet, die Menschenrechte umzusetzen und das müssen sie auch einhalten.

Aber es gibt diese Fälle. Deswegen hatte ich auch gesagt, dass handelspolitische Instrumente sensibel dafür sein müssen, falls es zu gravierenden Problemen kommt, darauf auch reagieren zu können. Ich glaube, das ist ganz wichtig. Übrigens noch einmal eine Anmerkung zu diesem Scharia-Thema: Die meisten Länder weltweit haben die Menschenrechte unterzeichnet. Es ist ja nicht so, dass Pakistan oder Bangladesch sich dazu nicht verpflichtet hätten. Das heißt, sie sind auch in diesen Ländern geltendes Recht. Und ich glaube, es ist immer wichtig, darauf hinzuweisen.

Die zweite Frage war, um welchen Katalog von Menschenrechten es da eigentlich gehe. Ich hatte darauf hingewiesen, dass nicht jede negative Auswirkung von Handelsabkommen automatisch eine Menschenrechtsverletzung bedeutet, und dass wir auch nicht jede negative Auswirkung als Menschenrechtsverletzung beschreiben sollten. Negative Auswirkungen auf bestimmte Arbeitnehmergruppen, die dann vielleicht weniger Chancen auf dem Markt haben, bilden nicht automatisch eine Menschenrechtsverletzung, gerade wenn es Kompensationen für diese Gruppen vor Ort in den Ländern gibt. Deswegen finde ich es so wichtig, hier präzise zu sein und dies zu unterscheiden. Für mich ist insbesondere wichtig zu sagen, dass es auf gravierende Menschenrechtsverletzungen ankommt. Da kann man die Kataloge nehmen, auf die John Ruggie sich in den UN-Leitprinzipien bezieht, die beiden zentralen Menschenrechtspakte und die ILO-Kernarbeitsnorm. Das deckt sehr viel ab. Das wäre meiner Meinung nach schon einmal ein wichtiger Bereich. Zur Frage von Beschwerdemechanismen für Betroffene: Ich halte das Thema Beschwerdemechanismen substantiell für wichtig, weil die Hoffnung, dass in Ex-Ante-Analysen alle Probleme identifiziert werden können, nicht zutrifft. Bei einem Abkommen von 1260 Seiten sind viele Probleme möglich. Ich glaube, wichtig ist, dass man nicht per se den Handel dadurch beschädigt, dass man sagt, es gebe potentiell tausende von Gefahren, sondern dass man sagt, dass da, wo Probleme auftreten, es Möglichkeiten geben muss, darauf zu reagieren. Deswegen der Vorschlag von Lorand Bartels. Er hat gesagt, dass wir vielleicht eine Klausel brauchen, die erlaubt,



auch dann Anpassungen in Abkommen zu machen, wenn das Abkommen bereits läuft. Wir brauchen einen Mechanismus, um Probleme zu identifizieren, vielleicht durch einen begleitenden Kreis von Experten, der darüber urteilen kann. Ich möchte auch darauf verweisen – da stimme ich Frau Dr. Spießhofer zu – dass wir bei einigen neueren Abkommen, zum Beispiel dem CARIFORUM-Abkommen, bereits Möglichkeiten der Beschwerde haben, zum Teil auch an Gremien gerichtet, die darüber befinden können, welche Schwierigkeiten es gibt. Ich glaube, das ist wichtig zu sehen.

Vielleicht eine letzte Anmerkung zu der Frage obligatorischer Regeln für Unternehmen. Ich hatte mich sehr zurückgehalten, viel darüber zu schreiben und zu sagen, da dies natürlich mit Handelspolitik erst an zweiter Stelle zu tun hat. Es hat vor allem etwas mit der Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu tun. Da sind wir genau im Prozess der Ausarbeitung dieses Aktionsplanes. Wir (das Deutsche Institut für Menschenrechte) sind natürlich auch Berater dieses Prozesses und deswegen wollte ich an der Stelle nicht als Partei auftreten. Ich möchte einfach noch einmal darauf verweisen, dass es jetzt Teil des Prozesses ist, zu überlegen, wie weitreichend die Bundesregierung – sie wird den Aktionsplan verabschieden – deutsche Unternehmen auffordern oder einladen möchte, sich stärker um die Frage Wirtschaft und Menschenrechte zu kümmern. Ich glaube, darum geht es. Die Frage, ob dann am Ende ein verbindliches Gesetz herauskommt oder sozusagen Vorschläge und Unterstützungsleistungen, wie man es machen kann, ist gerade in der Debatte. Mir ist an der Stelle noch einmal wichtig zu sagen, dass dies kein einfaches Unterfangen, auch für die Unternehmen, ist. Es ist vielmehr ein komplexer Prozess. Vielleicht sollte auch der Aktionsplan ein bisschen als Prozess verstanden werden. Wenn Unternehmen jetzt alle damit beginnen mittels einer Risikoanalyse der Probleme im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte – das wäre für mich ein Kernbegriff von Due Diligence, also von Sorgfaltspflicht – zu erfassen und festzustellen, dass es Probleme gibt, wäre viel gewonnen. Und es gibt vielleicht Probleme, die sie gar nicht alleine lösen können, weil sie als kleine Firma mit einem großen Rohstoffzulieferer gar keine Hebel

haben – dann wäre es auch gut, genau diese Begrenzung zu identifizieren. Oder wenn sie feststellen, dass sie momentan in dem Land gar keine Durchsetzungsmöglichkeiten haben, muss dies zu einem Verständnis für die Situation von Unternehmen führen. Es wird dann Lernforen geben müssen zur Frage, wie man mit solchen Situationen umgehen sollte. Die holländische Regierung hat zum Beispiel in ihrem nationalen Aktionsplan vorgesehen, dass es für schwierige Sektoren auch Runde Tische geben kann, die da reinschauen und überlegen können, wie zum Beispiel holländische Unternehmen in einem Sektor etwas zusammen bewegen können, was sie alleine nicht können. Ich lade noch einmal dazu ein, darüber nachzudenken, dies als Prozess zu sehen. Es wäre toll, wenn es rauskäme, dass es wirklich eine erkennbare Bewegung, auch unter deutschen Unternehmen, Menschenrechte ernst zu nehmen, gibt. Ich erkenne eine Tendenz dazu. Wenn man das unterstützen könnte, wäre es sehr wichtig, Lernprozesse zu etablieren, die es ermöglichen, bei den Problemen – wo es gar nicht so einfach ist, Antworten zu finden – den Durchgriff durch die gesamte Lieferkette zu haben und dazu auch Möglichkeiten einzuräumen. Ich glaube, das ist wichtig. Nur, wenn sich Unternehmen dann wirklich über Jahre und Jahrzehnte dem ganz verweigern, gilt es natürlich auch, darüber nachzudenken, was man in solchen Situationen machen muss, weil es natürlich die Wettbewerbssituation unter den Unternehmen total verändert.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Das war eine Punktlandung. Menschenrechte und Handelspolitik sollten kein Gegensatz sein. Vielmehr ist es unsere Aufgabe – und das hat die Anhörung heute gezeigt – gemeinsam wirksame und praktikable Instrumente zu finden. Daran werden wir gemeinsam weiterarbeiten. Ich darf insbesondere den Sachverständigen ganz herzlich für ihre Expertise danken. Ich darf den Zuhörern, die das Ganze mit verfolgt haben im Netz oder hier oben auf den Tribünen, und natürlich den Kolleginnen und Kollegen danken. Ich schließe die Sitzung und wünsche einen schönen Abend.



Schluss der Sitzung: 18:02 Uhr

Michael Brand, MdB  
**Vorsitzender**