

## Dokumentation – Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

### Anhörung 10: Politikkohärenz: Staatliche Schutzpflichten in bi- und multilateralen Wirtschaftsbeziehungen; Handels- und Investitionsabkommen

<b>Themenpaten:</b>	DGB, DIHK, VENRO
<b>Termin:</b>	30. Oktober 2015
<b>Veranstaltungsort:</b>	DGB
<b>Moderation:</b>	Dr. Evita Schmiege, SWP Berlin Dr. Silke Trumm, GIZ

#### I. Agenda

09.30	<b>Begrüßung</b> Dr. Evita Schmiege und Dr. Silke Trumm (Moderation) Hans Christian Winkler, <i>Auswärtiges Amt</i>
09.45	<b>Einführung</b> <b>Anforderung der UN-Leitprinzipien und Vergleich der NAP anderer Staaten</b> Michael Windfuhr, <i>DIMR</i>
10.00	<b>Teil 1: Hintergrund</b> <b>Paneldiskussion: Mögliche Auswirkungen von EU Handels- und Investitionsabkommen auf die Menschenrechte</b> Prof. Dr. Steffen Hindelang, <i>Freie Universität Berlin</i> Prof. Dr. Markus Krajewski, <i>Universität Nürnberg-Erlangen</i>
10.45	Kommentare: Heiko Schwiderowski, <i>DIHK</i> ; Florian Moritz, <i>DGB</i> ; Armin Paasch, <i>Misereor</i>
11.30	<b>Neue Außenhandelsstrategie der EU zwischen Bi- und Multilateralismus</b> Patrick Lobis, <i>EU Kommission (Berlin)</i>
12.15	Mittagessen
13.00	<b>Teil 2: Menschenrechtsinstrumente in der EU Handels- und Investitionspolitik</b> <b>Panels mit Inputs zu den Fragen:</b> Wie wirksam sind die Instrumente? Welche Reformvorschläge wollen Sie in den NAP einbringen?
13.00	<b>Teil 2A: Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung</b> Dr. Elisabeth Bürgi, <i>World Trade Institute</i>

13.45	<b>Teil 2B:</b> Dr. Lorand Bartels, <i>University of Cambridge</i> , Menschenrechtsklauseln in FHA Prof. Dr. Christoph Scherrer, <i>Universität Kassel</i> , Nachhaltigkeitskapitel in FHA
14.30	Kaffeepause
15.00	<b>TEIL 2C: Beitrag des Allgemeinen Präferenzsystems zur Stärkung der Menschenrechte</b> Franz Ebert, <i>Max Planck Institut</i>
15.45	Pause
16.00 - 17.30	<b>Teil 3: Auf dem Weg zum Nationalen Aktionsplan - Sammlung der Ergebnisse</b> Auf dem Weg zum NAP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenfassung der inhaltlichen Diskussion (Gruppierung von Vorschlägen für den NAP)</li> <li>• Check: Können mit den vorgeschlagenen Instrumenten aus Teil 2 die in Teil 1 identifizierten Probleme gelöst werden?</li> <li>• Ableitung von Handlungsempfehlungen für BREG zur besseren menschenrechtlichen Kohärenz der EU-Handels- und Investitionspolitik</li> </ul>

## II. Verlaufsprotokoll

### 1. Begrüßung der Teilnehmenden durch die Moderation

### 2. Begrüßung und Einführung, Hans Christian Winkler, Auswärtiges Amt (AA):

- Das AA sei für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans (NAP) federführend und übernehme dabei vor allem eine Organisations- und Moderationsrolle für den Prozess.
- Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung (BREG) ist die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) festgehalten. Dies solle mit Unterstützung aller Interessensgruppen geschehen (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, BREG).
- In der heutigen Sitzung werde ein wichtiges Instrument des staatlichen Handelns diskutiert.
- Die Sitzung diene als Beratung der BREG für einen effizienten, ambitionierten und zielführenden NAP. Der NAP sei ein offener Prozess, um alle Interessen und entsprechende Argumente aufzunehmen.
- Im Rahmen der Dokumentation der Sitzung werde ein Verlaufsprotokoll erstellt. Die Diskutierenden werden im Verlaufsprotokoll anonymisiert und lediglich mit Bezeichnungen der Zugehörigkeit zu einer Interessensgruppe, zum Beispiel Wirtschaft, genannt. Bitte an die Referenten, ihren Vortrag auf eine halbe Seite zusammenzufassen und an das AA zu übersenden. Die Dokumentation werde dann zeitnah auf der Webseite des AA veröffentlicht.

### 3. Inhaltliche Einführung: Anforderungen der UNLP und Vergleich der NAPs anderer Staaten

Michael Windfuhr, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR):

#### Einschlägige UNLP:

- **UNLP 8:** Ressortübergreifende Kohärenz/ Mapping staatlichen Wirtschaftsbezugs
  - vertikale und horizontale innerstaatliche Politikkohärenz
- **UNLP 9:** Investitionsabkommen, Investitionsverträge und Freihandelsabkommen (FHA)
  - ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen der Staaten erhalten; dies gilt auch beim Aushandeln von Handels- und Investitionsabkommen
- **UNLP 10:** Staaten als Mitglieder multilateraler Wirtschaftsinstitutionen
  - Staaten sollen diese Institutionen dazu anhalten, die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern

**Beispiele für den Umsetzungsstand dieser UNLP in DEU** (siehe National Baseline Assessment (NBA) auf der Webseite des DIMR [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)):

- **Kohärenz auf nationaler Ebene:**
  - Instrumente der BREG (AA), die auch dem Überprüfen und der Herstellung von Kohärenz dienen können: Menschenrechtsbericht (Veröffentlichung alle zwei Jahre) und Amt des Beauftragten der BREG für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe
  - CSR-Forum: vom BMAS koordiniertes Multi-Stakeholder-Gremium
- **Kohärenz auf europäischer Ebene:**
  - Art. 205 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verweist auf Titel V Kapitel 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV); Art. 3 und 21 EUV „universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten“
  - Handelspolitik steht unter dem Primat der Einhaltung der Menschenrechte und Nachhaltigkeit (politische Klauseln und Nachhaltigkeitskapitel der Abkommen)
- **Kohärenz auf internationaler Ebene:**
  - Staatenberichte DEU vor UN-Menschenrechtsorgane können für die Darstellung und Diskussion von Kohärenzproblemen genutzt werden (UPR etc.)
  - Weltbank überarbeitet derzeit Umwelt- und Sozialstandards

#### Beispiele für mögliche Prüfaufträge im Rahmen des NAP-Prozesses:

- Wie können Mitarbeitende von Ministerien und zuständigen Behörden für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte sensibilisiert werden?
- Welche Monitoringmechanismen wären denkbar u. wünschenswert im Sinne der UNLP?
- Welche Veränderungen wären für Handels- und Investitionsschutzabkommen wünschenswert, um das Thema der Politikspielräume angemessen zu reflektieren (z.B. allgemeine Öffnungsklauseln) und den entsprechenden menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen?

- Können internationale Berichtsformate (wie beispielsweise das neue Format zu den Sustainable Development Goals) verbessert genutzt werden, um Fragen der Politikkohärenz auch in der nationalen Vorbereitung solcher Berichte zu diskutieren?

**Vergleich NAPs anderer Staaten:**

- NAP Niederlande: E-Learning-Kurs für Ministerien und Durchführungsorganisationen. Ziel: Klare/ verlässliche Informationen zu Wirtschaft und Menschenrechten vermitteln.
- NAP Finnland: Unterstützt Dialoge zwischen internationalen Organisationen im Hinblick auf Kooperation im Bereich Menschenrechte, um hier Kohärenz zu fördern.
- NAP Schweden: Bekenntnis, mit anderen EU-Mitgliedsstaaten (EU-MS) zusammenzuarbeiten, um EU-Politik in diesem Bereich zu stärken. Dabei sollen u.a. weitere EU-MS überzeugt werden, NAPs zu entwickeln.

**An den Vortrag schloss sich eine Frage- und Antwortrunde an:**

- Vertreter Zivilgesellschaft: fragte, ob es einen Grund gebe, warum die WTO nicht genannt wurde, Weltbank, OECD und EU aber schon.
- Michael Windfuhr: In der Recherche zu den NAPs anderer Länder wurde die WTO so nicht erwähnt. Natürlich finde die WTO in bilateralen Handelsabkommen Erwähnung.

**Teil 1: Hintergrund**

**4. Paneldiskussion: Mögliche Auswirkungen von EU Handels- und Investitionsabkommen auf die Menschenrechte**

**Prof. Dr. Markus Krajewski, Universität Nürnberg-Erlangen**

Das Verhältnis von Menschenrechten und Handelsabkommen wird bereits seit rund 25 Jahren diskutiert, allerdings aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven und mit unterschiedlichen Zielen. Vorliegend geht es um die Frage, wie verhindert werden kann, dass der innerstaatliche Politikspielraum zum Schutz von Menschenrechten durch Handelsabkommen unverhältnismäßig eingeschränkt wird (UNLP 9). In der Diskussion wird dabei das „Right to regulate“ oft als Chiffre für Menschenrechtsschutz verwendet, obwohl es terminologisch korrekter wäre, von einem „Duty to regulate“ zu sprechen. Der staatliche Handlungsspielraum kann dabei sowohl für den deutschen Gesetzgeber als auch für andere Vertragsparteien eingeschränkt sein. Dass Deutschland auch dafür Verantwortung trägt, dass sich Handelsabkommen nicht nachteilig auf die Regulierungskapazität der Partnerländer auswirken, folgt aus den extraterritorialen Staatenpflichten. Beispiele für menschenrechtlich negativ konnotierte Beschränkungen des innerstaatlichen Politikspielraums in den Partnerländern sind z. B. negative Auswirkungen von Marktöffnung und Zollabbau im Bereich Landwirtschaft auf lokale bäuerliche Produktion oder die Beschränkung des Zugangs zu Saatgut und Medikamenten durch geistige Eigentumsrechte (z. B. Datenexklusivität und Sortenschutz). Relevante Einschränkungen in Deutschland betreffen die Erschwerung öffentlicher Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge wegen Marktzugang bei Dienstleistungen sowie Regeln zur öffentlichen

Vergabe.

In Literatur und Praxis sind bereits verschiedene Reformmöglichkeiten vorgeschlagen worden, um auf diese Problematik einzugehen. Dazu zählen menschenrechtliche Folgeabschätzungen, effektive Menschenrechtsklauseln sowie Relativierungen des „lock-in“-Effekts durch größere Flexibilität für Änderung von Zugeständnissen, die Möglichkeit der Wiedereinführung von Schutzmaßnahmausnahmeklauseln für Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz sowie eine plurale, transparente und an allen Völkerrechtsprinzipien orientierte Streitbeilegung, die staatlichen Beurteilungsspielraum („margin of appreciation“) akzeptiert

Schließlich ist die EU-rechtliche Dimensionen zu beachten. Da der EU die ausschließliche EU-Kompetenz für Handel- und Investitionsabkommen zukommt (Art. 207 AEUV), bedarf es eines EU-Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte, der das genannte Reformpotential aufgreift. Die bisherigen EU-FHA schützen innerstaatlichen (bzw. innerunionalen) Politikspielraum nicht hinreichend. Der EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie „Keeping human rights at the heart of the EU agenda“ und die „Trade for all“-Strategie (2015) enthalten nur vereinzelte Hinweise zu den UNLP.

**Prof. Dr. Steffen Hindelang, Freie Universität Berlin**

Investitionsschutzabkommen und der regelmäßig damit verbundene Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismus in EU-FHA erfüllen eine wichtige Aufgabe: Sie dienen der Kontrolle der Ausübung staatlicher Gewalt vor Missbrauch. Damit ist der Investitionsschutz den Menschenrechten funktional alles andere als unähnlich.

Ein Investitionskapitel in EU-FHA ist ein wichtiges Instrument der Absicherung grundlegender, insbesondere eigentumsrechtlicher Positionen im Ausland – und zwar auf einem rechtsförmigen Weg; als Gegenstück zur Machtpolitik auf internationaler Ebene. Investitionsschutzabkommen und deren Streitbeilegungsmechanismen können mithin ein tragender Baustein für die „international rule of law“ sein.

Trotz aller Sinnhaftigkeit kann völkerrechtlicher Investitionsschutz – wenn nicht sorgfältig ausgestaltet – auch zu signifikanten politischen, ökonomischen und rechtsstaatlichen – und damit auch zu menschenrechtlichen „Kosten“ führen. Der Aufgabe der Verminderung bzw. Vermeidung jener „Kosten“ hat sich die Europäische Union mit Blick auf CETA, Singapur und TTIP auch bereits teilweise erfolgreich gestellt. Allerdings sind einige höchst problematische Punkte offen geblieben. Unter anderem bindet weder CETA noch der TTIP-Vorschlag der Kommission nationale Gerichtssysteme hinreichend in die Streitbeilegung ein. Im Gegenteil: Sie schwächen funktionierende – etwa die deutsche oder europäische – Gerichtsbarkeit nachhaltig, indem CETA und TTIP Schiedsgerichte zur gleichwertigen Alternative zu staatlichen Gerichten machen wollen. Eine Stärkung der rule of law im internationalen Bereich wird mit Blick auf Deutschland gegen eine Schwächung derselben auf nationaler Ebene eingetauscht. Ob das mit dem Gedanken der Stärkung der nationalen Streitbeilegungsmechanismen in den UN Leitprinzipien vereinbar ist, kann bezweifelt werden.

**An die Vorträge schlossen sich Kommentare der Themenpaten an:**

- Heiko Schwiderowski: wies auf das Thema „level playing field“ hin: Welche Rolle soll DEU spielen? Eine Vorreiterrolle oder sollte man sich an anderen orientieren? Wies zudem auf die Zuständigkeit der EU hin: Man solle auf europäischer Ebene für eine ambitioniertere Rolle des Themas Menschenrechte werben. Sehe geringere nationale Spielräume als bei anderen Themen in den vorherigen Anhörungen. Fragte nach, ob der Unterschied von „right to regulate“ und „duty to regulate“ auf persönlicher oder wissenschaftlicher Einschätzung basiere. Zur TTIP-Diskussion: Man solle einen europäischen Rahmen anstreben, dann sei ein klarer Bezug auf Investitionsschutzabkommen möglich.

**Florian Moritz, DGB:**

Mit der Diskussion um TTIP ist die Handelspolitik ins Interesse der Öffentlichkeit gerückt. Dabei geht es auch um die Frage, welche Auswirkungen Freihandel auf Menschen- und Arbeitnehmerrechte hat. Aus Sicht der deutschen Gewerkschaften muss Handel fair sein. Seine Früchte müssen gerecht verteilt sein und allen Menschen zugutekommen. Ziel von Handelsabkommen muss entsprechend sein, die Wohlfahrt tatsächlich für alle zu steigern, Arbeitnehmer- und andere Menschenrechte zu verbessern, Umwelt, Verbraucher und Öffentliche Daseinsvorsorge und Sozialstaat zu schützen und zu fördern.

Bisher werden diese Ziele aber vernachlässigt: Handels- und Investitionspolitik zielt nach wie vor im Wesentlichen auf Marktöffnung, den Abbau von Regeln, mehr Wettbewerb und Schutz von Eigentumsrechten. Diese Ziele werden mit sehr effektiven Instrumenten und Formulierungen in Handelsabkommen verfolgt. Investitionsschutzvorschriften verschaffen ausländischen Investoren weitgehende Sonderrechte zur Durchsetzung ihrer Interessen, Marktöffnungsverpflichtungen sind mit Sanktionen bewehrt. Vertragsbestandteile, wie die Meistbegünstigungsklausel, „Standstill-“ und „Ratchet-“ Klauseln sorgen für eine immer weitgehendere Ausweitung des freien Wettbewerbs.

Doch diese Ziele können dem Gemeinwohl entgegenstehen: Wenn Investitionsschutzregeln beispielsweise einen „chilling effekt“ befördern, so dass Staaten aus Angst vor Schadensersatzklagen von sinnvoller Regulierung absehen. Wenn stärkerer Wettbewerb nicht Innovationen und Produktivität beflügelt von denen alle profitieren, sondern verstärkter Wettbewerbsdruck stattdessen auf dem Rücken der Beschäftigten abgeladen wird beziehungsweise eine „Spirale nach unten“ bei Arbeitnehmer-, Umwelt-, oder Verbraucherschutz in Gang setzt.

Um solchen unfairen Wettbewerb zu vermeiden, muss Handelspolitik die Verbesserung von Arbeitnehmerrechten und die Einhaltung von Menschenrechten als gleichwertige Ziele verfolgen. Das heißt, es müssen Instrumente gefunden werden, die mindestens so effektiv sind, wie jene, die heute Marktliberalisierung befördern. Es darf nicht sein, dass – wie im Falle der EU – ausgerechnet Regeln zum Arbeitnehmer- und Umweltschutz die einzigen Teile von Handelsabkommen sind, die nicht mit Sanktionen durchsetzbar gestaltet werden. Um eine „Spirale nach unten“ zu verhindern und Früchte des Welthandels gerecht zu verteilen, reicht aber eine Neuausrichtung der Handelspolitik alleine nicht aus. Es braucht auch eine Stärkere Vernetzung mit anderen Politikfeldern. Freihandel kann nur dann gerecht funktionieren, wenn die Rahmenbedingungen stimmen: Wenn ein star-

ker Sozialstaat und Arbeitsmarktinstitutionen vor Risiken schützen, umfassende öffentliche Güter und Umverteilungsmechanismen die Teilhabe aller sichern und der Wettbewerbsdruck so kanalisiert wird, dass Innovationen entstehen und nicht Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen.

### **Armin Paasch, Misereor**

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind nicht nur aufgrund der UNLP, sondern auch aufgrund Artikel 3 und 21 des Lissabon-Vertrags verpflichtet, im Rahmen der Handels- und Investitionspolitik die Menschenrechte im In- und Ausland zu achten und zu fördern. Dies spiegelt sich jedoch in den handelspolitischen Zielen der EU, wie sie jüngst in der Kommissionsmitteilung „Trade for all“ bestätigt wurden, nicht ausreichend wider. Im Kern geht es darum, Märkte für europäische Exporte, Dienstleistungen und Investitionen zu öffnen und den Schutz für Investoren und geistige Eigentumsrechte zu verbessern. Unternehmen in ihrem Auslandsgeschäft zu verbessern.

Die EU-Handelspolitik schränkt vielfach die Spielräume von Partnerstaaten ein, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen wahrzunehmen. Paasch nennt Beispiele in drei Bereichen: 1) Das nahezu umfassende Verbot von Importbeschränkungen erschwert es Entwicklungsländern, das Recht auf Nahrung von Bauernfamilien zu schützen. Bauern werden durch teilweise subventionierte EU-Agrarexporte verdrängt und verlieren ihre Existenzgrundlagen. 2) Strikte geistige Eigentumsrechte (UPOV 1991-Bestimmungen) erschweren marginalisierten Kleinbauern den Zugang zu Saatgut, da sie ihnen Austausch, Weiterverkauf und Wiederaussaat einmal erworbenen kommerziellen Saatguts verbieten. Dies steigert Kosten, erhöht Abhängigkeiten und gefährdet das Recht auf Nahrung. 3) Investitionsschutzkapitel in Handelsabkommen schützen ausländische Investoren auch gegen so genannte „indirekte“ Enteignung, wo die Gewinnaussichten eines Investors aufgrund öffentlicher Regulierungen geschmälert werden. Dies gilt insbesondere in Kombination mit dem Gebot der „billigen und gerechten Behandlung“. Auch Regulierungsmaßnahmen in menschenrechtlich hochsensiblen Bereichen wie der Wasser-, Strom- und Gesundheitsversorgung, Umweltschutz oder Landverteilung werden dadurch regelmäßig behindert.

Paasch fordert daher eine grundlegende Neuausrichtung der EU-Handelspolitik in den erwähnten und anderen menschenrechtlich sensiblen Bereichen. Zudem müssen spezifische handelspolitische Menschenrechtsinstrumente wie Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen, Menschenrechtsklauseln und das Allgemeine Präferenzsystem grundlegend reformiert werden. Im NAP sollte die Bundesregierung sich verpflichten, eine Überprüfung und Reform dieser Instrumente im Rahmen der EU anzustoßen.

### **An die Kommentare schloss sich eine Diskussionsrunde an:**

- Moderation: wies darauf hin, dass in der Diskussion wichtige Elemente, die bisher noch keine Erwähnung fanden, genannt werden sollten. Ein Reformbedarf sei festgestellt worden, es gebe Flexibilität im politischen Spielraum. Das nationale Recht müsse berücksichtigt werden, man brauche effektive Klagerechte und man solle andere Menschenrechtsthemen auch mit Sanktionsmöglichkeiten versehen. Problembereiche, die erkannt

wurden: Ein starker Investitionsschutz und die Einschränkung von Flexibilität durch bi- und multilaterale Handelsabkommen.

- Vertreter Wissenschaft: Bei Menschenrechten gehe es um die Rechte Einzelner. Diese seien häufig „schwache Rechte“. Im internationalen Recht gehe es um juristische Personen, Vereinigungen, hier habe man es mit starken Interessen zu tun. Ein Gleichgewicht für schwache und starke Interessen sei notwendig; gleich starke juristische Instrumente ebenso.
- Vertreter Wirtschaft: fragte, inwieweit der Investitionsschutz zur Förderung von Menschenrechten in Einzelfällen diskutiert worden sei.
- Moderation: betonte, dass einzelne Fälle nicht diskutiert werden sollten.
- Vertreter Zivilgesellschaft: meinte, dass die Durchsetzung von völkerrechtlichen Verträgen fehle. Die Durchsetzung bei nationalen Verträgen sei ebenfalls sehr zweifelhaft. Eine Asymmetrie sei vorhanden, aber aufhebbar. Völkerrechtliche Verträge sollen unmittelbar anwendbar sein. Wies auf das „investor-to-state dispute settlement“ (ISDS) hin: Die EU schließe den Gang vor nationale Gerichte aus bzw. eine unmittelbare Anwendung werde ausgeschlossen. In der EU bestehe das Recht, Vertragsverletzungen durchzusetzen. Warum werde das ausgeblendet? Sanktionen seien wenig brauchbar. Sanktionen wegen der Verletzung von Arbeitnehmerrechten würden pekuniär berechnet, eine Berechnung mit Betrachtung individueller Fälle sei kaum möglich.
- Moderation: betonte, dass der Punkt der Implementierung eingebracht wurde.
- Vertreter Gewerkschaft: betonte, es gebe Verbindlichkeit im Investitionsschutz, der Staat werde verklagt und das Urteil sei rechtsgültig. Vergleichbares sei für Menschenrechte nicht vorhanden. Es gehe nicht um Geld, sondern um die Wiedergutmachung des Schadens. Bei Menschenrechten gehe es zum Beispiel um die Beseitigung von Kinderarbeit. Das erfordere weitere Strukturen. Zunehmende Tendenz in der EU sei, Menschenrechte zu brechen. Fragte, warum sich die EU als Vorreiter profilieren. Koalitionsfreiheit sei vorhanden, aber was passiert, wenn der Staat in die Tariffreiheit eingreift? Fall Litauen: Nicht mehr als ein Drittel der Gewerkschaftsvertreter seien Arbeitnehmervertreter. Rechte können auch Staaten stärken. Unternehmen geben oft an, dass sie sich nach gültigem Recht im jeweiligen Staat orientieren bzw. dass der Staat häufig zu schwach sei, um Rechte durchzusetzen.
- Vertreter Wirtschaft: fragte nach, warum die Vorschläge der Kommission (KOM) nicht ausreichend (beim Schutz) seien. Gemeinwohlinteressen und Arbeitnehmerschutz fänden sich in der Präambel wider. Eine gleichberechtigte Abwägung sei möglich, die „equitable-treatment“-Klausel schütze auch. Der Fall Peru sei noch nicht entschieden. Es bestehe die Hoffnung, dass eine angemessene Abwägung noch erfolgt. Zur Beeinträchtigung der Entwicklung durch Handel: Hier finde eine Anhebung von Standards durch deutsche Unternehmen statt, über 80% der deutschen Unternehmen bezahlen mehr als lokale Arbeitsgeber und bringen deutsche Umweltstandards mit. Sie seien gut angesehen vor Ort, das überwiege gegenüber der Beeinträchtigung von Menschenrechten.
- Moderation: erwähnte die höheren Standards der deutschen Unternehmen und fragte, was man positiv daraus ableiten könne, um Menschenrechte zu stärken. Welche Instru-



mente sind nutzbar, um Menschenrechte zu befördern und welche braucht es, um Menschenrechtsverletzungen einzudämmen?

- Vertreter Wirtschaft: Man brauche einen freiwilligen Ansatz. Deutsche Unternehmen seien hier schon Vorreiter. Man brauche eine weitere Förderung von CSR.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Bei der angeführten Studie von econsense gehe es um Arbeitsstandards von unternehmenseigenen Betrieben im Ausland. Arbeitsstandards entlang der Lieferketten seien aber hier nicht erhoben worden. Fragte Steffen Hindelang: TTIP und CETA böten angeblich ein hohes Schutzniveau, was auch in Streitfällen berücksichtigt werden soll. Es gäbe aber andere Positionen, die hier eine Unklarheit bemängelten. Daher sei die Frage, ob eine gleichberechtigte Abwägung möglich sei? Einerseits werde beklagt, dass das Recht auf nationale Streitschlichtung eingeschränkt werden würde, andererseits betone man aber auch die notwendigen Einschränkungen bei TTIP. Sanktionen sollten nur als letztes Mittel dienen, aber Arbeitnehmerschutz solle vorher gestärkt werden.
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, er sei oft vor Ort tätig. Konkret Betroffene bräuchten verstärkte Möglichkeiten zum Einklagen von Menschenrechten. Das sei sehr wichtig. Positive Aspekte könnten auch in der Handelspolitik geschaffen werden, zum Beispiel in den allgemeinen Präferenzsystemen, um Menschenrechte zu stärken. „Land-grabbing“ und die Zerstörung von Eigentum seien Bereiche, die näher betrachtet werden sollten. Völkerrechtliche Pflichten könnten nicht einfach an die EU delegiert werden, das müsse auch national umgesetzt werden. Die Rolle DEU sei hier wichtig.
- Vertreter DIMR: wies darauf hin, dass die Gewährung von Politikspielräumen nicht automatisch zu deren Nutzung führe. D.h. auch der NAP sei wichtig, die Umsetzung der UNLP biete eine gute Möglichkeit, ein „level playing field“ zu schaffen. „Trade for all“ könne genutzt werden (Stärkung von Institutionen), um die nationale Schutzpflicht stärker in Anspruch zu nehmen. Privatwirtschaftliche Akteure sollten auch nationale Institutionen, Gerichte, etc. ernst nehmen. Staaten und der internationale Rahmen seien beide von großer Wichtigkeit.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Bei dem Recht auf Nahrung, u.a. seien die Politikspielräume etwas komplizierter. Es gebe erste Ansätze im Handelsrecht mit Schutzklauseln für plötzlichen Exportanstieg. Man müsse neue Perspektiven entwickeln, um weitere Betroffene zu schützen, nicht nur den Status Quo. Es gehe schließlich darum, neue Wertschöpfungsketten aufzubauen. Beispiel Milchsektor: Manchmal werde der Status Quo verschlechtert, manchmal der Aufbau neuer lokaler Märkte erschwert.
- Vertreter Gewerkschaft: fragte, wie sich die Übertragung von politischen Kompetenzen auf die EU auswirke. Seien deutsche Unternehmen wirklich vorbildlich? Staatliche Gestaltungsmöglichkeiten seien in der Außen- und Wirtschaftspolitik höher, wenn Staaten Anteilseigner bei Investitionen im Ausland seien. Die Fälle DHL, Telekom bzw. US T-Mobile zeigten, dass Menschenrechte und Arbeitsrechte deutlich verletzt würden. OECD-Beschwerdestellen hätten dazu anhängige Verfahren. Hier seien Staaten gefordert, sich vorbildlich zu verhalten. Zuständigkeit auf der nationalen Ebene sei hier gegeben und solle im NAP Eingang finden.
- Moderation: fasste den vorherigen Beitrag so zusammen, dass nationale Schutzpflichten nicht delegiert werden sollten.

- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, der Faktor Zeit und eine begrenzte Prognosefähigkeit hinsichtlich der Einschätzung von Auswirkungen von Handelsabkommen spielten eine Rolle. Handelsabkommen seien langfristig ausgerichtet. Das werde häufig der Realität nicht gerecht, vor allem bei negativen Folgen, zum Beispiel der Liberalisierungspolitik. Lernfähigkeit müsse integriert werden, wenn sich andere Bedingungen ergeben, müssten Handelsabkommen auch veränderbar sein. Es brauche einen Paradigmenwechsel und die Möglichkeit zur Revision bei Verpflichtungen generell.
- Moderation: fasste zusammen: Man brauche Politikflexibilität und eine bessere Folgenabschätzung.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Die Milchwirtschaft in Westafrika sei natürlich kein großer Wirtschaftsbereich, aber Einkommensmöglichkeiten und Stellen seien natürlich trotzdem gefährdet. Das „right to regulate“ und legitime öffentliche Wohlfahrtsziele sollten in der EU geschützt werden, aber Menschenrechte tauchten nicht expliziert auf, zum Beispiel Recht auf Nahrung, Wohnen, Bildung. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werde von den USA nicht anerkannt. Entschädigungsbefürchtungen oder Drohungen beträfen auch den Fall „La Oroya“. Staaten seien vorsichtig, auf Umweltschutz, u.a. zu pochen, weil evtl. Konsequenzen drohten. Die Studie von econsense untersuche nicht die Auswirkungen von Lieferketten, etc., die Angaben stammten zudem von den Unternehmen selbst.
- Steffen Hindelang: zur Frage, warum man einen Investitionsschutz brauche, wenn es nationale Gerichte gebe: Auch deutsche Richter könnten Fehler machen. Es brauche ein Korrektiv aus neutraler Perspektive. Es gehe nicht darum, Alternativen zu schaffen. Investitionsschutz sei ein Rettungsboot, das Völkerrecht ein Ozeandampfer. Das nationale Recht sei deutlicher gefasst und ausgearbeitet. Gab den Hinweis, dass einzelne Fälle nicht als Vorbild dienen sollten. Es gebe auch Fälle, in denen sich Regierungen fälschlicherweise auf Menschenrechte beriefen, zum Beispiel bei Korruption oder anderen Vergehen.
- Markus Krajewski: fragte, ob Staaten den Spielraum nutzten. Fragte außerdem, ob man es mit einem „right to regulate“ oder einer „duty to regulate“ zu tun habe. Der Vorschlag der KOM, „right to regulate“, komme aus dem Handelsdiskurs. Aber der Menschenrechtsdiskurs weise nur auf eine Verpflichtung hin, die rechtliche Umsetzung von einer „duty to protect“ sei eine „duty to regulate“.
- Vertreter Wirtschaft: betonte, dass das Investitionsschutzrecht Menschenrechte nicht im Einzelfall schütze. Es gebe Fälle, in denen Menschenrechte konnotiert werden können. Menschenrechtsschutz gebe es im Völkerrecht; dort sei er längst etabliert. Zum KOM-Vorschlag: Die Vorschrift im EU-Vorschlag: „shall not affect the right to regulate...“ sei ähnlich im NAFTA-Abkommen zu finden; dort aber nur als Interpretationshinweise zu verstehen. In GATT Art. 20 gebe es konkrete Maßnahmen, die nicht verhindert werden sollen. Fragte, was es bedeute, wenn Klagemöglichkeiten geschaffen werden.

## 5. Neue Außenhandelsstrategie der EU zwischen Bi- und Multilateralismus

Patrick Lobis, EU Kommission (Berlin)

*Referentenbeitrag lag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Dokumentation nicht vor.*

### An den Vortrag schloss sich eine Diskussionsrunde an:

- Moderation: wiederholte, dass ein Implementierungskapitel vorhanden sei. Gute Regelungen seien wichtig, aber auch die Umsetzung könne problematisch sein. Das finde auch bei der EU-Kommission (KOM) Erwähnung. Fragte nach, wo Menschenrechtsaspekte betroffen seien oder besser in der neuen Strategie verankert werden könnten.
- Vertreter Wissenschaft: begrüßte, dass die KOM ein solches Papier aufgelegt habe. „Economic-Partnership-Agreements“ gebe es auch, die seien aber nicht als Partnerschaftsabkommen anzusehen, sondern unter Drohung umgesetzt worden. Zur Transparenz: Neue Abkommen betreffen alle Regelungen in der Wirtschaft, da gebe es dann eine große Anzahl an Stakeholdern, aber die seien bei der Erstellung der Forderungskataloge, bei neuen Abkommen, TTIP, CETA, nicht eingeladen worden.
- Vertreter Wissenschaft: betonte, dass die neue Strategie der EU deutlich besser sei als die alte. Fragte nach, ob aufgrund der umfassenden Pflicht zur Transparenz, d.h., dass während der Verhandlungen alle Text veröffentlicht werden sollen, Dokumente zu Japan, Myanmar und Indien zu finden seien. Die Verhandlungsmandate sollen öffentlich gemacht werden. Zur Menschenrechtstrategie: Es gebe einen Pauschalverweis auf den „Human-Rights-Actionplan“ der EU. Fragte nach, ob da alles in die EU-Strategie inkludiert werde? Fragte außerdem nach, wie das UNLP 9 in der EU-Handelsstrategie verankert sei.
- Vertreter Zivilgesellschaft: erwähnte die Ankündigung von Frau Malmström, über die bisherigen Ansätze der Handelsstrategie hinauszugehen. Es gebe Fortschritte bei Transparenz und Emissionsschutz, aber nicht bei den Menschenrechten. In der Substanz gebe es eher Rückschritte als Fortschritte. In der Vorrede von Malmström werde erwähnt: Anreize zu schaffen, aber der Begriff „policy spaces“ tauche nicht auf. Nur die UNLP in allgemeiner Weise. Das „right to regulate“ werde für die EU in Anspruch genommen, aber nicht für das Ausland. Fragte nach, wo die zentralen Elemente der Menschenrechtspolitik in der Handelsstrategie auftauchen. In der Nachhaltigkeitspolitik tauche auch nur ein kleiner Bereich der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte auf, aber keine Menschenrechtsklauseln. Es gebe etwas zu „sustainability“ und „Impact-Assessments“, aber was bedeute das konkret? Fragte, warum „Impact Assessments“ hier eingegrenzt werde. Zu den Lieferketten gebe es keine neuen Regelungen, nur Vorschläge werden erwähnt. Ein Drittel sei gefüllt mit Menschenrechtsrhetorik, aber mit keinen konkreten Maßnahmen.
- Vertreter DIMR: betonte, dass „Impact-Assessments“ auch Grenzen hätten. Es brauche eine Beschwerdestelle für den Fall, dass Probleme auftreten. Das sei wichtig für die Flexibilität. Langfristige Entwicklungen seien schwierig einzuschätzen. Die Frage sei, wie mit der Reversibilität von Abkommen umgegangen werde. Das sei „das“ Thema der KOM;

wie wird das diskutiert? Offenheit, um Folgen zu diskutieren sei sehr wichtig, auch im politischen „Outlook“.

- Vertreter Wirtschaft: Das Instrument der Außenpolitik sei ein stark entwickeltes Handlungsfeld. Zur Transparenz: Es habe öffentliche Konsultationen gegeben, aber die Beteiligung sei sehr gering gewesen. Zu Menschenrechtsklauseln: Verwies auf die Verhandlungen mit den Golfstaaten, wo es deswegen nicht weitergehe. Verwies auch auf die CSR-Richtlinie der EU und Indien.
- Vertreter BREG: fragte, ob die Verhandlungen zu den „Sustainable Development Goals“ (SDGs) Einfluss auf die EU-Strategie haben. Fragte außerdem, ob die Diskussion um das „right to regulate“ zu einer Stärkung oder Schwächung bei den Ländern außerhalb der EU führe. Kompetenzen werden ja übertragen in diesem Fall.
- Vertreter Wirtschaft: wies darauf hin, dass Planungssicherheit, nicht nur Offenheit, wichtig sei. Die EU sei momentan gut aufgestellt, aber Risiken bestehen. Die Verhandlungsmacht der EU solle auch für handelspolitische Ziele eingesetzt werden.
- Patrick Lobis: Zur Transparenz: Für die KOM, Partner und Mitgliedsstaaten, gebe es momentan eine große Umbruchsituation. Die Abkommen erfassten größere Themenbereiche, das führe zu einem Umbruch, wie Verhandlungen geführt werden müssten. Die Botschaft sei in der KOM angekommen, dass ein anderer Ansatz der Verhandlungen nötig sei. Zum „EU Action Plan Human Rights“: Es sei ein sehr umfassendes Dokument, ein Werkzeug, welches 2012-2014 zu tatsächlichen Resultanten geführt habe für die Positionierung der EU als entsprechender weltweiter Player. Die neue Außenpolitik baue darauf auf. Zur EU-Strategie: Die EU-Strategie stelle die Rahmenbedingungen vor und dar. 2016 solle das konkretisiert werden, zum Beispiel durch neue Initiativen. Das „Commitment“ sei vorhanden, aber Forderungen an die KOM müssen gestellt werden. Es müsse zwischen Strategie und Aktionsplan unterschieden werden: Ein Aktionsplan könne dann wesentlich konkreter werden. Die Aufgabe der KOM sei es, entsprechende Meinungen aufzunehmen und ein „Follow-Up“ bereitzustellen.
- Vertreter Wirtschaft: wies auf den Abschluss der Verhandlungen zur transpazifischen Partnerschaft hin, Menschenrechte kommen in diesem Abkommen vor.
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, dass Menschenrechte stark im Fokus stünden und internationale Menschenrechtsnormen alle Staaten verpflichteten, Menschenrechte zu stärken und dafür alle möglichen Ressourcen zu mobilisieren. Handelsinvestitionsabkommen trügen aber dazu bei, dass die Ressourcenbasis für den Schutz der Menschenrechte in vielen Ländern erodiere. Das könne sich auch negativ auf Staaten auswirken.
- Patrick Lobis: Es gebe einen Widerstreit zwischen der Einforderung von Menschenrechten und dem, was tatsächlich von Seiten der EU durchsetzbar sei. Es bestehe aber die Gefahr, dass man anderen Positionen folgen müsse, die geringere Standards beinhalten, falls man bei entsprechenden Abkommen nicht am Verhandlungstisch sitze.

## Teil 2: Menschenrechtsinstrumente in der EU Handels- und Investitionspolitik

### Teil 2 A: Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung

#### Dr. Elisabeth Bürgi, World Trade Institute

- Aus dem EU-Vertrag und den internationalen Menschenrechtsverträgen kann eine Pflicht der EU zur Durchführung von Menschenrechtsanalysen abgeleitet werden in Fällen, wo sich ein Handelsabkommen auf die Menschenrechtssituation eines Partnerlandes negativ auswirken könnte.
- Die EU hat mehrmals ihre Bereitschaft bekundet, Handelsabkommen auf ihre Menschenrechts-Wirkungen hin zu untersuchen. Seit 2009 integriert sie Menschenrechtsaspekte in ihre Nachhaltigkeits-Wirkungsanalysen (Sustainability Impact Assessments SIAs), dies geschieht aber noch zu unsystematisch und fragmentiert.
- Das Ziel einer Menschenrechtsanalyse ist, Handelsabkommen ‚menschenrechtsförderlich‘ auszugestalten. Es geht um die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Menschenrechten, wozu die adäquate Gestaltung von Märkten gehört (‚enabling environment‘). Entsprechend ist die materielle Kohärenz von Rechtsordnungen angesprochen.
- Je nach Kontext stehen *unterschiedliche* Menschenrechte im Vordergrund einer Menschenrechtsanalyse. Es geht primär darum, die Auswirkungen von Handelsregeln auf die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen zu identifizieren und herauszufinden, wie Handelsregeln ausgestaltet werden müssten, damit die verletzlichsten Bevölkerungsschichten nicht zu den Verlierern gehören (Suche nach der *optimalen Regulierungsoption*).
- Eine menschenrechtssensitive Nachhaltigkeits-Wirkungsanalyse (HRIA integriert in SIA) läuft idealerweise in verschiedenen Schritten ab. In einem ersten Schritt werden *mehrere Regulierungsoptionen* auf ihre möglichen Auswirkungen auf die Umwelt, die Menschenrechte und die Wirtschaft in allen Partnerländern hin untersucht. In einem zweiten Schritt werden die Interessenskonflikte (Trade-offs) identifiziert und sichtbar gemacht. Gestützt darauf werden die Interessen in einem offenen Prozess gegeneinander abgewogen, mit dem Ziel, eine oder mehrere ‚optimale Regulierungsoptionen‘ zu entwerfen. Diese Optionen werden sodann in den politischen Prozess zurückgeführt.
- Optimale Optionen von Handelsregulierungen können gleichermassen Marktschutz- und Marktöffnungsmassnahmen vorsehen. Auch können sie nachhaltige Produktions- und Konsummuster über Marktanzreize fördern. Das Wissen um Beispiele von bereits existierenden ‚differenzierten‘ Abkommen kann diesen Suchprozess unterstützen (s. z.B. das EPA-Cariforum-Abkommen).
- Um wirksam zu sein, sollten Menschenrechts-Analysen die Verhandlungen von Beginn weg gestaltend begleiten. Dies ist so vorgesehen in den neuen HRIA-Guidelines der EU, die sich als in die ‚Better Regulation Agenda‘ der EU eingebettet verstehen. Idealerweise wird das Verhandlungsmandat basierend auf erste Erkenntnisse aus der Analyse formuliert.

- Der Menschenrechtsansatz verlangt, dass ein Handels- und Investitionsschutzabkommen die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung vorsehen muss, für den Fall, dass es sich negativ auf Menschenrechte auswirkt. Deshalb sollte ein Abkommen auch nach dessen Inkrafttreten auf seine tatsächlichen Wirkungen hin überprüft werden (s. z.B. EPA-Cariforum) (Konzept des ‚living assessment‘).
- Betroffene und Stakeholder können massgeblich helfen, die möglichen ‚wunden Punkte‘ einer Handelsregulierung zu identifizieren. Dies setzt deren ernsthaften Einbezug in allen Verfahrensschritten voraus.
- Ein effektiver ‚Überprüfungswettbewerb‘ ist erst dann gewährleistet, wenn alle Verhandlungspartner –allenfalls mit finanzieller Unterstützung – Menschenrechts-Analysen durchführen.

#### **An den Vortrag schloss sich eine Diskussionsrunde an:**

- Moderation: fasste zusammen, dass der Vortrag eine gute Darstellung geliefert habe, was es schon gebe, aber die Liste der Dinge, die fehlen, noch länger sei.
- Vertreter BREG: Bei den Staaten gebe es keine Einschränkungen wie bei Unternehmen nach UNLP 17b. Risikoanalysen bei Unternehmen werden unterschiedlich eingestuft und die Anforderungen entsprechend angepasst. Fragte nach, ob sich das auch auf Staaten übertragen lasse.
- Vertreter Wissenschaft: betonte, dass die Frage bei der Grundannahme von „Impact Assessments“ sei: nicht schaden, fördern oder praktische Konkordanz. Je nachdem, was anlegt werde, erhalte man unterschiedliche Ergebnisse, rechtlich gesehen stehen alle Rechte auf gleicher Ebene.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Aktuell gebe es einen laufenden Revisionsprozess zur Weiterentwicklung des SIA-Handbuchs. Problem sei der Dualismus von „Assessments“ und der teilweise zeitgleich durchgeführten „Feasibility“-Studie zur Wirtschaftspolitik. Diese werde vorher durchgeführt und es herrsche daher eine große Diskrepanz. In den Konsultationen der KOM seien hierzu noch keine Antworten präsentiert worden. Jetzt gebe es den Vorschlag, Menschenrechtsprüfungen mehr Stellenwert einzuräumen, allerdings weiterhin getrennt von einem sozialen Assessment – das entspreche nicht der geltenden Logik, solle aber integriert werden. Die Frage sei, was mit den Ergebnissen von SIA passiere und ob das Verhandlungsmandat dadurch geändert werde. Das sei nicht transparent. Es sei unklar, ob einzelne oder alle Empfehlungen aufgenommen werden würden und mit welcher Begründung. Eine schriftliche Stellungnahme der EU sei geplant, aber dazu brauche es einen Dialog. Begrüßte den Aspekt der Transparenz. Konsultationen sollten sich aber auf den gesamten Prozess ausweiten, insbesondere sollten sich Vertreter aus den Partnerländern miteinbringen und eine Teilnahme auf neutralem Boden ermöglichen. Forderte Transparenz in Entscheidungsstrukturen und den Gremien der SIA.
- Vertreter Gewerkschaft: forderte, dass die Interessendivergenzen offen gelegt werden solle. Bei der Bewertung der Ergebnisse könnten unterschiedliche Paradigmen angelegt werden, als Basis für die Folgenabschätzung könnten dienen: Ex-Post-Berichte, Erfahrungen, Szenarien.

- Vertreter Wissenschaft: fragte, inwieweit es denkbar sei, dass SIA „ongoing“ stattfinde („living agreements – living assessments“). „Impact Assessments“ sollten von beiden Seiten gemacht werden – sollte hierzu mehr Austausch stattfinden? Fragte, ob es denn schon eine Kursänderung auf Basis eines „Impact Assessments“ gab.
- Vertreter Zivilgesellschaft: antwortete, dass es bei einem Assessment einen kritischen Befund gegeben habe, der aber nicht zum Kurswechsel geführt habe. Das „Assessment“ sei ursprünglich so ausgerichtet gewesen, um flankierende Maßnahmen und Schäden zu identifizieren, unabhängig vom eigentlichen Abkommen. Das reiche nicht mehr. Welches Gremium wäre zur Kontrolle gut? Das europäische Parlament sei ähnlich ungeeignet wie die KOM.
- Vertreter Wirtschaft: zu Singapur: Gab es da ein Abkommen? Fragte, wie man mit Partnern umgehe, die eine andere Definition von Menschenrechten haben. Fragte, ob hier entsprechende Einschränkungen vorgenommen werden würden?
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, dass die Ergebnisse der SIA viel zu spät im Verhandlungsprozess veröffentlicht werden würden. Das müsse vorgelagert werden und zwar bevor der Rat das Handelsmandat an die KOM erteile, das heißt, das SIA müsse Grundlage für die Entscheidung zum Mandat sein. Es gebe ein interessantes Papier – „Better Regulation Agenda“ – Guidelines für Impact Assessments (ohne Konsultation veröffentlicht) – wo stehe, dass in allen Verhandlungen Menschenrechte berücksichtigt werden würden. D.h. auch vor, während und nach dem Mandat, bei der Evaluierung auf Grundlage der Guidelines. Man brauche Handbücher, die erklärten, wie Menschenrechte wann und wo berücksichtigt werden, d.h. die BREG solle einen solchen Guide bei der KOM einfordern.
- Vertreter DIMR: betonte zum Verhältnis von Partizipation und Beschwerdemechanismen: Selbst wenn man Partizipation ermögliche, sei nicht einfach sicherzustellen, ob da die Richtigen, das heißt auch die Legitimierten, sitzen. Eine Beschwerdestelle könne ein wichtiges Instrument sein, um solche Dinge aufzufangen, vor allem bei der Frage, was erlaubte „Trade-Offs“ wären. Die Wiener Menschenrechtskonferenz habe festgelegt, dass Menschenrechte an erster Stelle stünden.
- Moderation: fragte nach, ob Beschwerden im „Impact Assessment“ oder in der Umsetzung ermöglicht werden sollten.
- Vertreter DIMR: antwortete, Beschwerden sollten in der Umsetzung ermöglicht werden.
- Vertreter Wirtschaft: Menschenrechtsfolgen könnten nicht das einzige Kriterium sein. Fragte, ob es Beispiele für „Trade-Offs“ gebe, die nicht vertretbar seien. Fragte außerdem, wie man denn eine Folgenabschätzung machen könne, wenn es keine glaubwürdigen NGOs oder Gewerkschaften gebe. Handelsabkommen sollten nicht genutzt werden, um das Unterzeichnen anderer Abkommen zu erzwingen. Extraterritoriale Einflussnahme sei ja strittig, die EU müsse fördern und dürfe nicht gegen Menschenrechte sprechen. Aber gibt es solche Pflichten wirklich oder widerspreche das nicht eher der Souveränität?
- Vertreter Gewerkschaft: Beim Handelsabkommen in Peru wurde von Seiten der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaften geraten, das Abkommen wegen der schlechten Lage nicht abzuschließen. Das Europäische Parlament habe dann einen zusätzlichen Menschenrechtsartikel eingeführt, aber Monitoring und Konsequenzen seien nicht bekannt. Fragte, ob das Abkommen gekündigt oder verändert werden könne. Politische Entschei-

dungen in der EU haben auch weitergehende Auswirkungen, zum Beispiel nachhaltige Waschmittel, die Palmöl benötigen, was wiederum Konsequenzen in Brasilien und Indonesien habe. Frage, wie man mit dieser Verantwortung umgehe.

- Vertreter Zivilgesellschaft: forderte eine klare Rolle der Botschaften, zum Beispiel die konkrete Mandatierung einer Überwachung und Aufnahme von Beschwerden in Bezug auf Handelsaktivitäten. Dabei können auch Informationen über Menschenrechtsverletzungen in die EU zurückgetragen werden. Es sei oft schwer Informationen zu bekommen.
- Moderation: fragte nach Umsetzung, Monitoring und „Trade-Offs“.
- Elisabeth Bürgi: betonte, dass eine kontextspezifische Prüfung wichtig sei, um zu schauen, ob Menschenrechte auch wirklich relevant seien. Außerdem sei es wichtig, vor Ort spezifisches Wissen einzuholen und die Auswirkungen zu erkennen. Zu Menschenrechten und Handel: In einer Prüfung gehe es darum, zu sehen, wie das Abkommen ausgestaltet sein müsse, damit es Menschenrechten nütze. Die Grenze sei der Kerngehalt der Menschenrechte, hier können keine „Trade-Offs“ akzeptiert werden. Es gebe viele Unklarheiten über den Ablauf der Assessments, hier brauche es auch tatsächlich mehr Informationen und besonders neue Ansätze, Methoden und mehr Transparenz. Darunter falle auch die Beschwerde und öffentliche Kontrolle. Außerdem sei die Frage wichtig, wer überhaupt die Assessments mache. Assessments sollten mit unterschiedlichen Paradigmen von unterschiedlichen „Communities“ gemacht werden. „Living assessment“ sei ein guter Begriff. Die Assessments der Länder sollten zusammengeführt werden. Dass ein Land selbst so ein Assessment macht, könne eine Bedingung für Verhandlungen sein. Umweltfragen seien eben oft auch Menschenrechtsfragen und deshalb müsse das integriert werden. Da gehöre zum Beispiel auch die Frage nach dem Palmöl dazu. Nachhaltigkeitsziele müssen abgewogen werden.

## Teil 2 B: Menschenrechte in Freihandelsabkommen (FHA)

### Menschenrechtsklauseln in FHA: Dr. Lorand Bartels, University of Cambridge

Human rights clauses have been included in EU economic agreements since the early 1990s. An ‘essential elements’ clause states ‘respect for democratic principles and human rights ... constitutes an essential element of this Agreement.’ If a party violates this ‘essential elements clause’, a ‘non-execution’ clause provides that the other party may adopt ‘appropriate measures’. ‘Appropriate measures’ are not directly relevant to the Ruggie Principles, because they are reactive, and they target states, not businesses. However, ‘essential elements’ clauses are still indirectly useful for the Ruggie Principles. They provide a basis for bilateral discussion and monitoring of the effects of the agreements in which they are contained, and they also provide a basis for any necessary bilateral reforms of those agreements. Beyond this, they also arguably operate to prevent a party from objecting to measures adopted by another party to protect human rights, such as rules requiring companies to operate consistently with human rights norms in other countries. Nonetheless, it would be preferable to include in the general exceptions of economic agreements a clause stating that the parties are permitted to adopt measures that are necessary to respect, protect and promote human rights. This would



make explicit what is at present at best implicit in 'essential elements' clauses.

### **Nachhaltigkeitskapitel in FHA: Prof. Dr. Christoph Scherrer, Universität Kassel**

*Referentenbeitrag lag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Dokumentation nicht vor.*

#### **An die Vorträge schloss sich eine Diskussionsrunde an:**

- Vertreter Wirtschaft: betonte, dass Lohnstückkosten wichtig seien und fragte, ob dadurch nicht Nachfrage abgeschafft werde. Sanktionen seien genauso nötig wie entsprechende Schäden. Das „naming and shaming“ aus TTIP sei nicht unbedingt eine schlechte Variante.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Präferenzen habe es schon vorher gegeben. Mit erzwungenen Abkommen müssten Zölle abgeschafft werden. Zu einer Ausnahmeklausel für Menschenrechte: Der Vorschlag des BMWi zur Reform des Investitionsschutzes enthalte bereits eine solche Klausel. Daran solle das BMWi erinnert werden; nicht nur in Bezug auf Handelsabkommen, sondern in Bezug auf alle Abkommen. Aus den Nachhaltigkeitskapiteln könne man einiges lernen, zum Beispiel „civil society committees“. So etwas gebe es für Menschenrechte bisher nicht. Stellte mit Blick auf die neue EU-Strategie fest, dass die EU nach dem Lissabon-Vertrag verpflichtet sei, Menschenrechte weltweit umzusetzen. Stellte ebenfalls fest, dass Menschenrechtsklauseln nicht ausreichen, um dem gerecht zu werden. Das habe Herr Bartels schon gezeigt. Fragte, wie es aussehe, wenn das Ganze auch noch in Nachhaltigkeitsklauseln integriert werde.
- Moderation: betonte, dass im „EPA-Cariforum“ einige Standards bereits gut verankert seien. Als sinnvolle Institution sei ein „consultative forum“ eingerichtet worden. Dieses habe das Recht, dem höchsten Regierungsorgan Empfehlungen auszusprechen. Ein Forum beinhalte alle Stakeholder, aber Frage bleibe natürlich, was diese genau erreichen wollen und dafür müsse ihnen eine klare Aufgabe zugeschrieben werden. Die Stakeholder haben beim „Cariforum“ die Aufgabe, zu Menschenrechten zu sprechen. Das könne aber zahnlos bleiben. Man brauche daher eine Verbindung zum Monitoring. Eine Finanzierung durch die KOM sei dementsprechend dann auch wichtig. „Consultative committee“ mit Beteiligung der Zivilgesellschaft: Im ECOWAS EPA gebe es ein solches „committee“, aber nur mit Sozialpartnern. Das reiche nicht aus, weil nur bestimmte Themen (arbeitsbezogen) angesprochen werden. Fragte, wie die entsprechenden Parlamente damit umgehen. Lehnen diese es ab, oder habe man immerhin einen Diskussionsraum unter einem anderen Titel als Menschenrechte geschaffen?
- Vertreter Zivilgesellschaft: TTIP als „living agreement“ würde den Regierungen viele Kompetenzen geben. Diese hätten dann autonom die Möglichkeit, das Abkommen zu ändern. Das könne man natürlich auf bestimmte Themen begrenzen. Alternativ könne man überlegen, bestimmte Klauseln auszusetzen, wenn bestimmte Probleme auftreten und dann ggf. neu zu verhandeln. Wichtig sei die Kontrolle durch die Parlamente. Zum WTO-Abkommen: Wo ist der Ansatz, der dann über Kooperationsangebote und Dialog

hinausgeht – was wirkt da? Beispiel Burma: wo Präferenzen zurückgenommen wurden, aber das scheint nur sektoral begrenzt gewesen zu sein. Welche Instrumente bleiben außer Zölle auf WTO-Niveau?

- Vertreter Wissenschaft: betonte, dass die Auswirkungen der Nachhaltigkeitsklauseln nach Studien nur sehr gering seien. Man brauche nicht nur Beschwerde- und Sanktionsmöglichkeiten, sondern müsse auch das Thema „technische Zusammenarbeit“ betrachten. Beispiel USA und Lateinamerika: Hier sei viel bewegt worden, um Arbeitsgerichtsbarkeit etc. zu ermöglichen: So etwas gebe es auf EU-Ebene wesentlich weniger. Das stehe eigentlich nicht im Bezug zu Abkommen. Nachhaltigkeitsklauseln stünden nicht im Bezug zu dem, was die EU in Ländern im Bereich Arbeitsrecht täte. Was man tun könne: In den Text des Abkommens integrieren, was man plane zu tun und welche Kosten/ Ausgaben man bereit sei, auch vor dem Hintergrund der Lastenteilung, zu decken.
- Moderation: fragte nach Konditionalität.
- Vertreter Wissenschaft: antwortete, dass die wesentlichen Effekte dann stattfänden, wenn Konditionalität bestehe. Dazu gebe es auch Studien. Das habe aber kritische Aspekte, weil es oft insbesondere starke Partner wie die USA seien, die anderen kleineren Ländern etwas aufkotroyieren. Die Frage sei, ob die EU das auch könne. Bei EU-Kolumbien/ Peru sei das vermutlich verpasst worden. Bei EU-Chile habe es eher hinter den Kulissen ein Drängen auf das ILO-Abkommen gegeben, aber eben nicht öffentlich. Kooperation in Nachhaltigkeitskapiteln sollte stärkere Bedeutung haben. Zum „EU-Cariforum“: Das habe auch eine sanktionsbewerte Arbeitsrechtsklausel, die den Gaststaat verpflichte (im Investitionskapitel), bestimmte Arbeitsrechte vor Ort umzusetzen – das sei eigentlich sehr innovativ und sehr stark. Zur Beteiligung der Zivilgesellschaft beim EU-Korea-Abkommen: Die koreanische Regierung habe den Dialog mit der Zivilgesellschaft ausgehebelt, weil das Gremium durch regierungsnahen Akteure besetzt wurde. Das sei aufgedeckt und dann die Leute ausgetauscht worden, aber grundsätzlich müsse man solche Probleme bei der Besetzung der Gremien beachten.
- Vertreter Wissenschaft: betonte, der Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei sehr allgemein. Warum könne man das nicht konkreter machen. Die Verpflichtung zur Ratifikation anderer Abkommen sei ja schon gemacht worden, warum nicht auch für die ILO-Kernarbeitsnormen? Warum könne dieses Instrument nicht auch eingesetzt werden, wenn es doch auch mit anderen Abkommen gemacht werden? Umsetzungspflicht und Ratifizierung könnten doch integriert werden.
- Vertreter Wirtschaft: betonte zur vorgebrachten These, dass der Wettlauf der niedrigsten Standards am ehesten durch internationale Abkommen gelöst werden könne: Ist ein EU-Abkommen überhaupt sinnvoll, wenn man sich zum Beispiel die Warenströme im Textilbereich anschaut? Beispiel Korea: Korea spiele in der Textilbranche keinerlei Bedeutung mehr, aber aufgrund eigener politischer Entscheidungen, nicht wegen internationaler Abkommen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: erinnerte an den Vorschlag zu den Beschwerdemechanismen.
- Vertreter BREG: fragte, wie sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die an solchen Foren teilnehmen, legitimierten.

- Vertreter DIMR: Es gebe ja entsprechende Wege. Das Problem, in Ländern wie Korea überhaupt legitime Akteure zu identifizieren, sei natürlich ein grundsätzliches Problem, darunter leiden auch Gewerkschaften.
- Vertreter Gewerkschaft: betonte, dass sie keine NGO seien. Sie seien durch ihre Mitglieder, die Arbeitnehmerschaft, legitimiert.
- Vertreter Gewerkschaft: bemerkte, dass der anerkannte Konsultativstatus bei Institutionen der UN für zivilgesellschaftliche Organisationen ein wichtiger Indikator sein könne. Hier gebe es viele Institutionen.
- Vertreter Wissenschaft: Legitimität und Sanktionen seien kein Problem. „Naming and shaming“ habe vielleicht politisch funktioniert, aber nicht für Betroffene. Amerikanische Abkommen zeigten auch, dass in den Ländern bei Unterdrückung Missmut entstehe, so könnten Sanktionen legitimiert werden. Am besten wäre ein Nachhaltigkeitskapitel in der WTO. Bangladesch und Südkorea könnten nicht verglichen werden. Beide hätten eine ganz andere Geschichte und die Verbesserungen in Korea seien nicht auf die Regierung, sondern auf die Auseinandersetzung zwischen Arbeit und Kapital zurückzuführen.
- Vertreter Wissenschaft: betonte, dass die ILO-Kernarbeitsnormen Menschenrechte seien. Ohne Menschenrechtsklauseln seien wir in einer schlechten Situation. Beschwerdemechanismen seien eine gute Idee, aber die EU werde das nicht unbedingt befürworten. Das „consultative forum“ des „EU-Cariforum“ hätte einige Plätze für Vertreter aus Wissenschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Die Berücksichtigung von Menschenrechtsrisiken finde bereits im allgemeinen Präferenzsystem der EU (im folgenden „GSP“, nach der englischen Bezeichnung „Generalised Scheme of Preferences“) statt – man solle die Entscheidung zur Sanktionierung auf einen Bericht der entsprechenden relevanten UN-Institution basieren. Die EU vermeide dies aber mit Blick auf Kambodscha. Bevor man Menschenrechtsklauseln gehabt hätte, habe es viele ex-ante-Verbindlichkeiten gegeben. All dies sei mit den Menschenrechtsklauseln verschwunden. Das negative Beispiel sei Kolumbien, weil dort die Menschenrechtsklauseln das Parlament ausschließen und die Entscheidungsbefugnisse bei der KOM liegen. Eine Roadmap sei für Kolumbien vorhanden, aber niemand, der die Umsetzung kontrolliere. Die KOM sei nicht in der Lage, die Menschenrechtsklauseln und deren Status zu verstehen. Menschenrechtsklauseln und deren rechtliche Klauseln würden weitestgehend ignoriert.

## Teil 2 C: Beitrag des Allgemeinen Präferenzsystems zur Stärkung der Menschenrechte

Franz Ebert, Max Planck Institut

Das Allgemeine Präferenzsystem der EU (GSP) sieht unilaterale Zollpräferenzen für Entwicklungsländer vor, die diesen die Einfuhr bestimmter Produkte in die EU erleichtern sollen. Der erleichterte Zugang dieser Länder zum EU-Binnenmarkt wird auf zweierlei Weise an die Einhaltung menschenrechtlicher Standards geknüpft:

**a) Durch eine allgemeine Rücknahmeklausel**, die eine Suspendierung der Präferenzen bei „schwerwiegenden und systematischen Verstößen gegen Grundsätze“ von 15 Menschenrechtskonventionen erlaubt.

**b) Durch ein spezielles Anreizregime (GSP+)**, das zusätzliche Präferenzen für Länder vorsieht, die diese Menschenrechtskonventionen sowie weitere zwölf „Good Governance“-Konventionen, etwa im Bereich der Umwelt und der Korruptionsbekämpfung, ratifizieren und gewisse Anforderungen bezüglich ihrer Umsetzung erfüllen.

Das GSP der EU enthält somit eine ambitionierte Menschenrechtsdimension. In der Praxis hat diese bislang jedoch nur zu geringen Verbesserungen der Menschenrechtssituation geführt. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in der inkohärenten Anwendung des Regelwerks. So haben in der Vergangenheit Länder von den Zusatzpräferenzen unter GSP+ profitiert, obwohl sie die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllten. Zur Stärkung der Effektivität des GSP als Instrument der Menschenrechtsförderung sollten daher verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden:

**1) Klarere Ausgestaltung der Kriterien:** Die Anforderungen der Rücknahmeklausel sind unpräzise formuliert (z B. „*schwerwiegende*[ ] und *systematische*[ ] Verstöße[ ] gegen *Grundsätze*“ der Menschenrechtskonventionen). Auch wurden die rechtlichen Anforderungen des GSP+ durch die letzte Revision aufgeweicht und unklarer. Bei beiden Mechanismen könnte eine Erhöhung der Rechtssicherheit durch Verzicht auf die Verwendung verschiedener unbestimmter Rechtsbegriffe wie „schwerwiegend“ und „Grundsätze“ erreicht werden. In jedem Fall ist eine transparente und kohärente Auslegung erforderlich. Diesbezüglich sollte nicht auf die Berichte der *politischen* Organe der entsprechenden internationalen Organisationen zurückgegriffen werden, sondern auf die Spruchpraxis ihrer *justiziellen* oder *quasi-justiziellen* Organe.

**2) Unabhängiges Verfahren:** Hierfür sollte eine unabhängige Prüfung der Voraussetzungen sowohl des GSP+ als auch der Rücknahmeklausel vorgesehen werden. Dies könnte, u. a., durch ein unabhängiges Expertengremium erfolgen, wie sie auch von verschiedenen EU-FHA vorgesehen sind. Auf diese Weise könnte die Rolle von sachfremden Erwägungen im Verfahren vermindert und die Kohärenz der Anwendung gestärkt werden. Entscheidend für die effektive Anwendung der Rücknahmeklausel wäre ferner, formale Beschwerden durch Dritte zu ermöglichen.

**3) Zielgerichtete Sanktionen:** Um Auswirkungen der Sanktionen auf unbeteiligte Dritte in den jeweiligen Ländern zu minimieren, sollten die Sanktionen zielgerichtet gegen die betroffenen Sektoren und, soweit möglich, gegen die betroffenen Unternehmen verhängt werden. Auch sollte den Sanktionen ein „Human Rights Impact Assessment“ vorausgehen.

**4) Verbesserung der Anreizstruktur von GSP+:** Ergänzend dazu, die Einhaltung bestimmter Konventionen zu belohnen, könnte das GSP+ spezifischere Anreize setzen, konkrete Maßnahmen zur Behebung von Verstößen gegen diese Konventionen durchzuführen. Dies könnte mit einer Ausweitung der Präferenzen bei sukzessiver Umsetzung der Verpflichtungen einhergehen. Zudem könnte überlegt werden, nachhaltiges Verhalten nicht nur von Staaten sondern auch von Unternehmen im Rahmen des GSP zu fördern. Zu diesem Zwecke könnten etwa Zusatzpräferenzen für Produkte gewährt werden, die nach bestimmten Nachhaltigkeitskriterien zertifiziert wurden.

**An den Vortrag schloss sich eine Diskussionsrunde an:**

- Vertreter Wissenschaft: betonte, dass krasse Menschenrechtsverstöße ein Grund für eine Aussetzung der GSP sein können (vgl. EC Council Regulation No 732/2008). Der UN-Sonderberichterstatter für Kambodscha stellte krasse Menschenrechtsverletzungen fest, aber die EU sehe den Sonderberichterstatter nicht als relevante Monitoring-Institution an.
- Moderation: betonte, dass die Handelspräferenzen eigentlich aus der Geschichte der Drogenbekämpfung kommen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: fragte, für wie viele Länder GSP+ überhaupt noch relevant sei, d.h. mit welchen Ländern man noch keine Abkommen habe. Fragte außerdem, was unter dem Status „besonders verwundbar“ (Länder) zu verstehen sei.
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, dass Kambodscha ein problematischer Fall sei. Die UN hätten festgestellt, dass ernsthafte Menschenrechtsverletzungen stattgefunden hätten. Allerdings sei im Bericht des UN-Sonderberichterstatters der Wortlaut „serious and widespread“ verwendet worden. Die KOM betone aber, dass Menschenrechtsverstöße „serious and systematic“ sein müssten, um eine Untersuchung einzuleiten und habe daher keine solche veranlasst. Dabei gehe es ja nur um die Auslösung einer Untersuchung und gar keine pauschale Sanktionierung. Wenn, dann würden die Präferenzen erstmal nur für sechs Monate entzogen. Es könnten gemäß Rechtslage auch bestimmte Sektoren ausgeschlossen werden, in Kambodscha insbesondere der Zuckersektor, der viele Menschenrechtsverletzungen wie Vertreibung verursache und erst durch GSP so aufgelöst worden sei. GSP Systeme seien grundsätzlich so angesetzt, dass sie nicht Menschenrechte bewerten, sondern nur das Verhalten der Regierungen in Bezug auf Menschenrechte. Es gebe ca. 10.000 Betroffene von Vertreibung durch den Zuckersektor. Das Europäische Parlament habe mit bereits zwei Entschlüssen Untersuchungen der Vorfälle bei der KOM eingefordert. Die KOM brauche auch Menschenrechtsexpertise und nicht nur Handelsexpertise. Handel habe konkrete Auswirkungen und die müssen bewertet werden für GSP und "everything but arms". Textilsektor Kambodscha: Anreize würden immer hoch gehalten und gelobt, aber ein Drittel der dort Beschäftigten seien mangelernährt, Arbeiter hätten keine Vereinigungsfreiheit.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Die UNLP zu „Impact Assessments“ bezögen sich auf „all trade related initiatives“, d.h. dazu gehörten auch GSP. Die BREG solle vorschlagen, dass eben auch die Wirkungen von GSP überprüft werden müssen, auch mit Beschwerdemechanismen. Ähnlich wie bei Konfliktrohstoffen sollten Sorgfaltspflichten für die Einkäufer vorgeschrieben werden. Handelspräferenzen nützten vor allem den Importeuren und nicht nur den Exporteuren der Länder.
- Vertreter Wissenschaft: Die Maßnahme der Rücknahme von GSP sei unverhältnismäßig; es gebe eine Verpflichtung, gemäß den Menschenrechten zu handeln, jedoch keine Vorgaben, wie gehandelt werden solle.
- Vertreter Gewerkschaft: Beispiel Weißrussland: dort habe die Rücknahme von GSP keine Auswirkung gehabt. Freie Gewerkschaften könnten dort nicht handeln, da diese von den Behörden nicht anerkannt würden. Es gebe Probleme mit dem entsprechenden ILO-

Abkommen. Wenn die EU aus taktischen Gründen ein Auge zudrücke, sei dies schwierig und stelle das Instrument GSP an sich in Frage.

- Vertreter Zivilgesellschaft: GSP biete auch die Möglichkeit Einschränkungen für gewisse Zeiträume oder nur bestimmte Produkte vorzunehmen. Aber diese Möglichkeiten würden nicht genutzt. Frage, wie dies verbessert werden könne, ggfs. über Beschwerdemechanismen?
- Vertreter BREG: fragte, woran es nach Ansicht der Referenten liege, dass die EU nicht reagiere.
- Vertreter Zivilgesellschaft: Beispiel Kambodscha: EU meine, „wenn wir hier Präferenzen zurücknehmen, wie sollten wir dann mit einem Land wie Syrien verfahren?“ und habe grundsätzlich Angst, ob alles WTO-konform sei.
- Moderation: merkte an, dass Menschenrechtsakteure nicht am Instrument beteiligt seien, sondern nur DG-Trade. DG-Trade sehe sich nicht in der Rolle oder Verantwortung, auch Menschenrechte zu stärken.
- Moderation: verwies auf UNLP 8 in dem es u.a. heißt, dass staatliche Ministerien und andere Stellen Politikkohärenz gewährleisten sollten. In Schweden gebe es dazu ein E-Learning-Tool. Frage, wie Beamte der BREG bzw. der Verwaltung und auch Beamte der EU in der Lage seien, Menschenrechte zu berücksichtigen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: merkte an, es sei ein grundlegender Aspekt der Politikkohärenz, dass man Experten brauche, die notwendige Fachwissen mitbrächten; das Anreizsystem habe sich aber trotzdem bewährt. Für den NAP solle im Blick behalten werden, dass GSP nur eine Option sei. Daneben gelte es, bi- und multilaterale Handels- und Investitionsabkommen besser zu gestalten.
- Vertreter BREG: merkte an, dass fehlende Menschenrechtsbildung ein Problem sei.
- Vertreter Wirtschaft: fragte, auf welches System sich Importeure berufen sollten. DG-Trade sei auf einem Auge blind. Beispiel Weißrussland: werde dies in einem größeren Kontext gesehen und dann abgewogen? Präzedenzwirkung „was machen wir dann mit Syrien?“ sei auch wichtig, „Trade-Offs“ müsse man bewusst hinnehmen.
- Moderation: zu „Trade-Offs“: am Ende müsse bewusst eine Entscheidung getroffen werden.
- Vertreter Wissenschaft: die Kritik sei, dass Menschenrechte stärker in GSP verankert seien als in FHA. Beispiel Sri Lanka: dort sei GSP+ zurückgenommen worden. Dies habe die dortige Textilindustrie sehr stark getroffen.
- Vertreter Zivilgesellschaft: betonte, dass Peru noch in GSP+ verzeichnet sei; Das Instrument GSP+ sei stärker als derzeitige (bilaterale) Handelsabkommen (verwies dort auf Nachhaltigkeitskapitel) zwischen der EU und Peru bzw. Kolumbien. GSP sei gut, da nicht von Ländern verlangt werde, ihre Zölle fast komplett abzuschaffen (dies sei bei Handelsabkommen anders). GSP müsse daher lediglich gestärkt werden.
- Franz Ebert: antwortete auf die gesammelten Fragen:

- zur Einschränkung der Anwendbarkeitskriterien: Die EU motiviere Staaten, FHA abzuschließen; der allgemeine Anwendungsbereich werde reduziert, um GSP attraktiver zu machen; so würden mehr Präferenzen an weniger Staaten vergeben.
- zur Debatte, inwieweit Präferenzsysteme mit WTO-Recht vereinbar seien: Eine nicht-kohärente Anwendung von Präferenzsystemen sei jedenfalls nicht WTO-rechtskonform, da dies eine Ungleichbehandlung von Staaten, die die Vorgaben beachtetten und denen, die diese nicht beachtetten, darstelle.
- zur Frage, ob sich GSP bewährt habe: Wohl nein. Merke an, dass allein die Ratifikation wenig Erfolge nach sich ziehe. Beispiel Venezuela: wurde aufgenommen, obwohl das Land formell nicht die Anforderungen erfüllt habe (ein Vertrag sei nicht ratifiziert worden). Venezuela sei jedoch vorab aufgenommen worden und habe dann den fehlenden Vertrag nicht ratifiziert. GSP sei daraufhin zurückgenommen worden, was jedoch nur geringe Effekte gehabt habe. Die Entscheidung der Rücknahme von GSP obliege dem Ermessen der KOM, bei GSP+ habe die KOM jedoch kein Ermessen, wenn das Land die Voraussetzungen nicht erfülle (Beispiel Venezuela: dies war ein Rechtsbruch).
- zur Umsetzung bestimmter Vorschläge: Manches sei auf kurze Sicht schwerer bzw. leichter umzusetzen. Bspw. könne das Verfahren geändert werden: Durchführungsverordnungen, allgemeine Rücknahmeverfahren oder auch das GSP+ Gewährungsverfahren könnten anders ausgestaltet werden, so dass die KOM nicht allein im Fahrersitz sitze.
- zu Weißrussland: Die Präferenzen, die zurückgenommen worden seien, hätten den Handel nicht wesentlich beeinträchtigt. Fragte, ob die Rücknahme von immer geringer werdenden Präferenzen ausreiche oder ob Exportbeschränkungen besser wären. Zum Beispiel seien Reisesanktionen etc. oftmals effektiver.

### **Teil 3: Auf dem Weg zum Nationalen Aktionsplan – Sammlung der Ergebnisse**

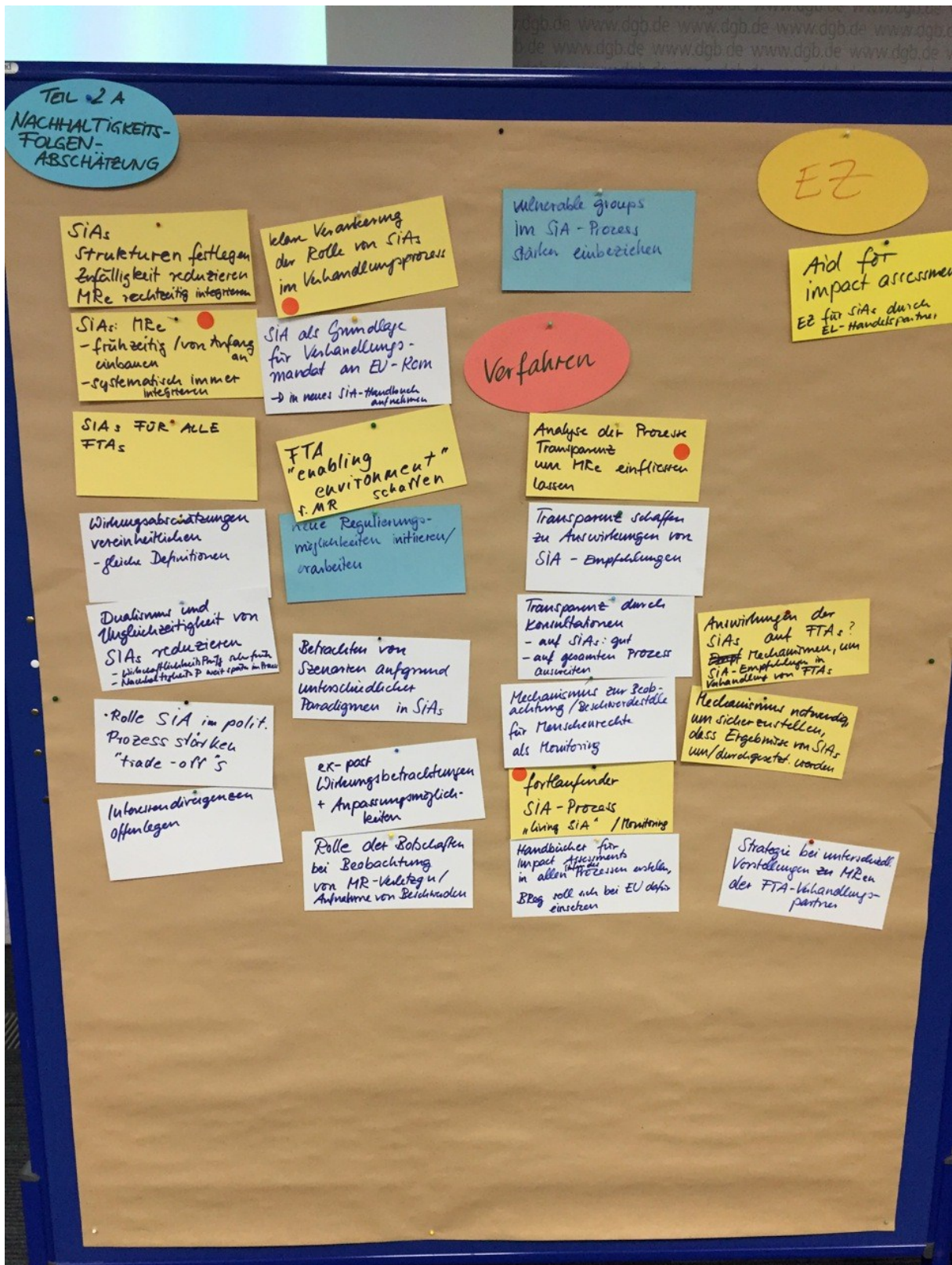
Die Moderation fasste die inhaltliche Diskussion an Hand von Karten auf Stellwänden zusammen und stellte diese in Auszügen vor.

Teil 1: Problemanalyse

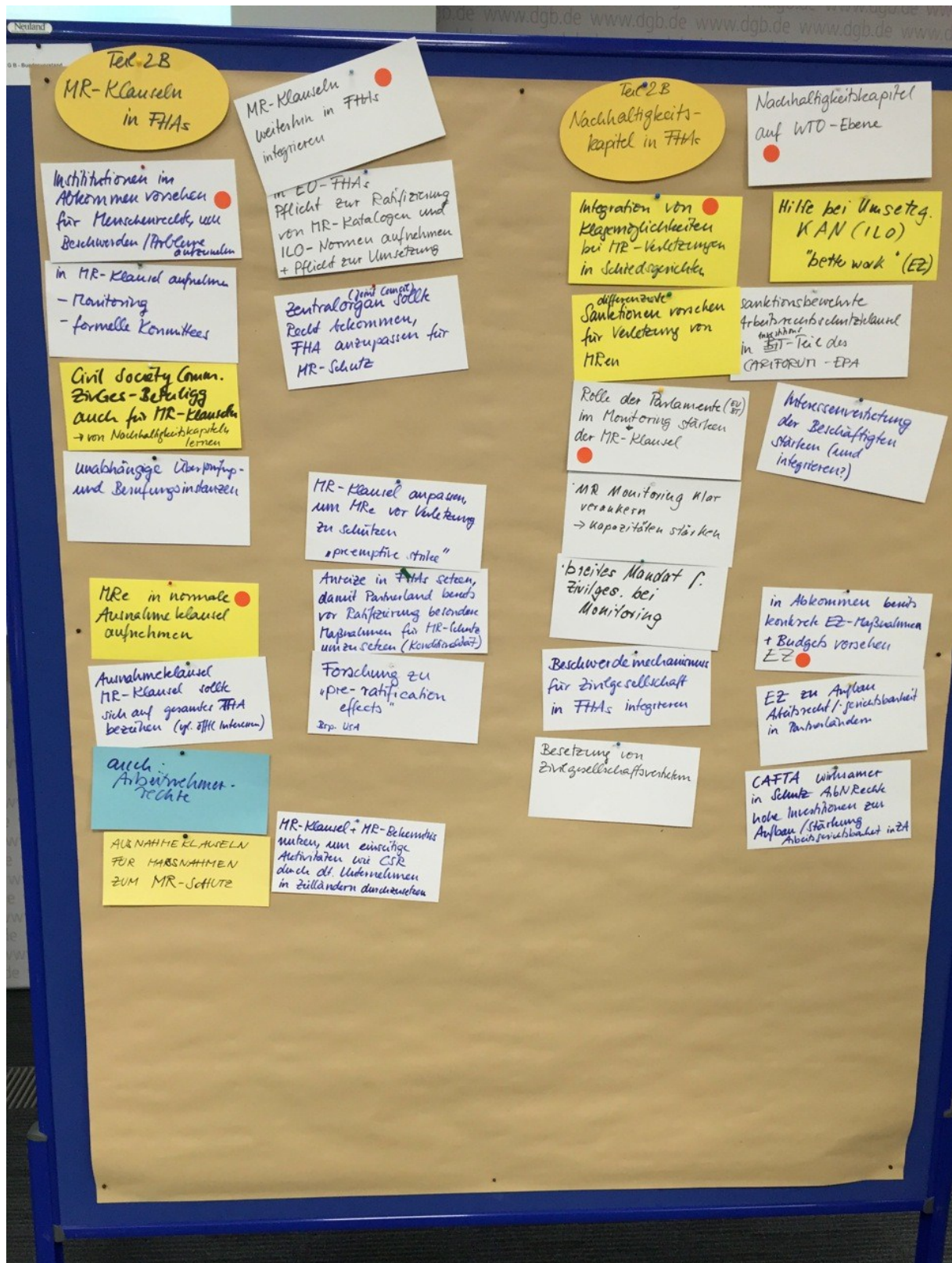




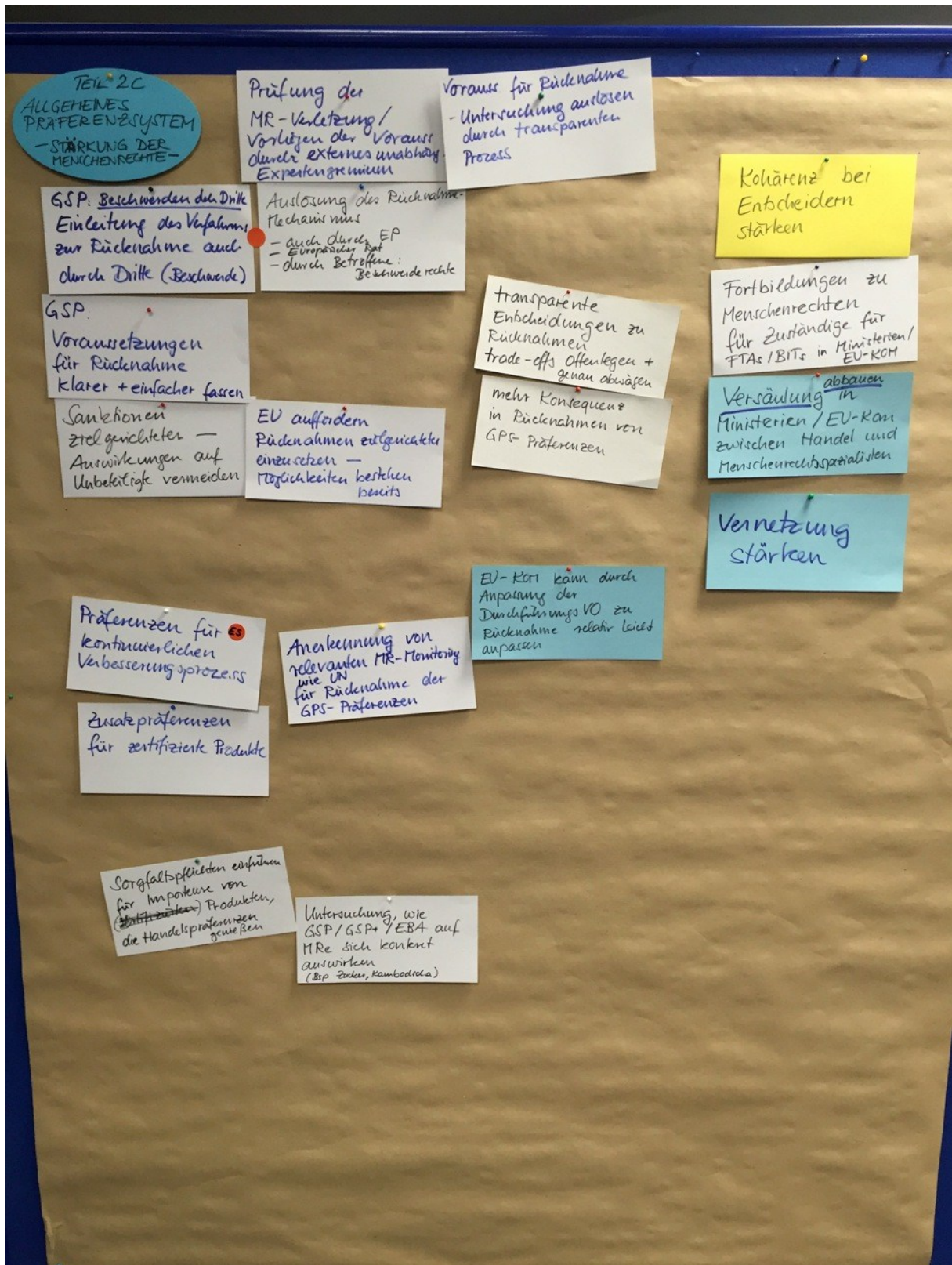
Teil 2 A: Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung



**Teil 2 B: Menschenrechtsklauseln in FHA**



**Teil 2 C: Allgemeines Präferenzsystem – Stärkung der Menschenrechte**



**Es folgte eine Kommentierung der Themenpaten:**

- Florian Moritz, DGB:
  - Auf den Stellwänden fehle die Darstellung von Problemen, die durch Handels- und Investitionsabkommen selbst entstehen könnten, zum Beispiel die Verschärfung des Wettbewerbs (vgl. Griechenland) oder die fehlende Anerkennung von Gewerkschaften.
  - Auf Stellwand 2 B hätten die Themen konkreter benannt werden müssen, unter anderem die Arbeitnehmerrechte.
  - Auf Stellwand 2 C fehle das Thema „Kohärenz bei Entscheidern stärken“ (verwies auf DG-Trade etc.); es gehe darum, den Blick über den Tellerrand zu fördern, aber auch um Vernetzung mit anderen Politikbereichen (Stichwort: „Endsäulung“).
- Heiko Schwiderowski, DIHK:
  - merkte an, dass der Fokus zurück auf das Nationale gelenkt werden müsse; viele Unternehmen verhielten sich vorbildlich; verwies auf CSR in Germany. Ergebnis des NAP-Erarbeitungsprozesses müsse auch sein, dass für Unternehmen eine Empirie erstellt werde, die zeige, wie viele Unternehmen wie im Ausland unterwegs sind (zu behandelnde Fragen bspw.: wo sind sie aktiv, wie groß ist ihr Einfluss im Gaststaat, achten sie dort Menschenrechte oder nicht, etc.). Schlug das DIMR als geeignete Institution für eine solche Erhebung vor.
  - Mit dem deutschen NAP habe DEU einen größeren Hebel als die NAPs anderer europäischer Länder, da DEU stärker im Ausland vertreten sei, als viele andere Länder. Es gebe damit viele „Satelliten“, die den NAP auch im Ausland umsetzen können.
- Armin Paasch, Misereor:
  - begrüßte den Vorschlag von Heiko Schwiderowski, dass das DIMR eine entsprechende Erhebung/ Studie durchführt. Merke zum Thema vulnerable Gruppen an: in SIAs komme dem Thema eine große Bedeutung zu; es gelte, Beschwerdemechanismen zu schaffen im Rahmen von „review clauses“, damit es dort auch Beschwerden von vulnerablen Gruppen geben könne.
  - zum Thema Menschenrechtsklauseln: Diese müssten zum Verhandlungskanon der EU gehören. Menschenrechtsklauseln seien ein „Muss“; wenn ein Land dies nicht akzeptiere, dann müsse die EU bereit sein, nein zu sagen.
  - zum Thema SIAs und Impact Assessments allgemein: Die „Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives“ müssten institutionalisiert werden, d.h. in ein Handbuch zum Verfahren von Handelsabkommen integriert werden.

**Es schloss sich eine kurze Gruppendiskussion an:**

- Vertreter Wissenschaft: zu Impact Assessments: Es seien verfahrensrechtliche Fragen genannt worden. Es müsse stets zwischen materiellen und verfahrensrechtlichen Fragen

differenziert werden. Handels- und Investitionsabkommen sollten anders gestaltet werden, dies sei eine materielle Frage. Es gehe darum, für Instrumente in diesen Abkommen andere Regulierungsoptionen zu wählen.

- Vertreter Wissenschaft: wies darauf an, dass der Punkt „Forschung zu pre-ratification effects“ bereits mit den Punkten zu SIAs gut abgedeckt sei.
- Moderation: merkte an, dass dieser Punkt auf der Stellwand zu Teil 2 A in der Mitte genannt sei.
- Vertreter Wissenschaft: merkte an, man solle in diesem Kontext nicht über die WTO reden; die Diskussion über Arbeitnehmerrechte sei dort bereits in den Neunzigern gescheitert.
- Vertreter Gewerkschaft: fügte zum Vorschlag von Heiko Schwiderowski, dass das DIMR eine Studie zu deutschen Unternehmen im Ausland hinsichtlich der Achtung von Menschenrechten erstellen solle. Zusätzlich könne das Institut ggf. auch Fälle in bestimmten Ländern aufarbeiten, zum Beispiel als Recherche für die deutsche Nationale Kontaktstelle der OECD.
- Moderation: dankte allen Teilnehmenden für die konstruktive Grundhaltung während der Anhörung.
- Hans-Christian Winkler, AA: dankte den Themenpaten für die Organisation der Anhörung sowie dem Gastgeber DGB. Dankte allen Teilnehmenden für die Unterstützung im Prozess der Erarbeitung des NAP.

### III. Teilnehmerliste

<b>Nachname</b>	<b>Vorname</b>	<b>Organisation</b>
Andres	Tobias	BVE
Bartels	Lorand	University of Cambridge
Bettzieche	Lissa	DIMR
Bürgi	Elisabeth	World Trade Institute
Christen	Torsten	BMAS
Christmann	Lidija	BMZ
Ebert	Franz	Max Planck Institut
Fuchs	Peter	Power Shift
Gasde	Susanne	BMAS
Heil	Fritz	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
Herre	Roman	FIAN Deutschland
Hetmeier	Heinz	BMWi

Hindelang	Steffen	FU Berlin
Humbert	Franziska	Oxfam Deutschland
Kliesch	Juliana	BMZ
Krajewski	Markus	Universität Nürnberg-Erlangen
Lauer	Lou-Angelina	DIHK
Lehmann	Stefanie	BVE
Lobis	Patrick	EU Kommission
Moritz	Florian	DGB
Paasch	Armin	Misereor
Phung	Sara	DIMR
Quick	Reinhard	Verband der Chemischen Industrie e.V.
Reichert	Tobias	Germanwatch
Remmert	Gwendolyn	AA
Scheidt	Beate	IG Metall
Scherrer	Christoph	Universität Kassel
Schilder	Klaus	Misereor
Schmieg	Evita	SWP Berlin
Schmitz	Sebastian	AA
Schwiderowski	Heiko	DIHK
Steffens	Joachim	BMW i
Stöbener	Patricia	DIHK
Trumm	Silke Andrea	GIZ
Von Herff	Jan	BASF
Wagner	Jens	AA
Windfuhr	Michael	DIMR
Winkler	Hans Christian	AA
Wolters	Michael	IG BCE
Wötzel	Uwe	Ver.di