

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

von Michael Windfuhr / Deutsches Institut für Menschenrechte

„Menschenrechte und Handelspolitik“

Teil 1: Menschenrechte und Handelspolitik allgemeine Fragen:

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

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

Grundüberlegung 1: Staaten als Hauptverpflichtete

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

Die staatlichen Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich lassen sich in drei Verpflichtungsebenen gliedern¹: Sie haben eine Achtungspflicht, d.h. sie müssen sicherstellen, Menschenrechte nicht durch eigene Handlungen, gesetzlicher oder politischer Natur zu verletzen. Sie haben eine Schutzpflicht, d.h. sie müssen dritte Akteure angemessen kontrollieren, so dass diese nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen (Schutzpflichten). Drittens haben sie eine Gewährleistungspflicht, dass sie diese umsetzen und dabei besonders benachteiligte Personen oder Menschen in vulnerablen Lebenslagen bevorzugt unterstützen, so dass sie ihre Menschenrechte realisieren können. Insbesondere bei WSK-Rechten muss dies unter dem Einsatz des Maximums der verfügbaren Ressourcen progressiv - d.h. so schnell als möglich - geschehen

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

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

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

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

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

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

³. Kommentar zu Leitprinzip Nr. 9.

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

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

Grundüberlegung 2: Zum Verhältnis von Eigenverantwortung und Zwang

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

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

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

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

⁶ . Der Gedanke wird in der Antwort auf Frage 4 weiter ausgeführt.

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

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

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

4

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

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

⁷. Zum Charakter und der Gestaltung der Spielräume kommt der Text weiter unten.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰. Der Fall ist dokumentiert auf in Artikeln und Dossiers von FIAN: www.fian.de. Die Fallinformationen wurden nicht separat überprüft, sondern dienen hier der Illustration eines Beispiels.

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

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

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

7

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

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

von Entwicklungsländern verhindern. Klassisches Beispiel hierfür waren die Agrarexportsubventionen der Europäischen Union. Sie waren in den 90er Jahren außerordentlich groß¹² und haben die Märkte vieler Bauern in Entwicklungsländern beeinflusst und teilweise weggenommen. Da die Überschussprodukte der EU zu Niedrigpreisen auf den Märkten vieler Entwicklungsländer angeboten wurde, haben zahlreiche Bauern erhebliche Einkommensverluste erlitten. Dies hatte Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung, da bäuerliche Familien ihre Einkommensmöglichkeiten verloren haben.¹³

Grundsätzliche Überlegungen (4) zum Begriff menschenrechtsgeleitete Handelspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ APS = Allgemeines Präferenzsystem oder GPS = General System of Preferences

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ As a result of “findings of violations of worker rights or intellectual property rights, or other statutory concerns”, US Generalized System of Preferences Guidebook, p. 6, http://www.ustr.gov/webfm_send/1597

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

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

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

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

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

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

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

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

Neue Initiative für einen bindenden Vertrag:

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

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

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

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

13

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

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

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

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

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

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

In ihrem neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie hat die EU-Kommission den Gedanken der menschenrechtlichen Folgeabschätzungen von Handelsabkommen als Aufgabenbereich angenommen.²⁵ 2015 hat die EU zudem neue Richtlinien für Menschenrechtsfolgeabschätzungen veröffentlicht²⁶, die ab jetzt in allen Folgeabschätzungen zur Handelspolitik (ex ante und ex post) verwendet werden sollen. Damit ist ein neues Instrumentarium vor-

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

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

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

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

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

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

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

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

15

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

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

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

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

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

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

Teil 2: Handels und Investitionsabkommen - menschenrechtliche Nutzen und Risiken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19

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

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

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

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

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

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

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

Teil 3: Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³. Bartel, Lorand (2014): a.a.O. S.9.

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

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

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

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

Wirksamkeit (vergleiche mit I 4) der Instrumente

^{34.} Aufgenommen in Performance Standards 7 „Indigene Völker“-

^{35.} Voluntary Guidelines on responsible governance of tenure of land forest and fisheries in the context of national food security 2012, Rome, hier in Guideline 9.9

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

Teil 4: Beschwerdemöglichkeiten

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

Formale Beschwerdemechanismen sind bislang in Handelsabkommen - auch der EU - nicht vorhanden. Einige der EU-Handelsabkommen sehen einen gemeinsamen Rat auf Regierungsebene vor, um Streitfragen zu erörtern³⁷. Einige Abkommen sehen auch die Möglichkeit vor ggfs. unabhängige Expertenpanels einzuberufen oder die Meinung der ILO einzuholen. Dies sind wichtige institutionelle Neuerungen, um flexibler auf mögliche Auswirkungen reagieren zu können.

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

23

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

= = = = =

³⁷. Mit Cariforum, Chile, Kolumbien, Korea, Mexiko, Peru, Südafrika, Ukraine