

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

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

Block I. Menschenrechte und Handelspolitik: allgemeine Fragen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146625.pdf (abgerufen: 7.9.2015).

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

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

2. Mehrwert obligatorischer Regeln für Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte

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

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

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

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

⁶ Rede von Cecilia Malmström: The Commissions Future Trade Strategy, 23.3.2015: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153265.pdf

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

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

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

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

⁸ Vgl. DIMR: National Baseline Assessment. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Erstellt für die Steuerungsgruppe im Prozess der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zu Wirtschaft und Menschenrechten, 30.4.2015: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/National_Baseline_Assessment_Umsetzung_der_UN-Leitprinzipien_fuer_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf

⁹ CoRa, Forum Menschenrechte und VENRO: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte: Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan, April 2015: http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Positionspapier_Wirtschaft_und_Menschenrechte_2015.pdf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Weitere Instrumente und Maßnahmen für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik

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

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

¹³ Europäische Kommission: The EU's Generalized Scheme of Preferences (GSP), Oktober 2014: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/november/tradoc_152865.pdf

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

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

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

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

1. Gleichgewicht zwischen menschenrechtlichen Handlungsspielräumen und Investorenschutz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forcierter Marktzugang kann Kleinbauernfamilien verdrängen

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

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

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

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

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

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

Geistige Eigentumsrechte können den Zugang zu Saatgut und Medikamenten erschweren

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

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

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

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

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

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

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

Deregulierung von Dienstleistungen können Daseinsvorsorge und Arbeitsplätze gefährden

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

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

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

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

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

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

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

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

Verbot von Exportsteuern fördert Bergbauaktivitäten mit häufigen Menschenrechtsproblemen

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

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

Handelspräferenzen können Landraub fördern

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

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

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

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

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

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

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

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

Block III: Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln

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

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

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

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

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

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

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

3. Wäre statt Menschenrechtsklauseln nicht ein vorheriger Menschenrechtscheck notwendig?

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

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

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

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

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

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

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

4. Wie lässt sich die Wirksamkeit von Menschenrechtsinstrumenten erhöhen?

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

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

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

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

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

Block IV: Beschwerdemöglichkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ CoRa, Forum Menschenrechte und VENRO: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte: Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan, April 2015: http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Positionspapier_Wirtschaft_und_Menschenrechte_2015.pdf.