

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

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

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

**Mitglieder des Ausschusses**

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

**Zuständig in der DAV-Geschäftsführung**

Rechtsanwalt Franz Peter Altemeier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **IV. Beschwerdemöglichkeiten**

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

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

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

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

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

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

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

