

Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialogs:

Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Von Armin Paasch



Impressum

Misereor
Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Germany
www.misereor.de

Heinrich Böll Stiftung
Schumannstraße 8
D-10117 Berlin
Germany
www.boell.de

Glopolis
Soukenická 1189/23
110 00 Prague 1
Czech Republic
www.glopolis.org

Ecofair Trade Dialogue
www.ecofair-trade.org

December 2011

Autor: Armin Paasch (Misereor)

Layout und Druck: Hinkelstein-Druck Berlin

ISBN 978-3-86928-069-1



Diese Publikation wurde mit Unterstützung der EU angefertigt.
Die Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung der Herausgeber
und spiegeln nicht die Sichtweise der EU wieder.

INHALT

Einleitung	2
1 Menschenrechtliche Verpflichtungen für die EU-Handelspolitik	3
2 Die EU-Handelsstrategie: Unternehmensrechte über Menschenrechte?	5
3 Konfliktfelder zwischen der EU-Handelspolitik und dem Recht auf Nahrung.....	7
3.1 Forcierte Marköffnung für europäische Agrarexporteure	7
3.2 Geistige Eigentumsrechte für kommerzielle Pflanzenzüchter	8
3.3 Deregulierung für Investitionen europäischer Supermarktketten	10
4 Menschenrechtsinstrumente in der EU-Handelspolitik	12
4.1 Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen	12
4.2 Das Allgemeine Präferenzsystem (APS)	13
4.3 Grundsätzliche Mängel im Menschenrechtsinstrumentarium der EU-Handelspolitik	14
5 Bausteine eines umfassenden Menschenrechtsansatzes in der Handelspolitik	17
6 Literaturverzeichnis.....	19

Einleitung¹

Die Förderung von Menschenrechten gehört zu den expliziten Zielen der EU-Handelspolitik. Dies unterstrich EU-Handelskommissar Karel De Gucht schon vor seinem Amtsantritt in einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament. Die Förderung von Menschenrechten sei ein „integraler Bestandteil“ seines handelspolitischen Ansatzes, so De Gucht.² Auch das Europäische Parlament wird nicht müde, die Wahrung von Menschenrechten in der EU-Handelspolitik einzufordern. Darauf besteht das Parlament regelmäßig im Rahmen aktueller Verhandlungsprozesse über bilaterale Handelsabkommen, beispielsweise mit Südkorea, Peru, Kolumbien und Indien. Am 25. November 2010 verabschiedete das Parlament darüber hinaus eine eigene Resolution zur Achtung von Menschenrechten in der EU-Handelspolitik (EP 2010).

Solche Erklärungen sind mehr als bloße Rhetorik. Denn tatsächlich hat die EU seit Mitte der 1990er Jahre eine systematische Strategie und ein ausgefeiltes Instrumentarium zur Förderung von Menschenrechten im Rahmen ihrer Handelspolitik entwickelt. Zu deren Hauptpfeilern gehören insbesondere Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen sowie umfassende Menschenrechtskriterien im Allgemeinen Präferenzsystem (APS). Mit Hilfe dieser Instrumente versucht die EU ihrem Anspruch gerecht zu werden, die Menschenrechte auch in der Handelspolitik zu achten und zu fördern. Dieser Anspruch ist nicht nur politischer, sondern auch rechtlicher Natur. Denn zum Einen sind die Mitgliedstaaten, und damit auch die EU selbst, aufgrund internationaler Menschenrechtspakte zur Einhaltung der darin enthaltenen Rechte auch in der auswärtigen Politik verpflichtet. Zum anderen verpflichtet auch der Vertrag von Lissabon die EU zu einer menschenrechtlich kohärenten Außenpolitik, und dies explizit auch im Handel.

Auf der anderen Seite jedoch werden die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des handelspolitischen Menschenrechtansatzes

der EU seitens der Regierungen vieler Entwicklungsländer und von Nichtregierungsorganisationen (NRO), aber auch UN-Menschenrechtsinstitutionen erheblich in Zweifel gezogen (z.B. FIDH 2006). Kritisiert werden zunächst der enge Fokus und die willkürliche Anwendung der genannten Menschenrechtsinstrumente. Im Mittelpunkt der Kritik steht aber vor allem die fast ausschließlich an europäischen Wirtschaftsinteressen ausgerichtete Handelspolitik der EU selbst, wie sie sich in der Strategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ und in den bilateralen Handelsabkommen darstellt (EC 2010). Das jüngste Zeugnis dieser Kritik sind die Abschließenden Beobachtungen zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland vom Mai 2011, wo der UN-Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte mit Blick auf die Agrar- und Handelspolitik der EU seine „tiefe Besorgnis“ über die Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung zum Ausdruck brachte (CESCR 2011, Absatz 9).

In ihrem Reformvorschlag für den Welthandel „*Slow Trade Sound Farming*“ hatten MISEREOR und die Heinrich Böll Stiftung bereits 2008 im Rahmen des *Ecofair Trade Dialogue* die Achtung der Menschenrechte als ein zentrales Prinzip genannt (Sachs und Santarius 2008: 21). Das vorliegende Diskussionspapier des *Ecofair Trade Dialogue* geht nun im Lichte der fortgeschrittenen einschlägigen Debatte der Frage nach, inwieweit die EU ihrem Anspruch und ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Förderung von Menschenrechten in der Handelspolitik gerecht wird. Den normativen Ausgangspunkt bilden die menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU im internationalen und europäischen Recht, welche in einem *ersten* Kapitel zugrunde gelegt werden. Das *zweite* und *dritte* Kapitel skizzieren die wichtigsten Zielsetzungen der aktuellen EU-Handelsstrategie und benennen anhand von Fallbeispielen potenzielle Spannungsfelder mit dem Menschenrecht auf Nahrung. Das *vierte* Kapitel analysiert die Ziele und Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln und des APS+ als den wesentlichen Menschenrechtsinstrumenten in der EU-Handelspolitik. Das *fünfte* Kapitel fasst aktuell diskutierte Reformvorschläge zusammen, die zu einer besseren menschenrechtlichen Kohärenz in der EU-Handelspolitik beitragen können.

¹ Ganz herzlich danken möchte ich Thomas Braunschweig, Michael Frein, Gisèle Henriques, Rolf Künemann, Anja Mertineit, Theodor Rathgeber und Kesuma Saddak für ihre wertvollen Kommentare zu einem früheren Entwurf.

² International Trade Committee: Hearing of Karel de Gucht, Commissioner designate trade, 12.01.2010, S. 20: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-439.244+01+DOC+PDF+V0//EN&language=DE> (abgerufen am 19.7.2011).

1 MENSCHENRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN FÜR DIE EU-HANDELSPOLITIK

Die Verpflichtung der EU zur Wahrung der Menschenrechte in ihrer Außenhandelspolitik ergibt sich zunächst aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten. Alle EU-Mitgliedstaaten haben den Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (UN-Zivilpakt), den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) sowie die anderen wesentlichen Menschenrechtspakte ratifiziert. Die darin verbrieften Rechte müssen sie daher in allen Politikfeldern achten, schützen und gewährleisten. Der UN Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, der UN-Menschenrechtsrat, das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte sowie mehrere UN-Sonderberichterstatter haben wiederholt betont, dass diese Staatenpflichten nicht nur gegenüber Menschen innerhalb des jeweils eigenen Territoriums, sondern auch gegenüber Menschen im Ausland gelten (extraterritoriale Staatenpflichten). Dies wiederum gilt nicht nur für die bilaterale Außenpolitik von Staaten, sondern auch für ihre Politik innerhalb internationaler Organisationen. Der Europäische Gerichtshof vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass auch die EU selbst die allgemeinen Rechtsprinzipien und Menschenrechtspakte einhalten muss, welche ihre Mitgliedstaaten ratifiziert haben.³

Der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, weist in seinem Bericht über die Welthandelsorganisation (WTO) auf das grundsätzliche Problem der Fragmentierung des internationalen Rechts hin (De Schutter 2009a: 15-16). Demnach sehen sich Staaten häufig widerstreitenden Verpflichtungen aus unterschiedlichen internationalen Abkommen ausgesetzt, zum Beispiel zum internationalen Handel, Investitionen, Umwelt, Arbeitsrechten oder Menschenrechten. Wenn solche Widersprüche auftreten, tendieren Staaten häufig dazu, jenen Verpflichtungen Vorrang einzuräumen, deren Verletzung Sanktionen zur Folge hätte, was aufgrund des Streitschlichtungsmechanismus etwa bei der WTO gegeben ist, beim UN-Menschenrechtssystem hingegen nur in sehr seltenen Fällen. De Schutter hebt demgegenüber hervor, dass Menschenrechte im Völkerrecht Vorrang genießen gegenüber allen anderen Rechtsverpflichtun-

gen, etwa aus Handelsabkommen. Dabei stützt er sich zum einen auf die UN Charta von 1945, welche die Verwirklichung der Menschenrechte als ein Grundziel der UN definiert (Art.1, Abs. 3) und den Verpflichtungen aus der Charta Vorrang vor allen anderen internationalen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten einräumt (Art. 103). Nach Artikel 53 und 64 der *Vienna Convention of the Law of Treaties* ist überdies jeder internationale Vertrag als null und nichtig anzusehen, wenn er gegen eine „unabweisbare Norm des allgemeinen internationalen Rechts“ verstößt, was für die Inhalte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zweifelsohne zutrifft.

Im Falle der EU wird die Rechtslage durch die starke Verankerung der Menschenrechte im Vertrag von Lissabon noch weiter unterstrichen. Die „Wahrung der Menschenrechte“ wird im EU-Vertrag als einer der grundlegenden Werte festgelegt, „auf die die Union gründet“ (Art. 2). Art. 3.5. erhebt diese Werte der EU zur Grundlage auch für ihre „Beziehungen zur übrigen Welt“. Bekräftigt wird dies in Artikel 21, in dem es explizit heißt:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

Artikel 21 verpflichtet die EU ausdrücklich zur „Kohärenz“ mit diesen Grundsätzen in allen Bereichen ihrer auswärtigen Politik. Bezüglich der Gemeinsamen Handelspolitik der EU wird in Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union überdies direkt auf diese Werte und Grundsätze der EU Bezug genommen und klar vorgeschrieben:

„Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet“ (vgl. auch Woolcock 2010: 13f.).

³ Siehe Opinion 2/94, Accession of the European Community to the European Convention for the Safeguard of Human Rights and Fundamental Freedoms, [1996] ECR I-1759, Abs. 33, sowie Case C-540/03, Parliament v Council, [2006] ECR I-5769, sowie: FIDH 2008, S. 7.

Als Fazit lässt sich also festhalten, dass die EU sowohl völkerrechtlich als auch nach EU-Recht eine klare Verpflichtung hat, die Menschenrechte auch in ihrer Außenhandelspolitik zu wahren (vgl. auch Bartels 2009: 577-578). Doch was bedeutet das konkret? Im Allgemeinen erlegen alle Menschenrechte den Staaten drei Ebenen von Verpflichtungen auf. Staaten müssen Menschenrechte erstens *achten*, d.h. keine Maßnahmen ergreifen, die selbst zur Verletzung von Menschenrechten führen können. Zweitens müssen Staaten die Menschenrechte *schützen*, also Maßnahmen ergreifen, um die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen dritter Parteien, wie zum Beispiel privater Unternehmen, zu bewahren. Drittens müssen Staaten die Menschenrechte *gewährleisten*, d.h. alle verfügbaren Mittel ausschöpfen, um die Rechte progressiv auch für jene Menschen umzusetzen, für die dies bisher nicht gewährleistet ist.

Übertragen auf Handelsabkommen ergibt sich nach De Schutter folgende Kategorisierung: Aufgrund ihrer *Achtungspflicht* dürfen Staaten keine Handelsabkommen ratifizieren, die sie zu Maßnahmen mit einem negativen Effekt auf die Menschenrechte verpflichten. Als Beispiele für mögliche Verletzungen nennt De Schutter exzessive Zollsenkungen, wenn sie zur Zerstörung der Lebensgrundlagen von Bauernfamilien führen, sowie geistige

Eigentumsrechte, sofern sie den Zugang zu Saatgut oder Medikamenten erschweren. Aufgrund ihrer *Schutzpflicht* dürfen Staaten keine Abkommen ratifizieren, welche ihnen die Kontrolle privater Akteure zur Einhaltung von Menschenrechten erschweren, beispielsweise durch einen zu weitreichenden Schutz ausländischer Investoren. Aufgrund ihrer *Gewährleistungspflicht* schließlich dürfen Staaten keine Abkommen ratifizieren, die ihnen die volle Umsetzung der Menschenrechte erschweren, beispielsweise durch Zoll- und Steuerausfälle, sofern sie beispielsweise zu einer Unterfinanzierung sozialer Sicherungssysteme führen. In Bezug auf alle drei Verpflichtungsebenen betont De Schutter, dass sie nicht nur gegenüber der eigenen Bevölkerung, sondern auch der Bevölkerung im Ausland gelten. Demnach darf ein Staat kein Abkommen ratifizieren, das die Spielräume eines anderen Staates zur Umsetzung der Menschenrechte beschränkt (De Schutter 2011, Absatz 8).

Im Folgenden soll auf Grundlage der von De Schutter vorgeschlagenen Kategorisierung überprüft werden, inwieweit die EU ihrem Anspruch und ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung von Menschenrechten in ihrer Handelspolitik gerecht wird.

2 DIE EU-HANDELSSTRATEGIE: UNTERNEHMENSRECHTE ÜBER MENSCHENRECHTE?

In seiner Entschließung vom 8. November 2010 hob das Europäische Parlament mit Hinblick auf Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hervor, dass die gemeinsame Handelspolitik den übergeordneten Zielen der Union dienen muss. Explizit forderte das Parlament die Kommission auf, in ihrer künftigen Handelsstrategie den Handel nicht als „Ziel an sich“, sondern als „ein Instrument für einen fairen Handel“ anzustreben (EP 2010: M/1 und 2). Am 9. November 2010, also einen Tag später, veröffentlichte die EU-Kommission ihre neue Handelsstrategie mit dem Titel *Handel, Wachstum und Weltgeschehen* (EC 2010a), welche die *Global Europe* Strategie von 2006 (EC 2006) ablöst, die externe Dimension der *Europe 2020* Strategie konkretisiert und damit einen wichtigen Beitrag zu einem „intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstum“ leisten soll (EC 2009).

„Mein Ziel ist sicherzustellen, dass die europäische Wirtschaft einen fairen Deal erhält und unsere Rechte geachtet werden, so dass wir alle von den Vorteilen des Handels profitieren können“, erklärte Handelskommissar Karel De Gucht bei der Veröffentlichung.⁴ Diese Formulierung weckt den Verdacht, dass die Kommission einen „fairen Handel“ und die Achtung von Rechten in erster Linie für europäische Unternehmen einfordert. Und in der Tat enthält die Strategie eine lange Liste von Forderungen an die Handelspartner, einschließlich Entwicklungsländer, welche die Handlungsspielräume und Gewinnpotenziale transnationaler europäischer Unternehmen erheblich ausweiten würden:

Der Zollabbau gegenüber landwirtschaftlichen und gewerblichen Exporten der EU bleibt in der neuen wie in der alten Handelsstrategie ein wichtiges Ziel (EC 2010a: 4). Dieser muss auf Gegenseitigkeit beruhen und substantiell den gesamten Handel umfassen. Laut einer Begleitstudie zur neuen Strategie werden die Zollsenkungen im Rahmen der laufenden Verhandlungsprozesse den Handel sogar stärker beflügeln als die Beseitigung der nicht-tarifären Handelshemmnisse (EC 2010c: 5). Dennoch sieht die Kommission, wie auch schon 2006, in der letzteren Kategorie die wichtigsten Herausforderungen zu einem „intelligenten Wachstum“:

- *Dienstleistungen* machen inzwischen 70 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung aus, aber nur 20 Prozent des Welthandels. Als Weltmarktführer in diesem Bereich will die EU daher „mit allen verfügbaren Mitteln auf eine stärkere Offenheit gegenüber unseren Dienstleistern drängen“.
- Mehr Schutz und Marktöffnung für europäische *Investitionen* will die Kommission verstärkt in Handelsabkommen integrieren, zuvorderst gegenüber Kanada, Singapur und Indien.
- *Öffentliche Aufträge* machen in Industrieländern über zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus, in Entwicklungsländern sogar 20-30 Prozent (EC 2010b: 20). Hier will die Kommission zum Beispiel in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Medizinprodukten, Arzneimitteln und Umwelttechnik „weiterhin auf eine stärkere Öffnung der Beschaffungsmärkte im Ausland drängen und insbesondere gegen diskriminierende Praktiken vorgehen.“ (EC 2010a: 10).

Zu den Prioritäten der Kommission gehört ferner die Sicherung eines „nachhaltigen und unverzerrten Angebots von *Rohstoffen* und *Energie*“, wozu sie Handelsregeln „bis zum Maximum“ ausnutzen⁵, Überwachungsmechanismen zu Exportbeschränkungen einsetzen und strengere Regeln auf bi-, pluri- und multilateraler Ebene aushandeln will (EC 2010a: 8). Zum Wohle der „Nachhaltigkeit“ und des Klimaschutzes fordert sie die Beseitigung von Handelsschranken gegenüber *Umweltgütern und -dienstleistungen*. Im Bereich *geistige Eigentumsrechte* will die Kommission „die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und Rechteinhaber in der Wissenswirtschaft“ sichern und verbessern. Dazu beabsichtigt sie, in Handelsabkommen ein Schutzniveau auszuhandeln, „das mit dem derzeitigen Schutz innerhalb der EU weitestgehend identisch ist, wobei dem Entwicklungsstand der betreffenden Länder Rechnung zu tragen ist“ (EC 2010a: 13).

Neu sind die meisten dieser Prioritäten nicht. Im Wesentlichen reflektieren sie die Agenda, welche die Kommission schon 2006

⁴ Pressemitteilung Karel De Gucht vom 9.11.2011: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=636&serie=382&langId=en>

⁵ Im englischen Original: „We will use current trade rules to the maximum [...]“. In der offiziellen deutschen Übersetzung heißt es abgeschwächt: „Wir werden uns weitestgehend auf die derzeitigen Handelsregeln stützen“.

in *Global Europe* vorgezeichnet hatte und in bilateralen Verhandlungen mit den AKP-Staaten, den Andenstaaten, Süd- und Südostasien, Südkorea, Indien u.a. energisch verfolgt hat. Neu ist gegenüber 2006 das positive Bekenntnis zu Verhandlungen mit einzelnen Ländern, wenn „komplexe Dynamiken innerhalb der Gruppe“ die Ambitionen zu schmälern drohen (EC 2010b: 23), d.h. wenn einige Länder innerhalb dieser Gruppe die weitgehenden Forderungen der EU nicht akzeptieren wollen. Faktisch hat die EU diesen für die regionale Integration äußerst problematischen Schritt gegenüber vielen AKP-Staaten, Kolumbien, Peru, Singapur und Malaysia schon längst vollzogen. Neu ist auch der offensiv trotzige Zungenschlag, der sich durch das gesamte Dokument zieht: „Die EU wird zwar eine offene Volkswirtschaft bleiben. Aber wir geben uns keineswegs der Naivität hin“. Die EU werde, so heißt es an anderer Stelle, „energisch gegen jegliche protektionistische Tendenzen vorgehen, die unseren Interessen zuwiderlaufen könnten.“ (EC 2010a: 4 und 12). Durchsetzungsinstrumenten widmet die neue Strategie daher deutlich mehr Aufmerksamkeit als noch 2006. In der Rolle als „Schutzschild gegen protektionistische Rückschläge“ sieht die Kommission zunächst die WTO. Deren Überwachungsfunktionen und das Streitschlichtungsverfahren gelte es zu stärken sowie den Beitritt strategisch wichtiger Länder wie Russland zu fördern.

Über die Erwähnung des WTO-Instrumentariums hinaus enthält die Strategie ein eigenes Kapitel zur Implementierung und Durchsetzung der Handelsagenda der EU. Neben recht harmlosen Instrumenten wie „Naming and Shaming“ über die G20 findet sich dort auch die handfeste Drohung, gegen Exportbeschränkungen künftig verstärkt mit Importschutzmaßnahmen vorzugehen (EC 2010a: 13). Um Handelspartnern bei der öffentlichen Beschaf-

fung, bei Dienstleistungen oder Investitionen mehr Zugeständnisse abzurufen, erwägt die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht zu *Global Europe* sogar Androhungen, „das Niveau der Offenheit der EU zeitweise zu reduzieren“ (EC 2010b: 23). Eine härtere Gangart deutet die EU insbesondere gegenüber den größeren Entwicklungsländern an: „Handelspolitik wird keine öffentliche Unterstützung in Europa finden, wenn wir z.B. keinen fairen Zugang zu Rohstoffen erhalten oder der Zugang zu öffentlichen Aufträgen versperrt wird“ (EC 2010a: 4). Nicht nur von entwickelten, sondern auch den aufstrebenden Partnern erwarte die Kommission Anstrengungen „im Geiste der Gegenseitigkeit und des gegenseitigen Nutzens“. Dieses Prinzip der Gegenseitigkeit, das für Entwicklungsländer bislang nur im Rahmen bilateraler Abkommen gegolten hatte, will die Kommission offenbar auch auf andere Bereiche ausweiten. Bevor die Doha-Runde abgeschlossen werden könne, so heißt es in einem Begleitdokument, müsse ein „allgemeines Verständnis über Schlüsselthemen wie Anspruch, Ausgewogenheit und Gegenseitigkeit“ erreicht werden (EC 2010b: 5).

Es fällt auf, dass fast alle Forderungen der Handelsstrategie ausschließlich an den Interessen europäischer Unternehmen ausgerichtet sind. Die grundlegenden Werte der Union, welche der Lissabonvertrag als Maßgaben für die Handelspolitik vorschreibt, nehmen in der neuen (wie auch der alten) Handelsstrategie hingegen einen äußerst geringen Stellenwert ein. Menschenrechte werden in der 21-seitigen Strategie insgesamt zweimal erwähnt (EC 2010a: 8 und 15), beide Male in Bezug auf das APS-System und Klauseln in Handelsabkommen, welche unten in Kapitel 4 behandelt werden.

3 KONFLIKTFELDER ZWISCHEN DER EU-HANDELSPOLITIK UND DEM RECHT AUF NAHRUNG

Es mag selbstverständlich erscheinen, dass die Handelspolitik der EU unter anderem auch auf einen besseren Marktzugang für europäische Unternehmen abzielt. Problematisch ist dies allerdings, wenn die möglichen Auswirkungen der intendierten Stärkung von Unternehmensrechten auf die Menschenrechte der Bevölkerung in den Partnerländern an keiner Stelle thematisiert werden. Tatsächlich sind Folgeabschätzungen von NRO und unabhängigen Wissenschaftlern in den vergangenen Jahren zu dem Schluss gekommen, dass die von der EU abgeschlossenen Handelsabkommen in bestimmten Bereichen eine ernsthafte Bedrohung für die sozialen Menschenrechte in Entwicklungsländern darstellen, mitunter solche Verletzungen sogar bereits stattgefunden haben. Am Beispiel des Menschenrechts auf Nahrung sollen im Folgenden drei kritische Konfliktfelder aufgezeigt werden.

3.1 Forcierte Markttöffnung für europäische Agrarexporteure

Bei den Verhandlungen um so genannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreement* - EPA) mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) – wie auch bei anderen bilateralen Handelsabkommen – fordert die EU ein Verbot von mengenmäßigen Importbeschränkungen und einen Zollabbau für „substantiell den gesamten Handel“ und beruft sich dabei auf Artikel XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Eine anerkannte Definition für „substantiell den gesamten Handel“ gibt es bei der WTO nicht. Und so kommt es, dass die EU diese Bestimmung recht willkürlich je nach Interessenslage auslegt (South Center 2010: 8-11).

Konkret fordert die EU von den AKP-Staaten, die bisher im Rahmen der Verträge von Lomé weitreichende einseitige Zollpräferenzen in der EU genossen hatten, dass sie nun im Sinne der Gegenseitigkeit 80 Prozent aller Zölle auf Importe aus der EU abschaffen, von anderen Ländern wie Südkorea sogar bis zu 97 Prozent (vgl. Reichert u.a. 2009). Auch *Least Developed Countries* (LDC) sind von diesen Verpflichtungen betroffen. Zum Vergleich: Im Rahmen der WTO mussten Entwicklungsländer zwischen 1995 und 2004 ihre selbst festgelegten Obergrenzen (*gebundene*

Zölle) um durchschnittlich 24 Prozent senken, nicht die damals tatsächlich erhobenen Zölle (*angewandte Zölle*), auf die sich die heutigen Forderungen beziehen. LDC waren von Zollsenkungsverpflichtungen ganz ausgenommen. Eine weitere Verschärfung gegenüber den bisherigen WTO-Verpflichtungen ist die in den bilateralen Abkommen enthaltene so genannte Stillstandsklausel. Sie verbietet generell eine Zollerhöhung über das derzeit angewandte Niveau hinaus, selbst wenn der bei der WTO gebundene Zoll deutlich höher liegt. In einigen Abkommen, wie zum Beispiel mit Ghana und der Elfenbeinküste, bezieht sich dieses Verbot auch auf die „sensiblen“ Produkte (20 Prozent). Für diese Produkte dürfen die bestehenden angewandten Zölle zwar erhalten bleiben, aber nicht mehr angehoben werden, was die Möglichkeiten zur Reaktion beispielsweise auf Weltmarktpreisschwankungen extrem beschneidet.

Die Spielräume von Staaten zum Schutz der Einkommen und des Rechts auf Nahrung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern werden aufgrund dieser Bestimmungen stark eingeschränkt (vgl. Brot für die Welt et al. 2011: 4-12). Dies gilt zum Beispiel für Ghana, das seit Jahren durch Geflügelteile unter anderem aus der EU überflutet wird. Diese Geflügelteile finden in der EU aufgrund der Konsummuster immer weniger Absatz und werden von den Unternehmen, als Alternative zur Entsorgung, konkurrenzlos billig exportiert, insbesondere nach Westafrika. 2003 hatte das ghanaische Parlament das Problem erkannt und zum besseren Schutz der heimischen LandwirtInnen eine Anhebung des Geflügelzolls WTO-konform von 20 auf 40 Prozent beschlossen. Dies wurde jedoch auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) umgehend wieder rückgängig gemacht, obwohl laut WTO eine Anhebung auf bis zu 99% erlaubt ist (Paasch, Garbers und Hirsch 2007: 33-36). Die Folge ist, dass die Geflügelindustrie in Ghana inzwischen vollständig zusammengebrochen ist. Die Geflügelhalter, darunter auch zahlreiche Kleinbauern, haben ihren Absatzmarkt für Schlachthühner und damit einen Großteil ihrer Einkommen eingebüßt. Wie eine Fallstudie von FIAN und Germanwatch zeigt, sind die Einkommen der Geflügelhalter nahe der Hafenstadt Tema in einem Maße gesunken, dass sie die Anzahl, Menge und Qualität ihrer Mahlzeiten einschränken mussten. Ihr Recht auf angemessene Ernährung wurde dadurch stark

eingeschränkt (Issah 2007 und Paasch 2008). Zollanhebungen, wie sie 2003 durch unlauteren Druck des IWF verhindert wurden, werden künftig gegenüber der EU durch die erwähnte Stillstandsklausel im EPA-Interimsabkommen verboten.⁶ Und obwohl das Abkommen bisher nicht ratifiziert wurde, hat die ghanaische Regierung die wiederholte Forderung des Geflügelverbands nach Zollanhebung zuletzt mit Verweis auf das künftige *Interim Economic Partnership Agreement* (IEPA) abgelehnt. Bereits vor der Ratifizierung erweist sich das Abkommen offenbar als ein Hindernis für den Schutz des Rechts auf Nahrung der Geflügelbauern.

Anhaltspunkte für Gefährdungen des Rechts auf Nahrung aufgrund der IEPAs gibt es auch in weiteren Ländern. So hatte in der Elfenbeinküste ein massiver Importanstieg von Schweinefleischresten aus der EU seit 2000 zu einem Einbruch der lokalen Schweinefleischproduktion geführt. Auch hier lehnte die ivoirische Regierung laut Evangelischem Entwicklungsdienst (EED) eine Forderung des Schweinemästerverbands APORCI nach einer mengenmäßigen Importbeschränkung mit der Begründung ab, dass eine solche Maßnahme aufgrund des bereits von der Elfenbeinküste unterzeichneten IPEA nicht mehr möglich sei. Bedroht sehen sich ferner kolumbianische Milchbauern, weil das im April 2011 unterzeichnete Handelsabkommen gegenüber der EU binnen 15 Jahren die Abschaffung aller Milchzölle verlangt, obwohl europäisches Milchpulver immer noch zu Preisen unterhalb der Erzeugungskosten exportiert wird (Fritz 2010: 16 und Reichert 2011).

Auch in Indien pocht die EU auf einen massiven Zollabbau. Gefährdet würden dadurch unter anderem Geflügel- und Milchbauern. Rund 90 Millionen Menschen leben in Indien von der Milchwirtschaft und 3,5 Millionen von der Geflügelhaltung. Die meisten von ihnen sind Kleinbauern, die von Armut und Hunger ohnehin schon betroffen oder bedroht sind (Misereor u.a. 2011: 31-42). Europäische Großmolkereien stehen bereits in den Startlöchern, um den asiatischen Markt zu erschließen. Das kürzlich aus Humana und Nordmilch fusionierte Unternehmen Deutsches Milchkontor GmbH (DMK) will nach eigenen Angaben in Schwellenländern, besonders in Asien sowie im Nahen und Mittleren Osten, binnen drei Jahren den Jahresumsatz auf 700 bis 900 Millionen verdoppeln.⁷ Bleibt zu hoffen, dass die Kommission der Aufforderung des Europäischen Parlaments folgt, „die Sensibilitäten bezüglich des Agrarhandels [zu] respektieren“ und Marktöffnung nur in „komplementären Bereichen“ anzustreben. In Bezug auf Milch- und Fleischprodukte pocht das Parlament leider nur darauf, mögliche negative Effekte auf die europäische Landwirtschaft in Betracht zu ziehen (EP 2011, Absatz 9 und 19). Was für die europäische Landwirtschaft gilt, sollte allerdings für diesen in Indien so sensiblen Bereich erst recht gelten.

Entsprechend der Kategorisierung von Olivier De Schutter verletzt die EU durch ihren massiven Marktöffnungsdruck ihre extraterritoriale Verpflichtung zur Achtung des Rechts auf Nahrung, weil sie in den Partnerländern staatliche Maßnahmen einfordert, die das Recht auf Nahrung der Bauern gefährden. Dass solcher Druck ausgeübt wurde, steht vor allem bezüglich der AKP-Staaten

außer Zweifel. So wäre es wegen der mangelnden Kompromissbereitschaft der EU bei der Weiterverhandlung der EPA mit den afrikanischen Staaten beim EU-Afrika-Gipfel im Dezember 2010 beinahe zum Eklat gekommen. In einer gemeinsamen Erklärung hatten die afrikanischen Handelsminister zuvor ungewöhnlich harsche Kritik an dem „starken Druck“ geübt, mit dem die Kommission sie zur Unterzeichnung von Abkommen dränge, die ihre Sorgen und Interessen nicht ausreichend berücksichtigten.⁸ Aktuell droht die Kommission wieder, zum 1. Januar 2014 denjenigen AKP-Ländern ihre Handelspräferenzen zu entziehen, welche bis dahin kein IPEA ratifiziert haben und nicht zu den LDCs gehören.

Zu befürchten ist außerdem eine Verletzung der Gewährleistungspflicht zu den sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten. Nach Schätzung einer von der EU selbst in Auftrag gegebenen Studie würden die AKP-Staaten nach vollständiger Umsetzung der von der EU verlangten Zollsenkungen zwischen 2022 und 2025, insgesamt zwei Milliarden Euro an staatlichen Einnahmen einbüßen. Mit 700 Millionen Euro Verlusten wäre die westafrikanische Union ECOWAS am stärksten betroffen (vgl. Reichert 2009: 9). Angesichts der hohen Armuts- und Hungerraten in Westafrika und der ohnehin knappen Haushalte werden die betroffenen Staaten infolge einer EPA-Ratifizierung noch weniger Spielräume haben, soziale Menschenrechte für ihre Bevölkerung zu gewährleisten.

Geteilt werden die Befürchtungen von NRO und Bauernorganisationen auch vom UN-Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss). In seinen Abschließenden Beobachtungen zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik vom Mai 2011 „nimmt der Ausschuss mit tiefer Besorgnis die Auswirkungen der Landwirtschafts- und Handelspolitik, welche den Export subventionierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Entwicklungsländer fördern, auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und insbesondere das Recht auf Nahrung im Empfängerland, zur Kenntnis.“ Er fordert die Bundesrepublik Deutschland daher auf, „einen umfassenden Menschenrechtsansatz auf ihre Handels- und Agrarpolitik anzuwenden“ (CESCR 2011: Absatz 9).

3.2 Geistige Eigentumsrechte für kommerzielle Pflanzenzüchter

Der Zugang zu Produktionsmitteln ist nach der gängigen Interpretation des UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein inhärenter Bestandteil des Menschenrechts auf Nahrung. Zu den wesentlichen Produktionsmitteln gehört in der Landwirtschaft neben Land und Wasser auch Saatgut. Traditionell nehmen Bäuerinnen und Bauern dieses Recht dadurch wahr, dass sie von ihrer Ernte ausreichend Saatgut für die nächste Aussaat zurückhalten, es durch Auslese weiterentwickeln, jeweils den eigenen Anforderungen und den sich verändernden Umweltgegebenheiten anpassen und es untereinander austauschen. Für schätzungsweise 1,4 Milliarden Bäuerinnen und Bauern ist dies immer noch die gängige Praxis (Goodman 2009).

⁶ Artikel 15 des IPEA, Stand 15. August 2008: http://bilaterals.org/IMG/pdf/Ghana-EC_EN_150708_Council-EU_Agreement-establishing-a-stepping-stone-EPA.pdf (abgerufen am 21.7.2011).

⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung: Im Norden entsteht die größte Molke-
reigruppe, 4.2.2011.

⁸ Resolution of the 92nd Session of the ACP Council of Ministers held in Brussels, Belgium, from 8th to 10th November 2010, Absatz N: http://www.stopepa.de/img/ACP_Council_resolution_EPAs_101110.pdf (abgerufen am 26.7.2011).

Allerdings hat sich im Zuge des technischen Fortschritts und des Vormarschs privater Saatgutkonzerne parallel ein gigantischer Markt für kommerzielles Saatgut entwickelt, der in steigendem Ausmaß auch Kleinbauern erfasst hat. Ein wichtiger Meilenstein war dabei die Entwicklung von Hybridsaatgut, welches insbesondere mechanisierten und größeren Betrieben einheitliche Pflanzen und höhere Erträge ermöglicht. Profitabel ist Hybridsaatgut für die Saatgutkonzerne auch deshalb, weil die Erträge bei der Wiederaussaat jedes Jahr stark abnehmen und damit die Bauern zum Erwerb neuen Saatguts nötigt. Für einige kommerziell bedeutsame Pflanzen, wie z.B. Weizen und Soja, funktioniert diese Hybridisierung allerdings nicht, so dass viele Bauern und Bäuerinnen auch kommerzielles Saatgut häufig nur einmal kaufen und es dann in traditioneller Weise vermehren, wieder aussäen, weiterentwickeln, untereinander tauschen und weiterverkaufen. Genau diese Lücke, welche derzeit noch die kommerziellen Gewinnchancen einschränkt, sucht die Saatgutindustrie seit Jahrzehnten auf technologischem wie auch legalem Weg zu schließen. Zu den technologischen Ansätzen gehört z.B. die gentechnische Manipulation des Saatguts zur Verhinderung einer Keimung der Samen, welche aber auf starken gesellschaftlichen Widerstand stößt und sich noch nicht breitenwirksam durchgesetzt hat. Als erfolgreicher hat sich dagegen der Versuch erwiesen, Gesetze mit strikteren geistigen Eigentumsrechten im Bereich Saatgut durchzusetzen.

Als wesentlicher Katalysator fungierte seit 1995 die Verknüpfung von Patentrechten mit dem internationalen Handelsrecht über das WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* – TRIPS), welches den Mitgliedstaaten Mindestanforderungen für ihre nationalen Gesetzgebungen auferlegt. Patentschutz muss demnach für einen Zeitraum von 20 Jahren für Produkte und Prozesse auf allen Gebieten der Technik gewährt werden, insofern die Kriterien der Neuheit, Erfindung und gewerblichen Nutzbarkeit erfüllt sind. Dies gilt nach Art. 27.3 (b) des TRIPS-Abkommens verbindlich auch für Mikroorganismen sowie mikrobiologische und nicht-biologische Züchtungsverfahren für Pflanzen und Tiere (Frein 2009: 19). Ein wichtiges Zugeständnis an die Entwicklungsländer im Rahmen des TRIPS-Abkommens hatte darin bestanden, dass diese anstelle eines Patentschutzes auch ein „wirksames System *sui generis*“ einführen können, welches den besonderen Entwicklungserfordernissen des betreffenden Landes besser Rechnung trägt. Wegen der unklaren Definition des Begriffs „wirksam“ lässt TRIPS den Staaten somit einen gewissen Spielraum, in ihren nationalen Gesetzen die Rechte der Bauern zur Aufbewahrung, Wiederaussaat, zum Austausch und Verkauf auch kommerziellen Saatguts abzusichern.

Genau diesen Spielraum versucht die EU (ebenso wie die USA u.a.) nun mithilfe von bilateralen Handelsabkommen einzuschränken. Viele dieser Abkommen verpflichten Entwicklungsländer nämlich dazu, die Standards des Sortenschutzabkommens der *Union for the Protection of Organic Varieties* (UPOV) in der Version von 1991 als einzige Möglichkeit für ein System *sui generis* festzuschreiben. Aufgrund dessen müssten die Partnerländer Gesetze erlassen, welche den Austausch und Weiterverkauf kommerziellen Saatguts während der 20-jährigen Geltungsdauer des Sortenschutzes verbieten und auch die Wiederaussaat nur gegen die Entrichtung von Nachbaugebühren erlauben (De Schutter 2009b: 5f. und Frein 2009: 19).

Enthalten sind diese Verpflichtungen beispielsweise in dem Handelsabkommen zwischen der EU und Kolumbien sowie Peru, das im April 2011 unterzeichnet wurde.⁹ Peru hatte das UPOV-Abkommen bislang gar nicht unterzeichnet, Kolumbien lediglich in der wesentlich unproblematischeren Fassung von 1978 (Fritz 2010: 18). Mehrere wichtige Kulturpflanzen wie Kartoffeln, Süßkartoffeln, Maniok, Paprika Tomaten, Bohnen, Mais, Quinoa und Amaranth nehmen in den Anden ihren Ursprung oder treten dort in besonders großer Vielfalt auf. Nachbau, Tausch und Wiederverkauf von (auch kommerziellem) Saatgut sind bisher gängige Praxis unter Kleinbauern und waren in Kolumbien und Peru bislang uneingeschränkt erlaubt. Wenn dies verboten wird, steigen unweigerlich die Produktionskosten, was für die Selbständigkeit und die Einkommen und letztendlich für das Recht auf Nahrung der Bauernfamilien eine große Bedrohung darstellt. Zu den potenziellen Nutznießern strikterer geistiger Eigentumsrechte gehören demgegenüber multinationale Saatgutkonzerne wie Monsanto und Syngenta, aber auch die deutsche BayerCrop Science, die in Kolumbien Saatgut produziert und vertreibt.

Auch bei den Verhandlungen über das Handelsabkommen mit Indien hat die EU von Anfang an auf eine Verpflichtung zur Umsetzung von UPOV 1991 gedrängt. Indien, wo 85 Prozent des Saatguts frei zwischen Bauern getauscht wird, ist die einzige große Wirtschaftsmacht, welche noch kein UPOV-Abkommen unterzeichnet hat (De Schutter 2009b: 6). Durch eine breitangelegte Kampagne hatten indische Bauernorganisationen, NRO und Wissenschaftler 2001 erreicht, dass mit dem *Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act* ein Gesetz verabschiedet wurde, welches die Spielräume eines Systems *sui generis* weitgehend im Sinne der Bauernrechte ausschöpft und international Vorbildcharakter trägt. Aufbewahrung, Nutzung, Aussaat, Wiederaussaat, Austausch sowie Verkauf der Produkte und des Saatguts selbst sind den Bauern nach diesem Gesetz ausdrücklich erlaubt. Wesentliche Bestandteile dieses Gesetzes würden nun in Frage gestellt, wenn Indien infolge des Handelsabkommens die Standards von UPOV 1991 umsetzen müsste (Suhai 2008: 11f. und 21f.). Derzeit sieht es eher danach aus, dass die indische Regierung eine UPOV-Verpflichtung in dem Abkommen nicht akzeptieren wird. Allerdings scheint entsprechender Druck seitens der EU immer noch fortzubestehen (Bhutani 2011: 4f.).

Gemäß der in Kapitel 2 skizzierten Kategorisierung von UN-Sonderberichterstatte Olivier De Schutter verletzen sowohl die EU als auch ihre Partnerländer ihre Achtungspflicht gegenüber dem Menschenrecht auf Nahrung, wenn sie Bestimmungen in Handelsabkommen aufnehmen, welche den Zugang von verwundbaren Gruppen zu Saatgut erschweren. In einem Bericht über Saatgutpolitiken an die UN-Generalversammlung betonte De Schutter:

„Die Einführung von Gesetzen oder anderen Maßnahmen, welche ein Hindernis für den Zugang von Bauern zu informellen Saatgutssystemen schaffen, können diese Verpflichtung [die Achtungspflicht] verletzen, da sie die Bauern ihrer Mittel berauben würden, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten“ (De Schutter 2009b: 4).

Problematisch sind Patentierungsverpflichtungen in Handelsabkommen aus seiner Sicht für das Recht auf Nahrung darüber

⁹ Siehe: Trade Agreement between the European Union [and its Member States] and Columbia and Peru, Art. 232: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article19268&lang=en> (abgerufen am 26.7.2011).

hinaus zum einen, weil sie die Kontrolle von Konzernen über das Saatgut, und damit die Abhängigkeit der Bauern, vertiefen; zum anderen schränken sie die zur Krisenresistenz von Bauern so wichtige biologische Vielfalt ein, indem sie zu einer Homogenisierung von Saatgutsorten und zu Monokulturen beitragen (De Schutter 2008: 13).

Menschenrechtlich zu rechtfertigen sind solche Bestimmungen auch nicht durch den Schutz geistiger Eigentumsrechte, welcher in Artikel 15.1 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert ist. Dieses Recht bezieht sich nämlich auf die Urheber einer Erfindung als Individuen oder Gruppen von Individuen, nicht aber auf die Unternehmen als Patentinhaber. Vor allem macht der zuständige UN-Ausschuss in seinem Kommentar Nr. 17 von 2005 deutlich, dass geistige Eigentumsrechte nicht isoliert von den anderen Rechten des Paktes betrachtet werden dürfen. Staaten sollten daher sicherstellen, dass Gesetze zum Schutz wissenschaftlicher, literarischer oder künstlerischer Erzeugnisse „nicht ihre Fähigkeit behindern, ihre Kernverpflichtungen bezüglich der Rechte auf Nahrung, Gesundheit und Bildung [zu erfüllen]“ (CESCR 2005: Absatz 35). Als eine mögliche konkrete Gegenmaßnahme empfiehlt der Ausschuss explizit, „Erfindungen von der Patentierbarkeit auszuschließen, wenn ihre Kommerzialisierung die volle Verwirklichung dieser Rechte gefährdet“. Genau diese Möglichkeit versucht die EU jedoch mithilfe ihrer bilateralen Abkommen mit mehreren Entwicklungsländern zu untergraben.

3.3 Deregulierung für Investitionen europäischer Supermarktketten

Ein drittes Konfliktfeld zwischen der EU-Handelspolitik und dem Menschenrecht auf Nahrung ist die geplante Deregulierung für Dienstleistungen und Investitionen europäischer Unternehmen im Ausland, wozu die EU laut ihrer neuen Handelsstrategie „alle verfügbaren Mittel“ einsetzen will. Durch bilaterale Handelsabkommen will die EU in diesem Bereich mit ihren Partnerländern Deregulierungen vereinbaren, die deutlich über das Dienstleistungsabkommen (*General Agreement on Trade in Services* – GATS) der WTO hinaus gehen. Das GATS umfasst zwar im Prinzip alle vier Arten (*Modes*) von Dienstleistungen, nämlich 1) den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen (z.B. Postdienstleistungen von einem ins andere Land), 2) den Konsum im Ausland (wenn sich der Nutzer ins Land des Dienstleistungsanbieters begibt), 3) die kommerzielle Präsenz (wenn ein Dienstleister seine Dienste im Ausland erbringt) sowie 4) den grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen. WTO-Mitglieder müssen daher nach dem Meistbegünstigungsprinzip die Anbieter aller ausländischen Mitgliedstaaten in allen Sektoren gleichbehandeln, wo sie Verpflichtungen eingegangen sind.

Allerdings ist nach dem GATS eine Ungleichbehandlung zwischen ausländischen und inländischen Anbietern immer noch möglich, außer für die Sektoren, wo ein Mitgliedstaat spezifische Verpflichtungen eingegangen ist. Zudem dürfen Mitgliedstaaten für einen bestimmten Sektor unterschiedliche Verpflichtungen hinsichtlich der vier Erbringungsarten eingehen oder auch in einem Sektor bestimmte Maßnahmen von der Deregulierung ausnehmen. Die Folge der in diesem so genannten *bottom up* Ansatz verankerten

Spielräume ist, dass die meisten Entwicklungsländer in den für sie sensiblen Bereichen noch keine Verpflichtungen eingegangen sind (Frein und Reichert 2008: 29.).

Ein Beispiel, wo die EU umfassende Deregulierungen des Dienstleistungssektors nun auch in sensiblen Bereichen durchsetzen will, ist das geplante Handelsabkommen mit Indien. Ein besonderes Augenmerk hat die EU dabei auf den indischen Einzelhandelssektor gerichtet, welcher laut *Global Retail Development Index* von AT Kearney der attraktivste Markt für globale Einzelhändler in den Schwellenländern darstellt und dessen Öffnung von europäischen Lobbyverbänden wie EuroCommerce als oberste Priorität angesehen wird (IBEF 2009: 2 sowie Eberhard und Kumar 2010: 22f.). Bislang nämlich dürfen sich ausländische Unternehmen in Indien lediglich im Großhandel ohne Einschränkung betätigen. Für Einzelhandelsunternehmen mit nur einer Marke (wie z.B. Adidas) gilt eine Grenze von 51% für die Beteiligung ausländischer Unternehmen, und für den Einzelhandel mit mehreren Marken gilt für ausländische Beteiligungen bislang ein vollständiges Verbot (DIPP 2010: 1).

Die EU Kommission verlangt nun im Rahmen der Verhandlungen um das Handelsabkommen, dass die Beteiligung europäischer Firmen auch an Einzelhandelsunternehmen mit mehreren Marken möglichst weitgehend dereguliert wird. Problematisch wäre eine solche Öffnung aus dem Grund, dass der Einzelhandel in Indien laut offiziellen Schätzungen derzeit 35,06 Millionen Menschen beschäftigt und damit für den Arbeitsmarkt nach der Landwirtschaft der zweitwichtigste Sektor ist (Joseph et al 2008: 7). Dazu gehören vor allem die Mitarbeiter der rund zwölf Millionen Kleinläden (*Kiranas*) sowie schätzungsweise zehn Millionen Straßenhändler, zu einem großen Teil Frauen. Laut einer von der ILO beauftragten Studie ist der Straßenhandel für die städtischen Armen ein „wichtiges Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts, da er nur geringen finanziellen Input erfordert und die notwendigen Fertigkeiten relativ anspruchslos sind“ (Ghosh et al 2007: 52).

Vor allem diese KleinhändlerInnen und kleinen LadenbesitzerInnen protestieren gegen eine Öffnung des Sektors, weil sie um ihre Arbeitsplätze und Lebensgrundlagen fürchten. Untermauert werden ihre Befürchtungen unter anderem durch eine Studie des *Centre for Policy Alternatives*. Die Autoren schätzen, dass rund acht Millionen Arbeitsplätze zerstört würden, sollten Supermarktketten 20 Prozent des indischen Marktes übernehmen (Guruswamy und Sharma 2006: 25). Auch eine Studie des *Indian Council for Research on International Economic Relations* (ICRIER), die einer Öffnung eigentlich aufgeschlossen gegenüber steht, räumt ein, dass Kleinhändler in der Nachbarschaft von neu eröffneten indischen Supermärkten in der Vergangenheit in den ersten 21 Monaten im Schnitt Umsatzeinbrüche von 14 Prozent verzeichneten, es bereits zu zahlreichen Betriebsaufgaben kam (Joseph et al 2008: 31ff.) und dass viele Kleinläden im Umfeld von Supermärkten innerhalb von 10 Jahren schließen werden müssen (Joseph et al 2008b: 47f.).

Europäische Supermarktketten wiegeln ab mit dem Argument, dass sie im Gegenzug selbst Arbeitsplätze schaffen würden. Doch ihre Versprechungen klingen wenig glaubwürdig. So behauptet Carrefour in einer Regierungskonsultation, dass die Supermarktketten

innerhalb der nächsten fünf Jahre 1,8 Millionen Arbeitsplätze schaffen würden.¹⁰ Zum Vergleich: Carrefour selbst unterhielt 2010 nach eigenen Angaben weltweit 15.937 Zweigstellen, davon 756 in Asien, und beschäftigt insgesamt 471.000 Menschen.¹¹ Selbst Walmart, der weltweit größte Konzern (nicht nur im Einzelhandel) beschäftigte 2010 in seinen 8.400 Standorten nur zwei Millionen MitarbeiterInnen (ETC Group 2008: 24)¹². Die Versprechungen von Carrefour können vor diesem Hintergrund als Versuch zur Manipulation der öffentlichen Meinung gewertet werden. Dies ist jedenfalls zu hoffen. Denn nach Berechnungen von Misereor würde die Schaffung von 1,8 Millionen Arbeitsplätzen durch Supermärkte eine 18 bis 20-fache Ausweitung der bisherigen Verkaufsflächen des formellen Sektors erfordern. Die Schaffung 1,8 Millionen neuer Arbeitsplätze würde in diesem Szenario - wegen ihrer ungleich höheren Effizienz - mit einem Verlust von 2,9 bis 6,7 Millionen Arbeitsplätzen im informellen Sektor einhergehen (Misereor et al 2011: 45-48).

Eine Bedrohung wäre das auch für Kleinbauern, welche über die traditionellen Großhandelsmärkte (*Mandis*) indirekt die kleinen Läden und Straßenhändler mit Lebensmitteln beliefern. Aufgrund der hohen Produkt- und Effizienzstandards ist es sehr unwahrscheinlich, dass diese Kleinbauern Zugang zu den Lieferketten europäischer Supermärkte finden würden (Wiggerthale 2009). Dies bestätigen auch die Erhebungen von ICRIER. Zwar kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Zulieferer der Supermärkte insgesamt höhere Gewinnmargen erzielen als über die meisten

traditionellen Vertriebswege. Deutlich wird aber auch, dass bisher in der Regel nur Landwirte in den Genuss dieser Möglichkeit kommen, die über das meiste Land, künstliche Bewässerung, die beste Bildung, Zugang zu Krediten und Infrastruktur wie z.B. Transportautos verfügen (Joseph et al 2008: 61-67). Eine weitere Gefahr droht den Bauern, wenn die europäischen Supermärkte im Zuge der parallelen Zolllenkungen im Güterbereich einen Großteil ihrer (vor allem weiter verarbeiteten) Produkte aus Europa einführen. Zwar erklärt Carrefour, dass es den weitaus größten Teil der Produkte lokal beschaffen will. Eine gesetzliche Mindestanforderung für die lokale Beschaffung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen in Indien, wie sie gerade diskutiert wird, will Carrefour jedoch allenfalls in einer Höhe von weniger als zehn Prozent akzeptieren.¹³

Auch in diesem Fallbeispiel gilt also: Die Lebensgrundlagen und damit das Menschenrecht auf eine angemessene Ernährung von ohnehin schon ärmeren Bevölkerungsgruppen werden durch die Forderungen der EU im Rahmen bilateraler Handelsabkommen akut gefährdet. Profitieren würden demgegenüber europäische Supermarktketten wie Tesco, Carrefour und die deutsche Metro-Gruppe, die in Indien im Großhandel schon seit einigen Jahren aktiv ist und sich dort auch massiven Protesten der Kleinhändler ausgesetzt sieht. Gegenüber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* erklärte Metro, dass es einen „noch aggressiveren Auftritt mit Investitionen in China, Indien und Indonesien“ und allein 2011 in diesen Ländern 20 Neueröffnungen plane.

¹⁰ Carrefour: Discussion Paper on FDI on FDI in Multi-brand Retail, 30. Juli 2010, S. 15.

¹¹ Carrefour: Coordinated Financial Statements: <http://www.ecobook.eu/carrefour/2011-ok1/rfuk/>, und: 2010 Annual Activity and Sustainability Report, S. 44: <http://www.carrefour.com/cdc/finance/publications-and-presentations/annual-reports/> (abgerufen am 2.8.2011)

¹² Walmart Annual Report 2010: http://cdn.walmartstores.com/sites/AnnualReport/2010/PDF/08_WMT%202010_StoreCount.pdf und http://walmartstores.com/sites/annualreport/2010/financial_highlights.aspx (abgerufen am 2.8.2011)

¹³ Ebenda, S. 8.

4 MENSCHENRECHTS- INSTRUMENTE IN DER EU-HANDELSPOLITIK

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wo die Menschenrechte in der Handelspolitik der EU ihren Platz finden. Im Wesentlichen sind es zwei Instrumente, mit denen die EU im Rahmen ihrer Handelspolitik die Menschenrechte zu fördern trachtet: die Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen sowie das Allgemeine Präferenzsystem (APS). Beide Instrumente werden im Folgenden vorgestellt und ihre Wirksamkeit vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen bewertet. Auf dieser Grundlage wird schließlich der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die vorhandenen Menschenrechtsinstrumente der EU geeignet sind, auch Konflikte zwischen der EU-Handelspolitik selbst und den Menschenrechten aufzulösen, wie sie in Kapitel 3 am Beispiel des Rechts auf Nahrung beschrieben wurden.

4.1 Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen

Der Ansatz der EU, internationale Abkommen an die Bedingung der Einhaltung von Menschenrechten zu knüpfen, geht ursprünglich auf ein Massaker in Uganda 1977 zurück. Daraufhin entschied die damalige Europäische Gemeinschaft (EG), bereits zugesagte Entwicklungsgelder zurückzuziehen. Sie begründete den Schritt damit, dass europäische Gelder niemals zur Verstärkung einer Politik beitragen dürften, die zu Menschenrechtsverletzungen führe. Um solchen Situationen für die Zukunft vorzubeugen, wurden in die nachfolgenden Versionen der Lomé-Verträge erstmals Menschenrechtsklauseln aufgenommen. Diese reichten jedoch in den 1980er Jahren über einen rhetorischen Charakter nicht hinaus. Eine operativ anwendbare Menschenrechtsklausel tauchte erstmals 1990 in einem Kooperationsabkommen mit Argentinien auf, und zwar auf Wunsch von Argentinien selbst (Bartels 2008: 2).

Seit 1992 ist es Usus, dass solche Klauseln als „wesentliche Bestandteile“ in alle bilateralen Abkommen der EG/EU aufgenommen werden. Nach diesen Klauseln müssen die grundlegenden Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgelegt sind, die Grundlage der Innen- und Außenpolitik der jeweiligen Vertragsparteien darstellen (EC 2001: 10). Allerdings können die Sanktionsmechanismen sehr unterschied-

lich ausgestaltet sein. Die so genannte „Baltische Klausel“ gibt den Vertragsstaaten das Recht, im Falle einer ernsthaften Verletzung der Menschenrechte das gesamte Abkommen unverzüglich auszusetzen. Die so genannte „Bulgarische Klausel“, die 1993 im Abkommen mit Bulgarien und Rumänien erstmals auftaucht, fällt weniger drastisch aus und sieht vor der Verhängung von Sanktionen verschiedene Eskalationsstufen vor. Ein direktes Aussetzen des Vertrags ist nur in Fällen besonderer Dringlichkeit vorgesehen. Ansonsten müssen zunächst eine Informationsanfrage, eine Prüfung und die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung vorausgehen. Zudem sollen unter den möglichen Maßnahmen immer diejenigen gewählt werden, welche die Wirkung des Abkommens am wenigsten stören. 1995 entwickelte die Kommission eine Standardklausel, die sich am Modell der Bulgarischen Klausel orientierte (EC 1995: 12-14).

Als die weitreichendste Klausel in einem internationalen Abkommen gilt bisher diejenige in den Artikeln 9 und 96 im Cotonou Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten aus dem Jahr 2000 (das seither zwei Revisionen erfahren hat) (Bartels 2008: 3).¹⁴ Die Klausel schreibt als „wesentlichen Bestandteil“ des Abkommens vor, dass „die Zusammenarbeit auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtet“ ist, was „die Achtung und Förderung aller Menschenrechte einschließt“ (Art. 9, Abs. 1). Sie nimmt Bezug auf die internationalen Verpflichtungen der Vertragsstaaten, betont die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und erwähnt explizit auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Abs. 2). Sie betont, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen sowohl für die heimische als auch die auswärtige Politik der Vertragsparteien gelten. Außerdem schreibt sie ausdrücklich vor, dass „die Partnerschaft aktiv der Förderung von Menschenrechten dienen“ soll (Abs. 4). In Artikel 96 werden darüber hinaus vergleichsweise detailliert die Schritte beschrieben, die im Falle einer Verletzung dieser wesentlichen Elemente des Abkommens unternommen werden sollen. Diese entsprechen weitgehend der „Bulgarischen Klausel“ wie oben skizziert, und erlauben als „letzten Ausweg“ auch das Aussetzen des Abkommens.

¹⁴ Cotonou Agreement vom 23.6.2000: [://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm](http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm) und Revisionen unter: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm (abgerufen am 28.7.2011).

Tatsächlich haben Menschenrechtsklauseln in internationalen Abkommen die EG/EU immer wieder zu Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen bewogen (Bartels 2008: 11). Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Verträge von Lomé und das Cotonou Abkommen, in deren Rahmen die EU jeweils mit Togo, Niger, Guinea-Bissau, die Komoren, Elfenbeinküste, Haiti, Fidschi, Liberia, Simbabwe, der Zentralafrikanischen Republik, Guinea und Mauretanien formale Konsultationen durchgeführt hat. Der Autonomiebehörde in Palästina wurden Entwicklungsgelder entzogen und an zivilgesellschaftliche Organisationen umgeleitet. Gegenüber Weißrussland wurden Hilfsgelder 1996 wegen demokratischer Rückschläge ausgesetzt, ebenso 1999 gegenüber Russland aufgrund von Menschenrechtsverletzungen im Krieg gegen Tschetschenien. In anderen Fällen, beispielsweise gegenüber Israel, Algerien und Vietnam, lehnte die EU Maßnahmen ab, die das Europäische Parlament und/ oder NRO eingefordert hatten. Das Europäische Parlament hat der Kommission 2008 in einer Resolution „doppelte Standards“ bei der Anwendung von Sanktionen vorgeworfen (EP 2008).

Noch strittiger als diese mangelnde Kohärenz ist allerdings die Wirkung der Sanktionen. Lorand Bartels kommt in einer Studie für das Europäische Parlament zu dem eindeutigen Urteil, dass „EU-Maßnahmen im Falle von Menschenrechtsverletzungen in der Regel erfolglos waren, wie z.B. gegenüber Russland, Weißrussland und Liberia“. Bestimmte Erfolge bescheinigt er hingegen den Maßnahmen gegen Staatsstreich oder Wahlfälschungen in der Zentralafrikanischen Republik 2005, Elfenbeinküste 2001-2, Fidschi 2003, Haiti 2001 und Togo 2006. Dies führt er darauf zurück, dass junge Regime tendenziell stärker auf Unterstützung und internationale Anerkennung angewiesen sind und daher mehr Zugeständnisse machen. Grundsätzlich aber bewertet Bartels die Wirkung „negativer Konditionalitäten“, die also mit Sanktionen verbunden sind, als minimal. Vor diesem Hintergrund hält er es auch für gerechtfertigt, dass die EU bislang im Rahmen eines bilateralen Handelsabkommens noch nie Handelssanktionen verhängt hat (Bartels 2008: 14). Bedenklich seien diese auch deshalb, weil ihre Umsetzung selbst wiederum zu Arbeitsplatzverlusten und mitunter Verletzungen sozialer Menschenrechte führen könnten. Daher empfiehlt er, Handelssanktionen nur dann zu verhängen, wenn zuvor eine menschenrechtliche Folgeanalyse durchgeführt wird (Bartels 2008: 17).

Ohnehin sind Menschenrechtsklauseln in jüngster Zeit in einigen bilateralen Handelsabkommen gar nicht mehr oder nur in abgeschwächter Form aufgetaucht. In dem Abkommen mit Peru und Kolumbien werden die Menschenrechte zwar unter den „wesentlichen Bestandteilen“ des Abkommens gefasst. Die Ausführungen zur Umsetzung in Artikel 8 sind aber deutlich weicher formuliert als im Cotonou Abkommen. Dort sind zwar Dringlichkeitstreffen und Prüfungen der Vorwürfe vorgesehen, eine Aussetzung des Abkommens wird als mögliche Maßnahme allerdings nicht explizit genannt. Die Sozialstandards in dem Abkommen mit Kolumbien fallen deutlich schwächer aus als in dem Abkommen mit Südkorea und gehören nicht zu den „wesentlichen Bestandteilen“ des Abkommens (Zimmer 2011). Während also Menschenrechtsverletzungen theoretisch geahndet werden können, ist dies bei Verletzungen von Umweltabkommen oder Kernarbeitsnormen der ILO nicht der Fall. Dies ist auch deshalb problematisch, weil Kolumbien und Peru mit Inkrafttreten des Abkommens das APS+ verlassen werden, das

durchaus einen umfassenden Schutz der Arbeitsrechte und Umweltabkommen beinhaltet (siehe unten). In dieser Hinsicht bedeutet das Abkommen also eine klare Verschlechterung gegenüber der bisherigen Situation (Fritz 2010: 23).

Gar nicht enthalten ist die Menschenrechtsklausel in den Abkommen der EU mit Kanada sowie mit Südkorea (im Oktober 2009 paraphiert). Im letzteren findet sich lediglich ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung, wo Sozial- und Arbeitsstandards verankert sind. Menschenrechte werden dort nur in allgemeiner Form in der Präambel genannt.¹⁵ Ob eine Menschenrechtsklausel in das Abkommen der EU mit Indien aufgenommen wird, ist derzeit angesichts der kategorischen Ablehnung durch Indien sehr ungewiss. Das Europäische Parlament betonte in einer Entschließung vom Mai 2011, dass „Menschenrechte, Demokratie und Sicherheit wesentliche Bestandteile der Beziehungen zwischen der EU und Indien“ seien, fordert aber nicht eindeutig die Aufnahme einer Menschenrechtsklausel als „wesentlichen Bestandteil“ des Abkommens selbst (EP 2011, Art. 31).

4.2 Das Allgemeine Präferenzsystem (APS)

Das zweite Instrument, mit dem die EU Menschenrechte im Rahmen ihrer Handelspolitik zu fördern sucht, ist das Allgemeine Präferenzsystem (APS). Im Rahmen des APS erleichtert die EU Entwicklungsländern den Marktzugang in die EU, indem sie niedrigere Zollsätze gewährt als für die übrigen WTO-Mitglieder. Das APS geht auf einen Vorschlag der UN-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zurück und wurde von der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) 1971 als erstes umgesetzt (EU 2010). Seit Anfang der 1990er Jahre wurde dieses System differenziert und um eine positive Konditionalität erweitert (Bartels 2008: 7-8). 1991 gewährte die EU Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru Zollerleichterungen, die weit über das allgemeine APS hinausgingen, um die Umstellung von Drogenplantagen auf andere landwirtschaftliche Produkte zu fördern. 1994 führte die EU ein weiteres Anreizsystem ein, welches Zollpräferenzen an die Einhaltung bestimmter Arbeitsstandards und/ oder Abkommen zu tropischem Holz knüpfte.

Erst nachdem die gegen Drogenbekämpfung gewährten Präferenzen 2004 infolge einer Klage Indiens als nicht-konform mit der WTO erklärt wurden, schuf die EU das heutige APS+ System, zu dem alle Staaten Zugang erhalten können, wenn sie insgesamt 27 internationale Abkommen zu Menschenrechten, Kernarbeitsnormen, nachhaltiger Entwicklung und guter Regierungsführung ratifizieren und „effektiv implementieren“. Bereits 2001 war das APS außerdem durch die „Alles außer Waffen“ Initiative (*Everything but Arms* – EBA) erweitert worden, die den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) zollfreien Marktzugang für alle Produkte außer Waffen und Munition gewährt. Das heutige APS, dessen Bestimmungen in einer Verordnung von 2008 festgehalten sind,¹⁶ sieht also drei Stufen vor und begünstigt insgesamt 178 Staaten. Davon genießen die 46 LDC im Rahmen von EBA den zollfreien Marktzugang für alle Produkte außer Waffen. 15 Staaten haben sich für APS+ qualifiziert, welches Erleichterungen für

¹⁵ Free Trade Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, paraphiert am 15.10.2009, Kap. 13.: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article16117&lang=en..>

¹⁶ Council Regulation (EC) No 732/2008, 22.6.2008.

6.336 Zolllinien umfasst. Die restlichen Staaten erhalten unter dem allgemeinen APS Zollerleichterungen für 6.244 Zolllinien (EU 2010).

Eine Menschenrechtskomponente beinhalten alle drei Stufen des APS. Denn Artikel 22 der geltenden Verordnung erlaubt für das gesamte APS ein vorübergehendes Aussetzen von Präferenzen, wenn es zu „ernsthaften und systematischen Verletzungen der Prinzipien [kommt], wie sie in bestimmten internationalen Abkommen über grundlegende Menschenrechte und Arbeitsrechte oder bezüglich der Umwelt oder guter Regierungsführung festgehalten sind“. Von besonderem Interesse ist aus menschenrechtlicher Perspektive aber das APS+ System, das darüber hinaus die „Ratifizierung und effektive Implementierung“ von 27 Abkommen als Zugangsbedingung vorschreibt. Dazu gehören z.B. auch die UN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte, über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Kinderrechtskonvention.¹⁷ Was die Ratifizierung angeht, ist das APS+ unterm Strich als Erfolg zu werten. Von den 15 begünstigten Ländern hatten nur fünf bereits alle Menschenrechtspakte ratifiziert, bevor APS+ lanciert wurde. Acht Ländern mussten aufgrund des APS+ ein Abkommen ratifizieren, und zwei Länder je zwei Abkommen (Bartels 2008: 13).

Fraglich ist indes, ob das APS+ über die Ratifizierung hinaus auch zur „effektiven Implementierung“ der Menschenrechtsabkommen beigetragen hat. Das liegt zunächst daran, dass es keinerlei standardisierten Prozess gibt, mit dem die Berichte der Staaten zur Implementierung der 27 Abkommen bei der EU ausgewertet würden. Es mangelt auch an einem klaren Kriterienkatalog, anhand dessen eine „ernsthafte und systematische Verletzung“ festgestellt würde. So mag es zu erklären sein, dass eine Aberkennung der Zollpräferenzen erst in drei Fällen stattgefunden hat, nämlich gegenüber Burma seit 1997, Weißrussland seit 2007 und Sri Lanka seit 2010. In Burma und Weißrussland war die Maßnahme durch Verletzungen der Arbeitsrechte begründet worden, im Falle von Sri Lanka durch Verletzungen bürgerlicher und politischer Menschenrechte, der Anti-Folter-Konvention und der Kinderrechtskonvention.¹⁸ Kolumbien mit seiner notorisch katastrophalen Menschenrechtsbilanz ist dagegen von Sanktionen bislang verschont geblieben. Auch gegenüber Honduras wurden keine Sanktionen verhängt, obwohl es im Zusammenhang mit dem Putsch 2009 erwiesenermaßen zu massiven Verletzungen der Menschenrechte sowie der Prinzipien der guten Regierungsführung gekommen ist.

Aber auch dort, wo Sanktionen zum Zuge kamen, sind Zweifel bezüglich der Wirksamkeit angebracht. In Sri Lanka beispielsweise hatte das Aussetzen der Zollvergünstigungen im Februar 2010, das zunächst auf sechs Monate begrenzt war, nicht den gewünschten Effekt. Die Regierung ließ jegliche Frist verstreichen, einen überzeugenden Maßnahmenplan zur Erfüllung der 15 von der EU Kommission gestellten Bedingung vorzulegen, um eine Verlängerung der Sanktionen noch abzuwenden. Gewerkschaften in Sri Lanka kritisierten damals diese Haltung ihrer Regierung, weil sie dadurch negative Auswirkungen auf die ArbeiterInnen in der Bekleidungsindustrie in Kauf nahm. Denn schon damals

gab es Warnungen, dass der Entzug der Präferenzen selbst einen negativen Effekt auf die sozialen Menschenrechte in Sri Lanka haben könnte (Bartels 2008: 17). Im August 2010 berichtete eine nationale Tageszeitung dann über erste Fabrikschließungen in der Bekleidungsindustrie. Ein nicht genannter Regierungsbeamter schätzte demnach, dass nun 100.000 Arbeitsplätze in Gefahr seien.¹⁹ Wie realistisch diese Befürchtungen sind, ist schwer vorherzusagen. Bedenklich ist allerdings, dass die EU nach Angaben des EU-Botschafters Bernard Savage gegenüber derselben Zeitung in Sri Lanka keinerlei Abschätzungen möglicher Folgen vorgenommen hatte.

Selbst wenn Sanktionen negative Nebeneffekte haben, muss dies nicht unbedingt zu dem Schluss führen, dass sie ungerechtfertigt sind und aufgehoben werden müssen. Vom Standpunkt der EU her ist es durchaus berechtigt oder sogar geboten, dass sie nicht zur Stützung eines Regimes beiträgt, das sich erwiesenermaßen schwerster Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hat. Dies gilt umso mehr, da es sich beim APS+ von der Konzeption her um ein positives Anreizsystem für Staaten mit einer positiven Menschenrechtsperformance handelt. Spätestens seit den hoch problematischen Erfahrungen mit den Sanktionen gegen den Irak sind jedoch großes Augenmaß und Sensibilität in dieser Frage geboten. Zumindest sollte die EU, wie vom Europäischen Parlament gefordert, ihrerseits menschenrechtliche Folgeanalysen zu Strafmaßnahmen durchführen, bevor diese verhängt werden (EP 2009).

4.3 Grundsätzliche Mängel im Menschenrechtsinstrumentarium der EU-Handelspolitik

Über die bereits benannten Probleme der mangelnden Transparenz, Inkonsistenz und zweifelhaften Wirksamkeit der Implementierung hinaus sind die Menschenrechtsinstrumente der EU-Handelspolitik mit vier grundsätzlichen Problemen behaftet:

Das *erste* Kernproblem berührt die grundsätzliche Frage, ob die bestehenden Instrumente dazu geeignet sind, potenziell *negative Auswirkungen der EU-Handelspolitik* abzuwenden. Diese Frage ist eindeutig mit Nein zu beantworten, was mit der zugrundliegenden begrenzten Logik dieses Instrumentariums zusammenhängt: Es soll Anreize schaffen, die Einhaltung der Menschenrechte in den Partnerländern zu fördern, und im Falle schwerwiegender Verletzungen Sanktionen erlauben. Ausgelöst werden solche Maßnahmen jedoch durch Menschenrechtsverletzungen, die unabhängig von den Handelsabkommen begangen werden. Nicht explizit erfasst werden dagegen die menschenrechtlichen Auswirkungen der Handelsabkommen selbst. Weder das APS+ noch die Menschenrechtsklauseln in bilateralen Abkommen werden daher Verletzungen oder Gefährdungen des Rechts auf Nahrung abwenden, wie sie in Kapitel 3 dargestellt werden. Einen positiven Ansatz enthält diesbezüglich lediglich das Cotonou-Abkommen, wo Artikel 9 vorschreibt, dass „die Partnerschaft aktiv der Förderung von Menschenrechten dienen“ muss (Abs. 4). Da diese Bestimmung zu den „wesentlichen Bestandteilen“ des Abkommens gehört, könnte man argumentieren, dass negative menschenrechtliche

¹⁷ Ebenda, Art. 8 und Annex 3.

¹⁸ European Commission: Report on the findings of the investigation with respect to the effective implementation of certain human rights conventions in Sri Lanka, Brüssel, 19.10.2009, C(2009) 7999.

¹⁹ Najmuddin, Jamila: The story of one man and the catastrophe of the nation, in: Daily Mirror, 16.8.2010: http://www.dailymirror.lk/index.php?option=com_content&task=view&id=5867&Itemid= (abgerufen am 29.7.2011)

Auswirkungen zu Konsultationen, letztendlich sogar zu einem Aussetzen des Abkommens führen könnten. Relevant könnte dies mit Hinblick auf das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) der EU mit den karibischen Staaten (Cariforum) werden, das nach Artikel 2 des ersten Teils die „wesentlichen Bestandteile“ aus dem Cotonou-Abkommen übernimmt und diese nach Artikel 3 auch explizit auf die Umsetzung des EPA selbst bezieht.²⁰ Möglich wären solche Schritte aber nur dann, wenn die EU regelmäßige menschenrechtliche Folgeabschätzungen und Prozeduren zu deren Berücksichtigung einführen würde (siehe unten Kapitel 5). Bedauerlich ist, dass die Cotonou-Klausel in keinem anderen bilateralen Abkommen in dieser Form zu finden ist. Dies gilt auch für die auf Güterhandel beschränkten Interim-EPA's, die bisher paraphiert oder unterzeichnet wurden. Auch im IEPA mit Ghana werden die Menschenrechte in der Präambel lediglich als wesentliche Bestandteile des Abkommens von Cotonou genannt, nicht jedoch als solche für das IEPA selbst übernommen.²¹

Problematisch ist zweitens der Einsatz von *Zollbestimmungen der EU als Sanktion oder auch Anreiz* zur Durchsetzung von Menschenrechtszielen. Zollanhebungen, wie sie sowohl beim APS als auch bei den Menschenrechtsklauseln in bilateralen Abkommen als Sanktionsinstrument zur Verfügung stehen, können ihrerseits soziale Menschenrechte gefährden, wie dies beispielsweise derzeit in Sri Lanka befürchtet wird. Umgekehrt ist es aber auch denkbar, dass die Gewährung von Zollpräferenzen selbst die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen erhöht. Konkret wurde dieser Vorwurf im Falle von Kambodscha von der Menschenrechtsorganisation *Bridges Across Borders Cambodia* (BABC) erhoben. Dort sei es mithilfe von Landkonzessionen über 80.000 Hektar zu einer massiven Expansion von Zuckerplantagen gekommen. Die Aktivitäten der involvierten Unternehmen hätten bereits zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden zu Lasten von 12.000 Menschen geführt. Nach Aussagen von Vertretern dieser Unternehmen stellt die EBA für sie einen wichtigen Anreiz zur Ausweitung ihrer Produktion dar (BABC 2010: 1 und 8). BABC fordert daher von der EU, dass sie die Menschenrechtsverletzungen in der kambodschanischen Zuckerindustrie umfassend untersucht, von der kambodschanischen Regierung Gegenmaßnahmen einfordert und im Falle weiterer Untätigkeit die Präferenzen aussetzt, was von der EU jedoch abgelehnt wurde. Grundsätzlich stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob Zollsenkungen der EU als Anreiz und Zollanhebungen als Sanktion tatsächlich geeignete Mittel zur Durchsetzung von Menschenrechten darstellen. Zumindest jedoch müsste die EU vor der Anwendung ihrer Menschenrechtsinstrumente jeweils eine auf den konkreten Fall bezogene differenzierte Abwägung der möglichen positiven und negativen Menschenrechtseffekte vornehmen.

Problematisch ist an den vorgesehenen Menschenrechtssanktionen im Rahmen von Handelsabkommen *drittens*, dass sie in der Praxis *nur Entwicklungsländer treffen*. Dies liegt daran, dass Menschenrechtsverletzungen in der EU selbst selten ein solches Ausmaß erreichen, dass die Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen greifen könnten. Von Sanktionen verschont werden nicht zuletzt europäische Unternehmen, die möglicherweise für Menschenrechtsverletzungen mitverantwortlich sind und davon

profitieren. Europäische Konzerne vor Gerichten in der EU wegen Menschenrechtsverletzungen im Ausland haftbar zu machen, ist extrem schwierig, wenn diese durch Tochterunternehmen oder Zulieferbetriebe begangen werden (Saage-Maaß u.a. 2011). Hinzu kommt, dass die Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen nicht zuletzt darauf abzielen, europäische Unternehmen vor billiger Konkurrenz aus dem Ausland zu schützen. Wegen dieser einseitigen Ausrichtung haben viele NRO und Gewerkschaften in Entwicklungsländern die Einführung von Klauseln zu Menschenrechten und Sozialstandards im Rahmen von Handelsabkommen bisher als ein Instrument des EU-Protektionismus prinzipiell abgelehnt.

Dem bisherigen APS ist in dieser Hinsicht immerhin zugute zu halten, dass die Zollvergünstigungen, anders als bei den bilateralen Handelsabkommen, bislang ohne eine handelspolitische Gegenleistung gewährt werden. Allerdings könnte sich das *viertens* mit der aktuell diskutierten APS-Reform bald ändern: Wenn Regierungen den Rohstoffzugang für europäische Unternehmen systematisch behindern, würde dies nach dem Kommissionsentwurf der Reformverordnung als „unfaire Handelspraxis“ gewertet, die zu einem Ausschluss aus dem APS führen kann.²² Sollte sich diese *wirtschaftspolitische Konditionalität* in der endgültigen Verordnung halten, wäre dies ein klarer Missbrauch eines zum Menschenrechtsschutz konzipierten Handelsinstruments. Mit diesem Druckmittel könnte die EU Regierungen zur Senkung von Exportzöllen drängen, die Spielräume zur Regulierung dieses menschenrechtlich und ökologisch hochsensiblen Sektors erheblich einschränken und finanzschwache Entwicklungsländer um Staatseinnahmen bringen, die letztendlich zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte dort dringend gebraucht werden. Die deutsche Bundesregierung hatte sich in einem Positionspapier zu der Handelsstrategie explizit für diese problematische Änderung eingesetzt (Deutsche Bundesregierung 2010: 5). Die geplante Reform hätte ferner zur Folge, dass wegen der strikteren wirtschaftlichen Kriterien statt 15 künftig nur noch zehn Länder in den Genuss des APS+ kommen würden. Insgesamt würden vom APS künftig, statt wie bisher 178, nur noch 103 Staaten profitieren. Es ist offensichtlich, dass dieser Ausschluss den Druck auf die betreffenden Länder erhöhen soll, einem reziproken Handelsabkommen zuzustimmen, das ihnen selbst einschneidende Zollsenkungen und andere Deregulierungsmaßnahmen gegenüber der EU abverlangen würde. Dies gilt beispielsweise für 13 Länder, die derzeit noch über EPA mit der EU verhandeln, sowie Brasilien, Uruguay und Argentinien, die als Mercosur-Mitglieder über ein Handelsabkommen mit der EU verhandeln.

Fazit: Bereits in Kapitel 2 wurde aufgezeigt, dass die Handelsstrategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ in erster Linie Maßnahmen und Forderungen an Partnerländer enthält, die auf eine Stärkung von Unternehmensrechten abzielen. Wie in Kapitel 3 gezeigt, stellen einige dieser Forderungen für das Menschenrecht auf Nahrung, aber auch für andere Menschenrechte, eine erhebliche Gefahr dar. Mit Hinblick auf die Ziele der Nachhaltigkeit, Armutsbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes hatte die Handelsstrategie lediglich auf die Klauseln in bilateralen

20 Economic Partnership of the Cariforum States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article10956&lang=en> (abgerufen am 29.7.2011).

21 Siehe Fußnote 6.

22 Europäische Kommission: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalized tariff preferences, 10.5.2011 (COM(2011/0117 (COD)), S. 2 und 19: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/com_2011_0241_en (abgerufen am 29.7.2011).

Abkommen sowie das APS-System verwiesen. Die Strategie kündigte zum APS eine Reform an und gab dafür das Ziel aus, „die Vorteile stärker auf die bedürftigsten Länder zu konzentrieren, ferner auf Länder, die die internationalen Arbeitsnormen einhalten und die Grundsätze der Menschenrechte, des Umweltschutzes und der verantwortungsvollen Staatsführung anwenden“ (EC 2010a: 8). Der Entwurf der APS-Reform zeigt nun dreierlei: dass zu den menschenrechtlichen auch wirtschaftspolitische Konditionalitäten hinzukommen, dass künftig auch Entwicklungsländer ausgeschlossen werden sollen, welche die Menschenrechtskriterien erfüllen, und dass die Konzentration auf die „bedürftigsten

Länder“ vor allem als Ausschluss anderer Länder gemeint ist. Auch hinsichtlich der Menschenrechtsklauseln in bilateralen Abkommen wurde oben bereits angemerkt, dass es in der Vergangenheit, mit Ausnahme des Cariforum-EPA, zu einer Verwässerung gekommen ist. Die neue Handelsstrategie der EU beinhaltet in der Praxis also nicht nur eine erhebliche Stärkung von Unternehmensrechten in menschenrechtlich sensiblen Bereichen, sondern auch eine Erosion ihres Menschenrechtsinstrumentariums: ein Rückschritt im Menschenrechtsschutz also, der nach internationalem Völkerrecht als sehr problematisch zu bewerten ist.

5 BAUSTEINE EINES UMFASSENDE MENSCHENRECHTSANSATZES IN DER HANDELSPOLITIK

Die aufgezeigten Lücken und Widersprüche machen deutlich, dass ein grundlegend neuer und umfassender Menschenrechtsansatz in der EU-Handelspolitik notwendig ist, wie ihn der UN-Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte ausdrücklich von der Bundesrepublik Deutschland eingefordert hat. Das setzt zunächst voraus, dass die Menschenrechtslogik der EU in diesem Bereich vom Kopf auf die Füße gestellt wird. Die Handelspolitik der EU unterliegt einer klaren Zielvorgabe: Sie muss unter anderem dazu beitragen, die Menschenrechte von gefährdeten Bevölkerungen und Bevölkerungsteilen zu gewährleisten. Keinesfalls dürfen Handelsabkommen die menschenrechtlichen Achtungs- und Schutzpflichten verletzen, also zu einem Rückschritt bei der Umsetzung von Menschenrechten führen. Dazu müssen staatliche Spielräume insbesondere in Entwicklungsländern, aber auch in reicheren Ländern erhalten und falls notwendig ausgeweitet werden, die zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung aller Menschenrechte erforderlich sind. Die Beweislast, dass Handelsabkommen diese menschenrechtlichen Kriterien erfüllen, liegt bei der EU und den Regierungen der Partnerländer selbst. Folgende Maßnahmen und Instrumente könnten wesentlich dazu beitragen, die menschenrechtliche Kohärenz der EU-Handelspolitik zu verbessern:

- Die EU sollte sich bei der WTO für eine **Revision des GATT-Artikels XXIV** einsetzen, mit dem Ziel die Vorschrift zur Deregulierung von „substantiell dem gesamten Handel“ nach dem Prinzip der „Gegenseitigkeit“ im Rahmen von bilateralen Handelsabkommen abzuschaffen. Diese Vorschrift trägt den ungleichen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen zwischen ärmeren und reicheren Ländern nicht genügend Rechnung und kann im Bereich des Güterhandels zur Beschneidung staatlicher Spielräume führen, die zur Umsetzung von Menschenrechten in Entwicklungsländern notwendig sind. Solange der Artikel XXIV gilt, muss die EU ihn stets unter der Prämisse des Menschenrechtsschutzes interpretieren. Eine klare quantitative Definition von „substantiell dem gesamten Handel“ gibt es nicht, so dass kein Grund für die EU besteht, die vollständige Marktöffnung von 80 Prozent aller Zolllinien im Falle der AKP-Staaten oder von über 90 Prozent im Falle von Indien und

anderen Ländern mit nach wie vor hohen Armutsraten zu fordern. Auch andere menschenrechtlich problematische Forderungen wie die Stillstandsklausel, die Deregulierung von öffentlichen Beschaffungsmärkten, Investitionen und Dienstleistungen, die Senkung von Exportsteuern und die Verschärfung geistiger Eigentumsrechte sind durch Artikel XXIV nicht zu rechtfertigen. In diesen Bereichen darf die EU keinen Druck auf Entwicklungsländer ausüben und entsprechende Bestimmungen nicht ohne sorgfältige vorherige Menschenrechtsprüfung in Handelsabkommen aufnehmen.

- Aus der Verpflichtung der EU, Menschenrechte in der Handelspolitik zu achten, zu schützen und zu gewährleisten ergibt sich zwingend eine Verpflichtung, systematisch und rechtzeitig vor Abschluss von Handelsabkommen **Menschenrechtliche Folgeabschätzungen (Human Rights Impact Assessments - HRIA)** durchzuführen. Ohne menschenrechtliche Folgen abgeschätzt zu haben, wird die EU schwerlich in der Lage sein, mögliche Verletzungen im Vorhinein zu vermeiden. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 8.11.2010 die Kommission dementsprechend aufgefordert, „zusätzlich zu den Nachhaltigkeitsfolgeabschätzungen (*Sustainability Impact Assessments*) Wirkungsstudien auf die Menschenrechte durchzuführen“ (EP 2010: Absatz 19). Zur Durchführung solcher Folgeabschätzungen hat UN-Sonderberichterstatler Olivier De Schutter *Draft Guiding Principles* vorgelegt, die derzeit mit den UN-Organisationen konsultiert werden (De Schutter 2011 sowie vertiefend Walker 2009, Harrison 2010 und Berne Declaration et al 2010). Die EU sollte auf Grundlage dieser Leitlinien eine Methodik und ein standardisiertes Verfahren für systematische HRIA ihrer Handels- und Investitionsabkommen entwickeln. Die damit betraute Institution muss unabhängig von der Kommission und der jeweiligen nationalen Regierung des Partnerlandes sein. Das jeweilige Forschungsteam muss über multidisziplinäre (einschließlich menschenrechtlicher) Expertise verfügen. Der Prozess des HRIA selbst muss ein Höchstmaß an Transparenz aufweisen und alle relevanten gesellschaftlichen Akteure, insbesondere die potenziell gefährdeten

Bevölkerungsgruppen, in relevanter Weise einbeziehen. HRIA müssen vor und nach den Verhandlungen (*ex ante*), sowie *ex post* nach einer gewissen Phase der Umsetzung des Abkommens durchgeführt werden. Die Ergebnisse und Empfehlungen des HRIA müssen sowohl in der EU als auch im Partnerland öffentlich debattiert werden. Entscheidungen über die politischen Konsequenzen für das jeweilige Handelsmandat der EU sollten im europäischen und ggf. in den nationalen Parlamenten gefällt werden. Anders als etwa der US Kongress hat das Europäische Parlament nach dem Lissabon-Vertrag bislang nicht das Recht, über Handelsmandate die jeweiligen Verhandlungsprozesse zu autorisieren und die Ziele dafür vorzugeben. Da das Parlament den Handelsabkommen am Ende zustimmen muss, hat es jedoch die Möglichkeit, der Kommission schon frühzeitig Bedingungen für diese Zustimmung zu verdeutlichen (Woolcock 2010: 11).

- **Menschenrechtsklauseln** müssen in allen Handelsabkommen der EU enthalten sein. Sie sollten dahingehend umformuliert werden, dass sie vor allem die Auswirkungen der Handelsabkommen selbst umfassen. Gute Ansätze bieten in dieser Hinsicht, wie oben dargestellt, das Abkommen von Cotonou und das Cariforum EPA, wonach die Abkommen selbst die Umsetzung der universellen und unteilbaren Menschenrechte fördern müssen. Dies bedingt jedoch obligatorische und regelmäßige Überprüfungen der menschenrechtlichen Folgen der Umsetzung der Abkommen. Eine solche Vorschrift ist beispielsweise in dem jüngsten Handelsabkommen zwischen Kanada und Kolumbien enthalten und die Modalitäten in einer zusätzlichen Erklärungsnote ausbuchstabiert.²³ Menschenrechtsklauseln müssen ein klares Verfahren festlegen, wonach Bestimmungen des Handelsabkommens außer Kraft gesetzt werden, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass sie Menschenrechte verletzen. Die EU sollte die Standardklausel der Kommission von 1995 in diesem Sinne überarbeiten und für alle Handelsabkommen entsprechende Mindeststandards vorschreiben. Die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen oder -bedrohungen darf dabei nicht allein den Regierungen vorbehalten bleiben. Hierzu sollten UN-Menschenrechtsinstitutionen einbezogen und eine unabhängige Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure in den Partnerländern sichergestellt werden. Eine **Rendez-vous Klausel** muss nach einer bestimmten Umsetzungsphase ein *ex post* HRIA vorschreiben und im Lichte der Ergebnisse Änderungen problematischer Bestimmungen des Abkommens ermöglichen.
- Der **Sanktionsmechanismus** im APS und im Rahmen der Menschenrechtsklauseln von Handelsabkommen muss

überarbeitet werden. Im Fokus sollten nicht zuletzt Menschenrechtsverletzungen stehen, die durch die Umsetzung des Abkommens begangen werden. Konsequenz sollte in diesem Fall die Revision der problematischen Bestimmungen sein. Sanktionen gegen Vertragsstaaten wegen anderer, von den Handelsbestimmungen unabhängigen Menschenrechtsverletzungen sollten dennoch weiterhin möglich sein. Zur Auslösung solcher Sanktionen muss jedoch ein einheitliches Verfahren sowie klare Indikatoren und Kriterien eingeführt werden, wie die Berichte von Staaten auszuwerten sind und wann eine „ernsthafte und systematische Verletzung“ von Menschenrechten vorliegt. Wichtig ist in einem solchen Prozess eine effektive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und Beschwerdemöglichkeiten für mögliche Opfer. Bevor Zollarhebungen als Sanktion verhängt werden, muss ein HRIA für diese Maßnahmen selbst durchgeführt und die Vor- und Nachteile aus menschenrechtlicher Perspektive sorgfältig abgewogen werden. Sanktionen sollten allerdings künftig nicht nur Staaten treffen, sondern auch für europäische Unternehmen ermöglicht werden, die sich im Ausland an Menschenrechtsverletzungen beteiligt und davon profitiert haben. Im Sinne des Vorschlags der *European Coalition for Corporate Justice* (ECCJ) sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten daher rechtliche Reformen einleiten, um die Sorgfalts- und Rechenschaftspflicht sowie Haftungsbestimmungen von Mutterkonzernen gegenüber ihren Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben zu verbessern (Gregor 2010). Grundlage sollten die 27 Abkommen zu Menschenrechten, Umwelt und Arbeitsrechten sein, die derzeit als Beitrittsbedingungen des APS plus gelten.

- Das **APS-System** sollte in Folge der aktuellen Reform nicht hinsichtlich der Anzahl der Nutznießer eingeschränkt werden, sondern aktiv als Instrument zur Förderung von Entwicklung und Menschenrechten genutzt werden. Partnerländer sollten aktiv ermutigt und unterstützt werden, sich für das APS plus zu qualifizieren. In keinem Fall darf das APS durch wirtschaftspolitische Konditionalitäten zur Durchsetzung eines leichteren Rohstoffzugangs oder sonstiger wirtschaftspolitischer Interessen zweckentfremdet werden. Solche Konditionalitäten könnten beispielsweise im Bergbausektor selbst die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen erhöhen und zudem ggf. empfindliche Einnahmeausfälle für Staatshaushalte von Entwicklungsländern nach sich ziehen. Hinsichtlich der Frage der Auslösung von Sanktionen sollten, wie oben skizziert, transparente Verfahren und Kriterien sowie HRIA eingeführt werden. Sanktionen sollten auch hier insbesondere dann zum Tragen kommen, wenn der im Rahmen des APS erleichterte Marktzugang in die EU selbst zu menschenrechtlichen Problemen führt.

²³ Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Canada., 27.5.2010, Bogotá.

6. LITERATURVERZEICHNIS

- Bartels, Lorand 2008: The application of human rights conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries, Brüssel: European Parliament.
- Bartels, Lorand 2009: Trade and Human Rights, in: Bethlehem, Daniel et al: The Oxford Handbook of International Trade Law: Oxford University Press, S. 571-596.
- Bhutani, Shalini 2011: The India-EU FTA and its Implications on India's Food and Farm Sector, Fact Sheet 1, Delhi: Madhyam.
- Bridges Across Borders Cambodia (BABC) 2010: Bittersweet. A Briefing Paper on Industrial Sugar Production, Trade and Human Rights in Cambodia
- Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Gegen-Strömung, Deutsche Kommission Justicia et Pax, MISEREOR und Urgewald 2011: Extraterritorial State Obligations: Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Köln.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5).
- De Schutter, Olivier 2008: Interim Report of the Special Rapporteur on the right to food, 21.10.2008 (A/63/278).
- De Schutter, Olivier 2009a: Report of the Special Rapporteur on the right to food. Addendum. Mission to the World Trade Organization (25 June 2008) (A/HRC/10/5/5/Add.2).
- De Schutter, Olivier 2009b: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation, Report to the General Assembly, 23 July 2009, A/64/170.
- De Schutter, Olivier: Draft guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements (Draft version 1 July 2011).
- Deutsche Bundesregierung 2010: A Trade Policy to Foster Competition, Growth and Jobs – Position paper by the German Federal Government on the further development of the EU's trade strategy, 2.8.2010: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146625.pdf (abgerufen am 29.7.2011).
- Department of Industrial Policy and Promotion DIPP (Government of India) 2010: Discussion Paper. Issue of Discussion Paper on Foreign Direct Investment (FDI) in Multi-Brand Retail Trading.
- Eberhard, Pia und Dharmendra Kumar 2010: Trade Invaders. How big business is driving the EU-India free trade negotiations, Brussels, Delhi: Corporate Europe Observatory und India FDI Watch.
- Europäische Kommission (EC) 1995 Communication on the Inclusion of the Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and third Countries, Brüssel, 23.5.1995 (COM(95) 216 final).
- Europäische Kommission (EC) 2001: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, Brüssel, 8.5.2001 (KOM(2001) 252 endgültig).
- Europäische Kommission (EC) 2006: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Brüssel.
- Europäische Kommission (EC) 2010a: Handel, Wachstum und Weltgeschehen. Handelspolitik als Kernbestandteil der der EU-Strategie 2020 (KOM(2010)612).
- Europäische Kommission (EC) 2010b: Report on Progress achieved on the Global Europe Strategy, 2006-2010. Commission staff working document accompanying the Commission's communication on „Trade, Growth and World Affairs“, Brüssel.
- Europäische Kommission (EC) 2010c: Trade as a Driver of Prosperity. Commission staff working document accompanying the Commission's communication on „Trade, Growth and World Affairs“, Brüssel.
- Europäisches Parlament (EP) 2008: Resolution on the evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights, 4.9.2008 (2008/2031(INI)).
- Europäisches Parlament (EP) 2008b: Report on the proposal for a Council regulation applying a scheme of generalized tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December 2011, 29.5.2008 (A6-0200/2008)
- Europäisches Parlament (EP) 2010: Resolution on human rights and social and environmental standards in international trade agreements, 8.11.2010 (2009/2219(INI)).
- Europäisches Parlament (EP) 2011: Resolution on the State of play of EU-India Free Trade Agreement, 2.5.2011 (B7-0000/2011).

- Europäische Union (EU) 2010: The European Union's Generalised System of Preferences, Brüssel.
- ETC Group 2008: Who owns Nature? Corporate Power and the final Frontier in the Commodification of Life, Ottawa.
- FIDH 2006: Random implementation of human rights clauses: „Human rights are not adjustable options“, Brüssel.
- FIDH 2008: Position Paper. Human Rights Impact Assessment of Trade and Investment Agreements concluded by the European Union, Brüssel.
- Frein, Michael 2009: Patentrechte und Menschenrechte. Fragezeichen, Widersprüche und Probleme aus entwicklungspolitischer Sicht, Bonn: Evangelischer Entwicklungsdienst (EED).
- Fritz, Thomas 2010: Die zweite Eroberung: Das Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru: FDCL und TNI, Berlin.
- Goodman, Zoe 2009: Seeds of hunger: intellectual property rights on seeds and the human rights response, Backgrounder No. 2 in the THREAD series: 3d Trade - Human Rights – Equitable Economy, Geneva.
- Ghosh, Jayati, Amitayu Sengupta und Anamitra Roychoudhury 2007: The Impact of Macroeconomic Change on Employment in the Retail Sector in India: Policy Implications for Growth, Sectoral Change and Employment, Employment Policy Papers, New Delhi: International Labour Organization (ILO).
- Gregor, Filip 2010: Principles and Pathways: Legal Opportunities to improve Europe's Corporate Accountability Framework: European Coalition for Corporate Justice (ECCJ).
- Guruswamy, Mohan und Kamal Sharma 2006: FDI in Retail – II: Inviting more Trouble? New Delhi: Centre for Policy Alternatives (CPAS).
- Harrison, James 2010: Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements: Reflections on Practice and Principles for Future Assessments, A Background Paper for the Expert Seminar on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, June 23-24, 2010 Geneva.
- India Brand Equity Foundation (IBEF) 2009: Retail Market & Opportunities, A report by Ernst & Young for IBEF, Haryana.
- Joseph, Mathew, Nirupama Soundararajan, Manisha Gupta und Sanghamitra Sahu 2008: Impact of organized Retailing on the Unorganized Sector, Working Paper N° 222, Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) 2008
- Issah, Mohammed 2007: Right to Food of Tomato and Poultry Farmers in Ghana. Report of an investigation mission to Ghana, Heidelberg: FIAN International, Send Foundation, Both Ends, Germanwatch und UK Food Group.
- Misereor, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra und Glopolis 2011: Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement; Aachen, Berlin, Penang, Secunderabad und Prag.
- Paasch, Armin, Frank Garbers und Thomas Hirsch 2007: Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, Stuttgart: Brot für die Welt, FIAN und Globales Ökumenisches Aktionsbündnis.
- Paasch, Armin 2008: Verheerende Fluten – Politisch gemacht. EU-Handelspolitik verletzt das Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühnchen und Tomaten, Bonn 2008: Germanwatch, FIAN, Both Ends und UK Food Group.
- Reichert, Tobias, Silke Spielmans, Carolin Mengel und Kerstin Lanje: Entwicklung oder Marktöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern, Bonn: Germanwatch, FIAN, EED, KASA, Brot für die Welt, KOSA, Attac und Terre des Hommes.
- Reichert, Tobias 2011: Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und Hunger in Entwicklungsländer, Aachen: MISEREOR.
- Sharma, Shefali 2009: The EU-India FTA. Critical Considerations in a time of crisis, New Delhi, Working Paper 11: Consortium for Trade and Development (CENTAD).
- Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation (CCIC) and Misereor 2010: Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements. Report of the Expert Seminar, June 23-24, 2010, Geneva, Switzerland.
- Suhai, Suman 2008: Die Rechte der Bauern am Saatgut – das indische Saatgutrecht als Modell für die Entwicklungsländer? Bonn: EED und Forum Umwelt und Entwicklung.
- Sachs, Wolfgang und Tilman Santarius 2008: Slow Trade – Sound Farming. Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft, Berlin/Aachen: Heinrich Böll Stiftung, MISEREOR und Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie GmbH.
- Saage-Maaß, Miriam und Claudia Müller-Hoff 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? Berlin: Brot für die Welt und MISEREOR.
- South Center 2010: EPAs and WTO Compatibility – A Development Perspective, Analytical Note, Genf.
- Walker, Simon 2009: The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements, School of Human Rights Research Series, Volume 35, Utrecht: Intersentia.
- Wiggerthale, Marita 2009: Zur Kasse bitte! Die neue Konsumfreudigkeit und boomende Märkte in Indien: Welche Folgen es haben kann, wenn Supermärkte des Einzelhandels rasch expandieren, Berlin: Oxfam Deutschland e.V.
- Woolcock, Stephan 2010: The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade, ECIPE Working Paper N° 01/2010.
- Zimmer, Reingard 2011: Das Nachhaltigkeitskapitel im bilateralen Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut und Hans Böckler Stiftung.

